PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Direito

Camilo Machado de Miranda Porto

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL E AS IMPLICAÇÕES DO SISTEMA PARTIDÁRIO-ELEITORAL

Belo Horizonte

2019

Camilo Machado de Miranda Porto

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL E AS IMPLICAÇÕES DA CONEXÃO ELEITORAL

Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Público.

Orientador Prof. Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior.

Belo Horizonte

2019

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Porto, Camilo Machado de Miranda
P853p O presidencialismo de coalizão no Brasil e as implicações do sistema partidário-eleitoral / Camilo Machado de Miranda Porto. Belo Horizonte, 2019.
396 f.

Orientador: José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior
Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Presidencialismo. 2. Governos de coalizão. 3. Federalismo. 4. Eleições. 5. Partidos políticos. 6. Administração pública - Participação do cidadão. I. Baracho Júnior, José Alfredo de Oliveira. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 328.132.4
Ficha catalográfica elaborada por Roziane do Amparo Araújo Michielini - CRB 6/2563

Camilo Machado de Miranda Porto

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL E AS IMPLICAÇÕES DO SISTEMA PARTIDÁRIO-ELEITORAL

Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Público.

_____

Prof. Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior (Orientador) – PUC Minas

_____

Prof. Dr. Álvaro Ricardo de Souza Cruz – PUC Minas

_____

Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria – PUC Minas

_____

Prof. Dr. David Verge Fleischer – UnB

_____

Prof. Dr. Ramom Tácio de Oliveira – FAJANSSEN

_____

Prof. Dr. José Adércio Leite Sampaio – PUC Minas (Suplente)

_____

Prof. Dr. Lucas de Alvarenga Gontijo – PUC Minas (Suplente)

Belo Horizonte, 12 de março de 2019.

RESUMO

O presente trabalho analisa o funcionamento do sistema de governo adotado no Brasil, caracterizado pelo presidencialismo de coalizão, conjugado ao modelo federal de Estado, com multipartidarismo e sistema de votação e representação proporcional. Como decorrência, surge o problema consistente se há ou não a necessidade de se formar coalizões partidárias no Congresso Nacional de sustentação do Executivo como condição para a governabilidade e quais são as implicações dos sistemas partidário e eleitoral sobre essas coalizões na arena parlamentar. Por essas características, postula-se o Presidencialismo de Coalizão como um quarto modelo de sistema de governo, dotado de autonomia, especificidades e abrangência próprias. Para demonstrar todas as suas nuances, foram utilizados – principalmente - os métodos comparativo e historiográfico, a partir da premissa sobre qualquer modelo político ser fruto do contexto histórico e social do local onde surgiu. Por essa razão, foi analisada a matriz de cada sistema de governo, sua origem e desenvolvimento, as quais asseguraram as peculiaridades que as tornam paradigmas. Nesse sentido, foram estudados o sistema parlamentarista britânico, o presidencialismo estadunidense e o semipresidencialismo francês. Em seguida, e, com base na premissa sobre o presidencialismo dos EUA ter sido o modelo reproduzido pelo Brasil após a instituição da República, o foco deste estudo voltou-se para a forma como tal sistema de governo conformou e foi conformado pela sociedade norte-americana nos principais períodos de crise vivenciados. Tal abordagem é importante por conceber o modo como evoluiu a matriz do Presidencialismo implantado no Brasil, a fim de depurar suas principais virtudes e vícios constatados na prática, e não em utópicos modelos conceituais inaplicáveis à experiência brasileira. Posteriormente, explicou-se a evolução histórica do sistema político constitucional brasileiro, desde a formação do Estado soberano até à atual Quinta República, de modo a perquirir a forma como as peculiaridades nacionais também modificaram e foram influenciadas por esse sistema de governo. Acrescentou-se ainda a essa abordagem o estudo sobre os meios pelos quais os sistemas partidários e de votação condicionam o sistema de governo, tornando imprescindível a análise da conexão eleitoral entre as arenas políticas, ou seja, da prévia arena partidário-eleitoral e da posterior arena parlamentar. Dessa maneira, buscou-se demonstrar o modelo mais adequado à realidade brasileira, que propicie maior equilíbrio entre as funções do Poder, as instituições públicas e a sociedade civil, e maior inclusão da população nos processos decisórios políticos e eleitorais.

PALAVRAS-CHAVES: Presidencialismo de Coalizão. Conexão Eleitoral. Federalismo. Multipartidarismo. Representação e Participação Popular.

ABSTRACT

The present work analyzes the functioning of the system of government adopted in Brazil, characterized by coalition presidentialism, conjugated to the federal model of state, with multiparty system and voting system and proportional representation. As a result, the consistent problem arises whether or not there is a need to form party coalitions in the National Congress to support the Executive as a condition for governability and what are the implications of the party and electoral systems on these coalitions in the parliamentary arena. Because of these characteristics, Coalition Presidentialism is posited as a fourth model of government system, endowed with autonomy, specifics and scope of its own. In order to demonstrate all its nuances, the comparative and historiographic methods were used, based on the premise that any political model is a result of the historical and social context of the place where it emerged. For this reason, we analyzed the matrix of each system of government, its origin and development, which ensured the peculiarities that make them paradigms. In this sense, we have studied the British parliamentary system, US presidentialism and French semi-presidentialism. Then, based on the premise that US presidentialism was the model reproduced by Brazil after the institution of the Republic, the focus of this study turned to the way in which this system of government conformed and was conformed by the North- American crisis in the main periods of crisis experienced. Such an approach is important to conceive of the way in which the matrix of Presidentialism implanted in Brazil evolved, in order to debug its main virtues and vices found in practice, rather than in utopian conceptual models that are inapplicable to the Brazilian experience. Later, the historical evolution of the Brazilian constitutional political system was explained, from the formation of the sovereign state to the present Fifth Republic, in order to ascertain the way in which the national peculiarities also modified and were influenced by this system of government. This approach was also followed by the study of the means by which party and voting systems condition the system of government, making it essential to analyze the electoral connection between the political arenas, that is, the previous partisan-electoral arena and the subsequent electoral arena. parliamentary arena In this way, we tried to demonstrate the most appropriate model to the Brazilian reality, which provides a better balance between the functions of Power, public institutions and civil society, and greater inclusion of the population in political and electoral decision-making processes.

KEYWORDS: Coalition Presidentialism. Electoral Connection. Federalism. Multiparty. Representation and Popular Participation.

A Deus, nosso pai e Jesus, nosso mestre e irmão, fontes de qualquer inspiração e sem os quais nada seria possível, inclusive pela simples oportunidade da apresentação de uma tese de doutoramento em um país onde parcela significativa da população se encontra carente até mesmo de recursos mínimos de existência digna.

À minha esposa Thais e minha filha Maria Luíza, razões de todos os meus esforços, pelo apoio e pela compreensão do tempo a elas abdicado.

Aos meus pais, que me ensinaram o que é o amor e o valor do esforço, pelo esteio e pelo amor incondicional que me conferem, bem como a meus avós, Camilo e Leda, pelo legado do exemplo que sempre me motivou.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os que contribuíram para a consecução deste trabalho, em especial àqueles que vão aqui mencionados diretamente.

À minha esposa, pela atenção no laborioso auxílio das revisões desta tese, capítulo a capítulo, cujo carinho compreensivo tornou possível a superação das lacunas de tempo reservadas aos estudos e renúncias que me foram exigidas. A você, o meu amor e gratidão.

À Maria Luiza, minha filha, pelo amor incondicional. A simples troca de olhares com você sempre foi o bastante para a renovação das minhas energias e inspiração. É com o exemplo do esforço que o papai espera que você percorra seus futuros passos.

Aos meus pais, pelo apoio irrestrito em todos os momentos. Devo a vocês cada etapa da minha vida. Em tudo o que faço, espero corresponder à renúncia abnegada dos seus esforços que possibilitaram a ampliação dos meus horizontes. Espero também que, como pai, eu consiga refletir a imagem de tudo o que fizeram por mim.

Aos meus avós Camilo e Leda, cuja distância imposta pela passagem da vida sempre foi menor do que o vínculo que nos mantém sempre próximos: o exemplo deixado. E é esse exemplo a referência que tomo para o seguimento do meu caminho.

Ao meu orientador Professor Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior, pela confiança e pela atenção reservadas e, sobretudo, pela mudança na minha perspectiva de enxergar o Direito. A palavra sensata de um mestre se eterniza pela multiplicação dos conhecimentos. A docência é sagrada e assim deve ser cultivada, especialmente em um país carente de condições, aumentando a responsabilidade pela oportunidade que nos fora dada para a melhoria da realidade que é imposta.

Então, assim, antevejo esse Poder [Legislativo] como o canal insubstituível de intervenção da sociedade no Estado. Vislumbro, logo, uma cidadania forte, influindo nas decisões de governo e delas participando e apontando prioridades das políticas públicas. Renasce, então, o sonho de fazer desta Pátria, a partir destas Minas Gerais, a nação próspera, a grande nação que fez, há 200 anos, o Tiradentes enlouquecer de esperança. [...]. Em nome da liberdade e com o povo, lutaremos para vê-la cumprida!

Pronunciamento do Presidente da Comissão Constitucional, Deputado Camilo Machado, na reunião solene de promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais.

MACHADO DE MIRANDA (1994, p. 31)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADP	Ação Democrática Parlamentar
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
Art.	Artigo
ASSPM	Associação dos Subtenentes e Sargentos da Polícia Militar do Ministério Público
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BREXIT	"*Britain Exit"*
CACEX	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
Cap.	Capítulo
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
Cit.	Citação
CPA	Conselho de Política Aduaneira
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CR/88	Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil
DEM	Democratas
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FPN	Frente Parlamentar Nacionalista
GAP	"*Government Accountability Office"*
INCP	Instituto Nacional de Ciência Política
ISS	Imposto sobre Serviços
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ITR	Imposto Territorial Rural
JANGO	João Goulart
JK	Juscelino Kubitschek
LULA	Luis Inácio Lula da Silva
MDB	Movimento Democrático Brasileiro

MP	Medida Provisória
MS	Mandado de Segurança
Org.	Organizador
PAN	Partido da Ação Nacional
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDC	Partido Democrata Cristão
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Social Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNR	Partido Nacional Revolucionário
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PR	Partido da República
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PRM	Partido da Revolução Mexicana
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSP	Partido Social Progressista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
Séc.	Século
STF	Superior Tribunal Federal
SUPRA	Superintendência de Política Agrária
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
Trad.	Tradução
UDN	União Democrática Nacional

UnB	Universidade de Brasília
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Conquista do eleitorado ARENA versus MDB – 1966-1978 255
GRÁFICO 2 – Taxas de aprovação média de governos formados por coligações distintas na Venezuela 358

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Governos Britânicos Recentes 65

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Representação Partidária na Câmara dos Deputados (1958 e 1962) 221
TABELA 2 - Taxas de crescimento de partidos e total de votação obtida nas eleições Legislativas estaduais 233
TABELA 3 - Distribuição de cadeiras tendo em vista o aumento do total de cadeiras nas Assembleias Estaduais 233
TABELA 4 - Filiação à ARENA e MDB de parlamentares remanescentes de partidos Extintos 250
TABELA 5 - Força Eleitoral dos partidos nas regiões 1966 – 1974 253
TABELA 6 - Quadro de políticos da ARENA cassados em 1969 259
TABELA 7 - Percentuais da percepção sobre razões pelas quais os eleitores contatam os parlamentares 302
TABELA 8 - Percentuais de Dividendos percebidos por distintas tarefas 303
TABELA 9 - Características dos sistemas eleitorais do Brasil, Chile e Venezuela 359

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 19
2. A DEMOCRACIA E AS SOCIEDADES DE CRISE 26
3. SISTEMAS DE GOVERNO 36
3.1 Presidencialismo 37
3.2 Parlamentarismo 42
3.3 Semipresidencialismo 47
4. SISTEMAS DE GOVERNO EM PERSPECTIVA COMPARADA 52
4.1 O sistema parlamentarista de governo britânico 52
4.1.1 A Coroa 52
4.1.2 O Governo 53
4.1.3 O Parlamento 53
4.1.4 A Câmara dos Lordes 54
4.1.5 A Câmara dos Comuns 54
4.1.6 Os sistemas de votação e partidário 57
4.1.7 As atribuições do Parlamento 60
4.2 O sistema semipresidencialista de governo francês 66
4.2.1 Histórico 66
4.2.2. Sistema de governo 68
4.2.2.1 A função executiva do Poder – O Presidente da República 68
4.2.2.2 A função executiva do Poder – O Governo 71
4.2.2.3 A coabitação 75
4.2.2.4 O Parlamento 79
4.2.2.5 O Conselho Constitucional 83
4.3 O sistema presidencialista de governo dos Estados Unidos da América .. 85
4.3.1 O controle legislativo na dinâmica presidencialista 87
4.3.2 A função legislativa do Poder 91
4.3.3 A Câmara de Representantes 92
4.3.4 O Senado 100
4.3.5 *A Presidência da República* 103
4.3.6 O poder legiferante do Executivo e as ordens executivas 112
5. O SISTEMA PRESIDENCIALISTA E A SUPERAÇÃO DAS CRISES INSTITUCIONAIS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA 117
5.1 O convencionalismo como fundamento para a segurança jurídica 117

5.2 Da Confederação para o Federalismo 125
5.2.1. A Fundação 125
5.2.2 A consolidação do federalismo 132
5.2.3 A superação de crises institucionais por meio da separação dos poderes .137
5.3 A Reconstrução 139
5.3.1 A 13ª Emenda 139
5.3.2 A 14ª. Emenda 142
5.3.3 O "New Deal" 150
6. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO I: os partidos políticos e a identidade democrática nacional 165
6.1 Os sistemas partidários e as crises políticas 165
6.2 Partidos políticos: origem e evolução 167
6.3 Os sistemas partidários 168
6.4 O Governo Monárquico 176
6.5 Da Primeira República ao Estado Novo 189
6.6 O governo autoritário do Estado Novo e a crise partidária 200
6.6.1 A descrença na democracia liberal: a mimese e o oportunismo como soluções ...200
6.6.2 A formação doutrinária e ideológica 202
6.6.3 O papel dos intelectuais na formação ideológica do regime 205
6.6.4 O trabalho como condição para a cidadania e a substituição da democracia dos partidos políticos pela democracia dos sindicatos 210
6.6.5 Conclusões sobre o Estado Novo 213
6.7 O papel dos partidos políticos no restabelecimento democrático sob a égide da Constituição de 1.946 215
6.7.1 O ressurgimento dos partidos políticos 216
6.7.2 A coligação PSD/PTB na eleição presidencial majoritária de 1955 219
6.7.3 A aliança PSD/PTB na base de governo do Presidente Kubitschek 220
6.7.4 A estruturação dos partidos opositores ao governo JK 225
6.7.5 A presidência de Goulart e a deterioração da aliança PSD/PTB 227
6.7.6 A estruturação das alianças partidárias na Câmara dos Deputados no governo Goulart 230
6.7.7 A estruturação das alianças partidárias no âmbito dos Estados-membros durante o governo Goulart 231

6.7.8 A tentativa de liderança presidencial de Goulart 236
6.7.9 As contribuições da fragmentação partidária para a falência da Terceira República de 1946 243
6.8 A conformação partidária nos governos militares 246
6.8.1 A instituição do bipartidarismo 247
6.8.2 A mobilização político-partidária na formação da Arena e do MDB 249
6.8.3 O desempenho eleitoral no novo sistema bipartidário 250
6.8.4 As relações entre os governos militares e os partidos políticos 256
6.9 A Nova Ordem Democrática e a falência dos partidos políticos: as ambiguidades do multipartidarismo 262
6.9.1 A abertura do regime político 262
6.9.2 O governo Collor 266
6.9.3 Os governos FHC e Lula 273
6.9.4 O governo Dilma Rousseff 274
6.9.5 Os governos Itamar Franco e Michel Temer 276
6.10 Fidelidade partidária e atuação parlamentar: a conformação político-partidária em relação às coalizões de governo 279
7. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO II: A CONEXÃO ENTRE AS ARENAS POLÍTICAS E A FORMAÇÃO DA SOBERANIA POPULAR 284
7.1 A conexão eleitoral entre as arenas políticas 284
7.2 A exigência do registro de filiação partidária 285
7.3 Coligações entre partidos e sistemas de listas partidárias 287
7.3.1 O sistema de lista aberta de candidatos 288
7.3.2 O sistema de lista fechada de candidatos 289
7.3.3 O sistema de lista flexível de candidatos 290
7.3.4 O pragmatismo eleitoral das coligações partidárias e a instituição da federação de partidos como modelo alternativo 290
7.4 Os sistemas de votação 294
7.4.1 O sistema proporcional de votação 294
7.4.2 O sistema distrital puro de votação 296
7.4.3 O sistema distrital misto de votação 297
7.5 Em busca de um modelo a partir da realidade brasileira 298
7.5.1 Da inadequação do sistema proporcional de votação 298
7.5.2 Da adequação dos sistemas majoritários de votação 299

8. O SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO 309
8.1 O sistema presidencialista de governo 309
8.2 A Nova República e o sistema presidencial 311
8.3 O presidencialismo de coalizão 314
8.4 A coalizão de governo como fundamento para as novas relações entre o Executivo e o Legislativo 317
8.5 O presidencialismo de coalizão e os incentivos institucionais para a governabilidade 322
8.5.1 O poder de agenda do Executivo em face da rotina do Legislativo 322
8.5.2 As prerrogativas do Legislativo e o papel das suas lideranças 332
8.6 O federalismo e a influência dos governadores no sistema de governo multipartidário 340
8.7 O presidencialismo de coalizão do Brasil em perspectiva comparada na América do Sul 351
8.7.1 O semi-presidencialismo de coalizão chileno 351
8.7.2 O presidencialismo de coalizão venezuelano..... 356
9. CONCLUSÃO 360
10. REFERÊNCIAS 367

1. INTRODUÇÃO

O exercício democrático após a Constituição da República de 1988 (BRASIL) é marcado por aparente estabilidade. Entretanto, durante a sua vigência, há reiterada tensão entre a sociedade e o Poder Público, especialmente nas instituições de representação político-partidária. Todavia, a tensão política é inerente aos regimes democráticos.

Muito se discute sobre a busca do equilíbrio nas relações entre os Poderes no cumprimento das finalidades constitucionais, assim como sobre o excessivo número de partidos políticos. Ademais, talvez ocupe o centro das discussões sobre o sistema político brasileiro a forma como ocorrem as negociações entre o Poder Executivo e o Legislativo, com a distribuição de cargos e recursos públicos em troca de apoio político. É corrente a assimilação popular de que tais práticas decorrem de condutas irregulares dos agentes políticos, o que resulta no sentimento de ausência de representação eleitoral, ou ao menos, de ausência de legitimidade representativa.

O fato é que a Constituição vigente (BRASIL, 1988) adotou o sistema de governo presidencialista com elevado número de atribuições ao chefe do Executivo, caracterizado como “poder de agenda” e de “patronagem”, os quais interferem substancialmente no funcionamento e na rotina do Legislativo. A doutrina classifica-o como “Presidencialismo de Coalizão”. Todavia, esse sistema de governo é híbrido, contendo muitos traços parlamentaristas, entre eles a necessidade de formação de maioria congressista para o apoiamento ao governo diante da fragmentação do sistema partidário.

Diante disso, surge o problema a ser enfrentado, consistindo na averiguação sobre existir ou não a necessidade de formação da coalizão para a governabilidade no Presidencialismo de Coalizão brasileiro. A abordagem a esse questionamento deve partir da análise sobre a eficiência ou da ineficiência dessas coalizões de governo, por meio dos resultados das deliberações realizadas pelo Congresso Nacional.

Em outras palavras, se os resultados das votações das matérias de interesse do Executivo foram favoráveis ou desfavoráveis às suas pretensões, tendo em vista o tamanho da base de apoio existente. Essa análise permitirá mensurar o grau de fidelidade e de coesão das coalizões de governo.

Surge, em paralelo, um questionamento a respeito dos mecanismos disponíveis pelo atual sistema de governo para a busca da coalizão, isto é, se geram incentivos para a cooperação entre o Executivo e o Legislativo, ou se tais mecanismos criam ônus excessivos em seus processos decisórios, comprometendo o equilíbrio e a autonomia entre ambos os Poderes.

Nesse sentido, o presente estudo investigará a eventual influência que o Poder Executivo detém sobre a rotina dos trabalhos do Legislativo, denominada “poder de agenda”. Caso isto se confirme, ficará evidente o desequilíbrio institucional entre ambas as funções do Poder.

Para a análise sobre o poder de agenda do Executivo em face do Legislativo serão estudadas as coalizões de governo, para aferir se resultam no compartilhamento de responsabilidades acerca do resultado das deliberações legislativas entre ambos os Poderes.

Por fim, serão abordadas as eventuais implicações dos sistemas eleitoral e partidário, assim como do modelo federal de Estado na formação e manutenção das coalizões de governo. Em outras palavras, será investigado se a arena eleitoral exerce influência sobre o funcionamento da posterior arena parlamentar.

Acredita-se, por hipótese, que o Presidencialismo de Coalizão não fragiliza o Legislativo em sua relação com o Executivo. Ao contrário, a formação de coalizões majoritárias de governo é condição para a governabilidade, o que evidencia a força do Legislativo. Todavia, é fundamental que exista uma proteção da oposição ao governo, existente no Parlamento, geralmente integrada por grupos minoritários, devido ao fato de não participarem das coalizões de governo, mas que devem cumprir a função essencial de controle e fiscalização do grupo majoritário dos Poderes.

Outra hipótese consiste no relevante papel dos partidos políticos e suas relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, por serem núcleos de decisões políticas no ato da formação e manutenção das coalizões majoritárias de governo. Essas decisões partem da distribuição de cargos e recursos da estrutura administrativa do Estado em troca do apoio dos parlamentares ao governo, e podem fomentar negociações pouco republicanas entre eles.

Tal situação evidencia que os partidos políticos são frágeis na arena eleitoral, especialmente pela existência de diversas agremiações partidárias no multipartidarismo brasileiro. A fragmentação partidária impede que as legendas

tenham atuação programática definida aos olhos do eleitor, fortalecendo lideranças políticas carismáticas na busca dos votos, situação essa que as torna mais importantes do que os próprios partidos a que são filiadas.

A referida situação, conjugada ao sistema proporcional de votação com lista aberta de candidatos, permite a distribuição de sobras de expressivas votações de determinado candidato aos demais candidatos integrantes do mesmo partido ou coligações partidárias. Assim, é possível a eleição de candidatos com pequena votação sem respaldo eleitoral, em face de outros candidatos que mesmo recebendo muitos votos, não são eleitos por não atingirem o quociente eleitoral na composição das vagas de cada partido.

O cenário desenhado permite considerar que a formação de coligações partidárias exerce influência nos processos de eleição e na posterior formação das maiorias governamentais, especialmente na representação das minorias, já que, sem tais alianças, não superariam o mínimo exigido pelo quociente eleitoral, que é uma cláusula de barreira.

Contudo, é recorrente a formação de alianças pragmáticas com finalidades meramente eleitoreiras, as quais se desfazem imediatamente após os resultados das urnas. Esse fato, inevitavelmente, frustra os critérios de escolhas adotados pelos eleitores.

Uma alternativa viável para essa situação, que busque valorizar a representação das minorias pela manutenção das coligações partidárias, mas que ao mesmo tempo, pretenda estabelecer critérios e limites para a sua realização, seria a adoção de Federações Partidárias no âmbito do processo eleitoral.

Tais federações implicariam a manutenção da união entre os partidos políticos coligados por um período de três anos após as eleições, por meio do estabelecimento de órgãos suprapartidários de direção e funcionamento comuns. Assim, haveria a ampliação dos critérios de alianças eleitorais, em detrimento de uniões meramente pragmáticas e eleitoreiras, que apenas se beneficiam do voto do eleitor.

Posto isso, parte-se da hipótese de que os partidos políticos são coadjuvantes na arena eleitoral, cujas estrelas são os candidatos. Por sua vez, na posterior arena parlamentar são os partidos políticos que concentram o protagonismo das ações, uma vez que seus líderes são os responsáveis pelas negociações com o Executivo

para a formação da coalizão de governo que sustentará a pauta das deliberações do Plenário das Casas Legislativas.

Caso essa hipótese se confirme, haverá a demonstração não apenas do descolamento entre as arenas eleitoral e parlamentar, como também entre as escolhas dos eleitores que se relacionam essencialmente com os candidatos políticos, cujas decisões parlamentares são concentradas em lideranças de partidos políticos integrados por parlamentares eleitos sem o respaldo eleitoral, puxados pela votação expressiva de outros candidatos.

O enfrentamento dos problemas aventados é complexo, especialmente porque ao considerá-los, outra discussão se eleva: o Brasil adota o sistema presidencialista de coalizão, conjugado ao modelo federal de Estado, com multipartidarismo e sistema de representação proporcional. Com esse contexto, indaga-se até que ponto a formação de coalizões no âmbito do sistema de governo poderia sofrer implicações dos sistemas partidário e eleitoral, haja vista que no atual quadro brasileiro, dificilmente o resultado das eleições propicia uma coalizão natural de governo majoritário.

Surgem então as análises sobre qual o papel, o peso e a importância dos partidos políticos na construção da coalizão de governo e a influência do sistema eleitoral por meio das coligações partidárias; sobre a manutenção de cláusulas de barreira com a preservação das escolhas das minorias e a opção de determinado tipo de sistema de votação.

Em suma, no que concerne a todos os problemas aventados para a análise sobre o funcionamento do sistema de governo brasileiro, o presente estudo abordará, de forma ampla, o sistema político por meio da conexão eleitoral, ou seja, o sistema eleitoral e o sistema parlamentar conjuntamente. Trata-se da interação entre as arenas eleitoral e parlamentar, com determinações e condicionamentos recíprocos.

O fato é que o Brasil, ao longo de sua história constitucional, já adotou diversos sistemas políticos norteadores, no que se refere - tanto ao processo eleitoral quanto ao processo de criação e manutenção de uma base governista e oposicionista - bem como de articulação das funções do poder no âmbito do Executivo e do Legislativo.

Por essa razão - talvez não seja a solução para as muitas crises políticas - tanto se fala na realização de mais uma reforma política ampla, como já ocorrida

sucessivas vezes. O debate é complexo; todavia, deve-se partir da premissa de que nenhum sistema de governo é perfeito, sendo que, inevitavelmente, sofre implicações do sistema eleitoral, razão pela qual não deve ser apreciado de forma isolada e fragmentada.

Portanto, para fins da delimitação do tema, e, na discussão sobre o Presidencialismo de Coalizão, a análise deve ter como objeto três abordagens.

A primeira abordagem, realizada no capítulo 2, analisará as democracias de Estados abertos e plurais, cuja tensão e insatisfação de seus segmentos sociais faz transparecer uma constante percepção de crise política.

No caso brasileiro, observa-se uma sociedade com histórico de passividade diante das deliberações governamentais, mas que, recentemente, comporta-se de maneira insurgente, como se não fizesse parte ou mesmo como se não tivesse responsabilidades compartilhadas com o Poder Público e, deste, fosse apenas vítima. O clamor existente detém-se nas reformas do sistema político como a única solução possível, ou a mais satisfatória, como um fetiche.

Já nos capítulos 3 e 4 serão analisados os principais sistemas de governo constitucional, e ainda, a forma como são adotados em países que lhes servem como paradigma. O estudo de suas peculiaridades, condições de implantação, legitimação, defeitos e virtudes, propiciará a conclusão por um modelo que se adeque à realidade brasileira, sem que se incorra no equívoco de ser proposta mera cópia de estruturas jurídico-institucionais adotadas às realidades diversas.

Uma vez analisados os principais sistemas de governo adotados pelas democracias constitucionais contemporâneas, o presente trabalho de pesquisa partirá de dois pressupostos: o primeiro é que o sistema político-constitucional brasileiro teve como parâmetro de implantação o modelo norte-americano, no qual uma Constituição solene estruturou a forma federada de Estado, a forma republicana e o regime democrático de governo. As funções do Poder estão perceptivelmente divididas em um legislativo federal bicameral, um judiciário de cúpula na figura de uma Suprema Corte, e um Executivo unipessoal, exercido pelo presidente da república, o que nem sempre ocorre em outros ordenamentos políticos.

Em ambos os modelos, os Estados-membros exercem significativo papel nas decisões políticas federais, seja por meio do Senado Federal, seja por meio dos governadores estaduais com ascendência sobre os deputados federais. Tais influências variam em maior ou menor medida, de acordo com o peso de cada um

desses atores e da região que ocupam, conforme as especificidades que serão adiante analisadas.

O segundo pressuposto é que todo sistema político detém virtudes e vícios, razão pela qual não há um modelo ideal, especialmente nos regimes democráticos, marcados pela constante tensão na disputa pelo poder, o que gera insatisfação aos setores que não lograram êxito na competição eleitoral. Essa tensão ocasiona, eventualmente, insatisfação quanto à legitimidade do sistema político, que passa a ser contestado, sendo que, nesses momentos é que estão passíveis de investigação sobre o sistema político vigente deter ou não os atributos necessários para a superação da crise.

Assim, o capítulo 5 analisará o sistema presidencialista norte-americano, a maneira como ele fora implantado, e como possibilitou a superação das crises políticas ao longo da sua história, indo até a sua atual conjuntura e estruturação. Isso propiciará a comparação entre o modelo original, que serviu de inspiração para o adotado pelo Brasil após a instituição da República, a fim de testar a sua validade e depurar os defeitos e, por fim, avaliar a pertinência de ser utilizado como contribuição ao atual modelo brasileiro.

Em seguida, no capítulo 6 será abordado, sinteticamente, o histórico político-constitucional do Brasil, com a finalidade de melhor compreender a maneira como o sistema presidencialista foi estruturado neste país, e ainda, de que modo o sistema partidário influiu nas sucessivas crises enfrentadas desde então.

Por sua vez, o capítulo 7 discutirá o sistema eleitoral pátrio, com o objetivo de analisar não apenas a relação candidato-eleitor, mas, sobretudo, as implicações da arena eleitoral no funcionamento do posterior sistema de governo, em razão do alinhamento político-parlamentar.

Ao final, o capítulo 8 apreciará o funcionamento do sistema de governo brasileiro, a atuação parlamentar dentro das suas atribuições regimentais, e a competência dos órgãos internos do Legislativo na dinâmica com o Poder Executivo, em um contexto de Estado Federal e representação multipartidária. Em paralelo, também haverá a análise comparativa com os sistemas de governo chileno e venezuelano, em razão das proximidades socioculturais com o Brasil, em que pesem as nítidas distinções dos modelos políticos neles implantados.

Para a consecução dos estudos almejados, foi utilizado, predominantemente, o método revisional crítico sobre o sistema político brasileiro, a fim de analisar se o

Presidencialismo de Coalizão é legítimo quanto aos objetivos constitucionais. Tem-se que é fundamental essa revisão crítica quanto ao modelo político para o estudo da estrutura já existente, e da busca por alternativas para o seu aperfeiçoamento ou, até mesmo, de nova proposta para a sua configuração.

Outro método usado foi o historiográfico, a partir da premissa de que qualquer estudo sobre o sistema político deve considerar o contexto da realidade em que ele se situa. Por isso, foi levado a cabo a historiografia das instituições políticas do país, e a historiografia dos sistemas de governo e partidário-eleitorais no Brasil.

Entretanto, foi utilizado também o método observacional empírico sobre como funcionam e quais os efeitos reais decorrem das práticas políticas brasileiras. O Direito, como ciência social aplicada, impõe a análise da realidade e das práticas jurídicas para a busca de um modelo normativo eficiente.

O quarto e último método adotado foi o comparativo, por meio do qual serão analisados os sistemas de governo e sistemas partidário-eleitorais dos países que serviram de inspiração para o sistema político brasileiro, ou que possuem realidades próximas às brasileiras. Sua importância consiste em evitar a utilização de meras reproduções de modelos e estruturas externas que não tenham vinculação com a realidade do Brasil, o que pode apenas agravar a situação do país, com alterações sem nenhuma perspectiva de avanços, a não ser pelo ato de fé, fato que seria uma temeridade.

Espera-se, com isso, articular o sistema eleitoral aos sistemas de governo e parlamentar, especialmente pelas possibilidades de atuação dos líderes partidários, previstas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados nas articulações políticas. Todavia, estudos neste sentido são escassos no Brasil, como sugerem alguns autores[1], e até mesmo pela abrangência de conteúdos, em que pese não possuir este trabalho a pretensão de exaurir os extensos institutos estudados.

1 [...] para compreender totalmente tanto o comportamento eleitoral quanto o Legislativo, é necessário desenvolver uma teoria das duas arenas políticas simultaneamente. Acreditamos que faltam mais estudos sistemáticos sobre a integração das duas arenas para o caso brasileiro. Como sugerido recentemente por Scott Desposat, a ênfase na literatura sobre o formato do sistema eleitoral tem sub-representado o efeito explicativo de outras variáveis, como a da organização partidária. Segundo o autor, para o caso brasileiro, as instituições eleitorais são provavelmente as menos importantes para explicar a força dos partidos na arena parlamentar (LEMOS e RICCI, 2011, p. 232).

2. A DEMOCRACIA E AS SOCIEDADES DE CRISE

O tema “crise política” é recorrente nas principais discussões do País, seja em noticiários especializados, seja no ambiente acadêmico ou mesmo nas rodas de conversas prosaicas entre amigos. Em todos os casos, a tônica é a da insatisfação, o que demanda a urgência em se proceder à reforma do sistema político, cuja legitimidade é contestada.

Por essa razão, existem várias abordagens sobre o assunto, cuja amplitude do objeto permite a análise em diversas perspectivas, tão variadas quanto sugere a ambiguidade dessa expressão, conforme observado por Sallum Júnior (2015):

> O termo *crise política* costuma ser empregado com um significado pouco determinado, referindo-se a quaisquer situações em que os padrões usuais de dominação política não parecem poder mais continuar a ser obedecidos. Empregado genericamente, ele abrange variadas situações de impasse político, de maior ou menor profundidade, que admitem diferentes “soluções” institucionais e modalidades de ruptura. (SALLUM JÚNIOR, 2015, p.308).

Tal abstração temática pode ser percebida pela indagação sobre as causas da suposta crise política. Ela pode ser decorrente do sistema partidário; do sistema de votações; do modelo de financiamento das campanhas; da deferência que os mandatários de cargos eletivos reservam à coisa pública; pela forma como as instituições públicas se relacionam e são controladas pelo Poder Judiciário e até mesmo pelo critério das escolhas sobre a alocação dos recursos públicos.

Percebe-se que o seu conteúdo, além de possuir uma imprecisa generalidade, é condicionado pelas orientações político-ideológicas dos interlocutores. Tal fato constitui óbice aos critérios de imparcialidade que demandaria o debate e contribui para a exacerbação em que ele é conduzido.

Todavia, antes de ser iniciada a investigação sobre a existência de uma crise política e eventual necessidade de alteração do sistema político, é parcimonioso que sejam apreciadas as premissas do regime de governo adotado pelo Brasil, o democrático.

Madison (1781) pondera que as “democracias sempre ofereceram espetáculo de turbulência e discórdia”, dada a sua suscetibilidade à instabilidade e ao

desacordo entre pessoas, uma vez que a liberdade de opinião é um pressuposto e as disputas pelos cargos públicos, sua condição de validade. (MADISON, 1781, p.6).

É certo que o autor federalista discorria sobre a democracia clássica dos gregos antigos, cuja compreensão - à época - era negativa, em detrimento da nova discussão republicana, como se houvesse uma oposição entre os dois institutos. Contudo, suas considerações são importantes, uma vez que a desconfiança das deliberações políticas exercidas de forma direta, de cunho segregacionista e em pequenos territórios de população diminuta, serviu para a evolução dos atuais modelos democráticos de representação indireta, em grandes extensões territoriais, sob a égide de participação pluralista e heterogênea.

Segundo Duverger (1962, p.16), “Os regimes democráticos representam, ao contrário, um esforço no sentido de estabelecer o edifício governamental sobre bases racionais”.

Em evolução ao próprio regime democrático, os Estados pluralistas, mais abrangentes e inclusivos, constituíram-se enquanto uma terceira via pelas democracias ocidentais de base liberal, com o objetivo de compreender uma unidade entre as diversas manifestações sociais de classe, ideologia, ofício, organizações e participação política.

Essa finalidade não é fácil e chega mesmo a estar em uma tênue linha entre a presunção desmedida, de um lado, e o vazio de possibilidades e ações, de outro, o que a torna passível de críticas, seja de quem defende o retorno ao Estado Liberal, seja pelos que ainda acreditam na viabilidade dos Estados Comunistas ou Socialistas[2].

2 Muitos autores discorrem que a necessidade de se realizar a reforma do sistema político passa por uma alteração mais ampla de cunho substantivo, de modo a envolver tanto o Estado, como a Sociedade. Para tanto, enveredam em discussões de cunho ideológico, o que não se pretende realizar neste trabalho. Como exemplo, segue o inesgotável contraponto entre Unger e Bobbio, onde aquele defende que a terceira via das sociais democracia foi uma tentativa fracassada de sobrevivência dos partidários de ideologias de direita, e passa a defender uma proposta de “desenvolvimento democratizante”, que, dentre outros fatores, sugestiona “passar um estágio em que mantemos o regime presidencial, mas o parlamentarizamos”. parlamentarizar o regime que denomina segunda via, para o qual difere da tradicional via de esquerda comunista. (UNGER, 2001, p. 9 e 10). Por sua vez, Bobbio (1999, p. 146, 147, 164), a partir da concepção de que o Estado liberal compreende a primeira via, o Estado Marxista, a segunda via e o Estado da Democracia Social como a terceira via, entende que a referida terceira via é uma via de sobrevivência para os partidários das ideologias de esquerda, pois incorpora preceitos socializantes às práticas liberais após a falência do comunismo. Todavia, reconhece que a implantação da terceira via restou fracassada.

Não é simples a implantação de um Estado aberto que mantenha em equilíbrio os diversos segmentos sociais, a liberdade de expressão, de crítica e de acesso ao poder. Contudo, o seu curto tempo de experimentação não pode tolher a sua consolidação, que é baseada em erros e acertos típicos do amadurecimento.

Talvez o próprio Estado aberto seja uma utopia. Mas pode ser que o percurso a ser trilhado seja mais relevante do que o seu resultado, desde que o caminho seja sempre contínuo e em evolução, ainda que lenta, mas apropriada à complexidade dos esforços intentados.

Assim compreendido, torna possível que as próprias contradições, sabidamente existentes no Estado pluralista, sejam vistas com mais zelo, na tentativa do seu aprimoramento, ao invés do seu abandono e aniquilamento. Sobre o tema, assevera Burdeau (2005):

> [...] É um Estado que se quer instrumento de paz, uma vez que se louva na coexistência das boas vontades e da harmonização dos esforços; ora, na verdade, ele vive só da luta, ora aberta, ora sorrateira, das facções. É um Estado que tem o objetivo de fortalecer o Poder, dando-lhe como base a sociedade inteira; ora, na prática só conhecemos uma autoridade oficial enfraquecida pela concorrência dos poderes de fato, dividida pelas exigências deles, quando não é colonizada por eles. É um Estado que tende a assegurar ao máximo a coincidência entre a vontade dos governos e a dos governados, portanto, na prática a realizar o governo do povo e pelo povo e, no entanto, nele o povo se acha incapaz de governar, paralisado pela abundância e pela contradição de suas vontades. É, enfim, um regime que se pretende respeitoso da pessoa humana e que redunda. Em última análise, em seu embrutecimento pelas propagandas e em sua sujeição pelos grupos de interesses ou pelos partidos.
> [...] Mas o que caracteriza o Estado Pluralista é que nele tais pretensões são legítimas. O Estado não teria motivo para opor-se a elas, uma vez que é um Poder aberto a todas as solicitações do grupo. (BURDEAU, 2005, p.122 e 123).

O Estado pluralista apenas é viável em um regime de governo que seja aberto, isto é, de viés democrático, sendo que essa associação torna a manifestação de pensamento e de tentativa de acesso ao Poder, em uma perspectiva pragmática, uma possibilidade a quem se aventurar a postular, desde que por meio das condições preestabelecidas, o que não lhe retira os atributos de uma luta aberta, luta essa nem sempre franca, mas, como acima observado, legítima, pois é antagônica à ausência de disputa nos Estados autoritários.

Como decorrência, para eleger-se eleitoralmente, nessa sociedade complexa e multifacetada, é necessário um discurso que seja razoavelmente aceito pelo maior número possível de correntes e segmentos. Além disso, para manter-se no Poder se

faz mister a cautela nas ações e nas políticas de governo, de modo a não comprometer o apoio adquirido. Ou seja, que não haja mudanças abruptas e revolucionárias.

Não é forçosa a constatação de que durante a competição eleitoral os atores políticos realizam promessas heterogêneas e/ou até pouco ortodoxas, com a finalidade imediatista de angariar o maior apoio possível para a chegada ao Poder.

Entretanto, como a maior parte das promessas feitas, mesmo as de boa-fé, demandam tempo para produzir resultados, é esperada uma gradual perda de apoio popular ao longo do mandato. Em igual medida, espera-se que haja uma perda na base de apoio político-parlamentar, em razão do posicionamento estratégico dos setores oposicionistas e dos próprios aliados de orientação mais pragmática.

Essa é a razão pela qual as grandes reformas político-estruturais do Estado apenas são possíveis se forem tentadas no início dos mandatos políticos. Contudo, elas não são levadas adiante pelo fato de que os seus benefícios são perceptíveis à população apenas a médio e longo prazo, ao passo que atingem imediatamente os setores político-parlamentares necessários para a sustentação política do Presidente da República.

Haggard e Kaufman (1995) se posicionam em sentido semelhante:

> Numa formulação de uso corrente, argumenta-se que apenas o Executivo reuniria as condições ideais para fazer face aos três principais obstáculos políticos inerentes às reformas: o problema de ação coletiva gerado pela natureza pública da reforma (todos querem a reforma mas preferem que os outros arquem com os custos das mesmas); as consequências distributivas esperadas das reformas e a consequente organização dos interesses eventualmente prejudicados em coalizões de veto; e a baixa taxa de desconto dos atores gerada pela diferença entre o timing eleitoral e o timing dos benefícios futuros das reformas. (LIMA e LIMA JÚNIOR, 2014, p.15, apud HAGGARD e KAUFMAN, 1995).

Por isso, é pertinente a definição de Burdeau (2005) acerca do paradoxo do Estado pluralista por ser “[...] o regime que, oferecendo a todas as exigências sociais a possibilidade de serem ouvidas, é igualmente aquele em que elas têm menos possibilidades de serem ouvidas”. (BURDEAU, 2005, p.125).

Conclui-se que as sociedades democráticas em Estados plurais encetam governantes com fragilizado poder de ação. É uma situação que, apesar de não ser a mais desejável, a princípio, é a mais estável, o que é outro contraste. Isso porque a fragilidade do poder de ação do governante e a tenuidade entre as escolhas

políticas para a manutenção de uma base de apoio ampla e heterogênea reduzem o voluntarismo personalista dos governantes, em grande medida sem nenhuma vinculação com a realidade.

Embora as ações adotadas não agradem a todos de forma efetiva, ao menos terão garantido um mínimo de expectativas supridas. Em outras palavras, as sociedades democráticas plurais não se veem satisfeitas de forma imediatista, o que gera descontentamento e frustração, mas têm como garantia uma constância gradual nos seus desenvolvimentos e na busca pelo bem comum.

Ressalte-se que não se pretende defender uma posição de manutenção do "*status quo*" em sua integralidade, uma vez que qualquer mecanismo institucional ou jurídico pode, depois de passar pelo crivo da experimentação, evidenciar a necessidade de ajustes pontuais ou em maior medida. Mas não se pode abdicar da maturação dos institutos e dispositivos legais antes de uma complexa reforma.

Entendimento diverso a esse conduz não às reformas, mas sim às revoluções, movidas pelas paixões e pelo imediatismo, com consequências imprevisíveis, conforme a ponderação de Carlo Cattaneo, citado por Bobbio (2000):

> [...] Nem o reformista nem o revolucionário são providencialistas: mas enquanto o revolucionário acredita mais na força de vontade, o reformista acredita mais na força criadora da razão (cujos caminhos são mais longos, lentos e misteriosos e, o que mais singular, com frequência ocultos). Tanto o reformista quanto o conservador não são, como o revolucionário, simplificadores: têm o sentido da complexidade da história e, portanto, da desproporção, que para o homem de boa vontade é como uma perpétua condenação, entre o esforço e o resultado. Mas, se para o conservador essa complexidade é um emaranhado inextricável porque ninguém sabe onde estão as suas pontas, para o reformista é um emaranhado feito de muitos nós possíveis de serem desfeitos, contando que sejam enfrentados um por vez. Enquanto gradualista, o reformador não é o conservador que está sempre propenso a enxergar em uma inovação, mesmo que parcial, um salto no escuro, e para o qual os tempos nunca estão maduros, mas tampouco é o revolucionário, que acredita nos saltos qualitativos e antecipa com o seu próprio desejo, e talvez com uma ação intempestiva, a maturidade dos tempos. (BOBBIO, 2000, p.5631-5632).

Diante dessas considerações sobre o regime democrático em um Estado plural e aberto, tem-se a premissa de que, em razão dos seus atributos, a insatisfação de parte da sociedade é fator regular e fonte da legitimidade de todo o sistema, por permitir exatamente as manifestações. Nesses casos, a solução é a alternância dos grupos que estão no poder ou a alteração pontual do ordenamento jurídico ou das instituições, o que conduz à reforma e elide a revolução.

Diante da insatisfação de parte da sociedade, há que identificar a necessidade de se proceder ao expediente excepcional das reformas, uma vez que se trata sempre de uma ruptura, ainda que seja em pequena escala.

Soroka[3] em seu livro "*Negativity in Democratic Politics*"[4] (2016), dispõe de dados estatísticos que revelam as percepções negativas das notícias veiculadas pelas mídias de grande parte das democracias consolidadas do Ocidente. Isso demonstra uma analogia com a situação existente no Brasil.

Assim, a mencionada crise política pode não ser o cerne dos problemas políticos do Brasil. É factível que a sua instabilidade seja mais decorrente de um amadurecimento da própria sociedade, no contexto da retomada do regime democrático (STARLING, 2006, p. 76).

Entretanto, deve-se considerar que, quanto mais uma sociedade melhora os seus indicadores sociais, econômicos e culturais, mais consciente ela se torna e mais exigente ela fica, quanto aos atos dos seus governantes. Sendo assim, o que pode sugestionar uma crise, é, na verdade, apenas um sintoma da regularidade democrática da referida sociedade plural, e não uma necessidade de reformas, conforme se depreende na análise de Avritzer (2016):

> Temos uma situação que classifico de *impasses da democracia no Brasil.* Por *impasse*, entendo uma crise de crescimento e de evolução da cultura democrática no país. Se, de um lado, todos os indicadores são positivos, de outro parece existir um incômodo em relação à democracia, que não chega a ser um mal-estar e está relacionado a diversos indicadores: aumento das expectativas da população em relação ao governo que não se traduziram em melhor performance ou em piora de indicadores da mídia em relação ao governo, como ocorre em todas as democracias do mundo. (AVRITZER, 2016, p.9).

Além de todas essas considerações iniciais, se faz necessária uma última observação, e agora especificamente sobre a sociedade brasileira, inserida em um Estado que se pretende democrático, aberto e plural.

A sociedade nacional sempre esteve habituada ao sistema de patronato, no qual um tutor de figura paternalista satisfaz suas pretensões, ou mediante a atuação de um Chefe do Executivo forte e carismático, ou por meio da atuação providencial

3 SOROKA, Stuart N. **Negativity in Democratic Politicis.** Cambridge University Press. June 2014.
4 AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2016, p.9.

de juízes ativistas “engajados republicanamente”, com suas minirreformas pontuais, em desconsideração às atividades parlamentares.

Para a compreensão desse fenômeno é importante a regressão às antigas relações culturais que remontam ao berço da civilização brasileira. Faoro (2008) aponta que, desde o embarque lusitano em terras americanas, o mercantilismo e, posteriormente, o capitalismo, foram tarefas do Estado, “capitalismo de Estado”, desvinculado de qualquer participação de domínio pela sociedade, designado por ele como um capitalismo politicamente orientado ou “Estado patrimonial de estamento”. (FAORO, 2008, p. 40 e 62).

Nessa forma de capitalismo, marcado por uma forte relação organicista, vinculada aos valores e ao fetiche dos cargos públicos, a burguesia domesticada cumpria o mero papel de intermediária entre o Estado brasileiro - sócio e ao mesmo tempo patrão - e os demais países nas trocas comerciais.

O Estado patrimonial era o centro das ações. Não havia espaço para a livre iniciativa e para a autonomia social, em uma cômoda relação tanto para o Poder Público, que tudo provê, quanto para a sociedade, que de tudo é provida e que vivia em um estágio infantil que não lhe impunha a necessidade de assumir responsabilidades, como definiu Faoro (2008):

> Quatro séculos de hesitações e de ação, de avanços e recuos, de grandeza e de vacilação serão a resposta de um passado teimosamente fixado na alma da nação. Estado e nação, governo e povo, dissociados e em velado antagonismo, marcham em trilhas próprias, num equívoco renovado todos os séculos, em contínua e ardente procura recíproca. (FAORO, 2008. p.114).

Para explicar esse fato, Faoro (2008) destaca que é decorrente da ausência da consolidação de uma estrutura feudal tanto no Brasil, quanto em Portugal. Para este autor, “O serviço ao rei e o serviço aos senhores, por meio do conceito de vassalagem, não constitui uma obrigação ou um dever - forma um apoio livre, suscetível de ser retirado a qualquer tempo”. (FAORO, 2008, p.37).

Devido à ausência de uma relação vinculativa de direitos e de obrigações entre vassalagem, senhores feudais e o próprio Estado, os países nos quais ocorreu o desenvolvimento do feudalismo efetivaram a ampliação das relações sociais e de solidariedade, elementos celulares, o que foi observado, posteriormente, na implantação do modelo de democracia dos Estados modernos, e

que faltou ao Brasil, onde, sabidamente, tal fenômeno não ocorreu.

Assim, tem-se que para Faoro (2008), a não ocorrência do Feudalismo nos Estados de origem greco-romana (e em todos os países que destes Estados sofreram influência direta em suas formações) resultou em um “desvio na formação da nação politicamente orientada”. (FAORO, 2008, p. 36).

O populismo, um fenômeno presente do Brasil, especialmente após a instauração do Estado Novo getulista, nada mais é do que a atualização do Estado patrimonial e estamental à nova realidade dos tempos. Ele aproxima o Estado das camadas massificadas da população, por meio da figura heteronomamente construída na personagem de seu líder carismático, e permite alcançar seu único objetivo: a perpetuação das estruturas do Poder.

Em outras palavras, trata-se apenas de uma reprodução mimética da tradição do país, na qual o Estado é personalizado pelo seu líder carismático ou pelas pessoas por ele indicadas, cujo grupo político usufruiu das regalias e benesses do Poder. Apenas essas pessoas seriam capazes de guiar os destinos da nação, o que inclui cuidar dos problemas e mazelas da população.

É impressionante como permanece atual a observação feita por Hambloch (1936) sobre o Brasil, segundo o qual:

> Possíveis homens fortes no Brasil não fazem apelos públicos comoventes. Eles desprezam o povo. Estão simplesmente preocupados com a formação de uma clientela, a fim de permanecer no poder, e sua única política dirige-se a abolir as liberdades públicas, amordaçar a imprensa, proibir reuniões públicas, destruir a autonomia local, e fazer com que toda a vida do país – e a vida individual de cada cidadão – dependa do poder supremo, quer este poder seja uma ditadura provisória quer seja constitucional. (HAMBLOCH, 1936, p. 33-34).

O fato é que a sociedade brasileira fica em uma cômoda posição de não se autorresponsabilizar pelas escolhas e práticas políticas adotadas no país, sob o argumento de que delas não fez parte. E uma vez descrente com as suas instituições e situação política, não assume um papel ativo de participação cívica. Ao contrário, apenas questiona todo o sistema político e toda a classe política, como se estivesse alheia a ele e dele não fizesse parte, a não ser como vítima, razão pela qual pede, genericamente, a sua reforma. Tal reforma, a partir da simples aprovação de um novo regramento jurídico, teria o condão de mudar os rumos do país e conduzi-lo a um futuro edílico de progressos inimagináveis.

Oliveira (2007) e Santos (2006), em suas obras distintas, também fazem essa ponderação:

> A promulgação de um novo texto constitucional, por si só, não é capaz de transformar a realidade (OLIVEIRA, 2007, p. 6).
> Instaura-se, no mínimo, uma situação paradoxal: todos os problemas de governabilidade e mesmo as supostas crises políticas e morais seriam culpa do texto da Constituição [...] (OLIVEIRA, 2007, p. 7).
> A reforma política no Brasil se tornou uma espécie de superstição – modificações, de preferência radicais, são vistas como capazes de grandes transformações na cultura cívica de candidatos e eleitores. (SANTOS, 2006, p. 223).

A doutrina diverge quanto à necessidade de uma reforma de todo o sistema político brasileiro, ou ainda, sobre a necessidade de ajustes ao sistema eleitoral ou ao sistema de governo, apenas. Para muitos, mais importante do que a realização de reformas legislativas é a construção, no Brasil, de um “patriotismo constitucional” com atuação e experimentação democrática da sociedade. (OLIVEIRA, 2007, p. 3).

Logo, a sociedade brasileira nunca assumiu, de forma ativa e duradoura, essa titularidade de direitos fundamentais de participação política, salvo períodos intermitentes, como o da “Marcha pela Família”, pedindo a deposição de João Goulart; as “Diretas-já”, para a redemocratização à época do regime militar; os “caras pintadas”, pelo afastamento de Collor, e o pedido de afastamento de Dilma Rousseff. Ao revés, foi sempre tutelada pelo coronel local, e este, substituído pelo paternalismo dos governantes carismáticos e populistas, ou por Estados autoritários que asfixiaram as manifestações populares.

Em todos esses períodos, a sociedade brasileira comportou-se muito mais como consumidora de políticas públicas vindas de uma verticalização pelos governantes e, caso esses agentes públicos não cumprissem com todas as expectativas, eram depostos, situação que se perpetua até o presente momento.

Independente de qualquer reforma, e, por mais necessária que ela seja, a solução para o problema não virá pela alteração jurídica realizada, mas sim, pela encampação da responsabilidade pela própria sociedade, em esforço perene, paulatino e sem imediatismo nos resultados.

Os governantes são reflexos dos governados em um único quadro sociocultural. Não há vítimas em uma sociedade democrática aberta e plural; há sim, uma responsabilidade compartilhada, da mesma maneira em que não há heróis salvadores, mas apenas o resultado de uma soma de esforços, os quais, em muitas

vezes, foram iniciados há muitas décadas. Isso é amadurecimento democrático, o que exige tempo e, sobretudo, parcimônia.

É valiosa a observação de Bobbio (1999):

> [...] uma Constituição, mesmo quando perfeita, tem a função de estabelecer as regras do jogo. Não pode e não deve estabelecer como se deve jogar. Se o fizesse não seria mais uma Constituição democrática.
> [...] O modo de jogar, dentro de determinadas regras, depende unicamente da habilidade dos jogadores. Também é certo que a habilidade dos jogadores depende de certas regras. (BOBBIO, 1999, p. 188).

Habermas (apud OLIVEIRA, 2007) desenvolve, nesse contexto, a formulação do patriotismo constitucional em um caráter ético-político:

> [...] pois permitiria lidar tanto crítica e reflexivamente com a questão acerca da responsabilidade histórica em relação ao nazismo, quanto agora possibilitaria um sentimento legítimo de autoestima diante do processo político, na Alemanha, de consolidação do Estado Democrático de Direito, fundado nos direitos constitucionais, garantidores das autonomias pública e privada dos cidadãos. (OLIVEIRA, 2007, p. 3).

Portanto, a conceituação de patriotismo constitucional por Habermas pode ser aplicada à realidade brasileira quanto à necessidade de construção, por aqui, de uma identidade constitucional depois da redemocratização do Estado. Ela deveria ser formada conjuntamente a uma crítica reflexiva frente ao Estado e à sociedade, que deve assumir o seu papel cívico autônomo, assim como as responsabilidades a ele inerentes, de forma a elidir a dependência do paternalismo estatal e a mudança das práticas políticas, sem necessariamente serem alteradas as regras do jogo, ou do cenário político.

3. SISTEMAS DE GOVERNO

Diante da premissa sobre a importância da análise das democracias estabelecidas nos Estados plurais, e das reservas que se deve ter quanto à necessidade de reformas para uma imediata solução de supostas crises políticas, passa-se à abordagem dos sistemas de governo.

Duverger (1962) conceitua os sistemas de governo pelas nomenclaturas “regime político” ou “regime de governo”, segundo o qual:

> No sentido amplo, chama-se regime político a forma que, num dado grupo social, assume a distinção geral entre governantes e governados. Numa concepção mais restrita, o termo “regime político” aplica-se tão-sòmente à estrutura governamental de tipo particular de sociedade humana: a nação. (DUVERGER, 1962, p. 9).

Já para Souza Júnior (2012), o sistema de governo “[...] é o modo como as instituições do poder público estão arranjadas para viabilizar suas funções específicas no esforço conjunto de atender às exigências do bem comum”. (SOUZA JUNIOR, 2012, p. 685).

Em uma concepção de Estado Democrático, pode-se conceituar o sistema de governo como sendo o modo de estruturação das funções do Poder Público e de suas instituições de representação social, no cumprimento de suas finalidades para viabilizar o esforço democrático, segundo o ordenamento vigente.

A opção por determinado sistema de governo, ou regime político, constitui uma importante decisão constitucional, já que os processos de seleção dos postulantes aos cargos públicos qualificarão a deferência que o ordenamento jurídico mantém sobre as escolhas dos eleitores e a proximidade entre esses e os seus representantes. Entretanto, a forma como o Poder é exercido após as eleições pode macular qualquer virtude angariada durante o pleito eleitoral, e desconfigurar os esforços pela unidade da gestão da coisa pública.

É o sistema de governo que estabelece a divisão do Poder entre as suas funções, a abrangência das suas atribuições e como elas interagirão entre si, no cumprimento das finalidades constitucionalmente estabelecidas.

Definido o seu modelo, o ato seguinte será a designação das competências dos órgãos governamentais que o comporão. De acordo com Duverger (1962):

> Duas grandes categorias de organismos governamentais podemos distinguir: as Assembléias, órgãos coletivos formados de um número bastante grande de membros, que individualmente não dispõem de qualquer poder, e os órgãos constituídos por um só homem, ou uma pequena comissão, ou pela justaposição dos dois. Torna-se muito incerta a terminologia aplicável a esses: ora são chamados "órgão de governo" no sentido estrito. Nem uma nem outra dessas denominações é satisfatória; a primeira só é válida numa forma particular de regime político, em que as Assembléias são incumbidas do poder qualificado do "Legislativo" e dos outros organismos, do poder qualificado do "Executivo" [...]. (DUVERGER, 1962, p. 28 e 29).

Eventual critério de adoção do sistema de governo poderá determinar um Executivo com poderes ampliados em face do Legislativo, com reduzidas possibilidades de controle e alteração até as futuras eleições. Por outro lado, é possível que ocorra o predomínio de um Legislativo atuante diante de um Executivo fragilizado e sem maioria preponderante no Parlamento. Poderá até mesmo haver um Executivo que governe sem maioria no Legislativo, quando ocorrerá o fenômeno do "governo dividido".

Percebe-se então que a instituição de um sistema de governo, sem a observância das características e peculiaridades de cada sociedade, poderá resultar no descolamento da vontade das urnas e no exercício do poder de modo estranho à compreensão e expectativas dos cidadãos. Essa realidade fomentaria a insatisfação e o aparecimento de crises políticas.

Por essa razão, passa-se à análise dos principais modelos de sistemas de governo e, posteriormente, à sua aplicação em países que funcionam como referência. Tal abordagem permitirá a compreensão sobre o atual sistema adotado pelo Brasil, e se existe eventual necessidade de amplas reformas ou apenas de pontuais alterações.

3.1 O Presidencialismo

O sistema presidencialista de governo possui como característica principal uma divisão mais acentuada das funções do Poder, nas esferas executiva, legislativa e judiciária, cada uma com atribuições bem delimitadas. Ao Legislativo incumbe a inovação do ordenamento jurídico; ao Executivo a implantação das determinações legais e, ao Judiciário, a conformação dos atos legislativos e administrativos aos preceitos constitucionais e normativos. Todavia, essa

delimitação pode variar em cada país, de modo a ser mais hermética ou mais fluida no âmbito da interação entre as funções do Poder[5].

Em todos os casos é característica do Presidencialismo uma concentração maior de atribuições na função executiva do Poder, responsável tanto pela chefia do Estado, quanto pela chefia de Governo, exercidas unipessoalmente pelo Presidente da República. Incumbe a ele, além do poder de veto às proposições normativas do Legislativo, a condução da gestão pública, com o auxílio direto dos Ministros de Estado.

No quadro administrativo, enquanto o Presidente da República e os ministros de Estado compõem o governo, os demais membros do Executivo integram a Administração Pública. Pela maior delimitação das atribuições de cada função do Poder, há uma ausência de compartilhamento de responsabilidades entre o Executivo e o Legislativo, quanto ao resultado das políticas tomadas.

É uma realidade diversa da existente nos sistemas parlamentaristas, em que o Legislativo possui função mais destacada de controle dos atos do Executivo ao invés da inovação normativa, uma vez que é ele quem indica o primeiro-ministro de sua confiança para a realização do plano de governo. Assim, enquanto há convergência nas posições de ambos, o Parlamento se comporta mais na ratificação das ações e propostas do chefe de Governo.

No Presidencialismo, além da eleição dos parlamentares pelo voto direto, o Presidente da República também é eleito por meio do sufrágio, podendo ser de forma direta pelos eleitores, como no caso do Brasil, ou indireta, por intermédio de

5 Nos Estados Unidos da América a delimitação das competências entre as funções do Poder é mais rígida. O Legislativo detém a exclusividade da inovação legislativa, mesmo em matéria inerente à composição e estruturação da administração pública, como a criação e extinção de cargos do Executivo e até de criação de políticas públicas e gestão de gastos, ao passo que ao Executivo compete executar as determinações legais, sem competência sequer de iniciar proposições normativas. Todavia, é assegurada ao Presidente da República a utilização de “ordens executivas”, instrumento razoavelmente similar às medidas provisórias previstas no Brasil, o que lhe confere maior dinamismo nas ações, além da liderança natural do processo político que exerce em razão da legitimidade do voto. Acerca deste tema, pode ser encontrado em Cintra (2005). (Este assunto será abordado com maior profundidade no capítulo 4, subitem 4.5 e no cap. 5). No Brasil, por sua vez, o Executivo possui maiores competências, especialmente nos casos da iniciativa privativa das matérias relativas à criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos, e pessoal da administração dos territórios (BRASIL, 1988, art. 61, II, a, b). Ao Legislativo, nesses casos, compete apenas a apreciação, sem poder para aumento de gastos, salvo nos casos de remanejamento ou exclusão de dotação orçamentária de mesmo valor. (Congresso Nacional, 2006, Arts. 37 a 42, da Resolução Comum n. 01). (O assunto será abordado com maior profundidade no capítulo 4, subitem 4.6 e cap. 9).

um colégio eleitoral, como é o caso dos EUA[6]. Em quaisquer dessas hipóteses, o Legislativo não participa da eleição do chefe do Executivo, gerando a possibilidade de coexistência de atuações com orientações políticas divergentes entre as duas funções do Poder, denominada como "governo dividido".

Portanto, é possível que nesse sistema haja mais tensão no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, já que o presidente da república possui elevada autonomia em relação ao Legislativo para cumprir seu plano de governo, e com estabilidade no cargo até a realização de novas eleições periódicas, à exceção do "*recall*", nos países em que ele é previsto[7] ou do "*impeachment*"[8].

Nesse contexto, o Poder Judiciário detém atribuições similares às do Poder Moderador, na forma prevista por Benjamin Constant[9]. Incumbe aos magistrados e, em especial, ao seu órgão de cúpula, o exercício da moderação por meio do controle de constitucionalidade dos atos normativos, em sede de "*law reviews*" e da licitude da conduta dos agentes públicos.

Como exemplo, Ackerman (2009)[10], ao discorrer sobre o processo de implantação do "*New Deal*", de Franklin Roosevelt, analisou a atuação da Suprema Corte sobre a atuação do Executivo e do Legislativo nos momentos de tensão entre ambos. À época do primeiro mandato de Roosevelt, a Suprema Corte era dominada pela maioria republicana, enquanto o Presidente da República era democrata, isto é, havia uma polarização ideológica.

No histórico político norte-americano, toda vez em que um dos Poderes assume a posição de vanguarda para a transformação social, como ocorreu com o

---

6 A análise mais detalhada sobre o sistema de governo norte-americano consta no Cap. 4.5 e Cap. 5.

7 O recall, também denominado de cláusula de revogação ou referendo revogatório, constitui-se complexo e, às vezes, moroso e burocrático instrumento de retirada do Presidente da República no curso do mandato por meio de consulta popular. Está previsto no art. 72 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela (VENEZUELA, 1999), assim como em diversos estados-membros norte-americanos, entre eles Alaska, Arizona, California, Colorado, *District of Columbia*, Georgia, Idaho, Illinois, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, *New Jersey*, *North Dakota*, Oregon, *Rhode Island*, Washington, Wisconsin (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURE, 2016).

8 A retirada compulsória do Presidente da República pelo Legislativo, nos casos do "*impeachment*", exige a ocorrência de crime de responsabilidade, com previsão expressa dos atos ilícitos praticados, o que elide a mera discricionariedade. Ademais, embora ocorra no âmbito do Legislativo, a condução do processo será realizada pelo chefe do Judiciário, para assegurar a sua legalidade.

9 CONSTANT, Benjamin. **Princípios políticos constitucionais: princípios políticos aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à constituição atual da França (1814)**. BASTOS, Aurélio Wander (Org.). Trad. Maria do Céu Carvalho. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989.

10 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p. 411.

Executivo liderado por Roosevelt, a Suprema Corte foi instada pelo Legislativo a se manifestar, no sentido de decidir se as políticas implantadas seriam ou não causas de modificação da Constituição.[11]

Caso fossem assim consideradas, haveria a necessidade de observação do procedimento de ratificação da emenda por dois terços (2/3) dos Estados-membros, conforme previsão do art. 5º. da Constituição daquele país, o que seria um considerável obstáculo às pretensões do Poder que se pretende transformador, e, uma possível vitória do Poder que se posiciona de modo conservador.[12] Claramente uma situação de moderação pelo Judiciário:

> [...] no sistema estadunidense, a Suprema Corte determina de forma ampla se uma revolução constitucional deve ser codificada nos termos do art. 5º. Somente se os Juízes se recusam a reconhecer a legitimidade de uma transformação, o Presidente e o Congresso têm a iniciativa de seguir o caminho do art. 5º. (ACKERMAN, 2009, p. 411).

Entretanto, os tribunais ativistas, tanto no viés da politização do direito, como no da judicialização da política, podem vir a ultrapassar a mera moderação, na medida em que, nesses casos, exercem o controle, inclusive, da escolha das políticas públicas, como é o caso da judicialização da saúde e da sua relação com as leis orçamentárias e financeiras. São situações que exigem uma reordenação das forças para a estabilização do equilíbrio entre as funções do Poder, realizada paulatinamente, uma vez que equilíbrio não é estaticidade. A acomodação dos Poderes nessas circunstâncias constitui o sistema de freios e contrapesos.

Fiuza (2004) sintetiza as principais características do Presidencialismo da seguinte forma:

> - separação de funções do Estado (legislativa, executiva e judiciária);
> - Poder Executivo unipessoal (monocrático);
> - independência rigorosa entre o Executivo e o Legislativo, com uma interdependência por coordenação, caracterizada pelo sistema de freios e contrapesos;
> - o veto (pelo Presidente);
> - o controle de constitucionalidade (pelo Judiciário), e
> - eleição direta ou indireta do presidente. Quando indireta (como nos EUA e na Argentina), nunca pelo Parlamento, e sim por um colégio eleitoral

11 Isso também ocorreu em vários momentos da história norte-americana, como durante a ratificação da 13ª e da 14ª Emendas no século XIX, e durante a Corte de Earl, no início da segunda metade do sec. XX, como exemplificação.

12 Todavia, vale atemo-nos ao fato de os Estados Unidos da América estarem inseridos nas práticas da "*Commom Law*", e não da "*Civil Law*", sendo que nesta última há maior exigência de formalização em emendas constitucionais de políticas públicas transformadoras, especialmente no caso brasileiro, no qual há a adoção de uma Constituição analítica.

> formado por cidadãos-delegados, distintos dos parlamentares. (FIUZA, 2004, p. 213).

Dentre as virtudes do Presidencialismo destaca-se a eleição direta pelo povo para o cargo de Presidente da República, que ocorre na maioria dos países que adotam tal sistema. A eleição direta confere maior legitimidade quanto ao caráter substantivo das políticas implantadas pelo Executivo, por mais polêmicas que sejam, assim como àquelas sem maior envolvimento do Legislativo nos processos de escolha.

O voto direto garante uma interação maior do povo, com a percepção da concordância da sociedade por meio das pesquisas de satisfação e dos resultados das eleições subsequentes para os cargos do Executivo. A avaliação do apoio popular sobre as ações do Presidente da República são melhores percebidas nas eleições, tanto em sede de tentativa de reeleição presidencial, como de sua sucessão, além do êxito eleitoral dos chefes dos Executivos estaduais, regionais ou locais do mesmo grupo de apoio desse presidente.

O grande poder de ação do presidente da república, decorrente da concentração de atribuições na função executiva do Poder, e da legitimidade que lhe fora conferida pelo voto popular direto, torna-o mais propício à realização de grandes transformações e reformas na sociedade. Por essa razão, a esquerda brasileira prefere o sistema presidencialista de governo, ao contrário do que ocorre com as esquerdas no plano internacional, que apoiam o sistema parlamentarista[13].

Dentre as críticas dirigidas ao Presidencialismo, pode-se destacar a sua suscetibilidade a líderes carismáticos ocuparem o Poder, não em razão do conteúdo do seu programa de governo apresentado, mas sim, pela forma como ele é apresentado, supervalorizando atributos pessoais e maquilando o cenário político-econômico-social que o envolve. A superestimação de qualidades pessoais de líderes carismáticos, conjugada ao excesso de atribuições ao Presidente da República, torna possível o desenvolvimento de governos autoritários ou irresponsáveis.

Nesse sentido, Barroso (2006) aborda a questão:

---

13 BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil.** Instituto Ideias: Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais, 2006, p.14. Disponível em: <https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/1604367/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf> Acesso em 07 jan. 2017.

> [...] Na história constitucional brasileira, a emergência de governos autoritários sempre se deu através do fortalecimento do Executivo em detrimento do Legislativo. Foi o que ocorreu tanto na ditadura do Estado Novo, quanto no regime militar de 1964. Mesmo em momentos de normalidade democrática, a presença de um Executivo excessivamente forte tem aberto espaço a certas práticas arbitrárias. No Brasil essa crítica tem sido recentemente desenvolvida a propósito do uso excessivo de medidas provisórias no período pós-88. De fato, a ausência de responsabilidade política incrementa em demasia a liberdade de ação do governante. Essas ponderações são procedentes. No entanto, duas observações devem ser feitas.
> Em primeiro lugar, as decisões do Executivo são, em regra, controláveis pelo Poder Judiciário, o qual utilizará como parâmetros, tanto as Leis quanto a Constituição. Na verdade a atuação do Judiciário costuma ser mais incisiva no presidencialismo do que no parlamentarismo [...].
> Em segundo lugar, tanto regimes presidencialistas quanto parlamentaristas estão expostos a degenerações autoritárias [...]. Por outro lado, a ascensão dos regimes totalitários na primeira metade do século, tanto na Alemanha quanto na Itália, se deu através do sistema parlamentarista. Não foram os chefes de Estado que levaram à instauração daqueles regimes de força e iniquidade, mas Primeiros-Ministros.
> Outra desvantagem do presidencialismo – e esta sim tem gerado graves problemas à vida política brasileira – é a possibilidade de crises institucionais graves causadas pelo desacordo entre o Executivo e Legislativo. (BARROSO, 2006, p. 15).

Outro ônus do sistema presidencialista é que, ainda que o Presidente da República não tenha o apoio do Legislativo e tenha perdido o respaldo popular, a ele é garantido o cumprimento integral de seu mandato. Nesse cenário, o país ficaria imerso na estagnação política, com consequências econômicas e sociais até a alternância do Poder na eleição seguinte. Um cenário análogo a um enfermo em coma, com ventilação mecânica, à espera do imponderável.

3.2 Parlamentarismo

O traço característico do sistema parlamentarista é o protagonismo do Legislativo dentre as funções do Poder. Nele há a manutenção da sua estrutura tripartite, mas, diversamente do Presidencialismo, existe uma dualidade da função executiva e, ao mesmo tempo, o compartilhamento da responsabilidade da gestão do governo entre o Legislativo e o Executivo. Não obstante, a estabilidade das instituições e das diretrizes políticas confere distinção ao sistema.

Para Burdeau (1977), a ascensão do sistema parlamentar sucede do aumento da importância conferida ao Parlamento, na qualidade de órgão que melhor representa a vontade popular[14]. Porém, sua configuração não decorreu de um

14 BURDEAU, Georges. **Droit constitutionnel et institutiones politiques**. 18. ed. Paris: Librairie

modelo pronto; ao contrário, é fruto de longo período de experimentação e tensão entre as funções do Poder, até que chegou ao equilíbrio que hoje o caracteriza. Para a melhor compreensão desse processo, se faz mister regredirmos à sua origem.

De acordo com Duverger (1962), o ponto de partida do Parlamentarismo foi na Idade Média, - época em que a Inglaterra e a França compartilhavam semelhante modelo político-institucional - consistente na monarquia feudal. Por fatores complexos, houve na França o desenvolvimento de uma monarquia absolutista, ao passo que a Inglaterra vivenciou conseguinte monarquia limitada, que evoluiu para a monarquia parlamentar, tal qual nela hoje ainda se mantém[15].

O motivo para evoluções tão díspares entre os sistemas de ambos os países foi que na França, paradoxalmente, havia uma monarquia feudal fragilizada internamente diante dos vassalos, que constituíam uma ameaça ao Poder. Externamente, sua posição continental facilitava a pressão de invasão por povos vizinhos, de modo a demandar a urgência na manutenção de um exército permanente, o que só era possível mediante a cobrança de impostos regulares. Essa conjuntura uniu os Estados Gerais, no sentido de fortalecer o poder do monarca e, consequentemente, do Estado. Daí surgiu o Estado Absolutista[16].

A monarquia feudal inglesa, de modo inverso, derivou de um rei com ampla autoridade sobre os barões feudais, que se uniram à burguesia e à parcela do povo para reduzir os poderes reais. Por ser insular, o país não sofria ameaças de povos vizinhos, sendo as suas demandas militares e financeiras menores. Tal realidade motivava o Parlamento a não permitir a cobrança de impostos pelo rei, salvo mediante prévia justificação. Eventuais necessidades financeiras instavam o monarca a convocar o Parlamento, o que conferiu ao órgão legislativo a função de Conselho, vinculando-o às prerrogativas financeiras[17].

Limitada a Monarquia, o seu desdobramento para o regime parlamentar ocorreu a partir de 1276, quando era permitida, aos Comuns, a acusação aos Lordes sobre a prática de condutas irregulares de Ministros ou de grandes oficiais da Coroa.

Générale de Droit et de Jurisprudence, 1977, p.165.

15 DUVERGER. Maurice. **Os Partidos Políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. Difusão Europeia do Livro, 1962, p.69.

16 DUVERGER. Maurice. **Os Partidos Políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. Difusão Europeia do Livro, 1962, p.70.

17 DUVERGER. Maurice. **Os Partidos Políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. Difusão Europeia do Livro, 1962, p.70.

Surgia o "*impeachment*", cuja responsabilização individual era, inicialmente, apenada com a prisão ou a morte do homem público.

Pelo fato da pena ser exacerbadamente severa, os Comuns passaram a realizar frequentes acusações aos Ministros, quando havia mera discordância dos seus atos, de modo que o resultado seria a destituição de seus cargos, pela Câmara. Ou seja, era um modo conservador ante a ameaça de morte[18].

Já em 1714, outra relevante alteração ocorreu no sistema inglês, quando o rei Jorge I, de Hanôver (Alemanha), passou a não mais frequentar as reuniões do Conselho, inclusive por não estar familiarizado com o idioma do país. Como decorrência, o Conselho de Ministros, liderado por um dos seus integrantes que passou a presidir as reuniões, adquiriu o hábito de conduzir as políticas públicas, simplesmente com a aquiescência posterior do monarca. Uma tradição que os reis subsequentes não conseguiram alterar, em virtude do enfraquecimento da concepção de origem divina dos reis que passava a vigorar na Europa[19]. Conformou-se o Parlamentarismo.

O moderno sistema parlamentarista de governo mantém a repartição das funções do Poder na estrutura tripartite, mas de maneira diversa do que ocorre no Presidencialismo. Ele é caracterizado pela dualidade da função Executiva do Poder e, ao mesmo tempo, pelo compartilhamento da responsabilidade da gestão também pelo Legislativo.

A representação do Estado, em sua forma clássica, é exercida por um monarca, na qualidade de chefe do Estado, cujas atribuições possuem cunho eminentemente simbólico da perenidade e estabilidade das instituições, como por exemplo, a representação do Estado nos atos internacionais e a assinatura de tratados, neste caso, sob o crivo do Primeiro-Ministro. Por isso, não há obstáculos para que a população possa acessar o Poder, bem como é caracterizada como politicamente irresponsável a atuação do Chefe de Estado[20,21].

---

18 DUVERGER. Maurice. **Os Partidos Políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. Difusão Europeia do Livro, 1962, p.70.

19 DUVERGER. Maurice. **Os Partidos Políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. Difusão Europeia do Livro, 1962, p.71-2.

20 BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América.** Brasília, Câmara dos Deputados, 2015, p.5. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/estudo-sistemas-de-governo-br-fr-e-eua>. Acesso em 07 jan. 2017.

21 A responsabilidade política pela condução do governo é atribuída ao Primeiro-Ministro, na qualidade de chefe de Governo, compartilhada com o Parlamento, que possui poder para a sua

Já as atividades internas inerentes à gestão do governo e adoção das políticas públicas são realizadas pelo Gabinete, um órgão colegiado, sob a liderança do Primeiro-Ministro. Esse é eleito de maneira indireta, pelo Legislativo, e deposto de igual maneira pela sua maioria, por meio de moção de desconfiança.

Há várias modalidades de funcionamento interno do Parlamentarismo, de acordo com a sua adoção em cada país. Para Lijphart (2012), em diálogo com as ponderações de Sartori (2016), as competências do Primeiro-Ministro e forma da sua liderança perante o Gabinete na condução do plano de governo, variam de uma posição com maior destaque e relevância, como o "primeiro acima dos desiguais", a uma posição intermediária, como o "primeiro entre os desiguais", e até mesmo como o "primeiro entre os iguais", esta última exercida de maneira mais fragilizada[22].

O Legislativo é composto por parlamentares eleitos pelo voto direto da população, podendo existir sua subdivisão em duas câmaras, sendo uma delas ocupada pelo critério da tradição em razão de títulos sociais, como é o caso da Câmara dos Lordes, na Inglaterra.

Sua prominência abrange desde a elaboração das leis até a formação e dissolução do governo, pelas moções de confiança e de censura. Contudo, e de modo pragmático, o Parlamento dedica-se mais às funções de fiscalização e controle do Executivo, no âmbito da atuação do Primeiro-Ministro e do seu Gabinete ou Conselho de Ministros, devido ao fato de ser o Primeiro-Ministro quem conduz seu plano de governo apenas enquanto detém a confiança do Parlamento que o nomeia, e, por isso, goza de autonomia, por pertencer ao partido político da maioria dos parlamentares, ou por pertencer a um partido integrante da coalização majoritária.

Dessa forma, haverá maior aquiescência do Parlamento em aprovar as proposições normativas apresentadas pelo Primeiro-Ministro. Por outro lado, quando as posições de ambos se tornarem dissonantes, haverá a censura do Parlamento ao Primeiro-Ministro, ou a dissolução daquele órgão pelo chefe de Governo, mediante a convocação de novas eleições. Verifica-se assim o equilíbrio entre o Legislativo e o Executivo, baseado na relação de mútua confiança e de controle entre as duas funções de Poder, politicamente responsáveis, uma pela outra.

---

nomeação e demissão, ao passo que pode, por aquele ser também dissolvido, mediante a convocação de novas eleições.

22 LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries**. 2 ed. New Haven: Yale University Press, 2012, p.117-118.

Em que pese a dissolução do Parlamento ser uma faculdade do Executivo, ela não é usada indiscriminadamente. De modo usual, o motivo de o Primeiro-Ministro utilizar essa medida extrema se deve ao fato de ter perdido o apoio do Legislativo, relativamente ao seu plano de governo. Todavia, em sendo convocadas novas eleições, sempre há a possibilidade de a população reeleger os parlamentares que lhe retiraram o apoio, ou mesmo de ser eleita uma maioria do partido que lhe faz oposição, que antes se constituía em minoria no Parlamento.

Em qualquer dessas duas hipóteses, o Primeiro-Ministro perderá a sustentação que lhe garante a indicação na chefia do Governo. Logo, é mais fácil a busca pelo diálogo para soluções alternativas ou paliativas de consenso.

Por isso, é comum que haja uma sintonia entre o Primeiro-Ministro e o Parlamento, ou seja, uma deferência e equilíbrio entre as ações e anseios, respectivamente, do Executivo e do Legislativo. Essa é a razão de ser apropriada a observação de que o Legislativo compartilha a responsabilidade com o Executivo na condução do governo.

A base de sustentação ao Primeiro-Ministro no Parlamento poderá ser adquirida pelo apoio de apenas um partido, detentor da maioria das suas cadeiras, ou pela coalizão dos partidos políticos que perfaz a maioria. Para tanto, não é requisito que o Primeiro-Ministro pertença ao partido majoritário, bastando que tenha o apoio da referida maioria parlamentar.

Também não é condicionante para a estabilidade maior do sistema parlamentarista a estruturação bipartidária ou de dois grupos de coalizões partidárias. Contudo, quanto maior o número de partidos políticos, mais difícil será a formação de coalizões estáveis entre as agremiações políticas heterogêneas.

No ambiente de fragmentação partidária, dependendo da formação da maioria para a indicação do Primeiro-Ministro, haveria uma supervalorização do papel dos pequenos partidos[23], em prejuízo da vontade da população manifestada nas urnas. Ademais, haveria um espaço para composições pouco republicanas na construção da base de sustentação governamental.

---

23 BARROSO, Luis Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil.** Instituto Ideias: Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais, 2006, p.12. Disponível em: <https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/1604367/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf> Acesso em 07 jan. 2017.

Sobre a instabilidade gerada por coalizões de agremiações políticas na composição da maioria parlamentar em ambiente de fragmentação partidária, e, em comparação com sistemas bipartidários, Barroso (2006) observa que:

> É comum que alguns países parlamentaristas passem por períodos de trocas sucessivas de gabinete. Em 54 anos de pós-guerra, a Itália já havia conhecido 58 gabinetes. Mas o inverso também se verifica. Há casos em que um mesmo gabinete governa por diversas legislaturas. Lembre-se, por exemplo, do que tem ocorrido na Inglaterra, país em que o Partido Conservador governou por diversas legislaturas (18 anos), sendo em seguida substituído pelo Partido Trabalhista, que governa desde 1997. O sistema, portanto, nem sempre é capaz de prevenir crises, mas oferece mecanismos mais céleres e menos traumáticos para a sua superação. (BARROSO, 2006, p. 12).

É demonstrável, portanto, a melhor conformação do sistema bipartidário ao Parlamentarismo, mais apropriado à necessidade de estabilidade dentro do Parlamento para garantir a governabilidade. Nesse sistema é o Legislativo quem exerce a principal função de moderação política, sendo que sua fragmentação conduz à volatilidade das suas tomadas de decisão.

Sem essa estabilidade, a governabilidade será caracterizada pela tensão entre o Legislativo e o Executivo, com mútuas ameaças de demissão do chefe de Governo e dissolução do Parlamento, muitas delas concretizadas. Em qualquer caso, não haverá ambiente que permita a adoção de determinadas medidas que demandem maior respaldo político, de modo que as ações serão realizadas com base apenas em consensos mínimos e instáveis.

3.3 Semipresidencialismo

O sistema semipresidencialista, embora conserve características dos sistemas presidencialista e parlamentarista, não pode ser rotulado como simples amálgama entre os mesmos. Caso fosse, não teria o êxito da sua adoção em importantes ordenamentos jurídicos, como os da Colômbia, Finlândia, França, Polônia, Portugal, Romênia[24], Irlanda, Islândia, Áustria[25], Itália[26].

---

24 BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil.** Instituto Ideias: Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais, 2006, p.20. Disponível <https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/1604367/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf> Acesso em 07 jan. 2017.

Nele, assim como no sistema parlamentarista, ocorre a dualidade do Executivo e, ao mesmo tempo, o compartilhamento da responsabilidade política da gestão com o Legislativo, embora seja mantida a tripartição das funções do Poder. Porém, a chefia do Estado é atribuída ao Presidente da República, eleito diretamente pelo voto popular, quem, dentre as suas atribuições, nomeia o primeiro-ministro para o exercício da chefia de Governo na liderança do Gabinete, um órgão colegiado responsável pela gestão do governo e adoção das políticas públicas.

Portanto, no Semipresidencialismo a nomeação e a exoneração do Primeiro-Ministro podem ser atribuíveis tanto ao Parlamento, como ao Presidente da República[27].

No Semipresidencialismo, o chefe de Estado não possui apenas atribuições protocolares, típicas do Parlamentarismo. Ao contrário, o Presidente da República possui atribuições relevantes, como a condução da política externa, representação do Estado, a iniciativa de projetos de lei e a submissão de proposições normativas ao Judiciário, a nomeação e a exoneração do Primeiro-Ministro e de funcionários de alto escalão, a convocação de referendos e o comando das Forças Armadas[28].

De acordo com Duverger (1962), paira sobre a governabilidade do Semipresidencialismo uma "águia bicéfala"[29] diante do peso conferido ao Presidente da República, com atribuições de representante de Estado, mas também com relevante participação em assuntos de governo:

> [...] nem por isso o essencial da governação deixa de estar nas mãos do primeiro-ministro e do governo, que «dirigem normalmente a política da

25 LUCENA, Manuel de. **Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas**. In: Análise Social, v. XXXI (138), p. 834. Lisboa: Instituto de Ciências da Universidade de Lisboa. 1996 (apud DUVERGER). Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223395988T5cQZ6tf3Uu36ZX3.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

26 DI RUFFIA, 1984, p. 410.

27 Porém, a dissolução do Parlamento pelo Presidente da República varia conforme a previsão cada país, sendo em alguns casos um ato condicionado, como na Constituição Portuguesa de 1976, em que se fazia necessária a autorização do Conselho da Revolução (LUCENA, 1996, p. 835).

28 BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil.** Instituto Ideias: Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais, 2006, p.18. Disponível <https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/1604367/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf> Acesso em 07 jan. 2017.

29 LUCENA, Manuel de. **Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas**. In: Análise Social, v. XXXI (138), p. 835. Lisboa: Instituto de Ciências da Universidade de Lisboa. 1996 (apud DUVERGER). Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223395988T5cQZ6tf3Uu36ZX3.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

> nação, sob o olhar de um parlamento que os pode derrubar». (DUVERGER, 1962 apud LUCENA, 1996, p. 835).

O fato de ser o Primeiro-Ministro escolhido e exonerado pelo Presidente da República faz com que seu plano de governo seja condicionado à aquiescência do chefe de Estado. Porém, deve haver também uma convergência do referido plano de governo com o posicionamento do Legislativo, na medida em que a nomeação e a destituição do Primeiro-Ministro dependem, também, do aval do Parlamento.

Por outro lado, nos casos de resistência do Parlamento ao plano de governo, o Presidente da República poderá dissolvê-lo e convocar novas eleições. Contudo, tendo em vista que no Parlamentarismo a dissolução do Parlamento é utilizada com reservas, já que sempre há a possibilidade de a população eleger uma maioria opositora ao governo e ao Presidente da República. Em ambas as situações serão criados obstáculos à sua pretensa tentativa de reeleição.

O quadro político é, então, de equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, com o compartilhamento da responsabilidade entre ambos na condução do governo, como ocorre no Parlamentarismo. Entretanto, é válida a ponderação de Barroso (2006), que aproxima as atribuições do Presidente da República às do Poder Moderador, na forma prevista por Benjamin Constant:

> O Presidente da República se situa em uma posição de superioridade institucional em relação à chefia de Governo e ao Parlamento, mas esse papel especial não se legitima no exercício da política ordinária, mas na atuação equilibrada na superação de crises políticas e na recomposição dos órgãos do Estado. (BARROSO, 2006, p. 19).

Portanto, no Semipresidencialismo é o Presidente da República quem exerce a moderação política e personifica a unidade nacional, cuja eleição direta a ele confere a confiança para arbitrar o funcionamento regular das funções de Poder do Estado[30]. Conforme já discorrido, no Parlamentarismo tal papel é incumbência do Legislativo, enquanto no Presidencialismo, do Judiciário.

Embora alguns autores advoguem pela adoção do Semipresidencialismo no Brasil[31], ele é visto com reservas por outros, a exemplo de Sartori (2016), para o qual:

---

30 HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p.663.

31 Entre os que defendem que o Brasil adote o semipresidencialismo encontram-se, dentre outros, Luís Roberto Barroso. BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil.** Instituto Ideias: Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais, 2006, p.34-38. Disponível em:

> [...] presidencialismo e semipresidencialismo só têm em comum «a presença de um presidente eleito pelo povo». Quanto ao mais, os dois tipos «diferem radicalmente». A diferença consiste, desde logo, em que «o semipresidencialismo é *semi* precisamente enquanto reduz o presidencialismo à metade, substituindo uma estrutura de autoridade monolítica por um sistema de autoridade repartida». Sartori insiste em que «a única característica que todo e qualquer semipresidencialismo deve ter (por força do seu próprio nome) é uma estrutura de autoridade dual, uma configuração bicéfala. (SARTORI apud LUCENA, 1996, p. 881).

Embora Sartori (2016) seja crítico ao Semipresidencialismo, concebe-o enquanto uma alternativa menos traumática do que a adoção imediata do Parlamentarismo, para os países que pretendem romper com o Presidencialismo. Segundo este autor, a opção intermediária pelo Semipresidencialismo seria mais indicada especialmente aos países que possuam sistema partidário fragmentado, que geraria anacronismos no funcionamento parlamentarista:

> Sartori dá um conselho aos países que pensam em abandonar o presidencialismo, planta malsã fora dos EUA e que, na América Latina como noutras partes do mundo, lhe parece condenar os chefes de Estado a uma «oscilação entre o excesso de poder e a impotência». Aí, o seu conselho é que os reformadores optem pelo semipresidencialismo, já que uma súbita adopção do parlamentarismo «equivaleria a um salto no escuro e no absolutamente diverso»; ao passo que em adoptando o semipresidencialismo permanecerão «num mundo conhecido, próximo da sua própria experiência e *expertise».* Nesta ordem de ideias, de esperar seria que aconselhasse os países — como a Itália, que é o seu — descontentes com o parlamentarismo de assembleia a adoptarem um sistema parlamentar de gabinete ou um parlamentarismo racionalizado, como o alemão, em vez de se abrirem aventureiristicamente a soluções oriundas do oposto pólo político. Mas não o faz, sustentando que os sistemas inglês e alemão só funcionam bem no quadro de uma drástica redução do pluralismo político e que seria perigoso impor essa redução, qual terapia de choque, a países cujo sistema partidário é extremamente fragmentado; países esses aos quais o semipresidencialismo, que não exige tal terapia e comporta uma importante dimensão parlamentar, lhe parece «mais aplicável». (LUCENA, 1996, p. 884-885).

Com as considerações estabelecidas sobre os sistemas de governo presidencialista, semipresidencialista e parlamentarista, reputa-se que será facilitada a compreensão das suas especificidades, por meio da análise em países nos quais estão em vigor, ou que lhe servem como referência, ou ainda que possuam similaridade com a estrutura utilizada pelo Brasil. Tal abordagem será feita no capítulo seguinte, propiciando uma conclusão sobre eventual inconformidade do

---

<https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/1604367/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf> Acesso em: 07 jan. 2017.

sistema político brasileiro, ou sobre a possibilidade de sua reforma para compatibilizá-lo com a realidade que lhe seja mais adequada.

4. SISTEMAS DE GOVERNO EM PERSPECTIVA COMPARADA

4.1 O sistema de governo britânico

O sistema parlamentarista de governo surgiu e evoluiu no Reino Unido. Devido à estabilidade do seu funcionamento na experiência britânica, ele serve como modelo de estruturação para o mundo e predomina nos Estados europeus.

De acordo com Duverger (1962), “Três grandes categorias de órgãos formam as molas essenciais do sistema: a Coroa, o Gabinete, o Parlamento. A isso devemos ajuntar a independência do poder judiciário”. (DUVERGER, 1962, p. 9).

A sua formação conserva a tripartição das funções do Poder, por meio da dualidade do Executivo, na qual a Coroa exerce as atribuições de chefia do Estado e o Gabinete, liderado pelo Primeiro-Ministro, a chefia de Governo. Ao Parlamento incumbe a inovação legislativa, a fiscalização e o controle do Gabinete. As funções típicas e atípicas do Parlamento, com os seus órgãos internos especializados para tanto, foram disseminadas nos diversos sistemas políticos espalhados pelo mundo.

4.1.1 A Coroa

No Reino Unido a tradição ocupa lugar central nas relações sociais e de organização institucional. Conforme já discorrido sobre o histórico do sistema parlamentarista, o monarca gradualmente diminuiu o seu Poder em face do Parlamento, cumprindo atualmente um papel basicamente cerimonial.

Dentre as atribuições da Coroa estão a nomeação do Primeiro-Ministro indicado pelo Parlamento; a representação externa do Estado, em convergência com a política do Primeiro-Ministro e as tarefas protocolares, como o discurso de abertura anual do Parlamento, o “*Queen’s Speech”,* em que menciona as diretrizes das políticas do próximo período de governo. Semanalmente o monarca se reúne com o Primeiro-Ministro para tomar ciência dos fatos políticos e ações a serem implantadas, em uma situação análoga à de Conselheiro.

A Coroa conserva elevadas prerrogativas, ainda que estejam sob a supervisão do Primeiro-Ministro:

> Teoricamente a Coroa ainda conserva grandes prerrogativas. O rei nomeia os funcionários civis, militares e eclesiásticos, distribui honrarias e condecorações, confere o pariato, que dá o direito de participar da Câmara dos Lordes: mas, na prática, limita-se a homologar em todos esses pontos a política do gabinete.
> O fato de não ser o rei responsável por nada (em virtude do velho princípio 'o rei não pode fazer mal') [...] o rei deixou de exercer praticamente as duas prerrogativas essenciais que lhe permitiam, no tempo da monarquia limitada, dominar o Parlamento: a recusa em sancionar uma lei e o direito de exonerar ministros que têm a confiança das Câmaras (DUVERGER, 1962, p. 72 e 73).

Diante da gradual perda da condução do Estado, a importância da Coroa repousa na simbologia da estabilidade das instituições e na deferência recíproca entre as funções do Poder condensada na figura honorífica do monarca.

4.1.2 O Governo

O comando do governo incumbe ao Primeiro-Ministro, indicado pelo Parlamento e exercido mediante a "permissão" da Coroa a formação e dissolução da sua equipe. Trata-se de mera simbologia, pois caso o monarca se recusasse a conceder tal autorização, haveria o desencadeamento de uma crise constitucional.

Simbologia à parte, o Gabinete é o principal órgão do Executivo, responsável pela escolha e condução das políticas públicas. Ele é um órgão seleto, integrado pelo primeiro escalão do Governo, dentre um reduzido número de ministros que ocupam as principais pastas do Governo. O Gabinete detém responsabilidades especiais, como o Lorde presidente do Conselho e o Lorde Chanceler[32], estando todos sob a liderança do Primeiro-Ministro.

Já o Ministério é um órgão do Executivo com uma composição mais extensa de membros, formado pelos demais ministros que trabalham nos departamentos de governo, todos nomeados pelo Premiê[33]. Sob a supervisão do Gabinete, ele implanta as políticas públicas deliberadas e/ou autorizadas naquele órgão.

4.1.3 O Parlamento

32 DUVERGER. Maurice. **Os Partidos Políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. Difusão Europeia do Livro, 1962, p.72-73.
33 PARLIAMENT UK: General elections.

O Parlamento é o órgão em que repousa a essência deste sistema de governo. Ele é dividido em duas casas, a Câmara dos Lordes ou "*House of Lords*", e a Câmara dos Comuns ou "*House of Commons*".

4.1.4 A Câmara dos Lordes

A Câmara dos Lordes é composta pelos membros nomeados pelo Monarca, por meio do conselho do Primeiro-Ministro ou pela indicação da Comissão de Nomeações da Câmara dos Lordes "*House of Lords Appointments Commission*", um órgão independente criado no ano de 2000[34]. Não há a exigência de ser filiado a um partido político para ser seu integrante. Os membros desta Comissão, indicados pelo público ou pelos partidos políticos, necessitam da anuência do Primeiro-Ministro e da formalização pelo Monarca.

Há nomeações para a Câmara dos Lordes decorrentes de circunstâncias especiais, como quando um membro da Câmara dos Comuns encerra o seu mandato; ex-primeiros-ministros; alguém recomendado pelo Primeiro-Ministro quando de sua renúncia, o que é intitulado "*Resignation Honour*" ou "Honras de Renúncia", em tradução livre; ainda, ex-oradores da Câmara dos Comuns, cujo ingresso é tradicionalmente pedido pela Casa que integrava. Por fim, há a reserva para vinte e seis membros Arcebispos e Bispos da Igreja da Inglaterra, cuja vaga é renovada sempre pelo próximo mais idoso dentre os seus pares[35].

A partir da nomeação, o Lorde ou a Baronesa exercem de forma gratuita os seus ofícios, reembolsados os custos no exercício da função. Dentre as suas principais atribuições, destacam-se a atividade legiferante, em conjunto com a Câmara dos Comuns e a fiscalização das políticas públicas do Executivo, com inquirições orais ou por escrito, por meio de debates com os ministros[36].

4.1.5 A Câmara dos Comuns

34 PARLIAMENT UK: How members are appointed.
35 PARLIAMENT UK: How members are appointed.
36 Na sessão de 2014-15, os membros da Câmara dos Lordes realizaram 6394 perguntas ao governo e 188 sessões de debates, sobre assuntos diversos. (PARLIAMENT UK: What the Lords does).

Por sua vez, a Câmara dos Comuns é integrada por parlamentares eleitos pelo voto direto da população em eleições gerais, que ocorrem a cada cinco anos na primeira quinta-feira de maio[37]. Nela se concentram as principais competências do Parlamento, cujo regramento das eleições gerais foi substancialmente alterado pelo "*The Fixed-term Parliaments Act 2011*", ou "Lei de Parlamentos a Prazo Fixo", em livre interpretação.

A referida lei prevê, agora, apenas duas circunstâncias que desencadeiam as eleições gerais fora do prazo regular de cinco anos. A primeira ocorre quando se aprova uma moção de desconfiança ao Governo, por maioria simples do Parlamento, contudo, sem que este aprove uma moção de confiança a um novo governo nos 14 dias subsequentes. A segunda possibilidade ocorre quando há a aprovação, por dois terços dos membros da Câmara dos Comuns, ou seja, 434 dos atuais 650 membros, para a realização de eleições gerais fora do prazo regular[38].

É importante a análise dessa recente alteração, pois ela, além de padronizar o funcionamento de cinco anos do Parlamento (anteriormente a ela nem sempre esse prazo era cumprido), ela afasta a convocação de eleições gerais a qualquer momento pelo Primeiro-Ministro antes de esgotado o quinquênio. Assim, não procede mais a observação de Duverger (1962) no seguinte sentido:

> Normalmente, o Gabinete britânico não precisa temer um voto de desconfiança, pois é formado dos membros de um partido que dispõe de maioria absoluta; só se derrubam os ministérios de coalizão, mas esses são raros. Por conseguinte, a idéia de um conflito entre o Ministério e o Parlamento arbitrado pelo povo mediante a dissolução, raramente corresponde à realidade. Quando o Gabinete dissolve a Câmara dos Comuns, é na maior parte das vezes na ausência de qualquer voto de desconfiança da parte dela, quando sempre se dispõe de confortável maioria.
> Mas, então, por que apresentar ao julgamento dos eleitores essa maioria fiel, arriscando vê-la desaparecer? Geralmente por uma das duas razões seguintes: 1) ou o Gabinete sente que vai de vento em pôpa, que sua política é mantida pelo país; vê, então, na dissolução o meio de conseguir na Câmara uma maioria acrescida em seu número e prolongada em sua duração: a dissolução é, assim, o meio de o governo proceder a um renovamento da Câmara no momento em que o julgar mais favorável; 2) ou se apresenta à opinião pública uma questão muito grave, acerca da qual estão profundamente divididos o Gabinete e a oposição; a dissolução abre possibilidades de fazer um apelo ao país e conhecer exatamente a sua vontade a propósito do problema em questão; representa no caso um papel bastante análogo ao do referendum. mas é de notar que o Gabinete nunca foi obrigado a recorrer a tanto.

37 A última eleição geral ocorrida fora desta data ocorreu em 27 de outubro de 1931. (PARLIAMENT UK, General elections).

38 PARLIAMENT UK, Elections and voting general.

> Na realidade, o regime inglês é totalmente contrário de um sistema de contrapesos. A existência de dois partidos, com o resultado conseqüente de um deles dispor necessariamente da maioria absoluta no Parlamento, tem por efeito conferir a êsse partido e a seu chefe, que é precisamente o Chefe do Govêrno, poderes ilimitados. (DUVERGER, 1962, p. 78).

Ou seja, a clássica interpretação conferida ao sistema de governo britânico sobre o sistema de freios e contrapesos, por meio do controle recíproco entre Gabinete e Parlamento deve ser reformulada, diante dos desdobramentos da alteração realizada no ano de 2011 e da configuração das novas legislaturas do Parlamento após 2015, ano da primeira eleição geral sob o novo modelo.

Mas já vale uma primeira observação: não é mais permitido ao Primeiro-Ministro dissolver o Parlamento quando ele sentir que possui uma boa aprovação popular decorrente de suas ações de governo, na tentativa de aumentar a base parlamentar que o apoia. Da mesma maneira, o chefe de Governo não poderá dissolver o Parlamento caso ele saia derrotado em alguma ação que demandasse um respaldo do Legislativo e que, porventura, não lhe fora concedido.

Como exemplo dessa nova ordenação, no dia 18 de abril de 2017 a Primeira-ministra britânica, Theresa May solicitou a dissolução do Parlamento e a convocação de eleições gerais antes do final da legislatura da Câmara dos Comuns. Tal solicitação não opera nenhum efeito antes da deliberação do Parlamento mediante o Referendo do pedido pelo quórum de dois terços, ou mediante a sua recusa, caso não atingido o citado quórum.

A razão para tanto é que o seu governo gozava de ampla aceitação da sociedade em face do principal líder oposicionista do Partido Trabalhista, Jeremy Corbyn. Sendo assim, Theresa May pretendia aumentar a sua base de sustentação que, à época, já contava com uma maioria de 330 congressistas das 650 cadeiras.

A estimativa da Premiê era de que as novas eleições enfraqueceriam ainda mais a oposição fragmentada, que perderia significativo número de cadeiras, além de aumentar o número de parlamentares da base de apoio governista que se posicionam favoravelmente à saída da União Europeia, o "*Britain Exit*" (Brexit).

No dia seguinte à solicitação, os deputados da Câmara dos Comuns aprovaram a convocação de eleições gerais por 522 votos contra 13[39], com a superação confortável do novo requisito de quórum de dois terços para tal

39 XINHUA Português, Destaque: May ganha apoio da Câmara dos Comuns para a eleição geral, 2017.

convocação, para o dia 08 de junho de 2017, ou seja, fora do prazo ordinariamente previsto no calendário eleitoral.

Todavia, o resultado das eleições mostrou-se desfavorável à Primeira-Ministra, embora seu partido tenha se conservado como a maior bancada do Parlamento, ele perdeu a maioria absoluta, pois teve o seu número de cadeiras reduzido a 318[40]. Por outro lado, o Partido Trabalhista ampliou a representação para 262 cadeiras e o Partido Unionista, para 10 assentos.

Tal situação obrigou o governo a realizar uma coalizão parlamentar entre o seu partido, o Conservador, com o Unionista da Irlanda do Norte[41], e ressuscitou o debate acerca do apoio popular anteriormente plebiscitado ao "Brexit".

4.1.6 Os sistemas de votação e partidário

O sistema de votação para o ingresso na Câmara dos Comuns é o distrital, sendo permitida a candidatura avulsa, ou seja, sem filiação partidária. O território é subdividido em 650 circunscrições[42], ou distritos eleitorais unidimensionais, pela eleição de um único representante para cada área.

O tamanho de cada distrito eleitoral varia. Atualmente a Inglaterra possui 533 distritos, cada um correspondente a 72.400 eleitores; a Escócia possui 59 distritos, com 69.000 eleitores por circunscrição; o País de Gales possui 40, com 56.000 eleitores; e a Irlanda do Norte possui 18 distritos, com 66.800 eleitores por cada unidade[43]. As eleições gerais possuem seis possibilidades de votação: a "*first-past-the-post*", a "*alternative vote*"; a "*supplementary vote*"; a "*single transferable vote*"; a "*additional member system*"; e a "*closed party list*".[44]

A "*first-past-the-post*" é utilizada para a eleição dos membros da Câmara dos Comuns, quando o eleitor escolhe o candidato de sua preferência constante no

40 GLOBO. **Conservadores vencem eleição mas perdem maioria no Reino Unido**. In: G1. Pub. 09 de junho de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/conservadores-vencem-eleicao-mas-perdem-maioria-absoluta-no-reino-unido.ghtml>. Acesso em: 21 ago. 2018.

41 AGÊNCIA BRASIL. **Theresa May afirma que formará governo com apoio de partido da Irlanda do Norte**. Pub. 09 de junho de 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-06/theresa-may-afirma-que-formara-governo-com-apoio-de-partido-da-irlandaTheresa May afirma que formará governo com apoio de partido da Irlanda do Norte>. Acesso em 21 de ago. 2018.

42 PARLIAMENT UK: Parliamentary constituencies.

43 PARLIAMENT UK: Parliamentary constituencies.

44 PARLIAMENT UK: Voting systems.

formulário de votação, de forma manual. O candidato que obtiver a maioria simples dos votos do respectivo distrito será eleito como seu representante.

Por sua vez, o "*alternative vote*", ou "voto alternativo" é uma faculdade à disposição do eleitor para que, ao realizar a votação no candidato de sua escolha e no respectivo distrito, que indique também sua preferência por outros, com a finalidade de eleição do Orador e de parte dos presidentes das Comissões Parlamentares[45].

O "*suplementary vote*", ou "voto suplementar", é destinado para a eleição dos prefeitos locais.

Já pela "*closed party list*", dá-se a eleição para os membros do Parlamento Europeu, com exceção da Irlanda do Norte, que utiliza outro sistema de votação. Por meio de listas fechadas com nomes dos parlamentares já disponibilizadas pelos partidos políticos, sendo que aos eleitores incumbem apenas votar em determinado partido e numerar internamente os candidatos de sua preferência, sendo eleitos os que tiverem o maior número de indicações preferenciais[46].

O "*single transferable vote*", ou "voto único transferível"; é utilizado para as eleições da Irlanda do Norte, tanto na escolha dos seus representantes no Parlamento Britânico e de seu Orador, quanto na escolha de seus membros no Parlamento Europeu, além de ser utilizado nas eleições locais da Escócia. Por ele, os candidatos para serem eleitos devem obter uma cota mínima de votos (quociente eleitoral), em razão do número de cadeiras e de votos válidos[47]. A sobra de votos dos candidatos que excederem a cota mínima para se elegerem, bem como os votos obtidos pelos candidatos que não conseguirem atingir o quociente são redistribuídos entre os demais candidatos. Seus distritos são maiores e com a eleição de vários candidatos, de modo a configurar um sistema proporcional de votação.

O "*additional member system*" é utilizado para a eleição dos membros do Parlamento Escocês, para a Assembleia Nacional de Gales e para a Assembleia local de Londres. Trata-se de um sistema misto, em que o eleitor primeiramente vota no candidato da sua escolha para o respectivo distrito e, após, ele vota no partido político de sua preferência. Essa segunda votação no partido político determinará o

45 PARLIAMENT UK: Voting systems.
46 PARLIAMENT UK: Voting systems.
47 PARLIAMENT UK: Voting systems.

número de representantes que a agremiação terá, inclusive, para os distritos unidimensionais, ou seja, os de um único membro[48].

Assim, percebe-se que no Reino Unido a composição do Parlamento é definida por uma multiplicidade de sistemas de votação, como o distrital puro, o distrital misto e o proporcional, de acordo com cada país e região que o compõem.

Quanto ao sistema partidário do Reino Unido, em que pese a recorrente abordagem acerca do seu bipartidarismo, na verdade ela não procede. Dentre os partidos políticos que conseguiram assento na Câmara dos Comuns nas últimas eleições gerais de 2015, estão os seguintes: Partido Conservador, Partido Cooperativo, Partido Democrático Unionista, Partido Verde, Partido Trabalhista, Democratas Liberais, "*Plaid Cymru"* (Partido de Gales), Partido Nacional Escocês, Partido Republicano *Sinn Féin*, Partido Social Democrata e Trabalhista, Partido da Independência do Reino Unido, Partido Unionista do Ulster[49].

A candidatura avulsa, embora exista apenas uma minoria de parlamentares, é eleita sem pertencer a algum partido político, denominados "*Crossbenchers*", ou Pares Independentes[50].

Já a troca de partido político por parlamentares é possível a qualquer tempo, conhecida como "*crossing the floor*", ou "atravessar o chão", em tradução livre. Isso porque, tradicionalmente no Parlamento, os membros de cada partido assentam-se lado a lado, de modo que governistas e oposicionistas permanecem cada um em frente ao outro, em cada um dos lados da Casa legislativa. Caso ocorra a troca de partido, o parlamentar tem que atravessar o recinto, em alusão à metáfora.

Embora coexistam a diversidade partidária e a candidatura avulsa, a maior parte dos eleitos pertence a um dos três maiores partidos do Reino Unido, o Conservador, o Trabalhista e o Liberal Democrata. Desses, a agremiação que consegue constituir a maioria, na Câmara dos Comuns, forma o governo por meio da indicação do Primeiro-Ministro, e o partido que formou a segunda maior bancada constituirá a oposição. Desde a Segunda Guerra Mundial, todos os governos do Reino Unido foram formados pelo Partido Trabalhista ou pelo Partido Conservador, com o outro reciprocamente em oposição[51].

48 PARLIAMENT UK: Voting systems.
49 PARLIAMENT UK: MPS and Lords Members Parties.
50 PARLIAMENT UK: MPS and Lords Members Parties.
51 No Brasil, uma situação análoga é fomentada pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (art. 13, 1989) e do Senado Federal (art. 65, 1970), os quais preveem a criação da

Por essa razão, a formação de coalizões de governo para adquirir a maioria parlamentar é um fenômeno raro no sistema britânico, conferindo-lhe a estabilidade característica e tornando desnecessária a composição de interesses entre diversos quadros partidários e com variadas perspectivas político-ideológicas. Como demonstração, na sua política recente houve apenas a necessidade de se recorrer a uma coalizão entre Conservadores e Liberais Democratas para formar a maioria governista no ano de 2010[52].

As últimas vezes em que situações semelhantes ocorreram deram-se no intervalo entre 1931-1945, assim como entre os anos de 1977-1978. De toda sorte, é possível que o maior partido forme um governo minoritário, sem que tenha conseguido maioria absoluta na Câmara dos Comuns e sem que recorra a uma coalizão partidária.

4.1.7 As atribuições do Parlamento

O controle e a fiscalização dos atos do governo são importantes atribuições do Parlamento. Para tanto, ele detém competência para inquirir os Ministros por meio de perguntas orais, escritas e por sessões de debate, e assim o fazem de maneira contundente, conforme observa Duverger ainda no ano de 1962, cuja situação permanece inalterada, baseada na estabilidade das instituições britânicas:

> [...] Os deputados ingleses exercem, sobre cada ministro em particular e sôbre o governo no conjunto uma fiscalização vigilante, manifestada nas inúmeras perguntas que lhes são formuladas no início de cada sessão (salvo a da sexta-feira), nas emendas aos projetos do governo e nas reduções de créditos orçamentários a título indicativo, no voto de informação no início de cada sessão, e, finalmente, no encaminhamento de uma moção de censura (que, de resto, praticamente só é possível da parte do líder da oposição). Não deixa de ser verdade que, na máquina política

---

bancada da maioria, integrada pelo partido que adquiriu a maioria das cadeiras da referida Casa legislativa ou pela coalizão de partidos que atingem essa condição. Simultaneamente, integrará a bancada da minoria o partido político com a segunda maior constituição de parlamentares ou a coalizão partidária em igual condição.

52 As últimas eleições gerais foram vencidas pela maioria de membros do Partido Conservador, sob a liderança do Primeiro-Ministro David Cameron, o que tornou desnecessária a realização de nova coalizão, como a excepcionalmente ocorrida no governo anterior. (BRITISH BROADCASTING CORPARATION, 2015). Em 2016, devido ao resultado de um referendo popular que decidiu pela retirada na Grã-Bretanha da União Europeia, contra o posicionamento de Cameron, ele renunciou e em seu lugar ganhou a disputa interna pela indicação do Partido Conservador a agora Premiê Theresa May.

> britânica, o gabinete representa o motor e as Câmaras, os freios. (DUVERGER, 1962, p. 74).

As inquirições do Parlamento Britânico ao Gabinete e aos Ministros que o compõe demonstram a autonomia do Legislativo ante os atos do Executivo, que lhe deve prestar contas da administração. Tal atribuição serviu como parâmetro para a função de Controle na maioria das Casas legislativas das democracias ocidentais.

Na dinâmica do legislativo brasileiro é frequente a utilização de atividade semelhante. Por exemplo, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (1989) prevê em seu art. 115, I, a possibilidade de serem feitos, por escrito, pedidos de informação a Ministros de Estado, bem como o art. 117, I, prevê a convocação de Ministros de Estado perante o Plenário. Embora tal prática seja frequente, a utilização desses dispositivos demanda a aprovação interna prévia, por maioria simples. Ou seja, não há rotineiramente uma agenda parlamentar, em dias predeterminados, para ocorrer tais questionamentos.

Hoje, no Brasil, a ida de algum ministro de Estado ao Congresso, ou depende de prévia aprovação de requerimento ou de sua generosa disponibilidade para comparecimento gratuito, como eventualmente acontece por determinação do Presidente da República, nos momentos de crise política ou momentos que antecedam reformas estruturais da legislação.

Por óbvio que o sistema de governo britânico é diferente do brasileiro, uma vez que aquele compartilha a responsabilidade política entre o Executivo e o Legislativo. Contudo, a sugestão acima elencada de criação e manutenção de uma agenda rotineira de prestações de contas dos Ministérios de forma institucional, no início de cada sessão legislativa, seria interessante. Tal fato compartilharia a responsabilidade entre os Poderes, o que é exatamente o objeto das maiores críticas ao Presidencialismo, cujas funções de Poder são excessivamente autônomas e distantes entre si.

Outra importante função de controle exercida pelo Parlamento britânico aos atos do governo ocorre por meio dos Comitês, que são órgãos especializados e autônomos do legislativo, integrados por grupos em torno de 10 a 50 parlamentares, com competência desde análise de proposições normativas até de questões

econômicas e ações do governo[53]. São análogos às Comissões Parlamentares existentes no Brasil.

Sua composição geral é definida de acordo com o número de cadeiras que cada partido consegue no Parlamento, o que lhes possibilita o acesso proporcional às votações populares obtidas. Por sua vez, o nome de cada parlamentar a ocupar cada Comitê é definido indiretamente, em acordos pela maioria dos congressistas[54]. Não obstante, também define a ocupação de cadeiras o resultado do "*alternative vote*", ou voto alternativo, realizado diretamente pela população, conforme já mencionado.

As espécies de Comitês, ou Comissões Parlamentares são tão vastas quanto as suas competências, com destaque para os "*Select Committees*", existentes tanto na Câmara dos Lordes, quanto na dos Comuns, os quais verificam o trabalho dos departamentos de governo e de seus Ministros nos assuntos econômicos. Os "*Joint Committees*" são os bicamerais ou mistos, contando, conjuntamente, com membros de ambas as Casas legislativas[55].

Os "*General Committees*" são exclusivos da Câmara dos Comuns com a atribuição da análise das proposições normativas para a inovação legislativa, ou seja, dos projetos de lei, cuja Câmara dos Lordes se reúne em Plenário apenas para tecer considerações sobre os mesmos. Por fim, os "*Grand Committees*" integram-se em três comissões existentes na Câmara dos Comuns, para a análise de questões inerentes sobre a Escócia, Irlanda do Norte e País de Gales[56].

Mencionados alguns dos principais institutos do sistema político britânico, torna-se possível a compreensão do seu funcionamento, tão importante em razão de ser o principal modelo parlamentarista e objeto, ora de repetições por outros países, ora de utilização adaptada. Todavia, tanto em um caso quanto em outro, a tarefa de implantação do referido sistema é perigosa, especialmente quando nele são realizadas adaptações, sob o argumento de amoldá-lo às peculiaridades de determinado país.

Foi por essa razão que os seus modelos congêneres implantados mundo afora nem sempre obtiveram o mesmo êxito. Aliás, essa adaptação foi a causa das

53 PARLIAMENT UK, Committees.
54 PARLIAMENT UK, Start a new parliament.
55 PARLIAMENT UK, Committees.
56 PARLIAMENT UK, Committees.

avarias institucionais decorrentes, especialmente pela conciliação do sistema multipartidário com o modelo parlamentarista.

É bem verdade que podem argumentar que o sistema britânico não conserva o sistema bipartidário em sua pureza, mas sim uma pluralidade de partidos, conforme já discorrido neste mesmo trabalho. Entretanto, vale ressalvar que o sistema parlamentarista britânico é alicerçado pelo sistema distrital unidimensional, ou seja, com apenas um representante por distrito, exceto a Irlanda do Norte, que utiliza um sistema de votação similar ao proporcional, bem como da Escócia, que também o utiliza, mas neste caso apenas em nível local.

Assim, as eleições são caracterizadas pelo voto majoritário distrital uninominal. A maior consequência desse modelo é que, embora permita que os partidos políticos de pequena relevância e influência setorizada elejam candidatos em uma ou outra circunscrição eleitoral, dificilmente eles se mantém competitivos nos 650 distritos do Reino Unido. Esse fato, por si só, depura o sistema partidário e fortalece os partidos de maior solidez institucional e consistência política, que terão a maioria das preferências do eleitorado sem precisar recorrer à vedação do multipartidarismo e à liberdade do livre associativismo.

Como consequência, há a proeminência de dois grandes e fortes partidos, de atuação consolidada e identificação de posicionamento consolidado perante o eleitorado, o Conservador e o Trabalhista, além de um terceiro com o papel moderador e peso mediano, o Liberal Democrata. Essa configuração prescinde até mesmo de recorrer-se a formações de coalizões partidárias, uma vez que, na maior parte das vezes, um dos partidos terá a maioria absoluta.

Em compensação, a oposição sempre será forte, ainda que não tenha a maioria absoluta dos membros da Câmara dos Comuns, mas devido ao fato de seus membros pertencerem quase que exclusivamente a um ou dois partidos, sendo então a ela garantida unidade e coesão para mobilização, na mesma medida que lhe confere identidade de posicionamento e de ação.

Na desnecessidade de realização de coalizões partidárias complexas e heterogêneas entre diversos partidos para a formação do governo é que repousa a maior estabilidade do sistema britânico. Não é preciso recorrer a concessões de cargos, privilégios e verbas públicas para essa finalidade, e tampouco à descaracterização do plano de governo proposto nas eleições para a composição da coalizão, o que preserva a decisão popular proveniente das urnas.

Em última análise, nos sistemas multipartidários fragmentados dificilmente uma agremiação alcança a maioria no Parlamento. Por isso, a sobrevivência de um governo fica dependente da formação de coalizões heterogêneas para compor sua base de sustentação e, invariavelmente, abrangerá partidos políticos nanicos, que são meros instrumentos de governo e sem correspondência com parcelas significativas do eleitorado. A única finalidade de tais partidos é a obtenção de benefícios políticos e individuais, alheios à representação popular.

Nesse sentido, e com propriedade, Duverger (1962) associa a conjugação do sistema parlamentarista britânico a outros modelos políticos com multipartidarismo, com resultados menos eficazes do que os obtidos no modelo paradigma:

> Apesar de tudo, é verdade que o conjunto dos países continentais, nórdicos ou mediterrâneos, latinos ou não, oferecem a imagem de instituições políticas em que o govêrno sempre é menos poderoso do que na Inglaterra em relação ao Parlamento. Ao lado das causas naturais dêsse fenômeno, que explicam principalmente sua variabilidade, existem por conseguinte outras causas, mais técnicas, que consideram sua permanência. As duas principais são a ausência de direito de dissolução e a multiplicidade dos partidos. (DUVERGER, 1962, p. 81).
>
> [...] A multiplicidade dos partidos desempenha papel muito maior a esse respeito, impedindo que sòmente um disponha da maioria parlamentar (salvo em raras exceções). Os governos são formados, então, por uma coalizão, ou por um partido minoritário que beneficia do “apoio” de alguns de seus congêneres. Em ambos os casos sua liberdade de ação é limitada: se há coalizão, pelas divergências que separam os coalizados; se há apoio, pelas que separam o apoiado dos apoiadores. A diferença é muito sensível em relação ao sistema britânico. Entretanto, esse enfraquecimento do Executivo assume duas formas bastante diferentes, conforme a estrutura dos partidos. (DUVERGER, 1962, p. 82).

Desse modo, no Reino Unido um partido consegue formar, habitualmente, a maioria absoluta no Parlamento, de modo que os governos não precisam recorrer a coalizões partidárias, o que confere ao seu sistema político-partidário. As exceções foram apenas nos períodos de guerra; no governo de David Cameron (2010 - 2016), no qual houve a improvável coalizão de governo entre os partidos Conservador e o Liberal Democrata; já no governo de Thereza May, depois de junho de 2017, a maioria no Parlamento deu-se por meio da coalizão entre o Partido Conservador e o Unionista da Irlanda do Norte. Registra-se que nos governos trabalhistas de Harold Wilson (1974-1976) e de James Callaghan (1976-1979) não foi obtida a maioria, sendo os dois únicos casos de governos minoritários[57].

57 ALBALA, Adrián. **Novo governo do Reino Unido pode ser semelhante ao do BRASIL**. In:

Para melhor demonstrar a alternância partidária no Reino Unido, apresenta-se, na sequência do texto, um quadro esquemático contendo uma lista completa de tais modificações.

Quadro 1 – Governos Britânicos Recentes

Governos Britânicos	Período	Partido
Stanley Baldwin	Jun 1935 a Maio 1937	Conservador
Neville Chamberlain	Maio 1937 a Jul 1945	Conservador
Winston Churchill	Maio 1940 a Jul 1945	Conservador
Clement Attlee	Jul 1945 a Out 1951	Trabalho
Sir Winston Churchill	Out 1951 a Abr 1955	Conservador
Sir Anthony Eden	Abr 1955 a Jan 1957	Conservador
Harold Macmillan	Jan 1957 a Out 1963	Conservador
Sir Alec Douglas-Home	Out 1963 a Out 1964	Conservador
Harold Wilson	Out 1964 a Jun 1970	Trabalho
Edward Heath	Jun 1970 a Mar 1974	Conservador
Harold Wilson	Mar 197 a Abr 1976	Trabalho
James Callaghan	Abr 197 a Maio 1979	Trabalho
Margaret Thatcher	Maio 1979 a Nov 1990	Conservador
John Major	Nov 1990 a Maio 1997	Conservador
Tony Blair	Maio 1997 a Jun 2007	Trabalho
Gordon Brown	Jun 2007 a Mai 2010	Trabalho
David Cameron	Maio 2010 a Jul 2016	Conservador
Theresa May	Jul 2016	Conservador
Theresa May	Jun 2017	Conservador e Unionista

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Por outro lado, a homogeneidade conferida pelo sistema britânico à chefia do Governo sob o respaldo de uma maioria absoluta na Câmara dos Comuns constituída, quase que exclusivamente por um único e forte partido, exige uma maturidade política e uma tolerância democrática muito consolidada na sociedade, com respeito às oposições. Caso contrário, a unidade política adquirida por esse partido servirá como uma receita para o desenvolvimento de governos autoritários em face de uma oposição fragilizada.

Duverger (1962) enfatiza similar preocupação:

Folha de São Paulo. Pub. 07 de maio de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/05/1625730-novo-governo-do-reino-unido-pode-ser-semelhante-ao-do-brasil.shtml>. Acesso em 30 abr. 2017.

> [...] Outras nações, menos nutridas de tradições de tolerância e de liberalismo, não poderão adotar sem perigo as instituições britânicas, a menos que as acompanhem desses freios e desses contrapesos que não se encontram precisamente nelas, mas apenas em algumas variedades que delas provieram. (DUVERGER, 1962, p. 80).

Portanto, a observação do sistema de governo britânico é válida para ser realizada a comparação com os demais sistemas e regimes políticos; todavia, com as ressalvas de sua realidade. Em todo caso, se absorvidos os atributos que conferem a estabilidade das suas instituições e o zelo à tradição desenvolvida sem as paixões mudancistas e reformistas a cada contratempo, podem ser retirados válidos fundamentos de respeito democrático às diferenças e às instituições.

4.2 O sistema semipresidencialista de governo francês

O sistema semipresidencialista de governo é uma alternativa aos modelos clássicos do Parlamentarismo e do Presidencialismo, sem incorrer no simplismo de rotulações que lhe imputam, erroneamente, de serem mero amálgama daqueles dois sistemas. Ao contrário, o Semipresidencialismo oferece possibilidades de conformação a certas peculiaridades de Estados e sociedades, razão pela qual esse sistema também possui uma diversidade de modelos.

Dentre os principais modelos encontra-se o francês, que será analisado, paradigmaticamente, para demonstrar como o Semipresidencialismo se ajusta a condições sociopolíticas específicas e pode, por isso, contribuir para o estudo do sistema político brasileiro, seja pela evidência dos aspectos positivos, seja pelos aspectos negativos do modelo implantado na França.

4.2.1 Histórico

Na França da Terceira República havia uma grande instabilidade política decorrente de um sistema parlamentarista vigente, conjugado à existência de vários partidos políticos que impediam a formação de uma maioria na base de apoio ao governo, salvo se recorressem às coalizões partidárias, as quais eram muito voláteis e heterogêneas[58]. O problema foi que nesse período estava em curso a Segunda

58 De acordo com Baracho (2016, p.109), entre os anos de 1919 a 1940 a França teve 42 governos no período de 20 anos, o que revela a grande instabilidade política a que estava imersa.

Guerra Mundial, que demandava organização político-militar aos países europeus, algo impossível para a França, que estava vulnerabilizada pelas citadas razões políticas internas, vindo a ser ocupada pelos alemães[59].

O General Charles de Gaulle, em liderança das forças da resistência francesa, recuperou a soberania do país e enviou à Assembleia Nacional o projeto de uma nova constituição, com a finalidade de fortalecimento do Executivo, na figura do Presidente da República. Todavia, o projeto foi desconfigurado no Parlamento pelos partidos políticos, que mantiveram a fragmentação partidária e uma grande concentração de poderes do Legislativo, inclusive para eleger indiretamente o Presidente da República, que manteria apenas as atribuições de cunho simbólico.

Portanto, vê-se a força política que os partidos políticos e os seus líderes detinham à época, ao ponto de impedirem a alteração do *status quo* para a conservação dos seus privilégios na esfera política, alheios à crise mundial e interna vivenciada no país. A França estava subjugada por potências externas e fragmentada politicamente, com vários governos instáveis e sucessivos em um curto espaço de tempo. A política havia se descolado das demais esferas socioeconômicas e até mesmo civil-militares, cuja finalidade era a manutenção do Poder.

A Quarta República foi inaugurada pela promulgação da Constituição em 1946, sem alterar a instável realidade política do país. O cenário apenas se modificou quando De Gaulle, que havia renunciado à presidência da República, retornou ao poder e implantou significativas reformas por meio da Constituição de 1958, e iniciou a Quinta República.

Foi adotado o sistema semipresidencialista de governo, com maior concentração de atribuições na presidência da república, o que estabilizou o cenário político. Também foi determinante a instituição de eleições para os membros do Parlamento, pelo sistema de votação distrital em dois turnos, com repercussões no quadro partidário.

As eleições majoritárias para o Legislativo demandaram, naturalmente, um reagrupamento das forças políticas em blocos mais estáveis, sob as lideranças mais

59 BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil.** Instituto Ideias: Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais, 2006, p.25-6. Disponível <https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/1604367/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf> Acesso em 07 jan. 2017.

fortes e identificáveis a um projeto de atuação. Assim, foi contida a fragmentação partidária.

4.2.2 Sistema de governo

A França adota o sistema semipresidencialista de governo, composto por cinco grandes órgãos que exercem as funções do Poder: a Presidência da República; o Governo; o Parlamento, constituído de forma bicameral pela Assembleia Nacional e pelo Senado; a Alta Corte de Justiça, e o Conselho Constitucional.

Bandeira (2015) aponta a principais características sobre o relacionamento entre as funções do Poder deste sistema de governo, dentre elas:

> [...] a independência entre o Presidente e o Poder Legislativo; a interdependência entre o Primeiro-Ministro e o Poder Legislativo; a eleição d*ireta* do Presidente da República, ao qual a Constituição reserva atribuições muito maiores do que as dos presidentes nos regimes parlamentaristas. (BANDEIRA, 2015, p. 10).

Passa-se, então, à análise sobre os fundamentos que implicam o relacionamento peculiar às funções do Poder no Semipresidencialismo.

4.2.2.1 A função executiva do Poder – O Presidente da República

A função executiva do Poder no Semipresidencialismo é composta analogamente ao que ocorre no Parlamentarismo, no qual existe uma dualidade entre um chefe de Estado e um chefe de Governo. Contudo, o que caracteriza o Semipresidencialismo é o exercício da chefia de Estado por um Presidente da República eleito diretamente em sufrágio universal[60], cuja extensão das suas competências varia de acordo com o modelo que é implantado em cada país. O respaldo que lhe é conferido pela eleição direta garante grande legitimidade[61] em seus posicionamentos diante do Primeiro-Ministro e do Parlamento.

---

60 Na França o Presidente da República é eleito por meio da maioria absoluta dos votos válidos para o exercício de um mandato de 05 anos, sendo possível uma única recondução por igual período, segundo previsão dos arts. 6º e 7º da Constituição. (FRANÇA, 1958).

61 A legitimidade adquirida pelo presidente diretamente das urnas lhe garante o cumprimento integral do seu mandato, independente de posterior insatisfação de grande parcela da sociedade. Para que ocorra a destituição do presidente da república deve haver a comprovação do não

Na França, devido às peculiaridades de sua história política, o Presidente da República concentra um número maior de atribuições do que o chefe de Estado dos sistemas parlamentaristas, sendo que o cunho de sua atuação é mais simbólico. De acordo com art. 5º. da Constituição (FRANÇA, 1958), ele é o responsável pela garantia do cumprimento das disposições constitucionais e do funcionamento das demais funções do Poder.

Outras atribuições importantes do Presidente da República são: sua competência para a nomeação do Primeiro-Ministro, e a extinção das funções deste, quando lhe é apresentada a carta de demissão do premiê (FRANÇA, art. 8º., 1958); cumpre ainda presidir o Conselho de Ministros (FRANÇA, art. 9º., 1958).

O Conselho de Ministros é um órgão análogo ao Gabinete do Governo dos sistemas parlamentaristas, que é presidido pelo Primeiro-Ministro, tornando-se com isso evidente a diferença entre ambos os modelos, e a maior autonomia do chefe de Estado no Semipresidencialismo.

Da mesma maneira, o sistema francês diverge do Parlamentarismo no que tange à dissolução do Parlamento. A Constituição da Quinta República (FRANÇA, art. 12, 1958) confere ao Presidente da República a competência para a dissolução da Assembleia Nacional[62] e a convocação de eleições gerais.

Para tanto, é necessária apenas uma condicionante, que é a consulta prévia ao Primeiro-Ministro e aos presidentes das assembleias (Nacional e Senado), além da limitação de ser vedada nova dissolução no ano seguinte às eleições para a formação da Assembleia Nacional. Nos sistemas parlamentaristas, essa é uma prerrogativa do Primeiro-Ministro.

Outra peculiaridade no sistema francês confere ao mesmo, repercussões na dinâmica entre as funções do Poder. Nos termos do art. 39 da Constituição (FRANÇA, 1958), tanto o Parlamento quanto o Primeiro-Ministro[63] detêm a iniciativa

---

cumprimento dos seus deveres, por meio de pronuncia pelo Parlamento, em procedimento cujo Presidente da Assembleia Nacional preside a Corte Suprema e a decisão é tomada por voto secreto, pela maioria de dois terços dos membros que compõe a Assembleia interessada ou a corte Suprema, nos termos do art. 68 da Constituição. (FRANÇA, 1958).

62 Segundo o art. 24 da Constituição (FRANÇA, 1958), o Parlamento francês é composto de forma bicameral, integrado pela Assembleia Nacional e pelo Senado. A Assembleia Nacional, que representa a população, é integrada por deputados eleitos por sufrágio direto e cujo número não pode exceder a 577 parlamentares. O Senado, que representa as autoridades locais e regionais da república, é integrado por Senadores, eleitos por sufrágio indireto e cujo número não pode exceder a 348 membros.

63 No caso da iniciativa legislativa exercida pelo Primeiro-Ministro, os projetos de lei são deliberados pelo Conselho de Ministros precedidos de pareceres do Conselho de Estado. Após, o Primeiro-

legislativa. Após, as leis orgânicas são submetidas ao Conselho Constitucional, para que, antes mesmo da sua promulgação, seja realizado um controle de sua constitucionalidade[64]. (FRANÇA, 1958, art. 61). Trata-se de um controle jurídico-preventivo.

Por sua vez, depois da manifestação do Conselho Constitucional, para que a lei entre em vigor, ela deve ser promulgada pelo Presidente da República no prazo de 15 dias do seu recebimento. Todavia, a ele é assegurada a resistência da sua promulgação, e o reenvio de todo o instrumento normativo ou de alguns de seus artigos ao Parlamento para nova apreciação, que está impedido de recusá-la. (FRANÇA, art. 10, 1958). Caso isso ocorra, o prazo para a promulgação de tal lei ficará suspenso (FRANÇA, 1958, art. 61). Trata-se de um controle político.

Horta (1999) aponta as principais atribuições do Presidente da República:

> [...] O Presidente da República nomeia o Primeiro-Ministro e os demais membros do Governo (art. 8). Preside o Conselho de Ministros (art. 9). Pode submeter ao referendum projetos de leis relativos à organização dos Poderes Públicos, à aprovação de acordo com a Comunidade e à ratificação de Tratado (art. 11). Cabe ao Presidente promover a dissolução da Assembleia Nacional (art. 12) e adotar medidas extraordinárias, ouvidos o Primeiro-Ministro, os Presidentes da Assembleia Nacional, do Senado e do Conselho Constitucional (art. 16). O Presidente da República, mediante proposta do Primeiro-Ministro, é titular da iniciativa concorrente de revisão da Constituição (art. 89). Vários atos relevantes do Presidente da República são excluídos da referenda do Primeiro-Ministro, como os da iniciativa do referendum, a dissolução da Assembleia Nacional, o exercício de poderes extraordinários, as mensagens às Casas do Parlamento, a nomeação de membros do Conselho Constitucional e a promulgação de Leis Orgânicas (art.19). (HORTA, 1999, p. 666).

Pode-se concluir que o controle político exercido pelo Presidente da República no Semipresidencialismo francês é tão amplo que nos permite afirmar que a ele incumbe, em regra, o exercício do poder de moderação[65] para o equilíbrio entre as funções do Poder, e até mesmo para a condução dos rumos e políticas do governo.

A ele compete, no âmbito da função executiva do Poder, a nomeação do Primeiro-Ministro e de presidência do Conselho de Ministros. Ainda, e, no âmbito da

---

Ministro assina o referido projeto de lei e o apresenta para qualquer uma das duas assembleias que compõe o Parlamento (Assembleia Nacional ou Senado), para a deliberação final, conforme preceitua o art. 39 da Constituição. (FRANÇA, 1958).

64 A análise acerca da constitucionalidade da lei é realizada pelo Conselho Constitucional dentro do prazo de um mês ou, no caso de urgência solicitada pelo Governo, em até 08 dias, conforme previsão do art. 61. (FRANÇA, 1958).

65 Com semelhanças ao que Benjamin Constant previu sobre o Poder Moderador (1989).

função legislativa do Poder, compete ao presidente a prerrogativa de dissolução do Parlamento, mediante a convocação de novas eleições e de resistência à promulgação de leis, com o seu reenvio para nova deliberação pelo Parlamento, independentemente do posicionamento do Conselho Constitucional.

Por fim, no âmbito da função judicial do Poder, compete à Presidência não apenas a nomeação de 03 dos 09 membros do Conselho Constitucional, como também a nomeação do Presidente desse órgão colegiado, além da relevante prerrogativa de proferir o voto de desempate nas suas decisões. (FRANÇA, art. 56, 1958).

4.2.2.2 A função executiva do Poder – O Governo

O Governo é o responsável pela condução e determinação da política do país, incluindo a administração pública; a defesa nacional, com o comando das Forças Armadas; o exercício do poder regulamentar; assegurar a execução normativa e a nomeação de servidores para cargos civis e militares[66].

Ele é integrado pelo Primeiro-Ministro, que exerce sua Chefia, e pelo Conselho de Ministros, órgão colegiado sob a direção do Presidente da República[67], mas que atua em auxílio do Premiê, sendo encarregado por referendar e executar os atos do chefe do Governo[68].

A Presidência da República é o órgão moderador do Semipresidencialismo francês e, certamente, o detentor de atributos que melhor distinguem e caracterizem o sistema político do país. Entretanto, é também correta a afirmativa de que o Governo é o órgão integrador do referido sistema, que passa a ser explicado a partir de agora.

O chefe do governo francês é escolhido e nomeado pelo Presidente da República, sendo que ambos compõem a função Executiva do Poder em sua forma dual. O Primeiro-Ministro pode substituir o Presidente da República tanto na

66 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, art. 20 e 21. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

67 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, art. 9. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

68 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, art. 22. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em 23 jan.2017.

presidência dos Conselhos e Comitês, quanto na presidência do próprio Conselho de Ministros, em circunstâncias excepcionais, além de encaminhar as portarias e decretos por ele expedidos ao chefe de Estado, para a sua assinatura e entrada em vigor[69]. Portanto, é inequívoco não apenas o exercício da função Executiva do Poder, mas também o compartilhamento de suas atribuições com o Presidente da República.

O Governo está diretamente vinculado à função legislativa do Poder; em certa medida, mais complexa, e, depois da deliberação do Conselho de Ministros, o Primeiro-Ministro é o responsável perante a Assembleia Nacional, quanto à determinação do seu programa de governo e condução das políticas públicas. Por sua vez, a Assembleia Nacional pode contestar os atos do Governo por meio da votação de uma moção de censura[70,] que implica na apresentação da demissão do Governo pelo Primeiro-Ministro ao Presidente da República[71].

Cabe destacar que, de especial relevo no sistema francês é o compartilhamento não apenas da competência de iniciativa legislativa entre o Governo e o Parlamento[72], como também o compartilhamento de grande parte da agenda e da pauta do Parlamento, que ficam previamente reservadas, e de forma exclusiva, para as deliberações de interesse do Governo. Sem dúvida, é um ônus excessivo ao Legislativo, suportado em razão da relevância das ações do Governo, e que funcionam em etapas ora descritas.

Das quatro semanas mensais de sessões do Parlamento, duas são reservadas ao Governo para que esse determine a ordem e a prioridade para a

---

69 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, art. 13, 15 e 21. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em 23 jan. 2017.

70 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, arts. 49 e 50. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em 23 jan. 2017.

71 Pelo rito do art. 49 da Constituição (FRANÇA, 1958), para que haja a moção de censura é necessário o requerimento assinado por, no mínimo, 10% dos membros da Assembleia Nacional, precedida da votação em até 48 horas da sua apresentação. A aprovação da censura necessita do voto da maioria dos parlamentares da Assembleia Nacional é vedado o voto do deputado que assim votou em mais de três moções de censura em uma mesma sessão ordinária e mais de uma em uma mesma sessão extraordinária.

72 Segundo o art. 39 (FRANÇA, 1958), o Primeiro-Ministro pode iniciar um procedimento legislativo pelo envio do projeto de lei para qualquer uma das casas legislativas da França, precedidos de pareceres do Conselho de Estado e de deliberação do Conselho de Ministros. A exceção está quando surgem casos de projetos de lei sobre finanças e de financiamento da previdência social, os quais devem ser enviados primeiramente para a Assembleia Nacional. No Brasil, os projetos de Lei do Executivo devem iniciar, necessariamente, na Câmara dos Deputados, fazendo com que o Senado seja, nesses casos, a casa revisora.

análise de seus requerimentos, projetos de lei e debates de seu interesse, com a inclusão dos mesmos na agenda de uma das Casas legislativas. O Governo também pode pedir prioridade na pauta, para apreciação do projeto de lei das finanças e de proposições que disponham sobre o financiamento da Previdência Social, além de outros textos e projetos de sua autoria que estejam relacionados aos estados de crises[73].

Essa reserva de pauta pelo Legislativo junto ao Governo suscita interessantes reflexões, especialmente acerca do funcionamento do sistema de governo brasileiro, no qual, e da mesma maneira, a maior parte da pauta do Congresso Nacional é destinada à apreciação de matérias de competência ou de interesse do Executivo. Assim, em ambos os países, é certo falar que o Executivo detém um elevado poder de agenda em face do Legislativo. Contudo, a dinâmica desse predomínio sobre as pautas do Legislativo funciona de maneira muito diversa no Brasil e na França, com diferentes implicações.

No caso francês, a ascendência das matérias de interesse do Governo sobre a pauta do Legislativo é realizada de modo previamente determinado, com reserva de sessões para as análises das referidas matérias de interesse do Executivo. Dito de outra forma há uma racionalidade sobre o seu conteúdo, ordem e dias, o que permite, inclusive ao próprio Legislativo, programar-se com relação ao restante de suas sessões, para as deliberações de seu interesse. Em conclusão, há um grande compartilhamento da agenda do Legislativo entre o Governo e o Parlamento, mas não um domínio do Executivo sobre ela.

Já no caso brasileiro ocorre o inverso. Não há reserva de pauta e de sessões para a discussão das matérias do Legislativo; entretanto incumbe ao Executivo a iniciativa legislativa sobre as matérias que importem em aumento de despesas sobre o orçamento e para a Administração Pública. Ainda assim, a deliberação do Legislativo sofre limitações ao poder de emenda[74], inclusive com a exclusão de determinadas anulações de despesa e de vinculação ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias, as quais também são de iniciativa exclusiva do Executivo.

---

73 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, arts. 48. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em 23 jan. 2017.

74 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988**. Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, arts. 61, 62, §1º, 165 e 166, § 3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

Ademais, o Presidente da República no Brasil pode ainda, e ao seu exclusivo critério, determinar a tramitação dos seus projetos de lei sob o regime de urgência[75], o que impõe a sua apreciação em 45 dias por cada Casa legislativa, sob a pena de ingressar automaticamente na ordem do dia do Plenário e sobrestar os demais assuntos da pauta.

O Chefe do Executivo brasileiro ainda possui a faculdade de propor Medidas Provisórias (MP)[76], um instrumento normativo que já produz efeitos em todo o território nacional imediatamente após a sua publicação, durante sessenta dias, renováveis por igual período. Nesse intervalo de tempo, o Legislativo é obrigado a apreciá-las em ambas as casas do Congresso, sendo que, ultrapassados os primeiros 45 dias, a referida proposição normativa tramitará em regime de urgência. Caso isso ocorra, grande parte da matéria pautada na ordem do dia da casa legislativa em que se encontra ficará sobrestada.

É fácil a percepção de que a quase integralidade dos projetos de lei possuem como objeto repercussões no orçamento, o que deixa o Executivo brasileiro na confortável condição de predomínio exclusivo de sua iniciativa sobre o Legislativo. Por si só, esse aspecto não é um problema, quando há o compartilhamento de responsabilidades entre as duas funções do Poder, o que não ocorre precisamente no Brasil, gerando transtornos e desequilíbrios entre essas funções, as quais serão analisadas aqui, oportunamente[77].

Ainda sobre a França, e, com a finalidade de conferir maior celeridade nos atos do Governo em determinados momentos, é possível requerer autorização ao Parlamento para inovar no ordenamento jurídico, sem a necessidade de recorrer ao procedimento legislativo ordinário, com a propositura de Projetos de Lei no Legislativo, e depois, da apreciação posterior dos mesmos nas Comissões internas e plenário[78]. Nessa hipótese, o Parlamento autoriza o Governo a expedir portarias durante um prazo determinado, as quais entram em vigor a partir da sua publicação,

75 CÂMARA DOS DEPUTADOS, Art. 204, I, 1.989 e SENADO FEDERAL, art. 375, VIII, 1.970.

76 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988**. Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, art. 62, §6º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

77 No caso brasileiro ainda é mais dilatado o controle do Executivo sobre a agenda do Legislativo.

78 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, art. 38. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

desde que seja apresentado ao Parlamento Projeto de Lei para sua ratificação dentro do prazo determinado pelo Legislativo, sob a pena de caducidade.

Essa faculdade conferida ao Governo é uma situação híbrida entre as medidas provisórias e leis delegadas externas atípicas brasileiras[79]. Portanto, é inequívoco também o compartilhamento de atribuições legislativas pelo Governo.

Por fim, o Governo francês relaciona-se com a função judicial do Poder quanto à possibilidade de envio pelo Primeiro-Ministro das leis editadas pelo Parlamento ao Conselho Constitucional, para que seja realizada a análise de sua constitucionalidade antes de sua promulgação. Dentre as finalidades para o uso dessa prerrogativa está a decorrente pressão que ela constitui sobre o Legislativo, no âmbito do sistema de freios e contrapesos.

É facultado ainda ao Governo francês requerer ao Conselho Constitucional que proceda à referida análise de constitucionalidade em um prazo de até oito dias, ao invés do prazo regular de um mês, conforme disposto no art. 61 da Constituição daquele país (FRANÇA, 1958). Assim, resta clara uma atuação conjunta entre ambos os órgãos, embora de maneira autônoma e independente reciprocamente.

4.2.2.3. A coabitação

Um fenômeno interessante, relativo à interação entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro, ocorre dentro da dualidade da função executiva do Poder. No Semipresidencialismo francês não há uma predeterminação sobre a linha de atuação entre ambos. Assim, dependendo da conjuntura política, ora o

79 Como já discorrido, as medidas provisórias produzem efeito em todo o território imediatamente após a sua publicação, do mesmo modo que, imediatamente, o Presidente da República encaminha o seu texto para apreciação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, consecutivamente. Caso aprovada vira lei e, se rejeitada ou modificada, há o regramento sobre os efeitos da sua parte alterada e/ou rejeitada por meio de Decreto Legislativo. Por sua vez, no caso das leis delegadas, elas podem ser internas, quando há a delegação por meio do Regimento Interno de cada casa legislativa para que as Comissões Parlamentares façam a sua apreciação de forma terminativa sem que seja necessária a sua tramitação pelo Plenário. Já as Leis Delegadas Externas ocorrem quando o Executivo requer autorização ao Legislativo para dispor sobre determinado objeto, por determinado período, caso não haja um período pré-determinado, não pode ultrapassar o mandato parlamentar vigente. Assim procedendo, o Legislativo faz a autorização por meio de resolução, e, nesse caso ela será da modalidade Típica quando não precisar de nova apreciação do Legislativo para que a matéria normatizada pelo Executivo produza efeito, ressalvadas as hipóteses quando o Executivo extrapola os limites delegados. Por fim, a Lei Delegada Externa Atípica quando, após a delegação feita ao Executivo, esse deve o conteúdo da sua disposição normativa para que o Legislativo a aprove ou não antes de sua publicação e produção de efeitos. Os referidos instrumentos normativos encontram-se previstos no art. 58, §2º, I e art. 59 da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Presidente da República adquire uma atuação mais contundente, ora ele age de forma mais reservada, o que caracteriza a maleabilidade adquirida pelo sistema francês no esforço de superação das crises políticas vivenciadas.

Nesse sentido, caso o Presidente possua maioria em sua base de apoio parlamentar ele escolhe e nomeia o Primeiro-Ministro, sendo que, mesmo tendo autonomia funcional, passa a conduzir o governo sob a orientação do Chefe de Estado.

Por outro lado, caso o Presidente não possua o apoio da maioria do Parlamento, e ainda que seja da competência presidencial a nomeação do Primeiro-Ministro, este será escolhido conforme sugestão da maioria do Legislativo, para que seja evitada qualquer tensão entre os Poderes. Em momento posterior, a população definirá qual lado irá deter o seu apoio, ao reeleger o Presidente da República ou o candidato apoiado pelo Primeiro-Ministro e o Parlamento, em eleições subsequentes.

Exemplo de tal situação pode ser aqui mencionado. Até o ano de 1986, o Presidente da República sempre contou com o apoio da maioria do Parlamento, apoio este que se refletia nas indicações ao cargo de Primeiro-Ministro, assim como em suas ações de governo. Essa situação foi mantida até o socialista François Mitterrand assumir a presidência francesa em 1986, e o liberal-conservador Jacques Chirac o cargo de Primeiro-Ministro[80].

Em razão da coabitação, o Presidente Mitterrand, mesmo sendo competente para a nomeação do Primeiro-Ministro, nomeou Chirrac por deferência ao posicionamento divergente da maioria Parlamentar, uma vez que, igualmente ao Parlamentarismo, a chefia de Governo e o Parlamento compartilham a responsabilidade pela condução do país. Portanto, se houvesse um Primeiro-Ministro em linha contrária ao Parlamento seria mais propício o desenvolvimento de uma instabilidade política pontual entre os dois Poderes[81].

---

80 BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil.** Instituto Ideias: Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais, 2006, p.29. Disponível <https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/1604367/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf> Acesso em 07 jan. 2017.

81 BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil.** Instituto Ideias: Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais, 2006, p.29-30. Disponível <https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/1604367/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso

Em compensação, Mitterrand, mesmo com seu poder de atuação limitado pela condução do governo por um Primeiro-Ministro opositor, passou a enviar as leis editadas pelo Parlamento e pelo Conselho de Ministros liderado por Chirrac, ao Conselho Constitucional previamente à sua promulgação, com a finalidade de exercício do controle preventivo de constitucionalidade[82], conforme previsão legal[83].

Equivale a dizer que o Presidente se relacionou institucionalmente com uma maioria do Parlamento que era contrária ao seu posicionamento político. Nem por isso, o chefe de Estado se manteve inerte, uma vez que agiu por meio do seu poder de veto, para deixar claro para a sociedade sua oposição, que seria então respaldada ou não, pelo voto nas urnas nas eleições presidenciais seguintes.

Na sucessão dos acontecimentos à primeira coabitação francesa, em que a chefia de Estado e a chefia de Governo atuavam com divergência, a população reelegeu Mitterrand para a presidência. Logo, ficou configurado o respaldo dos eleitores ao posicionamento do Presidente da República e, ao mesmo tempo, a demonstração do descontentamento em face das políticas do Premiê.

Essa realidade demonstra o quanto o sistema de governo francês se mostra adaptável aos momentos de divergência política. Quando existe a convergência política entre o Presidente da República e a Assembleia Nacional, há um comportamento semelhante ao Presidencialismo, oportunidade em que o âmbito de atuação daquele do chefe do Executivo aumenta com o respaldo político do órgão colegiado.

Em sentido oposto, há o comportamento semelhante ao Parlamentarismo, quando o chefe de Estado e o Parlamento possuem divergências de atuação, oportunidade em que as possíveis ações do Presidente da República são limitadas pela condução do governo pelo Primeiro-Ministro, que detém a confiança do Parlamento.

%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf> Acesso em 07 jan. 2017.

82 BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil.** Instituto Ideias: Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais, 2006, p.29-30. Disponível <https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/1604367/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf> Acesso em 07 jan. 2017.

83 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, art. 61. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

Sobre esse fenômeno, discorre Manoel Gonçalves (1993):

> Duas situações podem ocorrer. Na primeira (1958-1984, 1987-199..), o Presidente e a maioria na Assembléia pertencem à mesma corrente política. Nesta, a preponderância do primeiro é incontrastável, ficando o governo à sua mercê. Pode aí o Presidente fazer a sua política, nomeando e exonerando o Gabinete quando lhe aprouver. O regime se torna um presidencialismo com Gabinete. Noutra (1985-1986), o Presidente e a maioria parlamentar, portanto, o Gabinete, pertencem a correntes políticas diversas. Aí tem-se uma necessária coabitação, que parece redundar num poder de frenagem em mãos do Presidente, ficando o Gabinete com a iniciativa política. O regime assume então o caráter parlamentarista, embora o de um parlamentarismo bloqueado pelo contrapeso da vontade presidencial. (MANOEL GONÇALVES, 1993, p. 54).

Na coabitação, que veio a se repetir em momentos posteriores na política francesa, ficam evidentes as contribuições que o Semipresidencialismo proporciona, no âmbito do sistema de freios e contrapesos, quando há divergência entre as funções do Poder. Por isso ele se mostra eficiente, uma vez que é nos momentos de tensão que um sistema adotado pode ser colocado à prova, na medida em que possibilita a superação dos impasses políticos, tão comuns nas democracias, evitando-se o surgimento de uma crise efetiva, de contornos mais dramáticos.

Verifica-se, portanto, que nos momentos de convergência política entre as funções do Poder, é o Presidente da República quem atua no papel da moderação, com uma aproximação ao funcionamento do Presidencialismo. Por sua vez, em momentos de tensão e divergência entre as funções do Poder, o sistema francês aproxima-se do Parlamentarismo, sendo que, na sequência, é o povo quem exerce a moderação, por meio da sua vontade - expressa nas urnas - seja no apoio à reeleição presidencial, ou apoiando o grupo e maioria no Parlamento em oposição ao chefe do Estado.

Entretanto, para que o fenômeno da coabitação ocorra com a possibilidade de a população exercer a moderação em sua escolha, de maneira mais enfática entre determinados posicionamentos políticos, é determinante que sejam realizadas eleições para o Executivo (Presidente da República) e o Legislativo (Assembleia Nacional) de forma separada, ou seja, em períodos diferentes.

As eleições em períodos distintos foram instituídas na França pela Constituição atual, quando reduziu o mandato do Presidente da República de sete para cinco anos (FRANÇA, art. 6º., 1958).

A desvinculação das eleições entre o Executivo e o Legislativo possibilita uma maior inteiração popular com as funções do Poder, cujas eleições intermediárias demonstram em qual delas a manifestação das urnas deposita o seu apoio. Isso permite a alteração imediata das decisões dos atores políticos, sem a necessidade de se esperar todo o transcurso de um rígido mandato impopular. Situação razoavelmente semelhante ocorre nos EUA[84].

4.2.2.4. O Parlamento

A função legislativa do Poder é exercida pelo Parlamento, cujas principais atribuições consistem na votação das leis, fiscalização das ações do governo[85] e avaliação das políticas públicas[86]. Ele é integrado pela Assembleia Nacional[87] e pelo Senado[88].

A eleição dos membros do Parlamento é realizada pelo sistema de votação distrital em dois turnos, com repercussões no quadro partidário, conforme escreve Baracho (2016):

> [...] Um dos traços de Vª República era a existência de uma maioria parlamentar substancial entre 1958 e 1988, quando a oposição não era suficientemente forte para assumir o governo. A racionalização do regime

84 Nos Estados Unidos da América ocorre uma situação razoavelmente semelhante quando ocorre o fenômeno do "governo dividido", em que o Executivo é comandado por um Presidente da República cujo partido não possui a maioria no Congresso. Como as eleições parlamentares naquele País possuem a periodicidade de dois em dois anos, há sempre uma possibilidade de renovação do Congresso durante o transcurso da metade do mandato do Presidente da República, que é de quatro anos. Nesse caso, se as eleições parlamentares mantiverem no Congresso em maioria o partido de oposição ao Presidente da República, há uma clara sinalização da população para que o sejam mudadas as políticas do Executivo, ainda na metade do seu mandato. Por outro lado, caso o partido do chefe do Executivo faça a maioria no Congresso, é um recado direto das urnas de que a população apoia o Presidente da República, que atuará com grandes poderes e autonomia do seu plano e política de governo no transcurso da segunda metade do seu mandato.

85 A fiscalização é realizada com o auxílio do Tribunal de Contas (FRANÇA, art. 47º-2, 1958), da mesma forma em que é exercida a função de controle na modalidade vinculada pelo Brasil (BRASIL, art. 49, XI, 1989). Ressalta-se que a denotação de vinculada a essa forma de controle aos atos do governo não significa, em nenhum dos dois países, uma vinculação objetiva ao parecer do Tribunal de Contas. Em ambos os casos o referido órgão atua de forma auxiliar e a deliberação é realizada de forma autônoma pelo Plenário dos órgãos legislativos.

86 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, art. 24. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

87 A Assembleia Nacional é composta por deputados eleitos por sufrágio direto e cujo número não pode exceder a 577 membros. (FRANCA, art. 24, 1958).

88 O Senado é composto por senadores eleitos por sufrágio indireto, por autoridades locais e regionais da república e garante a representação dessas autoridades. Seus membros não podem exceder ao número 348 senadores. (FRANÇA, art. 24, 1958).

> parlamentar, de 1958, foi um meio de reduzir a ausência crônica da maioria parlamentar que caracterizava a França. A maioria parlamentar era a expressão da confiança dos partidos no presidente da República. A mudança do sistema de partidos reagrupou em dois blocos, mais ou menos homogêneos, tendo em vista uma consequência indireta das regras constitucionais. A eleição do presidente da República, por sufrágio universal, o uso do referendum, as consequências da dissolução conduziram os partidos políticos e o corpo eleitoral a se reagrupar em dois conjuntos principais. Não ocorreu a formação de um bipartidarismo, nem mesmo uma bipolarização.
> O escrutínio uninominal majoritário, em dois turnos, foi importante, para que a Constituição pudesse assegurar a estabilidade e a eficácia do Executivo, desde que ele impunha o reagrupamento dos partidos, no segundo turno das eleições. Modificar o modo de escrutínio iria transformar, de maneira profunda, a V[a] República. Dispondo de uma maioria na Assembléia Nacional, o governo era sustentado, também, pelo presidente da República, que o nomeou, assegurando manter e fazer adotar pelo Parlamento a sua política. (BARACHO, 2016).

Por um breve período, entre 1985 e 1986, a França alterou seu sistema de votação distrital para o proporcional, sendo que o mesmo não logrou o êxito nos resultados esperados. Voltou-se ao modelo majoritário anterior, no qual seria eleito o parlamentar que obtivesse maioria absoluta dos votos em seu distrito, ou seja, mais de 50% do total de votos. “Caso nenhum dos candidatos alcance esse percentual, a disputa se fará num segundo turno em que competirão todos os candidatos que obtiveram mais de 12,5% dos votos.” (FERREIRA FILHO, 1993, p. 54).

É interessante observar como a configuração das eleições parlamentares pelo critério majoritário altera o quadro partidário. Da mesma forma como já analisado no sistema britânico, o sistema distrital de votação francês organiza uma polarização entre as tendências de esquerda e de direita em grupos distintos, os quais vão adensando em torno de si as agremiações e mesmo as facções políticas[89].

Dessa maneira, a força desses dois grandes blocos, ou no caso de também um terceiro que, eventualmente, ocupe posição moderadora centrista, confere maior racionalidade ao sistema partidário e estabilidade a todo o sistema político. Não obstante, resulta em maior legitimidade de representação, pois, embora os blocos bipartidários sejam mais heterogêneos, já que comportam internamente diversas agremiações e segmentos político-sociais, os pesos de seus posicionamentos são superiores aos de pequenas agremiações fragmentadas.

89 O termo facção política é utilizado por diversos autores, como Edmund Burke e Giovanni Sartori para designar as organizações políticas que não possuem a organização, padronização e sistematização dos partidos políticos. (SARTORI, p. 36, 2016).

Já com relação às atribuições constitucionais do Parlamento francês, em similaridade com o que ocorre no Brasil, as Comissões Parlamentares possuem internamente grande relevância nas atividades ali desenvolvidas, especialmente na apreciação das proposições normativas. De acordo com Bandeira (2015), “Houve significativo incremento das atividades de controle do Parlamento, como o aumento do número de comissões de inquérito e o fortalecimento do controle das comissões permanentes”. (BANDEIRA, 2015, p. 14).

Contudo, no caso francês, as comissões parlamentares permanentes são objeto de limitação pelo próprio texto constitucional, que determina a sua criação até o número de 08 (oito) em cada assembleia[90]. No Brasil, por sua vez, verifica-se uma diversidade muito superior de suas congêneres e ausência de limitação pela Constituição, cuja criação é estabelecida pelos regimentos internos de cada Casa legislativa. Nesse sentido, existem em funcionamento, na Câmara dos Deputados, 23 (vinte e três) comissões permanentes (art. 32, 1989), enquanto que no Senado Federal existem 12 (doze) comissões permanentes (art. 77, 1970).

No que tange à dinâmica entre o Governo, a maioria parlamentar que o apoia e os grupos minoritários de oposição, o sistema francês adota uma disposição interessante que permite maior interação entre eles. Conforme já abordado acima, o Parlamento reserva ao Governo duas semanas de pauta e agenda em regime de prioridade, e na ordem escolhida pelo Primeiro-Ministro para a apreciação das matérias de seu interesse. Sem dúvida, isso permite ao Executivo a manutenção de suas ações de governo, enquanto detém a confiança do Legislativo.

Não obstante, o art. 48 da Constituição Francesa ainda garante que (1958):

> [...] Uma semana de sessão em cada quatro é reservada por prioridade e na ordem fixada em cada assembleia ao controle da ação do Governo e à avaliação das políticas públicas.
> [...]
> Uma sessão por semana no mínimo, inclusive durante as sessões extraordinárias previstas no artigo 29, é reservada por prioridade às perguntas dos membros do Parlamento e as respostas do Governo. (FRANÇA, 1958).

Ou seja, muito embora a reserva da metade da pauta e da agenda do Parlamento fique à disposição do governo para as deliberações de interesse do

90 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, art. 43. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

Executivo, a Constituição francesa assegurou um quarto da agenda legislativa unicamente para exercício de sua fiscalização às ações do Governo.

De acordo ainda com Bandeira (2015):

> A cada ano são aprovadas, em média, uma centena de leis, há mais de 1.000 horas de debates na Assembleia, entre 20.000 e 25.000 perguntas são colocadas ao Governo, por escrito ou oralmente, mais de 300 relatórios são aprovados pelas comissões sobre variados assuntos. (BANDEIRA, 2015, p. 12).

Pode-se concluir que tal fato constitui um significativo freio ao Governo e uma consequência imediata à garantia de ampla prioridade da apreciação das matérias de seu interesse, ao passo que eleva, também, a autonomia do Legislativo para evitar sua subserviência ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Ministros.

Além disso, no Semipresidencialismo, tal qual ocorre no Parlamentarismo, há um predomínio considerável da maioria parlamentar sobre as ações do Governo, cujo Primeiro-Ministro é suscetível de demissão por meio da moção de censura do legislativo. Nesse contexto, as oposições podem se fragilizar em um ambiente de deliberações puramente majoritárias, como é o Parlamento.

Ciente disso, a Constituição da França (1958) reserva aos grupos de oposição e demais grupos minoritários um dia de sessão a cada mês para a formulação de sua própria agenda que deverá ser, nesse período, apreciada por cada uma das casas legislativas[91]. Essa garantia é muito interessante, na medida em que permite um diálogo propositivo entre as correntes divergentes, ao invés de permitir que os setores de oposição se constituam meramente com discursos ideológicos desvinculados com a realidade, ou com ações de mero entrave às do Governo. Ademais, garante a participação dos grupos minoritários na ordenação das deliberações pautadas no Legislativo.

Não há paralelo no Brasil com a utilização de garantia semelhante aos grupos de oposição e minoria. Entretanto, eventual inserção dessa medida no ordenamento jurídico brasileiro apenas lograria êxito com a prévia alteração do sistema partidário, pois é inaplicável uma destinação de pauta a setores opositores e minoritários, em um ambiente extremamente fragmentado pelo Multipartidarismo.

---

91 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, art. 48. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

Não há no Brasil, inclusive, qualquer unidade de posicionamento, seja de convergência, seja de divergência com o governo, devido ao excesso de agremiações partidárias e de suas lideranças. É possível que a simples adoção do resguardo de pauta legislativa no cenário atual do Brasil seja disputada por inúmeras correntes políticas, para medidas sem nenhum cunho propositivo, a não ser para criar situações puramente ideológicas ou de interesses particularistas. Pode-se prever a sua utilização apenas como medida de pressão para eventual partido integrar a coalizão, disputar algum cargo ou benefício.

Em outros termos, a reserva de pauta legislativa a grupos opositores e minoritários é possível apenas para ações propositivas que não teriam êxito em um ambiente puramente majoritário, o que seria, por outro lado, impossível de serem implantadas num cenário de fragmentação multipartidária.

4.2.2.5 O Conselho Constitucional

O Conselho Constitucional é um órgão político responsável pela proteção e pelo cumprimento da Constituição francesa, por meio da garantia da eleição do Presidente da República e dos membros do Senado e da Assembleia Nacional, além de apreciar as demais questões relativas ao resultado eleitoral e dos referendos[92]. Em paralelo ao Brasil, essas atribuições são de competência de um órgão eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de composição eclética[93].

A princípio, o Conselho Constitucional não exerce o controle *a posteriori* de constitucionalidade dos atos normativos depois de promulgados. Todavia, Favoreu (2004) observa a existência de uma exceção:

> [...] em virtude do artigo 37, alínea 2, da constituição, os textos de caráter legislativo podem ser delegados, no todo ou em parte, à Corte Constitucional. Essa competência do Conselho Constitucional está ligada ao sistema de divisão das competências entre lei e regulamento, estabelecido pelos artigos 34 e 37 da Constituição: teoricamente, entretanto, algumas matérias são reservadas ao legislativo e outras dependem do poder

92 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, art. 58, 59 e 60. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

93 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988**. Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, arts. 118 e 119. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

> regulamentar; assim, quando a lei, por erro, reger uma matéria regulamentar, o poder regulamentar pode intervir nessa mesma matéria por decreto, com a condição de ter previamente mostrado o erro cometido ao legislador. É o procedimento conhecido como delegatório. (FAVOREU, 2004, p. 99).

Ademais, o Conselho Constitucional exerce importante atribuição, consistente no exame preventivo de constitucionalidade das proposições normativas, caso lhes sejam submetidas pelos titulares das funções do Poder: o Presidente da República, o Primeiro-Ministro e os Presidentes da Assembleia Nacional e do Senado, ou mesmo por grupo de 60 (sessenta) deputados ou senadores[94].

Em tais circunstâncias, a análise jurídica dos projetos de lei de forma preventiva pelo Conselho Constitucional os transforma em um efetivo instrumento de pressão, com vistas ao estabelecimento de debate entre as funções do Poder ou mesmo entre elas e os grupos minoritários de oposição, logo no início do processo legislativo. Isso porque o exame preventivo de constitucionalidade, cuja iniciativa é estendida a esses diversos atores é, em grande medida, utilizada como tentativa de veto absoluto à tramitação legislativa, na esperança de que seja declarada sua inconstitucionalidade.

Assim, embora tenha uma apreciação jurídica, o peso político do controle preventivo de constitucionalidade pelo Conselho Constitucional é inequívoco, especialmente por suas decisões não serem passíveis de nenhum recurso, conforme prescreve o art. 62 da Constituição (FRANÇA, 1958). Por essa razão, a Constituição francesa conferiu ao referido Conselho uma composição heterogênea e mesmo política, que permita um equilíbrio e interação com as demais funções do Poder.

Nesse sentido, seus membros são nomeados tanto pelo Presidente da República, quanto pela Assembleia Nacional e pelo Senado, sendo a cada um assegurada a nomeação, alternativamente, de 03 (três) integrantes do Conselho Constitucional. Os nomeados cumprem um mandato fixo de 09 (nove) anos, vedada sua recondução, de modo que sempre haverá a renovação em um terço, a cada 03 (três) anos[95].

---

94 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, art. 61. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

95 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, art. 56. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

Apenas a vitaliciedade aos ex-presidentes da República é garantida, que também integram Conselho Constitucional e são denominados “membros de direito”.[96] Entretanto, os membros de direito “só compareceram às sessões do Conselho Constitucional de 1959 a 1962. De 1962 a 1996, o Conselho Constitucional compôs-se definitivamente de nove juízes nomeados”. (FAVOREU, 2004, p. 93).

Ademais, o atual chefe de Estado francês nomeia o Presidente do Conselho Constitucional e ainda possui voto preponderante nos casos de empate nas votações do referido órgão[97], o que, sem dúvidas, confirma o peso do Presidente da República nas tomadas de decisão.

De acordo com Favoreu (2004) o sistema de justiça constitucional francês:

> [...] é um dos elementos mais originais e mais importantes de sua organização política e constitucional, é também um dos mais apreciados pela opinião pública, como revelou uma sondagem feita por ocasião do vigésimo quinto aniversário da Constituição, em setembro de 1993. (FAVOREU, 2004, p. 93).

Por sua vez, em países como Brasil e Estados Unidos da América, os membros de suas Cortes são escolhidos e nomeados pelo Presidente da República, embora com a chancela do Senado Federal, sendo garantida a eles, a vitaliciedade[98].

4.3 O sistema presidencialista de governo dos Estados Unidos da América

O traço emblemático da organização constitucional norte-americana remete à incessante tentativa de consolidação de uma soberania popular do Poder, que fora por ela própria formulada e possui enorme complexidade de implantação.

Tal complexidade reside tanto em sua diferença com relação à soberania nacional, formulada pela matriz político-constitucional francesa, quanto na própria dificuldade de se conferir, de fato, a soberania ao povo. Isso porque “o povo”

---

96 FAVOREAU, Louis. **As Cortes Constitucionais**. Trad. Dunia Marinho Silva. São Paulo: Landy Editora, 2004, p.93.

97 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, art. 56. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

98 No Brasil a vitaliciedade é assegurada até se atingir a idade limite para a aposentadoria, aos 75 anos e nos EUA ela á assegurada enquanto perdurar a vida do magistrado.

constitui uma figura vulgarmente inserida no panteão jurídico apenas de maneira estilizada, idealizada, mas que tantas vezes não reflete uma construção jurídica concreta.

A soberania popular implica na essência do poder emanado do povo e pelo povo diretamente exercido. Por tal razão, é imperioso que se estendam os canais de expressão da vontade popular por todas as vias possíveis, mas sem incorrer nos vícios de uma democracia plebiscitária.

Nos Estados Unidos da América (EUA), o povo é, emblematicamente, o responsável pela formação do colégio eleitoral e pela manifestação de vontade política em votações distritais diretas sem proporcionalidade eleitoral. Da mesma forma, é o povo quem vota tanto para a escolha dos magistrados estaduais, quanto do próprio Procurador Geral do Estado, agora no âmbito do Ministério Público em sua nobre função de *custos legis*[99], uma vez que eles exercem mandatos públicos, ou seja, confiados pela população e, assim, estão sujeitos a prestações de contas.

Até mesmo no que concerne ao controle de constitucionalidade, ele se manifesta pela via difusa e individual, como também a própria jurisprudência, que evoluiu de casos concretos que formam precedentes para os posteriores.

Já no que se refere à utilização de plebiscitos e referendos, são realizados, sobretudo, ao nível dos entes federados regionais e locais, em evidência da participação direta da população. Até a arrecadação de impostos ocorre pelos municípios, os quais os repassam para os Estados e para a União, com a finalidade de proporcionar maior controle pelos cidadãos, devido à proximidade com o Poder local.

Por sua vez, a soberania nacional teve origens na França, especialmente devido às construções revolucionárias e pela busca da soberania do Estado em face de entidades anteriormente personalizadas no Poder, como os antigos monarcas déspotas, bem como dos privilégios da nobreza e do clero. Não se nega que o poder emana do povo, pois ele continua sendo a célula de todo o sistema de emanação do Poder, mas, em essência, a representação se faz indiretamente. Sendo assim, toda

99 [...] Significa guardião da lei, fiscal da correta aplicação da lei, verdadeiro defensor da sociedade. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/acervo/eleitor-eleicoes-area-juridica/voce-e-direito/analisar/termos-estrangeiros-1/aula-1-termos-estrangeiros-parquet-custos-legis>; acesso em 20 jul 2018.

a construção constitucional francesa se dá por meio da representação proporcional e indireta, especialmente pelo intermédio do voto[100].

Não por acaso, modernamente, consolidam-se em países de tradição da soberania nacional, institutos como concursos públicos para o acesso e provimento de cargos e funções públicas, por entender-se que, uma vez atendidas todas as condicionantes republicanas (populares), o mandatário passa a exercer o seu "múnus público*"* e em nome do povo.

Logo, nos ordenamentos políticos de matriz francesa, a manifestação do poder emana do povo, mas exercido, essencial e indiretamente no âmbito do Estado e de suas representações eleitas, concursadas, ou como prestadores de serviços públicos e de atribuição de competência que visam a uma unidade.

No que tange ao sistema presidencialista de governo estadunidense, seu traço emblemático é a maior separação entre as funções do Poder, embora a maior autonomia de cada uma não afaste a recíproca interdependência. Ademais, o fundamento da implantação do Presidencialismo e da separação de poderes é a existência de controles recíprocos, por meio do sistema de freios e contrapesos.

Será nessa perspectiva a análise do sistema de governo estadunidense, em especial do controle do Legislativo em face do Executivo, não obstante ser realizada, em paralelo, a comparação ao modelo também presidencialista adotado no Brasil, cujas origens remetem ao sistema norte-americano, que serviu como paradigma para este país.

4.3.1 O controle legislativo na dinâmica presidencialista

A função de Controle, ou "*accountability*", é uma das basilares em qualquer sistema político que se pretenda democrático, pois remete às tentativas institucionais de limitar o exercício do Poder, como também de canalizá-lo para realizações que estejam em consonância com a vontade popular e com o ordenamento jurídico.

---

100 O voto distrital foi adotado na França apenas após o ano de 1958, o que permite maior relação entre eleitor e eleito. Até então era adotado o sistema proporcional de votação, com maior distanciamento da relação eleitoral.

No contexto democrático, a primeira e principal forma de controle democrático é a vertical[101], uma vez que o povo é considerado, em essência, a fonte do poder a ser emanado nas mais diversas esferas institucionais e pessoais.

O seu exercício ocorre diretamente pelos eleitores sobre os eleitos, sendo que sua concepção possui vinculação na teoria democrática schumpeteriana[102], que compreende o cenário político como uma disputa interna entre as lideranças já estabelecidas no Poder, com a intenção de nele permanecer, mas também como uma disputa exógena, que conta com a participação de postulantes à ascensão até o Poder. A decisão pertence aos eleitores, diretamente, ao expressarem sua vontade nas urnas, delegando o exercício do Poder, mas sem dele abdicar.

Obviamente que as disputas não se realizam em um ambiente cristalino, mas sim em um turvo e complexo cenário no qual a expressão da vontade popular é condicionada ao seu prévio acesso à educação, às práticas culturais, à informação e às formas de veiculação da informação, além da autonomia das instituições públicas em controle recíproco. Em todos os casos, os sistemas democráticos não permitem que a população possa eximir-se da responsabilidade de suas próprias escolhas como se ela fosse uma casta imaculada, e seus representantes, ao contrário, fossem deturpações do sistema político.

O ônus da democracia consiste no fato de os eleitores deverem assumir os riscos e consequências de suas escolhas e, para tanto, buscarem acompanhar o desempenho dos eleitos, suas vidas pregressas, as promessas de campanha e se foram ou não cumpridas. Por sua vez, partindo-se da pré-compreensão de que o controle vertical é condicionado também pelo bom funcionamento autônomo das instituições públicas, é exatamente aí que emerge a segunda forma de controle, o horizontal.

O controle horizontal é aquele realizado reciprocamente entre as funções do Poder, ou seja, pelos entes e agentes intraestatais e que se autocontrolam, inclusive, em disputas pelo protagonismo nas políticas públicas. Além disso, cada uma, internamente, também possui mecanismos de controle interno de seus integrantes.

O Legislativo, especificamente, desempenha relevante função de controle, devido ao seu ambiente plural e inclusivo das mais diversas correntes ideológicas,

101 Parte-se da conceituação feita por LEMOS (2005) das formas de controle vertical e horizontal.
102 SCHUMPETER apud POSNER, 2010b, p. 111; 298.

além de seus membros serem suscetíveis diretamente ao controle vertical dos eleitores. Ademais, os parlamentos possuem importantes mecanismos para o desempenho do controle, como órgãos acessórios, a exemplo do "*Government Accountability Office (GAO)*"[103], ou órgãos internos, como as comissões parlamentares, audiências públicas, representação partidária e de lideranças das maiorias e minorias, confirmação de nomeações de autoridades, requerimentos com pedidos de providência e informações ao Executivo, controle orçamentário e de responsabilidade aos atos das demais funções do Poder. Não obstante, os gabinetes parlamentares são mais acessíveis do que os do Executivo.

De acordo com Lemos, em citação de O'Donnelll (1998):

> A accountability horizontal se realizaria por meio de poderes relativamente autônomos (intra-estatais), capazes de questionar, e eventualmente punir, o exercício impróprio de responsabilidades de uma dada autoridade e apresentaria três dimensões: quem exerce (agências estatais); em que consiste (sanções, impeachment, oversight); e sobre quais ações ou omissões será exercida. (O'DONNELLL, 1988, apud LEMOS, 2005, p. 07).

Por essa razão, "Contemporaneamente, O'Donnelll coloca igualmente o Legislativo como principal instância de *accountability* horizontal, seguida do judiciário". (O'DONNELLL, 1998, FOX, 2000, apud LEMOS, 2005, p. 8).

Assim considerado, os EUA adotam a forma pura do sistema presidencialista, com uma nítida separação entre as funções autônomas do Poder. A forma dual da sua estruturação federal pode ser considerada também como um quarto pilar na interação das instituições no mecanismo de freios e contrapesos e exercício do controle horizontal.

Isso porque nos EUA, da mesma forma em que há uma nítida separação de atribuições entre as funções do Poder, os entes federados também possuem competências distintas e delimitadas. A técnica constitucional de enumeração taxativa de poucas competências à União confere um abrangente espaço de

---

[103] O "*Government Accountability Office*" exerce nos EUA atribuições de suporte razoavelmente semelhantes a que o Tribunal de Contas da União exerce no Brasil. De acordo com Lemos, ele é um órgão "[...] auxiliar do congresso na fiscalização e controle. Investiga, conduz auditorias e investigações de agências e programas a pedido de comissões e parlamentares, para verificar se recursos estão sendo apropriadamente gastos, além de preparar avaliações e opiniões legais de ações e atividades governamentais. O "controlador geral" é nomeado pelo presidente para um mandato de 15 anos e tem sua aprovação submetida ao Senado. Com 3.200 empregados e um orçamento anual de 463,6 milhões de dólares, o GAO compareceu ao congresso 217 vezes para audiências públicas somente no ano de 2004". (LEMOS, 2005, P. 64).

atuação aos Estados-membros no exercício da competência residual, com uma efetiva descentralização político-administrativo-normativa.

Consequentemente, o núcleo das decisões político-normativas situa-se nos níveis regionais da federação, o que, por si só, cumpre relevante papel de contenção do Poder. Tal fato é observável tanto por impedir a verticalização da concentração do Poder em um único plano, como o nacional, mas também por permitir a sua distensão ramificada entre 50 (cinquenta) unidades federativas autônomas entre si. Eis a razão de se conceituar como dual a Federação, haja vista a clara distinção na atuação entre as esferas do poder descentralizado.

O Federalismo no Brasil estruturou-se diversamente, sendo que, por razões históricas, houve uma proeminente concentração do Poder verticalizada no plano federal nos principais centros decisórios[104]. A atual Constituição Federal (CF) elencou para a União as principais competências exclusivas e privativas, conforme descritas em seus artigos 21 e 22 (BRASIL, 1988). Por sua vez, restou pequeno espaço para o exercício da competência residual aos Estados-membros, disposta no art. 25, §1º. (BRASIL, 1988).

104 Mesmo sendo objeto de críticas, a verticalização política e de poder brasileira, no âmbito da União, torna-se compreensível por meio da análise histórica do país. Sem a pretensão de exaurir tal debate, mas enquanto mera abordagem sintética, autores como Faoro (2008) discorrem sobre a herança ibérica portuguesa, cujas tradições remontam às cidades-estados greco-romanas, para a explicação da concentração do poder na gênese brasileira. Mas as razões não são tão simplórias. Sem entrar no mérito da forma com que foi realizada a exploração portuguesa no país, durante todo o seu período, a Coroa Portuguesa enfrentou várias insurreições separatistas, como a inconfidência mineira, e a concentração do Poder foi um mecanismo eficiente para aumentar e consolidar o seu controle no vasto território. O seguinte período monárquico da independência também teve que enfrentar inúmeras revoltas e movimentos separatistas, como na Província Cisplatina, que se desvinculou e formou um país soberano, hoje o Uruguai. Assim, o tão questionado poder moderador do imperador inserido no art. 101 da Constituição de 1824 (NOGUEIRA, 1987) constituiu um importante mecanismo para permitir a manutenção da integridade do território. Tal situação se repetiu quando, em 1889, a República foi instituída. Os republicanos sabiam que não havia uma unidade social no país e temiam uma desfragmentação político-territorial, como já havia ocorrido nos territórios vizinhos, desintegrados em várias pequenas repúblicas. As pressões eram grandes e se materializaram, como na revolta de Canudos e, em especial, na proclamação da República Rio-grandense, sendo que os esforços federais conseguiram reverter e esvaziar a revolta de farroupilha. Enfim, essas são, dentre outras, as razões pelas quais a federação brasileira se constitui de forma verticalizada na figura da União, mais especificamente no Executivo federal, cuja unipessoalidade torna mais propícia a condução vertical do país. Logo, diferentemente do federalismo por agregação norte-americano, em que os seus entes políticos diversos que se uniram consensualmente para aumentarem suas forças no plano externo (conforme já explicado nos tópicos 5.2 e 5.3 o processo de constituição federal foi complexo e teve animosidade, mas, em última instância foi uma opção a integração entre os Estados-membros, seja para não pagarem dívidas pretéritas com a União, seja para participarem do novo Congresso Federal), o federalismo brasileiro se formou em um movimento de contenção à segregação entre os seus entes internos.

Em outras palavras, apesar de o constituinte brasileiro ter adotado a mesma técnica norte-americana das competências enumeradas à União e residuais para os Estados-membros, os propósitos foram diametralmente opostos. O amplo rol de poderes atribuídos à União serviu como forma de limitar, inequivocamente, a atuação regional dos entes federados em parcos poderes remanescentes.

Como se não bastasse, os Arts. 23 e 24 da Constituição do Brasil (1988) partilharam ainda a responsabilidade entre os entes federados, em atuações comuns e concorrentes. Por isso, ao invés da dualidade estadunidense, o federalismo brasileiro pode ser conceituado pelo viés cooperado entre os seus integrantes, na forma da referida repartição comum e concorrente da competência[105].

Em resumo, além da descentralização peculiar do federalismo, o modelo norte-americano cumpre, pelas razões elencadas, um importante mecanismo de sua contenção no sistema de freios e contrapesos, diversamente do Brasil, em que essa contenção existe, todavia, de maneira mais frágil.

---

105 Mais uma vez é controversa essa conceituação como se cooperada fosse a federação brasileira, na qual, após 1988, houve como nunca uma repartição de competência entre os entes federados, especialmente para os Municípios (BRASIL, arts. 29 a 31, 1988). Contudo, houve a manutenção da verticalização da arrecadação tributária concentrada na União, o que deixou os demais entes dependentes de convênios e de repasses dos recursos da União, fato esse que, por si só, é incompatível com a essência do federalismo, que é a autonomia. É evidente que uma mera autonomia formal de competência não corresponde a uma autonomia material de recursos para o cumprimento das referidas competências. Essa é a razão principal para os cada vez mais crescentes desequilíbrios nas prestações de contas dos Municípios e Estados-membros, responsabilizando os seus gestores judicialmente e eleitoralmente. Para constatar tal realidade, basta que sejam analisados os dados históricos dos atrasos nos repasses da União aos Municípios para o custeamento da saúde pública no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), sem que nenhuma responsabilização do Executivo Federal tenha sido tomada até o momento. Por outro lado, a população local dos Municípios desconhece o complexo mecanismo normativo que envolve os referidos repasses, de modo que o desgaste pelas péssimas condições da prestação do serviço público da Saúde recai quase que exclusivamente sobre os prefeitos, que por sua vez, veem-se instados a extrapolar o seu orçamento aprovado, para o custeamento da Saúde. Orçamento esse já engessado pela obrigatoriedade de destinação de 15% (quinze por cento) dos seus recursos para a saúde e de 25% (vinte e cinco por cento) para a educação. Logo, com 40% (quarenta por cento) do orçamento exclusivamente comprometido para essas duas áreas, na verdade, a falta de repasses federais e estaduais, obriga o comprometimento de quase a integralidade do orçamento para essas áreas, em especial para a Saúde, como um paliativo à pressão da população local, que vê no prefeito o representante público mais próximo para pressionar. Outra consequência é o endividamento público dos Municípios. Com isso, as demais áreas como transporte, investimento, melhorias, entre outras inerentes da gestão municipal ficam comprometidas. Em conclusão, o cooperativismo da federação brasileira é uma falácia e tende ao agravamento, cuja precarização dos serviços públicos prestados não apenas rompe com o compromisso de autonomia político-normativo-administrativo e MATERIAL dos entes federados, como também rompe o pacto do País com os verdadeiros detentores do Poder e destinatários das políticas públicas: a população que vive, de fato, nos municípios e não na União Federal, que a rigor, a sua criação decorre de uma ficção política e, no Brasil, é a única beneficiada da estruturação federal verticalizada.

4.3.2 A função legislativa do Poder

No plano federal, a função legislativa do Poder estrutura-se bicameralmente, por meio da divisão em duas casas, a "*U. S. House of Representatives*" (Câmara dos Representantes) e o "*Senate*" (Senado). Contudo, assim como existe no Brasil, verifica-se que, a rigor, existe um tricameralismo, uma vez que o Congresso Nacional[106] possui competência, atribuições, regimento interno e quóruns próprios, ainda que composto pela reunião dos Representantes e Senadores (e no caso brasileiro, pelos Deputados Federais e Senadores).

Não obstante, nos Estados Unidos da América há uma rígida delimitação entre as funções do Poder, por meio da qual a iniciativa do processo legislativo pertence exclusivamente às Casas Legislativas. Desse modo, O Executivo não possui competência para a proposição de Projetos de Lei, por mais que tenham como objeto o funcionamento da administração pública.

4.3.3. A Câmara de Representantes

O Art. 1º., Seção 2 da Constituição dos EUA estrutura a Câmara dos Representantes da seguinte forma:

> A Câmara dos Representantes será composta de membros eleitos bianualmente pelo povo dos diversos Estados, devendo os eleitores em cada Estado possuir as mesmas qualificações exigidas dos eleitores da Assembleia Legislativa mais numerosa do respectivo Estado.
> Não será eleito Representante quem não tiver atingido a idade de vinte e cinco anos, não for a sete anos cidadão dos Estados Unidos, e não for, por ocasião da eleição, habitante do Estado que o eleger.
> O número de Representantes, assim como os impostos diretos, será fixado para os diversos Estados que fizerem parte da União (segundo o número de habitantes, assim determinado: o número total de pessoas livres, incluídas as pessoas em estado de servidão por tempo determinado, e excluídos os índios não taxados, somar-se-ão três quintos da população restante). O recenseamento será feito dentro de três anos depois da primeira sessão do Congresso dos Estados Unidos, e, em seguida, decenalmente, de acordo com as leis que se adotarem. O número de Representantes não excederá de um por 30.000 pessoas, mas cada Estado terá no mínimo um representante. Enquanto não se fizer o recenseamento, o Estado de New

106 A estruturação do Congresso norte-americano encontra-se tanto na 8ª Seção, do Art. 1º da Constituição de 1787 (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017), quanto em normas próprias, visualizadas no sítio eletrônico <https://www.congress.gov/>. Por sua vez, as atribuições do Congresso Nacional do Brasil estão definidas no art. 48 da Constituição (BRASIL, 1988) e disciplinadas em regimento interno próprio (CONGRESSO NACIONAL, 1970).

> Hampshire terá o direito de eleger três representantes, Massachusetts oito, Rhode Island e Providence Plantations um, Connecticut cinco, New York seis, New Jersey quatro, Pennsylvania oito, Delaware um, Maryland seis, Virginia dez, North Carolina cinco, South Carolina cinco, e Georgia três.
> Quando ocorrerem vagas na representação de qualquer Estado, o Poder Executivo desse Estado fará publicar editais de eleição para o seu preenchimento.
> A Câmara dos Representantes elegerá o seu Presidente e demais membros da Mesa e exercerá, com exclusividade, o poder de indiciar por crime de responsabilidade (impeachment). (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

Logo, a Câmara de Representantes possui configuração análoga à Câmara dos Deputados brasileira, sendo regulamentada pela Lei Pública 62-5, em 08 de agosto de 1911, em vigor desde 1913[107]. Essa lei estabelece em 435 (quatrocentos e trinta e cinco) o número de parlamentares com pleno direito de voto, e em representação proporcional da população dos 50 (cinquenta) Estados-membros da Federação, eleitos por circunscrições eleitorais internas formadas em distritos, para um mandato de 02 (dois) anos.

Segundo Bandeira (2015):

> Como consequência do sistema adotado nos Estados Unidos da América, há Estados que elegem apenas um Deputado. Nas eleições de 2012, a distribuição de assentos na Câmara de Representantes considerou o censo demográfico de 21 de dezembro de 2010, e, dos cinquenta Estados, os de menor população tiveram direito a pelo menos um Deputado. Isso ocorreu com sete Estados: South Dakota, North Dakota, Delaware, Alaska, Montana, Vermont e Wyoming. (BANDEIRA, 2015, p. 19).

Percebe-se, então, que a renovação da Câmara de Representantes ocorre já na metade do transcurso do mandato do Presidente da República, funcionando como um bom termômetro sobre a aceitação popular do partido que se encontra no comando do Executivo. É interessante, já que permite um diálogo constante com os eleitores e facilita a sua renovação já em um curto espaço de tempo, mas ao custo de uma excessiva politização da referida Casa legislativa, cujo pequeno período de mandato não permite uma estabilidade para os parlamentares, uma vez que sua atenção ficará constantemente voltada para as campanhas.

Dentre as principais atribuições dos parlamentares da "*House*", encontram-se a apresentação de proposições normativas, o oferecimento de emendas e a atuação nos comitês, que são órgãos internos semelhantes às comissões parlamentares dos legislativos brasileiros, inclusive quanto às suas espécies, permanentes ou

107 UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, Public Law, 1911.

temporárias. Como no Brasil, os projetos normativos são apresentados nos comitês para a apresentação de um relatório destinado ao Plenário recomendando a votação desfavorável ou favorável, com emendas ao seu texto original.

Todavia, diferentemente do Brasil, onde há um peso excessivo nas deliberações do Plenário, na Câmara de Representantes norte-americana os comitês são os órgãos com a maior relevância no quotidiano dos trabalhos legislativos. Existem 20 (vinte) comitês permanentes[108], com atribuições consultivas a projetos de lei ou de fiscalização a órgãos do Executivo.

Os Comitês são compostos por meio da designação pelos líderes dos partidos políticos, na proporção do tamanho de suas bancadas dentro da Casa legislativa[109]. Contudo, nos processos de escolha de seus presidentes adota-se o critério da antiguidade "*seniority*", no qual os parlamentares com mais tempo de legislatura presidem os Comitês, sendo asseguradas a estes as reconduções sucessivas, na medida em que se reelegem quando das eleições populares para a Câmara de Representantes.

De acordo com Bandeira (2015),

> O princípio da antiguidade dá estímulo à especialização do parlamentar na área temática e as comissões adquirem a condição de interlocutor respeitado no processo legislativo, capazes de fazer frente ao poder técnico do Executivo. (BANDEIRA, 2015, p. 20).

A atuação de parlamentares mais experientes, além de já estarem acostumados com a competência e a dinâmica dos Comitês, favorece a atuação dos referidos órgãos na condição de técnicos e especializados, além de aumentar sua independência, notadamente na fiscalização e controle dos atos do Executivo.

Tal fato confere grande autonomia aos Comitês em face de possíveis ingerências do Executivo e até mesmo de mobilizações partidárias dentro do próprio Legislativo. Em igual medida, os mandatos consecutivos do presidente permitem que ele alcance um expressivo domínio acerca da sua área de atuação, com

---

108 A atual composição dos comitês permanentes da Câmara de Representantes é: Agricultura; Dotações; Serviços Armados; Despesas; Comércio; Educação e Força de Trabalho; Ética; Serviços financeiros; Negócios Estrangeiros; Segurança Interna; Administração da Casa; Judiciário; Recursos naturais; Supervisão e Reforma do Governo; Regras; Ciência, Espaço e Tecnologia; Negócio pequeno; Transporte e Infraestrutura; Assuntos de Veteranos; E Formas e Meios. (UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, Committees).

109 UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, The House Explained.

inegável especialização e linearidade de atuação ao longo dos anos e sucessivos governos.

Contudo, em países com menor consolidação de deferência a práticas republicanas, a adoção desse critério pode desvirtuar a sua finalidade, e transformar as Comissões em castas e estamentos sob o domínio permanente de determinados parlamentares e grupos políticos. É o caso do Brasil, país em que mesmo sem a utilização do critério da antiguidade, empiricamente já se observa a apropriação, por determinados partidos e grupos políticos, de Comissões Parlamentares estratégicas, como as orçamentárias e de constituição e justiça.

Assim, a adoção de critérios de antiguidade poderia vir a intensificar o referido cenário de apropriação personalista, e não de maneira institucional, como nos EUA, em razão das próprias peculiaridades da "*práxis*" política brasileira.

Ademais, não há no Brasil, qualquer limitação à escolha das presidências das Comissões Parlamentares, fruto de decisões puramente políticas das lideranças partidárias, salvo à do atendimento ao critério da proporcionalidade da representação partidária, conforme o tamanho de suas bancadas na referida Casa legislativa[110]. A princípio, esse parece ser mais adequado à realidade brasileira, até porque permite a livre renovação das Comissões e sua liberdade de escolha no ambiente plural do Parlamento. Contudo, duas ressalvas devem ser feitas.

A primeira ressalva é que a renovação das Comissões Parlamentares ocorre a cada ano, o que é muito pouco e serve apenas para atender aos interesses internos dos partidos políticos, nas indicações de suas composições. O ideal é que a renovação de seus cargos ocorresse no mínimo, a cada 02 (dois) anos, ou seja, de forma padronizada ao período de mandato das mesas diretoras das Casas Legislativas. Esse tempo maior nos cargos das Comissões Parlamentares lhes permitiria maior independência e especialização, o que é impossível de ocorrer no atual exíguo mandato de 01 (um) ano.

A segunda ressalva é que a conjugação: (i) do excessivo número de partidos políticos existentes no Brasil (ii) ao atual critério de escolha dos presidentes das Comissões Parlamentares desvinculados de qualquer requisito de experiência, e (iii) o irrisório tempo de um ano para o exercício do mandato à frente desses órgãos, resulta em graves consequências. Dentre as consequências está a

110 CÂMARA DOS DEPUTADOS, Art. 23, 1989 e SENADO FEDERAL, Art. 78, 1970.

instrumentalização das Comissões Parlamentares por agremiações políticas, cuja maioria não possui posicionamento político e ideologia consolidados.

Logo, o modelo brasileiro favorece a utilização desses importantes órgãos técnicos e de fiscalização das demais funções do Poder, no atendimento dos interesses inexpressivos ou mesmo pouco republicanos. Todavia, ele não deixa de ser válido, pois favorece a alternância do poder na condução das Comissões Parlamentares, em que pese a sua adoção sem nenhuma correção ser inapropriada, diante da elevada fragmentação do sistema partidário brasileiro.

Como alternativa, e, para sustentar a forma de composição das Comissões já adotadas no país, e que permita a livre escolha de sua composição pelas lideranças partidárias, segundo a regra apenas da proporcionalidade dos partidos políticos, é preciso condicioná-la à prévia alteração do atual sistema partidário, com a finalidade de redução das agremiações políticas.

Isso permitirá que seja qual for o parlamentar que conduza uma Comissão, ele terá a sustentação e as cobranças de uma bancada partidária sólida e uma atuação programática melhor definida. Não obstante, deve-se associar à desfragmentação partidária, a adoção do aumento na duração do mandato das Comissões Parlamentares, sugerindo-se como critério o período de 02 (dois) anos, porque já é o intervalo de tempo utilizado nas eleições das mesas diretoras de cada Casa legislativa.

De volta ao cenário norte-americano, além dos Comitês, existem as "*Commissions*" (Comissões), que são órgãos permanentes ou temporários, com atribuições consultivas, de investigações, ou para a realização de funções administrativas, interparlamentares ou comemorativas. Elas podem ser criadas por leis ou por resolução, analogamente às Comissões Parlamentares brasileiras, mas com a peculiaridade que permite serem compostas por membros da Câmara de Representantes, exclusivamente por cidadãos, ou de forma mista entre ambos, e até mesmo serem criados como entidades independentes dentro do ramo legislativo[111], o que não ocorre no Brasil.

Na década de 1970, o Congresso estadunidense passou por grande reformulação e estendeu as atribuições de suas Comissões Parlamentares, de modo que as mesmas se tornaram os órgãos centrais do funcionamento do Legislativo.

111 UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, Commissions.

Nesse sentido, houve na Câmara de Representantes a edição do Ato de Reorganização Legislativa, no ano de 1970 e, por sua vez, houve no Senado a emenda de Reorganização do Sistema de Comissões, em 1974, bem como a aprovação da Lei sobre o Orçamento no Congresso, também em 1974[112].

A partir de então, as Comissões Parlamentares são responsáveis pelo exercício da função de controle em face da atuação do Executivo, com a exigência da apresentação de relatórios a cada dois anos acerca do cumprimento dos programas e ações do governo.

Assim, faz sentido que o Executivo preste contas às Comissões Parlamentares por meio de relatórios detalhados de seus atos a cada 02 (dois) anos, haja vista a manutenção dos presidentes das comissões pelo critério do "*seniority*", o que permite a linearidade e permanência do controle exercido no âmbito comissional.

Já no Brasil isso é impossível, uma vez que a alternância da presidência das comissões ocorre a cada ano. Por sua vez, eventual prestação de contas a cada ano consistiria em uma medida de tempo extremamente exígua para a implantação de qualquer política de governo.

Além disso, autores como Bernardes (1996), Peçanha (1997), Figueiredo e Limongi (2001), e ainda Pereira e Muller (2004), discorrem no sentido de que há no Brasil "uma divisão semelhante de trabalho entre comissões e plenário, mas com uma prevalência, segundo alguns estudos, do plenário sobre as comissões, em decorrência dos fortes poderes de agenda do presidente". (LEMOS, 2005, p. 40-41).

Isso ocorre porque os plenários dos legislativos brasileiros exercem também diversos atos de controle do Executivo em concorrência com as próprias comissões parlamentares, como a aprovação de requerimentos com pedidos de informações e de providências. Tal fato não ocorre no legislativo norte-americano, cujo volume maior dessas atribuições concentra-se no âmbito das comissões parlamentares, após as mencionadas reformas realizadas na década de 1970.

Outra explicação é o grande poder de agenda que o Executivo brasileiro exerce sobre as indicações pontuais a cada ano para os cargos de presidência nas

112 LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e Estados Unidos em perspectiva comparada**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005, p.60. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180412>. Acesso em: 07 jan 2017.

comissões, decorrentes da iniciativa privativa dos Projetos de Lei que contemplem orçamento e aumento de gastos ao governo. Somam-se também as negociações no ato de formação de coalizões de governo com os líderes partidários e distribuições de emendas provenientes das dotações orçamentárias aos parlamentares, e nomeações para os cargos da Administração Pública.

No modelo estadunidense, merece alusão o resguardo ao direito de atuação das minorias parlamentares nas Comissões de Investigação[113], em que são a elas asseguradas a inclusão de solicitação de documentos e de nomes[114] a serem inquiridos nas audiências. Para tanto, basta que a maioria dos membros da referida minoria, em deliberação interna, aprove a medida a ser adotada.

Tal prerrogativa das minorias é importante, uma vez que possibilita o exercício da função de controle, ainda que integrantes do partido minoritário em oposição ao Executivo, especialmente porque apenas os presidentes das comissões possuem o controle dessas agendas.

Não obstante, o modelo dos EUA permite que as comissões, ou mesmo os seus membros individualmente, realizem contatos informais com o Executivo para a obtenção de informações ou mesmo procedam à tomada de depoimentos juramentados "*Staff Depositions*", sem a participação do parlamentar e até fora das Casas legislativas.

A referida previsão está contida na Regra 24 das Comissões:

> Regra 24. Autoridade de Depósito: De acordo com a comissão que recebe autorização especial da Assembleia para realizar uma investigação da Comissão Parlamentar, o Presidente, após consulta com a ordem de classificação do pedido do membro da minoria pode ordenar a tomada de depoimentos de acordo com aviso prévio ou intimação. O presidente ou os membros da maioria consultarão a ordem do pedido do integrante da minoria ou os membros da minoria pelo menos três dias úteis antes de ser emitida qualquer notificação ou intimação de depósito. Após a conclusão da consulta, todos os membros receberão uma notificação por escrito de que um requerimento de intimação será emitido. [...] (UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, Comittee Resolution Before the Committee on Education and Labor, Regra 24) (Tradução livre)[115].

113 Essas comissões de investigação são similares às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) brasileiras.

114 LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e Estados Unidos em perspectiva comparada**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005, p.66. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180412>. Acesso em: 07 jan 2017.

115 "RULE 24. Deposition Authority In accordance with the Committee receiving special authorization by the House for the taking of depositions in furtherance of a Committee investigation, the Chairman, upon consultation with the ranking minority member, may order the taking of depositions pursuant to notice or subpoena. The Chairman or majority staff shall consult with the

Ultrapassada a análise dos Comitês Parlamentares e Comissões, suas proposições são apreciadas, posteriormente, pelo Plenário. Ele é o órgão soberano de cada Casa legislativa, sendo que suas deliberações[116] ocorrem por meio do quórum de maioria simples, ou seja, por 218 (duzentos e dezoito) de 435 (quatrocentos e trinta e cinco) congressistas. Feito isto, o Projeto de Lei é encaminhado para que o Senado realize nova apreciação no âmbito dos comitês, seguido da votação no Plenário pela maioria simples de 51 (cinquenta e um) de um total de 100 (cem) Senadores.

Caso haja divergência entre os projetos aprovados em cada uma das duas Casas legislativas, haverá a apreciação pelo Comitê de Conferência ("*Conference Commitee*"), um órgão misto composto por Representantes e Senadores, com a finalidade de eliminar as diferenças existentes. Em seguida, haverá uma nova deliberação na Câmara de Representantes e no Senado e, sempre que terminar a apreciação do Legislativo, o Projeto de Lei será encaminhado para a sanção ou veto do Executivo[117], no prazo de 10 (dez) dias.

A Seção 7, do art. 1º. da Constituição norte-americana determina que *"*Todo projeto de lei relativo ao aumento da receita deve se iniciar na Câmara dos Representantes; o Senado, porém, poderá apresentar emendas, como nos demais projetos de lei". (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017). Dessa maneira, o Senado sempre será, obrigatoriamente, a Casa revisora[118], na apreciação de projetos de lei que envolvam aumento da receita pública, o que é análogo ao modelo brasileiro.

---

ranking minority member or minority staff no less than three business days before any notice or subpoena for a deposition is issued. Upon completion of such consultation, all members shall receive written notice that a notice or subpoena for a deposition will be issued". (UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, Comittee Resolution Before the Committee on Education and Labor, Regra 24).

116 UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, Legislative process.

117 Constituição dos Estados Unidos da América, art. 1º, Seção 7. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

118 No Brasil, por meio de regramento distinto, o Senado federal também será sempre a Casa revisora das matérias de atuação da Administração Pública. Isso porque, diferentemente do que ocorre nos EUA, onde apenas o Legislativo possui a competência para a iniciativa do processo legislativo, no Brasil, apenas o Executivo pode propor projetos de lei que aumentem tributos e despesas da Administração Pública, na forma do art. 61 da Constituição (BRASIL, 1988). E, sendo o projeto de lei de iniciativa do Executivo, obrigatoriamente ele deve propô-lo na Câmara dos Deputados, de acordo com o art. 64 da Constituição (BRASIL, 1988). Portanto, o Senado sempre será, nesses casos, também a Casa revisora por excelência no Brasil.

Por fim, as lideranças e a representação político-partidária no âmbito das Casas legislativas ocorrem de forma semelhante nos EUA[119] e no Brasil[120], com a formação de lideranças partidárias e das minorias e maiorias, com vários papéis institucionais e administrativos.

4.3.4 O Senado

O Senado dos Estados Unidos da América ("*United States Senate*") exerce a representação dos Estados-membros da Federação, composto por dois senadores, com o mandato de 06 (seis) anos, provenientes de cada unidade federativa, de modo a possuir um total de 100 (cem) senadores. Quando a Constituição de 1787 o criou, seus membros eram indicados indiretamente pelos membros dos legislativos estaduais. Entretanto, no ano de 1913 a Emenda XVII[121] à Constituição instituiu a eleição direta dos seus membros pelo voto popular.

A cada dois anos dá-se a renovação de um terço da sua composição, na forma prescrita pela Seção 3 do Art. 1º. da Constituição norte-americana:

> Seção 3. O Senado dos Estados Unidos será composto de dois Senadores de cada Estado, eleitos por seis anos pela respectiva Assembleia estadual, tendo cada Senador direito a um voto.
> Logo após a reunião decorrente da primeira eleição, os Senadores dividir-se-ão em três grupos iguais, ou aproximadamente iguais. Decorridos dois anos ficarão vagas as cadeiras dos Senadores do primeiro grupo, as do segundo grupo findos quatro anos, e as do terceiro terminados seis anos, de modo a se fazer bianualmente a eleição de um terço do Senado. Se ocorrerem vagas, em virtude de renúncia, ou qualquer outra causa, durante o recesso da Assembleia estadual, o Executivo estadual poderá fazer nomeações provisórias até a reunião seguinte da Assembleia, que então preencherá as vagas.
> Não será eleito Senador quem não tiver atingido a idade de trinta anos, não tiver sido por nove anos cidadão dos Estados Unidos, e não for, na ocasião da eleição, habitante do Estado que o eleger. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

---

119 UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, Leadership.

120 A atuação das lideranças político-partidárias do Legislativo brasileiro será estudada pormenorizadamente no capítulo 9.

121 EMENDA XVII: O Senado dos Estados Unidos será composto de dois Senadores por Estado, eleitos pelo povo desse Estado, por seis anos; cada Senador terá um voto. Os eleitores em cada Estado deverão possuir as mesmas qualificações exigidas dos eleitores do Legislativo Estadual mais numeroso. Quando no Senado ocorrerem vagas na representação de qualquer Estado, o Poder Executivo desse Estado expedirá editais de eleição para o preenchimento das vagas, podendo, porém, a Legislatura de qualquer Estado autorizar o Poder Executivo a fazer nomeações provisórias até que o povo preencha as vagas por eleição conforme prescrever a Legislatura. A presente emenda não será entendida como alcançando a eleição ou mandato de qualquer Senador escolhido antes de se tornar ela parte integrante da Constituição. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

Em comparação com o Brasil, a participação dos Estados-membros na formação da vontade nacional também ocorre no Senado Federal, sendo que cada unidade elege 03 (três) parlamentares. Entretanto, a eleição ocorre para o exercício de duas legislaturas[122] consecutivas, o que corresponde ao período de oito anos de mandato parlamentar. A renovação do Senado brasileiro também é cíclica, ocorrendo, contudo, a cada 04 (quatro) anos e mesmo assim abrange inicialmente um terço dos senadores e, decorrido igual período, renovam-se dois terços dos demais senadores.

De maneira análoga à Câmara de Representantes, o Senado estadunidense possui lideranças político-parlamentares[123], bem como divide seus trabalhos em órgãos de consultoria, fiscalização e auxílios administrativos internos, embora constituídos com diretrizes e regras próprias de funcionamento. Eles perfazem o número de 20 (vinte) Comitês, 68 (sessenta e oito) Subcomitês e 04 (quatro) Comitês Conjuntos[124].

O Senado exerce importante função de controle aos atos do Executivo, como as confirmações ou rejeições das indicações do Presidente para os cargos públicos. Como exemplo, desde que a Suprema Corte foi criada, em 1789, os presidentes apresentaram 162 candidaturas para a Corte, incluindo as de Chefe de Justiça. Deste total, 125 (cento e vinte e cinco) foram confirmados e 07 (sete) juízes, embora confirmada a nomeação, declinaram da posse[125].

Em razão da prerrogativa de iniciativa exclusiva dos Projetos de Lei, inclusive no que tange às disposições orçamentárias e da criação de órgãos e programas do Governo Federal, o Senado possui dois calendários definidos, quais sejam, o Calendário do Senado, ou "*Senate Calendar*"[126], destinado às deliberações de

122 No Brasil a duração de uma legislatura é correspondente ao tempo de duração do mandato parlamentar dos deputados federais na Câmara dos Deputados, de modo que os Senadores exercem o seu mandato parlamentar, eleitos para servirem duas legislaturas, o que corresponde ao período de 08 (oito) anos, conforme preceitua o art. 46, §1º, da Constituição (BRASIL, 1988).

123 UNITED STATES SENATE, Leadership.

124 Entre eles, estão: Agricultura, Nutrição e Florestas; Dotações; Serviços Armados; Banca, Habitação e Assuntos Urbanos; Despesas; Comércio, Ciência e Transporte; Energia e Recursos Naturais; Ambiente e Obras Públicas; Finança; Relações Estrangeiras; Saúde, Educação, Trabalho e Pensões; Segurança Interna e Assuntos Governamentais; Judiciário; Regras e Administração; Pequenas Empresas e Empreendedorismo; Assuntos de Veteranos; Assuntos indígenas; Comitê Seleto de Ética; Seleção de Comitê de Inteligência; Comissão Especial sobre o Envelhecimento; Comissão mista de impressão; Comité Misto de Tributação; Comité Conjunto da Biblioteca; Comitê Econômico Conjunto. (UNITED STATES SENATE, Committees).

125 UNITED STATES SENATE. Supreme Court Nominations: present-1789.

126 U.S. GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE. Senate Calendars, Daily.

interesse do Legislativo e o Calendário do Executivo, ou "*Executive Calendar*"[127], destinado às deliberações de interesse do Executivo, com a ressalva de que essas necessitam de distribuição por um membro do próprio Legislativo.

É certo que as Comissões desempenham relevante papel de controle exercido pelo Legislativo. Porém, o Senado norte-americano também possui duas prerrogativas de controle informal que despertam a atenção, são elas a "*hold*" e a "*filibuster*", ambas atribuídas às minorias parlamentares.

A "*hold*"[128] permite a obstrução de um Projeto de Lei ou de uma nomeação de autoridade pelo Executivo, por meio da suspensão do ato ou da tramitação legislativa, devidamente comunicada à liderança a que o senador está submetido. Tal prerrogativa insta o Executivo a disponibilizar mais informações ou mesmo a estender o diálogo com a Casa legislativa, inclusive com as minorias parlamentares.

O termo "*filibuster*" possui origem holandesa e significa "pirata"[129]. Ele consiste em uma medida adotada a partir dos anos 1850 e remete à obstrução parlamentar conferida a cada senador, isoladamente ou em conjunto. Por meio dele, o parlamentar faz uso da palavra na tribuna do plenário por tempo ilimitado, com a finalidade de protelar a votação em curso ou mesmo bloqueá-la.

No Brasil a prática do "*filibuster*" é muito utilizada, embora haja limitação regimental à utilização da palavra para cada senador, que poderá fazer uso da

127 UNITED STATES SENATE. Executive Calendar.

128 UNITED STATES SENATE, Hold.

129 Inicialmente, tanto a Câmara de Presentantes, como o Senado permitiam a possibilidade de se utilizar de "*filibuster*". Porém, o crescente número de deputados na Câmara de Representantes inviabilizou a utilização do referido mecanismo, o que não é o caso do Senado, com um menor número de integrantes. Em 1917 houve uma reformulação nas regras internas de funcionamento do Senado (regra 22), que permitiu um mecanismo chamado de "*cloture*", perante o qual pode ocorrer o encerramento dos debates e deliberações quando alcançado o quórum de dois terços nas votações, oportunidade em que, quem estiver fazendo o uso da palavra em "*filibuster*" também teria que encerrar a fala. Essa nova regra foi testada pela primeira vez em 1919, quando senadores faziam obstrução pelo "*filibuster*" em face da aprovação do Tratado de Versailles. Todavia, a nova regra não impediu a sistemática utilização da obstrução pelos senadores, devido às dificuldades em se obter o quórum de dois terços nas votações, suficientes para cessar a prática de "*filibuster*". Nesse sentido, cita-se o discurso do senador Huey P. Long que, nos anos 30, discursou por 15 (quinze) horas contra atos que na sua visão privilegiavam os ricos contra os pobres e, em sua fala, recitou poemas de Shakespeare e leu receitas de culinária. Foi o caso mais emblemático. Assim, a dificuldade de conseguir dois terços nas votações para impedir a continuidade da "*filibuster*" ficou especialmente clara na década de 1960, quando os senadores sulistas "filibusters" bloquearem as discussões sobre a legislação dos direitos civis, quando apenas após sessenta dias foi atingido o referido quórum para o "*clouture*", ou seja, para encessar o direito de obstrução. Durante esse prazo o Senador J. Strom Thurmond bateu o recorde e discursou no Plenário por 24h18min (vinte e quatro horas e dezoito minutos). Por isso, em 1975 houve a redução do quórum para "*clouture*" de dois terços para três quintos. (UNITED STATES, Filibuster and Cloture).

mesma por apenas 10 minutos, antes de se instalar a ordem do dia, durante o pequeno e o grande expediente das sessões deliberativas (isto é, nas sessões destinadas a votações), e por 20 minutos nas sessões não deliberativas. Além disso, ele apenas poderá fazer uso da palavra por duas vezes na semana, salvo se não houver outros inscritos na sessão, já que somente os líderes podem fazer uso da palavra uma vez por sessão, e ainda assim, por apenas 5 minutos, desde que não seja durante a ordem do dia, e por 20 minutos, após a ordem do dia. (SENADO FEDERAL, arts. 14 e 17, §1º, 1970).

O que se percebe no Brasil é uma articulação concatenada entre lideranças de várias agremiações partidárias, para cada uma utilizar seus tempos específicos, ou cedê-los a parlamentares de sua escolha. Logo, a limitação brasileira do tempo parlamentar para a utilização da tribuna é apropriada ao atual sistema multipartidário, pois seria impraticável cada líder e cada parlamentar, de várias correntes partidárias, utilizarem indefinidamente a palavra na tribuna, em prejuízo ao mesmo direito a que teriam as demais lideranças.

Nos EUA, por sua vez, com a predominância de dois partidos políticos, há uma razoabilidade até mesmo interna na delegação da palavra ao tribuno que cada um dos dois partidos escolher. Ainda assim, apenas no Senado norte-americano é prevista tal prática, já que o próprio número elevado de deputados da Câmara de Representantes inviabiliza a utilização de "*filibuster*".

4.3.5 A Presidência da República

A função executiva do Poder é exercida de forma unipessoal pelo Presidente ("*Executive Branch)*". Conforme previsão do art. 2º. da Constituição de 1787 (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017), o Presidente acumula as funções de Chefe de Estado e de Governo, como é típico dos sistemas presidencialistas.

Dentre as suas principais atribuições, estão: a chefia do Exército e da Marinha do país; a assinatura de tratados internacionais; nomeações de embaixadores, ministros, cônsules, juízes da Suprema Corte, funcionários cujos cargos foram criados por lei; e convocação das Casas Legislativas[130]. Incluem-se no âmbito de

130 Seções 2ª e 3ª, do Art. 2º, da Constituição de 1787. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

suas nomeações os membros de cargos vinculados ao Executivo, como a "*Central Intelligence Agency*" (CIA), e o "*Federal Reserve Board*", entre outros[131].

Por sua vez, o Presidente e o seu vice, como os demais funcionários civis "serão afastados de suas funções quando indiciados e condenados por traição, suborno, ou outros delitos ou crimes graves", conforme a Seção 4ª. do art. 2º. da Constituição de 1787 (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017). O afastamento do Chefe do Executivo e de seu vice é feito pelos membros do Legislativo.

Diferentemente do Brasil, onde a eleição para o cargo de Presidente da República é realizada de forma direta pelo sufrágio universal, no caso norte-americano ela é feita indiretamente pelo Colégio Eleitoral[132], segundo as regras definidas pela Emenda XII da Constituição de 1.787[133].

---

131 O presidente indica e nomeia todos os juízes federais e oficiais em departamentos de nível de gabinete, agências independentes, os serviços militares, o serviço externo e serviços civis uniformizados, bem como procuradores federais e marechais. Nos últimos anos, mais de 300 posições em 14 gabinetes agências e mais de 100 cargos em agências independentes e outros foram sujeitos à nomeação presidencial. Aproximadamente 4.000 civis e 65.000 nomeações militares são apresentados ao Senado, durante cada sessão de dois anos do Congresso. A grande maioria é rotineiramente confirmada, enquanto um número muito pequeno, mas às vezes altamente visível, não recebe ação. No século XX houve a rejeição de 9 nomeações para o Gabinete rejeitadas e 12 indicações foram retiradas ou não tiveram nenhuma ação tomada. (UNITED STATES SENATE, Nominations).

132 No tópico 5.2 discorre-se a respeito das razões pelas quais os Fundadores adotaram a eleição para o cargo de Presidente da República de forma indireta por meio do Colégio Eleitoral. Na oportunidade foi colacionada a análise de Ackerman, segundo o qual, para os Fundadores "Transferir o chefe do governo para uma tribuna popular possibilitaria que demagogos inescrupulosos seguissem César e Cromwell no caminho da ditadura. Em resposta a esses temores, os fundadores criaram um Colégio Eleitoral voltado para afastar tipos populistas em favor de homens como Washington, cujo prestígio de sua vida pública havia estabelecido padrões de resistência à tentação do despotismo". (2009, p. 164).

133 A Emenda XII da Constituição possui a seguinte redação: EMENDA XII: Os eleitores se reunirão em seus respectivos Estados e votarão por escrutínio para Presidente e Vice-Presidente, um ao menos dos quais não será habitante do mesmo Estado que os eleitores; usarão cédulas separadas, numa das quais indicarão o nome em que votam para Presidente, consignando na outra cédula o nome do Vice-Presidente; enumerarão em listas distintas os nomes de todas as pessoas sufragadas para Presidente e para Vice-Presidente, assim como o número de votos obtidos por cada uma delas; assinarão e autenticarão essas listas e as enviarão seladas à sede do Governo dos Estados Unidos, dirigindo-se ao Presidente do Senado. Todas as cédulas serão por ele, abertas, perante ambas as Câmaras, contando-se os votos. Será eleito Presidente o candidato que reunir maior número de votos para esse posto, caso esse número represente a maioria dos eleitores designados. Se ninguém obtiver essa maioria, a Câmara dos Representantes escolherá, imediatamente e por escrutínio, o Presidente, dentre os três candidatos mais votados para a Presidência. Mas na escolha do Presidente se tomarão os votos por Estados, tendo direito a um voto a representação de cada um dos Estados. Para esse propósito, o quórum consistirá de um membro ou membros de dois terços dos Estados, sendo necessária para a eleição a maioria de todos os Estados. Quando, incumbida da eleição do Presidente, a Câmara dos Representantes não se desempenhar desse dever antes do quarto dia do mês de março seguinte, exercerá o Vice-Presidente as funções de Presidente, como no caso de morte ou de qualquer impedimento constitucional do Presidente. O candidato que reunir o maior número de votos para a Vice- Presidência será eleito para esse cargo, se o número obtido corresponder à maioria dos eleitores designados; se ninguém obtiver essa maioria, o Senado

Bandeira (2015) caracteriza o Colégio Eleitoral dos EUA como sendo:

> [...] a instituição oficial para a eleição do Presidente da República e do Vice-Presidente dos Estados Unidos da América, o que ocorre de quatro em quatro anos. O Presidente é eleito por membros do Colégio Eleitoral eleitos pelo voto popular em cada Estado. O número de eleitores é igual ao número de membros que cada Estado tem direito no Congresso. Há 538 eleitores, baseados no número de membros do Congresso, mais três eleitores do Distrito de Colúmbia, em razão da Emenda 23 à Constituição norte-americana. (BANDEIRA, 2015, p. 22-23).

Ressalva-se apenas que a população do Distrito Federal da Colúmbia somente vota nas eleições para o cargo de Presidente, não possuindo representação legislativa.

Outra diferença básica entre os sistemas políticos norte-americano e brasileiro está na formação da base parlamentar do governo. Conforme será abordado no capítulo 8, o Brasil adota um sistema de governo híbrido, que conjuga traços do Presidencialismo e do Parlamentarismo, embora distinto do Semipresidencialismo.

É um quarto modelo denominado Presidencialismo de Coalizão, para o qual é imprescindível ser formada uma maioria parlamentar para a condução do governo, sob a pena de completa inamovibilidade ou mesmo afastamento por "*impeachment"* do Chefe do Executivo[134]. O problema do Brasil é que a formação das maiorias parlamentares passa pela dificuldade do sistema multipartidário excessivamente fragmentado e sem uma forma de atuação definida.

Isso remete, na maior parte das vezes, à estratégia de nomeações de parlamentares e indicações partidárias para os cargos do Executivo como forma de construção e manutenção da coalizão majoritária de apoio ao governo. Trata-se de um mecanismo muito instável de configuração da base de apoio ao governo, suscetível a pressões pouco republicanas entre o Executivo e o Legislativo.

Nos EUA, a configuração do sistema de governo com a adoção do Presidencialismo puro permite a condução do governo, ainda que sem o apoio da

---

escolherá o Vice-Presidente dentre os dois candidatos mais votados. Para a formação de quórum se exige a presença de dois terços dos Senadores, e para que haja eleição será necessário reunir-se o voto da maioria do número total. Qualquer pessoa, constitucionalmente inelegível para o cargo de Presidente dos Estados Unidos será inelegível para o de Vice-Presidente dos Estados Unidos. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

134 De acordo com Hamilton, o impeachment constitui-se em julgamento político: "sempre haverá enorme risco de que a decisão seja dirigida mais pela força comparativa dos partidos do que pelas demonstrações de inocência ou culpa" [Hamilton, 1961: 196-97] (LEMOS, 2005, P. 59).

maioria parlamentar. Não obstante, o sistema partidário, basicamente em torno de dois grandes partidos, torna desnecessária a construção de uma base de apoio fundada em nomeações políticas decorrentes de pedidos de lideranças partidárias, conforme explicam Dodd e Oppenheimer (2001):

> Nos EUA, a construção da base parlamentar não passa por nomeações de membros de gabinete como no Brasil, por várias razões, a principal delas porque o sistema ali, bipartidário, com altas e ascendentes taxas de votação com a liderança, deixariam claras as maiorias no Senado e na Câmara (DODD e OPPENHEIMER, 2001 apud LEMOS, 2005, p. 18).

Além disso, por expressa vedação da Constituição norte-americana[135], não é permitido ao Presidente da República nomear parlamentares para o Executivo, salvo se o parlamentar renunciar ao seu cargo, em promoção da autonomia necessária que deve existir entre as funções do Poder para o exercício das atividades de controle mútuo.

Por fim, em razão do bipartidarismo majoritário no âmbito do Executivo e do Legislativo, tem-se o fenômeno do sistema "*winner-takes-it-all*"[136], ou seja, para os vencedores, tudo, em razão do controle majoritário dos cargos e benefícios institucionais pelo partido majoritário egresso das urnas.

Tal fato permite a condução tanto do Governo, quanto do mandato legislativo com autonomia, alicerçado sobre a força de um partido coeso e sem a necessidade de alianças e barganhas políticas. Como consequência, tornam-se mais evidentes as políticas implantadas pelo partido eleito majoritariamente, sem a possibilidade de se escusarem da responsabilidade por suposta ingovernabilidade por fatores externos. Eventual rejeição popular permite a destituição desse partido nas eleições seguintes, inclusive pela atuação incisiva do partido oposicionista, que também será forte e de atuação bem definida em razão do bipartidarismo.

---

135 Art. 1º Seção 6: Os Senadores e Representantes receberão, por seus serviços, remuneração estabelecida por lei e paga pelo Tesouro dos Estados Unidos. Durante as sessões, e na ida ou regresso delas, não poderão ser presos, a não ser por traição, crime comum ou perturbação da ordem pública. Fora do recinto das Câmaras, não terão obrigação de responder a interpelações acerca de seus discursos ou debates. Nenhum Senador ou Representante poderá, durante o período para o qual foi eleito, ser nomeado para cargo público do Governo dos Estados Unidos que tenha sido criado ou cuja remuneração for aumentada nesse período; e nenhuma pessoa ocupando cargo no Governo dos Estados Unidos poderá ser membro de qualquer das Câmaras enquanto permanecer no exercício do cargo. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

136 CAREY, 1992; COX e MCCUBBINS (1993) apud LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e Estados Unidos em perspectiva comparada**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005, p.20. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180412>. Acesso em: 07 jan 2017.

Não menos relevante é a diferença entre os EUA e o Brasil, no que tange à falta de competência do chefe do Executivo norte-americano para a iniciativa de leis.

No âmbito do processo legislativo estadunidense é permitida apenas a realização dos atos de sanção ou veto, na fase constitutiva, e de promulgação e publicação, na fase complementar.

Disso resulta a competência do Legislativo[137] até mesmo para a definição dos recursos que serão utilizados pelo Executivo, assim como a autorização da criação de programas e agências, os quais possuem prazos pré-determinados de duração, sendo necessária posterior avaliação e autorização para funcionamento.

De acordo com Saturno (2004):

> [...] o sistema orçamentário nos Estados Unidos está baseado em três pilares: o processo autorizativo, o processo de apropriação e o processo relativo à lei orçamentária especificamente (que inclui a submissão do orçamento presidencial, a resolução orçamentária do congresso e o processo de reconciliação). Do lado autorizativo se faz as previsões, estimativas e visões, 6 semanas depois que o presidente envia o seu orçamento – e que, aliás, não chega a ser votado, configurando uma "carta de intenções". A apropriação é a liberação propriamente dita dos recursos. O orçamento estabelece os valores anuais a serem gastos e, portanto, antecipa as ações das outras duas esferas. (SATURNO, 2004, apud LEMOS, 2005, p. 60).

Vê-se, portanto, um intenso controle do Legislativo sobre os atos do Executivo, ainda que no sistema presidencialista puro, controle esse que é exercido no âmbito das Comissões Parlamentares, especificamente na Comissão Parlamentar nos processos "autorizativos", de "apropriação" e "orçamentários", todos submetendo o poder de ação do Executivo ao prévio e necessário crivo deliberativo do Legislativo, em efetivação à máxima do "*check and balances*".

A relevância do modelo norte-americano é que ele advoga pela constante vigilância entre as funções do Poder, como, por exemplo, a própria existência dos programas e órgãos executivos, cuja duração necessariamente precisa ser validada de tempos em tempos, para a continuidade de seu funcionamento. Logicamente haverá um esforço do Executivo para a sua reaprovação, não sem antes submeter ao Congresso uma detalhada prestação de contas acerca de todas as ações que

137 JAMES (2002) apud LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e Estados Unidos em perspectiva comparada**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005, p.54. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180412>. Acesso em: 07 jan 2017.

foram implementadas por tais órgãos e programas, e ainda quanto à forma como os recursos que lhes foram destinados foram alocados.

A possibilidade de aparelhamento do Executivo pelo Legislativo é afastada sempre pela existência de uma maioria parlamentar, seja do partido de apoio governista, seja do opositor, o que inibe a realização de alianças espúrias, embora atos de corrupção existam em qualquer modelo de estruturação político-social.

Aqui não se pretende advogar por tal modelo, pelo menos no estágio em que se encontra o sistema político-partidário brasileiro, fragmentado por partidos. Não seria forçoso imaginar que a aplicação desse rigoroso "*check and balances*", por meio da submissão ao crivo do Legislativo para renovar os órgãos e programas do Executivo, os tornariam, em verdade, objetos de trocas de cargos e de dotações orçamentárias provenientes do Executivo como contrapartida à aprovação congressual, no modelo de coalização de agremiações partidárias sem uma sólida maioria.

Uma segunda linha de análise sobre o modelo estadunidense, ainda no que tange à ausência de competência para ser iniciado o processo legislativo, mas tão-somente de vetar ou sancionar os projetos de lei egressos do Congresso é que, quando há o interesse da Administração Pública, o Presidente recorre aos congressistas de sua base de apoio para que eles apresentem, em nome próprio, os Projetos de Lei, denominados informalmente, de "*administrative bills*". (LEMOS, 2005, p. 19).

Logo, haverá sempre a necessidade de interlocução com o Executivo e com o Legislativo. A questão é que, mesmo no Brasil, existe a mesma necessidade, pois quem delibera sobre os Projetos de Lei sempre será o Congresso, inclusive com a possibilidade de serem derrubados pelo veto presidencial.

Porém, o modelo brasileiro permite uma predominância do Executivo sobre os atos do Legislativo, pois, caso consiga uma coalizão parlamentar em sua base de apoio, o Presidente da República pode, unilateralmente, praticar o ato de distribuição em nome próprio dos Projetos de Lei e forçar a sua apreciação por comissões parlamentares estratégicas, como a de orçamento, por exemplo. Por sua vez, essas comissões não possuem tanta autonomia, uma vez que nos processos de escolha dos seus presidentes, existe grande pressão por parte da presidência da República, já que são pontualmente escolhidos a cada ano, por indicação de líderes partidários.

A pressão do Executivo nas indicações dos presidentes das principais Comissões Parlamentares materializa-se na própria falta de autonomia do Legislativo, advinda da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), que concentra no chefe do Executivo a competência privativa para a propositura de todos os projetos de Lei que importem aumento de gastos à Administração Pública. Sequer há a possibilidade de apresentação de emendas aos referidos projetos de lei de iniciativa do Executivo, salvo em situações muito pontuais[138], o que confere ao Executivo enorme discricionariedade, sobretudo no empenho e na execução do orçamento aprovado.

Assim, os líderes de uma diversidade de agremiações partidárias fragmentadas não desconhecem que o Executivo brasileiro não conseguirá o apoio de uma base parlamentar estavelmente majoritária. Como consequência, tais líderes se utilizam desse fato para construir e manter a coalizão parlamentar de apoio ao governo, com base na distribuição de cargos e dotações orçamentárias.

A pergunta, então, é: quais ações e políticas públicas não implicam aumento de gastos à Administração Pública? Em decorrência, o processo legislativo brasileiro torna-se apenas reativo ao Executivo, o grande protagonista da inovação normativa, por meio da concentração de quase todas as competências para a propositura de Projetos de Lei. Em contraponto, o Congresso Nacional, esvaziado em suas atribuições, tornou-se um órgão meramente votante do que o Executivo quer que ele vote, sem ao menos existir um controle sobre a própria agenda legislativa.

138 Acerca das atribuições do Congresso Nacional, o tema será mais profundamente debatido no capítulo 9º. Mas a título comparativo se faz a interação instantânea entre os modelos norte-americano e brasileiro. Ao Congresso Nacional do Brasil incumbe a apresentação de emendas parlamentares à Lei Orçamentária sob quatro espécies: emendas à despesa; de remanejamento, de apropriação e de cancelamento, todas com restrições constitucionais decorrentes de vinculação ao orçamento posto e regulamentação no Regimento Interno (CONGRESSO, 2006): “Art. 37. As emendas à despesa são classificadas como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento”. Art. 38. Emenda de remanejamento é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência. § 1º A emenda de remanejamento somente poderá ser aprovada com a anulação das dotações indicadas na própria emenda, observada a compatibilidade das fontes de recursos. § 2º Será inadmitida a emenda de remanejamento que não atenda ao disposto neste artigo e nos arts. 47 e 48. Art. 39. Emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de: I - recursos integrantes da Reserva de Recursos a que se refere o art. 56; II - outras dotações, definidas no Parecer Preliminar. Art. 40. Emenda de cancelamento é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto”.

Uma vez alcançada a coalizão majoritária entre os diversos partidos políticos, em grande parte pelos critérios pouco republicanos, conforme discorrido, o Executivo fica com um imenso poder de atuação sobre o Legislativo, e o controle aos atos do Executivo perde-se na barganha de cargos e recursos ao invés de ser discutido o objeto dos projetos de lei deliberados.

Pelas razões expostas, alguns autores explicam, entre eles, Lemos (2005), que se pode compreender o sistema de governo dos EUA como um Presidencialismo puro, ao passo que o brasileiro seria um modelo Semipresidencialista:

> [...] com maiorias legislativas formadas a partir de coalizões, características hierárquicas e concentração de poderes nas mãos do presidente, o que resultaria num congresso reativo – ainda que se deva levar em conta o argumento de que esse é um comportamento estratégico. Já o sistema norte-americano se apresentaria como um sistema presidencialista “puro”. (LEMOS, 2005, P. 21).

Em que pese a relevância dos argumentos de Lemos (2005), o modelo brasileiro não é o híbrido Semipresidencialista, embora também não o seja Presidencialista. Em verdade, pretende-se demonstrá-lo como uma quarta modalidade, consistente no Presidencialismo de Coalizão, também híbrido, mas com características próprias e adoção em vários países, o que lhes permite a consideração de especificação peculiar de sistema autônomo, que será abordado nos capítulos seguintes, por meio da análise do sistema político brasileiro.

Outras duas diferenças essenciais seguem entre as dinâmicas dos sistemas de governo brasileiro e estadunidense no que tange à interação entre o Legislativo e o Executivo. A primeira é que o Presidente norte-americano, mesmo sendo competente para a prática do veto aos Projetos de Lei, somente pode ser realizado sobre a integralidade do texto do projeto de lei[139], não sendo facultada ao presidente a oposição de veto e sanção parciais a tais projetos. Já no Brasil, existe a possibilidade de o Presidente da República vetar parcialmente um Projeto de Lei e, ao mesmo tempo, de sancionar o texto remanescente[140].

A segunda diferença é que o veto do Presidente dos EUA possui um elevado quórum de dois terços pelos membros de cada uma das Casas legislativas, em

139 Seção 7ª, do Art. 2º da Constituição dos EUA de 1787 (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).
140 BRASIL, Art. 66, §§§1º, 2º, 3º, 1988.

votações distintas entre cada uma[141]. Por sua vez, o veto do Executivo no Brasil demanda um quórum da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em uma votação conjunta[142].

O veto, apenas em sua modalidade integral ao Projeto de Lei é dependente do elevado quórum de dois terços dos parlamentares nos EUA, é interessante. Por um lado, ele freia o ímpeto do Presidente de vetar projetos do Legislativo, uma vez que eles podem conter disposições de seu interesse, estrategicamente inseridas pelos congressistas, com a finalidade de evitar que seja vetado.

Por outro lado, ele também valoriza o Executivo, sendo que uma simples sinalização em vetar determinado projeto freia o ímpeto do Legislativo na sua aprovação, já que o quórum de dois terços em cada Casa do Congresso para a derrubada do veto dificilmente seria alcançado. Essa situação favorece o debate entre as funções do Poder antes da aprovação do texto final da proposição normativa.

Em sentido oposto, cada uma ou ambas as Casas Legislativas pode(m) realizar o veto legislativo[143] às ações do Executivo, em até 60 dias de sua edição, pelo quórum da maioria absoluta de seus membros. Não se trata de veto a projetos de lei, porque essa competência é típica do Executivo no processo legislativo ordinário, mas sim da sustação dos efeitos de ações concretas do Executivo, por meio de uma resolução legislativa.

Por sua vez, o Presidente da República pode vetar a referida resolução proveniente dos parlamentares, apenas derrubada por dois terços do Congresso. Embora o quórum para a derrubada do veto dificilmente seja atingido, novamente a mera sinalização sobre vetar fomenta a discussão sobre o ato impugnado na busca

141 Seção 7ª, do Art. 2º da Constituição dos EUA de 1787 (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

142 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, Art. 66, §4º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

143 Segundo Lemos, "Desde 1932, o Congresso, ao tempo em que delega autoridade ao poder executivo, reserva-se a capacidade de aprovar ou rejeitar ações executivas. Esse procedimento – chamado veto legislativo – permite que uma ou ambas as casas, por voto da maioria, vote(m) certas iniciativas, decisões e regulamentações do executivo. [...] Em 1983, a Suprema Corte norte-americana decidiu que o veto legislativo era inconstitucional, no caso "*Imigration"* na "*Naturalization Service* v. Chadha". A Lei de Revisão Congressual de 1996, ao lado do "*Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act"*, mantiveram a prerrogativa do Congresso de revisar e rejeitar regras e regulamentos de órgãos da administração pública. Se a resolução for conjunta, terá um rito sumário. Esse poder de veto legislativo pode ser exercido em até 60 dias da edição do ato pelo executivo, ou ele entra em vigor automaticamente". (LEMOS, 2005, P. 71)

de uma estabilização política. Trata-se de outro mecanismo do "*check and balances*".

Tem-se que a interação entre as funções do Poder no âmbito do processo legislativo brasileiro também é satisfatória. Apesar da possibilidade de oposição de veto parcial aos Projetos de Lei pelo Presidente da República, é menos onerosa a sua derrubada legislativa pelo quórum de maioria absoluta em uma única votação unicameral.

Não obstante, pode-se argumentar que a oposição de veto parcial a Projetos de Lei pelo chefe do Executivo e a subsequente sanção parcial ao conteúdo remanescente de seus textos, deixam lacunas que tornam os seus conteúdos inaplicáveis ou desconfigurados. Todavia, o ordenamento pátrio permite que o Presidente da República supra as eventuais lacunas por meio da utilização de Medidas Provisórias (MPs) dispondo sobre os trechos suprimidos.

Essa situação permite uma dupla discussão pelo Congresso, a quem será permitido deliberar sobre a manutenção ou rejeição do veto do Executivo pelo quórum qualificado de maioria absoluta, como também caberá ainda ao Legislativo a decisão de aprovar ou rejeitar a Medida Provisória editada pelo Presidente da República, agora por meio do quórum singelo de maioria simples de seus membros, em votações separadas entre as Casas legislativas.

É certo que se o Legislativo realizar alterações ao texto da MP, o Presidente da República pode vetá-los novamente, sendo que a última palavra caberá ao Congresso na apreciação do referido veto[144].

4.3.6 O poder legiferante do Executivo e as ordens executivas

Conforme já discorrido, os Estados Unidos da América adotam um sistema presidencialista puro, assim considerado em razão da bem delimitada separação das competências de suas funções do Poder, que lhes conferem grande autonomia. Nesse contexto, eleva-se na tradição política moderna norte-americana,

144 Para exemplificar, tem-se que, quando o Legislativo aprovou o Projeto de Lei n. 1876/99 (BRASIL, 1.999), que criava o Novo Código Florestal, a então Presidente Dilma Rousseff opôs 12 (doze) vetos ao seu texto, com 32 (trinta e duas) modificações. Em seguida, ela editou a Medida Provisória n. 571 (BRASIL, 2012), sobre a qual as Casas Legislativas realizaram modificações. Novamente Dilma Rousseff opôs 09 (nove) vetos aos dispositivos alterados da Medida Provisória, mas prevaleceu a vontade do Congresso Nacional, que derrubou todos os vetos da Chefe do Executivo, que foi obrigada a promulgar tal MP como decidiu o Congresso acerca do Código Florestal. (BRASIL, 2012).

especialmente após a segunda metade do século XIX, a utilização de ordens executivas pelos presidentes do país.

Segundo Mayer (2001), esses instrumentos normativos consistem em:

> [...] diretrizes presidenciais que exigem ou autorizam alguma ação dentro do poder executivo (embora muitas vezes se estendam muito além do governo). São edictos presidenciais, instrumentos legais que criam ou modificam leis, procedimentos e políticas por decreto145. (MAYER, 2001, p. 232).

Elas permitem ao Presidente da República inovar o ordenamento jurídico, e/ou modificar ou regulamentar a aplicação de uma lei já publicada. Trata-se claramente de uma função legislativa do Executivo, no exercício de uma de suas funções atípicas, em contraponto ao peso do Congresso e suas Comissões Parlamentares.

Sua importância sobressai na ocorrência de governos divididos, nos quais o Presidente da República necessita conduzir seu governo diante do Congresso composto pela maioria do partido que lhe faz oposição. Por essa razão, as ordens executivas se apresentam como uma das alternativas do Presidente, cuja extensão da abrangência amplia-se a cada dia.

Como exemplo de sua utilização, Cintra (2005, p. 4) cita a implantação das políticas de integração racial, quando o Presidente Harry Truman determinou a dessegregação racial nas Forças Armadas, bem como o Presidente Dwight David Eisenhower, que em 1957 ordenou que a Guarda Nacional desse cumprimento à decisão judicial da Corte de Warren de integração da "*Central High School*", escola secundária em Little Rock, Arkansas[146]. Também foi por meio delas que o Presidente John Kennedy criou a Comissão Presidencial de Oportunidades Iguais no Emprego e o Presidente Bill Clinton proibiu fumar em prédios públicos. (MAYER, 2001, p. 233-234).

---

145 […] Executive orders are, loosely speaking, presidential directives that require or authorize some action within the executive branch (though they often extend far beyond the government). They are presidential edicts, legal instruments that creat or modify laws, procedures, and policy by fiat. (MAYER, 2001, p. 04).

146 À época, o então governador do Estado de Arkansas, Orval Faubus, ordenou que a Guarda Nacional de Arkansas impedisse que os estudantes afro-americanos se matriculassem na Central High School. Todavia, o ato do governador conflitava com a decisão da Suprema Corte, no dispositivo "Brown v. Topeka", de 1954, em que foi declarada a ilegalidade da segregação nas escolas públicas, além de "Brown v. Board Education", também no mesmo ano de 1954. (The Library of Congress).

Recentemente, o Presidente Donald Trump utilizou inúmeras Ordens Executivas no início de sua gestão. Dentre as principais, ele determinou a construção de dois oleodutos; a construção de um muro na fronteira com o México; o bloqueio de fundos federais para as cidades onde se concentra o maior número de imigrantes ilegais, cuja administração do Poder local recusa-se a repassar informações para a União, bem como a redução da carga regulatória da Lei de Proteção e Cuidado ao Paciente, também conhecida como "*Obama Care*"[147].

As Ordens Executivas também se destinam à regulamentação de leis, o que é similar aos decretos regulamentares do Brasil. Nos EUA, os referidos instrumentos normativos são utilizados também para a estruturação de órgãos da Administração Pública, inclusive com a criação de estruturas, situação sem precedentes na realidade brasileira, para a qual se faz necessária a edição de lei específica.

Em decorrência da extensão dos efeitos das ordens executivas, elas estão suscetíveis ao controle pelo Judiciário. Mayer (2001) resume a utilização desses instrumentos na política norte-americana:

> [...] Não é uma coincidência que muitas das decisões mais importantes da Suprema Corte sobre o poder presidencial tenham envolvido ordens executivas, incluindo Yongstow, Korematsu v. Estados Unidos, Schechter Corp. v. Estados Unidos, Cole v. Yong e Ex Parte Merryman. A análise aqui feita baseia-se em uma amostra aleatória de 1.028 executivas expedidas entre março de 1936 e dezembro de 1999, extraídas de todo o conjunto das ordens executivas emitidas. Essa amostra, que abrange 17,6% das aproximadamente 5.800 encomendas emitidas desde março de 1936, pode ser usada para gerar inferências sobre a população total de pedidos. A primeira tarefa em classificar as ordens executivas na amostra com base no assunto. Criei as seguintes categorias exaustivas e mutuamente exclusivas. Quando uma ordem tratava de várias questões ou de fronteiras de políticas cruzadas, atribui-a à categoria que melhor descrevia o foco principal das ordens:
> Serviço civil: […]
> Terras públicas: [...]
> Poderes de guerra e de emergência: [...]
> Negócios estrangeiros: [...]
> Defesa e política militar: [...]
> Administração executiva: [...]
> Política do trabalho: [...]
> Politica domestica: […]
> [...]
> A segunda área de crescimento relativo nas ordens executivas é nos assuntos estrangeiros e militares. Nessas áreas, o número absoluto de

147 Sobre as notícias, ver: O GLOBO, Trump assina ordem para diminuir a carga regulatória do Obama Care. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/mundo/trump-assina-ordem-para-diminuir-carga-regulatoria-do-obamacare-20806520#ixzz4dTmwBcPn>. Ver também: CORREIO DO ESTADO, Trump assina ordem para construção de muro na fronteira dos EUA com o México. Disponível em: <http://www.correiodoestado.com.br/brasilmundo/trump-assina-ordem-para-construcao-de-muro-na-fronteira-dos-eua-com-o/296391>

> pedidos permaneceu aproximadamente consistente, mas eles se tornaram uma porcentagem maior de todas as ordens ao longo do tempo[148]. (MAYER, p.235-237).

Portanto, em que pese o fato de ser privativa do Legislativo a inovação do ordenamento pelo processo legislativo, as ordens executivas conferem atribuição semelhante ao chefe do Executivo, em determinadas circunstâncias. É uma situação análoga à utilização das Medidas Provisórias no Brasil.

Ocorre que no caso brasileiro[149], embora as MPs já produzam plenamente os seus efeitos desde a publicação pelo Presidente da República, seu texto deve ser remetido, em seguida, à apreciação legislativa bicameral em até 60 dias, renováveis por igual período, sob a pena de perder sua eficácia e efeitos. Não obstante, após 45 dias de sua tramitação legislativa, elas têm o condão de sobrestarem a pauta da Casa legislativa em que se encontrarem, em regime de urgência constitucional, para forçar a apreciação pelo Legislativo.

Assim, mesmo não sendo obrigatória a apreciação das MPs pelo Legislativo brasileiro, essa omissão gera severos ônus, na medida em que obstaculiza a apreciação das demais matérias pautadas em Plenário até o decurso do seu prazo de tramitação. Ademais, tanto na hipótese de sua rejeição pelo Legislativo, quanto na hipótese de perda da eficácia dos seus efeitos pelo decurso do prazo de sua tramitação sem apreciação, o Legislativo fica incumbido de disciplinar seus efeitos durante o período em que ela vigeu, por meio de decreto. (BRASIL, Art. 62, §3º., 1988).

Em outras palavras, mesmo no Brasil, a extensão dos efeitos das medidas provisórias, sempre condicionados às posteriores deliberações do Legislativo,

---

148 [...] It is not a coincidence that many of the most important Supreme Court rulings on Presidential power have involved executive orders, including Yongstow, Korematsu v. United States, Schechter Corp. v. United states, Cole v. Yong, and Ex Parte Merryman…The analysis here relies on a random sample of 1,028 executive orders issued between March 1936 and December 1999, drawn from the entire set of all executive orders issued. This sample, wich covers 17.6 percent of the approximately 5,800 orders issued since March 1936, can be used to generate inferences about the total population of orders.
The first task in to classify the executive orders in the sample based on subject matter. I created the following exhaustive and mutually exclusive categories. When an order addressed multiple issues or crossed policy boundaries, I assigned it to the category that best described the orders primary focus: Civil service: […]. Public lands: […]. War and emergency powers: […]. Foreign affairs: […]. Defense and military policy: […]. Executive branch administration: […]. Labor policy: […]. Domestic policy: […]. [...] The second area of relative growth in executive orders is in foreign and military affairs. In these areas the absolute number of orders has remained roughly consistent, but they have became a larger percentage of all orders over time… (MAYER, p. 235-237).

149 A tramitação das Medidas Provisórias é prevista no texto constitucional (BRASIL, Art. 62, 1988).

tornam-nas bem mais limitadas do que as ordens executivas norte-americanas. Não obstante, no caso institucional do Brasil a tramitação legislativa prevista para as Medidas Provisórias exige atuação do Congresso, que necessariamente deve apreciá-las em um determinado período de tempo e, disciplinar, "*a posteriori*" por meio de decretos legislativos, sobre os efeitos que elas produzirem quando houver o decurso do prazo.

Essa situação confere uma corresponsabilização pelo Legislativo, que assume determinados ônus, tanto na sua rejeição, quanto de sua não apreciação. Então, queira sim ou não, as Medidas Provisórias resultam em uma necessária negociação entre o Presidente e o Congresso.

Por isso, a dinâmica brasileira é mais complexa e vantajosa do ponto de vista da interação entre as funções do Poder, o que será discorrido no capítulo 8.

5. O SISTEMA PRESIDENCIALISTA E A SUPERAÇÃO DAS CRISES INSTITUCIONAIS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Em prosseguimento à análise comparada dos sistemas de governo nas principais matrizes que lhes servem de modelo, é imperioso o estudo do Presidencialismo sob a perspectiva da experiência norte-americana.

Foi nos Estados Unidos da América (EUA) que surgiu o Presidencialismo, cuja aplicação serviu de paradigma a diversos países, dentre os quais o Brasil, que também conjugou, em linhas gerais, a mesma forma federada de Estado e republicana de governo.

Por essa razão, será dedicado um capítulo específico para a abordagem do modelo norte-americano, de modo a apurar em quais bases adotou-se aqui o Presidencialismo, bem como quais foram as premissas em que foi estruturado. Pretende-se, especialmente, aduzir o comportamento e os atributos desse sistema ao longo dos anos, que permitiram ao país o enfrentamento de crises e a manutenção da estabilidade política e social, tal como a que existe nos dias atuais.

A análise mostra-se produtiva, naturalmente, por meio do devido resguardo quanto às realidades distintas entre os EUA e o Brasil, razão pela qual objetiva-se compreender o funcionamento do sistema presidencialista em conformidade com as peculiaridades de cada país.

5.1 O convencionalismo como fundamento para a segurança jurídica

A Constituição dos Estados Unidos da América (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017) não foi apenas a primeira Constituição solene a ser promulgada, em 1787, como ainda está em vigor, contando com apenas 27 emendas ao seu texto.

A vigência por um período tão longo pressupõe a conservação da sua eficácia, com inegável força normativa[150]. As diversas razões, entre elas, algumas notáveis, serão analisadas na sequência do texto.

150 O caráter normativo das normas constitucionais se refere à sua força para alterar a realidade da comunidade em que está inserida, em face de uma posição meramente legalista e neutra, de abstenção na regulação de comportamentos e sua conformação diante da estruturação institucional. A imperatividade das normas constitucionais decorreu, segundo Barroso (2011, p.284), da superação do “modelo que vigorou na Europa até meados do século XIX, no qual a Constituição era vista como um documento essencialmente político, um convite à atuação dos Poderes Públicos.” Autores como Sampaio (2013) rejeitam concepções materiais dadas às

O fato é que desde a sua promulgação, foi inaugurada a forma federal de Estado e um sistema presidencialista de governo sob a forma republicana. Anteriormente, os EUA eram estruturados por uma Confederação de Estados, regidos por um órgão legislativo, o Congresso Continental.

Uma análise superficial desse panorama pode conduzir à inferência de que a referida estabilidade decorre de uma profunda deferência às tradições e costumes, de modo a conferir a segurança jurídica necessária para o progresso do país. Todavia, essa conclusão está equivocada.

A experiência norte-americana é caracterizada, ao contrário, por marcantes períodos de esforços criativos, porém conservadores, para a superação dos obstáculos impostos pelas circunstâncias. Eles foram necessários tanto para as revisões normativas da Constituição que realizaram modificações institucionais, quanto para a implantação de valores fundamentais ao texto constitucional, atribuindo ao mesmo, normatividade.

Como premissa de análise social, mas de profundas repercussões políticas, Tocqueville[151] discorre que na Inglaterra, no início da colonização, era adotado o critério da hereditariedade primogênita na partilha de bens por sucessão. Essa era, portanto, uma maneira de manter a aristocracia e o domínio das terras escassas no reino insular.

Dessa maneira, os demais irmãos mantinham-se em confiança e proteção do primogênito nas suas propriedades. Incumbia, assim, ao irmão mais velho, a responsabilidade de manutenção e sustento tanto de sua família, quanto das famílias e demais irmãos.

Constituições, como a do “realismo constitucional sociológico”, que concebe o texto constitucional como decisões políticas ou a concepção “normativo-material”, com a visão essencialista da Constituição, que seria um conjunto de normas que veiculam comportamentos e conteúdos especialmente por ela definidos em detrimento de uma posição neutra da referida norma fundamental. As Constituições teriam, assim, uma missão a cumprir, imbuída mais a um papel ativo de “ação”, de “realização”, do que a um compromisso de previamente definido de boa vida. Para Sampaio (2013, p.119) “O enunciado da norma é “um guia de conduta cujo conteúdo se desvela no envolvimento da sociedade em caminhar ativamente para a realização de seu sentido”. [...] ela se chama pluridimensional exatamente porque resulta da conjugação dialética das dimensões normativo-textual (enunciados de norma), fático-limitador-interativo (a complexidade do real) e volitivo pragmático (do querer e da ação). Mas também porque admite o pluralismo de projetos de vida boa, sem prévio compromisso com uma determinada “ideologia”, em sentido forte do termo, a não ser a própria ‘ideologia da Constituição’”.

151 TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América. Sentimentos e Opiniões: De uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos.** 3. ed. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes. 2014, p.55-63.

Por sua vez, em razão da grande oferta de terras no recém-povoado continente norte-americano, a distribuição de terras era feita igualmente entre os irmãos. Essa prática consistiu nas raízes de um sentido maior de igualdade, que se desenvolveu nos séculos seguintes, gerando maior senso de responsabilidade pela sociedade.

Isso porque o direito de herança a cada filho implicava, unicamente, na responsabilidade pela subsistência do pai e de sua família. Tal fato, desde logo, despertou um sentimento de autorresponsabilidade nas práticas econômico-sociais, inclusive de autoassunção de culpas e de não responsabilização de terceiros por eventuais fracassos ou mesmo sucessos, inclusive ao Estado.

Tocqueville[152] prossegue em sua abordagem sobre como decorreu a colonização norte-americana, em elevada medida, à fuga dos puritanos em razão da perseguição religiosa que sofriam da aristocracia na Inglaterra, nos desdobramentos da Revolução Gloriosa:

> [...] pode-se dizer que, em geral, os emigrantes não tinham a menor ideia de qualquer superioridade de uns sobre os outros. Não são os felizes e os poderosos que se exilam, e a pobreza assim como o infortúnio são as melhores garantias de igualdade entre os homens que conhecemos. Deu-se, porém, que várias vezes os grandes senhores transferiram-se para a América em consequência de querelas políticas ou religiosas. Fizeram-se leis para estabelecer a hierarquia das posições sociais, mas logo se percebeu que o solo americano rejeitava absolutamente a aristocracia territorial. [...] Preparado o campo percebeu-se que seus produtos não eram suficientemente abundantes para enriquecer ao mesmo tempo um proprietário e um colono. O terreno então naturalmente fragmentou-se em pequenos domínios que o proprietário cultivava por si só. Ora, é à terra que prende a aristocracia, e é ao solo que ela se apega e em que ela se apoia; não são apenas os privilégios que a estabelecem, não é o nascimento que a constitui, mas sim a propriedade fundiária hereditariamente transmitida. (TOQUEVILLE, 2014, p. 38).

Por tal razão, no que tange aos direitos de partilha de bens por sucessão hereditária, ou em razão de questões religiosas, na América inglesa, os próprios colonos abastados posicionavam-se contrários à estruturação social aristocrática e suas implicações na manutenção de direitos e privilégios. A irresignação quanto à aristocracia decorria do simples fato de ter fugido de seu país natal, justamente em razão das perseguições sofridas da própria aristocracia.

152 TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América. Sentimentos e Opiniões: De uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos.** 3. ed. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes. 2014, p. 35-52.

Essa abordagem introdutória se refletirá em todas as construções políticas e sociais que serão a partir de agora examinadas, as quais partem do pressuposto de que qualquer análise jurídica não pode ser feita dissociada de implicações históricas, sociais e econômicas. É o que se espera fazer, minimamente, a partir de então, com a ressalva das limitações de tempo e de capacidade deste próprio trabalho.

Após a independência da Coroa Britânica, o país se estruturou sob o modelo confederado de treze Estados soberanos, regido pelos Artigos da Confederação, os quais exigiam a unanimidade de seus integrantes para a alteração de suas cláusulas, em razão da soberania de cada um. A referida regra tornou-se um empecilho, sobretudo pela existência residual de antigas rivalidades regionais, desde a época do período colonial. Existia um país, mas ainda não uma nação.

Sem dúvida, o quórum da unanimidade deliberativa limitava o enfrentamento das complexidades com que o país passou a lidar na medida em que se desenvolvia. Era necessária a sua alteração, apenas conseguida ao alvedrio deste próprio quórum, que foi desconsiderado quando adotado o federalismo em uma evolução constitucional, no ano de 1787.

O novo modelo substitui os artigos da Confederação pela Constituição Federal, retirando de cada Estado o atributo da soberania, ao passo que lhes confere autonomia em uma relação de interdependência.

A partir de então, para a alteração da Constituição, torna-se necessária a aprovação de dois terços dos membros do Congresso, agora bicameral, composto pelo Senado, que representava os estados-federados, assim como pela Câmara de Representantes, procuradora da população. Após atingir o quórum no Legislativo, o projeto de emenda deve ainda ser encaminhado para a ratificação por três quartos das legislaturas estaduais. Cada Estado-membro possui critérios legislativos próprios, em virtude do exercício de sua autonomia constitucional.

Certamente foi mantida a dificuldade para a revisão constitucional, apenas mais branda em relação ao requisito da unanimidade anterior.

Nesse sentido, o art. 5º. do texto Constitucional assim definiu o procedimento para a alteração das suas disposições:

> Sempre que dois terços dos membros de ambas as Câmaras julgarem necessário, o Congresso proporá emendas a esta Constituição, ou, se as legislaturas de dois terços dos Estados o pedirem, convocará uma convenção para propor emendas, que, em um e outro caso, serão válidas para todos os efeitos como parte desta Constituição, se forem ratificadas

> pelas legislaturas de três quartos dos Estados ou por convenções reunidas para este fim em três quartos deles, propondo o Congresso uma ou outra dessas maneiras de ratificação. Nenhuma emenda poderá, antes do ano de 1808, afetar de qualquer forma as cláusulas primeira e quarta da Seção 9, do Artigo I, e nenhum Estado poderá ser privado, sem seu consentimento, de sua igualdade de sufrágio no Senado. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

Portanto, existe a previsão de um complexo procedimento para a revisão constitucional, de difícil chance de êxito, caso seja interpretado de forma literal. Em decorrência disso, a análise do constitucionalismo estadunidense demonstra que, não apenas foram adotados métodos não convencionais para a implantação do federalismo, como foram também adotados métodos a eles análogos com que grande parte das reformas à Constituição Federal foi aprovada.

Nesta perspectiva, é possível dizer que as grandes reformas constitucionais foram realizadas por meio do rompimento com o texto normativo sem, contudo, romper com o vínculo da ordem institucional.

Em outras palavras, o esforço criativo dos inovadores foi realizado sob o ponto de vista dos pluralistas, em detrimento de visões hipertextualistas, sem, contudo, se romper com a ordem existente. Por essa razão é válida a observação de Maine de que “[...] nos Estados Unidos da América, cuja constituição foi descrita por Sir Henry Maine como o dispositivo conservador de maior sucesso da história!” (MAINE *apud* KIRK, 2013, p. 114).

Para facilitar uma compreensão melhor sobre o tema, serão utilizados como base 03 (três) momentos marcantes do constitucionalismo norte-americano, quais sejam: a Fundação, a Reconstrução e o “*New Deal*”[153].

Na Fundação, os Federalistas foram responsáveis por notável engenho na mudança de um modelo confederado de Estado, marcado por disputas internas entre os seus integrantes, para a instituição de uma união federal[154]. Essas disputas chegaram a um nível tão acirrado de polarização política que eclodiram na maior crise vivida pelos EUA, a Guerra Civil, que teve como pano de fundo a prerrogativa dos Estados-federados de legislarem no sentido de manter ou proibir a escravidão em seus domínios territoriais.

153 A escolha e a abordagem desses três momentos históricos para a análise dos métodos não convencionais de revisão do texto constitucional pelos norte-americanos, será realizada a partir, essencialmente, do paradigma exposto por ACKERMAN (2009).

154 BIBLIOTECA DIGITAL MUNDIAL, Artigos da Confederação, 2017.

Durante a Reconstrução, os republicanos exerceram uma liderança Congressual em face da Presidência da República para a superação do regime escravagista e a implantação de uma liberdade extensiva para toda a população. Não se olvida, contudo, que a referida liberdade era meramente formal, pois o contexto político e socioeconômico de então estava sob o enfoque do "*laissez-faire*", caracterizado por um Estado liberal abstencionista.

Contextualizada em sua época, a Reconstrução, ainda que meramente formal, consistiu em um marco pioneiro em defesa dos direitos civis, aprimorado pelas gerações seguintes. O próximo passo da evolução do constitucionalismo americano foi a ruptura com o Estado liberal e a adoção de práticas reguladoras nas mais diversas áreas e funções do Poder, executiva, legislativa e judicial, na busca de liberdades e igualdades civis de caráter substantivo.

Esse foi o momento em que os democratas realizaram várias alterações normativas de cunho constitucional, em um plano de governo denominado "*New Deal*", sob a liderança do Presidente Roosevelt, que contava com um amplo apoio congressual. Todavia, o início do seu governo foi marcado por grande resistência do Judiciário, que se firmava na atribuição de guardião da Constituição de modo mais incisivo do que na era Marshall.

Durante o embate entre as funções do Poder, o Judiciário realizou, posteriormente, uma mudança de posição, além de ratificar as políticas do "*New Deal*". Entretanto, autoafirmou sua posição institucional, com elevada construção constitucional e assunção de novas atribuições, como a mutação constitucional.

Em todos esses períodos foram adotados procedimentos não convencionais para a revisão do texto constitucional, sob o argumento de que:

> [...] o sistema preexistente de revisão concede poder demais aos Estados e que as modificações institucionais não-convencionais são necessárias para expressar a vontade constitucional da nação. (ACKERMAN, 2009, p. 15).

Já as reformas constitucionais norte-americanas ocorreram de modo diverso de Revoluções, como a Bolchevique, em 1917, cuja tomada do poder pelos Comunistas ocorreu após a irresignação com a sua derrota eleitoral para os cargos da Assembleia Constituinte, ou mesmo a Cubana, em 1959, pelos Castristas, ressaltando que, até então, não possuía o cunho socialista. Em ambos os casos houve o rompimento com a ordem institucional, por meio de milícias e posterior manutenção do novo regime sob o sistema unipartidário.

No caso dos EUA, todos os referidos momentos ocorreram após períodos razoavelmente longos em que os postulantes das reformas buscaram o convencimento do Congresso Nacional, ou da Suprema Corte de Justiça, para a aquiescência aos seus métodos não convencionais de alteração normativa.

Na Fundação, os inovadores tiveram que atuar junto aos Estados para superarem a barreira da unanimidade exigida pelos Artigos da Confederação e pelo art. 5º. da Constituição Federal. Por sua vez, na Reconstrução, assim como no "*New Deal*", eles ainda tiveram que atuar junto ao Judiciário para validar e afirmar as mudanças realizadas no texto constitucional, em sede de controle de constitucionalidade.

Em todos os três casos, a participação e o envolvimento da população foram decisivos para a legitimação dos inovadores em face dos seus opositores, antes da concretização das mudanças pretendidas.

Ackerman (2009) sintetiza esse complexo procedimento para alteração do modelo político e social, que, segundo o autor, seriam todos constituídos em 05 (cinco) fases, da seguinte maneira:

> Impasse Constitucional – Mandato Eleitoral – Desafio a Instituições Dissidentes – Mudança Imediata – Eleições de Consolidação. (ACKERMAN, 2009, p. 23).

Portanto, observa-se que, diversamente de grupos que se apropriam do Poder por meio da força e, justamente rompendo com o Poder, na tradição norte-americana as mudanças constitucionais foram possíveis apenas por meio da "separação de poderes e não da divisão do Poder". (ACKERMAN, 2009, p. 23).

Em resumo, as grandes reformas foram realizadas por meio de diálogos institucionais densos que tiveram o envolvimento de todas as funções do Poder. Independentemente ou (não) do convencionalismo adotado, em todos os casos o diálogo institucional teve a participação da população, mobilizada em eleições parlamentares intermediárias que sinalizaram apoio ao prosseguimento das ações. Ato contínuo, as ações dos inovadores foram consolidadas em sede de eleições afirmativas, que lhes conferiram legitimidade diante das resistências institucionais, até então enfrentadas.

Ackerman (2005) discorre, neste sentido, sobre a importância do envolvimento da população norte-americana junto às classes políticas para a

concretização das reformas estruturais do país, de modo a conceituar esse sistema como uma “democracia dualista”:

> Esse enfoque sobre momentos bem sucedidos de renovação popular mobilizada distingue a Constituição estadunidense da maioria das outras do mundo moderno. Ele motiva um sistema distinto de governo que envolve a construção de elaboração normativa em uma via de mão dupla. [...] O sistema de reforma constitucional impõe uma provação especialmente rigorosa sobre os movimentos políticos que esperam conquistar o sentimento elevado da legitimidade democrática conferido aos porta-vozes do povo. Quando esse sistema de mão dupla opera com eficiência, ele motiva os estadunidenses a distinguir entre as decisões ordinárias tomadas pelo governo e os julgamentos ponderados realizados pelo povo. Tenho essa aspiração distintiva em mente ao descrever os Estados Unidos como uma democracia dualista. (ACKERMAN, 2009, p. 5).

A experiência política dos EUA demonstra que a utilização de mecanismos não convencionais de revisão das normas constitucionais não significa um desprezo pela norma instituída. Ao contrário, os seus atores tiveram que enfrentar a resistência das demais funções do Poder, apenas superada por meio da busca do apoio da população, cujo êxito em conseguir o seu envolvimento em favor das suas ideias de inovação foi determinante como legitimação.

Assim, não se está diante de alterações com base em atos de autoridade, mas sim de diálogo institucional-republicano. Não se está diante de atos de concentração de Poder, mas justamente diante da utilização de sua descentralização nas três funções características do Presidencialismo.

Tal evolução constitucional permitiu a vigência do sistema normativo cuja estabilidade não se encontra baseada na interpretação literal da norma, mas na deferência ao conteúdo das suas disposições, ao seu caráter substantivo. É ele que permite as diferentes interpretações normativas, em mutações no acompanhamento da evolução social e na adequação às peculiaridades dos tempos vindouros.

Os mecanismos não convencionais que permitiram a manutenção da ordem jurídico-político tiveram como corolário a segurança jurídica imprescindível à estabilidade do país.

Nos tópicos seguintes serão analisados de maneira mais detida a forma como o sistema político norte-americano permitiu a ocorrência dos três referidos momentos de mudança constitucional no país: a Fundação, a Reconstrução e o “*New Deal*”. Nos dois últimos casos, o já vigente Presidencialismo foi determinante.

5.2 Da Confederação para o Federalismo

5.2.1. A Fundação

Após a independência do império britânico, em 1776, as colônias da América do Norte se constituíram em uma Confederação, por meio de um processo complexo de negociações, dificultado por rivalidades e disputas internas, ultimado somente em 1781 com a ratificação do tratado denominado “Artigos da Confederação e a União Perpétua”. A partir de então, treze Estados se uniram sob a forma de Governo Republicano e sob a regência de um Legislativo denominado Congresso Continental, integrado por representantes eleitos de cada ente confederado.

Entretanto, é recorrente uma confusão conceitual ao se falar sobre a formação do Estado norte-americano. Na maior parte dos casos existe a concepção de que a posterior adoção do Federalismo decorreu de uma sucessão de eventos consensuais motivados pelas dificuldades de gestão política do modelo confederado. Ademais, reputam frágil a união confederada, pois o direito de secessão de cada ente seria uma característica da soberania que lhes era inerente.

Azambuja (2008) assim conceitua o modelo confederado de Estado:

> [...] 3. A atividade da Confederação limita-se aos negócios externos. A autoridade do Estado Federal abrange os negócios externos e internos; [...] 7. Na Confederação cada Estado guarda o *direito de secessão*, pode romper o pacto e retirar-se. No Estado Federal, não há direito de secessão: a união é perpétua, e o Estado que quiser se separar pode ser legitimamente coagido pela força da União a permanecer; [...]. (AZAMBUJA, 2008, p. 398).

Entretanto, é simplista a base analítica dessas abordagens, que caracterizam as Confederações por meio do atributo geral de soberania entre os seus entes integrantes. O artigo 13 dos artigos da Confederação impedia qualquer direito à secessão, o que é incompatível com a referida conceituação, como claro limitador aos atos de vontade dos Estados confederados, que assim dispunha:

> Art. 13. Os artigos desta confederação deverão ser inviolavelmente observados por todos os Estados e a União deverá ser perpétua; nenhuma alteração a qualquer tempo, a partir de agora, poderá ser realizada em qualquer um deles; a menos que tal alteração seja previamente acordada em congresso dos Estados Unidos e que seja confirmada posteriormente pelo Poder Legislativo de cada Estado. (BIBLIOTECA DIGITAL MUNDIAL, 2.017).

O que ocorreu foi que, não obstante à vedação ao direito de secessão constante no art. 13 dos Artigos da Confederação, o mesmo tratado em seu art. 5º [155] condicionava as deliberações tomadas, tanto no âmbito interno entre os confederados, quanto nas deliberações com outras nações, ao requisito da unanimidade. Certamente a unicidade aos posicionamentos era um empecilho às ações do Congresso Continental, mas a ruptura ao modelo vigente não era um assunto na pauta do referido órgão legislativo ou sequer dos Estados confederados.

Um tema já preocupante, à época, era o comportamento das agremiações partidárias, as quais, excessivamente fragmentadas, possibilitavam seu controle por pequenos grupos minoritários. Esses, por sua vez, poderiam controlar os pequenos Estados-confederados e estender a sua influência com maior facilidade do que em uma estruturação política federal, haja vista o poder de veto que cada Estado-confederado possuía de acordo com a regra da unanimidade.

Era necessário um melhor equilíbrio de força e representatividade em torno da figura da União. Sobre o assunto, Madison (1781) esclarece em um dos seus artigos publicados à época[156]:

> Entre as numerosas vantagens prometidas por uma União bem idealizada, nenhuma merece ser mais meticulosamente desenvolvida do que a sua tendência para quebrar e controlar a violência das facções. [...]
> Quanto menor é a sociedade, menor serão provavelmente os partidos e interesses distintos que a compõem; quanto menores os partidos e interesses distintos, mais frequentemente será encontrada uma maioria de um só partido; e quanto menor o número de indivíduos que formam uma maioria e menor a área em que estão situados, mais facilmente se consertarão e executarão os seus planos de opressão. [...]
> A influência de chefes facciosos pode despertar uma chama no interior dos seus Estados particulares, mas será incapaz de espalhar uma conflagração generalizada através dos outros Estados: uma seita religiosa pode degenerar numa facção política numa parte da Confederação; mas a variedade de seitas dispersas por toda a superfície dela deve proteger as assembleias nacionais contra qualquer perigo com essa origem. (MADISON, 1781).

155 Art. 5º Atribui um voto no Congresso da Confederação a cada estado e uma delegação entre dois e sete membros. Os membros do Congresso eram designados pelos órgãos legislativos locais; os membros não podiam ocupar o cargo por mais de três de cada seis anos. (BIBLIOTECA DIGITAL MUNDIAL, 2017) (Tradução livre).

156 Durante todo o período que antecedeu à Constituição dos EUA, um intenso debate público foi estabelecido nos meios de comunicação, especialmente os jornais e periódicos. Os federalistas publicaram vários artigos em defesa de suas teses, denominados "*federalist papers*", em um total de 85 artigos, enquanto os grupos antifederalistas opunham seus argumentos em contrário e, ao final, reivindicaram uma declaração de direitos para ser ratificada como condicionante ao prosseguimento das discussões.

Ressalta-se apenas que a concepção de Madison sobre Democracia remetia ao conceito clássico utilizado em algumas cidades-estados da Grécia antiga, polarizada em torno de um governo aristocrático e excludente, bem como em pequenas populações e extensões territoriais. Diferente já era a sua percepção sobre República, constituída sobre as premissas de uma representatividade mais ampla. Desse modo, quanto maior o território e maior a população, mais difícil seria para os pequenos grupos facciosos alcançarem e exercerem o convencimento da população para o exercício do Poder.

Cientes disso, os federalistas norte-americanos foram engenhosos em utilizar um precedente britânico[157], bem como outros dois utilizados anteriormente na própria confederação, em nível regional[158] para a tentativa de substituição da forma de Estado Confederado: as Convenções. As vantagens eram inúmeras, pois restringia o debate e a mobilização para a obtenção da convergência às suas ideias, sem a participação do Congresso Continental, ao menos inicialmente, até conseguirem a repercussão e as adesões almejadas.

De acordo com Ackerman (2009), o movimento que eclodiu na Constituição Federal iniciou-se na Conferência de Mount Vernon, em que "comissários dos

157 "[...] No Direito Constitucional inglês, uma "convenção" era um Parlamento juridicamente independente, mais notadamente aquele que presidiu a Revolução Gloriosa de 1688. Antes de deixar Londres, o Rei James II cancelou os decretos eleitorais que ele havia baixado e jogou o Brasão Real na região do Rio Tâmisa, declarando: "As reuniões em parlamento não podem ser autorizadas sem os respectivos decretos autorizados pelo Brasão Real". Seus inimigos responderam com um processo substitutivo. Os membros da antiga Câmara dos Comuns se reuniram em Westminster como uma corporação *ad hoc* e emitiram uma "circular" como carta substituta para os decretos legais eleitorais. Agindo com base nessas circulares, os oficiais conduziram algo que parecia muito com a votação tradicional dos Comuns. Os membros dessa Câmara não-convencional se juntaram com (alguns) Lordes, para se reunir em uma "Convenção". Mesmo esse processo de substituição feito por Comuns e Lordes, não foi suficiente para um Parlamento segundo as leis inglesas, já que a presença do Rei era necessária e James estava completamente ausente. Porém, apesar do rompimento evidente das regras formais, os membros aliados ao Partido Constitucionalista haviam elaborado um procedimento que criava uma continuidade com o velho regime tão plausível quanto possível dentro das circunstâncias naquele momento.
Aos olhos dos vitoriosos da Revolução Americana, a Convenção de 1688 foi responsável por algumas das maiores conquistas da história constitucional inglesa, notadamente a promulgação de um *Bill of Rights* e a substituição de um rei tirano por um monarca constitucional. Esse grande precedente forneceu aos federalistas uma linguagem que lhes permitiu apresentar seu projeto de ruptura com as normas existentes de tal modo que não provocasse uma revolução completa. Exatamente como em 1688, as convenções federalistas de 1787-88 haviam rompido com algumas regras básicas, mas haviam criado elos institucionais de credibilidade com a Constituição preexistente. "Graças aos precedentes ingleses, os federalistas não precisaram criar uma linguagem estranha para explicar o que estavam fazendo". (ACKERMAN, 2009, p. 103-104).

158 "[...] Alguns anos antes, as reuniões nas cidades de Hampshire e Massachusetts haviam se recusado a aprovar propostas pelas suas legislaturas estaduais; insistindo, em vez disso, que convenções especiais fossem convocadas.". (ACKERMAN, 2009, p. 104-105).

Estados de Maryland e da Virgínia se reuniram na mansão de George Washington" para tratar de questões comerciais que envolviam os rios Potomac e Pocomoke. Todavia, as discussões ali tratadas ultrapassaram "consideravelmente as instruções que as respectivas legislaturas lhes haviam concedido" (ACKERMAN, 2009 apud MORRIS, 2009, p. 47).

Após a conferência, em continuidade aos assuntos abordados e sem nenhuma aquiescência do Congresso Continental, os comissários convenceram as suas legislaturas a convidarem representantes de outros Estados para um novo encontro na cidade de Anápolis, Estado de Maryland. O objetivo seria a apreciação de um plano para a regulamentação do comércio[159] pelo Congresso Constitucional.

Na Convenção de Anápolis, quando apenas doze representantes de cinco Estados compareceram[160], eles se depararam ainda com a oposição de três Estados, dentre os quais a Carolina do Sul, que contestou a legalidade do ato, por ter "a aparência de estar revogando ou infringindo os poderes que o seu Poder Legislativo concedeu ao Congresso [...]". (ACKERMAN, 2009, p. 49).

Diante da iminência de fracasso das suas aspirações, antes de encerrarem a Convenção de Anápolis, os federalistas convocaram outro encontro na Filadélfia. Dessa vez, a Convenção não se limitaria à "regulamentação comercial, mas teria o poder de considerar um amplo leque de 'falhas, as quais mediante um exame detalhado poderiam ser encontradas em número considerável'" (ACKERMAN, 2009, p. 50).

Naturalmente os argumentos legalistas da oposição eram fortes o bastante para impedir a continuidade dos atos dos federalistas, salvo se estes conseguissem o apoio do Congresso Continental na convocação dos Estados-confederados, para enviarem comissários à Convenção da Filadélfia. Após meses de convencimento, o Congresso Continental expediu a resolução convocatória; contudo, foi limitada expressamente para a revisão dos Artigos da Confederação[161].

159 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.48.

160 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.50.

161 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.56.

Conseguido o intento da participação do Congresso Constitucional a fim de legitimar as adesões ao Congresso da Filadélfia, os federalistas desconsideraram novamente os limites que lhes foram outorgados, apresentando os termos de uma Constituição escrita que alteraria a configuração do país para a forma federal.

Ao final, o artigo 7º. do referido documento autorizaria a sua aprovação sem a participação do Congresso Continental, assim como sem a participação das legislaturas estaduais. Previu sua ratificação por meio da ratificação de apenas nove dos treze Estados-confederados, reunidos em convenções:

> Art. VII. A ratificação, por parte das convenções de nove Estados será suficiente para a adoção desta Constituição nos Estados que a tiverem ratificado. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

É evidente a excentricidade dos atos dos federalistas, pois já na convenção de Anápolis haviam excedido os poderes a eles delegados, quando realizaram a convocação para um novo encontro na Filadélfia, já que qualquer convocação deveria ter sido deliberada previamente pelo Congresso Continental. Além disso, após convencerem o corpo legislativo a realizar a pretendida convocação, a mesma foi limitada à revisão dos Artigos da Confederação, e jamais à sua revogação.

Não menos importante foi a previsão, na Constituição, de uma cláusula de ratificação por apenas nove Estados que, claramente, afrontava a unanimidade exigida pelo art. 13 dos artigos da Confederação.

Em uma última análise, a Convenção Constitucional da Filadélfia não obstante ter deliberado assunto diverso ao expressamente autorizado, sequer teve os seus membros comissários eleitos pelo voto popular, o que deveria ser esperado em uma comunidade que já adotava o sufrágio para a representação política.

Logo, Ackerman (2009) resume bem a ilegalidade de tal situação, ao considerar que:

> [...] A Convenção era em si um corpo separatista. O Estado de Rhode Island estava obviamente de fora, recusando-se a enviar representantes. Os Estados de Nova Iorque e de Delaware também causavam problemas. (ACKERMAN, 2009, p. 39).

Em que pesem os métodos não convencionais utilizados pelos federalistas para alcançarem os seus objetivos, merece especial consideração a estratégia argumentativa que Madison utilizou para que o Congresso Constitucional convalidasse os atos praticados pelos federalistas na Filadélfia, sem que houvesse

qualquer veto ou mesmo alteração ao texto da Constituição apresentada. Segundo Ackerman (2009)[162], o Congresso Constitucional possuía competência para apreciar o texto da Constituição, mas ponderou que, se assim o fizesse, retiraria a natureza do texto, que até então era proveniente de uma Convenção e, portanto, não adstrito às regras ordinárias do processo legislativo.

Como consequência, uma vez realizada qualquer alteração do projeto pelo Congresso Continental, deveria ser observado o processo legislativo ordinário e formal, com a necessidade de ratificação unânime das legislaturas dos Estados, conforme exige o art. 13 da Confederação.

Por outro lado, se o Congresso se abstivesse de revisar o documento, os atos da Convenção poderiam ser apreciados em nível regional também por outras convenções em níveis regionais, segundo a regra mais flexível do art. 5º. da Constituição proposta, que exigia apenas nove ratificações.

Ainda na ofensiva para obter-se o apoio do Congresso Continental a seu argumento, Madison propôs uma solução intermediária para a adesão dos parlamentares em oposição, consistente na possibilidade de se aprovar um "*Bill of Rights*"[163] tão logo houvesse a ratificação dos Estados, o que também seria possível apenas sob as novas regras mais flexíveis da Constituição Federal.

Esses argumentos foram determinantes e os federalistas lograram êxito em obter o apoio do Congresso Continental, que, por sua vez, legitimou o prosseguimento das práticas não-convencionais pelos federalistas, agora em nível regional, sem as respectivas legislaturas.

O processo de ratificação pelos Estados-confederados em nível regional seguiu o mesmo padrão não convencional, porque não havia uma previsão normativa sobre um procedimento a ser seguido. Em alguns Estados foram realizados referendos para que a população se manifestasse a favor ou contra a ratificação da Constituição.

Por sua vez, em outros Estados, os federalistas agendavam, deliberadamente, as Convenções para serem realizadas após as eleições aos cargos legislativos locais. Assim, eles puderam concentrar esforços no apoio a

162 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.67.

163 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.75.

candidatos com o mesmo posicionamento adesista que, quando ganhavam em maioria, ratificavam o texto da Constituição[164] sem a necessidade da posterior Convenção. Essas estratégias levam à reflexão de que, apesar da utilização de mecanismos não convencionais, a população foi instada a participar do processo decisório.

Nesse sentido, houve participação popular seja por meio da eleição dos comissários que participariam das convenções em cada Estado, ou pelo voto nos candidatos de posição federalista para ocuparem as legislaturas locais. Esses, quando eleitos em maioria na respectiva Casa Legislativa, demonstravam a vontade popular para a ratificação do texto constitucional.

Não se pode deixar de mencionar, contudo, o caso de Rhode Island, onde foi realizado um referendo popular cujo resultado foi de 2078 votos contra a Constituição e 237 votos favoráveis. (ACKERMAN, 2009, p. 74).

Irresignados, os federalistas convenceram o Legislativo a convocar uma Convenção para rediscutir a ratificação da Constituição. Uma vez instalada a Convenção, houve novamente a maioria dos votos contrários à ratificação. Na contraofensiva, o Senado Federal, que já estava em funcionamento pelos Estados que ratificaram a Constituição "aprovou o Projeto de Lei comercial de Rhode Island, que embargou todo o comércio com o Estado e exigiu o pagamento imediato em moeda corrente de todos os débitos aos Estados Unidos." [165.]

Em outros casos análogos ao de Rhode Island, o recém-instalado Congresso Nacional ameaçava os Estados dissidentes com "consequências separatistas que se seguiriam se o Estado da Virgínia rejeitasse a Constituição e algum outro Estado suprisse esse voto faltante".[166]

Mesmo se analisadas as condições em que Rhode Island e Virgínia ratificaram o texto constitucional, não houve utilização de forças militares. Embora os

---

164 Estado da Carolina do Norte, onde os federalistas organizavam uma campanha energética para uma nova convenção, que foi concedida por uma legislatura recém-eleita em novembro de 1788. Com as eleições marcadas para agosto de 1789, os federalistas dispunham de bastante tempo para organizar uma campanha de base bem-sucedida: a segunda convenção do Estado da Carolina do Norte decidiu pela ratificação em novembro por 195 votos contra 77. (ACKERMAN, 2009, p. 82).

165 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.82.

166 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.77.

embargos econômicos e ameaças separatistas constituíssem graves consequências, em última instância, a decisão de se sujeitar às consequências ou de aderir à federação foi uma escolha de cada Estado.

Em todos os eventos foi estabelecido um intenso debate nos mais variados níveis do país, inclusive com a utilização de propagandas e publicação em periódicos, como os próprios artigos federalistas.

Essas análises são úteis para a compreensão de como podem ser utilizados mecanismos de separação de Poder e participação popular, para a tomada de decisões em situação de impasse político ou sob uma forte oposição.

5.2.2 A consolidação do Federalismo

Até aqui, a embrionária separação de Poder norte-americano ocorre no âmbito da descentralização política do plano federal para os planos regionais, ainda sob a estruturação da Confederação. No decorrer do plano histórico, outros elementos serão acrescidos a esse processo e serão abordados. Posteriormente, o Judiciário teve especial papel na consolidação do Federalismo.

A paradigmática decisão no dispositivo “Marbury v. Madison”[167], no ano de 1803, não apenas inaugurou o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos em face da Constituição, como também consolidou a doutrina das “Questões Políticas”[168]. Segundo ela, o Executivo está investido de poderes políticos importantes, cuja discricionariedade dos seus deveres incumbe ao Executivo, cujos assuntos são políticos e só devem contas à sua consciência e à nação, escapando à apreciação de direitos individuais. O Judiciário fugiu da análise quanto ao mérito.

Mas, em que pese a exceção da apreciação das “Questões Políticas”, a consolidação da Suprema Corte na nova República ficou estabelecida em dois casos de repercussão.

No ano de 1806, no caso “Martin v. Hunter’s”, acórdão lavrado pelo “*Justice Story*” afirma a competência recursal e de reforma da Suprema Corte em todos os julgados dos tribunais estaduais e federais, desde que em apreciação às questões

167 Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos da América, “Marbury v. Madison”, 5 U.S. 1 Cranch 137 137 (1803), 2017.

168 RODRIGUES, Lêda Boechat. **A Côrte Suprema e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958, p. 38-39.

de Direito Constitucional, enumeradas no Art. 3º. da Constituição Federal (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017), sob o fundamento de que a mesma:

> está cheia de disposições que restringem ou anulam a soberania dos Estados em alguns dos mais altos ramos de suas prerrogativas [...] Os tribunais dos Estados Unidos podem, indubitávelmente, rever os procedimentos das autoridades executiva e legislativa dos Estados e, se estes forem contrários à Constituição, declarar-lhes a invalidade. (RODRIGUES, 1958, p. 39).

Ainda que o referido acórdão ab-rogasse à Suprema Corte apenas a análise recursal das questões federais, os tribunais estaduais logo fizeram oposição, o que levou o "*Chief of Justice"* Marshall a reforçar o papel da Suprema Corte, por meio da análise do caso "Cohens v. Virgínia"[169], em 1821.

Tratava-se de uma discussão sobre venda de loterias no município de Norfolk, Virgínia, para exploração em Washington, no Distrito de Colúmbia. Em que pese a permissividade de tal ato em Washington, havia proibição expressa pelo Estado da Virgínia para qualquer venda ou compra de bilhetes de loterias, arrecadação de dinheiro, prêmio ou objeto a ser sorteado, sob pena de perder toda a soma de dinheiro envolvida, em ação própria de dívida para uso e benefício do fundo literário, além de sujeição ao pagamento de cem dólares por cada delito.

No julgamento, Marshall fundamentou que não há objeção ao exercício da jurisdição da Suprema Corte, mesmo que uma das partes seja um Estado e a outra uma cidadã desse mesmo Estado, além de que:

> [...] A América escolheu ser, sob muitos aspectos, uma nação; e em relação a todos eles, seu governo é completo, ... competente, ... supremo. Pode, para atingir êsse efeito, controlar legitimamente todos os indivíduos ou governos dentro do território americano. A Constituição e as Leis dos Estados Unidos são absolutamente nulas. Os Estados são partes constituintes dos Estados Unidos. São membros de um grande império – para alguns fins, soberanos, para outros, subordinados. Num governo assim constituído, o poder de rever, em apelação, os julgamentos dos Estados era, afirmava Marshall, "essencial à obtenção dos objetivos nacionais". (RODRIGUES, 1958, p. 38-41).

Após a consolidação da Suprema Corte como órgão de cúpula do Judiciário e guardiã da Constituição, o próximo passo foi afirmar a unidade nacional nas bases da nova estrutura federal. Para tanto, contribuiu o julgamento do caso "McCulloch v.

169 SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, "Cohens v. Virgínia", 19 U.S. 264 (1821), 2017.

Maryland”[170], no qual discutiu-se a constitucionalidade de uma lei federal que efetivou a incorporação do segundo banco nacional daquele país, em face da declaração de nulidade de uma lei do Estado de Maryland, que o tributava. Marshall, então, proclamou que:

> O Governo da União, embora limitado em seus poderes, é supremo dentro de sua esfera de ação, e suas leis, quando feitas em cumprimento da Constituição, formam a lei suprema da terra.
> Não há nada na Constituição dos Estados Unidos semelhante aos artigos da Confederação, que excluem poderes incidentais ou implícitos.
> Se o fim for legítimo, e no âmbito da Constituição, todos os meios adequados, que são claramente adaptados para esse fim, e que não são proibidos, podem constitucionalmente ser empregados para levá-lo em prática.
> O poder de estabelecer uma corporação não é um poder soberano distinto ou um fim do governo, mas apenas os meios para levar a cabo outros poderes soberanos. Sempre que se tornar um meio apropriado de exercer qualquer dos poderes conferidos pela Constituição ao Governo da União, este poderá ser exercido por esse Governo.
> Se um certo meio para levar a efeito qualquer dos poderes expressamente conferidos pela Constituição ao Governo da União seja uma medida apropriada, não proibida pela Constituição, o grau de sua necessidade é uma questão de discrição legislativa e não judicial conhecimento171. (Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos da América. McCulloch v. Maryland, 17 U. S. 316 (1819), 2017). (livre tradução).

Portanto, ficou proclamada a teoria dos poderes implícitos à União, por meio dos atos do Congresso, que teria prerrogativa de liberdade de ação atribuída pela Constituição, cujos meios não poderiam ser cerceados desde aptos para a consecução de seus fins que sejam legítimos e em acordo com a Constituição.

---

170 SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. “McCulloch v. Maryland”, 17 U. S. 316 (1819), 2017.

171 Congress has power to incorporate a bank. The Act of the 10th of April, 1816, ch. 44, to "incorporate the subscribers to the Bank of the United States" is a law made in pursuance of the Constitution. The Government of the Union, though limited in its powers, is supreme within its sphere of action, and its laws, when made in pursuance of the Constitution, form the supreme law of the land. There is nothing in the Constitution of the United States similar to the Articles of Confederation, which exclude incidental or implied powers. If the end be legitimate, and within the scope of the Constitution, all the means which are appropriate, which are plainly adapted to that end, and which are not prohibited, may constitutionally be employed to carry it into effect. The power of establishing a corporation is not a distinct sovereign power or end of Government, but only the means of carrying into effect other powers which are sovereign. Whenever it becomes an appropriate means of exercising any of the powers given by the Constitution to the Government of the Union, it may be exercised by that Government. If a certain means to carry into effect of any of the powers expressly given by the Constitution to the Government of the Union be an appropriate measure, not prohibited by the Constitution, the degree of its necessity is a question of legislative discretion, not of judicial cognizance. The Bank of the United States has, constitutionally, a right to establish its branches or offices of discount and deposit within any state. The State within which such branch may be established cannot, without violating the Constitution, tax that branch. (Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos da América. McCulloch v. Maryland, 17 U. S. 316 (1819) (2017).

Duas décadas depois o "*Chief Justice"* Taney afirmou a Suprema Corte como moderadora entre os poderes Constitucionais, além do poder do Governo Federal de executar as leis redigidas pelo Congresso, sem a oposição dos Estados. Corwin (1958) comenta que a Suprema Corte, ao se posicionar dessa maneira a partir da 10ª. Emenda, "transformou a Côrte Suprema sutilmente a sua função e a do controle judicial em relação ao sistema federal". (RODRIGUES, apud CORWIN, 1958, p. 81).

Em conclusão, os fatos descritos do período da história norte-americana que tiveram como corolário a promulgação da sua Constituição Federal evidenciam como os federalistas utilizaram o contexto institucional vigente, à época, para alterarem as estruturas políticas, sem, contudo, romperem com as bases sociais e com o regime vigente.

Ao contrário, a utilização de práticas não convencionais por meio do resgate de precedentes reforça o compromisso, mesmo dos insurgentes, em fundamentar os ideais inovadores sem a necessidade de se preterir a ordenação e instituições vigentes. A importância crucial desse momento, inclusive para o presente estudo, é que ele pode ser considerado como o embrião do que, mais adiante, nas fases seguintes da sua história, veio a ser designado como "mutação constitucional".

Ela remete à capacidade dos norte-americanos em adaptarem, de diferentes modos, as suas instituições e como elas são interpretadas para, ao invés de modificá-las formalmente, preservá-las em esforço de continuidade constitucional, o que lhes confere estabilidade e segurança jurídica.

Pode-se argumentar que, apenas por meio da utilização de adaptações não convencionais é que foi promulgada a Constituição Federal, em prejuízo ao cumprimento das regras existentes, de maneira a macular a sua legalidade.

Entretanto, pode-se fundamentar que a implantação do Federalismo decorreu de atos que se estenderam no tempo e possibilitaram à população que tomasse parte nas deliberações, o que não era previsto nos Artigos da Confederação, os quais apenas legitimavam o Congresso Continental para o processo de revisão de suas cláusulas.

Dessa maneira, a população pôde participar, seja por meio de referendos sobre a adesão ou não à Federação, seja por meio da eleição dos parlamentares para as legislaturas regionais, que se iniciaram durante o curso das discussões. Caso a população não demonstrasse afinidade com as ideias federalistas, ela poderia ter elegido candidatos favoráveis à Confederação, o que não ocorreu.

O resultado foi a vitória da aposta dos federalistas na legitimação pelas urnas de suas propostas extralegais, cuja maioria alcançada foi utilizada como fundamento para a consolidação dos esforços até então praticados.

A soma dessas participações populares e diálogos nos jornais e periódicos regionais interligaram as discussões e os debates até então sempre regionais, dado o caráter da Confederação, para um nível mais amplo de convergência nacional. Foi esse o primeiro momento de unicidade do que veio a constituir a posterior União de todos em torno de uma nação forte politicamente, tal qual é conhecida.

Assim, a Constituição Federal logrou êxito em implantar uma forma de Estado Federal, com a descentralização do Poder entre os seus entes federados, autônomos e interdependentes. Tal fato possibilitou a aprovação, em 1789, de uma reforma do Judiciário em bases nacionais, o Ato Judiciário.

Ela também instituiu um sistema de governo no âmbito federal na figura do Presidente da República, em substituição à anterior administração legislativa do Congresso Continental, que, por sua vez, passou a ser designado como Congresso Nacional, composto pelo Senado e pela Câmara de Representantes.

O Senado representaria os Estados-membros, em igual número de participantes e peso nos votos, como uma forma de recepção formal do anterior artigo 5º. dos Artigos da Confederação. Já a composição da Câmara de Representantes era proporcional à população de cada Estado-membro. Estavam presentes no novo legislativo as duas forças propulsoras da revolução federal: os Estados, no âmbito do Senado, e a população, na Câmara dos Representantes. Uma configuração mais inclusiva do que a do anterior Congresso Continental.

Por fim, os federalistas, atentos à força da mobilização social a partir de discursos e pressão, como eles próprios empreenderam, planejaram uma saída intermediária para o exercício do governo. O cargo de Presidente da República seria ocupado após uma eleição indireta, por meio do colégio eleitoral.

Segundo Ackerman (2009):

> [...] Transferir o chefe do governo para uma tribuna popular possibilitaria que demagogos inescrupulosos seguissem César e Cromwell no caminho da ditadura. Em resposta a esses temores, os fundadores criaram um Colégio Eleitoral voltado para afastar tipos populistas em favor de homens como Washington, cujo prestígio de sua vida pública havia estabelecido padrões de resistência à tentação do despotismo. Foi a prestação de serviços à República, e não a promessa de uma grande transformação constitucional,

> a pedra de toque da concepção de presidência da Fundação. (ACKERMAN, 2009, p. 164).

Os federalistas sabiam que o Presidencialismo concentrava muitas atribuições na figura de uma só pessoa, o que lhe conferiria o dinamismo para conduzir o país às rápidas reformas necessárias à expansão almejada. Entretanto, a concentração de poderes em um só cargo também era o seu maior risco, suscetível de acesso por déspotas e retóricos políticos em razão de campanhas deliberadamente inflamadas.

Por isso adotaram a eleição intermediada pelo colégio eleitoral, que confere ao candidato que obteve a maioria do voto popular local, a integralidade dos votos dos delegados do referido Estado-membro em que se processou a apuração. Por sua vez, cada Estado-membro possui o número de delegados proporcional à sua população representada na "*House*", cuja soma dos votos elege o chefe do executivo nacional.

Foi apenas por esse sistema de votação indireta que Abraham Lincoln[172], um dos maiores Presidentes dos EUA, se elegeu e conduziu o país à sua segunda revolução, denominada de "Reconstrução", a qual será objeto do próximo tópico.

5.2.3 A superação de crises institucionais por meio da separação dos poderes

O tópico anterior demonstrou como a "Fundação" estruturou os EUA em sua forma federal, por meio da União dos Estados-membros, autônomos e interdependentes, sob a regência de um sistema presidencialista de governo.

Agora, o estudo da evolução do seu Presidencialismo parte de três perspectivas. A primeira é que, estabelecidas as bases políticas formais, os desafios seguintes foram maiores, de ordem material. Era preciso consolidar uma unidade nacional entre as populações dos Estados-membros, egressas de uma Confederação fragmentada, com realidades distintas e rivalidades latentes.

A segunda perspectiva é que o objetivo de consolidação de uma unidade em torno da nação apenas foi possível em razão da adoção do sistema presidencialista de governo com a separação das funções do Poder.

---

172 "As tendência moderadas de Lincoln seriam reforçadas pelo seu fracasso em conquistar mais do que 40% da votação popular." (ACKERMAN, 2009, p. 164).

A terceira perspectiva conjuga às anteriores a importância do calendário eleitoral utilizado no plano federal[173], com a realização de eleições parlamentares intermediárias às da Presidência da República, em um sistema de votação distrital puro, o qual possibilitou a ascensão nacional de dois grandes partidos políticos[174], além dos limites de cada Estado-membro, antes isolados.

À medida que os Partidos Republicano e Democrata se massificavam, gradativamente, os seus discursos opostos e polarizados canalizavam os debates em torno da consolidação política e social. Essa configuração possibilitou a existência de governos divididos, com a Presidência da República e a maioria Congressual, ocupadas por partidos opostos. Assim, cada função do Poder utilizou as eleições intermediárias como mecanismo para a obtenção do respaldo popular às ações que pretendiam tomar com maior peso e legitimidade.

Pode-se dizer que se trata do surgimento de uma incipiente Democracia dual, cuja separação do Poder nas funções legislativa, executiva e judiciária de maneira bem definida permite que os seus ocupantes assumam divergência institucional e mobilizem a sociedade a manifestar-se sobre para qual ratifica seu apoio. É um diálogo direto, sob a garantia do cumprimento dos mandatos políticos para a demonstração de seus posicionamentos, o que não é possível no Parlamentarismo.

Diversamente, o sistema presidencialista assegura o cumprimento integral do mandato político, de modo a conferir estabilidade e autonomia às funções do Poder, mesmo quando há divergência entre as suas atuações. Nesse caso, a existência de eleições parlamentares intermediárias em um curto espaço de tempo, a cada dois anos, e, nos casos de governo dividido, permite que a atenção se volte para o convencimento da população, que sinalizará para qual lado deposita o seu apoio.

Desse modo, o curto período entre as eleições intermediárias e as gerais, evita a paralisia do governo, cuja estabilidade dos longos mandatos poderia resultar.

Assim, a intermitência eleitoral possibilita à sociedade o protagonismo sobre as iniciativas dos atores políticos, de modo a sinalizar o apoio à manutenção de determinado posicionamento ou um aviso que permita uma mudança imediata à

173 O processo eleitoral norte-americano é disciplinado pela Emenda à Constituição n. XII (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

174 O Partido Democrata foi criado em 1828, com origens que remontam às facções divergentes do Partido Democrata Republicano, fundado em 1791. Já o Partido Republicano foi criando no ano de 1854, por dissidências de vários partidos, como o Partido Whig, o Partido do Solo Livre e o Partido da Liberdade, além de abolicionistas e modernistas. (MACIEL, p. 4-14-15).

função do Poder divergente, antes das eleições gerais, que envolve tanto o Legislativo, como a Presidência da República.

Já a abrangência das eleições gerais pode ser compreendida como eleições de confirmação a um ou outro partido político, bem como a uma determinada função de Poder, após a sinalização da posição da população nas eleições intermediárias.

Para ficar mais claro, serão analisados a seguir os dois principais eventos da história constitucional norte-americana após a Fundação: a Reconstrução e o "*New Deal*".

5.3 A Reconstrução

A Reconstrução talvez tenha sido o período mais marcante da história constitucional dos EUA. Ela propiciou ao país a retomada da unidade entre os membros da Federação, descaracterizada em virtude da Guerra Civil que dividiu o país entre nortistas e sulistas, cujas disputas remontavam à Fundação.

Para a compreensão dos fatos propostos em estudo será necessária a análise da aprovação das 13ª. e 14ª. Emendas Constitucionais, e sobre a forma como os protagonistas políticos agiram para atingir os seus objetivos.

5.3.1 A 13ª. Emenda

Sem entrar no contexto da Guerra Civil, tanto o Presidente Lincoln, quanto os líderes congressistas se posicionavam em defesa da preservação das instituições. Todavia, quando a Guerra chegava ao seu final, uma questão surgia: por mais que a 13ª Emenda[175] tratasse apenas da emancipação formal dos escravos, sem avançar na sua inclusão e proteção, como ratificá-la pelas legislaturas dos Estados escravagistas do sul, diante do rigor do artigo 5º.[176] da Constituição?

175 EMENDA XIII: Seção 1. Não haverá, nos Estados Unidos ou em qualquer lugar sujeito à sua jurisdição, nem escravidão, nem trabalhos forçados, salvo como punição de um crime pelo qual o réu tenha sido devidamente condenado. Seção 2. O Congresso terá competência para fazer executar este artigo por meio das leis necessárias. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

176 Art. V: Sempre que dois terços dos membros de ambas as Câmaras julgarem necessário, o Congresso proporá emendas a esta Constituição, ou, se as legislaturas de dois terços dos Estados o pedirem, convocará uma convenção para propor emendas, que, em um e outro caso, serão válidas para todos os efeitos como parte desta Constituição, se forem ratificadas pelas legislaturas de três quartos dos Estados ou por convenções reunidas para este fim em três quartos deles, propondo o Congresso uma ou outra dessas maneiras de ratificação. Nenhuma emenda poderá, antes do ano de 1808, afetar de qualquer forma as cláusulas primeira e quarta

Ciente das dificuldades tanto de aprovação da emenda por dois terços dos parlamentares do Senado e da Câmara de Representantes, como na posterior ratificação por três quartos das legislaturas estaduais, Lincoln propôs, como teste, a aprovação de uma legislação preliminar de emancipação da escravidão que, em cem dias, teve a sua aprovação Legislativa.

Segundo a Proclamação de Emancipação, “[...] os escravos naqueles estados ou partes de estados ainda em rebelião, passariam a ser livres a partir de primeiro de janeiro de 1863” e que “todas as pessoas mantidas como escravos [...] são, e doravante serão livres". (BIBLIOTECA DIGITAL MUNDIAL, 2017).

O problema com a referida Proclamação é que se destinava apenas aos Estados-membros do sul os quais se encontravam em rebelião, de modo a excluir os Estados-membros do norte do país. Era evidente que, exatamente por se destinar aos insurgentes sulistas, dificilmente a norma produziria efeito, uma vez que a União não possuía força de atuação nos seus territórios, naquele dado espaço de tempo.

Entretanto, a importância da Proclamação de Emancipação foi a sua simbologia, que tornou evidente aos norte-americanos o propósito que Lincoln direcionava à sua atuação política. O seu conteúdo ocupou o centro dos debates nas eleições intermediárias para o Congresso Nacional de 1862 no qual, estavam de um lado os republicanos, sob a liderança de Lincoln e em defesa da emancipação dos negros e, do outro lado, os conservadores do Partido Democrata, que tentavam manter o regime escravagista segundo as legislações de cada Estado-membro.

Como resultado da votação eleitoral, os republicanos mantiveram a maioria no Congresso, entretanto “a sua maioria havia sido reduzida de trinta e cinco por cento para dezoito”. (ACKERMAN, 2009, p. 172-173). Logo, o resultado das urnas sobre o apoio da população à Proclamação de Emancipação foi incerto, pois os democratas, embora em minoria, tiveram aumentadas as cadeiras no Legislativo.

Desse modo, os republicanos não obtiveram os dois terços necessários para a aprovação da 13ª. Emenda no Congresso[177], a qual sustentaria a Proclamação de Emancipação. A questão se manteve indefinida durante os dois anos seguintes, até

---

da Seção 9, do Artigo I, e nenhum Estado poderá ser privado, sem seu consentimento, de sua igualdade de sufrágio no Senado.

177 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.175.

as eleições gerais, quando Lincoln, em campanha para a reeleição, defendeu enfaticamente a aprovação da 13ª. Emenda, o que foi seguido pelos candidatos republicanos à Casa de Representantes e ao Senado.

Dessa vez o recado das urnas foi enfático:

> Os republicanos emergiram com a vitória decisiva que não haviam conquistado anteriormente. Lincoln conquistou 55% dos votos populares e venceu McClellan por uma margem de 212 a 12 no Colégio Eleitoral. Ao mesmo tempo, os republicanos conquistaram 145 das 185 cadeiras no norte, dentro da Casa e lideraram uma super maioria de 42 contra 10 no Senado. Devido à clara divisão republicanos/democratas sobre a emancipação, no Congresso e na campanha, o partido vitorioso "poderia considerar o seu sucesso nas urnas como um mandato popular para a promulgação da emenda". (ACKERMAN, 2009, p. 176).

O resultado eleitoral possibilitou ao Presidente Lincoln uma reeleição com inquestionável apoio da maioria do voto popular, nacionalmente mobilizado no debate eleitoral. Uma situação muito mais favorável do que na sua primeira eleição, com apenas 40% dos votos, oportunidade em que o colégio eleitoral havia sido determinante.

Portanto, as eleições foram utilizadas pelos reformistas republicanos como um mecanismo de enfrentamento aos conservadores democratas, agora pressionados em uma constrangedora minoria. Isso propiciou o exercício da liderança presidencial legitimada pelo apoio popular em sustentação da aprovação da emenda, o que conseguiu no dia 31 de janeiro de 1.865[178].

Ackerman (2009) sintetiza esse processo da seguinte forma:

> [...] o Presidente baixou (1) uma declaração preliminar que (2) seguiu-se de resultados ambíguos nas eleições intermediárias, (3) porém o Presidente seguiu com a sua liderança constitucional, proclamando uma nova Declaração que (4) o Congresso recusou a endossar, até (5) às vitórias republicanas avassaladoras de 1864, que conduziram imediatamente para (6) a proposta formal da 13ª Emenda. (ACKERMAN, 2009, p. 178).

Todavia, após a aprovação da Emenda no Congresso, faltava a sua ratificação por três quartos das legislaturas estaduais. O desafio era grande, especialmente porque, nesse interim, Lincoln foi assassinado e o seu Vice, Andrew Johnson, assumiu a Presidência e levou adiante os esforços de seu antecessor.

178 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.177.

A estratégia de Johnson foi realizar uma segunda Proclamação de Emancipação e exigir dos Estados insurgentes do sul um apoio incondicional à sua medida como condicionante para a concessão de anistia e reincorporação à União[179.] Ele teve êxito e Seward, seu Secretário de Estado, declarou a ratificação da 13ª. Emenda por 27 Estados dos 36 integrantes da União[180], conforme o requisito do art. 5º. da Constituição. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

O problema foi que, embora o Presidente Johnson tenha reconhecido a ratificação da emenda, ele desconsiderou o posicionamento do Legislativo Federal, que àquela época, excluía a legitimidade da representação congressual dos Estados do sul e, por isso, não consideravam válidas as ratificações por eles realizadas.

Ficou estabelecida uma situação inédita na recente história do país: um confronto direto entre duas de suas funções, a Executiva e a Legislativa, que chegou a contornos dramáticos durante a promulgação da 14ª. Emenda, que se seguiu.

5.3.2 A 14ª. Emenda

Em razão da postura unilateral do Presidente Johnson em face do Legislativo federal na promulgação da 13ª. Emenda, a tensão entre as duas funções do Poder foi exposta já na abertura da 39ª. Legislatura do Congresso. Nessa oportunidade, os republicanos, em maioria parlamentar, recusaram-se a reconhecer a representação dos Estados do sul, e sequer procederam à leitura dos nomes dos respectivos parlamentares durante a chamada de abertura da sessão[181].

Foi estabelecido o cenário da proposição da 14ª. Emenda[182], que avançava em relação à mera abolição da escravidão da norma anterior e garantiria aos negros

179 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.183.

180 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.128.

181 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p. 217.

182 Emenda XIX: Seção 1. Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos e sujeitas à sua jurisdição são cidadãos dos Estados Unidos, e do Estado onde tiver residência. Nenhum Estado poderá fazer ou executar leis restringindo os privilégios ou as imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem poderá privar qualquer pessoa de sua vida, liberdade, ou bens sem processo legal, ou negar a qualquer pessoa sob sua jurisdição a igual proteção das leis. Seção 2. O número de representantes dos diferentes Estados será proporcional às suas respectivas populações, contando-se o número total dos habitantes de cada Estado, com

os mesmos direitos dos cidadãos brancos, especialmente com a isonomia perante a lei. Entretanto, outro objetivo da propositura da 14ª. Emenda também foi reforçar a posição do Congresso de não reconhecimento da representação dos Estados do sul. Por sua vez, para o Presidente Johnson bastava a ratificação formal da 13ª. Emenda.

Para legitimar a posição do Congresso, foi inserida na redação da 14ª. Emenda a "seção 3", que dispôs a vedação de ocupação de qualquer cargo ou função pública a quem jurou defender a Constituição Federal e integrou rebelião ou insurreição. Ou seja, a falta de ratificação da 14ª. Emenda por qualquer Estado-membro seria interpretada como negação à Reconstrução, um ato de insurreição que demandaria a impossibilidade de representação pública.

Diante disso, a 39ª. legislatura foi iniciada de forma não convencional pela maioria republicana, reconhecendo apenas as legislaturas dos Estados do norte. Todavia, mesmo depois de cumprido o requisito dos dois terços dos parlamentares do Congresso (apenas composto por Estados do norte) para a aprovação da Emenda, dificilmente ela viria a obter a ratificação de três quartos das legislaturas estaduais, nos termos do art. 5º. da Constituição (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

Assim, os congressistas utilizaram a mesma estratégia de Lincoln, na edição de uma norma-teste. Enquanto Lincoln defendeu a Proclamação de Emancipação antes da ratificação da 13ª. Emenda, o Congresso propôs duas normas: a

---

exceção dos índios não taxados; quando, porém, o direito de voto em qualquer eleição para a escolha dos eleitores, do Presidente e do Vice-Presidente dos Estados Unidos, ou dos membros de sua legislatura, for recusado a qualquer habitante desse Estado, do sexo masculino, maior de 21 anos e cidadão dos Estados Unidos, ou quando esse seu direito for de qualquer modo cerceado, salvo o caso de participação em rebelião ou outro crime, será a respectiva representação estadual reduzida na mesma proporção que a representada por esses indivíduos em relação à totalidade dos cidadãos de sexo masculino, maiores de 21 anos, no Estado. Seção 3. Não poderá ser Senador ou Representante, ou eleitor do Presidente e Vice-Presidente, ou ocupar qualquer emprego civil ou militar subordinado ao Governo dos Estados Unidos ou de qualquer dos Estados aquele que, como membro da legislatura de um Estado, ou funcionário do Poder Executivo ou judiciário desse Estado, havendo jurado defender a Constituição dos Estados Unidos, tenha tomado parte em insurreição ou rebelião contra essa Constituição, ou prestado auxilio e apoio a seus inimigos. O Congresso pode, porém, mediante o voto de dois terços dos membros de cada uma das Câmaras, remover a interdição. Seção 4. A validade da dívida pública dos Estados Unidos, autorizada pela lei, incluindo as dívidas contraídas para o pagamento de pensões e de recompensas por serviços prestados na repressão de insurreição ou rebelião, não será posta em dúvida. Todavia, nem os Estados Unidos nem qualquer dos Estados deverão assumir ou pagar qualquer dívida ou obrigação contraída para auxiliar insurreição ou rebelião contra os Estados Unidos, nem qualquer indenização pela perda ou emancipação de escravos; todas estas dívidas, obrigações, ou indenizações serão consideradas ilegais e nulas. Seção 5. O Congresso terá competência para executar, com legislação apropriada, as disposições deste artigo. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

“Declaração Oficial dos Cidadãos Livres”, que “permitia a extensão de esforços federais para proporcionar ajuda extraordinária para os negros recém-emancipados” (ACKERMAN, 2009, p. 221-222) e a “Lei dos Direitos Civis”, que “revogou o dispositivo “*Dred Scott”* declarando como cidadãos estadunidenses os negros recém-libertados e lhes garantindo os direitos federais [...] de forma integral e isonômica com relação aos cidadãos brancos.” (ACKERMAN, 2009, p. 222).

A oposição do Presidente Johnson foi contundente e demonstrada em dois atos subsequentes. Primeiramente, ele vetou os dois projetos de lei, sob a fundamentação de que ele, na condição de Presidente da República, manteria uma posição diferente em relação a qualquer membro do Congresso, uma vez que foi eleito[183] pelo voto do povo de todos os Estados, diversamente dos parlamentares, que eram eleitos por apenas um distrito ou Estado-membro[184].

Ato contínuo, Johnson realizou com os seus apoiadores uma convenção nacional na Filadélfia[185], cujo objeto foi a organização de um novo partido[186], de viés moderado e conservador, com a finalidade de enfraquecer o partido republicano.

O fato é que os congressistas não conseguiram derrubar o veto do executivo à “Declaração Oficial dos Cidadãos Livres”, mas tiveram êxito em derrubar o veto ao Projeto de Lei dos “Direitos Civis”, mas somente “após excluir um Senador democrata de Nova Jersey de forma duvidosa”. (ACKERMAN, 2009, p.225).

---

183 A falha constante no argumento de Johnson é que, pessoalmente, ele não passou pelo crivo das urnas, mas sim o Presidente Abraham Lincoln, por Johnson sucedido após ter sido assassinado.

184 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.223.

185 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.233.

186 Diversas fontes, como a plataforma do próprio governo, a Agência Brasil EBC, bem como jornalistas políticos especializados, veicularam informações que, tão logo iniciou a crise entre a Presidente da República Dilma Rousseff e o Congresso Nacional, especialmente com o PMDB, maior partido da sua base aliada, Rousseff articulou com aliados, como seu então Ministro das Cidades, Gilberto Kassab, como também Cid Gomes, a criação de uma nova sigla partidária. A finalidade seria a criação de um partido novo de centro governista para tentar esvaziar o PMDB que lhe esboçava oposição no início da crise em seu governo. Como exemplo das veiculações, encontram-se: “ Cid Gomes apresenta a Dilma proposta para criar partido de apoio ao Congresso”. (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÕES, 2014); “Cunha diz a Dilma que foi erro estimular novo partido”. (MARTINS, 2015); “Novo partido de Gilberto Kassab está prestes a sair do papel” (IGLESIAS, 2016); Aliados de Kassab pedem recriação do PL e reabrem confronto com PMDB. (BRAGON, 2015). Ou seja, Rousseff repetiu os passos equivocados de Johnson. Do mesmo modo que no caso norte-americano, a reação do Congresso foi implacável em contraofensiva à Presidente da República, o que, aliado a outros fatores, afastou-a definitivamente do poder em um processo de impeachment.

Percebe-se a clara interpretação de Johnson ao seu mandato presidencial, como o legítimo representante de todo o povo dos Estados Unidos, em contraponto aos parlamentares, que seriam representantes apenas de uma fração do eleitorado. Em lado oposto, era o Congresso quem reivindicava para si o papel de representação popular, ao assumir uma posição de vanguarda e tentativa de liderança nacional com relação à aprovação da legislação de igual tratamento aos negros, em detrimento ao conservadorismo do Chefe do Executivo[187].

Essa disputa chegou a um patamar sem precedentes de polarização entre as funções do Poder. A decisão foi deslocada mais uma vez para as urnas, nas eleições intermediárias para o Congresso, em 1866, quando o povo decidiria o seu apoio ao votar em maior ou menor número nos partidos Republicano ou Democrata, ainda que apenas no eixo dos Estados do norte do país.

Para essas eleições, cada lado utilizou uma estratégia eleitoral distinta. O Congresso promulgou a 14ª. Emenda[188] e fez da sua ratificação pelas legislaturas estaduais a sua plataforma eleitoral. Por sua vez, o Presidente Johnson manteve sua posição inalterada ao negar relevância às eleições intermediárias ao Legislativo e certo do veto das legislaturas estaduais à ratificação da Emenda em fração superior a um quarto, conforme o art. 5º. da Constituição. Para ele, o reconhecimento de sua posição de defesa da Constituição viria nas eleições gerais[189].

Chegadas as eleições intermediárias de 1866, a vitória do Partido Republicano foi devastadora. “[...] o Presidente confrontaria uma Câmara que continha 144 republicanos do norte, que ultrapassavam os 49 democratas do norte, em uma margem de 3 contra 1 [...]”. (ACKERMAN, 2009, p. 236-237).

---

187 Novamente a crise do Presidente Johnson é muito similar à da ex-presidente Dilma, que perdeu o apoio do Congresso e começou a questionar a sua identidade por ser “conservadora” e de que ela era quem possuía a legitimidade do voto popular de todo o país. Ambos se autoproclamavam falar “em nome do povo”, exatamente como Dilma fez sem apoio no Congresso Nacional brasileiro, hostil ao seu governo, o que se observa em suas declarações quando deflagrado o processo de impeachment: “Mas o fulcro da ilegitimidade é que quem quer me substituir e conspirou para isso, não tem voto popular. E só tem um jeito de você legitimar-se na democracia, voto popular. [...] Eles não me afastarão, eu continuarei sendo a presidenta da República. Não acho que seja algo decisivo. Tenho que manter o que sou, sou presidente da República Federativa do Brasil, eleita por 54 milhões de votos” (ROUSSEFF, 2016).

188 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.226.

189 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.245.

Por mais que não houvesse a contabilização dos votos dos Estados do sul, o declínio dos democratas conservadores nos Estados do norte foi um inequívoco recado das urnas em apoio aos republicanos. Isso porque o racismo não era exclusivo apenas no sul do País, o que evidencia, de fato, um respaldo da população às posições levantadas pelo Congresso, independente do seu teor, em face do Presidente da República.

Como tentativa de se levar a disputa também para o Judiciário, Jeremiah S. Black, um aliado do Presidente Johnson, ingressou na Suprema Corte contra a legitimidade da legislação aprovada pelo Congresso. O objeto da ação judicial foi a proteção dos direitos de "William McCardle", assegurados pela Primeira Emenda[190] e supostamente desrespeitados, diante de sua prisão por veicular editoriais jornalísticos em oposição aos Atos da Reconstrução do Congresso.[191]

O Congresso, em demonstração da sua liderança no cenário político aprovou, no dia 12 de março de 1868, uma norma que "[...] removia o caso "McCardle" da jurisdição do Tribunal [...]". (Ackerman, 2009, p. 293). Instada a se manifestar rapidamente sobre a sua limitação de jurisdição pelos advogados do caso "McCardle", a Suprema Corte se recusou a se posicionar pelo voto de 6 a 2 dos seus magistrados, à espera dos resultados das eleições gerais que ocorreriam ao final do ano[192].

O recuo da Suprema Corte, que se absteve de decidir, foi similar à sua decisão no dispositivo "Marbury v. Madison"[193], interpretado como uma autopreservação institucional da Corte. É de se compreender a abstenção dos magistrados, pois as atitudes não convencionais do Congresso estavam cada vez mais contundentes contra todos os que se colocassem em seu caminho.

Nesse sentido, como demonstração de quão hostil se tornou o Congresso, destaca-se a aprovação de uma lei que visava a redução para 7 o número de

190 A Primeira Emenda à Constituição Federal norte-americana garante a liberdade de expressão. A sua redação está assim expressa no texto constitucional: "O Congresso não legislará no sentido de estabelecer uma religião, ou proibindo o livre exercício dos cultos; ou cerceando a liberdade de palavra, ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente, e de dirigir ao Governo petições para a reparação de seus agravos." (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

191 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.291.

192 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.294-295.

193 Suprema Corte de Justiça, Marbury v. Madison, 5 U.S. 1 Cranch 137 137 (1803), 2017.

magistrados da Suprema Corte[194]. A razão dessa lei foi impedir a nomeação de Henry Stanbery, então Procurador-Geral da República e indicado por Johnson, para integrar a Suprema Corte[195].

O recuo da Suprema Corte isolou o Presidente da República que, a esta época, teve aprovado o seu "*impeachment"* por 126 votos contra 47 na Câmara dos Representantes[196]. Assim, bastaria a previsível condenação também pelo Senado Federal para consolidar o afastamento de Johnson do Executivo federal.

Por essa razão, o Presidente Johnson mudou seu posicionamento e assentiu às posições do Congresso, inclusive com o fim da sua oposição à 14ª. Emenda.

De acordo com Ackerman (2009), a partir de então, Johnson:

> [...] não somente interrompeu todos os atos significativos de resistência, como também fez mais gestos afirmativos, à medida que o ponto alto da votação do Senado, de 16 de maio, se aproximava. Em 24 de abril, Johnson concordou em nomear John Schofield como Secretário de Defesa, que aceitou o compromisso com a ressalva de que o Presidente não mais interferisse do processo de Reconstrução. (ACKERMAN, 2009, p. 299).

194 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.312.

195 É interessante observar que situação semelhante de liderança congressual em face da presidência da república ocorreu recentemente no Brasil. O Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 88, de 07 de maio de 2015 (BRASIL), cujo objeto foi o aumento da idade para a aposentadoria compulsória, de 70 (setenta) anos para 75 (setenta e cinco) anos dos ministros dos Tribunais Superiores, bem como do Tribunal de Contas da União. O que se observava, à época, é que havia um intenso desgaste na relação entre o Congresso Nacional e a Presidente da República Dilma Rousseff, que possuía apenas uma pequena minoria na sua base de apoio parlamentar. Contudo, ainda que o Legislativo estivesse com uma ampla maioria na base de oposição à Rousseff, a Presidente da República poderia alterar, a seu favor, o equilíbrio de forças na disputa com o Congresso, por meio da prerrogativa de indicação de 05 (cinco) ministros para o Supremo Tribunal Federal, de um total de 11 (onze) ministros, conforme as regras vigentes até então. Isso porque, até 2018, ano em que terminaria o Mandato de Dilma Rousseff, se aposentariam compulsoriamente por completarem 70 (setenta) anos os ministros Celso de Mello, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio Mello, Rosa Weber e Teori Zavascki. Mesmo que a indicação presidencial esteja condicionada à posterior aprovação pelo Senado Federal, seria um risco muito grande que ela ocorresse, pois historicamente nunca houve uma rejeição a semelhante indicação, não obstante haver outros fatores que envolvam uma nomeação ao cargo de ministro do STF. Por isso, o Congresso Nacional rapidamente se mobilizou na liderança de uma ofensiva e aprovou a referida Emenda Constitucional, a qual não permitiu que a Presidente da República realizasse nem sequer mais uma indicação de nomes para a composição do STF. Ademais, tal fato serviu como um recado inequívoco da força da oposição do Legislativo, inclusive para o próprio STF. O desencadeamento da tensão entre as funções do Poder veio a se agravar ainda mais, resultando no afastamento definitivo da Presidente da República Dilma Rousseff no dia 31 de agosto de 2016, por meio da aprovação do seu processo de impeachment.

196 PUBLIC BROADCASTING SERVICE (PBS): **The Impeachment of Andrew Johnson**. Disponível em: <http://www.pbs.org/wgbh/americanexperience/features/grant-impeachment/>. Acesso em: 31 de mar. 2017.

Ato contínuo, o Congresso declarou ratificada a 14ª. Emenda pelas legislaturas estaduais, compelidas a tal ato para a regularização da sua representação junto ao Legislativo Federal, agora sem a proteção da Presidência da República e, tampouco, do Judiciário.

Ressalta-se que, condicionante da ratificação da 14ª. Emenda pelas legislaturas estaduais para o reingresso no Congresso, não consistiu em um ato arbitrário isolado do Legislativo Federal. Ao contrário, conforme já discorrido, esse foi um precedente utilizado pelo próprio Johnson, ao condicionar a ratificação dos Estados-membros à 13ª. Emenda, para fins de anistiá-los e reincorporá-los à União.

Por sua vez, em decorrência da mudança de posicionamento de Johnson e o fim de sua resistência aos atos do Congresso, ele foi absolvido no processo de "*impeachment*" pela margem de 01 voto, quando da votação ocorrida no Senado[197].

Uma vez ratificada e promulgada a 14ª. Emenda faltava ao Congresso apenas consolidar sua posição nas eleições gerais de dezembro de 1868, que abrangeria cargos tanto do Executivo quanto do Legislativo. A relevância das referidas eleições seria porque contemplariam agora todos os Estados-membros, integrados à União pela ratificação da 14ª. Emenda.

E o resultado veio, com a vitória de "republicanos venceram com grande margem no Congresso, obtendo uma maioria de 2 contra 1 na Câmara e de 5 contra 1 no Senado". Na Presidência, o também candidato republicano Ulisses Grant, venceu as eleições com "pequena margem de 3.000.000 de votos populares. Como mais de meio milhão de americanos votava nos termos das Leis de Reconstrução, isso significa que a maioria dos cidadãos brancos votou nos democratas". (ACKERMAN, 2009, p. 309).

Sem dúvida, a decisão eleitoral refletiu a aposta dos Republicanos, motivados pela ampla maioria adquirida no Congresso pelas eleições intermediárias de 1866, na imposição da inclusão do sufrágio dos negros dos Estados do sul. Diante da pequena margem da maioria de votos obtidos por Ulisses Grant, foram os novos votos – os dos negros - que garantiram a vitória republicana à Presidência da República.

197 PUBLIC BROADCASTING SERVICE (PBS): **The Impeachment of Andrew Johnson**. Disponível em: <http://www.pbs.org/wgbh/americanexperience/features/grant-impeachment/>. Acesso em: 31 de mar. 2017.

Estava completada a Reconstrução. Agora as decisões do país não mais se limitariam às posições isoladas de cada unidade federativa, mas sim com a participação efetiva de toda a população como um importante elemento de união.

Como encerramento da turbulenta relação anterior entre as funções Executiva e Legislativa do Poder, a nova legislatura federal “[...] rapidamente promulgou uma lei que expandia novamente a Corte de Justiça para nove membros, o que se efetivou em novembro de 1869”. (ACKERMAN, 2009, p. 312).

Com isso, houve também o restabelecimento da composição da Suprema Corte e demonstração de como o conflito institucional entre as funções do Poder é legitimado no contexto democrático, cujo equilíbrio nunca é estático. Nas suas interações, cada função do Poder reivindica, autonomamente, atribuições que ora se expandem, ora se retraem, de acordo com a atuação de seus membros.

Ackerman (2009), em análise ao modelo constitucional presidencialista norte-americano, observa que:

> [...] Acima de tudo, a política constitucional é uma política popular que envolve pessoas comuns, pegas em uma crise de definição constitucional. A intensa apreensão e o duro conflito são características desses momentos. Em vez de esperar por uma suspensão milagrosa das fragilidades humanas, uma Constituição dualista proporciona mecanismos que encorajam os cidadãos comuns a articular as suas reações iniciais aos modelos relevantes da experiência, para que eles possam finalmente chegar a um julgamento equilibrado das questões que se apresentam diante deles. (ACKERMAN, 2009, p. 216).

Conforme o protagonismo dos atores políticos e suas capacidades de liderança, ora é o Legislativo quem se sobressai, ora é o Executivo. Em todos os casos, caberá à população a arbitragem em sede de eleições intermediárias e gerais, em demonstração para qual função do Poder ratifica o seu apoio. Um modelo de Democracia Dual, entre a população e os representantes públicos.

Nessa perspectiva, o Parlamentarismo carece da estabilidade conferida pelo Presidencialismo durante o exercício dos mandatos políticos para a experimentação de ações e disputa entre as lideranças, para o posterior arbitramento da população. A estabilidade assegurada pelo Parlamentarismo ocorre sob outro viés, ao possibilitar uma rápida alternância de Poder, ao mero sinal de divergência entre as funções de governo e, assim, manter a estabilidade institucional.

Logo, enquanto no Parlamentarismo, em regra, há uma estabilidade política pela convergência entre as funções executiva e legislativa do Poder, no

Presidencialismo a estabilidade é assegurada de outra maneira. Ela ocorre pela garantia de cumprimento integral dos mandatos políticos, a fim de que cada função do Poder demonstre os seus propósitos à população, ainda que em um ambiente de divergência política, até a realização de novas eleições de consolidação.

O que se conclui é que, diferentemente do contexto da promulgação da 13ª. Emenda, em que o Presidente da República exerceu a liderança fundamental para a consolidação da sua posição entre os Estados-membros, foi a liderança Congressual quem conduziu a ratificação da 14ª. Emenda.

A partir de então, o Legislativo assumiu o protagonismo constitucional, que veio a ser alterado apenas no século seguinte, quando, em meio a uma crise econômica que tomou escala mundial, no final dos anos trinta, o então Presidente Franklin Roosevelt assumiu o Poder e provocou uma nova acomodação institucional.

Entretanto, e até aquele momento, o constitucionalismo dual norte-americano já possuía outro estágio de maturidade, e da mesma maneira, a sociedade reivindicava novas soluções para problemas diversos, como políticas de cunho material no âmbito da distribuição de renda, não previstos formalmente pela Constituição. Seria possível a realização dessas políticas sem a sustentação do Judiciário? De igual maneira, o Judiciário se manteria como coadjuvante institucional?

Não foi o que ocorreu. Durante o período compreendido pela implantação das políticas do "*New Deal*", foi redefinida a política norte-americana com a efetiva participação de quatro pilares como protagonistas nas grandes discussões constitucionais: a Presidência da República; o Congresso; a Sociedade; e a Suprema Corte, na condição de guardiã da Constituição em interação com as demais funções do Poder, agora em uma nova acomodação institucional.

5.3.3 O "New Deal"

A importância de se estudar o período do "*New Deal*" no âmbito do constitucionalismo norte-americano consiste na efetiva afirmação do Judiciário ante as demais funções do Poder. O seu contexto remonta ao início da década de 1930, em que o mundo vivia um período de expressiva crise econômica, enquanto os EUA viviam a "Grande Depressão", em virtude da quebra da Bolsa de Valores em 1929.

Havia, paralelamente, uma crescente expansão das doutrinas marxistas, especialmente após a ascensão dos bolcheviques[198] na Rússia, em 1917, o que constituía uma pressão ao sistema capitalista, então sob a égide do liberalismo do "*laissez faire*".

Contextualizado o cenário, Franklin Delano Roosevelt, integrante do Partido Democrata, foi eleito como o trigésimo segundo presidente dos EUA, em disputa contra o republicano Herbert Hoover, que tentava a reeleição[199]. A vitória dos democratas para a Casa Branca também foi acompanhada com uma maioria congressista, tanto na Câmara dos Representantes, como no Senado.

Em sua campanha, Roosevelt, utilizou como plataforma de governo um Estado ativista com a finalidade de promover:

> - Uma redução drástica e imediata dos gastos governamentais em não menos do que 25 por cento;
> - A manutenção do crédito nacional por meio do orçamento federal anualmente equilibrado;
> - Uma moeda saudável a ser preservada a qualquer custo. (ACKERMAN, 2009, p. 368-369).

Em razão do apoio da maioria congressual, Roosevelt conseguiu uma rápida aprovação da Lei Nacional de Recuperação Industrial, com um aval do Legislativo para investir US$ 3,3 bilhões de dólares[200], em valores correntes à época, que concedia incentivos e permitia às corporações patronais e trabalhistas uma auto-organização regulamentada, em substituição ao anterior livre sistema mercado.

Claramente era uma revogação dos dispositivos "Hammer v. Dagenhart"[201], e "Lochner v. New York", de 1905, em que a Suprema Corte de Justiça havia decidido

198 O termo bolchevique é utilizado como sinônimo de comunista. Trata-se de uma palavra originariamente russa que significa membro da maioria e que se aplica a um setor dos comunistas russos contrários ao czarismo. [...]. Leia mais em: <https://conceitos.com/bolchevique/>.

199 BARBIO, Luciana. **O GLOBO já cobriu 23 eleições dos EUA, desde o presidente Hoover.** In: Acervo O GLOBO, Acervo. Pub. 01 de novembro de 2016. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/franklin-roosevelt-reeleito-presidente-dos-eua-em-1936-gracas-ao-new-deal-20394441>. Acesso em 19 mar. 2017.

200 BARBIO, Luciana. **O GLOBO já cobriu 23 eleições dos EUA, desde o presidente Hoover.** In: Acervo O GLOBO, Acervo. Pub. 01 de novembro de 2016. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/franklin-roosevelt-reeleito-presidente-dos-eua-em-1936-gracas-ao-new-deal-20394441>. Acesso em 19 mar. 2017.

201 The Act of September 1, 1916, c. 432, 39 Stat. 675, prohibits transportation in interstate commerce of goods made at a factory in which, within thirty days prior to their removal therefrom, children under the age of 14 years have been employed or permitted to work, or children between the ages of 14 and 16 years have been employed or permitted to work more than eight hours in any day, or more than six days in any week, or after the hour of 7 P.M. or before the hour of 6 A.M. Held, unconstitutional as exceeding the commerce power of Congress

a inconstitucionalidade do art. 110 da Lei Trabalhista do Estado de Nova Iorque. O posicionamento da Suprema Corte era de que a 14ª. Emenda protegia a liberdade negocial de se comprar e vender a mão de obra sem a interferência estatal, inclusive no que tangia às horas pactuadas para a jornada de trabalho. Portanto, a interferência do Estado seria "irracional, desnecessária e arbitrária com o direito e a liberdade do indivíduo de contrair-se em relação ao trabalho, e, como tal, está em conflito com a Constituição Federal". (SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA, 2017)[202].

---

and invading the powers reserved to the States. The power to regulate interstate commerce is the power to prescribe the rule by which the commerce is to be governed; in other words, to control the means by which it is carried on. The court has never sustained a right to exclude save in cases where the character of the particular things excluded was such as to bring them peculiarly within the governmental authority of the State or Nation and render their exclusion, in effect, but a regulation of interstate transportation, necessary to prevent the accomplishment through that means of the evils inherent in them. The manufacture of goods is not commerce, nor do the facts that they are intended for, and are afterwards shipped in, interstate commerce make their production a part of that commerce subject to the control of Congress. The power to regulate interstate commerce was not intended as a means of enabling Congress to equalize the economic conditions in the States for the prevention of unfair competition among them by forbidding the interstate transportation of goods made under conditions which Congress deems productive of unfairness. It was not intended as an authority to Congress to control the States in the exercise of their police power over local trade and manufacture, always existing and expressly reserved to them by the Tenth Amendment.

Em livre tradução: A Lei de 1 de setembro de 1916, c. 432, 39 Stat. 675, proibe o transporte no comércio interestadual de bens fabricados em uma fábrica em que, no prazo de trinta dias antes da sua remoção, as crianças com idade inferior a 14 anos tenham sido empregadas ou autorizadas a trabalhar, ou crianças com idades entre 14 e 16 anos. Ter sido empregado ou permitido trabalhar mais de oito horas em qualquer dia, ou mais de seis dias em qualquer semana, ou após as 19 horas ou antes das 6 horas da manhã. Considerado inconstitucional como excedendo o poder comercial do Congresso e invadindo os poderes reservados aos Estados. O poder de regular o comércio interestadual é o poder de prescrever a regra pela qual o comércio deve ser governado; em outras palavras, controlar os meios pelos quais é realizado. O tribunal nunca sustentou o direito de excluir, salvo nos casos em que o caráter das coisas particulares excluídas era um modo a colocá-las peculiarmente dentro da autoridade governamental do Estado ou da Nação e tornar sua exclusão, de fato, mas uma regulação do transporte interestadual. Necessárias para impedir a realização através desse meio dos males inerentes a eles. A fabricação de bens não é o comércio, nem os fatos que eles são destinados, sendo posteriormente enviados, comércio interestadual fazer a sua produção uma parte desse comércio sujeito ao controle do Congresso. O poder de regular o comércio interestadual não foi concebido como um meio de permitir ao Congresso igualar as condições econômicas nos Estados para a prevenção da concorrência desleal entre eles, proibindo o transporte interestadual de bens feitos em condições que o Congresso considere improdutivas. Não foi concebido como uma autoridade ao Congresso para controlar os Estados no exercício de seu poder policial sobre o comércio e manufatura locais, sempre existente e expressamente reservado a eles pela Décima Emenda. (Suprema Corte de Justiça, Hammer v. Dagenhart 247 U.S. 251 (1918), 2017).

202 Suprema Corte de Justiça: "The general right to make a contract in relation to his business is part of the liberty protected by the Fourteenth Amendment, and this includes the right to purchase and sell labor, except as controlled by the State in the legitimate exercise of its police power. Liberty of contract relating to labor includes both parties to it; the one has as much right to purchase as the other to sell labor. There is no reasonable ground, on the score of health, for interfering with the liberty of the person or the right of free contract, by determining the hours of labor, in the occupation of a baker. Nor can a law limiting such hours be justified a health law to safeguard the public health, or the health of the individuals following that occupation. Section 110 of the labor law of the State of New York, providing that no employes shall be required or permitted to work in

Em que pese o apoio parlamentar, não apenas à Lei de Recuperação, outros instrumentos legislativos do "*New Deal*" foram sistematicamente declarados inconstitucionais pela Suprema Corte, de maioria conservadora. Para ela, o "*New Deal*" afrontava a Constituição Federal e deveria ser objeto de emenda formal, nos termos do art. 5º. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017). Ademais:

> [...] O entendimento dos juízes era de que o Povo não havia autorizado a regulamentação estatal sobre o mercado, mesmo quando as maiorias políticas alegavam que as medidas servem ao bem-estar geral da nação; a Constituição que emergiu a partir da Guerra Civil continha restrições fundamentais a tais movimentos duvidosos. (ACKERMAN, 2009, p. 337).

Percebe-se, então, que o início da implantação do pacote de medidas do "*New Deal*" teve como oposição uma tentativa de liderança conservadora exercida, desta vez, pela Suprema Corte, frontalmente contrária ao Presidente e ao Congresso, ao anular a legislação por eles aprovada. Situação muito distinta à do dispositivo "Marbury v. Madison"[203], que inaugurou o controle de constitucionalidade, contudo de maneira extremamente tímida, em que a Corte se escusou de apreciar o mérito da discussão ao anular o ato praticado pelo então Presidente da República.

O posicionamento da Corte no estágio inicial do "*New Deal*" é interessante, pois discute a legitimidade de um governo que apostava em políticas profundamente transformadoras. Todavia, a extensão de tais políticas não havia sido debatida de forma tão clara durante a campanha eleitoral. Ademais, a Suprema Corte resistiu à estratégia de Roosevelt em aprovar as suas políticas por meio de procedimentos legislativos aplicáveis às normas infraconstitucionais e, assim, evitar o rígido critério do art. 5º. da Constituição Federal. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

Mais uma vez, como nos precedentes da Reconstrução, a separação de Poderes funcionou como uma resistência conservadora para a prática de políticas

---

bakeries more than sixty hours in a week, or ten hours a day, is not a legitimate exercise of the police power of the State, but an unreasonable, unnecessary and arbitrary interference with the right and liberty of the individual to contract in relation to labor, and, as such, it is in conflict with, and void under, the Federal Constitution. This is a writ of error to the County Court of Oneida County, in the State of New York (to which court the record had been remitted), to review the judgment of the Court of Appeal of that State affirming the judgment of the Supreme Court, which itself affirmed the judgment of the County Court, convicting the defendant of a misdemeanor on an indictment under a statute of that State, known, by its short title, as the laborage law. The section of the statute under which the indictment was found is section 110, and is reproduced in the margin, * (together with the other sections of the labor law upon the subject of bakeries, being sections 111 to 115, both inclusive). […]. (Suprema Corte de Justiça, New York 198 U.S. 45 (1905), 2017).

203 SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA, Marbury v. Madison, 5 U.S. 1 Cranch 137 137 (1803) 2017.

de vanguarda, no ambiente de freios e contrapesos. Seria a população instada a manifestar seu apoio, ou aos candidatos republicanos, cujo partido nomeou a maioria dos integrantes da Suprema Corte, ou aos democratas, que sustentavam a plataforma de governo de Roosevelt. E isso ocorreria nas eleições intermediárias do legislativo de 1934, por meio da qual a resposta veio enfática:

> [...] a vitória esmagadora dos democratas em 1934 teve um significado bastante evidente. Apenas 103 republicanos mantiveram as suas posições depois que a maré do *New Deal* colocou 322 democratas no poder. O número de republicanos no Senado não somente caiu de 35 para 25 representantes, como a composição do partido também foi alterada. Oito conservadores de liderança perderam os seus cargos, enquanto o bloco de republicanos progressistas permaneceu inalterado em dez. Essa minoria decrescente enfrentava naquele momento 69 democratas, ou seja, a maioria mais significativa da história. [...] Assim eles deveriam ser seriamente considerados como porta-vozes do povo?
> Roosevelt não tinha dúvidas. Armado com o seu mandato, ele se mobilizou para consolidar a Lei de Recuperação. Declarando a sua experiência um sucesso, ele propôs a sua prorrogação para o período de mais dois anos. (ACKERMAN, 2009, p. 376-377).

Nesse período, houve 50 declarações de inconstitucionalidade às proposições aprovadas pelo Congresso e de interesse do Executivo, um volume maior do que do que o verificado nos 50 anos que lhes precederam. Dentre elas, a Lei de Aposentadoria dos Ferroviários; a seção 9, letra c, da Lei Nacional de Reconstrução Industrial e a Lei relativa à Hipoteca de Propriedades Agrícolas.

Grande parte das proposições foi anulada por vícios de técnica legislativa, ou por ofensa aos direitos de propriedade assegurados pela 5ª. Emenda Constitucional, nos termos fundamentados pela Suprema Corte[204].

Em análise ao referido período, Warren considera que “A Constituição deu à Côrte Suprema meios para fazer curvar o Congresso e o Presidente, e ela, no momento, conseguiu curvá-lo a ambos”. (RODRIGUES, 1958, p. 115).

Estrategicamente, Roosevelt utilizou o resultado eleitoral que lhe garantiu a maioria parlamentar democrata para reivindicar a legitimidade no prosseguimento de suas políticas. Foi iniciado, assim, um segundo ciclo de produção normativa do “*New Deal*”, como a aprovação de atos normativos como a Lei Trabalhista de Wagner, a Lei de Seguridade Social e a Lei da Companhia das Ações de Utilidade Pública. (ACKERMAN, 2009, p. 394).

---

204 RODRIGUES, Lêda Boechat. **A Côrte Suprema e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958, p.115-116.

A estratégia teve êxito e, nas eleições gerais de 1936, Roosevelt, não apenas reelegeu-se, como também formou uma bancada de 331 deputados e 76 senadores democratas[205]. Essa foi, até então, a maior vitória da história política americana, o que encorajou o Presidente a se posicionar enfaticamente na liderança da discussão constitucional.

Desse modo, o Presidente Roosevelt contra-atacou a Suprema Corte enviando ao Congresso o plano de Reorganização do Judiciário, em 05 de fevereiro de 1937[206]. Dentre as propostas, encontrava-se a ampliação na composição dos magistrados de todos os órgãos do Judiciário Federal, com a nomeação de juízes adicionais quando os magistrados com mais de 70 (setenta) anos se negassem a aposentar. Em contrapartida, caso decidissem aposentar-se ao chegar à referida idade, a eles seriam garantidos proventos integrais.

O alvo de Roosevelt era a Suprema Corte, que possuía seis juízes com mais de 70 (setenta) anos e idade média de 72 (setenta e dois anos)[207], ao passo que se mantinham resistentes às políticas do "*New Deal*". Até aquele momento Roosevelt não havia tido a oportunidade de fazer sequer uma nomeação para os seus quadros, pela ausência de vacância. Com a medida proposta, seria permitido que ele fizesse nomeações adicionais de juízes para a Suprema Corte até o limite de 15 (quinze) membros[208], salvo se os atuais integrantes se aposentassem voluntariamente, oportunidade em que seria mantida, apenas nesse caso, a composição de 09 (nove) juízes.

Em virtude da maciça maioria adquirida no Congresso, seria improvável que o projeto de Roosevelt não fosse aprovado no Legislativo, bem como não haveria dificuldades para que os congressistas aprovassem as suas nomeações para obter magistrados que comungassem com suas políticas ativistas. Seria uma questão de tempo até que houvesse uma alteração da configuração da Suprema Corte.

---

205 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.409.

206 RODRIGUES, Lêda Boechat. **A Côrte Suprema e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958, p.118.

207 RODRIGUES, Lêda Boechat. **A Côrte Suprema e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958, p.120.

208 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.414.

Ademais, a sintética Constituição Federal (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017) nada previa sobre a vedação ou permissão de se alterar a composição do referido órgão do Judiciário, uma vez que já existiam precedentes permissivos utilizados no período da Reconstrução, conforme abordado em tópico anterior.

Como se não bastasse a ofensiva de Roosevelt, a Suprema Corte viu-se ainda mais fragilizada quando os congressistas republicanos, cientes do respaldo popular obtido pelo Presidente nas últimas eleições, alteraram a estratégia de oposição. Isso porque os Republicanos apoiaram os senadores democratas Burton Wheeler e Home Bone, os quais propuseram um projeto de Emenda à Constituição que visava a reforçar a autoridade do Congresso quando a Suprema Corte declarasse inconstitucional qualquer ato normativo por ele aprovado[209].

Caso isso ocorresse, a Corte deveria encaminhar o projeto para uma nova avaliação pelo Legislativo, ato que, por sua vez, ocorreria somente após a realização de novas eleições parlamentares, mediante um quórum de dois terços em cada uma das suas Casas. Durante esse ínterim, permaneceria vigente a suspensão do dispositivo normativo imposta pela Suprema Corte.

A referida Emenda Constitucional teria a vantagem de não negar as alterações legislativas propostas pelo "*New Deal*" e, assim, possibilitaria aos republicanos fugirem do desgaste eleitoral com a sua oposição. Além disso, ela também seria um freio ao ímpeto imediatista de Roosevelt, na medida em que tornavam sem nenhum efeito as suas políticas aprovadas no Congresso, caso a Suprema Corte, notoriamente conservadora, as declarassem inconstitucionais, até que novas eleições fossem realizadas. Durante esse período, poderia ser possível uma nova mobilização eleitoral pelos Republicanos ou mesmo ocorrer uma mudança contrária a Roosevelt no cenário econômico.

Os republicanos viram aí uma oportunidade de cisão na base de apoio de Roosevelt, que teria mais dificuldades para a implantação das políticas do "*New*

209 O Projeto de Emenda à Constituição possuía a seguinte redação: Seção I. Na hipótese da Suprema Corte julgar inconstitucional qualquer Lei do Congresso ou qualquer disposição referente a tal Lei, a questão com relação à constitucionalidade da Lei ou do ato dispositivo será imediatamente submetida ao Congresso para avaliação da data praticável mais breve, na qual o Congresso estiver em sessão [...]; entretanto, nenhum ato deverá ser executado pelo Congresso sobre tal questão até que uma eleição tenha sido realizada, e na qual os membros da Câmara de Representantes sejam escolhidos de acordo com a Lei. Se tal Lei ou disposição for promulgada novamente, por dois terços de cada uma das Casas do Congresso, para as quais os Membros foram eleitos na referida eleição, tal Lei ou disposição será considerada constitucional e efetiva a partir da data da referida repromulgação. (ACKERMAN, 2009, p. 418-419).

Deal", caso aprovada a Proposta de Emenda de Wheeler e Bone, ao invés da então prática do Presidente de submeter suas políticas pelo crivo simplificado dos procedimentos legislativos infraconstitucionais.

O projeto de Emenda proposto pelos Democratas é muito interessante, inclusive para o contexto pós-moderno, em que não diminui o peso do Judiciário no cumprimento de sua função de guardião da Constituição. Por outro lado, reforça a possibilidade de interlocução da decisão dos magistrados ao crivo da decisão popular, a ser expressa nas urnas, em apoio aos Parlamentares que continuam a sustentar a importância do dispositivo normativo impugnado pela Suprema Corte.

Todavia, não seria fácil atingir tal respaldo popular, uma vez que reforça a necessidade de quórum qualificado para a derrubada do veto do Judiciário. Um veto não mais absoluto, mas sim suspensivo, que mantém a atribuição da inovação legislativa ao Congresso, porém, agora por quórum mais difícil, elevado e pendente de maior mobilização na sua base de sustentação.

Essa pode ser uma solução a tribunais claramente ativistas, travestidos na forma de um sobre poder inquestionável, em detrimento da isonomia entre as funções do Poder, cujo veto de inconstitucionalidade impossibilita a rediscussão, inclusive sem participação de deliberação popular, e majoritariamente democrática dos verdadeiros destinatários das normas.

Em retomada ao contexto norte-americano, a proposta dos senadores democratas, apoiados pelos republicanos era mais um golpe contra o posicionamento da Suprema Corte. A rigor, ele constituía um contraponto ainda mais duro do que o posicionamento de Roosevelt.

Isso porque, em que pese que o Presidente e os Senadores buscassem afastar-se da regra formal do Art. 5º. para a alteração constitucional, o Presidente da República, diferentemente, demandava seus esforços não para reforçar a autoridade do Congresso em detrimento do Judiciário. Ao contrário, Roosevelt mantinha seu embate com a Suprema Corte no sentido de conseguir a alteração constitucional pelas vias informais, com a aquiescência do Judiciário, no que veio a ser conhecido como "mutação constitucional".

Restava então à Corte, agora acuada, decidir se enfrentaria ambas as funções do Poder em trincheiras distintas, ou se apoiava o Presidente da República, ao realizar uma mudança nos seus posicionamentos e, com isso, se autorreforçar na

função, não apenas, de guarda formal da Constituição, mas também com a nova atribuição de inovação legislativa, pelas vias informais de revisão interpretativa.

A Suprema Corte de Justiça escolheu a segunda opção, em apoio a Roosevelt. Como sinal, no dia 29 de março, julgou o dispositivo “West Coast Hotel v. Parrish”[210], com maioria de 05 (cinco) votos a 04 (quatro), por meio da emblemática passagem do então juiz conservador Owen J. Roberts, para o grupo liberal[211].

No mesmo dia outras três decisões sustentaram a validade de leis federais, sendo que no dia 12 de abril foi mantida a vigência da Lei que instituíra a Junta Nacional das Relações Trabalhistas, além da manutenção da Lei do Seguro Social[212].

A partir de então, a Suprema Corte posicionou-se no sentido de declarar a constitucionalidade de todas as leis infraconstitucionais do “*New Deal*”, o que teve duas consequências. A primeira foi a rejeição, pelo Comitê Judiciário do Senado, no dia 18 de maio, do Projeto de Lei que alteraria a composição dos tribunais judiciais federais, por 10 (dez) votos a 08 (oito), dos quais 07 senadores democratas votaram pela rejeição[213], em clara sinalização de respaldo a Roosevelt. Houve também a interrupção das tentativas de emendas à Constituição pelos congressistas[214], inclusive na alteração do art. 5º. (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017), proposta pelos senadores Wheller e Bone.

Essa consequência é compreensível, pois os procedimentos de alteração da Constituição pelas vias informais da mutação constitucional são muito menos onerosos em termos de tempo e esforços, não obstante se evitar o desgastante procedimento de ratificação por três quartos das legislaturas estaduais, conforme a regra do art. 5º.

A segunda consequência foi que durante a tentativa de Roosevelt de ampliar a composição da Suprema Corte, aumentaram as opiniões populares contrárias ao Presidente da República. Nesse sentido, de acordo com Rodrigues (1958), o

---

210 Suprema Corte de Justiça, West Coast Hotel Co. v. Parrish, 300 U.S. 379 (1937), 2017.

211 Nos Estados Unidos da América o termo liberal possui significação progressista, diversamente do que ocorre no Brasil.

212 RODRIGUES, Lêda Boechat. **A Côrte Suprema e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958, p.121.

213 RODRIGUES, Lêda Boechat. **A Côrte Suprema e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958, p.169.

214 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.410.

Congresso promoveu pesquisas de opinião à população sobre o projeto de reforma do Judiciário, oportunidade em que “Das 70.000 respostas, 50.000 desaprovaram o aumento dos membros da Côrte”. (RODRIGUES, 1958, p. 120).

A rejeição à proposta de Roosevelt superou entre sete e oito por cento as opiniões favoráveis, logo no primeiro mês em que foi apresentada. Ato contínuo, quando a Suprema Corte decidiu favoravelmente pela “Lei de Wagner”, quando houve outra queda imediata de quase cinco pontos percentuais no apoio popular à Roosevelt, seguido por outra queda de mais cinco pontos[215], quando o Juiz conservador Van Devanter[216,217] anunciou sua renúncia à Suprema Corte.

É possível extrair-se duas interpretações acerca dos fatos descritos. A primeira interpretação é que a população acompanhava atenta a composição de forças entre as funções do Poder, bem como se posicionava diante do debate constitucional e institucional.

A segunda interpretação é que, embora a liderança presidencial e as legislações ativistas do Congresso contassem com amplo respaldo popular demonstrado nas eleições, a própria população se sentia confortável e segura com a proteção decorrente da separação dos Poderes, expressada no conservadorismo e na resistência institucional da Suprema Corte.

E essa resistência era demonstrada não apenas na manutenção do número regular de integrantes da Suprema Corte, como também na manutenção da sua

---

215 CALDEIRA apud ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009, p.435.

216 Segundo RODRIGUES “[...] Na vaga do Juiz Van Devanter, aposentado voluntariamente a 1º de junho de 1937, nomearia Roosevelt o Senador Hugo L. Black, guardando-se, a êsse propósito, até o momento da leitura da indicação no Senado, a maior reserva. [...] seguiu-se impressionante silêncio. “Os conservadores Democratas e Republicanos”, observou Frank, “não teriam ficado mais horrorizados se soubessem haver sido nomeado o próprio Satanás para o mais alto tribunal americano. Enquanto os Senadores Minton, La Follette e Schwellenbach corriam para abraçar o amigo, os estonteados vitoriosos da batalha da Côrte Suprema iam, aos poucos, adquirindo consciência de haver soado o momento da vingança de Roosevelt. [...] Armou-se, logo a seguir, contra êle formidável campanha de imprensa. Denunciando-se o fato de haver sido Black membro do Ku Klux Klan em Alabama, procurou-se preparar uma opinião pública para um pedido de impeachment. De volta, pronunciou êle, a 1º de outubro de 1937, curto e dramático discurso pelo rádio [...] Realmente participara do Klan (1921 a 1923), disse, mas se demitira antes de tornar-se Senador”. (1927). (1958, p. 160-161).

217 Ressalta-se que o então Senador Hugo L. Black possuía notório posicionamento intervencionista do Estado na economia, o que era muito conveniente para os propósitos de Roosevelt. De acordo com ele: “[...] tem o Congresso poderes completos para regular a vida econômica do país, em todos os seus aspectos, mas, onde não houver agido, cabe ação aos Estados. A seu ver, a 14ª Emenda Constitucional tornou o Bill of Rights (as 10 primeiras Emendas à Constituição) uma limitação aos Estados”. (RODRIGUES, 1958, p. 162).

composição original, com juízes menos resilientes às pressões revolucionárias, as quais, mesmo bem vindas, demandavam um freio para fins das políticas do "*New Deal*" não alcançarem alterações desmedidas.

Mas, em que pese a sinalização popular de receio a uma ausência de autocontrole entre as funções de Poder, Roosevelt conseguiu, de maneira inédita, reeleger-se mais duas vezes e completar quatro mandatos presidenciais. Entretanto, há uma consideração que se faz necessária com relação ao debate constitucional e institucional referente ao período do "*New Deal*".

A Suprema Corte, ao realizar um recuo em seu posicionamento e, diante das pressões das demais funções do Poder, não comprometeu sua autonomia. Ao contrário, sua aquiescência à legislação infraconstitucional conferiu ao Judiciário mais uma importante atribuição, consistente na legitimidade para a alteração constitucional pelas vias informais, denominada "mutação constitucional".

Isso fica muito claro quando, nas décadas seguintes, sob a "Corte de Warren"[218] uma Suprema Corte ativista passa a exercer a liderança nos processos de revolução constitucional, com sucessivas decisões inovadoras. É a sua consolidação no protagonismo das políticas constitucionais.

Em outra abordagem, o recuo do posicionamento da Suprema Corte e a utilização da "mutação constitucional" reestruturou o sistema federalista norte-americano clássico em dois sentidos.

No primeiro sentido, porque inseriu como uma alternativa viável em adaptação ao rigor do art. 5º. da Constituição (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017). A interpretação literal do referido dispositivo constitucional conferia um desproporcional poder de veto às inovações constitucionais a uma minoria de um quarto das legislaturas estaduais.

Certamente, a introdução da mutação constitucional pela Suprema Corte foi um dos pilares da estabilidade da própria Constituição Federal estadunidense, a

218 Earl Warren foi indicado para a presidência da Suprema Corte pelo Presidente Eisenhower em 1953 e nela atuou até 1969, sendo sucedido por Warren Burger. Na qualidade de "*Chief Justice*", Earl Warren defendeu a atuação da Corte no sentido de se promover a alteração da realidade dos EUA e compensação das deficiências da política democrática, sob a ótica dos magistrados que lhe compunham. Portanto, houve o abandono da concepção de imparcialidade e restrição do papel do Judiciário na realidade política em favor de um incisivo ativismo judicial. Dentre os principais dispositivos dessa época destacam-se: "Brown v. Board Education" (1954); "Baker v. Carr" (1962); "Reynolds v. Simms" (1964); "Kramer v. Union Free Scholl District" (1969). (MORO, 2001, p. 340-344).

primeira de suas congêneres entre todos os ordenamentos jurídicos, mundo afora, e ainda em vigência com inquestionável força normativa.

No segundo sentido, a mudança de posição da Suprema Corte, a partir de 1937, alterou o clássico sistema federal dual, ou "Duplo Federalismo", cuja jurisprudência era restritiva à interferência na atuação dos entes federativos. Gradualmente, a Suprema Corte[219] passou a decidir em áreas políticas de governo de um federalismo cooperado, abandonando a sua função de mero árbitro do sistema federal, como estabelecido por Taney desde meados do século XIX.

Em que pese a maioria dos autores classificarem os Estados Unidos como um clássico sistema dual de Federalismo, Rodrigues assim pondera:

> A chamada concepção do Duplo Federalismo dera especial ênfase às limitações constitucionais: [...] A concentração do poder nacional, como resposta inevitável ao crescente industrialismo e à concentração do poder econômico, conjugada à convicção de que a descentralização exagerada impossibilitaria a ação do govêrno, ao lado de vários outros fatôres, tornou obsoleta essa atribuição de funções.
> Encarando o federalismo como conceito dinâmico e não estático e as linhas divisórias das atividades da União e dos Estados como essencialmente móveis e flexíveis, passa-se a uma nova concepção, conhecida como Federalismo Cooperado, segundo a qual "Todos os níveis de govêrno devem, uns aos outros, inteira cooperação, confiança mútua e a oportunidade de planejamento conjunto de programas destinados a enfrentar as emergências econômicas". Constitucionalmente, repousa tal conceito numa visão ampla da autoridade nacional, no abandono da cláusula do *due process* como fonte de restrições substantivas à regulamentação estatal dos assuntos econômicos e numa maior aceitação do poder de tributação do legislativo. (RODRIGUES, 1958, p. 196-197).

219 Nesse sentido cita-se tanto o caso "West Coast Hotel Co. v. Parrish" (Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos da América, 300 U.S. 379 (1937), 2017), em que foi declarada a constitucionalidade da lei do salário mínimo do distrito da Colúmbia, que possibilitava ao Congresso controlar as relações de trabalho desde a produção e distribuição de mercadorias, inclusive na relação entre os Estados. O referido acórdão alterou a jurisprudência consolidada no caso Adkins, que permitia às legislações fixarem condições de trabalho diferentemente entre homens e mulheres, no âmbito da liberdade de contrato entre empregadores e empregados, mediante a qual era vedada a interferência judicial, além do que "A limitada autoridade legislativa para regular as horas de trabalho em ocupações especiais, com base na saúde, não oferece apoio para uma lei de fixação de salários - os dois assuntos são essencialmente diferentes". (Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos da América, Adkins v. Children's Hospital, 261 U.S. 525 (1923), 2017). O novo posicionamento da Suprema Corte em face do antigo federalismo dual foi reforçado ao julgar o caso "United States v. Darby", (Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos da América, 312 U.S. 100 (1941), 2017), quando declarou que cabia ao Congresso realizar legislar sobre políticas públicas que buscassem evitar que o comércio estadual e mesmo intra-estadual se tornassem instrumentos de concorrência desleal, em razão de precárias condições de trabalho no âmbito da produção e comercialização dos bens e produtos. E, assim decidindo, a Suprema Corte revogou expressamente o dispositivo "Hammer v. Dagenhart", 247 U. S. 251 e limitou o precedente "Carter v. Carter Coal Co.", 298 U. S. 238).

É interessante a conclusão de Ackerman (2009) acerca do sistema político-constitucional adotado pelos Estados Unidos da América em comparação ao sistema parlamentarista. Segundo o autor, no Presidencialismo, a separação bem definida entre as funções do Poder, conjugada ao sistema dualista que permite o diálogo entre eleitores e as funções do Poder, possibilita uma frenagem às tentativas de ruptura política ou drásticas alterações imediatas das práticas e políticas públicas.

Nesse sentido, Ackerman (2009) analisa que:

> [...] Os sistemas parlamentaristas possibilitam a um partido vitorioso assumir o controle imediato das instituições de liderança, mas o sistema dualista estadunidense *propositalmente* torna difícil o domínio instantâneo e completo por um movimento ascendente. Como afirma a literatura convincente das ciências políticas, a Suprema Corte serviria, caracteristicamente, como uma ramificação conservadora [...]
> Isso é como deveria ser. Dentro da tradição dualista, nenhum movimento de reforma revolucionária pode esperar piamente uma vitória fácil para a sua visão transformadora. Ele deve conquistar o aval popular, por meio do apoio eleitoral repetidamente vencedor, em face da crítica constitucional sustentada. (ACKERMAN, 2009, p. 379).

Ackerman (2009) prossegue concluindo que:

> [...] em suma: a tentativa precoce da Velha Corte de negar a política do *New Deal* deu maior credibilidade à aprovação popular do programa, em 1936.
> [...] Nesse contexto, as eleições iniciais de um Presidente podem, na melhor das hipóteses, servir como um sinal para um sério debate sobre o futuro constitucional da nação; um sinal que pode resultar em uma proposta constitucional plausível apenas se o Congresso proporcionar ao Presidente o seu apoio sustentado, apesar da crítica sustentada do Poder Judiciário. Somente na hipótese dos projetos presidenciais e congressistas serem enfaticamente endossados pelos eleitores nas eleições presidenciais subsequentes deverá a Velha Corte de Justiça começar a considerar se é o momento para uma “mudança imediata”.
> Se, depois de uma segunda reflexão equilibrada, a Corte determinar que uma maioria dos cidadãos estadunidenses exige uma transformação fundamental, ela pode começar a se retratar a partir de princípios constitucionais judicialmente entrincheirados concedendo ao Presidente e ao Congresso uma oportunidade para consolidar a sua visão constitucional transformada pela nomeação de Juízes compromissados com a transformação. Somente se o movimento presidencialmente liderado mantiver o apoio eleitoral pelo período necessário para transformar a bancada, chegará o momento da Suprema Corte consolidar o novo regime, por meio de pareceres unânimes que repudiam a velha ordem em nome dos novos princípios. (ACKERMAN, 2009, p. 497).

De fato, em um sistema presidencialista em que haja a separação bem definida e autônoma entre as funções do Poder, dificilmente um partido majoritariamente vitorioso nas eleições gerais assumirá o controle imediato do país

na condução das políticas, mudanças e reformas propostas. Por mais que esse partido político consiga assumir o Executivo e o Legislativo, ao menos inicialmente, o Judiciário se comportará como um freio conservador.

É válida a observação de que não apenas o Presidencialismo norte-americano, mas também a própria estruturação do seu Federalismo, inicialmente dual e, progressivamente, cooperado[220], decorreu não de um desenvolvimento planejado, mas sim pragmaticamente, com a finalidade de se resolver casuisticamente os problemas apresentados.

De acordo com Kirk (2013):

> [...] A Constituição de 1787 não estabeleceu uma democracia, mas uma república federativa.
> Um tanto de democracia se desenvolveu, de fato, nos Estados Unidos com os triunfos eleitorais de Thomas Jefferson (1743-1826) e Andrew Jackson (1767-1845). Entretanto, foi o que Orestes Brownson (1803-1876) chamou de "democracia territorial", enraizada nas cidades ou condados, hostil à centralização política, desconfiada do poder executivo, ligada ao interesse rural. Não se parecia nem um pouco com as "democracias plebiscitárias" e as "democracias populares" de nossa era. (KIRK, 2013, p. 334)

Exatamente por essa razão, deve ser vista com reservas a tradição política da maior parte dos países América Latina e do Brasil após 1889. Ela simplesmente reproduziu as estruturas político-constitucionais da Constituição estadunidense, com a implantação do Federalismo e de sistemas de governo presidencialistas mediante a forma republicana de governo. O problema é que desconsideraram a diferença entre os seus antecedentes com os do modelo norte-americano reproduzido.

Uma ordem político-social não é atingida com a mera aplicação de regramentos e princípios vertical e heteronomamente impostos, sob a pena de ocorrência de mera vigência em prejuízo de uma efetiva eficácia.

Por todo o exposto e analisado, é possível a abordagem de que os Estados Unidos precederam à sua Constituição, não possuindo esta, por si só, o móvel absoluto de sua formação e consolidação, pois existiram outros processos de enorme complexidade e eventos sucessivos que concorreram para o atual resultado, como dito, pragmaticamente formado. Inclusive, foi nesse contexto de evolução e de

220 ROVIRA apud HORTA, Raul Machado. **Tendências atuais da federação brasileira**. In: Revista n. 09. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Revistas Jurídicas. 1985, p. 219. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista9/revista9%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20Tendências%20atuais%20da%20Federação%20brasileira.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2017.

interação entre a Constituição e as estruturas políticas e sociais que a Constituição veio a adquirir a sua pioneira força normativa, com efeitos de conformar a ordem que lhe cerca, ao passo que também é igualmente conformada, em um processo de inteirações contínuas e não lineares.

Logo, a simples existência de uma Constituição não é capaz de fazer por si uma nação, sob o risco de converter-se em mera folha de papel, de acordo com o cético vaticínio de Lassale. Mas o contrário é uma verdade inexorável: uma nação é capaz de se fazer e moldar, com suas peculiaridades, uma Constituição, independente do que conste escrito nas suas folhas de papel.

Infelizmente, um erro recorrente no Brasil foi a mera reprodução de dispositivos constitucionais, à revelia de suas próprias circunstâncias e realidades, como se neles contivesse uma fórmula sagrada para o sucesso almejado.

Uma vez já discorrido sobre os principais modelos político-constitucionais, bem como as suas condições de desenvolvimento jurídico-social, passa-se à abordagem, em apertada síntese, da evolução política, social e jurídica vivenciada pelo Brasil até o presente estágio. Desse modo, pretende-se atingir conclusões mais propícias aos problemas enfrentados pelo país e apontar soluções que sejam mais adequadas, se assim for necessário, sem a pretensão de exaurir tal assunto e as possibilidades de tão abrangente debate.

6. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO I: OS PARTIDOS POLÍTICOS E A IDENTIDADE DEMOCRÁTICA NACIONAL

6.1 Os sistemas partidários e as crises políticas

Frequentemente associam-se crise e estabilidade aos processos políticos como fenômenos diametralmente opostos. O problema é que a própria possibilidade de questionamento de um ordenamento vigente é decorrente de uma estabilidade da ordem democrática, cuja característica é a pluralidade de opiniões e de oposições.

A insatisfação é a tônica da democracia para os grupos que postulam o acesso ao Poder, permitida a sua alternância. O convencimento dos eleitores e o envolvimento da população nos processos decisórios, em apoio ou rejeição, são os seus fundamentos, de modo que a contestação a um modelo político vigente ou uma política de governo é uma manifestação democrática.

Sendo assim, a aparência de instabilidade pode ser apenas decorrente dos canais de manifestação de oposições e insatisfações com relação aos agentes políticos ou instituições públicas. Ou seja, a instabilidade pode ser fruto de insatisfações que evoluíram para uma crise decorrente da expansão do debate popular, das mídias, ou pela sucessão dos grupos que estavam no Poder.

Será que em tais situações realmente houve instabilidade, ou existe apenas uma demonstração da estabilidade do sistema político na utilização válida de crises para a sua própria oxigenação, ainda que para isso, tenham que ser feitas alterações no modelo adotado e que apenas se evidenciaram necessárias pela experimentação das práticas políticas?

Sobre os sintomas da instabilidade política de países, King (2001) indaga o que significaria a estabilidade de um governo: seria a sua “Longa duração apesar de violências (Colômbia, Vietnã do Sul)? Ou um governo com queda frequente de ministérios, mas sem violência significativa (França, 3ª. e 4ª. Repúblicas)? Ou um governo igualmente longo e “pacífico”?” (BENEVIDES apud KING, 2001, p. 38).

Analogamente, Huntington (1972) relaciona a instabilidade política, especialmente nos países em processos de desenvolvimento a partir da Segunda Grande Guerra, mediante a ocorrência das seguintes manifestações:

> - a evolução política está sujeita a constantes e crescentes conflitos étnicos ou classistas;
> - revoltas e violência popular;
> - frequentes golpes de estados militares;
> - dirigentes personalistas instáveis com políticas econômicas desastrosas e partidárias;
> - violência arbitrária aos direitos e liberdades dos cidadãos;
> - níveis decrescentes de eficácia e capacidade burocrática;
> - crescente alienação de grupos políticos urbanos;
> - perda de autoridade das legislaturas e tribunais;
> - fragmentação (ou desintegração total) dos partidos políticos. (HUNTINGTON, 1972, p. 15).[221]

Nesse contexto, se faz relevante o estudo sobre os sistemas partidários, na medida em que a interação dos partidos permite a superação dos momentos de instabilidade institucional, por meio da alternância do Poder e da construção de bases de sustentação política fundadas em concessões recíprocas.

O fato é que justamente essa interação decorre da limitação e do fracionamento do poder governamental nas representações partidárias, o que torna necessário o consertamento e o consenso, haja vista a ausência de unicidade das relações políticas nos sistemas multipartidários.

Para tanto, é pertinente a visão de Sartori (2016), para o qual:

> […] el consenso es <<una unanimidad pluralista>>. No consiste en una sola mente postulada por la visión monocromática del mundo, sino que evoca el inacabable proceso de ajustar muchas mentes (e intereses) que disienten en <<coaliciones>> cambiantes de persuasión recíproca. Esto equivale también a decir que, si bien <<el disenso es el estado entrópico de la naturaleza social, el consenso no se halla, sino que debe producirse>> y la importancia del consenso – concebido de este modo – para nuestro mundo actual se ve apoyada por el hecho de que probablemente no sea una coincidencia fortuita el que los sistemas occidentales de partidos no participaran en absoluto en la creación del Estado nacional y no pasaran a ser operacionales hasta que se hubo resuelto la crisis de la legitimidad, esto es, la aceptación del gobierno constitucional. (SARTORI, 2016, p. 48).

Não por acaso os partidos políticos se multiplicaram após o declínio dos Estados absolutistas e ganharam relevância nos Estados constitucionais, especialmente nos regimes democráticos por meio da extensão do sufrágio

221 Livre tradução do original: “En Asia y Latinoamérica la evolución política se caracterizó por crecientes conflictos étnicos y clasistas, repetidos motines y violencia popular, frecuentes golpes de Estado militares, predominio de dirigentes personalistas inestables que a menudo adoptan desastrosas políticas económicas y sociales, una amplia y flagrante corrupción de ministros y empleados públicos, una violación arbitraria de los derechos y libertades de los ciudadanos, niveles decrecientes de eficacia y capacidad burocráticas, una difundida alineación de los grupos políticos urbanos, la pérdida de autoridad de legislaturas y tribunales, y la fragmentación (y a veces desintegración total) de partidos políticos con amplias bases de afiliados”. (HUNTINGTON, 1972, p. 15).

universal. Por outro lado, deu-se a ocorrência de grandes partidos de massa nos Estados totalitários e autoritários; todavia, isso é possível apenas em um sistema unipartidário, com a vedação de coexistência de partidos políticos opositores.

Alguns regimes totalitários, inclusive, adotam uma posição antipartidária, na medida em que reconhecem o potencial de mobilização de correntes de pensamentos pelas agremiações partidárias pulverizadas na sociedade. Em outras palavras, os regimes antidemocráticos tendem a adotar sistemas unipartidários ou apartidários pela estreita relação entre pluripartidarismo e democracia.

Tal é a vinculação entre os partidos políticos e os momentos de crise, que, ao primeiro sinal de instabilidade política são responsabilizados pela instabilidade, oportunidade em que se tornam objeto de críticas e de propostas de alterações.

É emblemático o fato de que o Brasil já possuiu 06 (seis) sistemas partidários distintos entre 1822 até a atualidade. O primeiro vigeu até o ano de 1889; o segundo, durante toda a República Velha; o terceiro, de 1932 após o primeiro Código Eleitoral (BRASIL) até a instituição do Estado Novo; o quarto, após redemocratização pós-Estado Novo até 1965; o quinto sistema partidário vigeu durante os governos militares; e o sexto se iniciou após a abertura do regime autoritário, vigente desde então.

6.2 Partidos políticos: origem e evolução

O termo “partido” decorre do verbo latino “*partire*” e remete a uma ideia de “partir”, “dividir”, “tomar parte”. Embora os partidos sejam mecanismos de distribuição dos processos político-decisórios, a configuração do sistema partidário implicará na abertura ou na limitação da participação social nesses processos de escolhas públicas.

Assim, quando o termo “parte” toma a significação de “partido”, poderá derivar uma concepção antirrepublicana de divisão e loteamento de bens públicos entre as lideranças político-partidárias, ou mesmo em uma divisão polarizada de forças políticas, cujas disputas pelo poder resultem em um sectarismo social, ou seja, quando os partidos se tornam antissistêmicos.

Foi Burke quem modernamente compreendeu a ideia dos partidos políticos, no século XVIII, os quais possuíam, até então, uma vinculação pejorativa às facções[222].

> Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo>>. Los fines requieren medios, y los partidos son <<medios adecuados>> para permitir a esos hombres <<poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y toda la autoridad del Estado>>. (BURKE apud SARTORI, 2016, p. 36).

Portanto, o modelo partidário se relaciona diretamente com o funcionamento do sistema político e da organização social, pois as suas interrelações são um indicador do estágio da evolução e da maturidade democrática de determinado país.

Isso porque os partidos políticos cumprem um importante papel de aproximação entre a população e o Poder Público, pois, como pessoas jurídicas de direito privado, podem exercer de forma autônoma a canalização das insatisfações e das demandas sociais, pulverizados em diversos diretórios nacionais, estaduais e locais, por meio de diversas lideranças e filiados. Todavia, essas mesmas características lhes permitem o uso instrumentalizado para a obtenção de vantagens pessoais de grupos que deles se apropriam, especialmente na relação com as instituições públicas e atores políticos.

6.3 Os sistemas partidários

222 De acordo com Sartori (2016, p. 39-58), mesmo após a teorização de Burke, os partidos políticos ainda conservaram a pejorativa associação às facções, como pelos revolucionários franceses do sec. XVIII, a exemplo de Danton e Robespierre e pelos fundadores norte-americanos, como Washington e Madison. Foi Jefferson quem, em continuidade da consolidação dos Estados Unidos da América, corporificou a concepção moderna de Burke e abriu espaço ao surgimento de um partido político que convergia para as ideias federalistas. Embora ele tenha tido uma curta duração, serviu como base para a formação do Partido Republicano, o primeiro grande partido de massas e até hoje em atividade naquele país. Tocqueville observou a atuação partidária nos emergentes EUA como um mal inerente à consecução dos governos livres, mas já ressalvando a atuação dos pequenos partidos políticos como perigosas facções em detrimento dos grandes partidos, baseados em princípios e ideias gerais. Por sua vez a concepção de “governo responsável” iniciou na Inglaterra do séc. XVIII, em período antecedente à formação partidária, no qual o Primeiro-Ministro se compromete perante ao Parlamento. Desse modo, os partidos não deram origem ao governo responsável, surgindo, ao contrário, em decorrência dele. Ademais, a análise do período em que surgiram os partidos políticos, no final do sec. XVIII e cuja consolidação ocorreu no sec. XIX, permite vinculá-los à Revolução Industrial, a qual permitiu o surgimento dos grandes partidos de massa, em detrimento dos anteriores partidos aristocráticos, por meio da mobilização das camadas operárias e, em especial, à obtenção do direito de voto.

Na abordagem dos sistemas partidários é importante partir da premissa de que, independentemente do modelo adotado, a constituição interna e o funcionamento de cada partido constitui, em si, um microcosmo do próprio sistema político em miniatura[223]. Cada agremiação possui um regramento para a ocupação dos cargos de direção, de alocação de recursos, de recrutamento de filiados e de gestão, cuja complexidade e possibilidade de participação da militância e de correntes internas divergentes variarão conforme a sua estruturação democrática.

Não obstante poderá ser constituído por uma unidade homogênea ou mesmo por várias agremiações regionais e/ou locais, reunidas analogamente a uma confederação subpartidária.

Para Sartori (2016), o principal critério de classificação do sistema partidário é a quantidade de partidos existentes e em funcionamento parlamentar, números esses que influirão na degenerescência ou na estabilidade do sistema político. Este autor classifica os sistemas em 7 modelos: de partido único; de partido hegemônico; de partido predominante; bipartidário; de pluralismo limitado; de pluralismo extremo; e, por fim, o modelo atomizado[224.]

Em que pese a imperfeição desse critério, sua vantagem é a simplificação da abordagem, que facilita a análise sobre as coligações políticas na distribuição do Poder entre o Governo e a sua base de sustentação, além dos condicionamentos do sistema eleitoral. Por isso, essa será a metodologia utilizada neste trabalho.

No que tange aos sistemas unipartidários[225], nos quais o poder político é monopolizado por um único partido, cuja origem remonta aos regimes totalitários, socialistas soviéticos; nacional socialista alemão e fascista italiano. Embora haja distinção entre Estado e partido, há aqui uma relação direta entre ambos pela exclusividade do partido único nas atividades políticas, sendo a homogeneidade de seus quadros garantida pela intolerância quanto a divisões internas e controle do surgimento de lideranças, características dos Estados totalitários.

223 EDERSVELD apud SARTORI, Giovani. **Partidos y Sistemas de Partidos**. Trad. Fernando Santos Fontenla. 2.ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016, p.77.

224 SARTORI, Giovani. **Partidos y Sistemas de Partidos**. Trad. Fernando Santos Fontenla. 2.ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016, p.106 e 166.

225 SARTORI, Giovani. **Partidos y Sistemas de Partidos**. Trad. Fernando Santos Fontenla. 2.ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016, p.70.

É possível que, excepcionalmente, haja partidos únicos que toleram facções divergentes em sua organização. Quando isso ocorre, percebe-se um pluralismo interno na medida em que as divergências entre as suas lideranças são permitidas.

Ainda assim, essa pluralidade é limitada e ocorre com a finalidade de pulverizar as oposições internas manipuladas em pequenas minorias, conforme observado no partido nacional socialista da Alemanha, com Hitler. Todavia, dela podem resultar divergências mais consistentes, como exemplica Duverger[226] sobre a Turquia pré-democrática, entre os anos de 1923 a 1946. A existência de comitês, congressos, reuniões públicas e assembleias populares, no âmbito da organização interna do Partido Republicano do Povo, possibilitou o surgimento da rivalidade entre Ismet Inonu e Celal Bayar.

Já no contexto da democracia bipartidária estadunidense pós-guerra civil, Duverger[227] menciona o funcionamento do Partido Democrata nos Estados do sul, nos quais ele funcionava praticamente como um partido único, sendo que as diversas lideranças disputavam a hegemonia interna em seus quadros. Logo, embora o sistema unipartidário seja praticado, em regra por regimes totalitários do passado, ou em autoritários do presente, como os socialistas de Cuba e norte-coreano, ele pode ocorrer em Estados dotados de uma expressiva estrutura organizacional.

Os sistemas unipartidários também podem surgir da evolução dos regimes sem partidos, como ocorreu na Turquia em 1923[228], até então um arcaico Estado autocrático, cujo regime de Kemal evoluiu na existência de um Partido Único e possibilitou a modernização da sociedade, com maior inclusão política[229].

---

226 DUVERGER. Maurice. **Os Partidos Políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p.312-313.

227 Embora neste caso a concepção de democracia estivesse muito mais próxima à democracia clássica ateniense, com a participação de lideranças políticas segmentadas em castas sociais com a restrição do acesso ao restante da população. Esse é o caso do Partido Democrata nos estados do sul dos EUA, onde havia uma estratificação social em virtude da cor, decorrente da discriminação dos negros, o que era de difícil controle nas disputas ocorridas no interior do partido para a sua hegemonia.

228 Na Turquia, Duverger (1971, p. 313-314) cita a ascensão do Partido Republicano do Povo como partido único do governo de Kemal, em substituição a um modelo arcaico de governo autocrático, para afirmar o caráter transitório do partido único como uma etapa necessária para uma democracia pluralista, alcançada nas eleições de 1950, na qual a oposição se saiu vitoriosa em um ambiente sem conflitos. Hoje é a Turquia, ao lado de Israel, uma exceção democrática no conturbado cenário político do Oriente Médio.

229 Comitês partidários e assembleias populares organizadas pelo partido único.

Ou então resultar da regressão de regimes antipartidos nos Estados de exceção, vivenciada na supressão do pluralismo político-social nos regimes totalitários da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), da Alemanha e da Itália, que adotaram o Partido Único do regime.

Neles, há a supressão da pluralidade do regime anterior, ainda que a pluralidade que lhe seja precedente não se constitua, necessariamente, como democrática para os conceitos contemporâneos.

Outra diferença quanto aos sistemas unipartidários consiste nos processos de recrutamento de seus filiados. Nos partidos únicos fascistas o recrutamento é fechado, com filiações (i) apenas anteriormente à ascensão do partido ao Poder, (ii) ou por critérios seletivos quanto à hereditariedade intergeracional, como no caso do Partido Fascista italiano, que durante 07 (sete) anos, não filiou ninguém e apenas restabeleceu o recrutamento no ano de 1933[230].

Já nos Partidos Únicos de regimes comunistas, existe um recrutamento regular de filiados para a ampliação da elite política. Entretanto, o controle sobre os seus filiados é baseado no temor dos regulares expurgos, também eventualmente vivenciados nos partidos fascistas[231].

Por essa razão pode-se conceituar alguns sistemas políticos de Partido Único como de Estado-partido, nos quais as causas do partido e do Estado se confundem. Nesses casos é possível que a ascensão aos postos de liderança partidária seja mais vislumbrada do que a própria ocupação de cargos de governo.

Portanto, o sistema partidário adotado demonstra o estágio da evolução político-social do Estado. Mesmo nas avançadas democracias plurais, a importância dos partidos políticos fica evidente na observação empírica do pequeno êxito de eleição das candidaturas avulsas para os cargos públicos. A utilização das estruturas dos grandes partidos políticos é essencial para a mobilização social.

O segundo modelo partidário da classificação de Sartori (2016), consiste no de Partido Hegemônico, que comporta as submodalidades “hegemônico-ideológico”

230 DUVERGER. Maurice. **Os Partidos Políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p.302-303.

231 Duverger (1970, p.302-304) cita que houve 150.000 (cento e cinquenta mil) expulsões de militantes do Partido Fascista no primeiro ano de ascensão ao poder, entre 1925 e 1926, enquanto que o Partido Nacional Socialista da Alemanha nazista expulsou 17% (dezessete por cento) dos seus membros no ano de 1933.

e “hegemônico-pragmático”[232]. Em ambas o regime se estrutura em torno de um único partido que reúne o núcleo dos atos políticos decisórios.

Esse sistema permite a coexistência de outras agremiações, embora sem chances de exercerem o protagonismo político e sem relação de igualdade. Os demais partidos são renegados à atuação secundária e gravitam em apoio ao partido do Poder, o que implica a perpetuação do partido hegemônico[233].

Sartori (2016) exemplica o sistema de partido hegemônico ideológico na Polônia comunista de Jerzy Wiatr. Na ocasião, o Partido Campesino Unido, o Partido Democrata e outras três associações políticas de viés católico, todos de orientação comunista, assumem postos administrativos e de governo, mas não participam das principais decisões do regime e tampouco desafiam o partido hegemônico comunista. O simulado pluralismo partidário é observado no resultado das três eleições ocorridas entre 1965 e 1972, nas quais o Partido Comunista hegemônico assegurou 255 assentos no Parlamento, enquanto o Partido Campesino obteve 117, o Partido Democrata conseguiu 39 e os demais partidos, apenas 49 assentos[234].

Quanto ao partido hegemônico pragmático, o modelo que melhor o retrata é o mexicano, já que o Partido Revolucionário Institucional (PRI) manteve a hegemonia desde 1938 até 2000. Ainda assim, ele foi o herdeiro político do anterior Partido Nacional Revolucionário (PNR), rebatizado em Partido da Revolução Mexicana (PRM).

O PRI mexicano possui a característica de agregar, pragmaticamente, correntes ideológicas tão diversas que lhe conferem a essência de uma esfera estrelar, cujo protagonismo é gravitado por partidos periféricos. A oposição do PAN (Partido da Ação Nacional), mais alinhado à direita, não consistia em uma ameaça efetiva, mas servia para manter vivo o ideal revolucionário esquerdista do PRI.

Segundo Sartori (2016) o PRI governa o país no modelo da ditadura romana, cuja alternância do poder retira o caráter personalista dos ditadores a cada seis

232 SARTORI, Giovani. **Partidos y Sistemas de Partidos**. Trad. Fernando Santos Fontenla. 2.ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016, p.284.
233 SARTORI, Giovani. **Partidos y Sistemas de Partidos**. Trad. Fernando Santos Fontenla. 2.ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016, p.282.
234 WIATR apud SARTORI, Giovani. **Partidos y Sistemas de Partidos**. Trad. Fernando Santos Fontenla. 2.ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016, p.281-285.

anos, não obstante poder ser generoso com o Congresso, em razão da apenas relativa importância[235] que o referido órgão legislativo assume.

Já o terceiro modelo partidário é o de partido predominante, no qual há um partido que governa sozinho a tantos mandatos consecutivos, por êxito eleitoral, que não há a perspectiva de alteração do equilíbrio do Poder e das forças políticas.

A existência de outros partidos lhes possibilita a competição eleitoral. Entretanto, tal fato é improvável pelas especificidades sócio-político-culturais do Estado em que se encontram. Esse modelo assemelha-se à atual realidade mexicana após a virada do século XXI.

O regime de partido predominante também é observado nos EUA, cuja alternância no Poder federal entre dois partidos nem sempre ocorre no plano estadual, com o predomínio de um único partido. Como exemplo, pode-se mencionar o predomínio do partido Democrata nos Estados do sul na primeira metade do século XX.

O quarto modelo é o bipartidário, polarizado por dois partidos que disputam a preferência do eleitorado com possibilidades de alternância do Poder. Para Duverger (1970), ele é um “fenômeno especificamente anglo-saxão”. (DUVERGER, 1970, p. 244).

Os EUA permitem a candidatura avulsa a cargos políticos eletivos, assim como a livre associação partidária, resultando em uma multiplicidade de partidos. Contudo, a maioria deles não possui força eleitoral e os governos são exercidos pela disputa apenas entre os partidos Republicano e Democrata.

Segundo Sartori (2016), nos sistemas bipartidários:

> […] En resumen: los partidos que son partes son instrumentos para dirigir un todo pluralista: presuponen la diversidad e institucionalizan el disenso. El partido no-parte niega, en cambio, el principio mismo de la diversidad e institucionaliza la represión del disenso. (SARTORI, 2016, p. 103).

Logo, a principal diferença entre os sistemas bipartidários e de partido único predominante consiste na possibilidade concreta de o partido opositor, no primeiro sistema, alcançar o poder nas eleições seguintes. Por sua vez, na configuração de partido único predominante tal fato é possível, embora seja improvável.

235 SARTORI, Giovani. **Partidos y Sistemas de Partidos**. Trad. Fernando Santos Fontenla. 2.ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016, p.285-286.

Outra observação que se pode fazer quanto aos sistemas bipartidários consiste no comportamento do partido que se encontra na oposição. Sua atuação de mobilização eleitoral compreende ações dentro do sistema ao questionar as políticas de gestão do partido governista, mas não questiona sua legitimidade.

Assim, as forças políticas antagônicas na disputa eleitoral possuem movimento centrípeto, com a finalidade de alcançar o centro do sistema em concordância com o regime político vigente e sem a tentativa de desestabilizá-lo.

Por fim, é possível que sistemas parlamentaristas multipartidários possuam coalizões partidárias tradicionais para a formação de uma base de sustentação do governo. Tal fato lhes confere caráter bipartidário na formação de apenas duas correntes antagônicas, como ocorreu no Reino Unido por meio da coalizão entre os partidos Conservador e Liberal Democrata, a partir de 2010, e dos partidos Conservador e Unionista, após 2017.

Em prosseguimento, surgem os sistemas multipartidários, com diversidade de partidos políticos competitivos eleitoralmente, o que dificulta a formação de uma maioria parlamentar e demanda a coalizão partidária para a sustentação do governo.

Nesses casos, a fragmentação partidária pode resultar na debilidade de alguns partidos e na indispensabilidade de outros para a formação das maiorias governistas, bem como na capacidade de intimidação de algumas agremiações com vistas à repartição dos postos de governo no ato da formação das coalizões.

Caso a fragmentação partidária seja excessiva, poderá resultar em partidos cuja ausência de chances de alcançar o Poder ou mesmo de formar uma maioria estável torne irresponsável a sua atuação opositora. Seu comportamento pode ser observado tanto na mobilização eleitoral com promessas políticas impossíveis de concretização, como no comportamento antissistêmico, na contestação da própria legitimidade do sistema político que ele procura desestabilizar.

O número de agremiações políticas nos sistemas multipartidários o configurará como limitado, extremo ou atomizado, os quais serão abordados a seguir.

O sistema partidário de pluralismo limitado é o quinto modelo sartoriano, estruturado em torno de partidos que se posicionam claramente nos eixos de centro-esquerda e de centro-direita. Todos os partidos convergem para o centro ideológico, independente de estarem momentaneamente na oposição e os questionamentos direcionam-se às políticas de governo e não contra o sistema político. Assim, não há

distensão centrífuga do comportamento partidário, por não haver uma fragmentação excessiva quanto ao número de partidos.

Sartori (2016) afirma que o pluralismo limitado - ou moderado - é composto por até 05 (cinco) partidos políticos[236], cuja atuação segue a seguinte regra geral:

> Como norma general, cuanto menor sea la inclinación ideológica, menos irresponsable la oposición y menores las super ofertas, mayor será la proximidad y la convertibilidad (relativas) entre la oratoria y la viabilidad, entre la venta de imagen y los actos. A la inversa, cuanto más se abandone una comunidad política visible, esto es, lo que se dice en público, y l política invisible, esto es, lo que se hace en privado. (SARTORI, 2016, p. 188).

A atuação partidária é baseada em propostas factíveis de serem implantadas, porque o pequeno número de partidos políticos, quase todos com chances de êxito eleitoral, modera suas promessas de campanha, com a postulação de políticas que possam cumprir quando assumirem os cargos de gestão. Ademais, o reduzido número de partidos os torna objeto de maior "*accountability*" pelos eleitores.

Já o sexto modelo partidário, o pluralismo extremo, possui a composição entre 06 (seis) e 09 (nove) partidos políticos[237]. Ocorreu no Brasil durante a Terceira República, na vigência da Constituição de 1946. A já elevada fragmentação partidária não apenas fragilizou as instituições políticas, como contribuiu para o colapso de todo o sistema político, com a sua ruptura para os governos militares.

O sétimo e último modelo é o atomizado, composto por 10 (dez) ou mais partidos[238]. O Brasil atual é um exemplo emblemático, com nada menos do que 35 (trinta e cinco) partidos políticos[239] registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Para Sartori (2016), a concepção de que um sistema partidário pode ser organizado com um número ilimitado de partidos políticos constitui ausência de visão teórica[240]. A extrema pulverização das agremiações ocorre exatamente porque elas não são, a rigor, partidos políticos, mas sim, pré-partidos, partidos embrionários ou mesmo facções partidárias. Como decorrência, não haverá um posicionamento

236 SARTORI, Giovani. **Partidos y Sistemas de Partidos**. Trad. Fernando Santos Fontenla. 2.ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016, p.166.
237 SARTORI, Giovani. **Partidos y Sistemas de Partidos**. Trad. Fernando Santos Fontenla. 2.ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016, p.166.
238 SARTORI, Giovani. **Partidos y Sistemas de Partidos**. Trad. Fernando Santos Fontenla. 2.ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016, p.166.
239 SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL, 2018.
240 SARTORI, Giovani. **Partidos y Sistemas de Partidos**. Trad. Fernando Santos Fontenla. 2.ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016, p.191.

programático na maioria deles, sendo que sua atuação será orientada por motivos pouco republicanos, pontuais e com objetivos apenas em curto prazo.

A referida situação pode ser comparada às práticas antissistêmicas e de loteamento de cargos públicos. Nesse caso, a distribuição de benesses será entre um partido que ocupa o governo com os demais partidos, em troca de uma coalizão de governo ou para votações pontuais, sendo que não serão os eleitores os beneficiados.

Outra ocorrência será a negociação entre os grandes partidos com as pequenas agremiações dentro do Parlamento, por meio de cargos internos do Legislativo, como o acesso a Comissões Parlamentares, em troca de apoio nas coalizões partidárias. Da mesma forma, o Governo negocia as estruturas do Executivo com as várias lideranças partidárias, para a obtenção de uma maioria na sua base de sustentação, cuja fragmentação do sistema partidário torna impossível ser alcançada por uma única sigla.

Nesses casos, as negociações de apoio não passarão, necessariamente, por questões ideológicas, mas sim casuísticas, em razão da ausência ideológica em um sistema partidário tão atomizado. Os custos para cada negociação serão altíssimos, não apenas para o governo, mas para todo o sistema político e para o próprio país.

A pequena (ou ausente) distância ideológica entre os partidos tornam-nos instáveis e intermitentes, cuja orientação política é redefinida a cada nova possibilidade de acordo lhes é oferecida. O sistema é caótico e imprevisível, e, por corolário, oneroso de ser mantido em todos os sentidos.

Além disso, o atomismo partidário vulgariza a infidelidade partidária e desobediência às orientações dos líderes pelos parlamentares, o que tornam imprevisíveis as votações de proposições sujeitas de quóruns qualificados. Novamente induz-se às negociações isoladas, ordinariamente realizadas “a varejo”.

Independente do sistema partidário é previsível a existência de composições políticas motivadas por causas não republicanas. Entretanto, o número de ocorrências deste tipo é, previsivelmente, mais suscetível em ambientes de elevada fragmentação partidária.

Por fim, o modelo atomizado não necessariamente é composto apenas por partidos políticos. Pode ocorrer a atuação de outras associações ou grupos de interesse em concorrência aos partidos, como na Venezuela, que será abordado no

capítulo 7. Contudo, cabe esclarecer que nesse caso, haverá um sistema que caminhe para o apartidarismo.

No Brasil atual, o sistema partidário atomizado, conjugado à existência de extensos distritos eleitorais com votação proporcional e lista aberta de candidatos contribui para a elevação dos custos das campanhas eleitorais.

Outra situação que fragiliza a orientação partidária estável é o descrédito dos agentes políticos e da própria política. Ele permite que surjam movimentos apartidários mais suscetíveis à apropriação autoritária, como ocorrida no Brasil em 1937. O movimento do Estado Novo era declaradamente apartidário, e resultou na extinção dos partidos políticos. Uma situação cômoda para um ditador.

Sartori (2016, p. 337) afirma “ser preferível o sistema partidário de partido hegemônico à ocorrência de um sistema multipartidário ou atomizado, ineficaz, caótico e corrompido”. Não por acaso Duverger (1970) adverte que:

> Com frequência se confundem multipartidarismo com ausência de partidos. Um país em que a opinião se divide em grupos numerosos, porém, instáveis, efêmeros, fluidos, não corresponde à noção verdadeira de multipartidarismo: situa-se na pré-história partidária [...] Podem-se enquadrar nesse tipo vários países da Europa Central, entre 1919 e 1939, a maior parte das jovens nações da África, do Oriente e do Oriente Médio, muitos Estados latino-americanos e os grandes Estados ocidentais do século XIX. (DUVERGER, 1970, p. 263-264).

Dada a importância das repercussões e consequências do sistema partidário para o funcionamento do sistema político, se faz importante analisar a sua ocorrência no sistema político brasileiro.

6.4 O Governo Monárquico

Uma preocupação desta abordagem é perquirir a atual conjuntura político-normativa brasileira, mas não como um produto de simples decisão estratégica dos atores que ocupam os quadros públicos, embora também o seja. Ela é um produto da história do país, das suas tradições, do atual estágio de maturidade democrática e por cópias de outros sistemas políticos inapropriados à realidade local.

É estéril qualquer estudo sobre o sistema político que não contemple os atributos específicos da sociedade em que ele se estrutura. Não adianta fazer ilações sobre como modelos implantados em outros países possam ser aplicados no Brasil, sem a devida contextualização da realidade brasileira.

É inegável que determinado modelo político utilizado com êxito nos países nórdicos, por exemplo, não seja recomendado ao Brasil, pura e simplesmente copiado, sem adequações. A experiência histórica, os costumes, as relações sociais, culturais e religiosas de cada sociedade afetam a sua experiência democrática, de modo que não há uma forma democrática ideal, pois os resultados serão diversos, em razão dos diversos contextos que se situam.

Logo, a mera reprodução de modelos democráticos estrangeiros consistiria naquilo que Kirk (2013, p. 333) denomina por “democratismo ideológico”, um fetiche:

> [...] neguei hereticamente o dogma do democratismo ideológico, em Oklahoma, afirmando, ao contrário, que não há uma única forma melhor de governo para a felicidade de todo gênero humano. A forma de governo depende necessariamente da experiência histórica, dos costumes, das crenças, do estado da cultura e das circunstâncias materiais de um povo, e todas essas coisas variam de país a país e de época a época. [...] A forma suíça de democracia pode funcionar muito bem na Suíça do sec. XX; entretanto, não resulta disso que o padrão suíço, por exemplo, abruptamente imposto, digamos, ao Brasil iria funcionar. (KIRK, 2013, p. 333)

Por essa razão é necessária uma análise dos sistemas políticos adotados pelo Brasil desde os primórdios da sua estrutura constitucional, sistemas esses que ainda podem ter reflexos no atual contexto do país, ou podem servir como base comparativa por já terem sido experimentados.

Nesse contexto, a experiência constitucional brasileira iniciou-se no ano de 1823, por meio dos trabalhos da Assembleia Constituinte, responsável pela elaboração da primeira constituição do país, recém-libertado de Portugal sob o reinado de Dom Pedro I.

Infelizmente, grande parte da literatura e do pensamento produzido sobre o referido período é condicionado pela influência dos governos republicanos que tomaram o Poder em 1889, no primeiro golpe de Estado exitoso do país. A partir de então, as ações buscaram romper com os vínculos, influências e quaisquer tipos de relações que enalteciam o governo monárquico[241].

241 Um exemplo paradigmático do extremo das ações dos republicanos consiste na ação predatória para eliminar a espécie de árvore “Chrysophyllum Imperiale” também conhecida como Guapeba. Inicialmente abundante no bioma da Mata Atlântica brasileira, era muito estimada por Dom Pedro I e, principalmente, por Dom Pedro II, notório estudioso de botânica, cujo grande apreço pela árvore resultou na sua popularização como a “árvore do imperador”. Após o golpe republicano, a árvore foi dizimada tanto em seu habitat natural, como nos jardins botânicos, sendo hoje cultivada fora do Brasil graças à ação do próprio D. Pedro II, que a enviara para jardins botânicos mundo afora e, no Brasil, presente no jardim do Museu Imperial de Petrópolis/RJ. Outra situação relacionada à caça republicana aos vínculos imperiais consiste na própria estruturação do

Por essa razão, a Constituição de 1824 (BRASIL) é ordinariamente alcunhada como uma Carta centralizadora na figura do imperador, principalmente pela previsão do Poder Moderador, além das menções à sua vigência por meio da outorga unilateral por Dom Pedro I. Trata-se de uma visão simplista.

Em que pese o temperamento impetuoso do imperador, como retratado pela história, Dom Pedro I foi um grande estadista, reformista liberal e adepto da limitação dos Poderes, em consonância com as teorias limitadoras do Poder propagadas na Europa, com base nas teorias de Montesquieu e Constant.

Como fundamento para tais observações, basta atentar-se para o ato que, logo após a Independência do Brasil, Dom Pedro I passou a gozar de imensa popularidade e legitimidade junto à população[242]. Logo, seria conveniente que ele aproveitasse desse respaldo popular para reivindicar poderes absolutos, mas, ao contrário, convocou uma Assembleia Constituinte para elaborar a Constituição.

Todavia, após a convocação da Assembleia Constituinte em 1822, na sequência de sua instalação, no dia 03 de maio de 1823, ela foi dissolvida pelo Imperador já no dia 12 de novembro do mesmo ano. O problema foi que, mal se iniciou um governo independente, parte da elite política já se dividiu entre monarquistas absolutistas, liberais, republicanos, federalistas, abolicionistas e escravagistas, entre outros grupos que fragmentaram as ações no âmbito da Assembleia Constituinte e Legislativa.

Como não existia no Brasil recém-liberto uma legislação eleitoral própria, os parlamentares constituintes foram empossados sob os mesmos critérios das eleições da Corte Portuguesa. Os eleitores eram apenas os homens livres, com idade superior a vinte anos, proprietários de terras rurais e com residência a, pelo menos, um ano na localidade em que se encontravam. A esses era confiada a eleição de um colégio eleitoral responsável pela indicação dos congressistas de cada região, dentre os alfabetizados e, caso nascidos em Portugal, com residência no Brasil há, no mínimo, doze anos[243].

---

urbanismo brasileiro, que a partir da República relegou ao descaso as construções coloniais e imperiais, ou foram destruídas para dar espaço a novas edificações “mais modernas” ou relegadas ao descaso em regiões centrais das cidades, cujo crescimento valorizado expandiu-se para os bairros circunvizinhos.

242 GOMES (2011, p.151) afirma que seguiu à proclamação da independência a cerimônia de solenidade da posse novo imperador consagrada por uma festa popular como nunca se vira até então, com a população tomando as ruas de verde e amarelo em alusão aos novos símbolos nacionais.

243 GOMES, Laurentino. **1822: Como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco**

O fato é que, antes mesmo da posse da Assembleia Constituinte, iniciou-se a primeira crise política, em razão da exigência de parte dos parlamentares eleitos de que o Imperador realizasse um juramento prévio de obrigar-se à futura Constituição que sequer existia. O referido grupo parlamentar radical foi perseguido e sufocado pelo então ministro e também parlamentar eleito, José Bonifácio Andrada.

Posteriormente, uma segunda crise decorreu de parte dos parlamentares ao defenderem a proibição do Imperador em opor qualquer veto às disposições da futura Constituição, ao passo que um segundo grupo liderado pelos Andradas defendia o poder de veto imperial, enquanto um terceiro grupo propunha um veto suspensivo para uma nova apreciação parlamentar[244].

Sob uma incipiente liberdade de imprensa, o jornalista João Soares Lisboa publicou no jornal "Correio do Rio de Janeiro" a defesa de "Pedro I sem II" (GOMES, 2011, p. 152), em alusão a uma monarquia apenas transitória.

Poucas semanas antes da dissolução da Assembleia Constituinte, em outubro de 1823, D. Pedro I redigiu e endereçou uma carta a um jornal carioca sob o pseudônimo "Baiano". Nela o Imperador externa pontos de seu descontentamento com o processo constituinte, sobretudo com relação ao tratamento que imputava desrespeitoso com a sua posição institucional. Segue um trecho do documento:

> Não posso levar a paciência que todos queiram e gritem 'Constituição!', e não queiram a inviolabilidade do monarca em toda a sua extensão (...). Sou constitucional por princípio; já o era antes de se proclamar em Portugal (...). Depois que estive na Inglaterra e vi o bem executado sistema, ainda mais constitucional fiquei; vi que o Rei é um ente moral respeitadíssimo como tal, e por isso inviolável; isto entendo eu, porque, sendo o Rei o Poder Moderador, era mister que ninguém lhe pudesse pedir contas; seus ministros é que são responsáveis por tudo, mas não de bagatelas, como agora é moda no sistema constitucional de 1791. (LYNCH *apud* VIANNA, 2010, p. 93).

Como resultado, o Imperador dissolveu a Assembleia Constituinte e prometeu à nação uma Constituição duplicadamente mais liberal[245] do que o anteprojeto até

---

por dinheiro ajudaram o D. Pedro a criar o Brasil, um país que tinha tudo para dar errado. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011, p.155.

244 GOMES, Laurentino. **1822: Como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram o D. Pedro a criar o Brasil, um país que tinha tudo para dar errado**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011, p. 154-155.

245 GOMES, Laurentino. **1822: Como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram o D. Pedro a criar o Brasil, um país que tinha tudo para dar errado**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011, p. 157.

então em discussão[246]. Ato contínuo, ele nomeou um Conselho de Estado para auxiliá-lo na redação do novo documento para apreciação de uma nova Assembleia Constituinte, composto por dez membros[247], dentre os quais, sete eram parlamentares integrantes da dissolvida Assembleia Constituinte, cuja relatoria ficou a cargo do Marquês de Caravelas.

É verdade que a promessa de submissão do novo anteprojeto a uma Assembleia Constituinte não fora cumprida pelo Imperador. Isso porque a Câmara Estadual da Bahia e o Senado do Rio de Janeiro - as províncias mais influentes do Império pediram a rápida conclusão da Constituição, o que levou o imperador a suspender novas eleições para a Assembleia Constituinte e, em contrapartida, submeter o anteprojeto aos governos municipais. Dessa maneira, apenas quando houve a anuência pela maioria absoluta dos Municípios ao anteprojeto[248], foi declarada vigente, no dia 25 de março de 1824, a primeira Constituição do Brasil. Trata-se de uma forma de promulgação.

Não parece factível atribuir-se a D. Pedro I o arbítrio e a centralização excessivamente autoritária, como vulgarmente é disseminado pela literatura nacional. Embora ele tenha dissolvido a Assembleia Nacional Constituinte e elaborado o texto constitucional conjuntamente à equipe por ele nomeada, foi atribuída ao Poder Legislativo, a mais vasta e flexível competência para a reforma da Constituição da história do país[249].

---

246 José Bonifácio de Andrade e Silva, ex-ministro de D. Pedro I e influente parlamentar constituinte que fora preso e deportado pelo Imperador, reputa a dissolução da Assembleia Constituinte à insinuações inverídicas feitas pelo Barão Wenzel von Mareshall, embaixador austríaco no país e que se posicionava contrário à Monarquia Constitucional e, por conseguinte, à Assembleia Constituinte. O patriarca da independência também reputou a dissolução às intrigas de Plácido Antônio de Abreu, tesoureiro do Império e conselheiro informal de D. Pedro, além de aliado dos Castros, dentre eles, Domitila, a mais famosa dentre as amantes do Imperador e inimiga de José Bonifácio de Andrade e Silva. (DOLHNIKOFF apud SILVA, 2000, p. 110, 116, 125, 135 e 136)

247 João Severiano Maciel da Costa; Luiz José de Carvalho e Mello; Clemente Ferreira França; Marianno José Pereira da Fonseca; João Gomes da Silveira Mendonça; Francisco Villela Barboza; Barão de Santo Amaro; Antonio Luiz Pereira da Cunha; Manoel Jacintho Nogueira da Gama; José Joaquim Carneiro de Campos. (BRASIL, 1824).

248 LYNCH, 2010, p. 99.

249 Ressalta-se que as Câmaras Legislativas tenham sido instaladas apenas no ano de 1826. E esse fato não passa despercebido para o exilado José Bonifácio de Andrada e Silva, para o qual o maior erro de D. Pedro I não foi ter dissolvido a Assembleia Constituinte, mas sim o de “não ter logo convocado as câmaras, que seriam um corpo intermediário que repartiria o descontentamento das províncias e do povo, e firmaria o seu poder, como fez Augusto com o Senado [...] Depois da dissolução da Assembleia, devia abandonar os conselheiros e ministros, que o tinham conduzido a tal excesso, prometendo emendar o erro com religiosa execução da sua Carta; e para governar o Brasil com plenitude de poder, confiar do temperamento e do caráter pacífico dos brasileiros, que o que querem é gozar a vida, e serem governados com justiça.” (SILVA, 2000, p. 123) Mas, o interessante foi o vaticínio de José Bonifácio sobre a

Nesse sentido, foi inserido no Art. 178 da Constituição (BRASIL, 1824) que seria matéria constitucional apenas as normas que tivessem por objeto os limites e atribuições dos poderes e direitos políticos e individuais dos cidadãos. Nesses casos, os referidos bens jurídicos foram tutelados pela rigidez normativa da Constituição. Por sua vez, todas as demais matérias foram constatadas fora da proteção rígida, no que tange à possibilidade de alteração do texto pelo legislador ordinário, o que importa em caracterizar a Constituição Imperial de 1824 (BRASIL) na modalidade semirrígida.

Ou seja, quase a totalidade do texto constitucional poderia ser alterada por meio de processos legislativos singelos, tais como os destinados à alteração da legislação ordinária infraconstitucional, sem a necessidade de se ultrapassar quóruns qualificados para tanto.

Como consequência, a Constituição Imperial (BRASIL, 1824) foi um marco no constitucionalismo até mesmo para os padrões da época, como a destinação do Título 8º., exclusivamente para as garantias dos direitos civis e políticos, por meio dos Arts. 173 a 179, direitos esses intangíveis de supressão e modificação pelo Legislativo, nos termos já mencionados pela tutela do Art. 178. (BRASIL, 1824).

Dentre as garantias, encontravam-se: a liberdade para a prática de quaisquer atos, senão em virtude de Lei (Art. 179, I); a liberdade de opinião e de imprensa sem censura (Art. 179, IV); a residência como asilo inviolável (Art. 179, VII); a proteção à liberdade de culto a qualquer religião (Art. 179, V), embora definido o Catolicismo como a religião oficial.

Também ficaram assegurados(as): a vedação da prisão sem formação da culpa, salvo em flagrante delito (Art. 179, VIII e X); o direito à ampla defesa e vedação de prisão, mesmo com culpa formada nos casos permitidos para pagamento de fiança ou de pena de até seis meses (Art. 179, IX); igualdade formal de todos perante a Lei (Art. 179, XIII); vedação de torturas (Art. 179, XIX) e a garantia do Poder Judicial (Art. 179, XII), entre outros tantos, como o direito de petição e de queixas diretamente aos Poderes Executivo e Legislativo (Art. 179,

---

duração do reinado de D. Pedro I, segundo o qual o povo brasileiro “Queria um soberano que fomentasse a sua instrução, o seu comércio e a sua nascente indústria e não um Pedro cru, que só cuidasse de derramar sangue e de fazer escravos. De outro modo só será monarca do Brasil por três ou seis anos, como são os juízes de fora. [...] Deve atender que está rodeado de novos Estados republicanos, com todo o vigor da mocidade que creem que a América deve expulsar a realeza; que devem temer as forças de um império nascente, e com um Pedro à testa” (DOLHNIKOFF apud SILVA, 2000, p. 114).

XXX) e mesmo os de higiene e segurança das cadeias (Art. 179, XXI), ainda hoje desrespeitados no Brasil.

Embora a escravidão continuasse vigente e na base da economia do país, a Constituição monárquica garantiu inéditos direitos sociais, como a educação primária gratuita entre os cidadãos, e a prestação de socorros de saúde (BRASIL, 1824, Art. 179, XXXII e XXXI). Ressalta-se que as ditas primeiras Constituições Sociais do México e da Alemanha apenas foram promulgadas quase cem anos depois, respectivamente em 1917 e 1919. Infelizmente, tais avanços pouco são abordados.

O instituto mais comentado na Constituição consiste no denominado Poder Moderador, constante nos seus Arts. 98 a 101 (BRASIL, 1824), cuja repercussão enseja a transcrição para melhor análise:

> Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organisação Politica, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos.
> Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.
> Art. 100. Os seus Titulos são "Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil" e tem o Tratamento de Magestade Imperial.
> Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador
> I. Nomeando os Senadores, na fórma do Art. 43.
> II. Convocando a Assembléa Geral extraordinariamente nos intervallos das Sessões, quando assim o pede o bem do Imperio.
> III. Sanccionando os Decretos, e Resoluções da Assembléa Geral, para que tenham força de Lei: Art. 62.
> IV. Approvando, e suspendendo interinamente as Resoluções dos Conselhos Provinciaes: Arts. 86, e 87. (Vide Lei de 12.10.1832). Prorrogando, ou adiando a Assembléa Geral, e dissolvendo a Camara dos Deputados, nos casos, em que o exigir a salvação do Estado; convocando immediatamente outra, que a substitua.
> VI. Nomeando, e demitindo livremente os Ministros de Estado.
> VII. Suspendendo os Magistrados nos casos do Art. 154.
> VIII. Perdoando, e moderando as penas impostas e os Réos condenados por Sentença.
> IX. Concedendo Amnistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade, e bem do Estado. (BRASIL, 1824).

A concepção do Poder Moderador, realizada por Benjamin Constant, pretendeu reformular a teoria da separação dos Poderes de Montesquieu, cuja confiança no equilíbrio natural entre os Poderes havia se mostrado frágil depois dos acontecimentos da Revolução Francesa e sucedida pelo “Período do Terror” do Governo Jacobino. Sua preocupação era com a estabilidade do Poder, que o levou a prever um Poder que fosse apolítico e neutro para moderar os demais.

Ressalta-se que ambos os autores formularam suas teorias sob o paradigma do sistema político inglês, como o fundamento de uma monarquia liberal e limitada.

Segundo Lynch (2010)[250], Constant dissociou a função executiva do Poder em duas. A primeira seria exercida pelo Rei, responsável pela representação do Estado e de sua estabilidade e, por isso, desincumbido de questões políticas. A gestão do Estado ficaria a cargo do Primeiro Ministro, responsável pela condução do governo e auxiliado pelos Ministros.

A função Legislativa também foi desdobrada em órgãos. A Câmara Baixa seria constituída pelo critério eletivo e representativo da opinião pública, com as suas paixões, vicissitudes e intempestividades, enquanto a Câmara Alta seria constituída pelo critério hereditário para assegurar-lhe maior estabilidade.

Nesse contexto, pela falta de atuação ordinária nas deliberações políticas, ao Rei seria reservado o papel de Poder Moderador, cuja síntese das atribuições seria a destituição de Ministros em razão de suas atuações; a nomeação de novos integrantes para a Câmara Alta, na eventualidade de desvirtuamento das ações dos seus pares; a dissolução da Câmara Baixa, caso suas deliberações se tornassem perigosas para o equilíbrio institucional; e, por fim, temperar as decisões do Judiciário pelo exercício do Poder de Graça, nos casos de decisões excessivamente severas.

A previsão de dissolução da Câmara Baixa decorria das consequências de reiteradas utilizações do Poder de veto pelo Monarca, que poderia resultar em animosidade nas relações entre ambas as funções do Poder. Então, a dissolução da Casa Legislativa conferiria maior eficácia na estabilidade institucional, além de possibilitar que a própria população se manifestasse nas eleições subsequentes para a sua nova composição.

A teoria de Constant, portanto, é muito propícia às monarquias constitucionais sob o sistema parlamentarista, e foi nesse cenário D. Pedro I previu o exercício do Poder Moderador para ele mesmo, como figura representativa da estabilidade institucional.

---

250 LYNCH, Christian Edward Cyril. **O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no Anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: Um estudo de direito comparado**. In: Revista de Informação Legislativa, ano 47, n. 188, out./dez. p. 93-99. Brasília: Biblioteca Digital do Senado Federal, 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198714/000901836.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 jan. 2017.

Contudo, a manutenção dessa estabilidade não foi fácil. Um exemplo está na insurgência da Província de Pernambuco, uma das mais influentes do Reino e já com o histórico de proclamação de uma república independente no ano de 1817. Dessa vez, já após a independência do Brasil, a mesma província se rebelara em um movimento separatista e republicano, alcunhado de Confederação do Equador.

Em retaliação[251], D. Pedro I debela os traidores e enfraquece a província com o seu fatiamento territorial por meio da perda da antiga Comarca de São Francisco. Ela correspondia a 66% do então território da Província de Pernambuco, provisoriamente repassado à província de Minas Gerais e, posteriormente, incorporada à Bahia.

Os problemas se sucediam[252], agravados pelos escândalos da vida privada do Imperador e as desconfianças quanto a um suposto conflito de interesses com Portugal após a morte de seu pai, que o colocara na linha direta de sucessão. Ao nomear a sua filha Maria da Glória como sucessora do trono português, D. Pedro I amenizou as desconfianças, mas a perda da Província Cisplatina, atual Uruguai, em uma guerra com a Argentina, desgastou ainda mais a sua imagem.

Contudo, a previsão do Poder Moderador no texto constitucional e as tentativas de intimidação do Imperador para suprimir a atribuição de livre nomeação e demissão de ministros[253], foram aspectos fundamentais para os desdobramentos que resultaram na mobilização da opinião pública para a sua renúncia.

Nesse sentido, o Senador Vergueiro proferiu um discurso na sessão da Assembleia Nacional em 05 de junho de 1832, em críticas ao Poder Moderador:

> Não se podem suprimir as atribuições concedidas ao Poder Moderador. A questão é se deve ou não continuar na Constituição a palavra 'Moderador'. É uma questão nominal; não se trata de extinguir um poder. Portanto, os que seguem a opinião não entenderão bem o argumento; mas agora, fazer passar estas atribuições ao Poder Executivo, é o que requer a utilidade pública e o amor à liberdade. Separar essas atribuições é

251 GOMES, Laurentino. **1822: Como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram o D. Pedro a criar o Brasil, um país que tinha tudo para dar errado**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011, p.161-167.

252 GOMES, Laurentino. **1822: Como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram o D. Pedro a criar o Brasil, um país que tinha tudo para dar errado**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011, 197-206.

253 LYNCH, Christian Edward Cyril. **O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no Anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: Um estudo de direito comparado**. In: Revista de Informação Legislativa, ano 47, n. 188, out./dez. p. 100. Brasília: Biblioteca Digital do Senado Federal, 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198714/000901836.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 jan. 2017.

> justamente estabelecer um despotismo legal, pois não são elas tampouco ponderosas se exercidas sem responsabilidade. [...] os Ministros não são obrigados a referendarem outros atos senão os do Poder Executivo, e os atos do Poder Moderador não dependem da referenda dos Ministros de Estado. Ora faz-se grandes elogios ao Poder Legislativo por acrescentar mais esse Poder, porém não se lembram que essa distinção é doutrinal, e não de fato, porque [...] bastará que se escreva no papel que esses poderes são distintos, se eles são exercitados pela mesma pessoa? Parece que não; é um absurdo [...]. Ora, que abusos pode cometer o Poder Moderador, sendo depositado em mãos independentes?... Ora, se se quer conservar o Poder Moderador, diga-se: 'Este poder será exercitado com a referenda dos Ministros de Estado'. Eu, Senhores, olho para a substância da cousa, e não para a cousa nominal. Vejo que o Poder Moderador, tal qual existe na Constituição, pode destruir todas as liberdades da Nação, e o modo de remediar isto é fazê-lo passar para o Poder Executivo, ou determinar que ele seja executado com a referenda do Ministro de Estado. (LYNCH apud URUGUAI, p. 100-101).

Sem o Poder Moderador dificilmente o território brasileiro teria as atuais configurações, dado o inicial período de guerras e instabilidade política. Por isso a importância da análise institucional no contexto em que ocorreu, oportunidade em que foi relevante a sua utilização a um país hostil e de Legislativo indócil.

Posteriormente ao período da Regência, D. Pedro II assumiu o trono. A Lei n. 234, de 23 de novembro de 1841 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018), em consonância com o Decreto n. 523, de 20 de julho de 1847 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018) estabeleceu, na prática, uma monarquia parlamentarista. Foi recriado o Conselho de Estado, órgão vitalício composto por 12 integrantes e pelos Ministros de Estado, e presidido pelo Imperador. Entretanto, suas seções eram presididas pelos Ministros de Estado. Suas atribuições eram as seguintes:

> Art. 7º . Incumbe ao Conselho de Estado consultar em todos os negócios, em que o Imperador Houver por bem ouvi-lo, para resolvê-los; e principalmente:
> 1º Em todas as ocasiões, em que o Imperador se propuser exercer qualquer das atribuições do Poder Moderador, indicadas no artigo cento e um da Constituição.
> 2º Sobre declaração de guerra, ajustes de paz, e negociações com as Nações estrangeiras.
> 3º Sobre questões de presas, e indenizações.
> 4º Sobre conflitos de jurisdição entre as Autoridades Administrativas, e entre estas, e as Judiciarias.
> 5º Sobre abusos das Autoridades Eclesiásticas.
> 6º Sobre Decretos, Regulamentos, e Instruções para a boa execução das Leis, e sobre Propostas, que o Poder Executivo tenha de apresentar á Assembléa Geral. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Desse modo, houve a dissociação do Executivo em sua função de governo, exercida pelo Conselho de Estado, e em sua função de moderação (Poder

Moderador), na figura representativa do Imperador. Tal configuração permitiu a maior estabilidade de governo vivenciado pelo país, sendo que, somente 40 anos depois a Monarquia veio a cair. Presume-se, assim, a aquiescência do próprio sistema político e de seus integrantes sobre a importância do Poder Moderador.

Isso porque, à época da sua nomeação, D. Pedro II possuía apenas 14 anos e, sem dúvidas, as modificações estruturais e normativas não partiram dele, mas da própria classe política, agora impossibilitada de responsabilizar um Rei pelos seus atos, pois era ela quem de fato governava.

Assim, nas palavras do então parlamentar Joaquim Nabuco:

> O Imperador [...] era o crítico de seu governo [...] Em virtude desse caráter arbitral supremo, de que não se despia nunca, o imperador tornava-se o fiscal severo e exigente do pacto, para assim dizer, que fazia com cada ministério. Ele [...] é um moderador, sagaz e bem intencionado, sem prevenções nem intransigências pessoais, das correntes opostas de sentimento público que os acontecimentos e as personalidades vão criando. [...] Não há um gabinete no reinado do qual se possa dizer que foi um instrumento em suas mãos, assim como a verdade é que todos viveram da sua aprovação, porque lhe parecia cada um a representação da atualidade política, o que mais convinha nas circunstâncias. (LYNCH, 2010 apud NABUCO, p. 101).

A diferença do Poder Moderador para a teoria original de Constant era a vitaliciedade dos membros do Senado brasileiro. Conforme previsão do art. 40 da Constituição (BRASIL, 1824), eram eleitos pelas respectivas províncias, em número correspondente à metade dos seus deputados federais, e nomeados pelo Imperador em lista tríplice (BRASIL, 1824, Arts. 41 e 43). Constant, por sua vez, defendia a composição hereditária, e não vitalícia da Câmara Alta.

Mas, justiça seja feita, a própria Revolução ocorrida na França em julho de 1830 emendou a Constituição daquele país, "para adquirir feições mais democráticas, e uma dessas emendas substituiria exatamente o Senado hereditário pelo Senado vitalício". (LYNCH, 2010, p. 102).

No que tange ao sistema de votação durante o período monárquico, o Brasil já teve a utilização do sistema majoritário distrital por 67 (sessenta e sete) anos. De acordo com Porto (2008), esse período compreendeu:

> [...] de 1.855 a 1.860 com distritos de um nome; de 1.860 a 1.875, com distritos de três; de 1.881 a 1.890, com distritos de um; de 1.892 a 1.904, com distritos de três; e, finalmente, de 1.904 a 1.930, com distritos de cinco. (PORTO, 2008, p. 56 e 57).

Vê-se, pois, que por um longo período da sua história, o país utilizou-se do voto majoritário distrital, seja uninominal, seja trinominal, ou seja plurinominal. O referido sistema de votação também compreendeu tanto nas formas unitária, quanto federada de Estado, além das formas monárquica e republicana de governo. Trata-se de um período de utilização similar ao do atual sistema proporcional de votação, vigente desde 1932.

Nesse sentido, citam-se a "Lei dos Círculos", instituída pelo do Decreto n. 842, de 19 de setembro de 1.855, que instituiu o voto distrital; a Lei do Terço, consubstanciada no Decreto n. 2.675, de 20 de outubro de 1.875, que rompeu com o voto distrital e instituiu um sistema proporcional de votação; e a posterior Lei Saraiva, n. 3.029, de 09 de janeiro de 1.881 (PORTO, 2008, p. 48 e 53), que retornou com o sistema distrital. Exemplos esses apenas no Estado Unitário e de Governo Monárquico.

Durante o período imperial, a conformação do sistema distrital de votação, mais propício ao desenvolvimento do sistema bipartidário, permitiu uma coexistência relativamente estável do ambiente partidário, aliada à utilização do Poder Moderador.

Assim, Dom Pedro II dissolveu a Câmara dos Deputados em mais de 10 ocasiões, com a finalidade de propiciar aos dois partidos políticos existentes no sistema bipartidário o revezamento no Poder. Com isso, foram evitadas tentativas de golpes na incipiente experiência nacional de liberdade política[254].

A prerrogativa da utilização do Poder Moderador pelo Imperador, sobretudo no que tange à nomeação dos Senadores em lista tríplice e dissolução da Câmara dos Deputados, possibilitou o adiamento e/ou o acentuamento da oligarquização do sistema político. Não por acaso esse fenômeno se intensificou após o Golpe Republicano, na vigência da subsequente Constituição de 1891.

Ademais, por mais que se vincule a Monarquia com a manutenção do regime escravocrata, ela foi a própria responsável pela abolição da escravidão, mesmo

254 LYNCH, Christian Edward Cyril. **O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no Anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: Um estudo de direito comparado**. In: Revista de Informação Legislativa, ano 47, n. 188, out./dez. p. 103. Brasília: Biblioteca Digital do Senado Federal, 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198714/000901836.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 jan. 2017.

sendo uma medida contrária às bases econômicas e sociais que lhe davam sustentação política. Tal medida apenas foi possível em virtude das prerrogativas de "independência que o trono possuía em relação às elites reunidas no Parlamento" (LYNCH, 2010, p. 103), conferidas ao Poder Moderador, o que propiciou a edição da Lei do Ventre Livre e da Lei Áurea.

Mas o custo foi alto. O império perdeu logo o apoio do setor mais dinâmico da economia nacional, sobretudo de São Paulo, com sua economia cafeeira, baseada na força da mão de obra escrava. Os cafeicultores uniram-se às elites dos núcleos urbanos e ao Exército, que a partir da Guerra do Paraguai reivindicava maior participação política para atender aos seus próprios interesses corporativos e sua pretensão de "sanar o que consideravam vícios da política praticada" em conformidade à teoria do positivismo de Comte.

Assim, em retaliação às forças oposicionistas, unificaram-se na pressão pela instauração da República.

6.5 Da Primeira República ao Estado Novo

Ao se iniciar a abordagem sobre a instituição da República, parte-se da premissa de que o Brasil vive a sua Quinta República[255], por meio de uma qualificação que não possui como fundamento a adoção de uma nova constituição, mas sim, a efetiva mudança do sistema político e social.

A história do Brasil é pródiga em contradições. A Primeira República, ao contrário de ter sido proclamada, foi outorgada pela liderança dos militares, alçados à condição de elite após a Guerra do Paraguai e com a adesão dos liberais, seja de

255 Diferentemente de autores como Marinoni, Mitidiero e Sarlet (2017), os quais entendem que a Constituição de 1934 inaugurou a 2ª República, vigente até a outorga da Constituição de 1937, o presente trabalho concebe o constitucionalismo não apenas como resultado de simples vigência de um documento intitulado de Constituição. Ao contrário, ele é o reflexo do funcionamento de estruturas normativas, políticas, econômicas e sociais. Por essa razão, o documento constitucional de 1934, por mais que tenha trazido avanços como o voto das mulheres, a criação do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Justiça do Trabalho, não teve sequer um tempo mínimo necessário para a alteração da ordem que lhe precedeu em razão do seu curto período de vigência, sendo suas inovações situadas muito mais no campo formal do que efetivamente capaz de alterar a ordem que lhe envolvia. Assim, se podem separar paradigmaticamente os períodos republicanos entre 1889 até 1937, época da instituição do autoritário Estado Novo e, desta data até a sua ruptura, em 1946.

retórica federalista ou apenas “democrática”. Mas a maioria dos adesistas era escravocrata[256].

Independente da posição política dos apoiadores do movimento que eclodiu na derrocada da Monarquia, a maioria dos liberais, até então, não era adepta ao republicanismo, o qual não possuía penetrabilidade na sociedade brasileira. Na última eleição legislativa antes da instituição da República, de um total de 125 deputados, apenas 02 deputados republicanos foram eleitos[257].

Nesse contexto, são interessantes as contribuições de uma abordagem entre direito e literatura para um melhor enfoque sobre o período. Nesse ponto, a visão de Machado de Assis no livro “Esaú e Jacó” (1998) retrata ceticamente a sucessão do governo monárquico pela instituição da República, principalmente no que tange ao envolvimento da sociedade e as implicações da nova ordem constitucional.

Insta salientar que esta transição, tal qual a Independência, ocorreu de forma totalmente atípica em relação à política mundial, mas em conformidade com a passividade da população brasileira, quase em sua integralidade composta por analfabetos, ex-escravos e alheia aos acontecimentos políticos. Por outro lado, esse contexto era um ambiente fértil à apropriação por grupos de influência política, que utilizaram de novas ordens mimeticamente reproduzidas.

A forma da nova ordem (a República) se alterava substancialmente, mas a realidade conservava-se inerte. Sobre tal episódio político, o Visconde de Arantes, em publicação à imprensa, declarou que “diante dos acontecimentos políticos que acabaram de se dar e que mudaram a forma de governo do país, sem que tivesse havido vencidos e vencedores” (FREYRE, 2004).

Em Esaú e Jacó (1998), Machado de Assis retrata as transformações políticas no país, pela transição do governo monárquico e a proclamação da República, constituindo um cenário que se entrelaça como um novo integrante na trama, sobretudo na formação da personalidade das personagens centrais, os irmãos gêmeos.

256 Na história monárquica do país, foram os conservadores quem assumiram a bandeira pela abolição da escravatura, sendo a sua maioria pertencente à elite burguesa e urbana, ao contrário dos liberais, de maioria pertencente à elite agrária da produção cafeeira e defensores da manutenção do modelo escravocrata. Dom Pedro I já era contrário à escravidão até mesmo anteriormente à abolição da escravidão na Inglaterra, propondo, inclusive, que fosse feita de forma gradativa e substituição pelo trabalho livre de imigrantes europeus (LUSTOSA, 2006, p. 256-257).

257 VILLA, Marco Antônio. **A história das Constituições brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011, p. 16.

Neste sentido, a Monarquia seria o retrato mais fiel da personalidade de Pedro, conservador, detalhista, moderado e parcimonioso, enquanto a República era um retrato fidedigno de Paulo, de personalidade irrequieta, extremada, um visionário propício para as mudanças necessárias à ruptura de um regime já consolidado, embora decadente.

Entretanto, ao final, o que se conclui na crítica de Machado de Assis é que, embora a frágil aparência de extrema divergência entre as duas personagens, bem como entre formas de governo, no caso peculiar do Brasil, as semelhanças são agudas. Por sua vez, as diferenças se delimitam apenas quanto às questões de construção discursiva visando dissimular a realidade, com base em fins específicos e manipuláveis.

Fato esse bem exposto na narrativa machadiana quando, na iminência da proclamação da república, o personagem Paulo, à época era estudante de Direito e residia em São Paulo, onde existia a maior base contestadora da Monarquia. Já Pedro residia no Rio de Janeiro, local da nobreza e Corte Imperial.

Em repercussão a estes fatos, Machado de Assis evidencia o distanciamento e a apatia política dos brasileiros, na medida em que o personagem Custódio, proprietário de uma tradicional confeitaria denominada “Confeitaria do Império”, diante da recente proclamação da república, indaga ao Conselheiro Aires, seu amigo, o que fazer com o nome de seu estabelecimento.

O Conselheiro Aires sugeriu-lhe, então, para colocar “Confeitaria da República”. Entretanto, Custódio problematizou sobre a hipótese de restauração do antigo governo, oportunidade em que lhe foi novamente sugerido “Confeitaria do Governo”; “Confeitaria do Império, desde 1860”; “Confeitaria do Império das Leis”; “Confeitaria do Catete”, e, por fim, simplesmente, “Confeitaria do Custódio”. O proprietário, indeciso, ficou de pensar e se retirou da cena e do livro.

É contundente a crítica de Machado de Assis quanto à repercussão dos fatos. Os próprios personagens salientam a incredulidade quanto à manutenção da nova forma de governo, bem como se mostram indiferentes aos acontecimentos, ao se preocuparem não com as consequências da nova forma de governo em suas vidas ou na vida do país. Ao contrário, as suas inseguranças remetiam tão-somente ao aproveitamento do serviço do pintor, a fim de que não precisasse modificá-lo, outra vez e, com isso, pagar novo serviço.

Na mesma obra, o próprio Conselheiro Aires, ao acordar sente algo diferente, mas que ainda não sabe do que se trata. Apenas percebe um pequeno movimento de alguns poucos militares no centro da cidade, diante do silêncio reinante sem, contudo, qualquer evidência. Apenas toma nota do seu teor ao indagar um cocheiro que lhe inteira sobre a tomada do Poder. Noticiado, segue a sua vida. Já outro personagem – Santos, um barão condecorado pelo Imperador - no dia da proclamação do novo governo manteve a sua rotineira reunião com amigos para jogo de cartas.

Os irmãos eram gêmeos, na mesma medida de seus interesses e da construção de seus discursos. Univitelina também era a aplicação dos dois regimes políticos na mesma realidade social. Ao final da narrativa, Pedro muda de opinião e passa a aceitar a República, enquanto Paulo passa a contestar a forma como ela estava sendo conduzida.

É patente a contestação sobre a legitimidade de um movimento político de tal magnitude, sem que tenha havido qualquer manifestação e participação civil.

A República no Brasil sempre foi um instrumento formal e hábil para a prática do Poder pela conveniência e oportunidade, tão bem utilizado nos ideais republicanos para retirar do Poder uma família europeia, ou perpetuar-se pela hereditariedade a elite brasileira. O jogo político mudou, mas o cenário se manteve.

Por essa razão, Lynch (2010) é enfático ao contextualizar a relação entre o Poder Moderador e o período relativamente longo de vigência da Monarquia no Brasil, em comparação com a duração dos instáveis governos que lhe sucederam:

> Se nos fosse indagado se o invento teórico de Constant teve êxito em sua finalidade, dadas as condições em que se encontrava o Brasil na segunda metade do século XIX, a resposta é francamente afirmativa: estabilizou o poder, garantiu, à medida do possível, os direitos políticos e alguns direitos civis fundamentais, por mais de quarenta anos. O fim do Poder Moderador com a República trouxe tudo aquilo que para Constant era o de mais deplorável para uma nação: revoluções (da Armada e Federalista, em 1893), revoltas (de Canudos, em 1897; da Vacina, em 1904; da Chibata, em 1910; do Contestado, na segunda década do século), desrespeito aos direitos fundamentais (devido aos estados de sítio, nacionais ou locais) e crises institucionais intermitentes (insurreições dos tenentes, em 1922; intervenções violentas nos Estados durante o governo Hermes da Fonseca). (LYNCH, 2010, p. 103).

A adesão dos liberais à tomada republicana do Poder foi um atalho pragmático. A ruptura da Monarquia, que possuía certa estabilidade política, tornou excepcional a perenidade das instituições e dos regimes políticos no país.

A partir da Constituição de 1891 (BRASIL) o Estado foi constituído na forma federal e com a tripartição das funções do Poder, cada uma com o seu órgão de cúpula, de maneira análoga ao modelo norte-americano, embora, na prática, com uma concentração de atribuições verticalizada na figura da União e um distanciamento dos Municípios e Estados-membros.

Esse distanciamento manteve o caráter do localismo nas práticas econômicas e organizações sociais que vigiam à época da Monarquia, razão pela qual, muitos autores[258] destacam que não houve nenhuma alteração substancial de ordem social ou política no país após a derrocada do império.

O que houve, de fato, foi a exacerbação dos regionalismos no período que ficou conhecido como o do Coronelismo e, em nível federal, a política do café-com-leite, onde Minas Gerais e São Paulo, com maior população e projeção econômica se revezavam no controle do Executivo Federal.

Como premissa, entende-se que a existência de uma Constituição liberal não significa a existência de uma efetiva ordem liberal, não acarreta, por si só, a guinada nos rumos de qualquer país. Ao mesmo tempo em que uma Constituição conforma a ordem em que ela é vigente, ela também é conformada pelas peculiaridades da ordem e da sociedade que a envolvem.

A ilusão dos militares que outorgaram a República foi de que a simples reprodução do modelo político estadunidense possuiria o condão de alterar a realidade brasileira imaginada por eles em seus gabinetes e quartéis. Nada mais do que uma ilusão e de um exercício de fé depositado em um único instrumento normativo denominado Constituição. Segundo Disraeli (1936), “As instituições sozinhas não podem criar uma nação”. (HAMBLOCH, 1936, apud DISRAELI, 1936, p. 58).

Constituição e Constitucionalismo são institutos distintos. A Constituição é um importante produto do Constitucionalismo, mas não o único. Por sua vez, o Constitucionalismo está intimamente ligado a uma perspectiva de limitação do Poder, muito antes da existência da própria concepção de Democracia, sendo ele o responsável pela concepção atual de Democracia, um produto de séculos da evolução daquele nas experiências de limitação dos Poderes.

258 Sobre o tema, ver “Os donos do Poder”, de Raymundo Faoro (2008).

O exemplo paradigmático é o Constitucionalismo histórico inglês, o qual não possui uma Constituição escrita, mas sim uma centenária construção de práticas e costumes limitadores do Poder político, além de diversos documentos garantidores da sociedade, como a Magna Carta, o "*Bill of Rights*"; a "*Petition of Rights*" e os diversos precedentes judiciais típicos da "*Common Law*".

Portanto, a normatividade de uma Constituição está intrinsecamente vinculada à realidade que a envolve, em uma contínua conformação entre ambas. Nesse sentido, observa Hambloch (1936):

> [...] O que estava em jogo era dar ao novo cidadão a ilusão de uma Constituição inteiramente nova como a única garantia sólida da liberdade republicana. A ilusão não durou muito! A lei constitucional republicana foi aprovada a 24 de fevereiro de 1891. No dia 3 de novembro desse mesmo ano o primeiro Presidente constitucional da República dissolveu o Congresso e declarou um estado de sítio. Todos os presidentes brasileiros subseqüentes, com duas exceções, prestaram-lhe homenagem da mais sincera adulação, imitando-o. (HAMBLOCH, 1936, p. 57).

Como se percebe, ao contrário de ampliar as liberdades individuais, tais como indicadas formalmente no corpo da Constituição de 1891 (BRASIL), o governo republicano rapidamente evoluiu para um recrudescimento político e de instabilidade das instituições.

Prova disso foram os sucessivos estados de sítio editados e a dissolução do Congresso por Deodoro da Fonseca, já no dia 03 de novembro de 1891, ou seja, no mesmo ano em que fora promulgada a nova Constituição. Em igual medida insere-se a recusa de Floriano Peixoto em cumprir o disposto no Art. 42 da recente Constituição (BRASIL, 1981), que determinava a convocação de eleições diante da renúncia de Deodoro da Fonseca, o que não ocorreu.

Ademais, três exemplos são paradigmáticos dos rumos inaugurados pela nova ordem constitucional republicana. No primeiro deles, durante o período do segundo Império brasileiro, em não raras oportunidades era possível observar um Dom Pedro II já idoso caminhando pela Rua do Ouvidor, tendo, maliciosamente ao seu encalço, jornalistas bradando a queda da Monarquia, por meio da panfletagem do periódico "A República". Entretanto, em nenhum momento havia a retaliação policial em razão da tolerância política do regime então vigente[259].

259 HAMBLOCH, Ernest. **SUA MAJESTADE O PRESIDENTE DO BRASIL: Um Estudo do Brasil Constitucional (1889-1934).** Coleção Temas Brasileiros, 13. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1936, p.66.

Por sua vez,

> [...] Foi reservado aos ditadores republicanos subsequentes inventar leis de imprensa e a aplicação do estado de sítio como uma espécie de Doutrina Monroe interna, para suprimir a opinião pública no Brasil, a pretexto de manter a ordem. (HAMBLOCH, 1936, p. 67).

Hambloch (1936) aponta neste sentido que:

> A opinião pública, uma imprensa livre, tradições de liberdade e a liberdade política são as garantias reais da relativa liberdade norte-americana. Elas nada têm a ver com a Constituição, cujas deficiências algumas vezes são capazes de corrigir. Operam a despeito da Constituição; e não devido a ela. Existiam antes dela. (HAMBLOCH, 1936, p. 66).

O segundo exemplo de verticalização do sistema político consiste na Emenda Constitucional de 1891 (BRASIL, 1926), que alterou o Art. 37, §1º., para permitir ao Presidente da República a oposição de veto parcial aos Projetos de Lei do Legislativo. Até então era possível apenas a oposição de veto absoluto às proposições apresentadas, o que conferia cautela ao ímpeto do Executivo, já que poderia conter, no texto original, medidas de seu interesse em serem mantidas.

Tal modificação conferiu um exacerbamento do Poder Executivo, já que a oposição de vetos parciais aos projetos de lei resultaria em um ônus muito maior ao Congresso Nacional, no sentido de mobilizar-se para atingir o quórum da maioria absoluta em Plenário para derrubá-los, do que na hipótese de um veto absoluto aos seus Projetos de Lei aprovados. Por outro lado, implicou em uma redução do desgaste que sofreria o Presidente da República ao opor os vetos parciais ao invés dos absolutos, em face das proposições legislativas.

Todas as Constituições que se sucederam mantiveram essa previsão de faculdade do Chefe do Executivo opor vetos parciais aos Projetos de Lei aprovados pelo Congresso Nacional.

O terceiro exemplo consiste na referida Emenda à Constituição de 1891 (BRASIL, 1926) que também ampliou o rol do Art. 6º. da Constituição (BRASIL, 1891), que elenca as possibilidades de intervenção federal da União nos Estados-membros, bem como restringiu a teoria ampliativa do *habeas corpus* construída no Superior Tribunal Federal (STF), principalmente pelo engajamento de Ruy Barbosa, em virtude da ausência de previsão de Mandado de Segurança. Desde então, e até a promulgação da Constituição de 1934, quando foi previsto pela primeira vez o Mandado de Segurança (BRASIL, art. 113, alínea 33), os direitos líquidos e certos individuais ficaram desamparados legal e jurisprudencialmente.

Uma crise política na sucessão do presidente Washington Luís resultou na Revolução de 1930, quando foi rompido o acordo entre mineiros e paulistas para a ocupação da Presidência da República. Com efeito, o gaúcho Getúlio Vargas, apoiado por Minas Gerais, pela Paraíba e pelo seu Estado natal, o Rio Grande do Sul, assumiu o Poder e, em 1934, foi proclamada uma nova Constituição.

Nesse período houve inovações, como o primeiro Código Florestal (BRASIL, 1934) e o primeiro Código Eleitoral pelo Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (BRASIL, 1932), que criou a Justiça Eleitoral e o Sufrágio Universal.

A Constituição de 1934 (BRASIL) possuiu um viés social e nacionalista, com a inauguração da intervenção do Estado no domínio econômico, por meio do seu título – Da Ordem Econômica e Social – Arts. 115 a 145. (CLARCK, 2001, p. 81). Além disso, pela primeira vez houve uma preocupação com a efetividade da autonomia municipal, com a discriminação de impostos e taxas privativos dos municípios, (BRASIL, Art. 13, §2º., Art. 8º., §2º. e Art. 10, parágrafo único, 1934), além de repasse dos Estados, a fim de viabilizar sua autogestão. Ainda assim, eram atributos ínfimos para uma autonomia municipal plena.

Por sua vez, a nova Constituição não conteve a fragmentação partidária, que compromete a representatividade do sistema político cujos resultados afetam a própria estabilidade político-institucional. Além disso, sua curta duração não permitiu a consolidação de efetivas alterações na realidade política, econômica e social do Brasil.

A já observada hipertrofia do Executivo, identificada com o Presidencialismo Imperial também pode ser relacionada ao fim do sistema bipartidário. Isso porque o acentuado pluripartidarismo contribuiu para a fragmentação do sistema partidário e a consequente perda da sua força de articulação política estratégica, apropriação pelas oligarquias regionais, enfraquecimento de seus poderes de mobilização e representação popular, bem como do controle sobre os atos do Executivo.

Essa visão cética sobre as deficiências da fragmentação do recente sistema pluripartidário já era objeto de análise de Borges de Medeiros (2010), influente governador do Rio Grande do Sul, parlamentar e candidato à Presidência da República, em oposição a Getúlio Vargas após a Revolução de 1930. Para Medeiros (2010):

> “Duma parte os textos constitucionais, e doutra a carência de controle, que só os grandes partidos e uma opinião pública consistente poderiam exercer, propiciariam o fenômeno da hipertrofia do poder presidencial. O fato da inexistência de partidos nacionais e de uma opinião pública, no Brasil, criou um ambiente assaz favorável ao governo pessoal, que o presidente podia exercer livremente e com relativa facilidade, sem mesmo possuir dotes e habilidades excepcionais”. (LYNCH apud MEDEIROS, 2010, p. 105).

Já Soares (1981) esclarece de forma precisa esse período, ao afirmar que:

> [...] No caso da República Velha, o nível de ideologização da política era muito baixo, havendo pouca diferença entre as ideologias e, portanto, entre as bases de controle do aparato estatal e, consequentemente, dos recursos públicos e dos meios de coerção. Em eleições razoavelmente livres, o baixo nível de ideologização implica um maior papel do aparelho organizacional, que passa a ser um dos poucos fatores determinantes da mobilização e do êxito eleitoral. Em boa medida, esta parece ter sido a situação em 1945, quando se iniciou o movimento de conscientização e mobilização das classes sociais, e de ideologização do sistema político com fins eleitorais. Nestas eleições foi grande o peso da organização partidária. (SOARES, 1981, p. 11).

Na literatura atual, é possível serem observados vários elogios à Constituição de 1934 (BRASIL), por trazer avanços, principalmente no que tange aos direitos sociais. Todavia, ela não estabilizou a fragmentação partidária e a relação entre as funções do Poder, com o Executivo ainda mais hipertrofiado pelas disposições da economia dirigida, conforme disposto no texto constitucional.

Por isso, não se pode creditar unicamente aos atores políticos a ruptura do sistema político que logo se sucedeu em 1937 com a instituição da ditadura Vargas no Estado Novo. As fragilidades da ordem constitucional então vigente também devem ser responsabilizadas.

Nesse sentido, é interessante a concepção de Borges de Medeiros (2010) sobre a reinserção do Poder Moderador para a estabilização do então caótico sistema político. Todavia, Medeiros adaptou esse Poder ao conjugar em um único modelo os sistemas Presidencialista e Parlamentarista, ou seja, na vanguarda do que é o atual sistema semipresidencialista.

É importante a menção de que a implantação dos sistemas semipresidencialistas ocorreu na Europa, efetivamente após a Segunda Guerra Mundial, ou seja, depois de transcorrido o lapso temporal de mais de uma década da pioneira elaboração de Borges de Medeiros (2010). Para tanto, esse mesmo autor redigiu, em 1933, um anteprojeto a ser utilizado como parâmetro para as

deliberações da Assembleia Constituinte daquele ano. Em sua teorização, o Presidente da República assumiria o papel da moderação do sistema político:

> Fora da atmosfera dos partidos e posto na posição de livrar-se de qualquer influxo dos interesses e paixões do mundo político, há ele de reunir os predicados e requisitos que fazem o verdadeiro magistrado [...]. Separado dos poderes executivo, legislativo e judiciário, ele constituirá o quarto poder do Estado, o Poder Moderador da República. (LYNCH apud MEDEIROS, 2010, p. 105).

Para Borges de Medeiros[260], esse sistema político conferiria a legitimidade necessária para o exercício do Poder Moderador pelo Presidente da República, uma vez que ele seria eleito diretamente pelo Sufrágio Popular para um mandato de 04 (quatro) anos. Caso nenhum candidato à Presidência da República alcançasse a maioria absoluta dos votos, seria escolhido pelo Parlamento, entre os dois primeiros colocados no pleito eleitoral.

Seria possível uma única reeleição ao cargo de Presidente da República, desde que obtivesse três quartos dos votos nas eleições subsequentes.

Incumbiria ao Presidente da República a escolha dos Ministros de Estado, a ser presidido pelo Primeiro-Ministro, mas condicionada à aprovação pelo Legislativo unicameral. Após a posse dos Ministros eles se tornariam inamovíveis, salvo nas hipóteses de: (i) conflito entre as suas posições com o Legislativo, oportunidade em que o Presidente da República poderia demitir o Gabinete Ministerial ou mesmo convocar plebiscito popular para a decisão sobre a demissão do gabinete ou a dissolução da Assembleia Legislativa; (ii) quando não houver cooperação do Gabinete Ministerial ou de um de seus membros com o exercício do Poder Moderador; (iii) mediante solicitação do Primeiro-Ministro no caso de divergência entre ele e um dos membros do Gabinete.

Borges de Medeiros (2010) também previu a faculdade de o Legislativo destituir o Presidente da República. Tal hipótese ocorreria nos casos definidos como crimes de responsabilidade, comuns ou de incapacidade física ou psicológica, como também na hipótese de o Presidente da República tentar impor sempre a

260 LYNCH (apud MEDEIROS, 2010) **O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no Anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: Um estudo de direito comparado**. In: Revista de Informação Legislativa, ano 47, n. 188, out./dez. p. 106-110. Brasília: Biblioteca Digital do Senado Federal, 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198714/000901836.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 jan. 2017.

ascendência do seu partido sobre o Gabinete Ministerial, ou tentar influenciar nas eleições do Legislativo, com a finalidade de concentração de Poderes.

Entretanto, para a referida destituição do Presidente da República, Borges de Medeiros (2010) condicionava à convocação de Plebiscito por 2/3 (dois terços) dos parlamentares. Caso a população se manifestasse pela manutenção do Presidente da República, a Assembleia Legislativa seria automaticamente dissolvida.

Nos casos de efetiva destituição do Presidente, após a aprovação da denúncia pelo Parlamento nos casos de crimes comuns, ele seria submetido a processo e julgamento perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Nos casos de crimes de responsabilidade, ele seria submetido a processo e julgamento perante um Tribunal Especial formado por 03 (três) magistrados do STF e 03 (três) deputados federais eleitos pela Assembleia Nacional, oportunidade em que, aprovada a acusação, seria ele suspenso de suas funções até a conclusão do processo.

Portanto, a proposição de Borges de Medeiros (2010) era muito interessante, sobretudo se analisada à realidade que vivia o país e o mundo. Entretanto, foi outorgada uma nova Constituição em 1937 (BRASIL) e inaugurada a Segunda República, também designada por Estado Novo.

Em outubro de 1945 houve a queda do Estado Novo, sucedido pela Terceira República, com a proclamação de uma nova Constituição (BRASIL, 1946), a redemocratização política e, especialmente, a configuração dos partidos políticos. Contudo, em março de 1964 quando os militares ascenderam ao Poder, em uma ruptura do sistema político, instituiu-se a Quarta República.

No dia 05 de outubro de 1988, nova Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988) restabeleceu a democracia no país, dando início, então, à Quinta República, ainda vigente.

A seguir, serão tratados esses os principais momentos descritos e suas contribuições para o atual momento político do país. Atenção especial será dada á forma como o sistema presidencialista se portou em cada momento de crise, como se adaptou em processos miméticos e o modo em que se consolidou na gênese do Brasil, por meio dos grandes protagonistas de sua evolução: o Estado e o Presidente da República.

6.6 O governo autoritário do Estado Novo e a crise partidária

6.6.1 A descrença na democracia liberal: a mimese e o oportunismo como soluções

No dia 10 de novembro de 1937, às vésperas das eleições para presidente disputadas por José Américo de Almeida e Armando de Salles Oliveira, o então Presidente Vargas suspendeu os procedimentos para a disputa eleitoral, interrompeu as atividades do Congresso Nacional e a representatividade dos partidos políticos. Nessa mesma data, Vargas outorgou a Constituição (BRASIL, 1937) e justificou os seus atos com o seguinte discurso:

> O homem de Estado, quando as circunstâncias impõem uma decisão excepcional, de amplas repercussões e profundos efeitos na vida do País, acima das deliberações ordinárias da atividade governamental, não pode fugir ao dever de tomá-la [...]. Por certo, essa situação especialíssima só se caracteriza sob aspectos graves e decisivos nos períodos de profunda perturbação política, econômica e social. [...] o Governo continuou, no período legal, a tarefa encetada de restauração econômica e financeira e, fiel às convenções do regime, procurou crear, pelo alheiamento às competições partidárias [...]
> Nos períodos de crise, como o que atravessamos, a democracia de partidos, em lugar de oferecer segura oportunidade de crescimento e de progresso, dentro das garantias essenciais à vida e à condição humana, subverte a hierarquia, ameaça a unidade pátria e põe em perigo a existência da Nação, extremando as competições e acendendo o facho da discórdia civil.
> [...]
> O sufrágio universal passa, assim, a ser instrumento dos mais audazes e máscara que mal dissimula o conluio dos apetites pessoais e de corrilhos. Resulta daí não ser a economia nacional organizada que influi ou prepondera nas decisões governamentais, mas as forças econômicas de caráter privado, insinuadas no poder e dele se servindo em prejuízo dos legítimos interesses da comunidade.
> [...] O caudilhismo regional, dissimulado sob aparências de organização partidária, armava-se para impor à Nação as suas decisões, constituindo-se, assim, em ameaça ostensiva à unidade nacional.
> [...]
> Não obstante o esforço feito para evitar os inconvenientes das assembléias exclusivamente políticas, o Poder Legislativo, no regime da Constituição de 1934, mostrou-se, irremediavelmente, inoperante.
> [...]
> Restauremos a Nação na sua autoridade e liberdade de ação: — na sua autoridade, dando-lhe os instrumentos de poder real e efetivo com que possa sobrepor-se às influências desagregadoras, internas ou externas; na sua liberdade, abrindo o plenário do julgamento nacional sobre os meios e os fins do Governo e deixando-a construir livremente a sua história e o seu destino. (VARGAS, 1937).

No período republicano, nenhum outro regime alterou tão profundamente as bases políticas e sociais do Brasil do que o instituído pelo Estado Novo.

Curiosamente, trata-se de um período pouco abordado da história nacional, que, dentre os regimes autoritários, confere maior enfoque aos governos militares.

Não obstante à falta de estudos, os efeitos deste período são até hoje observados, não sendo raras as vezes em que suas práticas de manutenção e de consolidação no Poder são estrategicamente mimetizadas. A história é cíclica.

Clifford Gertz (1982) analisa o papel e a relevância que as ideologias passam a ter nos momentos de crises e de desorientação de uma sociedade:

> [...] As ideologias são sistemas de símbolos e estes são fontes extrínsecas de informação em termos das quais a vida humana pode ser padronizada – mecanismos "extrapessoais para a percepção, compreensão, julgamento e manipulação do mundo. Os padrões culturais – religioso, filosófico, estético, científico, ideológico – são 'programas': eles fornecem um gabarito ou diagrama para a organização dos processos sociais e psicológicos.
> Quando a influência da tradição diminui em uma sociedade, quando os comportamentos cotidianos não fornecem uma imagem aceitável do processo político, as *ideologias* tendem a assumir um papel de destaque. As ideologias ressurgem como resposta à perda de orientação e representa, "mapas de uma realidade social problemática e matrizes para a criação de matrizes coletivas." (GERTZ apud GOMES, VELLOSO, OLIVEIRA, 1982, p. 9 e 10).

O mundo passava por esse período de crise de identidade, advinda das deficiências do modelo político, em que as democracias liberais eram contestadas em grandes potências. Isso ocorria nos Estados Unidos, com a já abordada eleição de Roosevelt e as medidas do "*New Deal*"; na Europa, com a ascensão de Salazar em Portugal; do Nacional Socialismo de Hitler, na Alemanha, no Fascismo de Mussolini na Itália, e no Socialismo Russo, que se expandia pela Ásia.

Nos períodos de inflexão, as tradições sociais ou são reforçadas ou são enfraquecidas, criando um momento propício ao florescimento de ideologias para reintegrar-se à sociedade. Mas as ideologias são símbolos que buscam padronizar o comportamento social e, na maioria das vezes, nada trazem de novo, mas apenas o resgate e a reutilização de práticas e concepções já testadas, sob um novo aspecto.

O Estado Novo revigorou com mais força a tradição estatista centralizadora do país, que estava desgastada com o regime republicano federalista, imerso em disputas de localistas de Poder entre os Estados-federados pelas elites municipais.

Para tanto, utilizou-se do Nacionalismo e do Autoritarismo que estavam em ascensão na Europa, para serem adaptados, por meio de uma forte política de propaganda e de educação, como ocorreram nos países que lhes serviram de

modelo, principalmente a Polônia, cuja Constituição foi outorgada em 23 de abril de 1935, razão pela qual a Constituição de Getúlio foi apelidada de “A Polaca”[261].

A Carta de 1937 (BRASIL) conferiu ao Poder Executivo um substancial fortalecimento em face dos demais. Ela aumentou o rol de suas competências legislativas, principalmente pela instituição do Decreto-Lei nas matérias de competência da União, seja durante os períodos de recesso do Legislativo, seja durante a dissolução da Câmara dos Deputados, ou nos casos de organização da Administração Federal e o comando das Forças Armadas[262].

Além disso, caso houvesse a declaração de inconstitucionalidade de uma lei pelo STF, o Presidente da República poderia submeter o dispositivo normativo para nova apreciação do Congresso Nacional, caso entendesse necessário para o “bem comum do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional”[263]. Nessa oportunidade, atingido o quórum de dois terços em cada Casa Legislativa, seria declarada a sua constitucionalidade e revogada a decisão judicial.

Uma demonstração do Autoritarismo do período em questão foi a simples desconsideração, pelo Presidente Vargas, do Art. 187 da Constituição (1937), que determinava a submissão do novo texto constitucional a plebiscito popular, na forma regulada por decreto presidencial. Isso nunca ocorreu.

6.6.2 A formação doutrinária e ideológica

A ascensão de Vargas ao Poder não foi um ato isolado e individual. Ele liderou um movimento apoiado pela maioria das oligarquias estaduais, membros da Igreja Católica e dos militares, além da elite econômica e intelectual. A Revolução de 1930 teve fundamentação na tese consagrada de Oliveira Viana (1982), segundo o

261 MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p.243.

262 BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 10 de julho de 1937, art5s. 13 e 14. Republicado em 11 de novembro de 1937. Republicado em 18 de novembro de 1937. Republicado em 19 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em: 11 mar. 2018.

263 BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 10 de julho de 1937, art. 96, Parágrafo Único. Republicado em 11 de novembro de 1937. Republicado em 18 de novembro de 1937. Republicado em 19 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em: 11 mar. 2018.

qual para assegurar a sociedade liberal era necessária a adoção de um Estado forte, por meio de um sistema autoritário que eliminasse a impunidade vigente.[264]

O pensamento de Oliveira Viana (1982) foi aperfeiçoado ao longo das décadas de 20 e 30 pelo jurista Francisco Campos, que buscou legitimar o Autoritarismo e uma maior centralização do Estado, eclodindo no golpe de 1937 e na decretação do Estado Novo. Segundo Oliveira (1982), o pensamento dos anos 30 no Brasil e a formação doutrinária do Estado Novo foram marcados por três grandes eixos: o Elitismo; o Conservadorismo e o Autoritarismo.

Mas não apenas o Liberalismo possuía vícios insanáveis, como também o Socialismo, com a sua propensão ao internacionalismo e ao materialismo dialético, que reduziam os problemas sociais a uma guerra de classes e, em contrapartida, se distanciava das peculiaridades de cada povo, da sua nacionalidade e tradições.

Após a Semana da Arte Moderna, em 1922, a classe intelectual do Brasil se estabeleceu nos debates de ordem política e social. Almir de Andrade, Francisco Campos e Azevedo Amaral concebiam a classe intelectual como a responsável para a unificação da cultura e da política às tradições realmente nacionais.

Era uma visão determinista do Progresso, em que o:

> "elitismo, ao se basear no fato natural e demonstrável da desigualdade humana, contribuía para aumentar a descrença na doutrina da sabedoria popular e no critério da maioria para a organização do governo" (OLIVEIRA, 1982, p. 16).

Por sua vez, o Conservadorismo não constituiria a manutenção da situação vigente, mas sim a "concepção do mundo onde a ordem, a hierarquia e a tradição têm papel preponderante." (KARL MANNHEIM apud OLIVEIRA, 1982, p. 16).

O último grande eixo, o Autoritarismo, possuía a complementação do Nacionalismo no processo de formação do Estado nacional. Este possuía o atributo da soberania em um dado território, exercido por um governo unificador "movido pelos ideais de justiça, de democracia social, mas, acima de tudo, o rege uma 'razão de Estado'." (OLIVEIRA, 1982, p. 16).

Já o Estado fascista concebe Estado e indivíduo como uma síntese indivisível. Para Reale, "não há antagonismo entre liberdade e autoridade, entre sociedade e indivíduo" (OLIVEIRA apud REALE, 1982, p. 19).

---

264 GARSCHAGEN, Bruno. **Pare de Acreditar no Governo: Porque os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado.** 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2015, p.159.

A soberania pertence ao Estado e, por isso, os seus fins superam os dos indivíduos. É a materialização do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado que, meramente reproduzido sem contextualização, ainda produz distorções no Brasil pós-moderno, por meio da confusão elementar entre os conceitos de público e de Estado.

Contudo, há diferenças significativas entre o Fascismo e o Estado Novo brasileiro, dentre elas, a concepção dos partidos políticos. Enquanto o regime fascista estrutura-se tendo o partido político como o seu núcleo principal de representação, de disseminação ideológica e de ocupação na dilatada estrutura burocrática do Estado, o Estado Novo colocou os partidos na clandestinidade.

O próprio Vargas criticou, logo em seu discurso inaugural do regime, a "democracia de partidos", que "ameaça a unidade pátria e põe em perigo a existência da Nação, extremando as competições e acendendo o facho da discórdia civil". (VARGAS, 1937). Nesse contexto, o Sufrágio Universal também estaria a serviço da manipulação partidária.

Outra diferença entre os dois regimes está na relação institucional com as Forças Armadas. Segundo Cândido Mota Filho (1982), enquanto os regimes fascistas militarizam as suas próprias forças por meio de milícias, em competição com as regulares das Forças Armadas, tal fato não ocorreu no Estado Novo brasileiro, salvo em uma única experiência da milícia integralista, descartada logo após a instalação do regime. (GOMES, VELLOSO, OLIVEIRA apud MOTA FILHO, 1982, p. 25).

O nacionalismo é um elemento comum a ambos os regimes. No Estado Novo a nação foi tratada como "uma entidade que transcende a vontade e a vida dos indivíduos porque ela é concebida como existindo objetivamente, separada da consciência dos indivíduos". (OLIVEIRA apud GENTILE, 1982, p. 27). A nação preexistiria ao Estado, que a reconhece, mas que torna o povo dele dependente para que, com a sua autoridade, afirme a nacionalidade e os seus atributos característicos.

Em ambos os regimes, o indivíduo nada mais é do que um instrumento para que o Estado cumpra, por meio da sua autoridade, os ideais da nação, o que pode ser percebido, também, no discurso inaugural do Estado Novo, por Vargas (1937):

> Enquanto assim procedia, na esfera estritamente política, aperfeiçoava a obra de justiça social a que se votara desde o seu advento, pondo em prática um programa isento de perturbações e capaz de atender às justas reivindicações das classes trabalhadoras, de preferência as concernentes às garantias elementares de estabilidade e segurança econômica, sem as quais não pode o indivíduo tornar-se útil à coletividade e compartilhar dos benefícios. (VARGAS, 1937).

O Estado investiria na transformação da sociedade agrária, oligárquica e analfabeta em uma sociedade urbana, industrial e alfabetizada. Havia a crença de que o Estado seria o principal elemento para a superação do país em relação às economias mundiais. Ele seria o ator principal do enredo, enquanto a coadjuvante iniciativa privada lhe daria o suporte necessário. Por sua vez, a sociedade seria beneficiada e protegida pelo Estado paternalista dos riscos a serem enfrentados.

Tal discurso era muito próximo de características à época observadas nos regimes fascistas, conforme analisa Cândido Mota Filho (1982):

> No fascismo desaparece o cidadão para dar lugar ao homem social [...] A iniciativa privada seria o instrumento mais eficaz de realização dos interesses nacionais. Para tanto perderia o caráter livre da economia capitalista para ser instrumento social da nação. [...] O partido seria o grande suporte do Estado; ao Estado, o partido levaria a seiva para o equilíbrio e a saúde da vida nacional. (MOTA FILHO, 1982, apud GOMES, VELLOSO, OLIVEIRA, 1982, p. 21).

Seria a suplantação do liberalismo pelo capitalismo orientado, no qual a livre iniciativa deveria estar a serviço do Estado e conforme por ele planificado, para a consecução do bem-comum. É a ilusão estatista que sempre alimentou o imaginário brasileiro, mas agora engendrado como política de Estado e em níveis exponenciais.

De acordo com Garshagen (2015), havia ao menos duas possibilidades de se realizar esse objetivo pelo Estado:

> [...] desenvolver uma política social ‘voltada para o bem-estar das massas’ e prometer ou criar ‘benefícios adicionais para seus funcionários’. Com isso, o Estado patrimonial atribui para si ‘o título de pai do povo’. De pai do povo para pai dos pobres foi um pulo. (GARSHAGEN, 2015, p. 74).

Pragmaticamente, os líderes estatistas não mediram esforços para atingirem os seus intentos.

6.6.3 O papel dos intelectuais na formação ideológica do regime

O que de mais inédito o Estado Novo trouxe para a política brasileira foi a apropriação dos meios de comunicação, artísticos e intelectuais, para a disseminação da sua ideologia. Todavia, foi apenas uma mimese do que já faziam com êxito o Fascismo na Itália, no Nacional Socialismo alemão, de Hitler, e no Socialismo russo.

O seu órgão propulsor foi o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), criado em 1939 e subordinado ao Presidente da República, com penetração em todos os estados-membros. Aos intelectuais incumbiria a Revolução Branca citada por Gramsci[265], que os divide em dois grupos: os criadores e os divulgadores, no enraizamento do regime através da educação e da cultura massificados.

A partir de uma visão determinista de progresso, as elites, entre elas a intelectual, teriam o importante papel no desenvolvimento social de conciliar o moderno às tradições nacionais. Era uma nova forma de apropriação política.

Segundo Oliveira (1982),

> A relação entre o intelectual e o político é destacada pelo próprio Vargas no discurso de ingresso na Academia Brasileira de Letras, em 1943. Para ele, desde a fundação da Academia, políticos e intelectuais caminharam separadamente, expressando o "desdém recíproco e a mútua desconfiança. [...] Só no terceiro decênio deste século operou-se a simbiose necessária entre homens de pensamento e de ação" [...] Esse discurso expressa o reconhecimento dos intelectuais enquanto agentes de um processo de transformação nacional, ao mesmo tempo em que os constitui em atores políticos de primeira grandeza, ao convocá-los para a tarefa de emancipação cultural. (OLIVEIRA, 1982, p. 34).

Em 1941 foi criada a Revista Cultura Política, sob a coordenação de Almir de Andrade, como revista oficial do regime e vinculada diretamente ao DIP. Ela possuía divulgação massiva no país, com a presença de intelectuais na abordagem de conteúdos diversos, para conferir certa neutralidade e descompromisso editorial[266]. Entretanto, ela possuía a seção '*o pensamento político do presidente*', com o

265 GRAMSCI, Antônio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1979, p. 11.

266 Dentre os intelectuais que contribuíram nas seções da revista Cultura Política estavam Gilberto Freire, Ademar Vidal, Nelson Werneck Sodré, Cassiano Ricardo, Azevedo Amaral, Francisco Venâncio Filho, Jaime de Barros, Pedro Dantas (Prudente de Morais Neto), Álvaro Vieira Pinto, José Maria Belo, entre outros. (Oliveira, 1982, p. 33)

registro de todas as publicações recentes e relevantes sobre Vargas e o Estado Novo[267].

Almir de Andrade entendia que os conceitos de nação e de cultura são integrados. A nação seria um nível aperfeiçoado da cultura e, por isso, o Nacionalismo constituiria um imperativo no determinismo do progresso nacional.

Portanto, o Nacionalismo seria a forma de expressão e de defesa da sociedade, de modo que a visão determinista do autor se esforçava em resgatar os elementos do passado que seriam caracterizadores do Brasil e sinal de sua posição única do mundo, vocacionada para o progresso e liderança.

Para Andrade (1982)[268] o Brasil teve o privilégio de ter sido colonizado pelos portugueses, que foram bem sucedidos em se adaptarem ao rude clima tropical e às culturas negras e indígenas, ao invés de preteri-las. Tal fato trouxe a originalidade da raça brasileira, que possuía traços de todos os povos, mas sem se confundir com nenhum. Era uma óbvia apropriação dos discursos europeus de superioridade racial, embora se baseassem na homogeneidade como critério de superioridade.

Andrade (1982) sustentava ainda as qualidades da Monarquia brasileira, que conservou os regionalismos sob a condução do Poder centralizado do Imperador e do seu Poder Moderador. No âmbito doméstico, a tradição patriarcal das famílias também havia conservado na sociedade a submissão a um poder central.

A construção do referido discurso legitimava o Autoritarismo do Estado Novo e desconstruía a Revolução Republicana de 1889, por ela não ter compreendido a realidade brasileira e apenas copiado os modelos político dos EUA e França[269], sem adaptações às especificidades do Brasil. Por essa razão o país estaria sem referências, imerso em disputas regionais e fragmentado politicamente.

Já o Liberalismo dos republicanos teria sido um desvio histórico que resultou nas desigualdades e na exacerbação do individualismo. Apenas a lei de um Estado forte poderia corrigir essa situação, pois a sua “força é o único meio de realizar

267 VELLOSO, Mônica Pimenta. **Cultura e Poder Político: Uma Configuração do Campo Intelectual**. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. Estado Novo: Ideologia e Poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, p.71.

268 ANDRADE apud OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **Tradição e Política: O pensamento de Almir de Andrade**. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. Estado Novo: Ideologia e Poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1982, p.41-42.

269 ANDRADE apud OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **Tradição e Política: O pensamento de Almir de Andrade**. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. Estado Novo: Ideologia e Poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1982, p.43.

eficientemente qualquer ideal de ordem, de trabalho, de distribuição de riquezas e de felicidade humana". (OLIVEIRA apud ANDRADE, 1982, p. 39).

O discurso ideológico de Andrade (1982) em crítica ao modelo republicano, tal como implantado no país, debatia a necessidade de uma mudança. Como solução, ele resgata elementos que remontam aos períodos colonial e monárquico, bem como à tradição familiar organizada no pátrio Poder e ao originalismo da "raça brasileira" para produzir sentimentos nacionalistas na população saudosista.

O Estado seria a entidade verdadeiramente livre e incumbida de destinar parte do seu atributo de liberdade aos indivíduos, na medida necessária. O seu líder carismático era o representante do espírito genuíno da nacionalidade brasileira.

Assim, os indivíduos deveriam reconhecer e aceitar o Estado Autoritário como uma escolha natural para tutelá-los, o que legitimaria a centralização decorrente da expansão estatal em um governo autoritário, na figura de um grande unificador e apaziguador: Getúlio Vargas. Uma mimese cautelosamente criada.

Por sua vez, fora lançada a revista Ciência Política no final de 1940, sob a direção de Paulo Filho e Pedro Vergara, subordinada ao Instituto Nacional de Ciência Política (INCP). A sua finalidade era "congregar as elites intelectuais em torno do pensamento do Estado Novo".[270]

O INCP focava a vida de Vargas, a "sua origem, o berço de onde traz as suas 'virtudes essenciais', as 'energias originárias' e as 'forças psíquicas'. A revista é pródiga na reprodução de sua história de vida [...]*"*. (VELLOSO, 1982, p. 98).

Azevedo Amaral desenvolve o conceito positivista de que as sociedades se sucedem no tempo em contínua evolução. No Brasil, a interrupção dessa evolução decorreu da falência do modelo liberal de Estado, que isolou o homem do convívio social e o tornou vulnerável às manipulações que não estaria suscetível caso estivesse sob a proteção de um Estado forte.

Os intelectuais e os militares eram reservas do espírito público e patriótico, mas carentes da liderança de um estadista com qualidades superiores, apto a conduzir um governo forte e com autoridade. Governo autoritário era um governo com autoridade, de modo que todos eles são autoritários, com variações, e a autoridade seria a atribuição de intervir e proteger a sociedade, citando o "*New Deal"*

270 REVISTA CIÊNCIA POLÍTICA. Edição n. 1, março de 1941, p. 4.

nos EUA. O objetivo do progresso social seria o desenvolvimento econômico-industrial[271].

Azevedo Amaral ainda respalda o regime vigente e relativiza a importância do voto no sistema de escolha das democracias majoritárias:

> A representação é coisa muito diferente das modalidades técnicas adotadas na prática do sistema representativo. [...] O sistema representativo deve assegurar a identificação entre o Estado e a nação, e para melhor fazê-lo não pode ser genérico, universal; deve estar adaptado à realidade nacional. [...] A escolha de um número limitado de pessoas que elegerão os membros das assembleias políticas (a formação de um colégio eleitoral) se dá no círculo limitado do município, onde os cidadãos qualificados se manifestam. Às massas, população sem maiores qualificações, cabe o método do pronunciamento direto através de plebiscitos. (AMARAL, apud OLIVEIRA, 1982, p. 57).

Esse posicionamento se relaciona diretamente ao discurso de Vargas na inauguração do Estado Novo. Ele relativiza o Sufrágio Universal e prega a tutela direta da população, sobretudo das massas, pelo Estado. Assim, inaugurou-se no país uma prática que tornou a sua característica marcante: o populismo paternalista estatal. Maior será a proteção da população quanto maior for o Estado, o seu tutor.

O Estado Novo foi o primeiro Estado do país realmente forte. E, como ele representaria os anseios da população, qualquer manifestação contrária a ele deve ser objeto de repressão pelo próprio Estado e pela população, por ele incentivada a se rebelar contra os opositores:

> O conflito perde a sua razão de ser, quando o Estado atende às reivindicações da sociedade. É interessante perceber que o Estado elege e autoriza a própria opinião pública, a sociedade civil a exercer a coerção no caso de insubordinação. Recorrendo à própria argumentação do discurso: já que o Estado se estabeleceu com base no "consentimento público", a sociedade civil que o legitimou tem o dever de defendê-lo, não permitindo que "nenhum dos seus membros [da sociedade civil] venha quebrar a harmonia do todo, discordar do seu idealismo e perturbar o seu equilíbrio". (VELLOSO, 1982, p. 97-98).

Infelizmente essa própria conduta parece ser mimetizada na sociedade atual, por meio do aparelhamento de militâncias políticas, de algumas direções sindicais e pelo patrulhamento ideológico em redes e mídias sociais. A história se repete.

---

271 OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **Tradição e Política: O pensamento de Almir de Andrade**. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. Estado Novo: Ideologia e Poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1982, p. 52 e 53.

O regime getulista defendeu ainda o panamericanismo “não apenas enquanto ideal de cultura dos países americanos, mas como ‘imperativo econômico’”. Além disso, “assuntos como educação sexual, eugenia, alcoolismo, lazer e higiene passam a constituir área de interesse do Estado, que se coloca como a instância mais competente para educar o conjunto da sociedade”. (VELLOSO, 1982, p. 90). O discurso do politicamente correto vivido no Brasil lhe parece uma reprodução.

Enquanto a Revista Cultura Política valoriza a tradição na legitimação do Regime, a Revista Ciência Política realçou a importância da autoridade na condução da sociedade brasileira. Ou seja, a Revista Ciência Política era a divulgadora para as massas das orientações ideológicas criadas e trazidas pela Revista Cultura Política, de cunho mais refinado e elitizado. Eis o papel dos intelectuais gramscianos.

6.6.4 O trabalho como condição para a cidadania e a substituição da democracia dos partidos políticos pela democracia dos sindicatos

O Estado que se propõe inevitável, novo e moderno, ao condenar o individualismo do liberalismo econômico, coloca-se como imprescindível na promoção do bem comum e na reinserção da sociedade ao seu destino: o desenvolvimento industrial. Contudo, ao mesmo tempo em que a sociedade se fortalece quando unida e massificada, em contraponto às relações individuais, surgem os problemas decorrentes de revoltas e mobilizações. Por essa razão, o novo regime arquitetou a figura do trabalho como elemento de pacificação social.

É então construída a ideologia de que o trabalho não é necessário apenas para a superação da pobreza. Muito além, ele é um ideal de vida, condição para a cidadania, na perspectiva de se constituir não apenas um direito, mas também um dever, nos termos do Art. 136. (BRASIL, 1937).

Por isso, é imprescindível que o Estado promova a organização coorporativa da economia como forma de intermediar as relações de trabalho e suplantar os desvios do capitalismo liberal.

Cria-se, então, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; o Ministério da Educação e da Saúde; e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), pois os trabalhadores deveriam estar saudáveis e aptos para o labor. Foram criadas

políticas assistenciais e previdenciárias, com os “seguros contra invalidez, doença, morte, acidentes de trabalho, o seguro maternidade” (GOMES, 1982, p. 157).

Em razão de todas as transformações sociais, era previsível que ocorresse um intenso êxodo rural e também um deslocamento massivo das populações da região nordeste, menos desenvolvida, para a região sudeste, em industrialização.

Ciente disso, o regime do Estado Novo construiu, por meio do DIP, das rádios e das músicas[272], uma ideologia na qual o nordestino conservava o verdadeiro espírito da nacionalidade, há tempos perdida no Sul do país, em virtude da forte imigração europeia sofrida naquela região desde a abolição da escravidão. Outro resgate das origens brasileiras no ideal da nacionalidade. Portanto, seriam os nordestinos os novos bandeirantes em uma reocupação necessária do território brasileiro[273].

Com essa perspectiva, a propaganda estado-novista ao mimetizar a figura histórica das ocupações pelas bandeiras coloniais do Brasil, legitimava e angariava o apoio das novas forças de trabalho advindas do Nordeste brasileiro. Assim, o regime desvalorizava a oposição da população das regiões Sudeste e Sul do país, mais mobilizados politicamente.

Para que o governo tivesse um maior controle das massas operárias, foram tomadas essencialmente duas medidas. A primeira medida foi tornar contravenção[274] o ócio e a vadiagem, caso os indivíduos estivessem “aptos para o trabalho”. A finalidade certamente era a manutenção dos mesmos ocupados no trabalho.

A segunda medida foi a criação dos sindicatos dos trabalhadores. Dessa maneira, foi suprida a lacuna aberta pela vedação do funcionamento dos partidos políticos que, na visão do regime, estavam aparelhados por interesses oligárquicos e, assim, não cumpriam a sua tarefa de representação popular. Por meio dos

272 Era tempo da época área do rádio, na qual floresciam músicas ufanistas que ressaltavam as características do povo brasileiro e de suas origens, ao passo que a figura do malandro e da vadiagem eram nelas retratadas como degenerações de caráter. No campo normativo a vadiagem, inclusive, foi tipificada como contravenção penal. (BRASIL, 1941).

273 GOMES, Ângela Maria Castro. **A Construção do Homem Novo: O Trabalhador Brasileiro.** In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. Estado Novo: Ideologia e Poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1982, p. 161.

274 De acordo com a Lei de Contravenções: “Art. 59. Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita: Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses. Parágrafo único. A aquisição superveniente de renda, que assegure ao condenado meios bastantes de subsistência, extingue a pena”. (BRASIL, 1941).

sindicatos a população passaria a ter, sem intermediários, uma ligação direta com o Presidente da República, e subordinação ao Poder Executivo que indicava os seus dirigentes.

Era uma conveniente representação, verticalizada e aparelhada diretamente pela cúpula do Poder Executivo, dentro da concepção de que as massas estavam na infância da maturidade, incapazes de discernirem sobre as próprias escolhas.

Por essa razão, foi construído um discurso no sentido de que a própria representação dos cidadãos por meio do voto é uma ficção, dada a vulnerabilidade em que se encontram, suscetíveis a manipulações de toda ordem por oportunistas, especialmente pelos partidos políticos.

Nesse sentido, apenas a organização coorporativa composta por sindicatos diferenciados e com poder político poderia efetivar a verdadeira representação democrática, com o conveniente da interlocução direta entre os trabalhadores e o Presidente da República, sem intermediários.

Em verdade, o que ocorreu foi a mera mimese por meio da qual os sindicatos ocuparam o papel dos extintos partidos políticos. Sem dúvida, uma grande conveniência para Getúlio Vargas, pois o livre partidarismo, de fato, poderia deixar tais entidades de representação popular instrumentalizadas nas mãos de oligarquias regionais opositoras ao regime, ou mesmo que lhe exigissem concessões para lhe manifestarem apoio.

Já os sindicatos de trabalhadores, organicamente vinculados ao Presidente da República e, por isso, despolitizados como meros órgãos técnicos de aparelhamento de capital político, não apresentariam tal inconveniente. Uma simbologia, agora na figura do populismo paternalista do Estado:

> O par de interlocutores legítimos está formado: de um lado, o povo, a quem se apela como fonte e base do governo e que está identificado justamente na população de trabalhadores corporativamente hierarquizada; de outro lado, o Estado, corporificado funcional e pessoalmente na figura do presidente Getúlio Vargas.
> [...]
> A finalidade do bem-estar social e da felicidade pública independe da ideia de participação na constituição das instituições públicas. A felicidade dos governados é garantida “paternalmente” por intervenção do público, personalizado na figura do Presidente. (GOMES, 1982, p. 141).

Por fim, fortalecida a ideologia em torno da valorização do trabalho como um dever do cidadão, foi editada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT),

regulamentando o trabalho e inaugurando a Justiça Trabalhista, o salário mínimo e o descanso semanal remunerado. Uma das mais emblemáticas marcas do Varguismo. O interessante é que hoje, defendida pelos setores da esquerda da sociedade brasileira, foram logo os comunistas os primeiros críticos dessa compilação normativa, acusando-a de cópia da "*Carta del Lavoro*", de tendência fascista do regime italiano[275].

O Estado Forte Nacional seria o protagonista, o verdadeiro sujeito de direito e de liberdade e teria uma massa de trabalhadores, doutrinados, disciplinados e organizados para prover as suas necessidades, se fortalecer cada vez mais e projetar destaque internacional. Com isso, reforçariam ainda mais os laços do sentimento de nacionalidade.

6.6.5 Conclusões sobre o Estado Novo

O Estado Novo foi a feição moderna de aperfeiçoamento sem precedentes do estamento burocrático do Estado patrimonial hierarquizado, de enorme capacidade de racionalização da arrecadação tributária, de organização de massas pacificadas para lhe servir e ser cuidada, e a criação e manutenção de monopólios industriais para o controle econômico e social.

Pode-se afirmar que, especialmente após o Estado Novo getulista, o populismo se encontra alastrado na cultura, na sociedade e na política nacional. Vargas engenhosamente atualizou o Estado patrimonial e estamental brasileiro, tradicionalmente consolidado desde o período colonial.

Portanto, o populismo se trata nada mais do que uma nova mimese para a atualização e manutenção das estruturas de poder vigentes.

O resultado dessa atualização foi o populismo político, o novo responsável pela interação e ligação entre o Estado e o povo. Todavia, o único objetivo era a perpetuação das estruturas do Estado e do Poder, por meio de práticas heteronomamente criadas – ideologias – em torno de um líder carismático, insubstituível em razão de suas virtudes personalíssimas, que o tornavam o único capaz de guiar os destinos da nação, o que incluía, ao mesmo tempo, cuidar dos problemas e mazelas da população.

275 GARSCHAGEN, Bruno. **Pare de Acreditar no Governo: Porque os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado.** 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2015, p. 164.

A partir de então, e com a mudança dos tempos onde ascendia na década de 1930 o Nacional Socialismo na Alemanha, e do Fascismo na Itália, se fazia necessária a construção de estruturas e ideologias de aproximação das massas populares e uma simbólica relação entre elas e o Estado. Nada mais conveniente, então, do que a formação do populismo, já que permitiu à figura estatal a tão almejada aproximação com setores estereotipados da população.

Nessa aproximação, inteiramente vertical e artificial, o Estado patrimonial é enfeixado na figura de um líder carismático personalizado pelo Presidente da República, um tutor de seu povo, dotado de características e atributos divinamente supremos, embora artificialmente construídos.

Por essa razão, os homens fortes do Brasil estão muito mais preocupados em construir uma imagem que lhes assegure uma áurea de virtudes sobre humanas, especialmente no tange à sensibilidade com os problemas sociais. Para tanto, o foco de suas ações se concentra nas políticas de curto prazo, cujo imediatismo dos resultados lhes permite formar uma clientela de eleitores com a permanência no Poder, seja dele, seja de seus sucessores diretamente por ele indicados, por meio do peso do seu aval e permanente influência.

O povo, a seu turno, se sente comodamente confortável e protegido com as promessas e as ações pontuais que lhes transmitem a sensação de amparo pelo Estado. Mais cômoda é a atitude da população que, ao invés de assumir a responsabilidade de suas próprias condutas sobre o próprio destino e o do país, delega ao Estado e aos seus líderes essa função.

Assim, caso algo dê errado nesse percurso, a culpa nunca é assumida pela população, mas sim pelas suas lideranças políticas, onde se intensificam as críticas genericamente feitas a toda a classe política e sobre a necessidade de reformas abrangentes do sistema político. Novamente a salvação virá de um elemento exógeno, agora corporificado em uma alteração normativa, como se a simples mudança de textos legais fosse capaz de transformar o país e conduzir a nação a um caminho de avanços e progressos inimagináveis.

De acordo do Hambloch (1936):

> [...] O povo preguiçosamente entrega a seus governantes poderes irrevogáveis como seu procurador, ou docilmente submete-se aos poderes usurpados pela força. Os governantes, então, inflam até atingirem o tamanho de Hércules, e apoderam-se de sua massa para executar as suas

> autodeterminadas obras. [...] o Hércules liliputiano então se reveste das roupas da Autoridade Constituída [...] (HAMBLOCH, 1936, p. 189).

Em alusão às artes cênicas, se a história fosse contada em uma sucessão de atos, como acreditavam os intelectuais da época adeptos do determinismo histórico, o Estado seria o protagonista da produção, mas, ao mesmo tempo, o diretor e o roteirista.

Aos intelectuais caberia o papel de atores coadjuvantes, indispensáveis para o êxito da personagem principal. Ao povo, incumbiria a tarefa de mero expectador, com os benefícios de se contemplar o resultado final da produção artística, mas não menos necessário como o instrumento para se garantir as salas de cinema lotadas e fornecer a renda necessária para o pagamento dos seus custos.

6.7 O papel dos partidos políticos no restabelecimento democrático sob a égide da Constituição de 1946

A Constituição nacional de 1946 (BRASIL) restabelece o regime democrático e a volta dos partidos políticos após o fim do Estado Novo.

Foi um período paradigmático, pois ao mesmo tempo em que se discutia o papel dos agentes políticos depois do regime estatizante e verticalizado em torno do Poder Executivo Federal, o mundo passava por intenso debate ideológico ao final da Segunda Guerra e o início da polarização entre os EUA e a URSS.

Porém, a nova experiência pluripartidária fragmentou o sistema partidário e acentuou o personalismo na instrumentalização dos mecanismos de representação popular. Mas, até que ponto o novo sistema partidário contribuiu para os acontecimentos de 1964?

O sistema político-partidário instaurado na Constituição de 1988 guarda semelhanças com o adotado sob a égide da ordem de 1946: ambos ocorreram após o fim de um regime autoritário e centralizado no Executivo Federal. Ambos também adotaram o pluripartidarismo e o sistema de votação proporcional, com elevado aliancismo entre as agremiações políticas, como estratégia eleitoral e para a formação de maiorias parlamentares.

Por isso, em que medida tais atributos perpetuados pela Quinta República de 1988 se relacionam com possíveis falhas no sistema de representação?

Esta indagação demanda uma rediscussão histórica, a qual, embora contenha farta abordagem acadêmica, pretende-se aqui realizá-la por um novo viés.

6.7.1 O ressurgimento dos partidos políticos

No ocaso do Estado Novo, Vargas editou o Decreto-Lei n. 7.586 (BRASIL, 1945) que recriou os partidos políticos, juntamente com o sistema de votação proporcional e a obrigatoriedade de alistamento partidário para a capacidade eleitoral passiva. A partir de então, surgem grandes partidos nacionais, com destaque da União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

A UDN foi criada no dia 07 de abril de 1945, como a principal força opositora ao Getulismo, em uma grande frente marcadamente heterogênea, por meio da reunião de quatro grupos bem distintos entre si.

O primeiro grupo é composto por lideranças políticas à época da Primeira República, como Artur Bernardes, Júlio Prestes, Eduardo Gomes e Jurací Magalhães. O segundo grupo, por dissidentes da ascensão de Vargas nos anos 30, como Virgílio de Melo Franco, Ademar de Barros, Flores da Cunha, José Américo, Pedro Aleixo e Armando Salles. O terceiro grupo é integrado por socialistas, como Domingos Velasco, Hermes Lima, Astrogildo Pereira e João Mangabeira. Por fim, o quarto grupo possuía representantes da oligarquia agrária, especialmente do Nordeste, como Virgílio Távora e João Cleofas[276].

Logo em seguida, ocorre uma primeira fragmentação dessa difusa frente opositora e a formação de novos partidos, como o Partido Social Progressista (PSP), o Partido da República (PR), o Partido Social Liberal (PL) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB).

Ao seu turno, o PSD surge em julho de 1945, em um movimento iniciado após um comício em Belo Horizonte, com a participação de Benedito Valladares, sucedido por eventos análogos nas demais capitais estaduais, com lideranças locais.

Em regra, os pessedistas eram figuras economicamente proeminentes dos Municípios, tais como proprietários rurais, comerciantes e profissionais liberais. Pelo

276 FLEICHER, David. (Org.). **Os Partidos Políticos no Brasil**. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 48-49.

fato de se aproveitarem da estrutura política e administrativa do Estado Novo[277], o partido teve grande penetrabilidade no território nacional, tornando-se o maior do país.

Já o PTB foi constituído em agosto de 1945, a partir dos grandes centros urbanos, especialmente Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Suas origens remontam ao "movimento queremista"[278], cujos adeptos da continuação de Vargas utilizaram-se das estruturas sindicais para maior alcance dos operários urbanos.

Em resumo, a UDN surgiu de uma ampla frente aglutinadora das oposições getulistas, enquanto o PSD e o PTB tiveram em Vargas a origem comum, por ele estrategicamente arquitetados para o aproveitamento das estruturas criadas no Estado Novo. Enquanto o PSD reunia as elites agrárias conservadoras do interior, o PTB arregimentava os novos movimentos sociais progressistas dos grandes centros urbanos, em contenção ao avanço do Partido Comunista.

Ou seja, a criação do PSD e do PTB decorreu de uma brilhante e pragmática estratégia varguista para a manutenção da hegemonia política. Não por acaso, o surgimento de ambos os partidos ocorreu verticalmente[279] pelas lideranças federais.

Soares (1981) analisa que:

> Em 1945, a dominação dos grandes partidos conservadores era absoluta: o PSD elegeu 151 deputados federais e a UDN 82, ou 81,5% do total de 286. [...] Isto somente porque a ação política destes partidos não se iniciou em 1945; ao contrário, ela representou a continuidade de um processo político cujas raízes provinham da República Velha, cujas sementes foram plantadas ainda na Colônia e germinaram no Império. (SOARES, 1981, p. 22).

277 BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O Governo Kubittschek: Desenvolvimento econômico e estabilidade política.** 4.ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A., 2001, p. 62.

278 [...] segundo Amaral Peixoto, o próprio Getúlio explicava a criação simultânea dos dois partidos (PSD e PTB) enfatizando "a missão saneadora" do PTB na classe operária, declarando que "o PTB será o anteparo entre os sindicatos e os comunistas". (BENEVIDES, 2001, p. 64)

279 Em que pese a verticalizada criação do PSD, Hippolito observa que o referido partido nunca foi essencialmente centralizado, pois como consequência da sua abrangente penetração pelo interior do País, os diretórios regionais contrabalançavam as diretrizes do diretório nacional em "influências recíprocas". (HIPPOLITO, 1985, p. 42). Mas, certamente, como existem estados e municípios mais influentes do que outros em níveis socioeconômicos, a estrutura regionalizada do PSD também implicava a mesma relação, o que explica o protagonismo dos diretórios de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e alguns da região nordeste. Por essa razão, podem-se aproximar as estruturas e o comportamento do antigo PSD com o atual MDB em vários sentidos.

Fica evidente a alteração formal do sistema político após o Estado Novo. Entretanto, o contexto material se manteve pela mimetização do tradicional jogo das forças políticas, que voltaram a se apropriar dos novos partidos.

Não houve o surgimento horizontal de partidos de massas, por movimentos genuinamente populares, mas sim a criação de "partidos de quadros", isto é, formados pela liderança de notáveis e com representatividade verticalizada.

Em igual modo não houve a alteração das estruturas do país, especialmente no que tange à concepção do papel do Estado como protagonista das transformações socioeconômicas. Kinzo e Lamounier (1981) observam que:

> Política de "clientela" *versus* política "ideológica": foi esta: sem dúvida, a marca registrada, o *leit motiv* dessa geração de críticos do sistema partidário de 1946. Retrospectivamente, porém, não é difícil perceber que sua tese ia às vezes um pouco longe, e, confundia-se em parte com outros motivos de descrença. Confundia-se, em particular, com a crítica daqueles que davam maior prioridade ao fortalecimento do Estado como agente econômico do que ao desenvolvimento de instituições e práticas democráticas. (KINZO e LAMOUNIER, 1981, p. 302).

Em defesa dos partidos, embora seja patente a sua instrumentalização por lideranças centralizadoras, pode-se associar tal prática com o ainda incipiente período de redemocratização. Todavia, muito dos seus críticos, como Vitor Nunes Leal Maia e Hélio Jaguaribe achavam que eles atrapalhavam as ações do Estado como agente econômico[280].

Como o principal palco de atuação dos partidos é o Legislativo, ele carregou o estigma do ceticismo quanto à política, até porque é nele onde os partidos materializam suas concepções de forma difusa, ou mesmo, descoordenadas. Ele é a sede das oposições, não obstante o seu caráter, no contexto presidencialista, em regra, por ser conservador em face de um Executivo inovador, mais propenso ao ativismo na liderança das transformações constitucionais[281].

Nesse sentido, novamente se encontram as ideias de Kinzo e Lamounier (1981):

> Assim, na era do "desenvolvimento", era comum encontrarem-se referências ao Congresso que o situavam única e exclusivamente na categoria de

280 Percebe-se que o posicionamento desses críticos está em consonância com a ideologia estadonovista, que persiste até hoje na cultura brasileira.

281 Sobre o referido tema já foi abordada no Capítulo 5 a dinâmica de atuações entre as funções de Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, na liderança das transformações político-constitucionais no âmbito do sistema presidencialista.

> "obstáculo político" ao planejamento. O Legislativo real, corpóreo, no qual tinham assento políticos de carne e osso, repugnava igualmente a teóricos de esquerda e tecnocratas de direita. Aos primeiros, na medida em que era visto como um veto antecipado a todo e qualquer projeto de reforma, notadamente no tocante à reforma agrária; e aos segundos, que o viam somente como expressão de um insaciável empreguismo, incompatível com a modernização administrativa e com austeridade financeira. (KINZO e LAMOUNIER, 1981, p. 305).

Considerada a tradição do sistema político brasileiro de condução da transformação constitucional por um Executivo forte, passa-se à análise sobre como foi a sua interação com as lideranças político-partidárias emergentes após 1945.

6.7.2 A coligação PSD/PTB na eleição presidencial majoritária de 1955

Por uma questão metodológica, será analisada nesta etapa, a dinâmica política do novo regime a partir da eleição de Juscelino Kubitschek (JK), indo até a Revolução de 1964. A perspectiva aqui defendida é que os eventos que se sucederam vinculam-se à atuação dos partidos com as funções Executiva e Legislativa do Poder. Ressalva-se que não há a pretensão de exaurimento do debate, até porque ele possui enorme complexidade de causas determinantes, inclusive com ascendência ideológica no âmbito de um mundo polarizado entre duas concepções hegemônicas, os EUA e a URSS.

O fato é que o início do governo Kubitschek é marcado pela crise política na discussão sobre a legitimidade da vitória eleitoral pela aliança entre JK, do PSD e João Goulart (JANGO), do PTB. O motivo decorreu da ausência de vitória com maioria absoluta[282] dos votos pela chapa vitoriosa, uma vez que não havia segundo turno nas eleições.

Para contornar a crise instaurada que dividiu o país, JK adotou a postura conciliatória que caracterizou o seu governo e foi marca de sua personalidade. Mas não se pode desconsiderar que a aliança partidária entre PSD e PTB contribuiu para o seu êxito eleitoral por uma maioria apenas relativa dos votos, bem como foi ela que possibilitou a sustentação do governo, pela formação da maioria no parlamento.

Também à época, embora os candidatos à presidência e à vice-presidência da República formassem uma chapa única, as votações eram desvinculadas, de

282 A discussão sobre a legitimidade da vitória eleitoral da chapa JK-Jango por maioria simples dos votos resultou na forte oposição da UDN e de parte da imprensa e de grupos militares, que se insurgiram na rebelião de Jacareacanga.

modo que o vice-presidente eleito foi João Goulart, que integrou outra chapa eleitoral e teve, inclusive, mais votos do que o próprio Kubitschek. Tal fato leva à suposição de que JK foi beneficiado com parte dos votos dos operários eleitores de Jango e partidários do PTB[283], os quais não compunham a base primária do PSD.

Ainda que as bases eleitorais entre PSD e PTB fossem distintas, era inegável a convergência entre os dois partidos no que tange à figura de Getúlio Vargas, o idealizador da criação de ambas as agremiações. Nesse sentido Juscelino Kubitschek era visto como o herdeiro político natural de Vargas, em razão da aproximação entre os dois políticos nos últimos anos de Getúlio, inclusive em um comício realizado em Minas Gerais, a convite de JK[284] para a inauguração da Siderúrgica Mannesmann, em 12 de agosto de 1954, quando ocorreu a última aparição pública e discurso do então presidente gaúcho.

Aliás, Juscelino foi o único[285] dos governadores estaduais a comparecer ao velório de Vargas, o que facilitou seu credenciamento como seu sucessor político.

Juscelino também era afilhado político de Benedito Valladares, ex-governador interventor de Minas Gerais, nomeado por Vargas, quem iniciou JK na política, especialmente indicando-lhe para prefeito de Belo Horizonte.

Não obstante, o vice João Goulart representava a política trabalhista de Vargas e possuía semelhante apelo populista junto ao eleitorado operário, como era também a marca de Getúlio.

Portanto, a realização da aliança eleitoral entre PSD e PTB ocorreu de forma natural e sem nenhum questionamento mais substantivo pelos eleitores, especialmente pela necessidade no enfrentamento de um grande partido opositor, como era a UDN.

6.7.3 A aliança PSD/PTB na base de governo de governo do Presidente Kubitschek

283 De acordo com Benevides (2001), “Tancredo Neves não acredita que a vitória se tenha dado graças aos votos dos comunistas (150 mil em todo o país, se tanto), mas sim à candidatura de Plínio Salgado que, de certa forma, ajudou a dividir os votos que iriam para Juarez” e que “Juscelino Kubitschek confirma ter solicitado, pessoalmente, a candidatura de Plínio Salgado no Pleito”. (p. 97)

284 COUTO, Ronaldo Costa. **O essencial de JK: visão e grandeza, paixão e tristeza**. São Paulo: Planeta, 2013, p. 74.

285 COUTO, Ronaldo Costa. **O essencial de JK: visão e grandeza, paixão e tristeza**. São Paulo: Planeta, 2013, p. 80.

Após a vitória de JK na eleição presidencial, o PSD mantém uma posição hegemônica na Câmara dos Deputados. De um total de 326 deputados federais na legislatura de 1958, o PSD elegeu 115 parlamentares; a UDN, 70; o PTB, 66 e o PSP, 25 deputados. Tais dados conforme retrata a tabela 1.

Tabela 1 – Representação Partidária na Câmara dos Deputados (1958 e 1962)

Partido	1958	%	1962	%
PSD	115	35,2	118	28,8
UDN	70	21,4	91	22,2
PTB	66	20,2	116	28,3
PR	17	05,2	04	0,9
PSP	25	7,6	21	5,1
PL	03	0,9	05	1,2
PDC	07	2,1	20	4,8
PTN	07	2,1	11	2,6
PSB	09	2,7	05	1,2
PST	02	0,6	07	1,7
PRT	02	0,6	03	0,7
PRP	03	0,9	05	1,2
MTR	00	00	03	0,7
TOTAL	**326 deputados**	**100%**	**409 deputados**	**100%**

Fonte: Elaborada pelo autor (2018)

A análise desses dados permite cinco considerações. A primeira se refere à aliança PSD/PTB, que foi pragmaticamente eficaz, pois assegurou uma maioria de 181 deputados federais, o que perfazia 55,52% da Câmara dos Deputados.

Essa maioria permitiu ao Executivo, em 1958, a aprovação de 131 Projetos de Lei de sua autoria, mediante apenas 06 (seis) rejeições, e no ano de 1959, 204 proposições, com apenas 07 (sete) rejeições. Ademais, todas as matérias orçamentárias aprovadas no âmbito do Programa de Metas de Juscelino Kubitschek foram submetidas a votações simbólicas[286], em demonstração do consenso entre as lideranças partidárias[287].

286 No âmbito do processo legislativo, as votações simbólicas consistem na apreciação de matérias levadas à votação, por meio apenas da manifestação dos líderes partidários. Nesses casos, os votos dos líderes correspondem à soma de todos os votos dos integrantes da sua agremiação partidária naquela Casa Legislativa. Apenas pode ser objeto dessa modalidade de votação as matérias suscetíveis de aprovação por maioria simples e, ainda assim, sem que haja dúvidas ou oposição com relação à contagem dos votos. Por isso as votações simbólicas ocorrem em um ambiente sem divergência substancial quanto ao posicionamento dos parlamentares, porque nos casos de matérias que sejam objeto de aprovação por maioria qualificada, ou quando há a divergência quanto ao posicionamento de determinados parlamentares, que não se posicionam como a orientação das suas lideranças partidárias, o procedimento da votação se converte em

A segunda consideração é que essa maioria assegurou a governabilidade por meio da aliança em torno de apenas 02 (dois) partidos, em um universo já fragmentado de 12 agremiações políticas presentes da Câmara dos Deputados. Assim, houve menos ônus na distribuição dos cargos da Administração Pública para a composição da base parlamentar governista.

Nesse sentido, foram reservados ao PSD os Ministérios da Fazenda, das Relações Exteriores, da Justiça e o da Viação e Obras Públicas. Por sua vez, ao PTB foi assegurado o controle dos Ministérios da Agricultura e do Trabalho, sendo que este último garantindo-lhe o domínio dos sindicatos, federações e confederações trabalhistas e dos Institutos da Previdência Social. No Legislativo, o majoritário PSD assumiu os principais cargos, como as presidências do Senado, da Câmara e das comissões parlamentares de maior influência, tais como a de Constituição e Justiça e de Economia e Finanças[288].

Ou seja, a dinâmica do sistema político já era similar à atual no pós-1988, uma vez que se compartilha a gestão do governo com o Legislativo por meio de nomeações políticas a cargos estratégicos do Executivo, em troca de apoio partidário aos Projetos de Lei de interesse da Presidência da República.

Logo, muito além do que uma questão ideológica, a formação do governo e da sua base parlamentar detém forte cunho pragmático na obtenção de ganhos eleitorais[289] nas disputas subsequentes.

Sendo assim, o PSD assegurou a estrutura administrativa responsável pela política financeira e burocrática do Estado, pela alocação de recursos e pelo provimento de cargos públicos, o que atendia à sua extensa base política espalhada em quase todo o território brasileiro. O problema foi que o modernizante Programa

---

nominal, com a manifestação individual, a fim de não subsistir nenhuma dúvida acerca do voto proferido.

287 BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O Governo Kubittschek: Desenvolvimento econômico e estabilidade política.** 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A., 2001, p.78-81.

288 BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O Governo Kubittschek: Desenvolvimento econômico e estabilidade política.** 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A., 2001, p.76 e 84.

289 A visão de obtenção de ganhos eleitorais na repartição de cargos do Executivo certamente acontece, sendo o pilar do processo político em sua formação e articulação. Todavia, não se desconsidera a realidade pouco republicana brasileira, por meio da qual uma parte substantiva da práxis política também objetiva vantagens ilícitas por meio do acesso a cargos e benefícios da administração e de recursos públicos, o que não será apreciado sob pena de perda do objeto de estudo, especialmente porque se trata, também, de matéria de ordem penal.

de Metas de JK não coadunava com o apoio às bases interioranas do PSD, fundamentalmente estruturadas em políticas paroquialistas.

Já o controle do Ministério do Trabalho e dos institutos previdenciários pelo PTB resultou-lhe muitos dividendos políticos, em razão da industrialização promovida pelo Plano de Metas, no atendimento de sua base de apoio operário nos grandes centros urbanos. O referido partido penetrou o interior do país por meio da ampliação da estrutura sindical e de políticas no âmbito do Ministério da Agricultura.

A terceira consideração reside no fato de que Kubitschek sabia que o aparelhamento partidário da Administração Pública, necessário para a formação de sua base de apoio legislativo, resultaria na ineficiência do governo. Por isso, ele manteve uma "administração paralela", a fim de cumprir seu Programa de Metas. Assim, ao mesmo tempo em que ele contemplava aliados na distribuição de cargos e recursos da estrutura formal do Executivo, também conduzia o governo por meio de uma estrutura mais "maleável".

Tancredo Neves[290] definiu essa administração paralela de JK na utilização de uma estrutura orgânica já existente, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Conselho de Política Aduaneira (CPA) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CACEX), ligada ao Banco do Brasil.

Kubitschek concentrava a assessoria e a implantação do seu Plano de Metas nesses órgãos, como a gestão de política aduaneira, tarifária, cambial, de licenciamentos, entre outras. Ademais, não havia tanto questionamento sobre o seu funcionamento, pois a maior parte dessa estrutura já preexistia à sua gestão. Por meio de decretos, JK ainda criava Grupos Executivos e de Trabalho, com autonomia orçamentária e de recursos humanos, o que agilizava a consecução das obras. Já os tradicionais órgãos políticos atendiam aos interesses da política paroquial vigente.

Para conferir legalidade à execução do Plano de Metas, o Projeto de Lei orçamentário era apresentado de forma global ao Congresso e, uma vez aprovado, seus recursos eram repassados aos órgãos da administração paralela mediante a conveniência de JK, sem que demandasse nova apreciação legislativa.

290 NEVES apud BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O Governo Kubittschek: Desenvolvimento econômico e estabilidade política.** 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A., 2001, p. 225-230.

Daí se conclui a ineficiência do sistema político de formação de maiorias em um ambiente pluripartidário, por meio do compartilhamento da estrutura do Executivo junto ao Legislativo e aos partidos. Embora eficiente aos propósitos de JK, a administração paralela foi uma solução alternativa, mas também foi uma degenerescência dos princípios republicanos.

A quarta consideração se faz no sentido de que o comportamento partidário decorreu de estratégias muito bem definidas pelos partidos políticos, sendo que suas consequências foram responsáveis pelos futuros desdobramentos do cenário político.

A análise da Tabela 1 sobre a composição partidária na Câmara dos Deputados demonstra que o PTB passou de 66 deputados no ano de 1958 para 116, na legislatura subsequente de 1962, o que lhe conferiu o "*status*" de segunda maior bancada partidária. Em contrapartida, o PSD conservou a hegemonia na Câmara, mas com um crescimento quase nulo de 115 deputados federais em 1958, para 118 parlamentares em 1962. Era um empate técnico com o seu partido aliado.

Por fim, a quinta consideração decorre do crescimento que o PTB angariou durante o governo JK em detrimento do PSD. Essa situação criou entre ambos uma disputa eleitoral-ideológica, tornando-os cada vez mais rivais na disputa pela hegemonia política.

As divergências já eram esperadas em razão da base conservadora do PSD, em sua maioria formada pela elite agrária, e das bandeiras cada vez mais acentuadas do PTB na defesa de reformas agrárias e criação de sindicatos de trabalhadores, inclusive rurais. No cenário mundial, a disputa entre capitalismo e socialismo recrudescia no ambiente da Guerra Fria, sobretudo após a instalação do regime socialista na América Latina, na ilha de Cuba, em 1959.

Nesse sentido, Benevides (2001) cita um relato de Amaral Peixoto, presidente nacional do PSD, sobre a aliança entre PSD e PTB:

> [...] não era uma aliança doutrinária, por isso estava longe de ser uma aliança tranquila. Foi uma aliança parlamentar – de sustentação ao governo no Congresso – e estritamente eleitoral, para as eleições majoritárias. Os problemas decorrentes dessa aliança foram tantos e tão graves, que Amaral Peixoto, então embaixador em Washington, mas acumulando o cargo de presidente do PSD, foi chamado 14 vezes por Kubitschek para resolver problemas entre os dois partidos. (BENEVIDES, 2001, p. 110).

Portanto, era uma questão de tempo até que ocorresse a ruptura da aliança meramente pragmática entre os dois partidos.

6.7.4 A estruturação dos partidos opositores ao governo JK

A observação do comportamento dos partidos opositores ao governo JK, especialmente da atuação da UDN, permite fugir ao senso usualmente difundido sobre a atuação antissistema do referido partido.

Carvalho (1981) analisa que no âmbito do Congresso Nacional,

> O arranjo partidário que ocorreu com maior frequência foi, surpreendentemente, a união dos quatro partidos: PSD, UDN, PTB e PSP. A percentagem alcançada pelo comportamento conjunto destas bancadas foi 43,2%. Em seguida destacou-se a coalizão reunindo o PSD, PTB e PSP em 29,8 por cento do total. A terceira coalizão significativa uniu o PTB, o PSP e a UDN em 8,7% das vezes.
> Em comparação com o consenso e o conflito com a UDN os tipos restantes de coalizões aconteceram com pouco amiúde: o PSD, UDN e PSP ocorreu em 5,3% do total das votações nominais, o PDS e o PTB em 5%, o PSD, a UDN e o PTB em 3,1%, a UDN e o PTB, e o PSD e a UDN em 2,4%. (CARVALHO, 1981, p. 244).

Se contextualizado o governo JK, que possuía traço personalista e objeto de um Plano de Metas audacioso para a época, a convergência da atuação dos quatro principais partidos políticos foi muito elevada, ocorrida em 43,2% das matérias votadas. Esse dado é relevante porque as bancadas desses partidos detinham tamanho similar, à exceção do PSP, conforme demonstrado na Tabela I: PSD (115), UDN (70), PTB (66), PSP (25).

Dentre as matérias apreciadas no Congresso[291], o consenso entre os quatro partidos ocorreu em maior frequência justamente nas questões essenciais à execução do programa do governo, como nas autorizações de gastos, na implantação do plano de desenvolvimento e sobre a iniciativa privada.

Por outro lado, as divergências ocorreram no exercício da função constitucional de controle pelo Legislativo. Dentre elas, nas apreciações de matérias relativas às nomeações para cargos dos Ministérios da Fazenda e da Justiça; à regulamentação de impostos; à decretação de Estado de Sítio; à organização

291 CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. **O Comportamento Partidário durante o Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961).** In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 250-254.

administrativa da nova capital - Brasília; ao aumento dos subsídios do funcionalismo público e à convocação de Ministros para prestação de esclarecimentos.

Quando as votações tinham por objeto a extensão de matérias trabalhistas aos setores rurais, a UDN e o PSD atuaram conjuntamente em face do PTB e, ainda assim, nesses casos, foram os trabalhistas PTB e PSP quem divergiram na metade das votações. A UDN e o PTB também somaram esforços contra o PSD para a responsabilização do Estado na administração portuária e na produção energética.

Porém, a UDN também se manteve vigilante no controle do aumento da máquina pública, do aumento de impostos e da estrutura administrativa, com várias convocações de Ministros de Estado para prestação de esclarecimentos. Carvalho[292] (1981) atenta para a atuação da UDN em divergir do governo nas votações relativas ao aumento dos subsídios e do funcionalismo público, na medida em que não eram concedidos uniformemente a todas as categorias. Isso lhe possibilitava angariar proveitos eleitorais.

Quanto à transferência da capital da República para Brasília, a UDN utilizou do instituto regimental da obstrução parlamentar, que permite não contabilizar a presença de seus membros nas chamadas para a instalação da ordem do dia das sessões deliberativas. Para que seja instalada, é necessária maioria absoluta dos parlamentares, apenas atingida a 17 dias da data marcada para a inauguração da capital. A estratégia udenista resultou no adiamento da votação por 06 (seis) vezes e aumentou o debate público sobre os elevados gastos dispendidos na construção de Brasília, com o aumento da pressão inflacionária.

Pode-se dizer que a ação da UDN foi exitosa, pois ela elegeu Jânio Quadros à Presidência da República, sob a bandeira da austeridade e ampliou sua bancada de deputados federais de 70, em 1958, para 91, em 1962, também conforme a Tabela 1.

Em síntese, a UDN manteve a sua linha de conduta, ainda que por mera retórica. Ela apoiou o governo nos assuntos referentes à viabilização da iniciativa privada, ao plano desenvolvimentista e à política agrária, mas manteve oposição com relação ao aumento dos gastos e da estrutura administrativa. É possível, então, observar uma racionalidade na atuação partidária.

292 CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. **O Comportamento Partidário durante o Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961).** In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 252-256.

A atuação partidária revela-se, assim, mais complexa do que tratou Benevides (2001), pois a aliança PSD/PTB, formalmente asseguradora da maioria parlamentar, não garantiu, por si, a governabilidade. Ambos os partidos divergiam em temas estratégicos para as suas bases eleitorais, oportunidade em que recorriam à UDN para defenderem os seus interesses, um contra o outro.

6.7.5 A presidência de Goulart e a deterioração da aliança PSD/PTB

A sucessão de Kubitschek guarda parte do fundamento dos atos que se encerraram em 31 de março de 1964. O casuísmo e a vaidade individual caracterizaram a política brasileira, assim como contribuíram para a ausência de um regime duradouro.

É esclarecedor o relato que Benevides (2001) faz sobre as contradições das eleições de sucessão presidencial:

> [...] Mas, além de receber apenas apoio formal do presidente, a candidatura Lott é sabotada por dirigentes do PSD e PTB, mais ligados a Jânio Quadros. O PSD sentia-se mais inclinado às proposições de política econômica de Jânio e setores mais radicais do PTB divergem de Lott quanto às questões de relacionamento com países socialistas (URSS e Cuba), com o PC, apesar de Lott defender o voto do analfabeto e a restrição à remessa de lucros. Aliás, o debate eleitoral entre "esquerda" e "direita" nunca esteve tão confuso: Jânio é o candidato da "direita" com aspectos "esquerdistas" (política externa!) e Lott é o candidato da "esquerda" mas seu anticomunismo declarado não consegue popularidade com os setores mais radicais.
>
> Demonstrada a inviabilidade da aliança PSD/PTB cabe indagar até que ponto Kubitschek, que se elegeu e se manteve no governo parcialmente graças a ela, apostou no futuro? Por que JK não fez seu sucessor, porque preferiu, embora não oficialmente, apoiar a candidatura de Juracy Magalhães, da UDN, para dar uma oportunidade à oposição de chegar ao governo e quebrar, assim, o combate sistemático da UDN contra a "situação", isso prevendo sua própria situação política após o término do mandato e sua – tida como certa – reeleição em 1965. A candidatura de Jânio Quadros assume para JK o papel que teria sido de Juracy; o apoio ao Gen. Lott é puramente formal. O PSD rural, por sua vez, preferiu apoiar Jânio, aparentemente conservador em política econômica, apesar de "progressista" em política externa... (BENEVIDES, 2001, p. 126-127).

O quadro traçado por Benevides (2001) é interessante, pois seria conveniente para JK apoiar formalmente um candidato como o General Lott, reconhecidamente íntegro, mas também notoriamente reservado e sem apelo popular.

Era previsível que as suas chances eleitorais seriam diminutas, o que calharia aos interesses de JK em se posicionar na oposição e preparar um retorno nas

eleições subsequentes. Contudo, ao imaginar que a UDN apresentaria a candidatura de Juracy Magalhães, Kubitschek talvez não tenha previsto o desastre da ascensão e da queda meteórica do verborrágico Jânio Quadros.

O fato é que, a partir daí o cenário político nacional ficou dividido, pois a dobradinha PSD/PTB foi exitosa apenas na eleição de João Goulart para vice-presidente. A vitória levou o Partido Trabalhista a reivindicar para si o protagonismo das ações, especialmente pela sua ala mais radical, ainda que não tenha alcançado a maioria parlamentar em relação ao PSD. Situação essa asseverada após a renúncia de Jânio Quadros, quando Goulart assumiria a sucessão presidencial.

O governo de Jango foi extremamente conturbado e repercute até na atualidade, em interpretações polarizadas de vieses ideológicos. Porém, novamente traços da personalidade do Chefe do Executivo e o comportamento dos partidos políticos foram determinantes para a queda de seu governo.

A ascensão de Goulart à presidência acentuou cada vez mais as diferenças entre os aliados PSD e PTB, o que demandaria uma habilidade política para o contorno das diferenças que Jango não possuía, ao contrário de JK, que era ao mesmo tempo, firme e conciliador.

Em alusão à dinâmica da superação das crises nos EUA, pelo embate entre as funções do Poder no contexto do sistema presidencialista[293], é inegável que na gestão de JK houve uma liderança do Executivo na condução do processo político. O Congresso, ao seu turno, seguia os rumos traçados pelo Presidente da República.

Já no governo Goulart houve uma liderança congressual, a partir de uma maioria que se formou em oposição, na condução dos eventos. Essa liderança é perceptível em todo o período, tanto na instituição do Parlamentarismo, quanto na aprovação da emenda que retornou ao Presidencialismo, assim como na aprovação da deposição de Goulart, que deu início ao governo militar.

Para complicar a situação do Governo, sequer o seu partido, o PTB, estava unificado em sua base de apoio. A demonstração reside no fato de que, após a renúncia de Jânio Quadros, todos os partidos políticos votaram pela aprovação da emenda parlamentarista em face de Goulart, inclusive parte do PTB[294].

---

293 Vide Capítulo 5.

294 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Coalizões Parlamentares e Instabilidade Governamental: A Experiência Brasileira (1961-1964)**. In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 271.

No conturbado cenário político, o PSD não se sujeitou a um papel secundário após o seu candidato presidencial - o General Lott - ser derrotado nas eleições. O partido ainda possuía uma apertada maioria de 118 deputados federais em face de 116 do PTB. Entretanto, o PTB se mostrou também extremamente dividido internamente, com relação às políticas a serem defendidas por Jango, já que detinha uma ala mais moderada, como a integrada por Lúcio Bittencourt e San Thiago Dantas; havia também uma ala exaltada, dentre outros, composta por Neiva Moreira e Leonel Brizola, cunhado de Goulart.

Nesse sentido, foi criada a “Frente Parlamentar Nacionalista”, integrada por grande parte da ala mais radical do PTB. Um dos seus líderes, o deputado federal pelo Rio de Janeiro Sérgio Magalhães, testemunha as dificuldades impostas à condução do próprio governo pela intransigência dos parlamentares, sobretudo na manutenção da aliança com o PSD:

> O PSD, apesar de ser considerado um partido conservador, era mais aberto (que a UDN). O PSD chegou a um ponto em que aceitava a modificação de um artigo da Constituição, mas nós tínhamos um setor muito exaltado, que queria cada vez mais: então, meteram também no meio a reforma urbana. Queriam, além da reforma agrária que não tinham conseguido, uma reforma urbana. Aí o PSD recuou e passou a se unir com a UDN. (HIPPOLITO apud MAGALHÃES, 1985, p. 230-231).

A manutenção de um sistema político multipartidário implica, necessariamente, na realização de concessões recíprocas para a manutenção da estabilidade ou, pelo menos, de uma governabilidade mínima. A análise que ora se faz não advoga pela legitimidade ou não das reformas pretendidas por Goulart, mas apenas busca realçar as limitações de grandes alterações a partir do sistema político-partidário vigente.

É válida a posição de Sustein (2009) sobre a base da democracia, a partir de acordos mínimos e superficiais. Logicamente, uma sociedade não precisa ficar inerte em seu processo de evolução, mas a natureza de tais acordos é um antídoto conservador para determinados momentos de crise, especialmente no caso do fragmentado modelo de composição partidário brasileiro.

Assim, à medida que o PTB avançava nas reivindicações reformistas, sobretudo nas questões agrárias, mais o PSD se aproximava da UDN, em razão do perfil dos seus eleitores. Seria o fim da antiga aliança vigente desde o final do Estado Novo.

6.7.6 A estruturação das alianças partidárias na Câmara dos Deputados no governo Goulart

Pelas razões já expostas, durante o período do governo de Goulart, o distanciamento entre PSD e PTB impediu a realização de alianças partidárias estáveis no Congresso, seja pela diferença cada vez maior entre ambos os partidos, seja pela inabilidade política apaziguadora de Goulart, ou ainda, pela disputa do mesmo perfil de eleitores entre PSD e UDN. Mesmo assim, as divergências entre o PSD e a UDN foram menores do que as que envolviam os antigos partidos aliados nos governos Dutra, Vargas e JK.

De acordo com Santos (2001), durante o governo de Jango a aliança entre o PSD e o PTB não se concretizou. Foi mais recorrente a união entre PTB e PSB, sendo que:

> [...] na questão das emendas constitucionais, PTB e PSB (Partido Socialista Brasileiro) se aliam com uma unidade marcante e persistente, mas não eram suficientemente fortes para enfrentar a oposição concretizada na coligação PSD + UDN + PSP + PR + PDC + PL, que era, no entanto, uma coligação flutuante, uma coligação parlamentar *ad hoc*, para votar ou aprovar políticas nas votações nominais. (BENEVIDES apud SANTOS, 2001, p. 130).

Entretanto, a análise da Tabela I sobre a composição da Câmara dos Deputados na legislatura de 1962 demonstra a fragilidade da aliança minoritária entre PTB e PSB, com apenas 121 deputados federais, diante da majoritária oposição composta por PSD/ UDN/ PSP/ PR/ PDC/ PL com 259 parlamentares. Essa oposição não possuía uma orientação de atuação uniforme, senão pelo descontentamento quanto ao governo.

Chama atenção a oposição ao governo inclusive pelo PDC, um partido de orientação à esquerda e com uma razoável bancada, composta por 20 deputados federais. Esse é outro fator demonstrativo da proeminente rejeição a João Goulart.

Ficam claras as dificuldades do sistema presidencialista em preservar um governo, quando se está inserido em um ambiente de fragmentação partidária, cuja ausência da maioria em apoio no Legislativo se torna antissistêmica. Esse cenário se repetiu no governo Collor e no segundo mandato do governo Dilma. Não por acaso, em todos eles houve a ruptura do mandato presidencial desencadeada pela liderança do Congresso opositor.

Sobre o quadro do sistema político brasileiro, Afonso Arinos já asseverava o seu anacronismo durante o governo Goulart:

> “a atomização das maiorias – diz Afonso Arinos – principalmente na Câmara, retira a qualquer partido a possibilidade de controlar a situação, seja nas comissões, seja em plenário. Os pequenos partidos podem adquirir uma importância desmesurada, muito maior do que seu peso numérico, sempre que o resultado das votações for apertado. Maiorias flutuantes e precárias, integradas por grupos que se aproximam sem se juntar, impõem uma constante necessidade de transação, às vezes no pior sentido, isto é, no sentido de barganha, na troca de vantagens, até de chantagens e corrupções. Os líderes vivem numa dobadoura, remendando sem cessar as cordas frágeis de suas redes partidárias, por cujas malhas arrebentadas escapam os peixes mais ariscos. Nada se pode fazer de durável, de impessoal, de construtivo. Depende tido das circunstâncias, possibilidades e interesses (as mais das vezes pessoais) de cada dia. Esta situação repercute dentro dos partidos, cujas bancadas têm sempre fronteiras móveis, facilmente penetráveis pelos adversários”.
> [...]
> O motivo de tão exacerbada fragmentação de forças políticas encontra-se, segundo o autor, no sistema eleitoral prevalecente à época, baseado no mecanismo de representação proporcional. A introdução do sistema de representação proporcional foi advogada logo após a queda da Monarquia, em fins do século passado, como forma de controle do Poder Executivo, mas só após a Revolução de 1930 começou a ser praticada, tenho já a Assembleia Constituinte de 1934 sido eleita de acordo com esse sistema. Ao contrário de enfraquecer o Executivo, entretanto, estima Afonso Arinos, a representação proporcional terminou por enfraquecer o Legislativo pela fragmentação das forças políticas. (SANTOS apud MELLO FRANCO, 1981, p. 259-260).

É interessante a associação feita por Afonso Arinos sobre o sistema de votação proporcional à multiplicação de partidos e o enfraquecimento do sistema político, especialmente, se se contextualizar que a referida conjugação ocorreu após a Revolução de 1930 e fomentou inúmeras divergências entre as diversas lideranças partidárias.

Como resultado desse então sistema político, logo após houve a promulgação da Constituição de 1934 (BRASIL). Vale lembrar que Getúlio Vargas utilizou exatamente a fundamentação de que a nova Constituição era extremamente fragmentada e sem uma uniformidade que lhe conferisse um padrão razoável para a execução do governo e, assim, outorgou a Constituição de 1937 (BRASIL), com a inauguração do Estado Novo.

6.7.7 A estruturação das alianças partidárias no âmbito dos Estados-membros durante o governo Goulart

Para fins de rigor metodológico, bem como para propiciar uma visão mais abrangente do cenário político, entende-se que a configuração fragmentada do sistema partidário, no âmbito nacional, também retrata o seu esfacelamento em âmbito estadual e mesmo municipal. Como decorrência, sucede-se um processo de causas e efeitos, com o comprometimento da racionalidade na estruturação de todo o sistema, que entra em falência.

É comum a abordagem do período antecedente ao regime militar no sentido de que havia uma decadência dos partidos conservadores, inversamente proporcional à ascensão de partidos progressistas. Nesse sentido, o regime militar teria sido uma reação de setores conservadores ao fortalecimento da esquerda.

Entretanto, tal visão não compreende o complexo ambiente político à época. Ao contrário, as causas dos acontecimentos de então remetem muito mais à estruturação do sistema político vigente, com impressionante similaridade ao da atual ordem da Constituição de 1988 (BRASIL). Por isso, não é uma coincidência a crise política e institucional pela qual passa o país na contemporaneidade.

É pressuposto do presente estudo a importância que os partidos possuem nos processos de canalização das demandas sociais, de surgimento de lideranças e de suas progressivas ascensões nas esferas políticas.

Há uma estreita relação entre partidos políticos e representatividade, mas é necessário que tais agremiações se estruturem com identidades consolidadas para a correta identificação de suas matrizes de representação e posicionamento político. Caso contrário, ocorrerá uma instrumentalização dos partidos aos influxos de suas lideranças, sejam locais, regionais ou nacionais, sem nenhuma racionalidade e em comprometimento do auxílio mútuo entre as esferas federativas nos momentos de crise. Foi o que aconteceu no governo de João Goulart.

A tabela 2 demonstra que, contrariamente à percepção vulgar, os partidos conservadores não estavam em decadência. No âmbito estadual, a UDN partiu de um crescimento negativo de -3,26% na legislatura entre 1950 e 1954, para um crescimento de +19,65% na legislatura entre 1954 e 1958, e ainda de 27,78%, na legislatura entre 1958 e 1962.

Esses dados demonstram que a UDN canalizou bem as insatisfações no interior do Brasil, em face da aliança PSD/PTB no período.

Tabela 2 – Taxas de crescimento de partidos e total de votação obtida nas eleições legislativas estaduais[295]

Partido	1950 - 1947	1954 – 1950	1958 - 1954	1962 – 1958
UDN	46,89	-3,26	19,65	27,78
PSD	8,12	29,01	17,43	16,73
PR	-25,45	74,14	107,44	-14,50
PTB	79,57	21,39	26,38	34,80
PSP	128,77	66,00	23,90	-46,60

Fonte: Elaborada pelo autor (2018)

Os dados também demonstram que o PSD, de viés conservador, manteve-se em crescimento, embora menor do que o observado pela UDN.

O PTB foi o partido com o maior crescimento no período, chegando à taxa de +34,80% na legislatura entre 1958 e 1962. Todavia, não se trata de um crescimento da esquerda no país, pois o seu valor é menor do que a soma das taxas de crescimento dos partidos conservadores PSD e UDN, além do que, na mesma época, houve um acentuado declínio do PSP, formalmente um partido de esquerda.

Se por um lado houve, na composição das assembleias estaduais, um crescimento nas taxas absolutas dos partidos conservadores, UDN e PSD, e do partido de esquerda PTB, por outro lado, esses partidos tradicionais tiveram, proporcionalmente, drásticas taxas de regressão em face de pequenos partidos políticos criados no período.

Tabela 3 - Distribuição de cadeiras tendo em vista o aumento do total de cadeiras nas Assembleias Estaduais[296]

	1950 - 1947	1954 - 1950	1958 - 1954	1962 – 1958
UDN,PSD, PSP, PTB, PR	-26	+56	+8	-106
Aliança/coligação pelos partidos acima	+123	-66	-13	+89
Pelos pequenos partidos, sob:				
Voto de legenda ou aliança/ coligação	-72	+16	+32	+111
Total	**+25**	**+6**	**+27**	**+94**

Fonte: Elaborada pelo autor (2018)

295 Nas coligações em que entra um dos partidos acima a votação foi atribuída a ele; quando entram dois ou mais dos partidos acima a votação foi atribuída a um deles na seguinte ordem: UDN, PSD, PTB, PR, PSP.

296 LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Evolução e Crise do Sistema Partidário Brasileiro: As Eleições Legislativas Estaduais de 1947 a 1962**. In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 36.

Fica perceptível que os pequenos partidos se utilizaram, com êxito, de coligações eleitorais para crescerem eleitoralmente. Da mesma forma, os partidos tradicionais apenas obtiveram sucesso eleitoral quando também fizeram coligações.

Esse cenário estadual não pode ser desconsiderado, pois uma análise integrada dos dados demonstra a fragmentação partidária no período tanto em nível estadual, quanto em nível federal, sendo esta última já demonstrada na tabela 1, pela existência de 13 partidos políticos na Câmara dos Deputados na última legislatura, antes da instalação do regime militar.

As coligações partidárias são estratégias válidas para o posicionamento eleitoral dos partidos, sobretudo dos pequenos, nas disputas pelas cadeiras parlamentares. Mas quando elas viram uma regra para que tenham êxito, como aconteceu entre 1946 e 1964 e pós-1988, há uma evidência da deturpação das identidades partidárias e da instrumentalização do consorciamento partidário.

O cenário 1946 - 1964 e pós-1988 do Brasil é o mesmo: sistema eleitoral de representação pluripartidária proporcional, com distribuição de sobras por legenda e sem rígida cláusula de barreira. Um cenário propício para a fragmentação partidária, com o declínio dos grandes partidos de massa e ascensão de pequenas siglas.

Sobre a conjuntura pré-regime militar, Olavo Brasil (1981) assim analisa:

> A consagração, no mecanismo de distribuição das sobras do princípio que visava garantir a representação das minorias, embora indispensável a um sistema democrático, veio beneficiar também, embora marginalmente, pequenos partidos, o que, por um lado, indica a existência de distorção na representação política e, por outro, garantia da sua permanência na disputa eleitoral. [...]
> A distorção da representação política veio, a meu ver, introduzir no sistema partidário grande dose de artificialismo e levou ao imobilismo do espectro partidário enquanto o processo de mudança social deixava cada vez mais clara a incapacidade dos partidos existentes em exprimir não só a correlação de forças existentes, mas também sua incapacidade em reproduzir, com mais clareza, o delineamento de tendências ideológicas, dado que a legislação dificultava o registro de novos partidos, o mecanismo de distribuição de sobras estimulava a permanência na disputa eleitoral dos pequenos partidos e, por outro lado, o regime legal não sancionava positivamente a fusão de grupos de partidos em uma nova agremiação, alternativa que poderia ter introduzido maior grau de estabilidade no sistema político. A grande fragmentação partidária, visível já nas eleições estaduais de 1958, constituiu-se, assim, em elemento extremamente nítido para o delineamento da crise institucional do início dos anos sessenta. (LIMA JÚNIOR, 1981, p. 44-45).

Segundo Lima Júnior (1981), desde o regime pluripartidário de 1945-1964, o mecanismo de distribuição das sobras beneficiava os pequenos partidos,

sobrerrepresentados, e fragmentava ainda mais a representação partidária. No entanto, o autor acreditava que tal fato ocorria em razão das dificuldades de criação de novos partidos pela legislação vigente, que não permitia a fusão dos pequenos partidos.

Com o transcurso do tempo, especialmente pela evolução do regime pós-1988, percebe-se que a referida abordagem está correta apenas quanto ao fenômeno da crise partidária pela sobrerrepresentação dos pequenos partidos, com resultado na fragmentação de partidos. Entretanto, ela está incorreta quanto às causas.

Isso porque, atualmente, vigora no Brasil, tanto a fragmentação partidária com o mecanismo de distribuição de sobras, quanto a existência de uma legislação condescendente à criação de novos partidos e de fusão entre eles. Contudo, verifica-se uma ausência de um consorciamento ideológico, com a instrumentação dos partidos apenas para cumprimento dos interesses pragmáticos dos "caciques" políticos.

Nesse sentido, encontra-se a atual aliança formal majoritária para a presidência da República, formada entre o PP, inclusive com a candidatura de Ana Amélia para o cargo de vice-presidente, e o PSDB, encabeçando a chapa na figura de Geraldo Alckmin. Porém, o presidente nacional do PP, o Senador Ciro Nogueira apoiou pessoalmente a chapa opositora liderada pelo PT, ao ponto de ter subido em palanque eleitoral durante evento no estado do Piauí. Ou seja, as contradições do sistema político-partidário se perpetuam no Brasil.

Por isso, tendo em vista que o país experimentou as duas posições contempladas por Lima Júnior (1981) ao sistema proporcional, talvez seja mais apropriado ao caso brasileiro substituir o referido sistema de votação pelo majoritário distrital, com a supressão do mecanismo de distribuição de sobras ou, alternativamente, pelo distrital misto[297].

Falta ao Brasil uma cultura política republicana, necessária à adoção do sistema proporcional com distribuição de sobras e com permissividade à criação de partidos. Tal configuração sujeita os partidos à fragmentação, o que lhes fragiliza ideológica e eleitoralmente, facilitando, por sua vez, a sua apropriação por lideranças políticas, em prejuízo do papel que os partidos deveriam exercer na

297 No Capítulo 7 será realizada uma análise mais específica sobre o assunto.

representação e na canalização dos anseios da população, especialmente no fomento de seu ingresso na vida política.

6.7.8 A tentativa de liderança presidencial de Goulart

Como penúltima análise do regime pluripartidário de 1946, se faz mister abordar sob a ótica do capítulo 5, o funcionamento do sistema presidencialista de governo, quando há divergência entre as funções Executiva e Legislativa.

Goulart, na tentativa de exercer a liderança constitucional diante de um Congresso majoritariamente oposicionista, pluripartidário e já fragmentado quanto ao comportamento das suas lideranças partidárias, praticou três erros cruciais que contribuíram para a sua queda.

O primeiro deles foi ter desconsiderado a força do PSD, à época, o partido com a maior bancada parlamentar na Câmara dos Deputados. Goulart tentou manipular o apoio do PSD quando fez a reforma ministerial em janeiro de 1963, após o restabelecimento do sistema presidencialista.

À revelia do partido, Jango nomeou alguns dos seus integrantes para o Ministério. Certamente ele pensou que saciaria a ânsia do PSD pelo poder, em torno de nomes da sua própria conveniência e, assim, retiraria a legitimidade da oposição pessedista ao seu governo, ou, no mínimo, racharia o partido, enfraquecendo-o.

Hippolito (1985) narra o episódio:

> [...] A presença do PSD, embora minoritária, é bastante significativa. Paulo Pinheiro Chagas (Saúde) pertence à cada vez mais indócil bancada mineiro; sua nomeação vai ao encontro da estratégia de Jango de dividir o PSD de Minas Gerais. O ministro de indústria e Comércio, Antônio Balbino, é figura mais ou menos independente dentro do partido [...].
> Mas a presença mais relevante é a de Amaral Peixoto, como ministro extraordinário para a reforma administrativa. Antes de significar uma posição de força do PSD no governo, a nomeação de Amaral visa justamente enfraquecê-lo impedindo-o de criticar abertamente o governo ou mesmo de aplaudir as censuras de seus comandados ao Executivo. (HIPPOLITO, 1985, p. 234).

A mesma conduta foi adotada por Goulart na reforma ministerial seguinte, de junho de 1963, quando nomeou para seus ministros os pessedistas Oliveira Brito, Expedito Machado e Abelardo Jurema[298], novamente sem o respaldo do PSD.

298 HIPPOLITO, Lúcia. PSD: De Raposas e Reformistas: O PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64). Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A. 1985, p. 236.

É interessante como os fatos se assemelham dentro da mesma conjuntura político-partidária. No segundo mandato do governo Dilma Rousseff, ela teve uma significativa perda de apoio parlamentar, em grandes setores do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o partido com a maior bancada parlamentar na Câmara dos Deputados e até então, um partido aliado ao PT, da Presidente da República.

Como retaliação, Rousseff reformou o ministério com a nomeação de pemedebistas sem o consenso do partido, com a finalidade de neutralizar a legitimidade dos seus opositores ao governo. Além disso, os jornais veicularam a informação de que Dilma mantinha tratativas com Ciro Gomes e Gilberto Kassab para criar um novo partido de apoio governista[299] e, assim, atrair para ele parte dos parlamentares do PMDB, o que enfraqueceria sua bancada legislativa, a exemplo do que o ex-presidente Lula e o próprio Kassab já haviam feito em relação ao Partido da Frente Liberal (PFL), atual, Democratas (DEM), por meio da recriação do PSD.

Por coincidência, o desenrolar dos fatos, tanto no governo Dilma, quanto no governo Goulart, resultou no aumento da animosidade do maior partido parlamentar, que em ambos os casos romperam formalmente com o governo, cujos presidentes, logo em seguida, foram derrubados pelo Parlamento. A história é cíclica.

Um segundo erro de João Goulart foi não ter contido os ânimos das alas mais radicais do PTB, inclusive de políticos do seu próprio círculo pessoal, como foi o caso de seu cunhado Leonel Brizola. Tais alas pleiteavam a ruptura com o PSD, que na época, ainda que apenas formalmente, integrava a base de sustentação do governo.

299 Diversas fontes, como a plataforma do próprio governo, a Agência Brasil EBC, bem como jornalistas políticos especializados, veicularam informações que, tão logo teve inicio a crise entre a Presidente da República Dilma Rousseff e o Congresso Nacional, especialmente com o PMDB, maior partido da sua base aliada, Rousseff articulou com aliados, entre eles, seu então Ministro das Cidades Gilberto Kassab, como ainda com Cid Gomes, a criação de uma nova sigla partidária. A finalidade seria a criação de um partido novo de centro governista para tentar esvaziar o PMDB que lhe esboçava oposição no início da crise em seu governo. Como exemplos das veiculações, estão algumas reportagens: “Cid Gomes apresenta à Dilma proposta para criar partido de apoio no Congresso”. (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÕES, 2014); “Cunha diz a Dilma que foi erro estimular novo partido”. (MARTINS, 2015); “Novo partido de Gilberto Kassab está prestes a sair do papel” (IGLESIAS, 2016); Aliados de Kassab pedem recriação do PL e reabrem confronto com PMDB. (BRAGON, 2015). Ou seja, Rousseff repetiu os passos equivocados de Johnson. Do mesmo modo que no caso norte-americano, a reação do Congresso foi implacável em contraofensiva à Presidente da República, o que, aliado a outros fatores, afastou-a definitivamente do poder em um processo de impeachment.

Ao prosseguirem os discursos agressivos dos apoiadores de Goulart, em face não apenas do PSD, mas de todo o Parlamento, houve uma união entre as mais diversas correntes partidárias em torno da oposição e o recrudescimento da crise política.

Hippolito (1985) transcreve parte da entrevista de Leonel Brizola ao Jornal "Correio da Manhã", publicada no dia 10 de fevereiro de 1963, em que o gaúcho defende o fechamento do Congresso opositor ao seu cunhado Jango, e a interrupção do pagamento dos subsídios pagos aos parlamentares:

> À desconfiança pessedista junta-se à atitude da ala radical do PTB, que quer pressionar o governo a livrar-se do PSD. Entretanto, mesmo no interior do PTB não há um consenso quanto a isso. Enquanto Leonel Brizola propõe o fechamento do Congresso, investindo contra os subsídios pagos aos parlamentares, a ala moderada do partido demonstra apreensão quanto ao comportamento do cunhado do presidente, pois suas características assustam udenistas e pessedistas, colocando em risco qualquer possibilidade de acordo em torno das reformas solicitadas pelo Executivo.
> Tampouco é clara a atitude do próprio presidente da República. Ao mesmo tempo em que chama o PSD para o governo e escolhe um líder pessedista, Goulart não toma qualquer providência no sentido de desautorizar os pronunciamentos de Brizola. Se a intenção do presidente é levar os pessedistas – assustados com a violência do discurso de Brizola e com a ameaça de um levante popular – a votar as reformas de base, a estratégia presidencial revela-se um completo fracasso. Assustado, o PSD tende a aliar-se à UDN, com o objetivo de levantar uma sólida barreira parlamentar contra as iniciativas reformistas. O abandono de qualquer tentativa de entendimento em torno da reforma agrária demonstra o erro estratégico de Goulart. (HIPPOLITO, 1985, p. 235).

O pessedista escolhido por Goulart como líder do governo na Câmara dos Deputados, sem um consenso com o próprio PSD, a que se refere Hippolito (1985), foi o deputado Oliveira Brito.

Para piorar os fatos, o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) ameaçou greve em apoio aos sargentos em Brasília, insurgentes diante de uma decisão do STF que os proibia de se candidatarem a cargos eletivos para o Legislativo, conforme já proibia a Constituição (BRASIL, 1946).

Jango compareceu, em seguida, a um jantar oferecido pela Associação dos Subtenentes e Sargentos da Polícia Militar do Ministério da Justiça (ASSPM), oportunidade em que os sargentos proferiram discursos sobre a reforma nas Forças Armadas. Goulart proferiu, na ocasião, o discurso[300] "mais violento de sua carreira,

300 A íntegra do discurso de João Goulart na ASSPM foi publicado pelo Jornal do Brasil no dia 31 de março de 1964 e está disponível em: <http://www.gedm.ifcs.ufrj.br/upload/documentos/42.pdf>. (JORNAL DO BRASIL, 1964).

acusando seus adversários de subsidiados pelo estrangeiro e prometendo as devidas 'represálias do povo'", segundo publicado pelo jornal da época, "O Cruzeiro", na edição de 10 de abril de 1964. O ato causou grande animosidade junto às Forças Armadas. (CARNEIRO, 1964).

Contemporaneamente, o udenista Carlos Lacerda, um dos mais eloquentes opositores do governo, concedeu uma entrevista ao jornal "*Los Angeles Times*" em outubro de 1963, em que menciona Goulart como totalitário[301].

Em resposta, o Presidente da República encaminha ao Congresso uma mensagem solicitando a decretação de Estado de Sítio[302]. Sua finalidade[303] consistia na intervenção nos estados da Guanabara e de São Paulo e o afastamento de seus governadores, Carlos Lacerda e Adhemar de Barros, o que fora rejeitado por todos os partidos, obrigando Goulart a retirar sua solicitação.

A decretação de Estado de Sítio foi um ato intempestivo em um ambiente tumultuado, já que o Presidente da República detinha o apoio apenas de ínfima minoria parlamentar. Ademais, grande parte de seus opositores o acusava justamente de uma gestão sem tentativas de construção de diálogo.

A partir de então, Jango perdeu o apoio até mesmo de setores da própria esquerda e, por conseguinte, a sustentação de seu governo:

> A reação ao pedido de estado de sítio mobiliza igualmente as esquerdas, o PSD e a oposição parlamentar, todos contra a medida; os governadores Magalhães Pinto, Miguel Arrais, Mauro Borges e Adhemar de Barros também a condenam. Jango se vê compelido a retirar a mensagem, diante da derrota certa e colhe mais um fracasso em sua estratégia de ampliar apoio: não sensibiliza os setores conservadores, perde substância frente às esquerdas, desmoraliza-se diante da cúpula militar. (HIPPOLITO, 1985, p. 237).

Ato contínuo o Congresso inicia a "vigília cívica", oportunidade em que é realizada uma convocação dos parlamentares para um período extraordinário, com o intuito de não entrar em recesso, sob o fundamento de receio que Goulart poderia

---

301 HIPPOLITO, Lúcia. PSD: De Raposas e Reformistas: O PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64). Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A. 1985, p. 236.

302 HIPPOLITO, Lúcia. PSD: De Raposas e Reformistas: O PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64). Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A. 1985, p. 236. Na oportunidade, a autora se baseia nas publicações do Jornal "Correio da Manhã", entre os dias 12 a 14 de setembro de 1963.

303 JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. **O golpe e a ditadura militar: a crise**. Pub. 23 de março de 2014. Disponível em: <http://arte.folha.uol.com.br/especiais/2014/03/23/o-golpe-e-a-ditadura-militar/a-crise.html>. Acesso em: 17 jul. 2017.

fechar o Parlamento, conforme publicado pelo jornal “Correio da Manhã”, no dia 14 de novembro de 1963. (HIPPOLITO, 1985, p. 240).

Mais dois atos praticados por Goulart eclodiram na ruptura do seu governo. No dia 20 de novembro de 1963 ele concedeu entrevista à Revista Manchete a respeito das reformas que foram enviadas ao Congresso para a aprovação, e adverte que:

> As reformas serão feitas – ninguém pode duvidar. Apesar de toda a paciência que vem orientando a minha ação na chefia do governo, e de que são testemunhas todos os brasileiros, desejo reiterar que é desnecessário esperar que eu venha a compactuar com a traição ao povo e aos imperativos da consciência nacional. Vou lutar e continuarei lutando sem esmorecimento. (GOULART apud HIPPOLITO, 1985, p. 241).

Por mais que Goulart não pretendesse alijar o Congresso de seu papel institucional, o tom utilizado na entrevista melindrou ainda mais o ambiente. Transparecia que o Presidente desistira do diálogo com as lideranças políticas, uma vez que ele não detinha a maioria de dois terços, então necessária para a pretendida reforma da Constituição, conforme o art. 217, § 3º. (BRASIL, 1946).

Os partidos políticos, principalmente o PSD, a UDN e o PSP tentaram absorver a ameaça de Goulart com:

> [...] um ar de normalidade ao processo político, marcando datas para as suas convenções nacionais e o lançamento de seus candidatos à presidência da República. Abrindo o debate sucessório, as lideranças políticas pretendiam desviar as atenções do país para as eleições de 1965. Jango passaria a ser um “presidente em final de mandato” [...] (HIPPOLITO, 1985, p. 240-241).

O terceiro erro de Goulart foi o derradeiro discurso de 13 de março de 1964 na Central do Brasil, no Rio de Janeiro. De novo, foi um duro pronunciamento[304], em que afirma sofrer pressão de forças especulativas e a assinatura do Decreto da Superintendência de Política Agrária (SUPRA) que desapropriaria, por interesse social, as “áreas rurais compreendidas em um raio de 10 (dez) quilômetros dos eixos das rodovias e ferrovias federais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por

304 A íntegra do discurso proferido por Jango pode ser conferida por meio da sua disponibilização pelo sítio eletrônico do Instituto João Goulart no seguinte endereço: GOULART, João Belchior Marques. **O Comício das Reformas**. In: Instituto João Goulart. Disponível em: <http://www.institutojoaogoulart.org.br/conteudo.php?id=31>. Acesso em: 18 jul. 2017.

investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem". (BRASIL, 1964).

Na ocasião, Goulart afirmou não ser justo que terras valorizadas por obras da União se mantivessem nas propriedades particulares originais, as quais deveriam ser desapropriadas e redistribuídas. Seriam também desapropriadas as propriedades rurais inexploradas ou mesmo as que fossem exploradas, embora antieconomicamente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1964, art. 3º.). Ademais, a "reforma agrária deve ser iniciada nas terras mais valorizadas e ao lado dos grandes centros de consumo, com transporte fácil para o seu escoamento".[305]

No mesmo discurso, Goulart ainda anunciou que assinou o decreto que encampava todas as refinarias de petróleo particulares do país, e que o teor completo dessas medidas seria encaminhado ao Congresso, o que foi realizado no dia 15 de março de 1964.

No texto do encaminhamento ao Congresso, Goulart propôs alterar a Constituição quanto à indenização pela desapropriação para fins de reforma agrária, cujo valor deixaria de ser pago previamente, bem como não seguiria o valor venal do imóvel, mas sim o correspondente a 50% (cinquenta por cento) da média dos valores pagos no Imposto Territorial Rural (ITR) nos últimos cinco anos[306].

No mesmo ato, João Goulart solicita[307] a reforma da Constituição, no que tange ao processo eleitoral, para que fossem suprimidos os Artigos 139 e 140 (BRASIL, 1946), os quais traziam vedações às candidaturas a cargos públicos. Essa medida poderia permitir sua reeleição ou mesmo a candidatura de seu cunhado, Leonel Brizola. Não obstante, Goulart solicita a revogação do §2º. do Art. 36 da Constituição (BRASIL, 1946)[308], que veda a indelegabilidade dos Poderes, de modo a permitir que o Legislativo lhe delegasse o poder legiferante.

Ao final do encaminhamento, o Presidente da República solicita ao Congresso a convocação de um plebiscito para a manifestação popular sobre as reformas.

---

305 GOULART, João Belchior Marques. **O Comício das Reformas**. In: Instituto João Goulart. Disponível em: <http://www.institutojoaogoulart.org.br/conteudo.php?id=31>. Acesso em: 18 jul. 2017.

306 HIPPOLITO, Lúcia. PSD: De Raposas e Reformistas: O PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64). Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A., 1985, p. 243.

307 HIPPOLITO, Lúcia. PSD: De Raposas e Reformistas: O PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64). Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A., 1985, p. 244.

308 Art 36 - São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. [...] § 2º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições. (BRASIL, 1946).

A situação piorou pelo fato de o Presidente ter informado no Comício da Central do Brasil, apenas parte do teor dos Decretos, antes mesmo de terem sido encaminhados ao Congresso e discutidos com as lideranças políticas.

Em um ambiente político de interação entre os Poderes, não há dúvidas de que Goulart pretendeu pressionar a população a acuar o Parlamento na aprovação das reformas, o que é demonstrável na solicitação de plebiscito. Contudo, o próprio Goulart não mencionou em seu discurso no Comício da Central do Brasil que, no mesmo texto, havia a tentativa de reforma da Constituição para suprimir a indelegabilidade dos Poderes.

Era notória a falta de uma maioria na base de apoio ao governo, o que não lhe permitia preterir das instituições no debate reformista. Mas foi isso o que Goulart tentou fazer, apoiado por grupos sindicais, pelo PCB e outros segmentos sociais, à revelia do Legislativo e em enfrentamento ao mesmo Legislativo, que passou a ser pressionado pelas mensagens do Presidente da República com a solicitação de aprovação das reformas, faladas direta e previamente com a parte da população que estava presente em seus comícios.

Juscelino Kubitschek, em pronunciamento de repúdio aos atos de João Goulart, expressou o vaticínio sobre a resposta do Congresso Nacional:

> [...] Optando por garantir as bases do PSD, mesmo à custa do rompimento com o PTB, Juscelino dá o tom da posição do partido naquela conjuntura, ao afirmar:
> "[...] Repudiemos, igualmente, o reacionarismo intolerante em que se encastelam os falsos salvadores da democracia. O Brasil não precisa de salvadores e sim de soluções [...] O que desejamos, repito, é a bandeira da reforma, e não a reforma da bandeira". (discurso de Juscelino Kubitschek à X Convenção Nacional do PSD. 20-03-1964).
> No dia em que Juscelino pronunciou o seu discurso, o PTB também realizava sua convenção nacional. Curiosamente, a sucessão presidencial não foi incluída na pauta das discussões. (HIPPOLITO, 1985, p. 245).

Os desdobramentos já são conhecidos, com a revogação do mandato do Presidente da República pelo Congresso Nacional.

A queda de Goulart foi um golpe do Poder Legislativo ou um contragolpe defensivo? Goulart quis implantar uma ditadura comunista no Brasil ou foi um Poder Legislativo conservador quem pretendeu retirá-lo injustamente do seu cargo? Certamente há muita discussão inócua, polarizada ideologicamente, o que não se pretende aqui reproduzir.

O presente trabalho apenas advoga na tese da impropriedade do sistema político, o qual já era vigente com elevada fragmentação partidária, e condicionado pela necessidade de uma sólida maioria de sustentação do governo no Legislativo para a consecução de suas políticas.

Tal posicionamento está em consonância com o parecer de Lima Júnior (1981):

> [...] O argumento de que se não fora o movimento de 1964 o sistema partidário seria levado ao realinhamento, e eu aí incluiria sua própria reorganização, pode ser falacioso na medida em que a falência do sistema político, inclusive a desagregação do sistema partidário, encontra-se nas raízes da intervenção militar. (LIMA JÚNIOR, 1981, p. 27).

Dessa maneira, deve haver, necessariamente, uma construção de apoiamento parlamentar para o prosseguimento de qualquer governo no contexto do sistema político brasileiro, seja no regime de 1946, seja no similar pós-1988, sob a pena de o Executivo ter que se submeter a uma inóspita liderança Congressual.

João Goulart negou-se a realizar uma mudança imediata e de se submeter ao Congresso, como fez o Presidente Johnson nos EUA, quando eventos similares ocorreram. O prosseguimento dos fatos foi severo com o presidente gaúcho.

6.7.9 As contribuições da fragmentação partidária para a falência da Terceira República de 1946

Para concluir a análise do sistema político da ordem constitucional de 1946 (BRASIL), pretende-se dialogar com Hippolito (1985) acerca do papel que um sólido partido de centro teria como fiador da estabilidade do sistema pluripartidário. O debate partirá da teoria de Sartori (2016) sobre os sistemas pluripartidários moderados ou polarizados, conforme discorrido no início deste capítulo.

Segundo Sartori (2016) o elemento distintivo de um sistema pluripartidário moderado ou polarizado é, objetivamente, o critério numérico, isto é, o número de partidos nele existentes. A posição de centro ocupada por um partido apenas revela uma opção política, sem vínculo com o equilíbrio da ordem em que ele se insere.

Por sua vez, Hippolito (1985) defende que a ocorrência de um sistema partidário moderado ou polarizado não é determinada pelo número de partidos existentes. Ao contrário, ela seria resultado do grau de radicalização dos partidos, o

que evitaria a manutenção de compromissos mútuos, bem como seria positivamente influenciada caso algum partido sólido ocupasse a posição de centro, mediadora entre as vertentes de esquerda e de direita.

Dessa maneira, o comportamento das agremiações nos extremos ideológicos opostos converge centrípetamente, ou seja, para o centro, por meio de um partido sólido na posição mediadora, o qual constitui “o fiador do equilíbrio e da política moderada do regime, de sua estabilidade, enfim.” (HIPPOLITO, 1985, p. 30-31).

Logo, a existência de um partido centrista, longe de enfraquecer o sistema partidário, fortalece-o, pois mantém a tendência centrípeta ao invés de permitir a fragmentação partidária por meio da radicalização das relações em direção aos extremos, o que seria um movimento centrífugo.

Em conclusão, Hippolito (1985) assim discorre:

> [...] Isto é, se se tratar de um partido com uma chefia fortemente oligarquizada, que aciona seu poder de veto para impedir a renovação do comando partidário, sua capacidade de acompanhar a evolução do centro político-ideológico será extremamente reduzida, senão remota.
> Portanto, é a partir da fragmentação do centro do sistema que se pode observar a transição do sistema pluralista moderado, tal como concebido acima, para um sistema de tipo polarizado. Se o partido do centro é o fiador da estabilidade política, os abalos sísmicos ocorridos em seu interior constituem condição suficiente para que o sistema partidário existente deixe de ser moderado e ingresse no grupo dos sistemas pluralistas polarizados.
> [...]
> Se o centro se forma a partir da direita e da esquerda, é o partido de centro que atrai os extremos para uma política moderada, escoimada dos radicalismos, uma política de compromisso com a permanência e a evolução normal do sistema político-partidário. (HIPPOLITO, 1985, p. 35-36).

A partir daí é possível fazer algumas considerações sobre a posição de Hippolito (1985), a qual se entende equivocada. O raciocínio desta autora parte de uma premissa incorreta, o que macula as suas conclusões. Em verdade, o comportamento oligárquico dos partidos políticos revela a fragilização do próprio sistema político, alicerçado em agremiações partidárias instrumentalizadas, cuja característica em nada é influenciada pela existência de um partido de posição centrista.

Essa é uma realidade brasileira, com forte herança de apropriação patrimonialista das instituições, com um patente déficit de prática republicana. Por essa razão, independente se um partido grande ocupar ou não a posição central

mediadora, tal fator, por si só, não lhe garante a condição de fiador democrático dos demais partidos políticos.

As observações empíricas demonstram, justamente, que nos seus sistemas pluripartidários, o Brasil sempre teve um grande partido na posição intermediária. O PSD ocupou essa posição no período 1946 - 1967 e, desde a reabertura pluripartidária, em 1982, o (P)MDB assim se situa.

O segundo equívoco de Hippolito (1985) decorreu de sua abordagem realizada no ano de 1985, transcorridos apenas três anos da reabertura do sistema partidário. O transcurso de tão curto período lhe impediu uma análise mais abrangente acerca da posterior evolução do sistema para uma excessiva fragmentação, principalmente após a Constituição de 1988 (BRASIL).

É válida a constatação da autora de que, a partir de 1946, o PSD tenha se fragmentado e abandonado materialmente a posição centrista. Entretanto, a intensificação desse comportamento decorreu das contradições do governo Goulart, já discorridas, embora formalmente o PSD tenha mantido o apoio ao Presidente até a véspera da revogação do seu mandato.

De fato, depois de 1961, o comportamento dos partidos se polarizou; todavia as causas foram várias, e não o mero abandono da posição mediadora desempenhada pelo PSD. Essa afirmação pode ser comprovada pela rejeição ao governo Goulart e até mesmo por partidos da esquerda, já que a unanimidade dos partidos políticos rejeitou sua solicitação de Estado de Sítio. Logo, não faria diferença, nessas circunstâncias, a existência de um partido de centro, quando até mesmo os extremos se uniram, ainda que “*ad hoc”*.

Ademais, a estabilidade democrática de qualquer país não pode depender da posição ocupada por um único partido. Caso isso ocorra, o responsável será o próprio sistema político, cuja fragilidade permitiu a sua degeneração, em razão de uma mera mudança de posição de um supervalorizado partido de centro.

A representação democrática não pode se resumir a um só partido, sob a pena de se subvalorizar a representação social, o que permitiria a reprodução de modelos unipartidários, como os dos Estados totalitários.

Nesses termos, ao contrário do que conclui Hippolito (1985), é o sistema partidário constitucional, e não um partido de centro, o fiador dos partidos e da estabilidade democrática. Além disso, o sistema partidário também é condicionado

pelo sistema de votação e de governo, ou seja, a questão é mais complexa e abrangente.

É ingênua a tese de Hippolito (1985), pois, na prática, o partido de centro ou os partidos que compõem o "centrão" busca(m) beneficiar-se pragmaticamente, tanto das posições da esquerda, quanto da direita. Cria-se um nefasto "quem dá mais" pelo seu apoio, cuja posição se mantém independente de quem ocupe o governo.

Isso pode ser constatado desde 1946, quando o PSD participou de todos os governos após a reabertura partidária, com o fim do Estado Novo. No atual regime político pós-1988, e, com a existência de 35 partidos políticos com representação no Congresso Nacional, o (P)MDB, é o herdeiro político das tradições do antigo PSD, tendo mantido, sempre, a posição no centro do cenário político.

Essa realidade demonstra não a moderação dos partidos de centro, mas sim, o pragmatismo fisiológico. Portanto, a crítica a Sartori (2016) mostra-se equivocada, pois o número de partidos influencia, sim, na degeneração do sistema político-partidário.

Quanto maior o número de partidos, mais eles se fragmentam e se tornam pragmáticos e instrumentalizados para a consecução de interesses privados, como o acesso às verbas do fundo de repasse partidário, assim como aos cargos públicos.

Por fim, a fragmentação partidária no Brasil também permitiu, na esfera municipal, a manutenção de inúmeros diretórios, apenas com a finalidade de se evitar candidaturas de novas lideranças, haja vista a impossibilidade de candidatura avulsa. Assim, um líder político local mantém, entre os seus aliados, a influência sobre várias siglas partidárias, para evitar o surgimento de opositores.

6.8 A conformação partidária nos governos militares

O debate que se inicia sobre o comportamento dos partidos e das lideranças políticas durante o regime militar partirá da premissa de que, não apenas o Brasil, como o mundo, vivia polarizado entre as matrizes ideológicas do Capitalismo e Socialismo.

EUA e URSS exerciam a liderança na defesa de cada uma e visavam a difusão de seus vieses nos mais diversos países. Os métodos para tanto, já são hoje em dia bastante conhecidos, não obstante a cada momento surgirem informações

sobre as ofensivas adotadas e a rede de influências de cada uma das duas potências.

A Guerra Fria não foi uma construção midiática, tampouco teve a condolência ou mesmo decência de seus protagonistas na consecução do difuso embate. Mas também não se pretende discutir se houve a tentativa de um golpe socialista ou a realização de um contragolpe conservador no Brasil.

Contudo, o país carece de estudos para a compreensão desmistificada sobre o período, cujas abordagens, em sua grande maioria, também foram maculadas pela grande polarização ideológica que, desde então, lhe envolve.

Por meio dessa perspectiva, pretende-se discorrer a seguir, sucintamente, e ainda, estritamente, sobre o comportamento dos segmentos partidários e de suas lideranças no realinhamento político que se sucedeu após 1964.

6.8.1 A instituição do bipartidarismo

A fragmentação partidária durante o regime de 1946 - 1964 era um tema recorrente no debate político do país. A maioria das análises, inclusive as atuais, aponta-a como um dos fatores que levaram à ruptura institucional.

Sendo assim, no dia 20 de novembro de 1965, foi editado o Ato Complementar n. 04 (BRASIL, 1965) que dispôs sobre a reestruturação partidária pelo Congresso Nacional. Segundo o seu art. 1º., as organizações partidárias seriam organizadas a partir de 120 deputados federais e, no mínimo, 20 senadores, em um prazo estabelecido de quarenta e cinco dias.

Em razão do elevado número de filiação parlamentar como requisito para a organização partidária, a intenção dos militares foi instituir a existência de apenas dois grandes partidos, um governista e outro opositor.

De acordo com Fleischer (1981) o Ato Complementar n. 04 (BRASIL, 1965) apenas consolidou uma tendência bipartidária já existente no Congresso Nacional, à revelia da fragmentação partidária, “desde o começo da Quarta Legislatura (em 1959), quando se formaram dois grandes blocos de ação parlamentar, a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN), e a Ação Democrática Parlamentar (ADP)”. (FLEISCHER, 1981, p. 185).

A Frente Parlamentar Nacionalista (FPN) surgiu no governo Kubitschek, composta por parlamentares e organizações sociais de esquerda, como integrantes

do PTB, então integrantes da aliança governista com o PSD, o Partido Comunista, estudantes e sindicatos. Já a Ação Democrática Parlamentar (ADP) foi criada durante o governo Jânio Quadros, constituída em sua maioria por parlamentares mais conservadores, inclusive pelos partidários do PSD e da UDN, que estavam formalmente em situações opostas quanto ao governo, e assim sendo, o maior grupo congressual, com abrangência também nas assembleias legislativas estaduais[309].

Como decorrência do Ato Complementar n. 04 (BRASIL, 1965), foi estabelecido o bipartidarismo, cujo partido de apoio ao governo era a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o partido oposicionista, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Entretanto, com a necessária deferência ao posicionamento de Fleischer (1981), o heterogêneo agrupamento parlamentar configurado nas duas frentes estruturava-se em torno da grande maioria, tanto opositora a João Goulart, quanto a apoiadora ao regime militar no ano de 1965. Logo, tal fato não implica na existência de uma tendência bipartidária no Congresso.

Sobre esse episódio, Grinberg (2009, p. 63) traz o relato do senador gaúcho Daniel Krieger, um influente parlamentar da ala dos bacharéis udenistas, que veio a se tornar líder do governo no Senado. Na oportunidade, Krieger postulava maior liberdade na criação de partidos estaduais, próximo a um multipartidarismo, para que as diversas correntes se acomodassem no âmbito regional, embora se mantivessem nacionalmente unidas por meio de uma federação em torno das duas agremiações, Arena e MDB, o que não foi permitido.

Alternativamente, e, ciente da generalidade político-partidária, o Art. 9º. do próprio Ato Complementar n. 04 (BRASIL, 1965) possibilitou o registro de candidaturas em sublegendas pelos partidos nas eleições diretas.

Desse modo, as lideranças locais identificadas com os antigos partidos, como a UDN, o PSD e o PTB puderam lançar candidatos que disputassem entre si a preferência do eleitor, mesmo pertencendo ao mesmo partido, fosse da Arena ou do MDB. O artigo 18 do mesmo instrumento normativo (BRASIL, 1965) proibiu ainda a

309 ABREU, Alzira Alves de. **Na presidência da República: As frentes partidárias durante o governo Goulart**. In: Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). 2017. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_frentes_partidarias_durante_o_governo_Goulart>. Acesso em: 20 jul. 2017.

realização de alianças e coligações eleitorais entre ambas as agremiações, haja vista que poderiam ocorrer por tradições remanescentes da antiga configuração partidária.

6.8.2 A mobilização político-partidária na formação da Arena e do MDB

É interessante a análise sobre o processo de mobilização político-partidária para a formação dos dois novos partidos, o que demonstra a percepção da classe política na recepção do regime militar.

De acordo com a literatura especializada[310], a maior dificuldade para a criação dos dois partidos consistiu na obtenção do quórum mínimo necessário de 120 deputados federais e 20 senadores, para a formação do MDB, conforme determinava o art. 1º. do Ato Complementar n. 04 (Brasil, 1965).

> "Para completar o número exigido faltaram 3 senadores. Para garantir a existência de um partido de oposição, a liderança do governo no Senado "convenceu" 3 senadores com tendências arenistas a se inscrever no MDB. (FLEISCHER, 1981, p. 185).

Já a criação da Arena não passou por problemas do mesmo gênero. Ela recebeu a filiação de parlamentares de quase todos os partidos políticos então representados no Congresso Nacional, até mesmo de egressos do PTB, então partido do ex-presidente Goulart, deposto pela maioria Congressual.

Sendo assim, as dificuldades na formação da Arena decorreram do tamanho do partido, haja vista o grande número de filiações, com formações ideológicas e culturais tão heterogêneas. Esse foi o motivo de muitas críticas pejorativas com relação à formação deste partido, com um reducionismo nas análises apenas sob um pretenso adesismo da classe parlamentar aos comandos governistas.

Certamente não se pode desconsiderar a ocorrência do adesismo. Aliás, essa mesma abordagem deveria ser realizada de forma mais abrangente, sob o contexto da tradição política brasileira de subserviência legislativa e mesmo social, em face dos influxos do Executivo e do Poder Público como um todo.

Ademais, feita essa ressalva, sobretudo quanto ao difuso cenário político durante a gestão de João Goulart, simplificar as filiações arenistas a mero

310 Além de Fleisher (1981), Britto (1981) e Grinberg (2009) também discorrem sobre essa circunstância.

fundamento adesista “é não reconhecer as suas implicações políticas e limitar a participação de políticos conservadores a um jogo de interesses fisiológicos, o que é muito pouco”. (GRINBERG, 2009, p. 85).

Abaixo, segue a tabela[311] 4, com a descrição dos partidos extintos que forneceram os parlamentares integrantes dos novos MDB e Arena:

Tabela 4 – Filiação à ARENA e MDB de parlamentares remanescentes de partidos extintos

Partidos extintos	ARENA	MDB	TOTAL
UDN	86	9	95
PSD	78	43	121
PTB	38	78	116
PSP	18	2	20
PDC	13	6	19
PTN	8	4	12
PRP	5	-	5
PR	4	-	4
PL	3	-	3
PST	2	-	2
PRT	2	2	4
MTR	-	3	3
PSB	-	2	2

Fonte: Elaborada pelo autor (2018)

Como se depreende, a bancada da Arena é composta majoritariamente por parlamentares ex-udenistas, seguidos em proximidade numérica pelos ex-pessedistas e, como terceira maior bancada, pelos ex-petebistas. Por sua vez, o MDB possui composição majoritária proporcionalmente inversa, tendo congressistas egressos do PTB como hegemônicos, seguida de parlamentares do PSD e da UDN.

O que se conclui, então, é a existência de uma expressiva maioria parlamentar em apoio ao governo militar, mas também, surpreendentemente, uma oposição governista por parlamentares egressos dos ex-partidos conservadores, PSD e UDN.

6.8.3 O desempenho eleitoral no novo sistema bipartidário

311 KINZO, Maria D’Alva Gil. **Oposição e autoritarismo. Gênese e trajetória do MDB, 1966-1979**. São Paulo: Idesp/Vértice. 1988, p. 32.

Sobre o realinhamento político-partidário nesse período, há cinco abordagens de interesse para melhor compreensão.

A primeira é a constatação da artificialidade da criação partidária, embora houvesse dentro do Congresso Nacional um agrupamento entre duas frentes, a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN) e a Ação Democrática Parlamentar (ADP). O cenário político era muito mais complexo.

A segunda análise versará sobre a criação do sistema bipartidário pelo Executivo Federal, e indagará se houve apropriação dos partidos pelos militares, ou se as agremiações conservaram as funções institucionais, ou ainda, se elas foram convertidas em meras associações políticas, isto é, pseudopartidos.

A terceira análise ocorre no sentido de que, em função da verticalização ocorrida na criação dos novos partidos, a realidade política já era, à época, complexa o bastante para resumir-se ao sistema planejado pelos militares. Por isso foi necessária uma previsão das sublegendas intrapartidárias nas eleições diretas para os cargos executivos municipais, a fim de que fossem acomodadas as diversas correntes políticas dentro de cada partido.

A criação de sublegendas foi objeto de várias abordagens no sentido de expor as contradições da Arena e do MDB, ao ponto de haver disputas eleitorais intrapartidárias. Entretanto, é válida a ressalva de Britto (1981), para o qual em qualquer país cujo sistema político se organiza a partir de um ou mais partidos políticos, é natural o dissenso interno. A peculiaridade do novo sistema brasileiro decorreu das dissenções terem sido “[...] incentivadas e legitimadas pela Lei. O bipartidarismo atual nasceu com as sublegendas regidas pelo Ato Complementar n. 4.”. (BRITTO, 1981, p. 232).

A quarta análise a ser feita reside no fato de que, embora sejam válidas as críticas sobre a instrumentalização da criação da Arena e do MDB, ao menos, o novo regime estruturou-se a partir dos partidos políticos, enquanto outros regimes - analogamente autoritários - ergueram-se na ficção do modelo unipartidário[312] ou apartidário, como o Estado Novo de Vargas.

Essa observação é muito importante, pois o transcurso dos anos permitiu observar o papel institucional que os partidos cumpriram no questionamento do

312 Conforme abordado no início deste Capítulo 6.

governo militar e na mobilização popular de apoio ou oposição ao regime, inclusive ao viabilizarem a posterior saída negociada dos militares do Poder, sem rupturas.

Por essa razão, Francisco Weffort discorre sobre a diferença de mobilização popular realizada pelos militares, por meio da busca por canais institucionais, como os partidos políticos, ao invés da mobilização direta da população como tentou fazer o Partido Comunista do Brasil no período que antecedeu ao regime de 1964:

> Francisco Weffort, em sua análise do regime de 1946-1964, procurou valorizar os mecanismos institucionais da democracia e mostrar o contraste deste regime com o da Primeira República, abertamente oligárquico. Ao discutir as estratégias do PCB nesse período, criticou a instrumentalização do conceito de democracia e a falta de questionamento dos aspectos não do regime, assim como apontou para a preferência do regime em buscar apoio na mobilização direta da população e não por meio de sua participação através de canais institucionais. (GRINBERG, 2009, p. 41).

Dito de outra forma, por mais instrumentalizado que possa ser um partido político, com criação vertical e artificial pelos militares técnico-burocratas, em desconsideração até mesmo à realidade das classes políticas, esses partidos podem evoluir para discussões mais abrangentes e se corporificarem, à revelia do regime.

Foi o que ocorreu no Brasil, ainda que parcialmente, em demonstração do importante papel que cumprem ou que, ao menos, pode vir a ser cumprido pelos partidos políticos. Por mais que se questione o seu atual papel na democracia pós-1988, devem ser discutidas soluções para o seu adensamento democrático-institucional, e não apenas descredibilizá-los, em prejuízo do potencial de representatividade social que possuem.

A quinta e última observação é feita no sentido de que, instrumentalizados ou não, a Arena e o MDB refletiram as perspectivas da população brasileira naquele período. Até o final da legislatura de 1974 a Arena foi amplamente vitoriosa nas eleições federais proporcionais para a Câmara dos Deputados, e nas majoritárias para o Senado Federal, em reflexo do apoio popular ao regime militar.

Tal análise é feita de forma objetiva e sem entrar no mérito de questões materiais sobre Democracia, até porque não se pretende a defesa de um regime militar, mas sim avaliar os momentos políticos e sociais pelos quais o Brasil passou.

Nesse sentido, a tabela 5 demonstra que nas eleições para o Senado Federal no ano de 1966, a Arena foi vitoriosa nas urnas em todas as regiões do país. Já nas

eleições de 1974, o MDB foi o partido vitorioso nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, embora a Arena tenha aumentado também a sua votação em números absolutos, em todas as regiões brasileiras.

Na Câmara dos Deputados, a Arena ganhou em todas as regiões na eleição de 1966. Já na eleição de 1974, o MDB obteve êxito nas regiões Sudeste e Sul, mas fora derrotado pelo partido governista nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Entretanto, ele aumentou o total de seus eleitores em números absolutos nas duas regiões em que saiu derrotado.

Tabela 5 - Força Eleitoral Dos Partidos Nas Regiões 1966 – 1974

	SENADO FEDERAL				CÂMARA DOS DEPUTADOS			
REGIÕES	**ARENA**		**MDB**		**ARENA**		**MDB**	
	1966	**1974**	**1966**	**1974**	**1966**	**1974**	**1966**	**1974**
Norte	255.729	368.231	86.070	267.018	258.964	346.772	80.980	227.940
Nordeste	1.817.620	3.034.309	1.363.045	2.332.878	2.591.180	3.773.966	776.990	1.300.732
Sudeste	3.616.617	4.078.009	3.038.735	8.290.576	3.659.948	4.802.982	2.847.100	6.496.519
Sul	1.713.254	2.074.630	1.179.593	3.009.969	1.859.983	2.268.244	1.020.789	2.545.114
Centro-Oeste	316.162	509.632	243.918	584.910	364.563	646.431	186.611	358.329

Fonte: BRITTO (1981, p. 224)

A partir dos resultados das eleições, tornou-se indiscutível a hegemonia eleitoral da Arena. Entretanto, o MDB não se constituía alheio ao jogo político; ao contrário, é possível depreender o aumento da mobilização do eleitorado pelo partido oposicionista, de modo a vislumbrar-se a expectativa para uma redemocratização e reabertura política. Caso ocorresse, o caminho para tanto seria percorrido por meio do voto popular para os cargos do Legislativo federal no convencimento da população, a qual, até então, referendava a base de sustentação parlamentar do regime militar.

De acordo com Grinberg (2009):

> Afinal, em 15 de novembro de 1974, a Arena conquistou 233 cadeiras na Câmara dos Deputados, contra 187 do MDB, e, nas eleições para o Senado, o MDB conquistou 16 cadeiras, contra apenas 6 da Arena. Essas 16 vitórias no Senado tornaram-se um marco importantíssimo na história do regime. Elas apontavam, indiscutivelmente, que a competição eleitoral era campo legítimo e uma maneira viável de desafiar o governo. (GRINBERG, 2009, p. 188).

O resultado eleitoral de 1978 apresentou 5 situações distintas, conforme a análise de Britto (1981, p. 226). A Arena foi vitoriosa nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados na Região Sul do Brasil, sendo que, para o Senado, o número de seus eleitores ampliou-se proporcionalmente ao do partido oposicionista; em termos finais, foram 36,5% para a Arena, em face de 15,4% do MDB.

No Sudeste, o MDB manteve a sua hegemonia eleitoral em ambas as Casas Legislativas. Na região Centro-Oeste a Arena mostrou-se vitoriosa, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, embora tenha o MDB apresentado maior crescimento em números proporcionais de eleitores para o Senado. Por sua vez, no Nordeste, a Arena venceu as eleições nas duas casas do Congresso Nacional, mas o MDB apresentou maior crescimento de eleitoral para a Câmara dos Deputados.

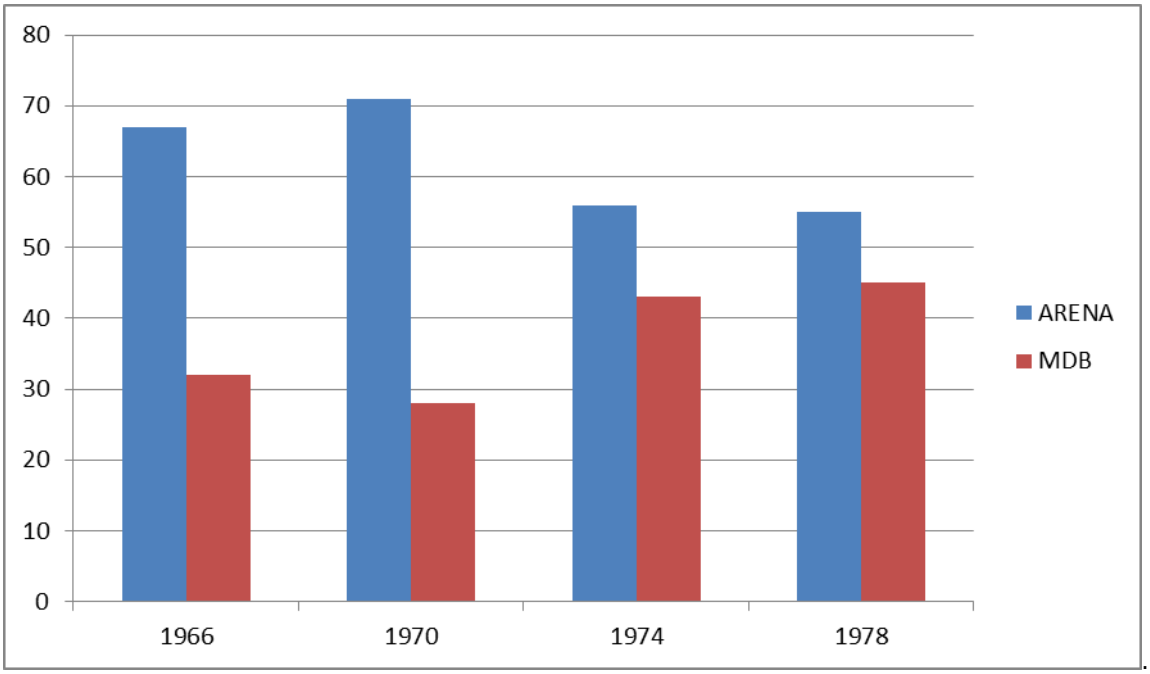
Por fim, a Arena saiu novamente vitoriosa na Região Norte, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, mas o MDB teve um crescimento eleitoral maior nas votações para ambas as casas.

Dessa maneira, Britto (1981) analisa a dinâmica eleitoral desde a instituição do Regime Militar até as eleições de 1978, face à existência de três realidades no país:

> Assim sendo, em termos de dinâmica eleitoral, talvez seja mais certo falar-se de 3 (três) Brasis em esboço: o do Sudeste e do Norte, onde aumenta de forma mais acelerada o eleitorado do MDB; o do Nordeste e Centro-Oeste, onde é majoritária a ARENA e cresce rapidamente o partido da oposição em uma das duas eleições; e por último o Brasil do Sul, onde a ARENA ainda perde para o Senado, porém de forma bastante desacelerada, e ganha para a Câmara com um incremento de eleitores muito superior ao do MDB. (BRITTO, 1981, p. 238).

Para melhor visualização, o gráfico 1, apresentado na sequência do texto, traz o eleitorado conquistado por cada partido, no intervalo de tempo entre 1966 e 1978.

Gráfico 1 – Conquista do eleitorado ARENA *versus* MDB – 1966 - 1978



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Em conclusão, até o final da década de setenta a população apoiou, majoritariamente, o partido da Arena, e, por extensão, o governo militar. Todavia, nesse mesmo período verificou-se o crescimento do MDB, em decorrência, do descontentamento quanto ao regime vigente, embora não haja uma discrepância de votos nesse sentido entre os dois partidos, o que não passou despercebido pela observação de Britto (1981):

> A campanha eleitoral e os comportamentos ostensivos das forças políticas, de seu turno, evidenciaram a tendência a um realinhamento partidário, tendo como suportes as imagens construídas por cada agremiação e as óticas polarizadas do corpo eleitoral.
> É possível que esta tendência ao realinhamento tenha contribuído, de modo decisivo, para que os resultados de 78 se distanciassem da expectativa dos dois Brasis eleitorais, o arenista dos Estados menos desenvolvidos e o emedebista das Unidades mais industrializadas. (BRITTO, 1981, p. 239).

De outro modo, como não havia uma desproporção de votos tão evidente entre a Arena e o MDB, seria possível ocorrer nos anos seguintes um realinhamento partidário ou mesmo uma estabilização na dinâmica eleitoral entre ambos.

Mas essa situação apenas seria factível por meio de conjecturas, haja vista a subsequente alteração do sistema partidário, com a abertura do sistema político para o surgimento de novas agremiações.

Em qualquer hipótese, foram os partidos políticos os grandes sinalizadores do posicionamento da população brasileira, e, como dito, efetivos canais institucionais para a alteração do regime político vigente, de modo não abrupto. Inclusive, os resultados eleitorais não justificavam uma derrocada violenta do regime.

6.8.4 As relações entre os governos militares e os partidos políticos

A última discussão que se pretende fazer quanto ao sistema político-partidário do regime militar remete à tentativa de instrumentalização da Arena pelo governo, enquanto os políticos integrantes do referido partido reagiam em busca de autonomia, o que revela a ausência de um bloco governista homogêneo.

Tais divergências expõem, inclusive, situações de apoio no Congresso Nacional pelo MDB em matérias do interesse do Executivo, ao passo que a Arena opunha-se ao governo.

Kinzo (1988) discorre acerca das peculiaridades do regime militar implantado no Brasil, o qual, contrariamente a outros governos análogos no mesmo período na América Latina, não proibiu as atividades partidárias. Segundo ele, “os militares fracassaram em sua tentativa de criar uma organização política capaz de servir como base de sustentação do regime”. (KINZO, 1988, p. 224).

Não se desconhece que os militares tentaram instrumentalizar a Arena, mas o governo não obteve o êxito esperado, uma vez que, dentre os parlamentares conservadores, havia políticos experientes, com identificação eleitoral e destacada vocação político-ideológica independente. Como exemplos, citam-se os arenistas: Afonso Arinos, Milton Campos, Pedro Aleixo, Teotônio Vilela, entre outros, que não se identificavam com a atuação subserviente da Arena aos planos do governo.

Nesse sentido, pode-se mencionar a votação do projeto de uma nova Constituição (BRASIL, 1967), projeto que acentuava a concentração dos poderes e atribuições no Executivo. A votação do art. 170 causou muita divergência entre os parlamentares, por vedar o Poder Judiciário em apreciar os atos do Executivo, oportunidade em que foi apresentada a emenda supressiva n. 356[313], com a finalidade de retirada do controverso artigo.

313 GRINBERG, Lúcia. **Partido Político ou bode expiatório: um estudo sobre a Aliança Renovadora Nacional ARENA [1965-1979].** Rio de Janeiro: Mauad X. 2009, p. 108-109.

Todavia, a referida emenda foi rejeitada na Câmara dos Deputados por 118 votos de apoio, 176 votos contrários e 11 abstenções. Dentre eles, 36 parlamentares da Arena votaram contra a recomendação do governo para a diminuição das suas competências.

Ainda nas votações da nova Constituição (BRASIL, 1967), houve uma forte reação de parlamentares da Arena para o retorno das eleições diretas para Presidente da República. Dentre eles, Afonso Arinos chegou a manifestar na tribuna a sua posição de independência do governo, que fora consentida pelo próprio líder da Arena, nas seguintes palavras:

> Senhor presidente, pertenço à Arena, e, em muitos desses destaques, vou votar com o MDB, porque meu líder me deu o direito de votar de acordo com os compromissos que assumi comigo mesmo. (ARINOS, apud GRINBERG, 2009, p. 108).

O resultado da votação do texto constitucional mostrou-se, contudo, favorável aos militares, com a manutenção das eleições indiretas para o Executivo Nacional. Como reação à condução das apreciações dos destaques de votação e dos projetos de emendas ao seu texto, o então deputado federal Herbert Levy formalizou uma declaração de votos contrários e de repúdio, acompanhado por mais 105 deputados da Arena, nos seguintes termos:

> Lamentamos que as circunstâncias criadas em torno da votação das emendas à constituição nos tenham impedido a apreciação de dois pontos contidos no projeto governamental e que não podem merecer o nosso apoio [...]
> Trata-se da faculdade que o projeto concede ao presidente da República de expedir decretos-lei e a decretação de estado de sítio sem audiência prévia do Congresso. Muitos de nós lutamos pela democracia e pela liberdade do Brasil há dezenas de anos, combatendo também, decididamente, a corrupção. O que verificamos sempre é que muitos dos males que enfrentávamos eram consequência do excesso de poderes conferidos ao presidente da República. (GRINBERG, 2009, p. 111).

Embora aprovada a Constituição (BRASIL, 1967) na forma pretendida pelo governo, a elevada rejeição pelos arenistas acirrou os ânimos dos militares, que pretendiam um apoio incondicional da base parlamentar da Arena, o que não ocorreu. Seria impossível, conforme já dito, a subserviência irrestrita por políticos profissionais com militância pregressa ao próprio regime recém-instaurado.

Por essa razão, os militares focaram em suprimir a influência das lideranças da Arena nas indicações de seus próprios candidatos aos governos estaduais. Após

o êxito, os militares transferiram aos governadores o controle dos diretórios regionais do partido[314]. Tais alterações propiciariam um maior domínio sobre a bancada parlamentar no Congresso Nacional, seja pelos diretórios regionais, seja pelos governadores.

A estratégia era pragmática, uma vez que os parlamentares necessitam dos diretórios regionais dos partidos para se utilizarem da capilaridade das suas estruturas nos Municípios e, assim, se aproximarem das bases eleitorais. Da mesma forma, os parlamentares governistas precisam do alinhamento junto aos governadores, para a obtenção de emendas e alocação de recursos no Estado e nos Municípios onde concentram os seus eleitores.

Por essa razão, a interferência dos militares resultou em uma situação ambivalente, pois criou na Arena dois tipos de lideranças: de um lado, os líderes políticos natos, com forte identificação perante os eleitores e, de outro lado, as lideranças do partido e os Governadores estaduais a ele filiados. Essa segunda espécie de liderança era artificial, fruto da interferência direta do Executivo Federal. Houve, então, uma "indesejada convivência"[315] intrapartidária, conforme o relato de alguns parlamentares que integravam a Arena.

Em outro momento, em maio de 1968, a Câmara dos Deputados discutia a regulamentação das sublegendas partidárias nas eleições diretas para as prefeituras municipais. Estrategicamente, os deputados do MDB e da Arena entraram em obstrução parlamentar e impediram o quórum necessário para a abertura da "Ordem do Dia" no Plenário. A sessão legislativa teve que ser suspensa.

A atitude dos parlamentares gerou uma crise na relação entre a Arena e o governo Costa e Silva, a ponto de o senador Daniel Krieger renunciar à presidência do partido. Essa renúncia foi reconsiderada depois que ele, em conjunto com os senadores Mem de Sá e Filinto Müler, apresentarem um manifesto ao Presidente Costa e Silva sobre a necessidade de compartilhamento das principais decisões do governo junto ao partido, haja vista ser a Arena o liame entre o governo e a população[316].

---

314 GRINBERG, Lúcia. **Partido Político ou bode expiatório: um estudo sobre a Aliança Renovadora Nacional ARENA [1965-1979].** Rio de Janeiro: Mauad X. 2009, p. 156.

315 BRITO, Luiz Navarro de. **O bipartidarismo nas eleições de 1978**. In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília. 1981, p. 231.

316 GRINBERG, Lúcia. **Partido Político ou bode expiatório: um estudo sobre a Aliança Renovadora Nacional ARENA [1965-1979].** Rio de Janeiro: Mauad X. 2009, p. 119.

Mas as relações entre a Arena e os militares estremeceram, de fato, quando a Câmara dos Deputados não concedeu ao Presidente Costa e Silva a licença solicitada para processar o deputado emedebista Moreira Alves. Os militares se insurgiram ao discurso proferido pelo parlamentar, com críticas à invasão da Universidade de Brasília (UNB).

Na ocasião, houve uma intensa reação dos arenistas em face da radicalização do regime, manifestada na vedação à solicitação do Presidente Costa e Silva. “Entre os votos apurados contra a cassação, 122 eram de parlamentares do MDB e 94 de arenistas. Além disso, 35 deputados da Arena não compareceram à votação, assim como 4 parlamentares do MDB”. (GRINBERG, 2009, p. 123-125).

A retaliação dos militares foi paradigmática, com a edição, no mesmo dia, do Ato Institucional n. 5 (BRASIL, 1968) e o fechamento do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas dos Estados-membros. Tal situação perdurou até 22 de outubro de1969, após 11 meses de recesso parlamentar.

Naquela oportunidade, foi submetida à apreciação da Emenda à Constituição n. 01 (BRASIL, 1969), com a decretação do fim da inviolabilidade parlamentar e a determinação de fidelidade às diretrizes das lideranças partidárias, com a cassação de parlamentares, inclusive da própria Arena, conforme demonstra a tabela[317] 6.

Tabela 6 - Quadro de políticos da Arena cassados em 1969

Estado	Nome	Data de Cassação	Observações
Alagoas	Aloysio Nonô	07/02/1969	
	Oséas Cardoso	29/04/1969	
Bahia	Oliveira Brito	11/09/1969	
Goiás	Jayme Câmara	13/03/1969	Suplente
Minas Gerais	Paulo Freire	07/02/1969	
	Antônio Luciano	29/04/1969	Suplente
	Marcial do Lago	07/02/1969	Suplente
Pará	Gilberto Azevedo	30/09/1969	
	Montenegro Duarte	07/02/1969	
	Epílogo de Campos	07/02/1969	Suplente
Paraíba	Pedro Gondim	07/02/1969	
	Vital do Rêgo	16/01/1969	
Paraná	Jorge Curi	16/01/1969	
Pernambuco	José Carlos Guerra	30/12/1969	
	Mouri Fernandes	07/02/1969	
	Ney Maranhão	07/02/1969	Suplente
	Souto Maior	29/04/1969	

317 GRINBERG, Lúcia. **Partido Político ou bode expiatório: um estudo sobre a Aliança Renovadora Nacional ARENA [1965-1979].** Rio de Janeiro: Mauad X. 2009, p. 141-142.

	Bezerra Leite	29/04/1969	
Rio Grande do Norte	Aluízio Alves Erivan França	07/02/1969 07/02/1969	 Suplente
Rio Grande do Sul	Flores Soares	16/01/1969	
Roraima	Atlas Catanhede	07/02/1969	
Santa Catarina	Osmar Cunha Osmar Dutra	16/01/1969 16/01/1969	
São Paulo	Arnaldo Cerdeira Cardoso Alves Celso Amaral Cunha Bueno Harry Normaton Israel Novaes Marcos Kertzmann Yukishigue Tamura	30/09/1969 16/01/1969 07/02/1969 16/01/1969 16/01/1969 16/01/1969 16/01/1969 16/01/1969	
Sergipe	Machado Rollemberg	29/04/1969	
Deputados efetivos cassados	27		
Suplentes cassados	06		
TOTAL DE DEPUTADOS	**33**		

Fonte: Elaborada pelo autor (2018)

Ato contínuo houve uma profunda reformulação da Arena, que perdeu grande parte de suas lideranças, ou cassadas pelo regime militar, ou por escolherem abandonar a vida pública por desgosto político, como fez Afonso Arinos.

Somente após esse fato, torna-se válida a crítica de subserviência da Arena ao governo, depois de sucessivos atos de resistência institucional do partido e de suas lideranças em ações autônomas.

A importância do debate aqui proposto consiste na demonstração da relevância do papel institucional que cumprem os partidos políticos. Mesmo quando eles são objeto de instrumentalização por regimes autoritários, como no período militar, ou de legislações que lhes fragilizam, como a atual pós-1988, os partidos exercem minimante a representação e a mobilização popular.

Não por acaso a ditadura de Vargas os extinguiu, para facilitar a apropriação das instituições políticas. Por igual razão as ditaduras se estruturam unipartidariamente, a exemplo de Cuba, URSS, Coreia do Norte e a Alemanha nazista.

Durante o governo militar brasileiro, quando as lideranças políticas da Arena lhe apresentaram resistência institucional, o regime autoritário reagiu no sentido de esvaziar o partido e os seus protagonistas.

É exatamente aí que se chega ao ponto em que o presente estudo pretende demonstrar o quão nefasto foi o regime militar brasileiro. Sob a legitimação de afastamento das pretensas ameaças socialistas, ele foi, na mesma medida, responsável pelo alijamento das lideranças conservadoras de direita no país.

Após a reorganização do sistema político pelo Ato Institucional (AI) V, apenas o MDB passou a exercer o papel de único partido com consistência ideológica e de atuação em face do governo, ao aglutinar todos os setores oposicionistas do país. Ainda assim, ressalta-se, com uma forte limitação pelo regime autoritário.

Ao seu turno, a Arena foi esvaziada pelas ingerências dos militares, com a anulação de suas lideranças, composta por políticos que se sujeitaram às condutas invasivas do governo repressor, que confundia apoio com subserviência.

Como resultado, a mobilização política de setores da esquerda acentuou-se no país, com o apoio velado, inclusive, de integrantes da Arena. Suas ideias cresceram nos ambientes acadêmicos, intelectuais e corporativos, ganhando densidade e consistência, de modo que, na atualidade, possui grande abrangência entre os brasileiros.

Por sua vez, os quadros políticos conservadores do Brasil esvaíram-se, sobrando apenas um espectro puramente fisiológico, da antiga tradição patrimonialista brasileira, e, porque não, utilitarista, na relação entre o público e o privado no apoio aos governos.

De volta ao cenário político do regime militar, o resultado das eleições de 1974 e, especialmente de 1978, percebeu-se um crescimento expressivo do MDB junto ao eleitorado, estando acentuada a sua insatisfação do que restou da Arena, sendo esse, o passo inicial para a sinalização de uma abertura democrática ao regime autoritário.

Nesse sentido, Grinberg (2009) discorre sobre a cobertura dos jornais à época sobre o novo dissenso entre os integrantes do partido governista em razão do “desprezo pela classe política”, manifestado pelos militares:

> Entre os políticos da Arena, havia outra ordem de questões. A derrota nas eleições abriu espaço para os parlamentares discutirem uma série de problemas inerentes à organização e funcionamento do partido, que vinha

> ocorrendo desde 1965. Os arenistas apontavam as disputas entre os governadores e as demais lideranças de seus estados como um dos graves problemas partidários. De acordo com os jornais, o Deputado Airon Rios (Arena-PE) apontou o "desprezo pela classe política, sendo governo sem participar do governo' e, acima de tudo, a ação predatória de vários governadores estaduais sobre as lideranças autênticas", como razões do fracasso eleitoral. O jornalista Carlos Castello Branco concordava com esses diagnósticos, lembrando que os governadores foram escolhidos no Palácio do Planalto, quase todos impostos ao partido, proibido de convocar eleições. (GRINBERG, 2009, p. 189).

Somente agora, trinta anos depois do fim do regime militar e após os desdobramentos da operação Lava Jato, parece ressurgir no Brasil um novo debate em torno do viés conservador, o que é válido para a discussão política e a mobilização social em torno da construção de um debate que fuja do fisiologismo que emergiu desde então.

6.9 A Nova Ordem Democrática e a falência dos partidos políticos: as ambiguidades do multipartidarismo

6.9.1 A abertura do regime político

A retomada do regime democrático no Brasil, na década de 1980, trouxe substantivas modificações ao sistema político, grande parte das quais, embora movidas por grandes sentimentos de otimismo, não trouxeram o resultado esperado.

Transcorridos mais de trinta anos desde então, o brasileiro ainda conserva a percepção de falta de representatividade política, de corrupção, de impunidade e de falta de isonomia nas disputas eleitorais. A Nova República não trouxe o desenvolvimento econômico e social esperado, porque a crise do país é mais complexa de se resolver do que a mera ruptura do regime militar.

Ao se reformar apenas o sistema político não foi compreendido que a crise, em verdade, é da "forma Varguista de Estado que se construíra no Brasil a partir da revolução de 1930 e que vigorou em sua plenitude, a despeito das oscilações de regime, até o começo dos anos 1980." (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 16).

A retomada da democracia tratou o regime militar como o foco do problema, embora ele também o seja. Mas isso impediu a reflexão sobre as causas que lhe resultaram, decorrentes do modelo do próprio Estado brasileiro após a ditadura Vargas e a República de 1946, conforme abordado. Causas essas cuja maioria ainda não fora resolvida.

O que se tem em comum em todos esses eventos é a expectativa gerada em torno de soluções mudancistas do sistema político e não da forma de estruturação do Estado que, desde os anos 30, é o grande organizador da sociedade e orientador do capitalismo nacional. Há pouca autonomia dos grupos sociais e individuais, seja para acertarem, seja para errarem.

A sociedade brasileira, acostumada a ser tutelada pelo Estado, a cada crise que vivencia, ao invés de assumir a sua própria responsabilidade, mira nas várias alterações normativas como o remédio para os seus problemas. Contudo, se olvidarmos que a norma não mais é compreendida com a simples redação legislativa, mas sim pela sua adequação à realidade fática, o que, por si só, necessita de tempo e experimentação para uma adequada maturidade institucional e social.

A presente análise não desconsidera a importância do Estado na estruturação de seu povo, especialmente das camadas mais marginalizadas. Todavia, ao colocar nele o único móvel para o desenvolvimento, propicia-se a criação de estamentos burocráticos descolados da realidade, cujo sentido para a existência é a perpetuação da sua própria engrenagem burocrático-institucional. Em outras palavras, é o poder pelo poder.

O resultado é a onerosidade das relações político-eleitorais para alijar novos postulantes (*players*) e a utilização da máquina pública em benefício da perpetuação dos agentes no Poder, por meio de uma promíscua relação entre o público e o privado. Não é coincidência a atualidade de Faoro (2008), quando ele aponta o estamento burocrático do Estado brasileiro como o protagonista do capitalismo de estado orientado aqui implantado. Os escândalos do mensalão, da operação Lava-Jato e dos juros subsidiados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a uma elite empresarial brasileira demonstram a continuidade dessa situação.

Impera ainda o modelo de Estado Varguista, aristocrático e nacional desenvolvimentista, o que muito dificulta a efetivação da experimentação das práticas democráticas verdadeiramente republicanas no país.

Na metade final do regime militar, a Lei Federal n. 6.767 (BRASIL, 1979) dissolveu o sistema bipartidário, oportunidade em que a ARENA se converteu no PDS e o MDB se desdobrou em PMDB, PT, PTB e PDT. Começava a dispersão do poder e a fragmentação partidária.

Uma das razões para essa rápida fragmentação partidária se encontra na própria legislação, pois, desde a Emenda Constitucional n. 01 (BRASIL, 1969), era proibida a troca de partidos por parlamentares[318]. Todavia, a Emenda Constitucional n. 25 (BRASIL, 1985) revogou as punições à infidelidade partidária, caso a troca de sigla decorresse da criação de um novo partido.

Esse abrandamento legislativo criou um estímulo para a pulverização dos partidos, com o surgimento de várias pequenas entidades para facilitar a eleição de candidatos, sem os inconvenientes da competição intrapartidária, típica dos maiores partidos. Ademais, as menores siglas, sem consistência eleitoral, permitem maior gravitação de seus membros em torno do governo ou da oposição, de acordo com a conveniência eleitoral.

De acordo com Mello:

> [...] os dados revelam que as migrações em direção ao partido ou coalizão do governo envolvem menos riscos que as realizadas fora do governo ou entre partidos de oposição. O índice de reeleição no período estudado, de 1985 a 2002, para o conjunto de deputados que migraram em direção ao governo encontra-se muito próximo ao conjunto de migrações total, migrantes ou não. Por sua vez, a taxa de reeleição para as migrações não governistas é muito baixa. (MELLO apud MACIEL, VIEIRA, SOARES, 2014, p. 202).

Por sua vez,

> Lima Júnior explica que o texto constitucional é paradoxal quanto ao papel dos partidos políticos, pois estabelece que a representação no Congresso é parlamentar e não partidária. Para o autor, existem duas lógicas no texto que fundamentam o estatuto do partido: ao mesmo tempo em que ele é definido como associação de direito privado, "devendo aparecer ao eleitorado como entidade que o representaria em consequência do monopólio que lhe é concedido", a fidelidade deixa de ser parte do compromisso do representante. [...] "Em resumo: o partido vale eleitoralmente; no Legislativo, porém, vale o parlamentar". (MACIEL, VIEIRA, SOARES, 2014, p. 195).

De toda forma, a pulverização partidária e recorrentes migrações entre as siglas não é um fenômeno apenas brasileiro. Alcântara (2004) discorre no sentido de que se trata de um fenômeno latino-americano após os regimes autoritários, com o surgimento de partidos "*catch all*".[319]

318 As sanções foram inseridas no Art. 152 da Constituição de 1967 (BRASIL).

319 Partidos "*catch all*" são partidos com pouca ou nenhuma diferenciação entre eles, muito comuns nos sistemas partidários excessivamente fragmentados, como no Brasil.

Para as eleições indiretas presidenciais, o PDS, partido que correspondia à base de apoio parlamentar ao governo, viu-se divido em três pré-candidatos, sendo eles o Vice-Presidente da República Aureliano Chaves, o ministro Mário Andreazza e o deputado federal Paulo Maluf. Nesta oportunidade se esclarece que a pré-candidatura de Aureliano Chaves chegou a ser lançada em jantar na casa do líder do PDS mineiro, o deputado estadual Camilo Machado de Miranda[320], com a presença de diversos líderes partidários e autoridades do país.

Contudo, para a surpresa da maior parte das lideranças do partido, o deputado federal Paulo Maluf foi definido como candidato oficial pela Executiva Nacional da agremiação, por meio da forte influência do Poder Executivo.

Como contrapartida a mais essa ingerência da Executiva Nacional do PDS e do Poder Executivo sobre o partido governista, no dia 07 de agosto de 1984 foi formalizado um acordo entre os diversos dissidentes do PDS, na liderança de Aureliano Chaves e Marco Maciel, junto aos setores oposicionistas, representados pelo presidente do PMDB e deputado federal, Ulysses Guimarães.

O referido acordo foi celebrado como o "Compromisso para a Nação", que resultou na formação da "Aliança Democrática" entre os dissidentes do PDS e o PMDB. Essa foi a razão pela qual o PMDB preteriu a candidatura natural de Ulysses Guimarães, para lançar o mineiro Tancredo Neves, de perfil mais moderado e que possuía o respaldo da forte bancada mineira dos dissidentes do PDS. Na composição da chapa, os dissidentes do PDS lançaram José Sarney.

Apenas para fins de registro, o grupo dissidente do PDS formava a "Frente Liberal" do partido, que fazia oposição interna ao regime militar e era a favor da democratização das eleições[321], com votação direta para todos os cargos eletivos. Esse grupo posteriormente criou o Partido da Frente Liberal (PFL).

---

320 Político mineiro, quatro vezes deputado, dentre legislaturas estadual e federal. À época, era o líder do PDS na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, e um dos líderes da "Frente Liberal" do partido, com a influência de ter sido o Presidente da Comissão Parlamentar Constitucional responsável pela elaboração do Projeto da Constituição do Estado de Minas Gerais, a primeira do país dentre as Constituições estaduais. Como parêntese, esse pioneirismo do constitucionalismo mineiro alcunhou de "Constituição da Primavera" o seu texto, promulgado no dia 21 de setembro de 1989, alusivo à estação e à nova ordem democrática que chegavam.

321 A divergência de pensamentos internamente ao PDS era patente. Por um lado estavam os integrantes da Frente Liberal, favoráveis à instituição de eleições diretas e livres para todos os cargos eletivos, inclusive para a Presidência da República e, de outro, o grupo interno do partido apropriado pelo regime militar, que inclusive possuía domínio nas indicações da executiva nacional do partido. Não fora coincidência a indicação de Paulo Maluf como candidato oficial do PDS para as eleições presidenciais diretas de 1984, uma vez que ele próprio se posicionava

Na eleição presidencial seguinte, em 1989, a primeira com o voto direto desde o fim do regime autoritário militar, o sistema partidário já se encontrava tão fragmentado que 22 agremiações políticas lançaram candidatos próprios[322] para a disputa do cargo de Presidente da República.

Percebe-se que, tão logo se iniciou a Nova República, a fragmentação partidária em curso já sinalizava a incapacidade de organização e orientação de seus líderes para a formação do planejamento político em torno de candidaturas fortes e consensualmente estabelecidas.

6.9.2 O governo Collor

Era notória a imprevisibilidade da eleição presidencial de 1989, em razão dos vários candidatos de relevância que iniciaram a disputa. Quando Collor e Lula foram para segundo turno, por hipótese, a convergência dos partidos em apoio a cada um[323], deveu-se muito mais às plataformas eleitorais muito bem definidas de cada candidatura[324], do que por negociações para o fechamento de apoio.

Isso porque o próprio Collor era, até então, um jovem candidato desconhecido do eleitorado nacional, embora tenha sido governador biônico de Alagoas eleito em 1978, não obstante pertencer a um minúsculo partido, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Ademais, enquanto o discurso de Lula possuía acentuado traço progressista de raízes sindicalistas, o de Collor baseava-se em profundas alterações liberais no Estado e na economia. Assim, o próprio antagonismo dos discursos afastava um pragmatismo no apoiamento eleitoral, pelo menos, à época.

Quando Collor saiu vitorioso[325], baseou todo o seu governo no que Sallum Júnior (2015, p. 81) denominou de “Democracia Plebiscitária”. O presidente buscou

---

contrário às eleições diretas para a Presidência da República e mobilizou parlamentares para assinarem manifesto contrário à emenda Dante Oliveira. (Nery, p. 2014, 243).

322 Affonso Camargo (PTB), Afif (PL), Aureliano Chaves (PFL), Brizola (PDT), Celso Brant (PMN), Collor (PRN), Correa (PMB), Eneas (PRONA), Eudes Mattar (PLP), Gabeira (PV), Lívia Maria (PN), Lula (PT), Maluf (PDS), Manoel Horta (PCdoB), Mário Covas (PSDB), Marronzinho (PSP), P.G. (PP), Pedreira (PPB), Roberto Freire (PCB), Ronaldo Caiado (PSD), Ulysses Guimarães (PMDB), Zamir (PCN). (PERNAMBUCO, 2018).

323 Apoiaram a candidatura de Collor no segundo turno o PDS, PFL, PDC, PTB, PL e parte PMDB, enquanto PMDB, PDT, PSDB, PCB, PSB e PC do B apoiaram Lula.

324 Enquanto Collor postulava um programa de governo liberal, com abertura do mercado interno, Lula mantinha um discurso sindicalista com forte teor de intervenção estatal em todos os setores da vida econômica e social.

325 Collor obteve 53% (cinquenta e três por cento) dos votos válidos ao passo que Lula, o candidato derrotado, obteve 47% (quarenta e sete por cento) dos votos válidos. (SALLUM, 2015, p. 72).

impor o Executivo, em face do Legislativo, em função de uma suposta legitimidade maior, decorrente dos 35 milhões de votos conquistados.

Nesse sentido, por escolha, Collor iniciou a condução de seu governo sem formar uma bancada parlamentar de sustentação no Congresso. As votações de interesse do Executivo eram discutidas caso a caso com os congressistas. Ao mesmo tempo ele se comunicava diretamente para a população, por meio de pronunciamentos oficiais no rádio e na televisão, com a informação sobre as medidas enviadas ao Legislativo.

Essa estratégia de comunicação direta com a população, antes de negociar com o Legislativo era, sem dúvida, uma forma de coerção para a aprovação das matérias de interesse do Executivo. Essa situação era similar à adotada por João Goulart ao final de seu governo, embora este tenha utilizado dessa estratégia quando já estava fragilizado politicamente, enquanto Collor assim procedeu desde o início do seu mandato, época em que saíra das urnas, com elevado respaldo político-eleitoral.

Assim que fora eleito, Collor reduziu de 23 para 12, os ministérios da gestão Sarney[326], com nomeações pautadas por critérios técnicos e pessoais, e não por indicações, como ele próprio fez questão de ressaltar em sua apresentação[327].

Tal atitude estava em consonância com o seu discurso eleitoral de redução da máquina pública e despolitização das indicações aos cargos do Executivo. Contudo, também pode ser interpretada como uma desconsideração do papel dos partidos políticos no ambiente de fragmentação partidária.

Pode-se explicar a sua postura por ser ele mesmo fruto de uma disputa eleitoral na qual a sua personalidade foi mais importante do que o próprio partido a que estava filiado. Não obstante, ele não precisou realizar negociações com os demais partidos para que o apoiassem no segundo turno, em razão da acentuada polarização ideológica entre a sua candidatura e a de Lula, conforme já discorrido.

Nesse sentido, e de forma inédita, o recém-empossado Collor, junto de seus Ministros de Estado, desceu a rampa do Planalto[328] para entregar as medidas

326 VILLA, Marco Antônio. **Collor Presidente: Trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção.** 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2016, p.11-12. Disponível em: <http://politicaedireito.org/br/wp-content/uploads/2017/02/Collor-Presidente-Marco-Antonio-Villa-1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

327 BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MUNDIAL. **Discurso de posse.** Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/discursos/discurso-de-posse/posse-collor.pdf/view> Acesso em: 15 jan. 2018.

provisórias do seu plano de governo intitulado “Plano Brasil Novo”, diretamente em mãos ao Presidente do Congresso Nacional.

A opção pela entrega pessoal das medidas provisórias, ao invés do envio pelas regras de tramitação do processo legislativo, visava pressionar o Legislativo junto à opinião pública, pela aprovação daquelas medidas, sem alterações.

O interessante é que o STF também se posicionou inicialmente com extrema deferência ao Executivo, quando negou provimento a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)[329] proposta pelo PDT, que pedia a suspensão da tramitação da Medida Provisória (MP) n. 173 (BRASIL, 1991).

A referida MP vedava a concessão de liminares pelo Judiciário em face de ações que por ventura lhe seriam demandadas em objeção às medidas do Plano Collor, as quais bloqueavam os cruzados novos. Assim, era patente a sua inconstitucionalidade, por violar a livre apreciação do Judiciário diante de lesões a direitos individuais, segundo o Art. 5º., XXXV da CR/88 (BRASIL, 1988).

Após certo período, as relações entre Collor e o Congresso se deterioraram[330]. Quando as suas medidas provisórias começaram a ser rejeitadas pelos Parlamentares, Collor utilizou a estratégia de reenviá-las ao Congresso, o que sobrecarregava a agenda legislativa e demonstrava o voluntarismo do Executivo.

A gota d’água ocorreu quando o Tribunal Regional do Trabalho (TRT) de Minas Gerais decidiu pelo reajuste salarial de 83,4% do salário mínimo[331] para fins de reposição de perdas, por meio de incorporação de resíduos inflacionários.

Em verdade, a decisão do TRT mineiro fora ativista, pois interveio inconstitucionalmente em matéria orçamentária, de competência exclusiva do Executivo. Todavia, já não bastasse a relação deteriorada junto ao Legislativo, Collor decidiu também por enfrentar o Judiciário, editando a Medida Provisória n. 185

---

328 VILLA, Marco Antônio. **Collor Presidente: Trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção.** 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2016, p.26. Disponível em: <http://politicaedireito.org/br/wp-content/uploads/2017/02/Collor-Presidente-Marco-Antonio-Villa-1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

329 DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 223-6**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Diário da Justiça. 05 abr. 1990. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346264> Acesso em: 15 jan. 2018.

330 O Governo Collor possui uma complexidade de causas que levaram ao seu impeachment e que fogem ao objeto deste trabalho, senão pela principal causa que levou à sua derrocada: a falta de estabelecimento de uma coalizão partidária para a sua sustentação no Congresso desde o início do mandato, e o compartilhamento do governo, como decorrência da coalizão necessária ao modelo híbrido do sistema de governo brasileiro.

331 SALLUM JÚNIOR, Basílio. **O Impeachment de Fernando Collor**: **Sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34 LTDA. 2015, p. 101.

(BRASIL, 1990), cujo objeto era o impedimento dos TRT's em reajustarem os salários mínimos, como se legisladores fossem.

Quando a Câmara dos Deputados rejeitou a referida medida por 153 votos a 130, Collor encaminhou ao Congresso a Medida Provisória n. 190 (BRASIL, 1990), basicamente com o mesmo texto da medida anterior já rejeitada. O STF, instado a se manifestar, declarou inconstitucional o reenvio de Medidas Provisórias já rejeitadas pelo Congresso na mesma sessão legislativa.

Como as MPs produzem efeitos desde a sua publicação, antes mesmo de serem votadas pelo Legislativo, Collor, a partir de então, passou a enviá-las ao Congresso Nacional e, na iminência da sua votação, ele as retirava de tramitação. Assim, ele impedia a sua rejeição pelo Congresso e as substituía por outras medidas provisórias de igual conteúdo, uma vez que a decisão proibitiva do STF[332] impedia a reedição apenas das MPs que fossem rejeitadas, o que deixava margem para reedição das não apreciadas.

A conduta de Collor correspondia a uma burla ao sistema constitucional, pois ao reeditar sucessivamente as medidas provisórias, aproveitava dos efeitos de sua aplicabilidade imediata, o que correspondia a uma forma de legislar e de governar à revelia do Legislativo.

A reação do Congresso[333] veio por meio de um projeto de Lei Complementar de autoria do deputado federal Nelson Jobim, que restringia a utilização indiscriminada de Medidas Provisórias, por sucessivas substituições de seus projetos pelo Executivo, durante a tramitação legislativa.

Mediante a rápida aprovação pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, Collor cedeu e se comprometeu a somente utilizar das medidas provisórias na estrita urgência e necessidade, o que foi cumprido, conforme observa Sallum Júnior (2015):

> Collor cumpriu a promessa, feita em 14 de março de 1991, véspera do primeiro aniversário de seu governo, de só enviar ao Congresso medidas provisórias em caso de real necessidade de urgência: de 1º de fevereiro de 1991 até o fim do ano, o governo editou apenas 5 medidas provisórias, incluindo a derrubada em junho, ao passo que no período anterior do governo, de 15 de março de 1990 até 31 de janeiro de 1991, tinham sido editadas 149 medidas provisórias. (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 156-157).

332 SALLUM JÚNIOR, Basílio. **O Impeachment de Fernando Collor**: **Sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34 LTDA. 2015, p. 102-103.

333 SALLUM JÚNIOR, Basílio. **O Impeachment de Fernando Collor**: **Sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34 LTDA. 2015, p. 106.

O caso é paradigmático. No cenário político nacional havia um Executivo que se negava a formar uma base de apoio no Legislativo e, dessa forma, compartilhar o governo, haja vista a hibridez do sistema presidencialista de coalizão. Em razão dos desgastes frequentes com o Congresso, não demorou o enfraquecimento das relações com o Judiciário, que fora instado a se manifestar sobre as manobras no âmbito do processo legislativo praticadas por Collor.

Para completar o cenário de tempestade perfeita, veio mais um elemento peculiar do sistema político brasileiro: o federalismo e a influência dos governadores estaduais no comportamento dos congressistas na sua relação com o Executivo.

Sallum Júnior (2015, p. 136) chama a atenção para o fato de que, nos governos anteriores, havia um acordo tácito entre os Estados-membros e a União, esta na condição de avalista institucional, a se responsabilizar pelo pagamento das dívidas estaduais. Porém, Collor bloqueou as contas das empresas estatais e federais, e reteve parte dos fundos de participação dos estados que estivessem com dívidas externas inadimplidas. As medidas foram objeto do Plano Collor I.

> Cf. Banco de Dados POLI, evento 021 de 24/6/1991. Foram retidas partes equivalentes aos débitos não pagos da ordem de U$$ 120 milhões. O total da parcela de juros atrasados pagos no fim de julho foi de U$$ 900 milhões. (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 136).

Possivelmente a medida poderia ser necessária naquele momento de combate à hiperinflação e de necessidade de ativos, pela União, para estancar a crise econômica. Da mesma forma, o quadro institucional revela a necessidade de reajuste na relação interna do federalismo assimétrico[334] brasileiro. Mas a verticalidade da ação praticada por Collor o fez perder qualquer apoio que ainda poderia obter junto aos governadores estaduais, os quais possuem grande ascendência sobre os deputados federais e senadores.

Os governadores foram surpreendidos tanto com o bloqueio nos repasses federais aos seus estados, quanto pela insatisfação de aliados políticos que se encontravam nos cargos de direção das estatais, e utilizavam da alocação dos seus recursos para estratégias eleitorais nos âmbitos regionais e locais da Federação.

A partir de então, fomentado pelos governadores, o Congresso Nacional ficou extremamente hostil a Collor, que não teve opção senão realizar tardiamente uma

334 Sobre o Federalismo e as particularidades do federalismo assimétrico brasileiro será aprofundada a análise no subitem 8.5 do Capítulo 8.

reforma ministerial para tentar, pela primeira vez, formar uma coalizão de sustentação ao seu governo.

Tal era o seu desgaste político que ele apenas conseguiu efetivar a reforma nos ministérios por meio de Medida Provisória n. 302 (BRASIL, 1992). Mas essa conduta de Collor também pode ser interpretada como autoritária, na medida em que a utilização de medida provisória lhe conferia maior verticalidade na condução da reforma, ao invés de efetivá-la pelo expediente ordinário de Projeto de Lei.

Ainda assim, não logrou êxito em formar uma coalizão majoritária na Câmara dos Deputados:

> [...] naquele momento a base governista incluía um bloco parlamentar de 236 deputados, composto de 120 parlamentares do PFL-PRN-PSC e de 116 parlamentares de PDS-PTB-PDC-PL. Faltariam 17 votos para chegar à maioria de 252 votos. (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 189-190).

Como se não bastasse, dos 236 deputados federais que compunham a coalizão de governo, os integrantes dos partidos políticos PTB, PL, Partido Democrata Cristão (PDC) e PDS decidiram formar um "*Bloco Parlamentar Independente*", com a finalidade de pressão nas negociações para participarem de uma parcela maior do Poder Executivo. (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 171).

A criação desse bloco parlamentar chama a atenção, pois demonstra a tentativa de construção de uma coalizão de governo pelo próprio Legislativo, que estava isolado por um Executivo que se recusava a compartilhar as suas estruturas com base em negociações político-partidárias. Isso porque a reforma ministerial, como já dito, foi precariamente imposta por medida provisória.

No dia 02 de junho de 1992, foi publicada pelo jornal Folha de São Paulo a resposta do então presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro, à insinuação do Ministro Jorge Bornhausen de que haveria retaliação na tramitação legislativa das matérias de interesse do governo. Pinheiro afirmou que:

> "O que falta na Câmara é a presença do Poder Executivo; este que tem a responsabilidade de mobilizar as suas bancadas para votar as matérias de seu interesse [...]. O Presidente Collor levou mais de dois anos para perceber que precisava de maioria parlamentar e ainda não a conseguiu [...]. Uma reunião com as lideranças e bancadas governistas poderia dar mais resultados que uma entrevista à imprensa [como a de Bornhausen]". Cf. O Estado de S. Paulo, 2/6/1992, p. 5. (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 221).

Não é normal que um ministro de Estado e o presidente da Câmara dos Deputados se comuniquem (e provoquem) meio de reportagens em jornais. Para piorar, houve em seguida uma manifestação pública dos ministros de Estados, que informaram permanecer em suas funções, não em apoio ao governo, mas em lealdade à população. Ao analisar a inédita situação, no dia 26 de agosto de 1992, o Senador Fernando Henrique Cardoso publicou o artigo “Collor deposto?” no jornal Folha de São Paulo e comentou:

> “Anteontem, ao final da tarde [...], o presidente sofreu um golpe inusitado: os ministros reuniram-se para declarar ao país que ficam, mas não são solidários com ele, mas sim com o povo. Em regime presidencialista, isto é inédito.” (CARDOSO apud SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 325).

Em tentativa final para salvar o seu mandato, Collor fez apelos à população em redes de televisão e rádio, para não abandoná-lo. No dia 13 de agosto de 1992, em um ato oficial do governo na liberação de incentivos fiscais a taxistas, com a falsa percepção de apoio por um público que, em verdade, ali estava presente unicamente pela entrega da benesse pelo Executivo, Collor fez um discurso inflamado. Ele convocou a população a ir às ruas no próximo domingo com as cores da bandeira do país, em demonstração de força.

Por meio da conduta de natureza plebiscitária, Collor buscava deslegitimar o Congresso, ao imaginar-se no monopólio da representação popular em função da votação diretamente recebida das urnas, mas desconsiderou que os parlamentares possuíam respaldo eleitoral junto às suas bases.

O sistema político brasileiro possui muitas falhas. Mas é inadmissível um governo que tenta se estabelecer sem qualquer composição com os demais poderes. A busca pela legitimação sem atalhos com os eleitores, estritamente verticalizada, caso seja exitosa, inevitavelmente conduzirá a um populismo autoritário, e, posteriormente, ditatorial. Cuba e Venezuela são exemplos disso.

Mas o chamado de Collor às massas teve o efeito contrário ao imaginado, dando início a diversos protestos contra o seu governo por todo o país, justamente nas cores verde e amarelo, com destaque para os jovens que ficaram conhecidos como os “caras pintadas”.

De acordo com Sallum Júnior (2015), as manifestações populares a favor do “*impeachment”* de Collor tiveram dois momentos distintos. Com relação ao primeiro momento de protestos, o autor destaca que:

> [...] de 16 de agosto em diante surge uma primeira onde forte de protestos coletivos, que só decresceu significativamente a partir do dia 26 de agosto, quando a CPMI votou o seu Relatório Final. Durou duas semanas esta primeira onda de mobilização que marcou o aprofundamento da crise política. Ela se encerrou no dia 29. Depois, por três dias, desde o domingo, dia 30 de agosto, não houve manifestações de massa. Elas serão retomadas depois, formando uma nova onda de protesto, com características um pouco distintas das que marcaram a onda anterior. (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 305).

Quanto ao segundo momento das mobilizações populares, houve nitidamente uma adesão menor, com o enfraquecimento dos protestos e do número de militantes nas ruas. Todavia, tal fato não retratava perda do apoio ao "*impeachment*":

> [...] Não creio que houvesse "cansaço da agitação". [...] Houve, talvez, a partir de setembro, uma espécie de "apaziguamento" dos participantes potenciais, não porque tivesse havido desistência em relação às suas demandas, mas porque elas estavam em vias de se realizar por decisão do Congresso e houvesse cada vez mais certeza quanto ao resultado. (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 362).

O transcurso do tempo permite a inferência de que o afastamento de Collor não decorreu exclusivamente pela insatisfação popular. Sobretudo, resultou da falta de compreensão do então presidente da República sobre o funcionamento do sistema presidencialista híbrido de coalizão supermultipartidária que fora instalado pela Nova República, conjugado à dinâmica federal do país.

O posterior governo de Dilma Rousseff reproduziu as mesmas características básicas que se reputa terem sido as causas do "*impeachment"* de Collor.

6.9.3 Os governos FHC e Lula

Os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva conservam muitas semelhanças, seja nas políticas econômicas, ou nas estratégias para executá-las. Notadamente, ambos formaram coalizões parlamentares que lhes permitiram maiorias superiores ao quórum de emenda à Constituição.

Ambos conseguiram a reeleição, superaram crises econômicas mundiais[335], vivenciaram escândalos de corrupção[336], mas terminaram seus mandatos. Em

335 FHC vivenciou no final da década de 1990 uma crise mundial desencadeada nos tigres asiáticos, e Lula uma crise mundial iniciada nos EUA em 2008.

virtude disso, chama à atenção eles não terem sofrido uma efetiva ameaça de afastamento constitucional, o "*impeachment*".

Os referidos escândalos evidenciam os elevados custos de se manter uma base heterogênea de sustentação político-partidária no Parlamento, às vezes por meio da cooptação ilícita do apoio no Legislativo. Mas os desdobramentos de ambos os governos demonstram que vale a pena ter essa base de sustentação, estritamente no que se refere à continuidade do Presidente da República até o final do seu mandato eletivo.

Como demonstração, Fleisher (2006)[337] cita os dados da coalizão de sustentação político-parlamentar de Lula, composta por 218 deputados federais durante o primeiro turno de sua campanha. Já no dia de sua posse, ele contava com 252 deputados em seu apoio e, quando obteve a adesão do PMDB e do PP, a bancada se ampliou para 370 deputados federais.

Por sua vez, FHC contou com três partidos (PSDB, PFL e PTB) em sua base de apoio para vencer o primeiro turno da eleição de 1994. Já para a eleição de 1998, além da manutenção de apoio dos mesmos partidos, o Presidente ainda teve o acréscimo do PPB oficialmente e, de modo informal, contou ainda com o apoio da maioria do PMDB; com isso, reuniu a maior bancada partidária do Congresso[338].

6.9.4 O governo Dilma Rousseff

O governo Dilma Rousseff em muito se assemelha aos governos de João Goulart e de Fernando Collor, caracterizados por uma extrema inabilidade política, conforme já bem retratado em tópicos anteriores.

Com Collor, Dilma compartilha a personalidade difícil e a falta de trato nas relações com aliados, os quais abertamente criticavam a verticalidade da postura do Executivo em relação ao Legislativo. Ademais, ambos vivenciaram uma intensa crise financeira que não conseguiram superar, por razões que fogem ao presente estudo.

---

336 FHC teve o seu governo envolvido em notícias veiculadas de compra de votos para a aprovação da emenda constitucional da reeleição, e Lula teve o seu governo envolvido no processo judicial do Mensalão.

337 FLEICHER, David. **Coligações Eleitorais**. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2006, p. 145.

338 Jornal Folha de São Paulo, matéria publicada em 18 dez. 2002.

O fato é que quase todos os presidentes da República vivenciaram crises econômicas no país, além de diversos outros problemas; porém, como detinham uma base de sustentação parlamentar mais estável, mantiveram-se no cargo.

Foi abordado o meio pelo qual Collor evitou formar uma coalizão de governo desde o início de seu mandato, enquanto Goulart e Dilma procuraram formá-la logo após tomarem posse[339].

Goulart, ao lidar com um Congresso hostil no contexto de um sistema presidencialista de elevada fragmentação partidária no Legislativo, optou por um embate direto com o PSD que, à época, tinha a maior representação parlamentar. Por estratégia para minimizar o seu desgaste político, Goulart tentou interferir nas questões internas do PSD, ao realizar uma reforma ministerial e nomear unilateralmente[340] parlamentares desse partido, à revelia de suas lideranças. Certamente, tal conduta visou manipular grupos internos do PSD que apoiavam o governo, e deslegitimar as suas lideranças internas.

Dilma Rousseff, igualmente, teve problemas na formação e manutenção da coalizão de seu governo com o PMDB, o então maior partido do Brasil, com maior número de cadeiras no Congresso Nacional. Semelhante a Goulart, quando as relações com o partido majoritário se estremeceram, Rousseff realizou uma reforma ministerial com a nomeação de parlamentares do PMDB à revelia das indicações de suas lideranças internas[341], com a finalidade de neutralizá-las.

Por fim, Dilma ainda tentou a criação de um novo partido governista, auxiliada por Ciro Gomes e Gilberto Kassab, com o objetivo de atrair parte dos parlamentares do PMDB e, assim, reduzir a bancada peemedebista. Vale lembrar que o ex-presidente Lula e o próprio Kassab já haviam agido analogamente, quando o opositor era o PFL, após a recriação do PSD, para o qual houve grande debandada de pefelistas. Para sobreviver, o PFL chegou ao ponto de mudar o seu nome para

339 O governo Dilma Rousseff chegou a ter 39 (trinta e nove) pastas ministeriais. (GLOBO, 2015).

340 Sobre o assunto foi publicado: “No momento em que mais precisa de apoio político, um dia após o pedido de abertura do processo de impeachment, a presidente tomou uma decisão diretamente contrária aos interesses da cúpula do PMDB. Dilma enviou ao Senado a mensagem 515, de 1º de dezembro. Pediu no texto a retirada da tramitação da Mensagem nº 502, de 23 de novembro, referente à indicação de Juliano Alcântara Noman, para o cargo de Diretor da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Noman foi indicado ao Palácio do Planalto pelo ministro Eliseu Padilha (PMDB), da Secretaria de Aviação Civil, para a vaga aberta com o término do mandato de Ricardo Sérgio Maia Bezerra. De acordo com fontes do PMDB, Padilha não foi sequer avisado da retirada do nome que ele indicou para a Agência”. (RECONDO, 2015).

DEM (Democratas). Todavia, Lula tinha base se sustentação parlamentar para lhe auxiliar no embate contra um partido adversário tão forte.

Logo, as peculiaridades do híbrido sistema presidencialista de coalizão super multipartidária junto ao Congresso demandam uma habilidade muito grande para a manutenção da governabilidade, e até mesmo do próprio cargo de presidente da República.

Nos três casos, Goulart, Collor e Dilma, houve um claro exercício de liderança congressual em face de chefes do Executivo fracos politicamente, de modo análogo ao narrado por Ackerman (2009) no contexto norte-americano[342]. Ou seja, uma dinâmica inerente ao jogo político no sistema de pesos e contrapesos ocorrente não apenas na realidade presidencialista brasileira, embora esta última conserve as peculiaridades próprias do hibridismo de seu sistema político de governo.

6.9.5 Os governos Itamar Franco e Michel Temer

Por opção metodológica, os governos de Itamar Franco e de Michel Temer serão tratados conjuntamente pelas semelhanças entre ambos, seja por constituírem governos de então vice-presidentes que assumiram o cargo após o afastamento de seus predecessores, seja pelo modo de condução dos seus respectivos governos.

Em abril de 1992, no auge das discussões sobre o afastamento de Collor, Itamar Franco criticou-o abertamente no bicentenário da morte de Tiradentes, em São João Del Rey. Itamar declarou que teria esse direito, pois ocupava um cargo constitucional não subserviente à presidência. Pouco depois, ele se desligou do PRN, o mesmo partido de Collor, razão pela qual a Folha de São Paulo publicou editorial sob o título "*O vice na oposição*". (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 365).

A partir de então, Itamar distanciou-se de Collor, o que gerou a percepção de segurança aos grupos da coalizão de centro-esquerda opositora, sobre os rumos que o vice-presidente conduziria ao seu eventual governo, especialmente pelo histórico estatista e nacionalista que marcou sua trajetória política[343].

342 Vide Capítulo 5.

343 SALLUM JÚNIOR, Basílio. **O Impeachment de Fernando Collor**: **Sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34 LTDA. 2015, p. 366.

Por outro lado, Itamar aparou arestas com o setor empresarial paulista quando, por intermédio do Senador Jutahy Magalhães (PSDB-BA), recebeu FHC[344], líder do PSDB no Senado, para explicar sua reação quando fora contrário à privatização da Usiminas.

Quando iniciado o processo de "*impeachment"* contra Collor e Itamar ocupou a presidência da República, a definição sobre a composição dos ministérios pela coalizão de centro-esquerda[345] já estava feita desde agosto de 1992.

Ao receber o comunicado oficial do Senado sobre o afastamento provisório de Collor, Itamar proferiu um discurso com elogios aos trabalhos da Comissão Parlamentar que apurava as condutas do Presidente e enfatizou que o desvio ético constatado: "não serve a nós outros, porque a nossa vida e a vida daqueles que estarão comigo é uma vida limpa". E finalizou: "A nação pode estar certa de que não haverá corruptos neste governo". (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 389)

Com relação a Michel Temer, no dia 11 de abril de 2015, véspera da votação sobre a admissibilidade do pedido de afastamento de Dilma, vazou um áudio em que ele fala sobre a situação política e econômica do país. No mesmo áudio, ele menciona um programa de governo que realizaria caso alcançasse a presidência.

Já no dia 07 de dezembro de 2015, ou seja, cinco dias após o início do processo de "*impeachment"* contra Rousseff, Temer divulgou uma carta endereçada à Dilma. Nela, Temer relata as suas condutas que ele reprovava e as razões pelas quais ele se sentia por ela desprestigiado e isolado, em função de uma suposta desconfiança ao seu partido, o PMDB. Ficou formalizada a ruptura entre ambos.

Por fim, o ainda Vice-Presidente da República Michel Temer recebeu no Palácio do Jaburu, a sua residência oficial, o Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Paulo Skaf, quem comentou o teor da reunião:

> "Ele ouviu atentamente a tudo isso [propostas] e não é a favor de aumento de impostos", declarou Skaf, na saída do encontro, em Brasília. Questionado se o vice concorda com a visão da Fiesp, contrária à alta na carga tributária, ele respondeu: "Concorda". (SKAF apud MARTELLO, 2016).

344 SALLUM JÚNIOR, Basílio. **O Impeachment de Fernando Collor**: **Sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34 LTDA. 2015, p. 368.

345 SALLUM JÚNIOR, Basílio. **O Impeachment de Fernando Collor**: **Sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34 LTDA. 2015, p. 370.

Em conclusão, Itamar e Temer, na iminência de abertura de um processo de afastamento dos então presidentes, adotaram condutas similares. Ambos tentaram a desvinculação “ética” em relação à conduta de seus predecessores, ao passo que Itamar articulou uma coalizão de apoio com a centro-esquerda e, Temer, com a centro-direita. Ambos tiveram êxito em suas pretensões de assumir a presidência.

Tais fatos demonstram a importância de uma forte coalizão parlamentar de governo para sustentar o Executivo. Não por acaso, os dois únicos presidentes da República que não tiveram êxito na formação da coalizão de apoio no Congresso foram afastados por processos de “*impeachment*”.

Ribeiro e Pencak (apud CAVALCANTI, 2016) criticam a constitucionalidade das medidas do governo de Temer, por terem rompido com o programa de governo de Rousseff. Eles citam a redução do número de ministérios, as reformas trabalhista e previdenciária, a distribuição de cargos para partidos da oposição e a anulação de atos praticados por Dilma. Mencionam, ainda, que Temer não fora eleito para ocupar a presidência.

Sem entrar no mérito de questões ideológico-partidárias, não há razão em tal posicionamento, pois quando há o afastamento constitucional de um presidente da República, o cargo se torna vago e será ocupado em nome próprio pelo então vice-presidente. Pelas mesmas razões, será ele próprio o responsável pelos seus atos, conforme o disposto no art. 79 da Constituição. (BRASIL, 1988).

Caso contrário, o legislador constitucional teria previsto a mesma regra da sucessão do chefe do Executivo pelo presidente da Câmara dos Deputados. Ela ocorrerá apenas por 90 dias, até que seja convocada nova eleição, se a vacância ocorrer nos primeiros 02 anos de mandato. Se a vacância ocorrer nos últimos 02 (dois) anos de mandato, será convocada eleição em até 30 dias. (BRASIL, 1988, art. 81).

Quanto ao descumprimento do plano de governo pelo vice-presidente, certamente não é desejável que ocorra. Todavia, a escolha do vice para a chapa eleitoral deve ser feita com vários critérios, cujo principal é a afinidade ideológica.

Entretanto, deliberadamente isso não ocorre, porque os candidatos ao Executivo já possuem uma parcela natural de eleitores em função do seu alinhamento ideológico, de sua filiação partidária ou de sua plataforma de governo. Com a finalidade de maximizarem as suas chances eleitorais, eles procuram aliar-se a candidatos que lhe trariam outra parcela de eleitores que, sozinhos, não

conseguiriam atrair. Por isso, é comum a aliança entre candidatos de ideias divergentes, pois potencializam as chances eleitorais.

A mesma explicação vale para a ocorrência de aliança entre candidatos que integram o mesmo partido em sistemas bipartidários, onde cada um atraia segmentos distintos dentro da própria agremiação.

O tema é tão comum que a doutrina o denomina como a "exceção vice-presidencial"[346], um padrão de conduta observado desde que Johnson substituiu Lincoln durante o processo de ratificação da 13ª. Emenda Constitucional. Entretanto, Johnson opôs-se fortemente à 14ª. Emenda. Ambas tratavam sobre a igualdade racial. Ackerman (2009) ainda cita os casos de McKinley e Roosevelt, bem como o de Kennedy e Roosevelt.

É compreensível que o Presidente da República não espere que o seu cargo fique vago. Porém, deve haver um mínimo de cautela na composição da chapa eleitoral, senão por pragmatismo, que seja ao menos entre candidatos com um mínimo de afinidade pessoal.

Portanto, o maior dos erros não é a adoção, pelos vice-presidentes ao assumirem o cargo presidencial, de condutas contrárias ao plano de governo eleitoral, embora reprimíveis. Mas sim, o aliancismo por critérios meramente pragmáticos e eleitoreiros. Essa é a verdadeira fraude à boa-fé dos eleitores.

6.10 Fidelidade partidária e atuação parlamentar: a conformação político-partidária em relação às coalizões de governo

A sintética abordagem da história republicana brasileira já permite algumas conclusões parciais quanto ao comportamento de seu sistema partidário. Parciais, por hora, porque ainda serão inseridas outras variáveis, como o sistema de votação e as peculiaridades do sistema presidencialista híbrido de coalizão brasileiro.

A abordagem mais comum[347] sobre a dinâmica político-partidária brasileira é a de que a atuação dos parlamentares é fortemente condicionada, para não falar

346 ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora. 2009, p. 360.

347 Já foi citado em tópico anterior o posicionamento de Lima Júnior, segundo o qual "o texto constitucional é paradoxal quanto ao papel dos partidos políticos, pois estabelece que a representação no Congresso é parlamentar e não partidária. Para o autor, existem duas lógicas no texto que fundamentam o estatuto do partido: ao mesmo tempo em que ele é definido como associação de direito privado, "devendo aparecer ao eleitorado como entidade que o

exclusivamente, pelo individualismo em suas condutas para maximizarem o potencial de votos em seus redutos eleitorais. Porém, é uma abordagem simplista, e não compreende a complexidade das relações do sistema político brasileiro.

Em um trabalho[348] com apresentação de questionário[349] aos próprios deputados federais sobre a importância de se votar conforme a orientação partidária, 43,2% (quarenta e três inteiros e dois décimos por cento) deles respondeu a favor do voto partidário. Dentre eles, quando os integrantes do PSDB e do DEM (antigo PFL) participavam do governo de Fernando Henrique Cardoso, posicionavam-se favoráveis à atuação individual, mas depois de serem orientados na oposição durante os governos do PT, responderam favoravelmente ao voto com orientação partidária.

Ou seja, existe, de fato, um sentimento de pertencimento a um partido político pelos parlamentares na orientação de suas condutas de forma homogênea, e em fidelidade às determinações das lideranças partidárias. Todavia, esse sentimento é muito condicionado à posição em que o partido se encontra com relação ao governo.

Esses dados reforçam o quanto o pertencimento a uma coalizão de governo influencia na orientação das condutas dos parlamentares com maior postura paroquial, uma vez que lhes possibilita maior acesso a indicações a cargos públicos, e obtenção de emendas provenientes de dotações orçamentárias para a distribuição em seus redutos eleitorais. Nesse caso, há maior expectativa na obtenção de vantagens junto ao Executivo do que junto às lideranças partidárias oposicionistas.

Por outro lado, quando não integram a base de coalizão governista, os dados sinalizam que os Parlamentares se sentem mais seguros em votar de acordo com a orientação dos partidos. Possivelmente porque a ação em bloco é mais homogênea em âmbito nacional de blindar o deputado opositor, que possibilita, também, maior peso em face ao governo e maior visibilidade junto à opinião pública.

---

representaria em consequência do monopólio que lhe é concedido", a fidelidade deixa de ser parte do compromisso do representante. [...] "Em resumo: o partido vale eleitoralmente; no Legislativo, porém, vale o parlamentar". (MACIEL, VIEIRA, SOARES, 2014, p. 195).

348 LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RICCI, Paolo. **INDIVIDUALISMO E PARTIDARISMO NA LÓGICA PARLAMENTAR: O antes e o depois das eleições.** In: POWER, Timothy Joseph; ZUCCO JÚNIOR, Cesar. (Orgs.) O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011, p. 224.

349 A apresentação de questionários amplos aos parlamentares sobre a visão deles acerca do sistema partidário, das relações com o Executivo, com os eleitores, a dinâmica dos trabalhos internos na Casa Legislativa é denominada "*survey*" e consiste em uma prática comum nos países europeus e nos EUA, ao passo que cresce no Brasil. Seus resultados são importantes na medida em que permitem uma percepção do sistema político pela visão dos próprios parlamentares.

Figueiredo e Limongi (1999), após analisarem 221 votações nominais na Câmara dos Deputados, concluíram que a sua organização regimental permite previsibilidade das votações por meio da atuação dos líderes partidários. Equivale a dizer que há disciplina na atuação dos parlamentares:

> [...] “o controle da agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz a chance de sucesso de iniciativas individuais dos deputados”. Projetos e emendas elaboradas por deputados a fim de suprir interesses eleitorais e particularistas são geralmente derrubados em votações simbólicas, nas quais o que conta são os votos dos líderes dos partidos. (LIMONGI e FIGUEIREDO *apud* MACIEL, VIEIRA e SOARES, 2014, p. 197).

A análise das migrações partidárias dos parlamentares durante os governos de Lula e de Dilma evidencia que se acentuaram no início dos mandatos, já que é o momento em que o governo se mobiliza para formar sua coalizão de sustentação no Legislativo. A razão seria a negociação em torno de cargos e recursos políticos, uma vantagem apenas disponível para quem adere ao governo.

Maciel, Vieira e Soares (2014) sugerem que o motivo da redução das migrações partidárias após a formação de uma maioria na base de sustentação político-parlamentar do governo decorre da alta onerosidade das negociações no compartilhamento da estrutura do Executivo. Por isso, quando o governo atinge a maioria que lhe permite aprovar os projetos legislativos de seu interesse, ele cessa com as negociações para trazer novos parlamentares à sua coalizão:

> Não houve diferenças estatisticamente entre os primeiros mandatos dos dois presidentes, dando credibilidade à interpretação de que não são as diferenças entre os partidos e as ideologias que levam às migrações, mas a prioridade dada à governabilidade. (MACIEL, VIEIRA, SOARES, 2014, p. 212).

Portanto, a orientação das condutas dos parlamentares é resultado da busca por vantagens na obtenção de recursos políticos pelo alinhamento governista, e não em razão de questões ideológicas. Exatamente por isso é que se faz a ligação dessa conduta com o modelo de Estado Varguista, implantado desde o Estado Novo no país, e apenas repaginado após a Quinta República (BRASIL, 1988).

Nesse modelo, o aparelhamento estatal das instituições políticas não escapa aos próprios partidos políticos, cuja elevada fragmentação torna-os não mais como

partidos de massa, de representação da sociedade civil, conforme a classificação de Durverger (1970) e Sartori (2016), mas sim como partidos cartéis ou facções.

A finalidade precípua dos partidos passou a ser, no âmbito do sistema eleitoral, o acesso aos fundos partidários e tempos de exposição radiotelevisiva. Já no sistema de governo, se orientam para o recebimento de recursos do Executivo nas coalizões de governo. Ou seja, tornam-se meras instituições de governo.

É uma pena, pois a realidade atomizada do sistema partidário brasileiro não permite ao eleitor uma percepção clara do sistema político, havendo um descolamento entra as promessas eleitorais e as de fato adotadas durante os mandatos pelos parlamentares e pelos líderes partidários.

Na política anglo-saxônica, onde os partidos possuem maior integração de representação da sociedade civil, utiliza-se o termo "*turn-coat*" para a infidelidade partidária. Desse modo, há um cunho pejorativo tanto para o parlamentar que se posiciona contrário ao seu partido ou mesmo troca de agremiação partidária, termo também utilizado em desaprovação ao partido que se posiciona contrário às suas diretrizes estatutárias.

Para retratar esse contexto, cita-se o seguinte caso:

> [...] o governador da Califórnia, Jerry Brown, concluiu que necessitava do apoio dos republicanos para aprovar o orçamento. Enfrentava o problema comum das receitas não cobrirem os gastos. Porém, nesse caso, os ativistas radicais do partido se anteciparam e ameaçaram os legisladores republicanos caso negociassem aumento de impostos, ponto inegociável para a ultra-direita republicana. (MACIEL, VIEIRA, SOARES, 2014, p. 193).

Por essa razão, qualquer debate acerca de uma reestruturação do sistema político brasileiro deve ser iniciado a partir do fortalecimento dos partidos políticos, pois em qualquer modelo de democracia estável, são eles quem melhor exercem o papel de integração e de representação social no cenário político. Seja dentro das políticas de governo, seja na oposição com que todo governo deve lidar.

Entretanto, em um sistema partidário tão fragmentado, não há como as agremiações exercerem a representatividade devida, pois a pulverização de siglas, ao invés de as diferenciarem por ideologias, torna-as homogêneas em facções ou cartéis.

Por outro lado, as siglas opositoras ficam cada vez mais distantes do acesso ao Poder. Isso porque o modelo Varguista de Estado, de apropriação da máquina pública, contextualizado no ambiente atomizado de partidos na formação de

coalizões de governo, acarreta flagrante desvantagem competitiva às oposições, alijadas da distribuição de recursos aos seus eleitores.

Tal fato, além de onerar as disputas eleitorais, compromete a isonomia do sistema político e tenciona as oposições a, sem perspectivas eleitorais, se comportarem de forma antissistêmica, ou seja, antirregime. O resultado é o aumento da intolerância política no âmbito da sociedade, e do aprofundamento do sentimento de descolamento entre a classe política e a sociedade civil.

Muito se fala que a solução para tal problema seria a adoção de cláusulas de barreiras e a vedação ou a limitação de coligações. Entretanto, tais medidas certamente resultariam na extinção de pequenos partidos políticos de atuação histórica, como os comunistas, bem como a desconsideração de parte dos votos registrados em favor de siglas que não alcançariam a cláusula de barreira. Não se deve precipitar.

Nesse sentido, Nicolau e Limongi simularam que, de acordo com os resultados eleitorais de 1998, nove milhões dos eleitores brasileiros teriam os seus votos desconsiderados, ou seja, 13,6% (treze inteiros e seis décimos). Apenas no Distrito Federal totalizaria a perda de 42% (quarenta e dois por cento) dos votos válidos. (NICOLAU e LIMONGI apud BRAGA, 2006, p. 234).

Por isso, deve-se, a princípio, recear o mudancismo das regras do sistema político, por meio do mero experimentalismo, até porque o país já realizou várias alterações, e ainda assim, mantém-se o ceticismo da sociedade quanto aos modelos vigentes.

Para se chegar a conclusões mais abrangentes, é necessária a análise não apenas do sistema partidário brasileiro, mas também sobre os sistemas de votação e de governo, a fim de se avaliar os atributos de cada um, contextualizados à realidade brasileira, ao invés de se realizar a mera reprodução de modelos adotados em outros países.

7 O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO II: A CONEXÃO ENTRE AS ARENAS POLÍTICAS E A FORMAÇÃO DA SOBERANIA POPULAR

7.1 A conexão eleitoral entre as arenas políticas

O termo "conexão eleitoral"[350] foi criado pela literatura especializada estrangeira, mas ainda possui pouca abordagem no Brasil[351]. Sua importância consiste na tentativa de se relacionar o comportamento entre os eleitores e os partidos ou, em maior abrangência, entre os eleitores e os políticos.

Isso porque o sistema eleitoral pode ser um indicativo sobre como os partidos políticos controlam a dinâmica política no contexto institucional pós-eleitoral. Da mesma forma, ele pode indicar o grau de personalismo ou de institucionalismo que orientará as condutas dos parlamentares eleitos e de suas respectivas lideranças partidárias.

Portanto, o estudo sobre a conexão eleitoral permite uma análise integrada do sistema político, ao ligar o funcionamento do sistema eleitoral às implicações que dele decorrem no posterior comportamento das instituições e dos agentes políticos na arena parlamentar.

A abordagem da conexão eleitoral também possibilita a compreensão do que Cain; Ferejohn e Fiorina (1987) alcunharam de "*personal vote*"[352], isto é, "voto personalizado". Eles buscam a distinção entre o voto popular orientado nas qualidades individuais dos candidatos em face das identidades das agremiações partidárias, de modo que a consistência dessa metodologia de análise permite sua extensão para analisar outros sistemas políticos além[353] do estadunidense[354], onde fora originalmente estabelecido.

---

350 O termo "conexão eleitoral" foi originalmente cunhado por Mayhew a partir de um trabalho de análise sobre o Congresso norte-americano denominado "Congress: the electoral connection". (MAYHEW, 1974).

351 Nesse sentido, por exemplo, Lemos e Ricci (2011) chamam a atenção para a falta de estudos que integram as duas arenas na realidade brasileira. Da mesma maneira, Desposato (2006) alerta para a carência no Brasil de análises sobre o sistema eleitoral, com sub-representação de variáveis, como a eleitoral.

352 O termo "*personal vote*" foi utilizado por Cain; Ferejohn, Fiorina na publicação "*The personal vote: constuency servisse and electoral independence*". (1987).

353 Middleton (2018) analisa a configuração das recentes coalizões de governo do Parlamento britânico após 2010, no seu estudo "*The personal vote, electoral experience, and local connections: Explaining retirement underperformance at UK elections 1987–2010*".

354 Como sugestão de leitura se encontra "*Delivering the Goods: Legislative Particularism in Different Electoral and Institutional Settings*" (ASHWORTH e MESQUITA, 2006).

Certamente a atuação dos parlamentares é condicionada por uma "*accountability*" coletiva, ou seja, um controle pela coordenação dos partidos políticos (CAREY apud LEMOS, RICCI, 2011, p. 208). Todavia, a escolha dos eleitores também condiciona a atuação dos parlamentares, se serão partidários de cunho mais homogêneo e abrangente a todo o território, ou se serão políticas do tipo "*pork barrel*", mais adstritos aos seus redutos eleitorais.

As políticas do tipo "*pork barrel*" são registradas em praticamente todos os países que realizam estudos sobre a atuação dos parlamentares (LOWI, 1963; AMES, PEREIRA e RENNÓ, 2011), variando em maior ou menor grau de ocorrência, de acordo com as especificidades da cada país. Consistem na oferta de políticas de cunho distributivista, ou seja, alocadora de recursos concentrados em determinado território, geralmente o reduto eleitoral dos parlamentares que as praticam.

Contudo, não se trata de uma conduta isolada pela classe político-parlamentar. Ao contrário, consiste em uma relação de troca entre eleitores e grupos locais, que financiam os candidatos de sua preferência nas campanhas eleitorais e, em contrapartida, possuem a intermediação dos parlamentares para o recebimento de recursos federais e estaduais junto aos governos executivos dessas esferas. Funcionam, então, como uma importante forma de "*accountability*" individual pelo eleitor de seus representantes. Um exemplo são as emendas parlamentares.

7.2 A exigência do registro de filiação partidária

Assentada a importância do estudo acerca da conexão eleitoral entre as arenas políticas, parte-se para o estudo e compreensão sobre como a articulação pré-eleitoral afeta o funcionamento da posterior arena parlamentar. Afeta, sobretudo, nas escolhas dos eleitores, que podem votar maciçamente em determinado candidato que não seja eleito, a despeito de outro com menor votação no âmbito dos sistemas proporcionais de votação, como o utilizado no Brasil.

As causas para tanto são diversas e passam pela exclusividade ou não de filiação partidária como pré-requisito para as candidaturas, pela possibilidade de coligações entre os partidos políticos ou pela previsão de cláusulas de desempenho, sejam de barreira ou sejam de exclusão.

No que tange ao registro das candidaturas, o regramento eleitoral do Brasil não permite que ocorra de forma avulsa, sem vínculo partidário. Portanto, para que seja registrada uma candidatura, deve-se fazer uma filiação prévia em partido político, sendo permitido ainda coligar-se a outros partidos tanto nas eleições majoritárias, quanto nas eleições proporcionais.

Em levantamento pela "*Ace: The Electoral Knowledge Network*" [355], uma rede de informações eleitorais, que é uma plataforma estatística integrada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelos Estados Unidos da América, Canadá e México, os dados coletados revelaram que o Brasil integra o grupo de 9,68% de países que não permitem candidatura avulsa a nenhum cargo político eleitoral. Dentre esses países, também estão Argentina, Suécia e África do Sul.

O mesmo levantamento mostra que 43% dos países permitem candidaturas sem filiação partidária ao menos para o Poder Legislativo, como a Alemanha, Reino Unido, Japão e Itália. Por outro lado, 37,79% dos países admitem a candidatura avulsa inclusive para a Presidência da República, entre eles a França, EUA, Chile, Irã e Índia.

Em todos os casos, é pequena a porcentagem de eleitos mediante candidatura avulsa, o que reforça a importância dos partidos políticos e suas coordenações eleitorais em redes articuladas de mobilizações. Entretanto, a liberalidade das candidaturas avulsas confere maior liberdade e abertura ao sistema político, principalmente para a veiculação de ideias e causas que possam vir a ser pauta dos debates entre os candidatos e eleitores.

No Brasil, há em tramitação da PEC n. 07/2012 que altera o Inciso V do § 3º. do art. 14 da Constituição (SENADO FEDERAL, 2012), para a permissão da candidatura desvinculada de filiação partidária. Em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, ela obteve parecer favorável pelo relator sobre a sua legalidade, juridicidade e constitucionalidade, mas contrário com relação ao mérito do seu conteúdo.

355 Disponível nos seguintes endereços eletrônicos: <http://aceproject.org/epic-en?set_language=en> e no <http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd_053.html>.

Já no Supremo Tribunal Federal[356] (DISTRITO FEDERAL) tramita o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) n. 1054490, sob a Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, cujo objeto discute a constitucionalidade da candidatura sem filiação partidária. O Tribunal reconheceu a repercussão geral da matéria, mas até o momento ainda não realizou o seu julgamento.

7.3 Coligações entre partidos e sistemas de votação em listas de candidatos

As coligações partidárias são um instituto genérico com três acepções. Na primeira, compreendem a realização de aliança entre partidos políticos para a formação de chapas para as disputas eleitorais. São as coligações eleitorais.

A segunda acepção se refere à formação de coalizões de partidos após as eleições. Elas visam a um agrupamento parlamentar sólido para a sustentação do governo ou para lhe fazer oposição. São as coalizões de governo ou de oposição.

É possível também que haja agrupamentos independentes de partidos, cuja finalidade seja o aumento de suas forças nas deliberações sobre temas diversos. Elas recebem o nome de blocos parlamentares, previstos regimentalmente nas Casas legislativas.

Logo, as coligações partidárias abrangem o consorciamento de partidos políticos tanto na arena eleitoral, como na parlamentar, o que novamente demonstra a importância do estudo da conexão eleitoral.

As coligações partidárias, na acepção eleitoral, estão previstas e disciplinadas pela Lei Federal n. 9.504, (BRASIL, 1997). Entretanto, elas já foram vedadas durante o regime militar. Dependendo da finalidade da reforma do sistema político, esse tipo de coligação poderá ocorrer (i) concomitantemente nas eleições majoritárias e proporcionais; (ii) apenas nas eleições majoritárias ou dificultadas nas eleições proporcionais, pela utilização de cláusulas de desempenho (de barreira ou de exclusão); (iii) vedada em qualquer hipótese nas eleições.

As coligações partidárias nas eleições proporcionais não necessariamente precisam ser objeto de vedação expressa, já que elas podem ser estimuladas ou obstaculizadas por meio da adoção de cláusulas de barreira ou de exclusão. Tais cláusulas consistem em um “critério matemático que exige uma porcentagem

356 Informação disponível no portal de notícias do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358255>.

mínima de votos para um partido político ter representantes no Congresso Nacional ou nas Assembleias Legislativas" (ANDRADA, 2014, p. 93).

A realização das coligações eleitorais pode ocorrer por finalidades diversas. É comum que os pequenos partidos políticos se coliguem para que, somadas as suas votações, superem a cláusula de barreira consistente no quociente eleitoral.

Por sua vez, os grandes partidos políticos coligam-se para atraírem os pequenos e médios partidos, com a finalidade de aumentarem seu tempo disponível no horário eleitoral veiculado nas rádios e televisões de sinal aberto. (FLEISCHER, 2006, p. 143). Contudo, essa estratégia gera o risco desses grandes partidos perderem cadeiras nas Casas legislativas para os pequenos e médios partidos aos quais se coligarem, em razão da distribuição interna de vagas na coligação.

No contexto da Federação brasileira, os partidos políticos também buscam coligações estratégicas de acordo com a sua força em determinadas regiões do país, como o PSB, que detém grande permeação no estado de Pernambuco e o PSDB, em São Paulo.

7.3.1 O sistema de lista aberta de candidatos

A formação das coligações eleitorais nas eleições proporcionais sofre interferências quanto ao regramento de utilização de listas abertas ou fechadas de candidatos. A lista aberta de candidatos consiste na disputa eleitoral entre todos os candidatos de forma igual, independente do partido que ocupa, cujo critério de escolha será a cargo exclusivo dos eleitores.

Esse sistema possui a vantagem de aproximar os eleitores de seus candidatos, mas ao preço do fortalecimento do personalismo político e perda da identificação partidária. Isso porque a candidatura será fruto mais da escolha do candidato do que das lideranças partidárias, que não podem lhes preterir o pleito. Além disso, a competição pelo voto nos mesmos redutos eleitorais entre candidatos da mesma sigla induz a disputa intrapartidária e fomenta a dedicação pragmática aos assuntos de seus redutos eleitorais, ao invés das causas nacionais.

Nas legislaturas de 1997 a 2009 da Câmara dos Deputados foi realizado um "*survey*" para saber a percepção política dos parlamentares. Eles foram indagados se o sucesso de suas eleições decorreu de suas capacidades e esforços ou pela organização política dos partidos políticos a que pertenciam. A resposta foi que:

> [...] com a exceção do PT, os demais políticos de todos os partidos, à esquerda ou à direita, grandes ou pequenos, atribuem ao partido pouca ou escassa relevância; todos responderam que foram eleitos pelos esforços pessoais em mais de 84% dos casos. [...] mesmo dentro do PT, 55% dos parlamentares acreditam que sua eleição deveu-se a seus esforços pessoais [...]. (LEMOS e RICCI, 2011, p. 214).

Portanto, a maioria dos parlamentares de todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados entende que o sucesso de suas eleições decorreu de suas relações diretas com os eleitores. Certamente tal compreensão influirá na estratégia de atuação durante a legislatura, a fim de maximizar as suas chances de reeleição.

7.3.2 O sistema de lista fechada de candidatos

O modelo de lista fechada consiste em uma lista elaborada pelo partido político, com a indicação da ordem de seus candidatos aos quais serão distribuídos os votos adquiridos pela agremiação. Ou seja, o eleitor não vota em um candidato específico, mas sim na legenda partidária e incumbe aos seus dirigentes pré-selecionar a ordem preferencial da distribuição dos votos obtidos.

A vantagem da lista fechada é que o eleitor vota baseado na identificação com o partido político de sua escolha, o que fortalece os partidos e sua aproximação com os eleitores. Por outro lado, ela não permite que o eleitor escolha os candidatos da sua preferência, que ficará a cargo exclusivo dos dirigentes partidários, cujos critérios nem sempre serão os mais claros ou republicanos. Essa é a opção “mais utilizada mundialmente”. (FLEISCHER, 2006, p. 144).

Isso esclarecido, a adoção do sistema de lista aberta ou fechada aplica-se em igual medida às coligações partidárias eleitorais, pois ao se coligarem, os partidos políticos se comportam, a rigor, como se fossem uma única agremiação, inclusive com personalidade jurídica própria.

Assim, quando a coligação partidária atinge o quociente eleitoral (cláusula de barreira), por meio da obtenção de uma quantidade mínima necessária dos votos totais válidos, haverá a distribuição dos votos totais recebidos por todos os parlamentares que integram a coligação. Essa distribuição será feita internamente por cada partido coligado, seguindo a ordem interna de seus candidatos, conforme a votação que obtiveram.

Ou seja, a soma total dos votos da coligação aproveitará os candidatos dos pequenos partidos que a integram. Eles serão beneficiados pela distribuição dos votos totais recebidos pela aliança em maior medida do que os demais candidatos dos partidos coligados, ainda que tenham tido mais votos do que eles; entretanto, não se encontram dentre os mais votados dentro de sua própria agremiação.

7.3.3 O sistema de lista flexível de candidatos

O sistema de lista flexível de candidatos é uma boa alternativa ao modelo de lista fechada, possibilitando que o eleitor vote tanto no partido, quanto nos candidatos de sua escolha. Para tanto, os partidos políticos fornecem uma lista com seus candidatos, na ordem de suas preferências para a ocupação dos cargos eletivos, previamente às eleições.

Assim, o eleitor vota duas vezes, uma no partido e outra no candidato de sua preferência. “Caso o candidato obtenha um número significativo de votos [...] ele pode mudar a sua posição na lista. Esse sistema é utilizado na Áustria, Holanda, Bélgica, Suécia, Dinamarca e Noruega” (NICOLAU, 2006, p. 133).

Entretanto, pelo fato desse modelo demandar que o eleitor vote no partido de sua escolha e, posteriormente, ordene os candidatos que integram a lista fornecida pelo partido, de acordo com a sua preferência pessoal, pode levá-lo a confusões.

Tramitam na Câmara dos Deputados os projetos de Lei n. 7869 (BRASIL, 2010) e n. 2887 (2000), com a previsão da lista flexível nas eleições proporcionais.

7.3.4 *O pragmatismo eleitoral das coligações partidárias e a instituição da federação de partidos como modelo alternativo*

No Brasil, a utilização de lista aberta de candidatos no ambiente de elevada fragmentação partidária anula qualquer efeito obtido pelo monopólio dos registros de candidaturas vinculadas à filiação partidária. A legislação[357] prevê a apresentação de candidatos pelos partidos políticos em número de até uma vez e meia a magnitude do distrito. Já as coligações podem apresentar duas vezes mais candidatos em relação à magnitude do referido distrito.

357 BRASIL, art. 10, 1997.

Nesses termos, o efeito esperado de controle partidário sobre os seus candidatos se perde justamente pela falta de domínio dos partidos sobre as candidaturas no sistema de lista aberta. Isso porque a abertura das listas de candidaturas, sem interferência dos partidos, eleva o personalismo eleitoral.

Inevitavelmente essa combinação permite a existência de candidatos-personalidades mais fortes do que os seus próprios partidos de filiação, os quais são reduzidos a meros instrumentos eleitorais para o acesso aos cargos eletivos.

Nesse cenário, não se justifica, no Brasil, a vedação de candidaturas avulsas, ou seja, sem registro partidário, se o próprio ordenamento do sistema político favorece o personalismo eleitoral das campanhas.

Caso seja mantida a eleição proporcional com lista aberta de candidatos, seria mais apropriada a permissão do registro avulso das candidaturas, pois é factível se pensar que as candidaturas personalidades ocorreriam avulsamente, para não macularem suas imagens ao desgaste das siglas partidárias. Isso impediria a distribuição de sobras de votos pelo quociente partidário a outros candidatos integrantes da coligação, que seriam eleitos unicamente por aproveitarem da expressiva votação dos candidatos-personalidades.

É questionável a eleição de um candidato que obteve pouco voto, em prejuízo de outro candidato que, sozinho, conseguiu mais votos do que todos os eleitos da coligação. Todavia, esse candidato bem votado pertenceu a um partido que não faz aliança com os demais e, assim, não superou a cláusula de barreira.

Por essa razão, o sistema político induz à realização de coligações partidárias eleitorais sem nenhuma afinidade ideológica, entre partidos pequenos. Eles agem apenas para, pragmaticamente, superarem os votos mínimos necessários da cláusula de barreira. Já no dia seguinte às eleições, eles desfazem a aliança e até competem entre si na arena parlamentar.

Essa situação consiste na burla ao voto do eleitor, que fora aproveitado por outro partido integrante da coligação nas distribuições das sobras de votos internos da coligação, mas que passa a ter atuação divergente após o fim da aliança.

Tal realidade intensifica a fragmentação partidária e permite que pequenos partidos políticos, sem nenhuma vinculação com os eleitores, se perpetuem por meio das coligações. Por esse motivo há muita discussão sobre a proibição das coligações partidárias nas eleições proporcionais.

O problema de se vedar as coligações será, como primeira consequência, a extinção de pequenos partidos tradicionais, como o PCB, por não atingirem, isoladamente, a cláusula de barreira. Os defensores da proibição das coligações argumentam que, se esses partidos não possuem votação relevante, é porque não possuem representação entre os eleitores, de modo que devem suportar o ônus da extinção ou se mobilizarem para o aumento dos votos nas eleições subsequentes.

Tal acepção leva ao debate sobre a proteção e a representação democrática das minorias, as quais serão subrrepresentadas ou nada representadas pela vedação das coligações dos pequenos partidos políticos. A situação se agravaria caso haja a proibição de coligações nas eleições proporcionais conjugada à manutenção dos quocientes eleitorais, pois esterilizaria grande parcela dos votos.

Nicolau e Limongi (2006) simularam que, de acordo com os resultados eleitorais das eleições de 1998, caso fosses proibidas as coligações eleitorais nas eleições proporcionais e mantida a cláusula de barreira pelo quociente eleitoral, 09 milhões, ou seja, 13,6% dos eleitores brasileiros teriam os seus votos desconsiderados. Só o Distrito Federal perderia 42% (quarenta e dois por cento) dos votos válidos. (NICOLAU e LIMONGI apud BRAGA, 2006, p. 234).

Como paliativo, Braga (2006), em análise sobre os prejuízos que a proibição de coligações nas eleições proporcionais pode causar aos pequenos e médios partidos, discorre sobre medidas mitigatórias, consistentes em mecanismos de compensação. Nesse sentido ela propõe, caso haja a vedação das coligações partidárias nas eleições proporcionais, também seja eliminada a cláusula de barreira do quociente eleitoral. Em seu lugar sugere a adoção:

> pura e simples da regra das maiores médias (método D'Hondt) para as eleições proporcionais. Dessa forma haveria uma distribuição de cadeiras que respeitaria mais fielmente a vontade do eleitor e, portanto, mais próxima do princípio proporcional. (BRAGA, 2006, p. 234).

Todavia, parte-se aqui da premissa de que a representação das minorias é uma condicionante do regime democrático. Como um partido político é um agrupamento de pessoas com a finalidade de mobilização de ideais políticos, ele constitui um importante instrumento de representação e participação da sociedade civil.

Entretanto, nem toda associação civil possui condição de se firmar majoritariamente, e, ao contrário, algumas possuem a finalidade de atuarem em

campos essencialmente minoritários. Por outro lado, não se pode criar privilégios partidários que resultem na sobrerrepresentação política de grupos minoritários, o que afronta os critérios de deliberações e representações majoritárias que, também, são pressupostos dos regimes democráticos.

O Brasil vivencia a intensa fragmentação de seu sistema político-partidário exatamente por essa razão: a conjugação de sistema de votação proporcional em extenso território, com a possibilidade de coligações partidárias, adoção de lista aberta de candidatos e ausência de cláusula de barreira efetiva.

Em um sistema com tamanha fragmentação partidária, não haverá representação de maiorias e sequer de minorias, porque não haverá partidos. As agremiações se tornam cartelizadas e faccionadas em modelos "*catch-all*"[358], sendo, em última instância, instrumentos de obtenção de interesses pessoais de seus líderes.

Como alternativa, é possível a fragmentação partidária, mas com o respeito ao livre-associativismo, à competividade dos partidos e à representatividade das minorias, entretanto, sem lhes conferir sobrerrepresentação. Para tanto, é necessário substituir as coligações pela adoção da federação de partidos.

A federação de partidos consiste na possibilidade de os partidos políticos realizarem entre si alianças eleitorais, como ocorre nas coligações. Contudo, uma vez estabelecida uma aliança, os partidos que a integram devem, obrigatoriamente, manter-se unidos por um tempo mínimo após as eleições. Os parlamentares integrantes das agremiações coligadas também ficam impedidos de trocarem de partido durante esse período.

Sendo assim, "De uma vez esse mecanismo tentaria 'preservar' os pequenos partidos e, ao mesmo tempo, evitar o 'troca-troca' de legendas pelos deputados após o pleito". (FLEISCHER, 2006, p. 145).

Na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 2.679 (BRASIL, 2003) prevê: (i) o modelo de lista fechada de candidatos pelos partidos políticos coligados; (ii) a obrigação de manutenção da federação de partidos pelo período mínimo de 03 (três)anos após as eleições; (iii) a possibilidade de recebimento de doações privadas por partidos políticos, mas vedada a sua utilização nas campanhas

358 Vide Capítulo 6.

eleitorais. Tal Projeto de Lei tramitava apensado ao Projeto de Lei n. 5.268/11 (BRASIL, 2011), que foi arquivado.

A federação de partidos é interessante porque obriga a manutenção da aliança após o pleito eleitoral e desestimula o aliancismo estritamente pragmático-eleitoreiro, sem incorrer na vedação das coligações. Além disso, ela mantém a possibilidade de os partidos de minoria tenham a possibilidade de fazer coligações, para maximizarem as suas chances eleitorais; não obstante, permite a compensação pela adoção de cláusulas de barreiras mais severas para conter a atomização partidária.

7.4 Os sistemas de votação

A modalidade do sistema eleitoral adotado consiste, possivelmente, na principal definição para a conformação do sistema político. Os sistemas de votação implicam nos custos das campanhas, no número de partidos com competitividade eleitoral, na relação entre candidatos e eleitores, bem como na própria atuação dos atores políticos na distribuição e alocação dos recursos públicos.

A opção por determinado sistema de votação compreende a utilização de critérios majoritários, proporcionais ou mistos de votação. Em outras palavras, a adoção do sistema distrital puro, do proporcional ou do distrital misto.

Cada um possui ônus e bônus que devem ser analisados em função das peculiaridades político-institucionais e sociais onde serão inseridos. Dentre tais peculiaridades, estão: a extensão territorial onde serão realizadas as eleições; a quantidade de eleitores; critérios federativos, como a quantidade de entes-federados e o número de eleitores de cada um; a existência de minorias e como elas se espalham pelo território e o histórico da relação entre eleitores-partidos, eleitores-candidatos e candidatos-partidos.

Cada uma das peculiaridades apontadas será analisada para a busca por um modelo que melhor se adéque à realidade do Brasil.

7.4.1 O sistema proporcional de votação

O sistema proporcional de votação é o adotado no Brasil para a escolha de deputados federais, estaduais e vereadores, conjuntamente à lista aberta, por meio

da qual os eleitores votam nos candidatos de sua preferência, independentemente do partido. Para a apuração do resultado é necessário obter o quociente eleitoral, definido pela soma dos votos válidos, ou seja, excluídos os nulos e brancos, seguido pela divisão do número de cadeiras da Casa Legislativa à qual se destina a eleição.

Apenas terão direito ao preenchimento das vagas os partidos políticos que conseguirem votos suficientes para atingirem o quociente eleitoral, que funciona como uma cláusula de barreira. Porém, é facultado aos partidos que façam coligações nas eleições, oportunidade em que as agremiações coligadas se comportarão como um único partido, somando os votos obtidos por todos os seus integrantes.

Após essa etapa, será analisado o quociente partidário, que corresponde à divisão do número dos votos recebidos pelo partido - isolado ou pela coligação - pelo quociente eleitoral. O resultado determinará o número das cadeiras legislativas que eles poderão preencher. “Havendo sobra de vagas, divide-se o número de votos válidos do partido ou da coligação, conforme o caso, pelo número de lugares obtidos mais um. Quem alcançar o maior resultado assume a cadeira restante” (ROSA, Tribunal Superior Eleitoral).

Caso haja sobra de vagas, os votos dos candidatos que receberam votação além da quota necessária para a sua eleição serão transferidos, proporcionalmente, para o segundo colocado do seu partido ou coligação e, assim sucessivamente até que a transferência dos votos não seja suficiente para eleger o candidato subsequente. Nessa hipótese, os candidatos menos votados que não conseguiram eleger-se, terão seus votos transferidos para os demais integrantes de seu partido ou coligação, até que haja o preenchimento de todas as cadeiras legislativas.

Portanto, o sistema proporcional de votação permite que candidatos com votações expressivas se comportem como puxadores de votos para os demais integrantes do partido ou coligação, em detrimento de candidatos que tiveram elevada votação, cujo partido não tenha superado o quociente eleitoral.

Segundo Ames, Pereira, Rennó (2011), *“*O sistema de representação proporcional com lista aberta personaliza o voto, já que os distritos com magnitude eleitoral variando entre oito e setenta cadeiras [...]”. (AMES, PEREIRA, RENNÓ, 2011, p. 250).

A adoção do sistema proporcional de votação em distritos extensos e com muitos municípios, como Minas Gerais, que possui 853, dificulta a “*accountability”*

dos eleitores. Também possibilita a eleição de candidatos com votação fragmentada em todo o território, sem um reduto eleitoral definido, o que dificulta a percepção dos próprios parlamentares sobre as preferências de seu heterogêneo eleitorado.

Tal fato confunde os eleitores e contribui para a sensação da falta de representatividade, sobretudo nas regiões dentro dos Estados-membros que não elegerem os candidatos que nelas mais foram votados. Ademais, a competição eleitoral em todo o Estado favorecerá os candidatos que possuam maior poder econômico para suportar os custos das campanhas em toda a extensão territorial.

7.4.2 O sistema distrital puro de votação

O voto distrital é aquele em que se fraciona o território geográfico em distritos, os quais elegerão certo número de representantes, estipulado conforme o seu tamanho populacional. Em virtude da representação populacional de cada distrito, ele poderá eleger maior ou menor número fixo de representantes, sendo uninominal, binominal, trinominal e até plurinominal.

Logo, não se pode reduzir a conceituação do sistema distrital apenas com a menção à existência de "voto em distrito". Um distrito poderá ter até 05 (cinco) representantes sob esse modelo, a partir do qual será caracterizado como um "sistema proporcional"[359].

A maior característica do sistema de votação distrital puro são as eleições puramente majoritárias, nas quais são eleitos em cada distrito os candidatos que possuam, de fato, maior vinculação com os eleitores. Ele também permite a representação homogênea das porções territoriais, o que não ocorre nos países que adotam o sistema proporcional, como o Brasil, onde, dificilmente regiões menos povoadas, geralmente as mais pobres, conseguem eleger representantes.

De acordo com Porto (2008), o Brasil já utilizou o sistema majoritário-distrital por 67 anos:

> [...] de 1.855 a 1.860 com distritos de um nome; de 1.860 a 1.875, com distritos de três; de 1.881 a 1.890, com distritos de um; de 1.892 a 1.904, com distritos de três; e, finalmente, de 1.904 a 1.930, com distritos de cinco. (PORTO, 2008, p. 56 e 57).

359 CINTRA, Antônio Octávio. **As ordens executivas nos Estados Unidos**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2005, p.69. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2224>. Acesso em: 07 jan. 2017.

Vê-se que, por um longo período, o país utilizou o sistema majoritário distrital puro de voto, tanto uninominal, quanto trinominal, como plurinominal. Esse sistema vigeu na forma unitária de Estado e monárquica de governo, tanto quanto na forma federada de Estado e republicana de governo.

A adoção do sistema de votação proporcional no extenso território brasileiro com assimetria na dispersão da sua população resulta na representação popular desequilibrada no âmbito da Câmara dos Deputados, nas Assembleias Estaduais e nas Câmaras de Vereadores.

Diferentes países, como EUA, França e Inglaterra adotam o modelo distrital puro, conforme já abordado neste estudo sobre seus sistemas políticos e de governo, com algumas variações, como por exemplo, na França, haver eleições em dois turnos em cada distrito, caso os candidatos não atinjam, sozinhos, a maioria dos votos.

7.4.3 O sistema distrital misto de votação

A Alemanha adota um sistema distrital misto, por meio da combinação de elementos majoritários e proporcionais, no qual:

> Metade dos deputados se elege em distritos uninominais, por critério majoritário (maioria simples) e voto personalizado (voto no candidato), e metade mediante voto em listas partidárias fechadas, estaduais, com os candidatos apresentados ao eleitor na sequência em que deverão ser eleitos. (CINTRA, 2005, p. 75).
> (...) conhecido o número de cadeiras a que o partido faz jus pelo critério da proporcionalidade (ou seja, o seu quociente partidário), usa-se uma segunda regra de decisão para preenchê-las uma a uma, dentro do total de cada partido. Essa regra determina que o partido aplique o critério de decisão majoritário na eleição de uma parcela dos seus candidatos, os que venceram os pleitos distritais. Nessa parcela as candidaturas são pessoais, ainda que patrocinadas pelos partidos. (CINTRA, 2005, p. 75).

O sistema distrital misto alemão combina critérios majoritários pessoais, em que o eleitor escolhe individualmente os seus candidatos, a critérios impessoais, com a contabilização dos votos recebidos por cada partido.

Pela conjugação desses dois critérios de votação, metade das cadeiras será preenchida respeitando-se a vontade do eleitor em critérios pessoais, pela escolha dos candidatos mais votados em cada distrito.

Já a outra metade das cadeiras será preenchida por meio de critérios proporcionais de votação, nos quais os partidos elegerão o número de deputados proporcionalmente ao número de votos obtidos pela legenda, em relação às demais agremiações partidárias. Internamente, os candidatos mais votados (lista aberta) ou de acordo com a ordem apresentada pelo partido (lista fechada) se elegerão desde que os partidos superem a cláusula de barreira do quociente eleitoral.

7.5 Em busca de um modelo a partir da realidade brasileira

Cada sistema de votação possui as suas vantagens e desvantagens. Sendo assim, serão elencadas, a seguir, algumas das consequências de cada sistema de votação, com o foco na realidade brasileira.

7.5.1 Da inadequação do sistema proporcional de votação

O sistema proporcional de votação é um bom critério para a representação das minorias, que podem ter os seus candidatos eleitos, mesmo sem uma votação expressiva. A razão consiste no fato de que serão eleitos não os candidatos globalmente mais votados, mas sim os candidatos apresentados por cada legenda, proporcionalmente aos votos por elas obtidos, ainda que os primeiros colocados de determinada legenda tenham obtido votação inferior a outro partido.

Por isso, ele é um modelo adequado a países de pequena ou média extensão territorial que possuam elevada diversidade social, como os multiétnicos ou com histórico de conflitos, pois ele assegura a representação, ainda que mínima, a cada uma das minorias existentes.

Dessa forma, sua aplicação é interessante em países do leste e do nordeste da Europa, assim como naqueles criados após a extinção da União Soviética. Entretanto, essa não é a realidade do Brasil, país de dimensões continentais e de pouca diversidade étnica. Sua maior diversidade é a econômica.

O sistema proporcional não é adequado para países com grande extensão territorial, como o Brasil, Canadá, EUA e Índia, pois a ausência de divisão territorial em pequenos distritos torna onerosas as campanhas eleitorais na integralidade do território. Os elevados gastos eleitorais impedem o acesso de grande parcela da

população à postulação competitiva aos cargos públicos, e catalisa a prática de relações não republicanas para o financiamento das candidaturas.

Outra questão a ser observada é o desgaste da relação entre os parlamentares e os eleitores dentro de seu reduto eleitoral primário. Ele ocorre em qualquer sistema político e permite a renovação da representação política. Contudo, o sistema proporcional, ao permitir a obtenção de votos em toda a porção do território, possibilita que os parlamentares busquem votos fora de seus redutos eleitorais originais para suprir o desgaste natural entre os seus eleitores.

É comum durante as campanhas eleitorais a presença de vários candidatos desconhecidos e sem nenhuma relação com a região, alcunhados no Brasil de "candidatos paraquedas". Os candidatos que já são detentores de mandatos possuem maior acesso aos benefícios políticos do que os próprios candidatos da região que buscam a primeira candidatura, o que macula a isonomia das disputas.

Logo, os candidatos que buscam as contínuas reeleições, em que pese não terem mais o respaldo de votos suficientes em seu reduto eleitoral original, acabam por impedir o acesso de novos candidatos com maior vinculação em outras "regiões de fronteira" eleitoral.

Arinos[360] já alertava para a fragmentação das forças políticas em decorrência do sistema proporcional de votação desde o Regime de 1946. Para ele, a representação proporcional enfraquece o Legislativo em relação ao Executivo, pela fragmentação das forças políticas que atuam no parlamento.

Não por acaso, a restauração do sistema proporcional de votação pelo novo regime após a ditadura militar, com a ausência de cláusulas de barreiras partidárias efetivas, acentuou a fragilização do Legislativo e atomizou as forças políticas.

Ressalta-se que todas as inadequações que o sistema proporcional de votação acarreta em países de grande extensão territorial também valem para as suas unidades de organização interna. Dessa forma, o Brasil é um Estado estruturado no modelo federal, cujos entes federativos, em grande parte, também possuem grande extensão territorial, sendo que, cada um, internamente, reproduz os mesmos problemas citados.

7.5.2 Da adequação dos sistemas majoritários de votação

360 SANTOS, 1981, p. 260.

Os sistemas majoritários de votação, como o distrital, possuem, em síntese, três inconvenientes, segundo Porto (2008)[361]. O primeiro seria por desfavorecerem a representação das minorias e de realizar o "mapismo" do território, com sua fragmentação em distritos, em função do tamanho da população. Por sua vez, os êxodos internos e o inchaço das grandes metrópoles acarretariam constantes revisões dos distritos, o que poderia confundir o eleitor. Por último, haveria o fomento ao regionalismo, ou "vereadorização", da atuação dos parlamentares, com a defesa de seus distritos em prejuízo das causas nacionais.

Com o respeito devido a Porto (2008), não há nenhuma novidade em suas ponderações. O problema da maior parte da doutrina especializada é que ela caracteriza apenas objetivamente os institutos políticos, com suas características gerais, sem a consideração individualizada de cada realidade.

Como demonstração, cada um dos óbices apontados ao sistema distrital será analisado. Entretanto, a abordagem ocorrerá na conjuntura da realidade brasileira.

É cediço que no Brasil não existem grupos étnicos com elevadas distinções socioculturais que demandem a validade do argumento de Porto (2008). Conforme já exposto, essa seria a realidade de alguns países europeus, a exemplo da região dos Balcãs. Ao revés, o Brasil é caracterizado por extrema miscigenação em sua sociedade, por razões diversas.

Todavia, caso os argumentos de Porto (2008) procedessem, poderiam ser no sentido de realidades socioeconômicas distintas entre o território do Brasil e, dada a sua extensão, até mesmo dentro de alguns dos seus Estados-membros, como em Minas Gerais. Ainda assim, seria o sistema distrital interessante, pois ele permitiria que cada região do território tivesse assegurado um mínimo de representação parlamentar, por meio da sua divisão em distritos.

Isso porque uma das deficiências do sistema proporcional brasileiro decorre da grande extensão territorial, com desigualdades internas quanto à densidade populacional e econômica entre as regiões. Tal fato acarreta diferença de representatividade entre as regiões, influenciada pela densidade populacional e distribuição de riqueza.

Por essa razão, os pequenos municípios do norte, nordeste e noroeste de Minas Gerais, historicamente, quase não conseguem eleger representantes para o

361 PORTO, 2008, p. 56-57.

Legislativo. Portanto, essas desigualdades se perpetuaram ao longo do funcionamento do atual sistema proporcional de votação, de modo que a subrrepresentação dessas regiões pobres se estende para o restante do país, pois o estado de Minas Gerais retrata, em pequena escala, as distorções existentes no Brasil.

Por outro lado, caso seja implantado o sistema distrital, uma adequada divisão do território em distritos, garantiria a representação de minorias, já que poderiam ser instituídos distritos dentro de regiões mais pobres, ou em reservas indígenas, quilombolas, ou ainda naquelas de maior concentração operária, etc. Essa medida asseguraria o acesso das mesmas ao Legislativo sem que, para tanto, ocorresse por meio de imposições, como as cotas pré-determinadas.

É possível ponderar que, na divisão do território, uma eventual minoria existente em determinado distrito poderia ser maioria em outro. Desse modo é factível que, grupos conjunturalmente minoritários em determinado distrito, mas com maior concentração em outro distrito, venham a ter, inclusive, mais cadeiras garantidas pelo sistema distrital, do que pelo próprio sistema proporcional. Aliás, esse deve, necessariamente, ser um dos critérios ao se dividir o território em distritos eleitorais.

Nesse sentido, vale considerarmos que, historicamente, os partidos políticos com posições ideológicas progressistas sempre tiveram maior votação nas maiores metrópoles e capitais dos Estados, o que permite a mensuração de que terão maior êxito na eleição de candidatos nesses distritos. Por sua vez, os partidos políticos de orientação ideológica conservadora, sempre tiveram maior reduto eleitoral nas regiões do interior, o que também lhes permitiu maior êxito no acesso aos cargos eletivos nessas regiões.

Assim, haveria maior equilíbrio na representação política com relação às orientações ideológicas, o que favoreceria o sentimento de representatividade da população e sua aproximação dos partidos políticos, os quais se posicionariam de forma mais clara, por meio da estratégia de obtenção dos votos - tanto em seus distritos eleitorais usuais - como na busca de votos em outros distritos. Em decorrência, um partido político que, eventualmente, tenha pouca força em um distrito, poderia ter melhor possibilidade de crescimento em outro, com base na identificação de suas orientações estatutárias.

Por fim, o terceiro inconveniente que Porto (2008) aponta se refere ao sistema distrital, que acarretaria o fenômeno da “vereadorização” dos parlamentares, com a defesa apenas de seus distritos, em prejuízo das causas nacionais. Esse argumento não compreende as peculiaridades do sistema político brasileiro.

Em verdade, a atenção prioritária dos parlamentares aos seus redutos eleitorais já existe no Brasil, mesmo com o atual sistema proporcional de votação. Inclusive não se pode desconsiderar que os próprios eleitores demandam atuação clientelista de seus deputados, por meio de destinação de emendas parlamentares nas regiões em que se concentra sua votação.

Nas tabelas 8 e 9 constam os dados obtidos em pesquisa realizada por Power (1990-2013) junto aos deputados federais sobre as condutas e preferências dos eleitores que procuram os seus gabinetes com reivindicações:

Tabela 7 – Percentuais da percepção sobre razões pelas quais os eleitores contatam os parlamentares

Variável	Amostra inteira	Partidos de esquerda	Partidos de direita
Eleitores escrevem pedindo ajuda	55	49	57*
Eleitores escrevem sobre posições programáticas	45	55	38**
Eleitores escrevem querendo atendimento pessoal pela burocracia	35	31	38***
Eleitores escrevem sobre alguma votação no plenário	28	31	21****
Notas: N=131. *Qui-Quadrado 0.75, Pr = 0.385. **Qui-Quadrado 3.867, Pr = 0.049. ***Qui-Quadrado 0.7713, Pr = 0.398. ****Qui-Quadrado 2.243, PR = 0.134.			

Fonte: Elaborada pelo autor (2018) com base em Power (2013)

Tabela 8 – Percentuais de Dividendos percebidos por distintas tarefas

Variável	Amostra inteira	Partidos de esquerda	Partidos de direita
Elevado dividendo eleitoral por visitas ao distrito	88	88	88
Elevado dividendo eleitoral por *pork*	60	51	66*
Elevado dividendo eleitoral por ajudar prefeitos	53	39	60**
Elevado dividendo eleitoral por boletins informativos	50	57	47
Elevado dividendo eleitoral por relações com sociedade civil	45	63	34***
Elevado dividendo eleitoral por papel no Congresso	45	50	43
Elevado dividendo eleitoral por posição ideológica	42	45	41
Elevado dividendo eleitoral por atendimento personalizado	30	18	37****
Elevado dividendo eleitoral por atividades no plenário	30	25	34
Elevado dividendo eleitoral por trabalho partidário	21	18	22
Notas:			
N=139.			
*Qui-Quadrado 2.803, Pr = 0.094.		**Qui-Quadrado 5.734, Pr = 0.017.	
***Qui-Quadrado 10.65, Pr = 0.001.		****Qui-Quadrado 5.038, PR = 0.025.	

Fonte: Elaborada pelo autor (2018) com base em Power (2013)

Limongi (2006) faz referência aos estudos existentes sobre o conteúdo das leis aprovadas de iniciativa do próprio Legislativo, concluindo que elas “[...] visam atender interesses miúdos e paroquiais (ALMEIDA e MOYA, 1997; LEMOS, 2001; RICCI, 2003; DINIZ, 2005; AMORIM NETO e Santos; 2003)”. (LIMONGI, 2006, p. 251).

A legislação, portanto, mantém os incentivos necessários para que o Executivo se mantenha na liderança da agenda legislativa, principalmente, devido à sua iniciativa privativa nas matérias que envolvam gastos da administração pública.

Todavia, esses estudos demonstram também que, não obstante o sistema proporcional, o Legislativo cumpre grande parte de sua atribuição em políticas "*pork barrel*", as quais são típicas dos sistemas distritais de votação. Em "*survey*" com os parlamentares entre as legislaturas de 1997 a 2009 na Câmara dos Deputados a maioria dos congressistas, indistintamente quanto ao partido político que pertenciam, respondeu que os seus eleitores exigiam práticas clientelistas[362].

A unanimidade dos parlamentares também respondeu que:

> [...] consideram importantes as visitas às bases e o contato com os eleitores em um grau maior do que qualquer outra atividade. Também, a atividade mais "clássica" de pork – as emendas orçamentárias – é percebida como importante por mais de 90% dos parlamentares". (LEMOS e RICCI, 2011, p. 218).

Logo, a integralidade dos parlamentares na Câmara dos Deputados já se comporta como se atuasse no sistema distrital, com políticas "*pork barrel"* e visitas locais em seus redutos eleitorais, bem como já opina que elas são mais relevantes do que questões nacionais. Da mesma maneira, os próprios eleitores brasileiros reivindicam políticas distributivistas de seus parlamentares como critério para a escolha de seus candidatos.

O termo "*pork barrel*" "é amplamente utilizado na literatura norte-americana sobre estudos legislativos e refere-se às políticas distributivas, com ganhos concentrados e custos difusos" (LOW apud AMES, PEREIRA, RENNÓ, 2011, p. 269).

Trata-se de uma prática política enraizada nas tradições brasileiras, mas também típicas dos EUA, decorrente da adoção do sistema distrital de votação neste país. São caracterizadas pela oferta de políticas de cunho distributivista, ou seja, "com benefícios concentrados e custos difusos"[363] por parlamentares aos seus redutos eleitorais.

---

362 LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RICCI, Paolo. **INDIVIDUALISMO E PARTIDARISMO NA LÓGICA PARLAMENTAR: O antes e o depois das eleições.** In: POWER, Timothy Joseph; ZUCCO JÚNIOR, Cesar. (Orgs.) O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011, p. 2015.

363 AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. **FAMINTOS POR PORK: Uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política.** In: POWER, Timothy Joseph. ZUCCO JÚNIOR, Cesar. (Org.) O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011, p. 239- 240.

A explicação de tais políticas consiste na necessidade dos parlamentares por votos de grupos locais e, por sua vez, esses grupos locais precisam dos parlamentares para a intermediação na alocação dos recursos públicos.

O cunho clientelista da referida relação já é perceptível na realidade brasileira, como também é uma necessidade imposta por diversos fatores, dentre eles, a própria estrutura federativa, cujo distanciamento do Poder Público Federal com os Estados e Municípios torna os parlamentares importantes na aproximação do Executivo Nacional com as comunidades locais, sobretudo as afastadas dos grandes centros urbanos.

Outro fator para as políticas "*pork barrel*", ou distributivas, já serem um traço da realidade brasileira também decorre da estrutura federal, cuja repartição assimétrica de competências imposta pela Constituição de 1988 (BRASIL) expandiu as atribuições dos Municípios, ao passo que manteve a verticalização da arrecadação tributária na União. Por isso, os Entes locais se tornaram extremamente dependentes dos repasses federais de recursos para suprirem as suas demandas, sobrecarregadas especialmente com as áreas da Saúde e Educação.

Nesses casos, cumprem os parlamentares, novamente, a importante função de angariar fontes adicionais de recursos, por meio de suas relações diretas com os Poderes Executivos da União e dos Estados, sobretudo, por meio das coalizões de governo típicas do Presidencialismo de Coalizão brasileiro, com o compartilhamento do Executivo aos membros das bases de sustentação no Parlamento.

Não obstante, mesmo os membros de partidos opositores que não integram as coalizões de governo se mantêm responsáveis pelos recursos federais para os seus redutos eleitorais, em razão da aprovação da Emenda à Constituição n. 86 (BRASIL, 2015). Seu comando normativo obriga o Poder Executivo a executar as emendas parlamentares no Orçamento até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior, em benefício de seus redutos eleitorais.

Tal medida é importante, pois confere independência e autonomia aos parlamentares, os quais não precisam integrar a coalizão de governo para terem recursos públicos destinados às suas bases eleitorais, podendo, assim, se manter na oposição ao Executivo.

Sobre a aplicação das políticas do tipo "*pork barrel*" no Brasil, Ames, Pereira e Rennó (2011) observam que elas desempenham, ainda, um relevante papel na relação entre o eleitor e o parlamentar, pois "[...] Devido ao seu apelo caseiro e alta

visibilidade, as políticas do tipo "*pork barrel"* podem ser um mecanismo eficiente de representação política e "*accountability"* no Brasil". (AMES, PEREIRA, RENNÓ, p. 241).

Esses fatos afastam o argumento de que a implantação do voto distrital acarretará a vereadorização do Poder Legislativo estadual e federal, com políticas "*pork barrel*". Ademais, os dados demonstram que o sistema proporcional de votação brasileiro não consegue êxito em limitar o cunho distributivista das políticas no país, que são a regra.

Por mais que os dados reportados nos tópicos acima sobre os "*surveys*" realizados na Câmara dos Deputados demonstrem o foco dos parlamentares em seus redutos eleitorais, os regramentos do sistema político brasileiro já inibem essa atuação localista, em razão de duas limitações[364] constitucionais (BRASIL, 1988).

Como primeira limitação, para que o recurso aprovado seja destinado às finalidades do parlamentar, deve haver a indicação da fonte da receita em que será retirada da dotação orçamentária (BRASIL, 1988, Art. 61). Posteriormente, deverá haver, no âmbito do Poder Executivo, o efetivo empenho e execução da dotação aprovada, o que pressupõe discricionariedade política do Presidente da República.

Ou seja, pode haver a situação em que houve a aprovação legislativa de uma dotação orçamentária para a destinação de recurso do parlamentar para o seu reduto eleitoral. Todavia, pode se que o Executivo não empenhe e execute o referido recurso. Nesse caso, eles ficarão para os chamados "restos a pagar" nos orçamentos seguintes.

A segunda limitação é tanto constitucional como regimental das Casas Legislativas. A apresentação de uma emenda parlamentar aos recursos orçamentários não necessariamente resulta em sua aprovação, porque o êxito das proposições legislativas demanda do prestígio do parlamentar perante seus pares congressistas, no atingimento dos quóruns de votações. Nesse sentido, é importante o respaldo dos líderes partidários, responsáveis pela coordenação dos trabalhos legislativos no âmbito do colégio de líderes.

Sendo assim, os líderes partidários são importantes tanto para que o projeto de lei tramite com pareceres favoráveis pelas Comissões Parlamentares, como para que sejam pautados para discussão e votação em Plenário pela Mesa Diretora.

364 LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RICCI, Paolo. **INDIVIDUALISMO E PARTIDARISMO NA LÓGICA PARLAMENTAR: O antes e o depois das eleições.** In: POWER, Timothy Joseph; ZUCCO JÚNIOR, Cesar. (Orgs.) O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011, p. 221-222.

Por fim, as lideranças também exercem importante papel na mobilização dos parlamentares para a obtenção dos quóruns de aprovação dos projetos apresentados.

O benefício obtido pela atuação dos líderes partidários na aprovação do projeto de lei apresentado pelo parlamentar individual será, logicamente, recompensado pelo comprometimento desse mesmo parlamentar em aprovar projetos de interesse das respectivas lideranças, projetos esses de cunho nacional, especialmente porque decorrerão dos interesses do Executivo no âmbito da dinâmica da coalizão de governo.

Portanto, é por tais razões que Lemos e Ricci (2006) observam que:

> [...] estudos recentes têm salientado que o conteúdo das leis, e em geral dos projetos apresentados pelos deputados, não possuem um caráter paroquialista ou localista. Segundo esses autores, independentemente de um sistema eleitoral que exacerba o interesse na produção de normas locais, a centralização do processo legislativo que caracteriza o período pós-1988. (LEMOS e RICCI, 2011, p. 221-222).

Logo, caso mantidas as referidas limitações, tanto de cunho constitucional quanto regimental, no âmbito do funcionamento do sistema político-parlamentar, mesmo que se substitua o sistema proporcional de votação para sistema distrital, não há nenhum indício de que haveria alteração substancial na atuação dos congressistas, nos padrões já observados.

Por outro lado, há grande perspectiva de que os parlamentares sofram maior controle em suas atuações pelos eleitores, por meio de uma maior "*accountability*"[365] individual que o sistema distrital possibilita.

Por fim, a implantação do sistema distrital de votação possui a vantagem de ser mais suscetível ao controle das listas de candidatos pelos partidos, o que favorece as siglas. O motivo reside na própria divisão do território em distritos, onde cada partido lançará candidato e, como consequência, eliminará a competição entre os candidatos de um mesmo partido ou coligação pelos votos dos eleitores dentro do mesmo reduto eleitoral, a denominada competição intrapartidária.

Esse fato é muito importante, pois a competição intrapartidária é uma das responsáveis pela falta de identificação do eleitor com os partidos políticos e

365 CINTRA, Antônio Octávio. **As ordens executivas nos Estados Unidos**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2005, p.89. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2224>. Acesso em: 07 jan. 2017.

acentuação de traços personalistas e populistas às campanhas eleitorais, fortemente vinculadas à relação direta eleitor-candidato, sem importância à intermediação partidária.

Ademais, a disputa por candidatos com o mesmo perfil dentro de um partido pode resultar no fracasso eleitoral de todos eles, em razão da fragmentação dos votos. Nesse caso o maior prejudicado será o partido, ao ficar sem nenhum representante no Legislativo.

Embora o presente estudo postule a implantação do sistema distrital puro de votação, uma alternativa é a adoção do sistema distrital misto, por meio da adoção do sistema distrital para o preenchimento da metade das cadeiras do Legislativo, bem como do sistema proporcional para o preenchimento da outra metade. Nesse sentido se encontra o Projeto de Lei n. 345 (BRASIL, 2017), já aprovado pelo Plenário do Senado Federal, com aplicação nas eleições de 2020, o qual fora enviado para deliberação na Câmara dos Deputados.

A objeção que se faz a esse modelo alternativo é que persistirão as inadequações do sistema proporcional no Brasil, especialmente por suas dimensões continentais.

Melhor alternativa ao modelo distrital misto seria o distrital puro, como adotado na França[366], onde há a necessidade de o candidato obter a maioria absoluta dos votos em cada distrito. Caso ele não atinja, haverá um segundo turno de votação entre os dois candidatos com maior votação, o que permite maior interação e representatividade com o eleitor.

Por último, o sistema distrital de votação com mecanismo de correção de sobras utilizado no Chile[367] também é uma opção que atende melhor do que o sistema distrital misto.

366 Vide o subitem 4.2 no Capitulo 4 sobre o seu funcionamento.
367 Vide o subitem 7.1. do Capítulo 7 sobre o seu funcionamento.

8. O SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO

8.1 O sistema presidencialista de governo

O Brasil estrutura-se nominalmente sob o sistema presidencialista de governo, cuja característica básica é uma acentuada divisão das funções do Poder.

Por meio dessa divisão, há maior concentração de atribuições na função executiva, com o exercício unipessoal pelo Presidente da República da chefia de Estado e de Governo. O Legislativo é o responsável pela inovação formal[368] do ordenamento jurídico, enquanto o Judiciário conforma os atos legislativos e administrativos aos preceitos constitucionais e normativos.

Todavia, o nível centrípeto das atribuições na função Executiva variará de país a país, conforme as peculiaridades de cada ordenamento. Por exemplo, o presidencialismo estadunidense possui rigorosa divisão entre as funções de Poder, vedando ao Executivo a iniciativa legislativa. Já o Brasil possui em sua função executiva de Poder a maior parte das competências privativas[369] de iniciativa legal, notadamente pelas matérias que envolvam gastos na administração pública.

Linz (1990 e 1994)[370] é um crítico do sistema presidencialista, para o qual a rígida separação de poderes não produz incentivos para uma atuação cooperada entre o Executivo e o Legislativo, na medida em que ambos são eleitos de forma independente pelo voto nas urnas. Tal fato os induziria a competir pela atenção dos eleitores, apenas remediada quando o partido do Presidente da República tenha elegido a maioria legislativa. Caso contrário, seu governo ficará estagnado.

Para o referido autor, os presidentes da República não se interessam em compor coalizões no Congresso, como ocorre frequentemente nos sistemas parlamentaristas, pela simples razão de não quererem dividir o poder delegado

368 A utilização da expressão “inovação formal” do ordenamento jurídico se refere ao fato de que o Poder Judiciário, cada vez mais assume, uma função de inovação informal das prescrições normativas, por meio de um fenômeno denominado de “mutação constitucional” pela literatura especializada.

369 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, artigo 61. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

370 LINZ apud LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2006, p. 239-240.

diretamente pelo povo, que seria um grande prêmio. Preferem voltar-se para um diálogo direto com as massas e pressionar o Legislativo a cumprir a sua agenda.

Linz (1990) ainda sustenta que os próprios partidos com representação congressual não se interessariam em integrar coalizões de governo, pois, no conflito entre os Poderes, eles também pretendem alcançar a presidência da República.

Com o devido respeito a Linz (1990), não lhe prospera razão por não identificar as complexidades do Presidencialismo e a sua implantação em realidades diversas. Ademais, é um lugar comum a afirmação de que os sistemas parlamentaristas propiciam a estabilidade de governos majoritários, enquanto os presidencialistas são suscetíveis à formação de governos minoritários.

Em torno de 40% (quarenta por cento)[371] dos governos parlamentaristas da Europa Ocidental pós-Segunda Guerra constituíram-se por partidos que não controlavam a maioria das cadeiras do Legislativo. Já as experiências do governo dividido estadunidense e da coabitação francesa demonstram a possibilidade de governabilidade do Executivo, diante de uma maioria opositora no Parlamento.

Power (2011) refuta Linz (1990) tanto no que tange à noção de que o Presidencialismo não permite o compartilhamento do Executivo, como de que são raras as suas coalizões de governo. A perspectiva comparada demonstrou que:

> [...] a composição do governo e o controle das cadeiras no Legislativo em todas as democracias entre 1946 a 1999, comparando parlamentarismo e presidencialismo. [...] em 78% das "situações" (distribuições de cadeiras parlamentaristas, existia uma coalizão [...] 66% nos casos de presidencialismo). Assim, os governos de coalização estão longe de serem incomuns, independentemente do sistema de governo.
> [...] Chebub e seus colaboradores identificam apenas 23 casos de "governos divididos", e 16 destes aconteceram em Washington. (POWER, 2011, p. 134).

São pressupostos de qualquer regime democrático os conflitos de interesse e a tolerância política. Caso contrário, o problema não decorre do sistema de governo adotado, mas sim do estágio de maturidade da sociedade e de suas instituições.

O Presidencialismo é adotado por vários países de realidades diversas. Possivelmente o preconceito da maior parte de seus críticos decorre de ser esse o

371 SANTOS, Fabiano Mendes dos. **Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988**. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2006, p. 223-224.

sistema de governo majoritariamente implantado nos países latino-americanos, cujos regimes são caracterizados pela instabilidade política.

Todavia, não se pode generalizar a análise. Mesmo na América do Sul é precipitada a contemplação do modelo político de maneira abstrata, pois há indícios de seu êxito em parte dos países e, até mesmo, de seu funcionamento híbrido, mediante a conformação de traços parlamentaristas na relação entre os Poderes, como no Brasil.

8.2 A Nova República e o sistema presidencial

O Brasil é complexo e cheio de contradições em sua recente história republicana. Um exemplo se encontra na adoção do sistema de governo. Sallum Júnior (2015)[372] chama a atenção para a surpreendente quantidade de poderes legislativos conferidas ao Executivo, no ambiente plural da Assembleia Constituinte, justamente após a saída de um regime autoritário militar.

A previsão das medidas provisórias é paradigmática, pois guarda semelhanças aos predecessores Decretos-lei dos militares. A diferença entre ambos é que, enquanto estes se convertiam em lei caso não fossem rejeitados pelo Legislativo, as medidas provisórias se convertem em Lei apenas se aprovadas pelo Congresso. Todavia, possuem vigência[373] imediata desde a sua publicação pelo Executivo, por um período de sessenta dias, renováveis por igual período.

Durante os trabalhos da Assembleia Constituinte[374], diferentemente de outras matérias, não houve consenso sobre o sistema político a ser adotado. Enquanto o sistema parlamentarista foi aprovado pela Comissão de Sistematização, os congressistas do então denominado “Centrão” advogavam pelo sistema presidencialista, apoiados pelos partidos de esquerda, como o PT e o PDT.

372 SALLUM JÚNIOR, Basílio. **O Impeachment de Fernando Collor**: **Sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34 LTDA. 2015, p. 34-37.

373 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, Art. 62, §6º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

374 A própria constituição da Assembleia Nacional Constituinte já é, em si, questionável, na medida em que era exclusiva para a promulgação do texto constitucional. Por isso, os seus críticos possuem razão quando colocam sob suspeição os assuntos nela tratados, pois os seus integrantes possuíam evidentes interesses em continuarem no Poder, de modo a prever institutos que lhes assegurassem a manutenção do “*status quo”*.

Ambas as propostas foram apreciadas em Plenário, oportunidade em que o presidencialismo venceu com 344 votos a favor, 212 votos contrários e 03 abstenções. Contudo, para o acordo em sua aprovação, foram inseridas matérias que conferiram hibridez ao sistema, a exemplo das medidas provisórias, originárias do sistema político parlamentarista italiano[375].

No ambiente parlamentarista, o Primeiro-ministro é submetido ao controle do Parlamento e pode ser substituído mediante o seu voto de censura ou de desconfiança. Por isso, o Governo é reservado na utilização das Medidas Provisórias, com medo de perder a confiança do Parlamento. Entretanto, a rígida separação de poderes do sistema presidencialista confere estabilidade ao chefe de Governo perante o Congresso. Sendo assim, ao se incluir as Medidas Provisórias dentre as atribuições do Executivo no Brasil, não foi previsto um mecanismo de controle parlamentar, o que desequilibrou a definição da agenda do Congresso pelo Presidente da República.

Tal situação alterou a dinâmica entre os Poderes. Hoje, há apenas uma limitação de ordem procedimental na utilização das Medidas Provisórias, ao vedar sua reedição pelo prazo de uma sessão legislativa, caso sejam rejeitadas pelo Legislativo. Mesmo assim, essa limitação apenas ocorreu após a manipulação da utilização das Medidas Provisórias pelo Presidente Collor[376].

No quadro institucional brasileiro, a abertura do sistema eleitoral, com fracas cláusulas de barreira conjugadas ao sistema proporcional de votação, atomizou a criação dos partidos políticos e fragmentou a representação parlamentar. Como resultado, nenhum partido conseguiu formar maioria congressual e, tampouco, o Executivo manteve a governabilidade sem uma maioria legislativa, como ocorre na coabitação francesa[377] ou no governo dividido estadunidense[378].

O Governo fica compelido a formar coalizões multipartidárias heterogêneas, com pouca ou nenhuma vinculação programática. Assim, o próprio programa de governo apresentado nas eleições terá sua base desconfigurada no âmbito das negociações, futuras e pontuais, para a formação da coalizão parlamentar de

375 Na Itália, o eleitor vota em listas partidárias fechadas para a composição do Parlamento que, por sua vez, elegerá o Presidente da República e, este, o Presidente do Conselho de Ministros.
376 Vide Capítulo 6.
377 Ver subitem 4.2 do Capítulo 4.
378 Ver subitem 4.3 do Capítulo 4.

sustentação do Executivo. Esse fato compromete a autonomia da função executiva do Poder, típica do sistema presidencialista.

Não obstante a isso, no contexto federal brasileiro, os Governadores exercem relevante influência sobre a bancada de deputados federais e Senadores de seus Estados-membros. Tal influência também condicionará as negociações realizadas entre o Executivo Federal e o Congresso Nacional, quanto à formação da coalizão de governo.

Dessa maneira, existe no Brasil um sistema de governo híbrido. Ele possui atributos majoritários do Presidencialismo, como a separação do Executivo e do Legislativo, mediante votação popular direta para cada um. Contudo, ele detém ainda atributos típicos do Parlamentarismo, como as Medidas Provisórias, a primazia da iniciativa legislativa pelo Executivo, e a necessidade de formação de coalizões no Parlamento para fins de se manter a governabilidade.

A hibridez no sistema de governo brasileiro é largamente observada pela literatura especializada, que o denomina “Presidencialismo de Coalizão”[379]:

> Abranches, que foi um dos primeiros estudiosos a perceber que o presidencialismo pode funcionar como o parlamentarismo. A ideia básica do presidencialismo de coalização é bastante simples. Presidentes minoritários se comportam como os primeiros-ministros de sistemas multipartidários europeus (Itália e Israel, por exemplo) [...].
> [...] Executivos devem montar gabinetes multipartidários e criar blocos de sustentação entre os parlamentares. (POWER, 2011, p.133).

Diante da elevada fragmentação partidária no Congresso, o Presidente da República forma sua base de sustentação no Parlamento por meio do compartilhamento da estrutura do Executivo com os partidos políticos. Os líderes partidários indicam os nomes de suas preferências para a integração dos cargos, principalmente dos ministérios e entidades estatais.

O sucesso nessas negociações permite ao Governo receber o apoio da maioria no Congresso para a aprovação de sua política de governo. Por sua vez, o Congresso, compensado, permite que o Executivo exerça forte influência sobre a agenda legislativa.

379 O termo presidencialismo de coalizão foi pioneiramente utilizado por Abranches (1988, p. 21).

8.3 O Presidencialismo de Coalizão no Brasil

O sistema presidencialista de coalizão é objeto de inúmeras análises sobre os incentivos ou óbices à governabilidade e à autonomia entre as funções do Poder. Ames (2006)[380] assume um posicionamento crítico ao considerá-lo ineficiente, por gerar incentivos para a não cooperação entre diversos atores políticos com capacidade de veto. O resultado seria uma paralisia ou mesmo um atraso nos processos decisórios, além de propiciar alterações nas propostas originais do Executivo durante suas tramitações no Legislativo.

Mainwaring (2006)[381] critica os resultados da combinação entre Presidencialismo e Multipartidarismo, em decorrência da fragmentação dos partidos políticos no contexto de Estado federal, com prejuízos à governabilidade. Já Amorim Neto (2006), propõe aumentar as características parlamentaristas do sistema brasileiro.

Os críticos do Presidencialismo de Coalizão convergem sobre a ascendência que o Executivo assumiria diante de um Legislativo fragilizado, em função das várias competências que o presidente da República detém sobre a agenda parlamentar. O Legislativo assumiria, assim, apenas uma função reativa diante do protagonismo das ações do Executivo.

De fato, o Executivo possui a estrutura de seus cargos de livre nomeação e exoneração, as competências legislativas privativas sobre matérias orçamentárias da administração pública, as Medidas Provisórias e a solicitação de urgência constitucional aos seus projetos de lei, que possibilita sobrestá-los à pauta do Legislativo.

O problema dessas críticas ao Presidencialismo de Coalizão é que elas veem uma suposta ascendência do Executivo sobre o Legislativo, mas desconsideram a atuação dos parlamentares, que são, na maioria, políticos experientes, com várias reeleições, detendo malícia nas articulações políticas.

---

380 AMES apud RENNÓ, Lúcio R.; SOARES, Gláucio Ary Dillon (Org.). **Reforma Política: Lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, p. 225.

381 SANTOS apud MAINWARING, Scott. Multipartidarism, robust federalismo, and presidentialism in Brazil. Apud SANTOS, Fabiano Mendes dos. **Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2006, p. 225.

Ao postularem a fragilidade do Legislativo em face do Poder sobre a sua agenda pelo Executivo, não explicam as dificuldades que os sucessivos presidentes da República encontram para implantarem seus programas de governo. As dificuldades do Executivo são evidentes, mas elas não o deixam paralisado, pois a formação das coalizões de governo no Congresso é uma medida que se mostrou eficaz quanto às finalidades pretendidas. Há uma isonomia entre os Poderes.

Isso porque, embora os Planos econômicos "'Verão" e "Collor" tenham fracassado, o motivo foi a inabilidade política de Collor[382]. Já os presidentes seguintes tiveram êxito em seus pleitos. Itamar aprovou o Plano Real e estabilizou a inflação. FHC cumpriu sua agenda de privatizações e de reformas administrativas. Lula aprovou a reforma do Judiciário e, em parte, da Previdência Social, bem como Temer reformou a legislação trabalhista.

Assim, Limongi (2006) e Santos (2006) concluem que o presidencialismo de Coalizão brasileiro cumpre seu objetivo de implantar as reformas necessárias, de modo que sua alteração poderia levar o país à insegurança do imprevisível.

Logo, é plausível a aplicação, ao caso brasileiro, da teoria de Ackerman (2009)[383] sobre a relação político-institucional entre as funções do Poder. Em virtude das forças ou das fraquezas de seus representantes, ora o Executivo, ora o Legislativo, ora o Judiciário assumem o protagonismo das ações.

A Constituição de 1988 (BRASIL) conferiu várias prerrogativas ao Executivo que influenciam a agenda do Legislativo[384]. Entretanto, a necessidade de aprovação das matérias de interesse do Executivo torna o Legislativo o centro das discussões para o apoio negociado da maioria parlamentar, em seu ambiente multipartidário. Não é factível, portanto, que haja subserviência do Legislativo aos desígnios do Executivo.

Trata-se de uma realidade muito distinta da existente no anterior regime militar, onde havia "[...] uma centralização muito grande de poder nas mãos do Executivo e a completa usurpação de Poder Legislativo. O Legislativo passa a ser a figura decorativa no Brasil e existe apenas para dar aparência democrática [...]". (RENNÓ, 2006, p. 262). No capítulo 6 foi discutida a verticalização do Poder na

382 Vide Capítulo 6.

383 Vide Capítulo 5.

384 Votações para o preenchimento de cargos do Executivo, competências exclusivas e privativas no que tange ao orçamento, possibilidade de autoria na maior parte das proposições normativas, pedidos de urgência constitucional para o sobrestamento da pauta legislativa aos projetos de interesse do Executivo e o uso das Medidas Provisórias, conforme já abordado.

função executiva, que alijou a ARENA, o então partido de sustentação parlamentar, das discussões políticas, transformada em mero instrumento de governo.

Por todos os assuntos já discorridos, as abordagens a seguir partirão dos seguintes pressupostos sobre o Presidencialismo de Coalizão: (i) ele não gera, por si, incentivo para a paralisia do governo; (ii) não confere a subserviência de uma função do Poder em detrimento da outra; (iii) após 1989, nenhum partido conseguiu formar a maioria das cadeiras legislativas; (iv) o sistema político é condicionado pela conexão entres as arenas eleitoral e parlamentar; (v) o sistema de votação proporcional, conjugado às exíguas cláusulas de barreiras e à estrutura federal do Estado, resulta na fragmentação partidária e no aumento dos atores políticos com potencial poder de veto aos atos do governo; (vi) a fragmentação partidária impede a identificação da população com seus representantes políticos; (vii) a fragilidade dos partidos na arena eleitoral é compensada pela Constituição (BRASIL, 1988) e pelas disposições regimentais das Casas Legislativas, que centralizam nas lideranças partidárias os processos de coordenação das decisões políticas junto ao Executivo; (viii) a centralização regimental das atribuições dos líderes partidários racionaliza as negociações com o governo, a partir de um número reduzido de atores políticos e permite maior previsibilidade às expectativas governistas; (ix) a centralização dos processos decisórios permite que líderes partidários experientes auxiliem os parlamentares na reivindicação junto ao Governo, de recursos estratégicos aos seus redutos eleitorais.

Isso posto, Pereira e Mueller (2003) argumentam que “os partidos políticos são fortes na arena legislativa e, simultaneamente fracos, na arena eleitoral”. (PEREIRA e MUELLER apud RENNÓ, 2006, p. 265).

Dessa forma, será analisado, a seguir, o funcionamento do Presidencialismo de Coalizão, no que tange a: (i) como são formadas as coalizões de governo no ambiente multipartidário do Parlamento; (ii) como o Executivo exerce suas prerrogativas institucionais no âmbito da agenda do Legislativo; (iii) quais são os ônus e bônus provenientes da formação da coalizão de governo; (iii) qual é o papel das lideranças partidárias e das oposições; e, por fim, (iv) quais são as taxas de êxito do Executivo e do Legislativo com relação ao cumprimento de suas próprias agendas, para fins de avaliar as estratégias e as perspectivas de cada um no âmbito das coalizões de governo.

8.4 A coalizão governamental como fundamento de novas relações institucionais entre o Executivo e o Legislativo

Independente do ônus que o Presidencialismo de Coalizão gera ao funcionamento do sistema político, todas as análises partem da formação das coalizões de governo no Legislativo, como condição para o cumprimento da agenda do Executivo.

Portanto, e, dependendo do modo como as coalizões de governo são realizadas, é possível que ocorra a paralisia ou o retardamento dos processos decisórios. É factível também que a nomeação aos cargos da administração pública seja feita por critérios estritamente políticos e não republicanos[385], em prejuízo da prestação dos serviços públicos.

A necessidade da formação da coalizão de governo no Legislativo escancara a impossibilidade de o Executivo governar unilateralmente, como ocorreu no regime militar ou como é possível nos governos divididos do presidencialismo norte-americano e na coabitação francesa.

Essa realidade afasta a crítica ao Presidencialismo de Coalizão de que ele torna o Legislativo subserviente ao Executivo. Se fosse verdade, não seria necessário o compartilhamento das estruturas da administração pública com os partidos políticos, pois se trata de um ônus muito grande a ser suportado pelo Executivo, que fica, sabidamente, limitado em sua autonomia.

Além disso, a inserção do ambiente plural e difuso do Legislativo como o núcleo das discussões de governo, horizontalizou as decisões políticas.

A partir dessa premissa, se fazem necessárias abordagens sobre como as coalizões de governo são montadas, de modo a investigar se elas geram mais incentivos ou ônus ao funcionamento do sistema político, bem como se há, de fato, a necessidade de alteração do atual regramento político-institucional.

Power (2011)[386] argumenta que a preocupação demonstrada pela literatura sobre o fundamento das coalizões de governo nos sistemas presidencialistas

385 São exemplos as notícias sobre as negociações para a aprovação da emenda constitucional da reeleição aos cargos do Executivo, no governo FHC; sobre o escândalo do Mensalão no mandato de Lula, bem como sobre os desdobramentos da operação da Lava-Jato, na gestão de Dilma Rousseff e Michel Temer.

386 POWER, Timothy Joseph. **O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros.** In: POWER, Timothy Joseph. ZUCCO JÚNIOR, Cesar. (Org.) O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011a,

decorre da pouca atenção por ela reservada a esses sistemas, fora do hemisfério norte do planeta.

Para tanto, uma das razões consiste na ausência de coalizões de governo na vitrine do sistema presidencialista, que são os EUA. O bipartidarismo desse país lhe confere a existência de governos unipartidários, seja com a maioria no Congresso, seja com a minoria, pelo fenômeno do governo dividido. Contudo, as coalizões de governo nos sistemas presidencialistas são recorrentes na América Latina, sendo o Brasil o país onde elas mais se acentuam, devido à fragmentação partidária.

Os dados coletados por Power (2011) sobre o tamanho das coalizões formadas após 1995 evidenciaram a taxa média 70% (setenta por cento) dos deputados federais em cada legislatura. Sua extensão média superior ao quórum de reforma da Constituição seria um tipo de "apólice de seguro" para o governo, em função da heterogeneidade das coalizões, passíveis de infidelidade e oportunismo de alguns dos seus integrantes.

Collor foi o Presidente da República que formou a menor base de sustentação, integrada por 29,6% (vinte e nove inteiros e seis décimos) das cadeiras da Câmara dos Deputados em 1991, majorada para 34,95% (trinta e quatro inteiros e noventa e cinco décimos) das cadeiras em 1992[387].

Power (2011) conclui que as coalizões de governo são formadas por meio de duas estratégias principais. A primeira consiste na composição do gabinete de governo e da base de sustentação parlamentar, por ele denominada "composição". A segunda estratégia visa à manutenção da coalizão ao longo do mandato, designada de "cultivo":

> [...] Exemplos de estudos de "composição" são as obras influentes de Octavio Amorim Neto [...]. O principal ponto de seu trabalho é a "taxa de coalescência" do gabinete – definido como o grau de proporcionalidade entre o tamanho dos partidos governistas na Câmara e suas alocações de pastas ministeriais [...].
> [...] estudos sobre "cultivo" estão começando a analisar como as alianças políticas são administradas ao longo do tempo pelos executivos [...] Power e Rennó denominam como *coalition management* (o gerenciamento da coalizão). A hipótese desses autores é que a formação do gabinete por si só é uma estratégia insuficiente para garantir o sucesso legislativo e que os

p. 135-137.

387 LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e Estados Unidos em perspectiva comparada**. Brasília: Universidade de Brasília. 2005, p.157. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180412>. Acesso em: 07 jan 2017.

> presidentes [...] irão tentar fortalecer essas instáveis coalizões através de outros mecanismos políticos tais como controle da agenda, gastos clientelistas e uso seletivo das prerrogativas presidenciais. Cesar Zocco Jr., por exemplo, sustenta que o gerenciamento de coalização requer que o presidente aloque recursos para partidos e políticos de uma maneira quase contínua. (POWER, 2011, p. 137).

Essa metodologia permite a comparação dos números iniciais da coalizão de governo com o comportamento dos parlamentares ao longo do mandato, principalmente nas vésperas de votações importantes. Em igual medida ela permite a identificação dos mecanismos utilizados para a manutenção da coalizão em cada ocasião, como, por exemplo, a utilização da estrutura administrativa de cargos e recursos públicos, e a influência das lideranças por meio dos regramentos do processo legislativo.

Segundo Santos (2006)[388], em 2002, a base de apoio de Lula compôs 49,5% (quarenta e nove inteiros e cinco décimos) da Câmara dos Deputados. Após as negociações do início do governo houve a adesão de outros partidos, especialmente a do PMDB, o que aumentou 14,4% (quatorze inteiros e quatro décimos) a coalizão, tornando sua base majoritária.

Formada a coalizão, ela "[...] tem efeitos positivos sobre a disciplina dos partidos governantes, mas a disciplina decresce durante o mandato presidencial" (SANTOS, 2006, p. 227).

Em *survey*[389] realizado no ano de 2009 entre os próprios deputados federais, com a finalidade de se obter as suas percepções sobre o Presidencialismo de Coalizão, 57,1% (cinquenta e sete inteiros e um décimo por cento) respondeu que o sistema é benéfico ao país, 29,3% (vinte e nove inteiros e três décimos) respondeu ser ele prejudicial, e 13,3% (treze inteiros e três décimos) se manifestou indiferente.

A maior parte dos parlamentares que se manifestou crítica ao Presidencialismo de Coalizão era integrada, justamente aos opositores ao governo. Esse dado demonstra que os membros da coalizão se sentem mais confortáveis com os benefícios que ela gera tanto para eles, quanto para o governo. Ainda, 70%

388 SANTOS, Fabiano Mendes dos. **Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988**. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2006, p. 227.

389 POWER, Timothy Joseph; ZUCCO JÚNIOR, Cesar. (Orgs.) **O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira.** Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011a, p. 139-140.

(setenta por cento) dos membros da base de apoio a Lula respondeu que a formação da coalizão favorece a orientação governista dos parlamentares.

Por fim, 54% (cinquenta e quatro por cento) dos deputados afirmaram que o sistema reduz a identificação pré-eleitoral dos governos, 59% (cinquenta e nove por cento) acredita que ele promove o fisiologismo político, e 53% (cinquenta e três por cento) dos governistas se posicionou no sentido de que a formação da coalizão de governo incentiva a infidelidade partidária[390].

Com base na análise dos dados citados, Power (2011a) conclui que:

> Apesar de acreditarem que o presidencialismo de coalizão tende a marginalizar os candidatos antissistêmicos (*outsiders*), os parlamentares também concordam que práticas coalizacionais distorcem a representatividade do processo eleitoral, pois no momento do pleito presidencial os eleitores não são capazes de enxergar a composição dos futuros governos [...] leve ao clientelismo, à infidelidade partidária e ao aumento excessivo do poder presidencial. (POWER, 2011a, p. 155-156).

Todavia, com a devida vênia e respeito ao autor, sua conclusão é superficial, pois ela não englobou a influência da conexão eleitoral entre as arenas políticas, o que aqui se teve o esforço de discorrer desde o Capítulo 6.

A percepção dos dados trazidos por Power (2011a) permite afirmar que o sistema eleitoral de votação proporcional não produz os efeitos esperados na nacionalização das discussões parlamentares. Ao contrário, o responsável pela sua nacionalização é o próprio governo, na condução de sua agenda junto à coalizão. Nesse sentido, encontram-se os 70% (setenta por cento) dos deputados que responderam que a coalizão favorece às suas orientações governistas.

Desse modo, pode-se constatar que a própria formação da coalizão produz razoável estabilidade ao sistema, no atendimento ao recíproco jogo de interesses entre os atores políticos do Executivo e do Legislativo.

Não obstante, os dados mencionados evidenciam que o Presidencialismo de Coalizão produz incentivos fisiológicos e paroquialistas, na visão dos próprios deputados que integravam a base de sustentação do governo. Porém, se a realidade do atual sistema de governo é baseada em políticas paroquialistas, verifica-se um inequívoco indício de que o sistema proporcional de votação brasileiro

390 POWER, Timothy Joseph. **O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros.** In: POWER, Timothy Joseph. ZUCCO JÚNIOR, Cesar. (Org.) O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011a, p. 148.

não cumpre as expectativas de atenuação do regionalismo da conduta dos parlamentares.

O mais preocupante desses dados é a visão da maioria dos parlamentares de que o sistema vigente promove a infidelidade partidária. Isso porque os efeitos desse fenômeno são agravados pela fragmentação partidária, típica dos sistemas de votação proporcional, que tornam fracos os partidos políticos na arena eleitoral em face da pouca identificação com os eleitores.

Por sua vez, os eleitores ficam impedidos de realizarem a "*accountability*" de seus representantes, pois votaram em candidatos que, inicialmente, não apoiavam o governo, ou, no mínimo, se mantinham independentes. Entretanto, após as eleições, ou tiveram seus partidos alinhados à coalizão de governo, ou trocaram de partidos para a ela se integrarem.

Conforme os dados trazidos por Power (2011a):

> [...] Embora tenha havido uma mudança no Brasil em 2003, de uma coalizão liderada pelo PSDB para outra capitaneada pelo PT, vários partidos políticos de pequeno e médio porte – representando aproximadamente um terço dos parlamentares federais – se sentiram confortáveis apoiando qualquer uma das coalizões rivais. (POWER, 2011a, p. 157).

Não por acaso 54% (cinquenta e quatro por cento) dos deputados afirmaram que o sistema Presidencialista de Coalizão reduz a identificação pré-eleitoral dos governos, o que é extensivo aos eleitores.

Em verdade, a elevada fragmentação partidária egressa do sistema eleitoral carteliza os partidos, que se organizam na modalidade "*catch all*", sem nenhuma orientação programática. Por essa razão é compreensível que 1/3 (um terço) dos parlamentares integrantes de pequenos e médios partidos tenham informado que se sentem "confortáveis em apoiar quaisquer coalizões rivais".

Já os partidos maiores, e são poucos no Brasil, realizam uma avaliação mais rigorosa sobre a conveniência de integrarem ou não a coalizão de governo. Tal avaliação passa pela expectativa de ocupar a presidência da República nas eleições seguintes, de modo que talvez seja mais oportuno se manterem neutros, ou na oposição, para fins de captar dividendos eleitorais.

Segundo Limongi (2006) "[...] a experiência brasileira mostra que fazer oposição ao governo é uma opção que se reserva a poucos partidos, restrita aos

partidos que podem aspirar dirigir o governo em futuro próximo". (LIMONGI, 2006, p. 255).

A realidade leva a crer que as deficiências do sistema político não são frutos propriamente do sistema presidencialista de coalizão, mas sim da extrema fragmentação partidária, que permite a existência de vários partidos políticos sem respaldo eleitoral, muito provavelmente porque eles foram eleitos em virtude da legenda propiciada pelo sistema proporcional de votação.

A cartelização dos partidos políticos impede que sejam formuladores de políticas ou mesmo que, em oposição ao governo, façam a resistência institucional programática, ainda que essa oposição tenha por finalidade ocupar a próxima oportunidade para presidência da República.

Em suma, a análise dos dados trazidos por Power (2011a) permite, mais uma vez afirmar que, o Presidencialismo de Coalizão não constitui, necessariamente, um desvirtuamento do sistema político. Os problemas enfrentados decorrem mais dos ônus do sistema proporcional de votação, que não consegue cumprir com suas expectativas dentro da realidade brasileira, que é mais propícia às características do sistema distrital de votação.

Portanto, a partir da mencionada constatação de que o Presidencialismo de Coalizão não constitui, necessariamente, um desvirtuamento do sistema político, resta, porém, analisar quais são os resultados das coalizões de governo. Em outras palavras, se tais coalizões permitem ao Executivo e ao Legislativo cumprirem suas agendas e qual é o papel desempenhado pela oposição e lideranças político-partidárias.

Tais considerações possibilitarão a compreensão se o Presidencialismo de Coalizão brasileiro produz ou não os resultados esperados para a governabilidade e para a adequação ao sistema político aos fins almejados.

8.5 O Presidencialismo de Coalizão e os incentivos institucionais para a governabilidade

8.5.1 O poder de agenda do Executivo em face da rotina do Legislativo

Para criticar o Presidencialismo de Coalizão, não basta uma análise sobre a formação das coalizões de governo no fragmentado ambiente supermultipartidário

Legislativo. É imprescindível analisar se o compartilhamento do Executivo cumpre seus objetivos e se há isonomia entre os Poderes.

Santos (2006) observa que “Além da distribuição de ministérios, o presidente e os líderes partidários possuem prerrogativas em suas esferas de atuação que induzem os parlamentares a cooperarem”. (SANTOS, 2006, p. 227).

Nesse sentido, sob a vigência da Constituição de 1946 (BRASIL), o Executivo conseguia aprovar 30% (trinta por cento) de suas proposições legislativas, com variações entre 9,8% (nove inteiros e oito décimos) a 45% (quarenta e cinco por cento)[391], a depender da força política dos Presidentes. Por evidência, os níveis de êxito do Executivo eram extremamente baixos.

Tal fato permite afirmar o protagonismo[392] do Legislativo durante a Terceira República, inclusive no que tange à alteração do sistema presidencialista de governo para o parlamentarista na gestão de Goulart e, posteriormente, ao próprio afastamento constitucional do referido presidente.

Ainda assim, nesse período o Executivo teve sucesso na aprovação de medidas importantes. Vargas aprovou o plano de nacionalização da produção do petróleo; a criação da Petrobrás; o incremento da produção siderúrgica e a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

Ao seu turno, Kubitschek cumpriu um audacioso Plano de Metas, com razoável abertura econômica e aumento da industrialização. Foi um êxito considerável de articulação política com as demais funções do Poder, haja vista que a criação de uma nova capital para o país afetou sensivelmente o Legislativo e o Judiciário, na migração de suas estruturas.

Diversamente, a Quinta República (BRASIL, 1988) inverteu a relação e estabilizou a variação das taxas de sucesso do Executivo entre 65,4% (sessenta e cinco inteiros e quatro décimos) e 72% (setenta e dois por cento)[393], a despeito da elevada fragmentação partidária existente no Parlamento. Portanto, é factível que

---

391 SANTOS, Fabiano Mendes dos. **Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988**. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2006, p. 228.

392 A Afirmação sobre o protagonismo do Legislativo se refere à dinâmica do “*check and balance*” entre as funções do Poder na busca pela liderança do processo Constitucional, nos termos discorridos no Cap. 05.

393 FIGUEIREDO apud SANTOS, Fabiano Mendes dos. **Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988**. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2006, p. 228.

haja um elevado índice de disciplina partidária no âmbito das coalizões de governo para que o Executivo tenha obtido os mencionados índices.

Ainda para Santos (2006), o motivo de o Executivo conseguir sua elevada taxa de êxito legislativo resulta de seus poderes de agenda, previstos pela Constituição (BRASIL, 1988). Dentre eles está a prerrogativa de conferir a tramitação em regime de urgência para seus projetos de lei, o que impediria o Legislativo de organizar, autonomamente, a própria pauta e rotina de trabalhos. Nesse sentido, ele argumenta que:

> Parte da explicação é encontrada no fato de a agenda ser quase toda originada no Executivo e, geralmente, aprovada em regime de urgência o que a qualifica como uma agenda imposta.
> Figueiredo e Limongi (1999) fornecem evidências de que a taxa de aprovação de legislação em que o Executivo detém monopólio é altíssima – apenas quatro leis referentes a matéria orçamentárias (pedido de abertura de credito) foram rejeitadas em 10 anos na Câmara! Por sua vez, o direito de requerer urgência confere outras vantagens estratégias ao presidente e é altamente correlacionada com as taxas de aprovação das leis, pois: 1) estipula prazos para apreciação da matéria, independentemente da complexidade do assunto e dos interesses envolvidos (a apreciação deve ser feita em 45 dias em cada uma das Câmaras; não havendo manifestação sobre a matéria ela vai imediatamente para a ordem do dia); 2) altera o fluxo Legislativo ordinário ao retirar a matéria das comissões, onde vinham sendo apreciadas, e remetê-las diretamente ao plenário; 3) quanto maior o número e o tempo gasto para apreciar matérias oriundas do Executivo, menor o tempo para a Câmara discutir e votar seu próprios projetos. Portanto, o requerimento de urgência permite a intervenção na agenda do plenário, independente de vontade dos parlamentares. (já que o mesmo não é submetido à votação), contrariamente ao caso norte-americano em que o Legislativo controla a agenda autonomamente (AMORIM NETO; COX; McCUBBINS, 2003). (SANTOS, 2006, p. 228).

De fato, a Constituição[394] e os Regimentos Internos das Casas Legislativas[395] preveem a urgência constitucional às proposições de iniciativa do chefe do Executivo. Como consequência, há a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, com exceção da necessidade de publicação, do

394 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, Art. 64, §§ 1º e 2º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

395 CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, 21 de setembro de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art. 151, I. Brasília, Edições Câmara. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 07 jan. 2017. SENADO FEDERAL. **Resolução nº 93, 27 de novembro de 1.970.** Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal, Art. 377. Brasília, 27 de novembro de 1970. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 07 jan 2017.

cumprimento de quóruns legais de deliberação, e dos pareceres das Comissões Parlamentares ou de Relator designado[396].

A influência da tramitação das proposições em regime de urgência é imensa, pois acarreta a discussão da matéria em Plenário na sessão imediata, no primeiro lugar da ordem do dia, e à frente até mesmo das proposições em regime de prioridade[397]. Por isso, ela é muito utilizada pelo Executivo, com claro comprometimento da pauta legislativa.

A diferença na isonomia entre os Poderes com relação à possibilidade de suas proposições normativas tramitarem sob o regime de urgência também é notória. Quando interessar ao Presidente da República, basta que ele, unilateralmente, assim solicite.

Por sua vez, quando é o Legislativo quem se interessa na tramitação sob o regime de urgência de suas proposições, o procedimento é complexo. No âmbito do Senado, é necessária a solicitação: (i) pela Mesa Diretora; (ii) pela maioria dos Senadores ou dos líderes partidários lhe que representem e, ainda assim, quando a matéria envolva perigo para a segurança nacional ou calamidade pública[398]; (iii) por Comissão Parlamentar; (iv) por dois terços dos senadores ou dos líderes que totalizem esse montante, cuja apreciação ocorrerá na segunda sessão deliberativa ordinária[399]; (v) por um quarto dos senadores ou dos líderes que lhe representam, para a inclusão da matéria em Ordem do Dia, sem parecer de comissão[400]; (vi) ou pela Comissão Parlamentar de Assuntos Econômicos, quando a proposição tiver por objeto a apreciação de operações de crédito[401].

---

396 CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, 21 de setembro de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art. 152. Brasília, Edições Câmara. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 07 jan. 2017.

397 CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, 21 de setembro de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Arts. 157 e 158. Brasília, Edições Câmara. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 07 jan. 2017.

398 SENADO FEDERAL. **Resolução nº 93, 27 de novembro de 1.970.** Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal, Art. 338, I. Brasília, 27 de novembro de 1970. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 07 jan 2017.

399 SENADO FEDERAL. **Resolução nº 93, 27 de novembro de 1.970.** Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal, art. 338, II e IV. Brasília, 27 de novembro de 1970. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 07 jan 2017.

400 SENADO FEDERAL. **Resolução nº 93, 27 de novembro de 1.970.** Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal, art. 338, III e IV. Brasília, 27 de novembro de 1970. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 07 jan 2017.

401 SENADO FEDERAL. **Resolução nº 93, 27 de novembro de 1.970.** Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal, Art. 338, V. Brasília, 27 de novembro de 1970. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 07 jan 2017.

Já a urgência de iniciativa dos deputados federais[402] necessita de deliberação do Plenário caso seja solicitada: (i) por dois terços da Mesa Diretora nos assuntos de sua competência; (ii) por um terços dos deputados federais ou dos líderes que corresponda a essa fração; (iii) por dois terços dos membros de Comissão Interna competente para opinar sobre o mérito da proposição.

Logo, há maior dificuldade do Legislativo em inserir as matérias de seu interesse por meio da tramitação em regime de urgência.

O posicionamento de Santos (2006) é acompanhado por grande parte da literatura[403], que considera reativa a posição do Legislativo aos desígnios do Executivo, haja vista que cerca de 85% (oitenta e cinco por cento) das proposições analisadas são originadas pelo Presidente da República.

Todavia, o presente trabalho ousa discordar de suas posições, pois elas desconsideram a complexidade das relações entre o Legislativo e o Executivo. Não se pode analisar o comportamento entre ambos os Poderes com base, apenas, na análise objetiva da prerrogativa da solicitação da urgência, das Medidas Provisórias e do volume de proposições normativas iniciadas pelo Executivo.

Ocorre que uma situação é a proposição de medidas no Legislativo, outra bem diversa é a sua efetiva aprovação, que demanda a convergência do apoio da maioria parlamentar. Caso haja uma imposição do Executivo, não será necessária a formação das coalizões de governo, conforme já analisado.

Nesse mesmo sentido, a análise dos governos Collor e Rousseff[404] demonstra que, no sistema híbrido de governo brasileiro, os presidentes da República que não formaram uma base de apoio majoritária no Parlamento sequer conseguiram terminar seus mandatos.

Embora os críticos do poder de agenda conferido ao Executivo pela Constituição (1988) não cheguem à minúcia de detalhe, o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados[405] garante ao Governo uma posição privilegiada no

402 CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, 21 de setembro de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art. 154. Brasília, Edições Câmara. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 07 jan. 2017.

403 LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e Estados Unidos em perspectiva comparada**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005. 243p., referiu MAIWARING E SHUGART; AMORIM NETO e SANTOS; COX e MORGENSTERN; PESSANHA. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180412>. Acesso em: 07 jan 2017.

404 Vide Capítulo 6.

405 CÂMARA DOS DEPUTADOS, art. 11, 1989.

processo legislativo, por meio da indicação de 01 (um) líder e 10 (dez) vice-líderes, dentre os deputados federais.

Tais lideranças governistas podem[406]: (i) fazer o uso da palavra em qualquer tempo das sessões ordinárias e também durante comunicação das lideranças, pela média do tempo reservado aos líderes da maioria e da minoria; (ii) participar dos trabalhos de qualquer comissão parlamentar, sem direito a voto, mas com a faculdade de encaminhar votação ou requerer sua verificação; (iii) encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário.

De fato, as referidas prerrogativas regimentais garantem ao Executivo um livre trânsito nas deliberações dos principais órgãos do Legislativo, como as Comissões Parlamentares e o Plenário. Garantem-lhe, também, um manejamento na agenda dos trabalhos por meio do encaminhamento das votações, mas, ainda assim, não há nenhuma garantia de êxito na aprovação de tais matérias, caso não seja da vontade dos parlamentares.

Deve ser destacado também que tais garantias ao Governo foram concedidas pelo próprio Legislativo, no exercício de sua competência exclusiva para legislar sobre sua organização interna. Ou seja, se a relação entre as funções do Poder fosse tão desequilibrada, não faria sentido os próprios parlamentares atribuírem mais poderes ao Governo, por meio de seus regimentos internos.

Em verdade, as normas regimentais apenas garantiram ao Executivo um livre trânsito na agenda legislativa, para facilitar que o Presidente da República exerça sua iniciativa privativa[407] na maioria das disposições normativas a ele atribuídas pela Constituição (BRASIL, 1988). Entretanto, as previsões constitucionais não caracterizam a subserviência do Legislativo.

Para que uma análise sobre eventual postura reativa do Legislativo seja consistente, ela deve ter por objeto a distribuição de proposições normativas que não sejam de iniciativa privativa ou exclusiva entre quaisquer das funções do Poder. Santos (2006), falha, porém, em não ter essa cautela metodológica.

406 CÂMARA DOS DEPUTADOS, art. 10, I, II e IV; 11; 66, §§1º e 3º; art. 89, 1989.

407 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, art. 61, §1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

Além disso, é patente a perda do poder de agenda do Executivo em relação ao anterior regime militar[408].

Com relação às Medidas Provisórias, é verdade que elas sobrecarregam a pauta legislativa, principalmente porque não estão sujeitas a um controle político, como ocorre nos sistemas parlamentarias[409]. Entretanto, foram, proporcionalmente, os governos Collor e Dilma os que menos utilizaram desses instrumentos, sendo que, justamente eles, foram os que menos gozaram de apoio parlamentar.

Por outo lado, o maior uso das MP's ocorreu nos governos Lula e FHC, respectivamente, os quais detiveram as maiores coalizões de apoio no Legislativo.

Ou seja, ao que tudo indica, o Legislativo é mais condescendente com a edição de Medidas Provisórias quando há uma coalizão de governo estável. Ao revés, ele se mostra arredio quando não há uma base sólida de sustentação.

Tais dados reforçam a tese de que o maior volume das proposições normativas iniciadas pelo Executivo consiste apenas no exercício da determinação constitucional da sua competência privativa. Isto é, o Executivo não compete com o Legislativo em matérias de competência comum.

Em todos os casos, o Legislativo apenas foi condescendente mediante a realização de um prévio acordo com o Executivo, o que, possivelmente, consistiu nas negociações para a "composição" e para o "cultivo" da coalizão de governo. Portanto, não há nenhuma evidência de ativismo do Executivo ou de subserviência do Legislativo, mas sim, sua aquiescência negociada. Nesse sentido, Amorim Neto; Tafner (2002) e Powel (1998) observam que:

> [...] O caso do governo FHC é emblemático, pois além de montar um gabinete com razoável grau de coalescência, permitiu que os textos legais de diversas reedições sofressem alterações negociadas (Amorim Neto; Tafner, 2002). Collor deu o exemplo oposto ao formar, no primeiro ano de governo, um ministério não inclusivo e ao abusar das MPs originais. O Congresso, por sua vez, reagiu ao colocar em discussão uma lei com o objetivo de regular a utilização dessa forma de poder de agenda, fato que repercutiu de maneira didática sobre o presidente, diminuindo seu ímpeto de tentar governar unilateralmente (Power, 1998). (SANTOS, 2006, p.229).

408 Na vigência da Constituição de 1967 (BRASIL, art. 45, § 1º) o Presidente da República podia enviar ao Congresso Nacional projeto de lei sobre qualquer matéria. Acrescido a isso, ele podia solicitar a tramitação de urgência em 45 (quarenta e cinco dias) sucessivamente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Esgotado esse prazo, os projetos eram considerados aprovados, diferentemente de hoje, cuja tramitação em regime de urgência apenas faz sobrestar a matéria sobre a pauta legislativa, após o decurso dos 45 (quarenta e cinco) dias.

409 No sistema parlamentarista italiano, caso o governo abuse do uso excessivo de medidas provisórias, o Parlamento pode exercer o seu controle por meio da moção de censura ao Primeiro-ministro.

Inácio (2006) aponta a existência de propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional, as quais visam racionalizar[410] a atuação do Executivo sobre a agenda do Legislativo, no que tange à utilização das MP's. (INÁCIO, 2006, p. 173).

A simples extinção das Medidas Provisórias não parece ser uma solução viável, ao passo que a prévia definição de urgência e relevância pode resultar em um engessamento do instituto.

Ainda no que tange ao processo legislativo, o Executivo também conta, à sua disposição, da faculdade de opor veto parcial ou integral[411] às disposições normativas aprovadas pelo Congresso. Nesse caso, o Legislativo necessita de maioria absoluta[412] para revogá-lo. Tal recurso permite que o Presidente da República rejeite emendas parlamentares que incidam em projetos orçamentários de sua iniciativa privativa. Isso porque as emendas legislativas[413] ao orçamento demandam a troca de uma dotação orçamentária inicialmente prevista pelo Executivo, por outra do mesmo valor indicado pelo parlamentar, de modo a não alterar os gastos administrativos.

Moya (2006) aponta que, em média, 9,6% (nove inteiros e seis décimos) dos projetos de iniciativa do Executivo aprovados no Congresso é objeto de veto parcial. Por outro lado, o Executivo opõe veto total a 31,4% (trinta e um inteiros e quatro décimos) dos projetos de lei aprovados, quando eles são de iniciativa do Legislativo. (MOYA apud LIMONGI, 2006, p. 251).

São valores expressivos que demonstram uma "*accountability*" vertical do Executivo em face do Legislativo.

---

410 As referidas propostas contemplam: (i) a extinção desse instrumento normativo; (ii) a instituição de regras para a admissão e a eficácia das Medidas Provisórias; (iii) a contagem em separado dos prazos de tramitação das MP's em cada Casa Legislativa, para que eventual morosidade de sua apreciação pela Câmara dos Deputados não sobreste a pauta do Senado Federal e (iv) a definição das matérias insuscetíveis de regulação pelas MP's.

411 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, art. 66, §1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

412 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, art. 66, §4º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

413 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, art. 63, I e art. 66, §§ 3º e 4º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

Todavia, o poder de veto do Executivo foi reduzido pela Constituição (BRASIL, 1988), que apenas lhe permite incidir sobre o texto integral dos artigos, parágrafos ou alíneas (art. 66, §2º.). A Constituição anterior (art. 62, §1º., 1967) conferia ampla autonomia ao Presidente da República em vetar qualquer trecho dos dispositivos normativos, o que poderia até mesmo alterar o sentido das proposições, como se legislador fosse.

Comparativamente, o Presidente da República brasileiro possui menor autonomia do que o francês, que pode vetar projetos de lei até mesmo de forma antecipada, ao submetê-los ao controle de constitucionalidade preventivo do Conselho Constitucional[414]. Entretanto, o Presidente brasileiro detém maior autonomia do que o Presidente estadunidense, que não possui nenhuma iniciativa legislativa, como também pode – apenas - opor veto integral[415] às proposições normativas, situação análoga àquela prevista na Primeira República do Brasil (1891).

Limongi (2006)[416] traz os dados das taxas de sucesso legislativa dos presidentes da República após a abertura do regime, na década de 1980. Collor foi o que apresentou o maior número de derrotas em votações nominais que demandavam o quórum apenas de maioria simples para aprovação, sendo derrotado em 14 (quatorze) das 58 (cinquenta e oito) deliberações plenárias.

FHC foi derrotado em 11 (onze) das 191 (cento e noventa e uma) votações nominais com quórum simples e, nas votações de quórum qualificado obteve apenas 17 (dezessete) derrotas em 221 (duzentos e vinte e uma) das votações, dentre projetos de Lei Complementar e Emenda à Constituição, cujos quóruns constitucionais são de maioria absoluta[417] e três quintos[418] dos parlamentares. Os governos Sarney, Itamar e Lula obtiveram taxas de sucesso similares às de FHC.

---

414 FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958, art. 61. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

415 Seção 7ª, do Art. 2º da Constituição dos EUA de 1787 (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2017).

416 LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2006, p. 249-250.

417 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, art. 60. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

418 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, art. 69. Disponível em:

Os resultados apresentados não surpreendem, já que Fernando Collor[419] foi o único Presidente que, inicialmente, não recorreu à formação de uma coalizão de governo. Portanto, a formação de uma base de apoio do governo no Legislativo se relaciona diretamente com o êxito na aprovação das proposições do Executivo. Sendo assim, não é factível a tese de que o Presidencialismo de Coalizão é caracterizado por um Executivo imperial e ascendente sobre o Legislativo.

Também é válida a ponderação de Limongi (2006)[420] no sentido de que o Executivo brasileiro não é composto por um governo acuado, haja vista que as altas taxas de sucesso na aprovação de suas proposições legislativas são semelhantes às percebidas na Inglaterra, França e Dinamarca.

Contudo, as semelhanças apontadas pelo autor remetem a países parlamentaristas ou semipresidencialistas, razão pela qual é consistente a afirmação sobre o hibridismo do sistema de governo praticado no Brasil. O Presidencialismo de Coalizão brasileiro confere ao Legislativo um papel relevante típico de sistemas parlamentaristas e impede a preponderância do Executivo, como sempre[421] ocorreu desde a Revolução de 1930 no país.

A diferença do modelo brasileiro com relação aos mencionados países parlamentaristas ocorre, a rigor, apenas quanto ao seu sistema partidário, cuja fragmentação das agremiações não permite uma antecipação do Presidente da República sobre o posicionamento do Legislativo. Essa indefinição aumenta o ônus para a construção da base de sustentação do governo. Por outro lado, uma vez construída a coalizão de governo, ela lhe proporciona um elevado índice de fidelidade. “[...] Em havendo acordo com os partidos, a expectativa de voto da base presidencial é de 90% dos presentes. Ou seja, o plenário é perfeitamente previsível*”.* (INÁCIO, 2006, p. 173).

Nos sistemas parlamentaristas a dinâmica é a mesma, com a vantagem de maior previsibilidade do comportamento legislativo pelo Primeiro-ministro, em função de sua indicação pela base majoritária do Parlamento, pela qual se presume a convergência natural à sua agenda de governo.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

419 Vide Capítulo 6.

420 LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2006, p. 253-254.

421 Com exceção ao governo de João Goulart, conforme abordado no Capítulo 6.

Logo, uma vez evidenciado que o Presidencialismo de Coalizão, por si, não ocasiona uma ascendência do Executivo sobre o Legislativo, passa-se à análise sobre o comportamento do Legislativo e a natureza de suas ações na relação que mantém com o Executivo.

8.5.2 As prerrogativas do Legislativo e o papel das suas lideranças

Uma das contribuições das revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX foi a estruturação dos sistemas políticos por meio da dinâmica do "*checks and balances*", ou freios e contrapesos. O Legislativo desempenha uma importante função de "*accountability*" horizontal dos atos do Executivo.

Por sua vez, ambas as funções concorrem com as preferências do eleitor, que exerce a "*accountability"* vertical por meio do voto nas urnas. Essa prática possui origem na premissa de Montesquieu, segundo o qual "o próprio mal que o limita é um bem" (2009, p. 65).

No sistema político estadunidense[422] há um desenho mais nítido acerca do papel de cada função do Poder, na medida em que é vedado aos membros do Legislativo o exercício de atribuições nos cargos do Executivo, a menos que renunciem aos seus respectivos mandatos. Em igual maneira, com exceção das ordens executivas, o Presidente da República não dispõe de competência legislativa, nem mesmo para a criação e extinção dos seus próprios órgãos, estrutura ou autorização de programas e recursos.

Tal desenho institucional resulta em uma organização dos Poderes de modo que os vencedores levam tudo[423] "*winner-takes-it-all"*. Isso porque a própria estruturação bipartidária no cenário federal propicia que um só partido político integre a maioria das cadeiras de determinada Casa Legislativa.

A ausência de atribuições legislativas do Presidente da República conjugada à vedação de nomeação de parlamentares aos cargos do Executivo permite a cada grupo político majoritário instalado, o controle integral de todas as estruturas da Função do Poder em questão, como órgãos, cargos e recursos.

422 Vide subitem 4.3 do Capítulo 4.

423 LIJPHART apud ANASTASIA, Fátima; ROCHA, Marta Mendes da. **Modelos de democracia e percepções das elites parlamentares na América Latina**. In: INÁCIO. ANASTÁSIA, Fátima; DIÁZ, Araceli Mateos; INÁCIO, Magna; ROCHA, Marta Mendes da. (Org.) Elites Parlamentares na América Latina. Belo Horizonte: Argvmentvm Editora LTDA, 2009, p.60.

Outro corolário é a maior propensão de o Executivo prestar informações e se sujeitar à maior transparência na fiscalização realizada pelo Legislativo, pois este é quem detém as competências legislativas para a criação de programas, órgãos e liberação dos recursos solicitados pelo Presidente da República.

A nítida separação dos Poderes no sistema norte-americano permite uma gestão com pouca barganha entre os Poderes, o que deixa bem evidente os posicionamentos de cada grupo político eleito, seja na Presidência da República, seja na "*House*", ou no Senado. Em contraposição, ela permite melhor "*accountability*" vertical pelo eleitor sobre as ações de cada Poder.

O modelo político brasileiro não proíbe o compartilhamento das estruturas do Executivo com o Legislativo; ao contrário, ele o fomenta pela necessidade de o Executivo compartilhar sua estrutura com o Legislativo, por meio da coalizão de governo. A proximidade do Presidencialismo de Coalizão brasileiro com os sistemas parlamentaristas é flagrante.

Com relação às competências legislativas do Presidente da República, a Constituição vigente (BRASIL, 1988) reduziu seus poderes de agenda sobre o Legislativo, extinguiu o Decreto-Lei e limitou a solicitação de urgência constitucional aos Projetos de Lei de iniciativa do Executivo.

Conforme já analisado, o Decreto-Lei foi revogado da legislação, substituído pelas Medidas Provisórias, apenas vigentes por 60 (sessenta) dias renováveis por igual período, após o qual perderá seus efeitos, caso não apreciada, ou se for rejeitada pelos parlamentares. Nesse caso, apenas persistirão os efeitos durante o período em que tramitou, mas ainda assim, nos termos em que decidirem os congressistas, mediante aprovação de Decreto-Legislativo[424].

No que tange à solicitação de urgência, a anterior Constituição de 1967 (BRASIL) previa que o Presidente da República poderia solicitá-la a qualquer projeto de sua autoria ao Congresso. Nesse caso, a Câmara dos Deputados e o Senado deveriam apreciá-lo, sucessivamente, no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias, cada um. Esgotado esse prazo, conceder-se-iam aprovados[425].

---

424 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, art. 62, §3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

425 BRASIL, Constituição da República, art. 54, §1º, 1967.

Já a Constituição de 1988 (BRASIL)[426] manteve o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias sucessivos para a apreciação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, quanto aos Projetos de Lei com solicitação de urgência constitucional pelo Presidente da República. Entretanto, dispôs que, findo esse prazo, ao invés de considerá-los aprovados, os mesmos sobrestarão a pauta legislativa, ao invés de serem automaticamente aprovados.

Há outro fato a se considerar. A maior parte das proposições do Executivo[427] é apresentada mediante a solicitação da urgência constitucional, que implica a supressão de várias exigências formais ao processo legislativo[428]. Como reação do próprio Legislativo, suas discussões são concentradas no seu Colégio de Líderes[429], que apresenta emendas às proposições originais, conforme a sua conveniência e reivindicações, no âmbito da coalizão de governo.

Isso é possível em razão das modalidades de votação[430]. A maior parte delas ocorre na modalidade ostensiva, ou seja, aberta, com a indicação do parlamentar votante, oportunidade em que podem ser nominais ou simbólicas.

As votações ostensivas nominais ocorrem mediante o registro eletrônico do voto de cada parlamentar. Elas são exigidas nas votações que demandam quóruns

---

426 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, art. 64, §§1º e 2º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

427 LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006. p. 250-251.

428 Dentre as exigências formais suprimidas estão a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, com exceção das exigências de publicação, do cumprimento dos quóruns legais de deliberação e dos pareceres das Comissões Parlamentares ou de Relator designado, bem como discussão da matéria na sessão imediata, no primeiro lugar da ordem do dia, à frente até mesmo das proposições em regime de prioridade.
CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, 21 de setembro de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, arts. 151, I, 152, 157 e 158. Brasília, Edições Câmara. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 07 jan. 2017.
SENADO FEDERAL. **Resolução nº 93, 27 de novembro de 1.970.** Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal, art. 377, 1970. Brasília, 27 de novembro de 1970. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 07 jan. 2017.

429 O Colégio de Líderes é um órgão legislativo composto pelos líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos Políticos, dos Blocos Parlamentares e do Governo. Possui a prerrogativa de coordenação da agenda e do processo legislativo em consonância à Mesa Diretora.

430 CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, 21 de setembro de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 180-193. Brasília, Edições Câmara. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 07 jan. 2017.
SENADO FEDERAL. **Resolução nº 93, 27 de novembro de 1.970.** Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal, art. 288-310. Brasília, 27 de novembro de 1970. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 07 jan. 2017.

qualificados e verificação da contagem dos votos, como na apreciação do veto do Executivo, que exige a maioria absoluta do Congresso Nacional e na das Emendas à Constituição, que exigem 3/5 (três quintos) dos congressistas de cada Casa.

Já as votações ostensivas simbólicas ocorrem apenas nas proposições que permitem aprovação pela maioria simples dos presentes, como é o caso das propostas de leis ordinárias e das Medidas Provisórias. Pela singeleza do procedimento, elas ocorrem pela manifestação do voto das lideranças dos partidos ou dos blocos parlamentares. Por isso elas são simbólicas, isto é, uma ficção, porque, ao votarem os líderes, fica implícita a adesão dos demais parlamentares que eles representam.

A maior parte da pauta do Legislativo é votada de forma ostensiva simbólica pelas lideranças, o que confere maior agilidade aos procedimentos, sem a necessidade de se contabilizar os votos de cada parlamentar nas deliberações.

Portanto, quando há votação ostensiva simbólica é pressuposto que antes tenha havido uma reunião interna entre os líderes e os seus representados para o estabelecimento do consenso na votação que se seguirá. Nessas reuniões, ocorrem as reivindicações pessoais dos parlamentares para o apoio às solicitações dos líderes, os quais, por sua vez, negociarão com o Governo, no âmbito do Colégio de Líderes.

Dentre as reivindicações dos parlamentares para votarem com os seus líderes em favor do Executivo, está a aprovação de emendas a dotações orçamentárias para as suas bases eleitorais ou a composição de cargos da estrutura do Executivo. Os líderes repassarão tais reivindicações ao Presidente da República no âmbito da coalizão de governo, com o peso correspondente ao tamanho de sua bancada. Quanto maior ela for, maior será a sua influência.

As Comissões Parlamentares são um dos principais órgãos das Casas Legislativas e suas composições são definidas por nomeação da Mesa Diretora, conforme a indicação dos líderes partidários[431], respeitada a proporcionalidade das

431 CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, 21 de setembro de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, arts. 25 e 45, §3º. Brasília, Edições Câmara. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 07 jan. 2017.
SENADO FEDERAL. **Resolução nº 93, 27 de novembro de 1.970.** Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal, art. 78. Brasília, 27 de novembro de 1970. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 07 jan. 2017.

cadeiras ocupadas por cada partido político ou bloco parlamentar[432]. Caso um deputado se desvincule de seu partido, ele perde automaticamente a vaga que ocupava na Comissão. Portanto, são os partidos políticos os titulares de seus cargos[433].

Sendo assim, as regras regimentais das Casas Legislativas colocam o Colégio de Líderes do Legislativo como o centro do "*locus*" decisório, para o qual convergem tanto as demandas individuais dos parlamentares, quanto às demandas do Presidente da República.

Por um lado, tal fato impede a descentralização[434] dos trabalhos legislativos no âmbito das Comissões Parlamentares. Impede também o desempenho de funções legislativas com maior especialização[435] e fiscalização por parte das Comissões, que são criadas de acordo com temas específicos, como Educação, Finanças, Saúde, entre outros, sendo que a heterogeneidade do Plenário não comporta a especialização adequada.

Por outro lado, a centralização dos processos decisórios nos líderes possibilita uma maior estabilidade nas relações com o Executivo e uma maior previsibilidade dos trabalhos legislativos. Como resultado, há uma eficiência no ambiente fragmentado e supermultipartidário nacional. Inclusive, talvez seja essa a única razão para o funcionamento, ainda que imperfeito, do híbrido Presidencialismo de Coalizão brasileiro.

Nesse contexto, as relações das interações entre o Legislativo e o Executivo são muito mais complexas do que apenas a simples análise do poder de agenda do

---

432 Blocos Parlamentares são formados pela união de dois ou mais partidos sob um líder em comum. Após formado e registrado na Mesa Diretora, ele se comporta como um partido político de fato. Sua finalidade é aumentar o peso e a influência dos partidos políticos, em especial os pequenos e médios, os quais, após a formação do bloco, possui maior número de cadeiras e passa a exercer o direito à representação por líderes e acesso à direção das comissões permanentes.

433 CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, 21 de setembro de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 23, § Único. Brasília, Edições Câmara. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 07 jan. 2017.

434 Diferentemente do Brasil, nos EUA a maior parte dos trabalhos das Casas Legislativas se desenvolvem no âmbito de suas Comissões Parlamentares. Vide o subitem 4.3. do Capítulo 4. Isso favorece a aproximação da população junto aos trabalhos que as Comissões desempenham, principalmente por meio da realização de audiências públicas.

435 Segundo dados colacionados por Lemos (2005), as Comissões Parlamentares demandam, em média, 69% (sessenta e nove por cento) dos trabalhos da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Fato esse que demonstra uma maior precisão e tecnicidade na condução dos seus trabalhos. SENADO FEDERAL. **Resolução nº 93, 27 de novembro de 1.970.** Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal, p.42. Brasília, 27 de novembro de 1970. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 07 jan 2017.

Executivo, como o faz parte da literatura especializada, especialmente pela atuação dos líderes partidários.

Por fim, com relação ao poder de veto - parcial ou total - que o Executivo possui em face das proposições legislativas, são extremamente baixos os índices de sua derrubada pelo Parlamento. Segundo levantamento[436], após a vigência da Constituição de 1988 (BRASIL), apenas 08 (oito) vetos foram derrubados de um total de 1174 (mil cento e setenta e quatro). Ademais, outros 330 (trezentos e trinta) vetos sequer foram apreciados.

Embora seja onerosa a derrubada dos vetos em razão da necessidade do quórum de maioria absoluta, é factível que a elevada taxa de vetos que tampouco fora apreciada. Tal fato demonstra que nem sempre os parlamentares se interessam pelas emendas que eles aprovaram e foram objetos de veto presidencial.

Uma explicação para esse fato é que grande parte das proposições parlamentares são, sabidamente, inconstitucionais, ou em desacordo com os interesses do Executivo. E, sendo assim, os próprios congressistas não possuem interesse na derrubada do veto, mas, pragmaticamente, deixam o ônus da rejeição dessas medidas para o Executivo, no exercício de seu poder de veto.

Com isso, os parlamentares dão satisfação às suas bases eleitorais de que tentaram satisfazer os seus pedidos, mas foram negados pelo Executivo[437]. Todavia, até a oposição do veto, a aprovação das proposições foi, estrategicamente, divulgada pelos parlamentares em suas mídias sociais para angariar o respaldo dos seus redutos eleitorais.

Por todo o exposto, novamente se postula que não se pode falar na ineficiência do Presidencialismo de Coalizão brasileiro. Contudo, é válida a análise comparativa de Lemos (2005)[438] entre os sistemas brasileiro e o estadunidense. Neste último, há como característica básica um modelo de controle horizontal entre os Poderes, com ênfase nos “processos de governo”, que compreendem:

436 O TEMPO. **Congresso só derruba um em cada cem vetos que aprecia**. 2015. Disponível em: <http://www.otempo.com.br/hotsites/aparte/congresso-s%C3%B3-derruba-um-em-cada-cem-vetos-que-aprecia-1.997592>. Acesso em: 16 jan. 2018.

437 Particularmente, vivenciei inúmeras vezes esse fato quando trabalhei na Assembleia Legislativa prestando assessoria jurídico-parlamentar no âmbito do processo legislativo.

438 LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e Estados Unidos em perspectiva comparada**. Brasília: Universidade de Brasília. 2005, p.98-99. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180412>. Acesso em: 07 jan 2017.

(i) alocação de recursos; (ii) organização da estrutura administrativa, ambas realizados pelo Legislativo com destinação ao Executivo.

No primeiro caso, como o Congresso detém o monopólio da competência legislativa, incumbe a ele a previsão e a destinação dos recursos ao Executivo, mediante uma rigorosa fiscalização quantitativa pelo Plenário, no âmbito da liberação dos recursos. Posteriormente, a fiscalização é qualitativa sobre a forma como os recursos estão sendo ou foram empregados, principalmente quando ocorre solicitação de nova liberação de verbas.

No segundo caso, em decorrência da competência legislativa exclusiva do Congresso norte-americano, ele é o responsável pela organização da estrutura administrativa do Estado. Não obstante, os órgãos da Administração Pública possuem prazo de validade, de modo que, a cada véspera de seu expiramento, o Executivo é instado a apresentar seus resultados obtidos, para convencer o Legislativo a renovar sua estrutura e os recursos demandados.

Logo, no presidencialismo estadunidense, onde há uma rígida separação de Poderes, o Legislativo possui relevante atribuição sobre os processos decisórios de alocação de recursos em curto prazo, e sobre as políticas de governo e estruturas do Estado, a médio e longo prazo.

Por sua vez, no sistema de governo híbrido brasileiro não há distinção tão clara entre as funções do Poder. Uma análise superficial pode levar a crer serem as políticas de governo tomadas unilateralmente pelo Presidente da República. De fato, a ele incumbe a iniciativa de praticamente todas as atividades administrativas, de alocação de recursos e organização de sua estrutura.

Todavia, há um custo alto para as extensas atribuições do Executivo brasileiro. Elas demandam o compartilhamento de toda a sua estrutura administrativa junto aos partidos políticos, os quais formam a imprescindível coalização de governo.

Em meio a isso tudo, há uma centralização vertical dos processos decisórios no âmbito do Colégio de Líderes e suas atuações, principalmente no Plenário, ou ainda nas principais Comissões Parlamentares, cujos presidentes foram pontualmente nomeados por eles.

Sobre o contexto brasileiro, Lemos (2005) assim o define:

> [...] o congresso brasileiro tem capacidades para interpelar autoridades e requerer informações e documentos, mas tem pouca para afetar de maneira significativa a estrutura do Estado e o planejamento das atividades governamentais. Do ponto de vista das institucionalidades, a margem de operação do legislativo é muito reduzida com relação ao poder executivo. Não é que o executivo coopte ou neutralize o poder legislativo, mas o presidente tem poderes desproporcionais, altamente concentrados, e formas de manter-se à margem do controle. (LEMOS, 2005, p. 187).

Com o respeito devido a Lemos (2005), as análises já aqui realizadas permitem a conclusão de que o sistema de governo brasileiro se mantém equilibrado quanto à atuação do seu Executivo e Legislativo. Muito ao contrário do que a existência de uma desproporcionalidade entre eles, ocorre uma mescla de suas atribuições institucionais, cujo hibridismo o aproxima dos sistemas parlamentaristas.

Não se pode desconsiderar que o compartilhamento das estruturas do Executivo com o Legislativo é um ônus extremamente elevado e, até mesmo, uma tentativa cabal de sobrevivência, longe de ser mero altruísmo ou sensibilidade política pelo Presidente da República.

Como consequência, é um erro de premissa não conceituar como horizontal o controle do Executivo exercido pelo Legislativo, como também ocorre nos EUA. Entretanto, os contextos são manifestamente distintos, pois a rígida separação dos poderes estadunidenses deixa bem mais claras as atividades de controle nas atividades parlamentares.

Já o compartilhamento do Executivo brasileiro por meio das coalizões de governo não permite a transparência sobre como essas coalizões são formadas para o apoiamento congressual. Portanto, há o controle legislativo; porém, em regra, ele não ocorre nas sessões públicas do Plenário, mas sim, veladamente, nas reuniões do Colégio de Líderes.

Em qualquer hipótese, uma coisa é clara, o monopólio efetivo do controle horizontal não se encontra no Executivo e sequer se localiza nas funções constitucionais do Legislativo. Ele se encontra nas atribuições regimentais do Colégio de Líderes partidários da Câmara dos Deputados.

No Brasil, quem detém um controle efetivo dos atos do Executivo são os partidos políticos, cujos representantes sequer atingem um quarto da composição congressual. Ou seja, as porções minoritárias partidárias em coalizões heterogêneas exercem o controle horizontal no Legislativo esfacelado pelo sistema de representação proporcional de votação brasileiro.

E por esse fato, Lemos (2005) possui razão unicamente quando observa que “[...] o Congresso brasileiro trabalharia com ênfase nas atividades de governo. As atividades são pontuais, de curto prazo, e o controle não afeta a estrutura, senão alguns procedimentos da burocracia estatal”. (LEMOS, 2005, p. 99).

Não se pode esperar outra coisa. A formação de uma coalizão majoritária de governo em um Legislativo fragmentado induz a casualidade nas negociações e votações.

Também não se pode esperar esmero republicano nesses acordos, de modo que os parlamentares poderão ser altamente condescendentes com o Governo, caso sejam satisfeitas suas pretensões pragmáticas. Todavia, esses mesmos parlamentares poderão ser vorazmente rigorosos, caso não haja o desejado compartilhamento das estruturas administrativas.

Para a conclusão deste trabalho, falta apenas um fato a ser considerado: qual é o papel do federalismo do país, no condicionamento do seu sistema político e de governo?

8.6 O Federalismo e a influência dos governadores no sistema de governo multipartidário

A forma da estruturação do Estado encerra grande influência sobre suas práticas políticas e repercussões, porque envolve o modo como o Poder é organizado, a maneira em que ele é distribuído entre as suas funções, e qual é o seu grau de proximidade com a população.

Um Estado Unitário, a princípio, possui grande verticalização do Poder. Todavia, há uma enorme heterogeneidade de suas espécies, em razão de seu modelo de descentralização e desconcentração do Poder. Em Estados Unitários constitucionalmente descentralizados, a distribuição do Poder ocorre por meio de previsão constitucional, sendo insuscetível de alteração pelo Poder Central, salvo pela reforma da Constituição. Ademais, o Estado Unitário pode contemplar a fragmentação de seu território em províncias com pequeno grau de autonomia e elevada dependência do Poder Central, com apenas a desconcentração do Poder em agências e órgãos. O Uruguai é um exemplo.

Por outro lado, há casos de elevada autonomia das províncias com a divisão do território em regiões de organizações, instituições, regramentos e representantes

próprios, com eleições internas para suas composições, nos termos definidos pela Constituição do Poder Central. A Espanha constitui um exemplo, cujo território contempla regiões com autonomias distintas, de maior ou maior extensão, como a Catalunha e a Andaluzia, entre outras.

Já o Estado Federal pode surgir por agregação ou segregação, conforme um pacto solene consubstanciado na Constituição escrita. Ela contemplará a organização de seus entes federados, e a relação mútua entre eles e a União. Cada ente estadual também possuirá, necessariamente, a sua Constituição, com as disposições atinentes em seu território.

No Estado Federal por agregação, há a preexistência de Estados independentes, os quais se associam por liberalidade e conveniência. Em razão da consensualidade dessa reunião, provenientes de questões histórico-culturais dos Estados preexistentes, os agora Estados-membros abrem mão da anterior independência, mas preservam uma grande autonomia em relação ao Poder Central, estabelecido na figura da União, a qual concentra apenas as disposições gerais da federação e a representação política do país. Um exemplo é a dissolvição da Confederação formada pelas antigas Treze Colônias independentes do Reino Unido na América do Norte, com a formação da federação dos EUA[439].

No entanto, o Federalismo por agregação compreende várias espécies, como por exemplo, a Alemanha, resultado da associação dos povos germanos, dentre eles os bávaros e saxões, assim como a dissolução do Sacro Império Romano-Germânico, que haviam formado a Confederação da Alemanha do Norte. Mas a heterogeneidade de seus povos ainda sofreu intensas alterações de ordens político-militares pelas duas Grandes Guerras no século XX.

O principal fator para a adoção do Federalismo na Alemanha Ocidental foi a influência direta dos países aliados na Segunda Guerra, quais sejam, os EUA, a Inglaterra e a França, que provocaram tanto o início do processo constituinte alemão de 1949, como também algumas diretrizes a serem instituídas, dentre elas a forma federal do Estado.

Isso porque, Inglaterra e França, constituídas por um Estado Unitário, ambas tinham ciência[440] sobre a eficácia que a estruturação federal exercia na limitação do

439 Vide Capítulo 5.

440 MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 63.

Poder. Assim, a limitação do Poder estatal alemão dificultaria, institucionalmente, a recorrência dos eventos que eclodiram na Segunda Guerra Mundial, notadamente, a concentração de competências em torno de um Premiê popular, como fora Hitler.

Ao lado desse país, foi criada a República Democrática da Alemanha (Alemanha Oriental), sendo que, depois da queda do muro de Berlim, em 1989, houve a reunificação voluntária da Alemanha, por vontade de seus povos.

Portanto, a marca comum entre os estados federais por agregação é a heterogeneidade histórico-cultural da população assentada em territórios pré-constituídos, mas com a posterior união voluntária, seja por conveniência pragmática, ou pelo sentimento de pertencimento a uma identidade comum.

Os Estados federais por segregação são aqueles cuja associação não decorreu de um consenso voluntário. O Brasil é um exemplo paradigmático, uma vez que, depois da independência de Portugal, em 1822, a integridade do território de seu Estado Unitário decorreu da forte concentração do Poder na figura central do Imperador. Todavia, a unidade territorial foi fruto de enormes pressões para sufocar revoltas separatistas, desde a época colonial, como na Inconfidência Mineira, em 1789, que pretendia a independência da Província de Minas Gerais, ou a conjuração baiana. Já independente, o Brasil não conseguiu impedir a separação da Província Cisplatina, atual Uruguai.

Posteriormente, em 1889, o golpe militar instalou a República e impôs o Estado Federal no país, com as mesmas bases de verticalização do Poder em torno de um Poder central, a União. Novamente o sucesso teve o custo de revoltas separatistas, como a Revolução Restauradora de Canudos.

Todavia, é indiscutível o êxito que a concentração de poderes em um ente central possibilitou na manutenção da unidade do vasto território brasileiro, diferente do ocorrido na vizinha colônia espanhola, onde a independência resultou na fragmentação do território em pequenos Estados republicanos.

Em síntese, é possível que haja Estados Unitários com organização interna em regiões muito mais autônomas, como na Espanha, do que em alguns Estados Federais formados por segregação, como o Brasil, que possui grande concentração do Poder na União em face de seus entes internos.

A importância dessas discussões consiste na distinção que se pode fazer sobre uma maior resistência que os Estados Federais formados por agregação

possuem em relação à tendência de centralização do Poder[441]. Tal configuração condicionará a intervenção do Estado no domínio econômico, assim como a participação popular nas instâncias decisórias do país.

Não obstante, as bases que contribuíram para o modelo do Estado Federal implicarão na estruturação simétrica ou assimétrica da relação entre os seus Entes-federados e seus poderes internos. Nesse sentido, discorre Ramos (1998):

> Em muitas federações, especialmente aquelas criadas por agregação de entes políticos previamente existentes, a base histórica e as tradições dos Estados-Membros estão tão profundamente enraizadas que o resultado assimétrico em população, território e riqueza é simplesmente considerado como não susceptível de ajuste pela alteração constitucional de suas fronteiras ou limites. Apesar disso, em algumas federações tem havido esforços para ajustar o número, o tamanho e as fronteiras, no sentido de moderar o grau de assimetria entre os Estados-Membros.
> A Índia reorganizou as fronteiras da maioria de seus Estados baseados na linha linguística e a redução à categoria de Estados de territórios que passaram de quatro para dois.
> [...] Há casos em que a assimetria de direito ocorre para acomodações étnicas. No Canadá levou-se em consideração o caráter distinto de Quebec. (RAMOS, 1998, p. 109-110).

Não existe Estado Federal sem alguma assimetria, a qual variará em grau, de acordo com cada realidade. A assimetria, assim, poderá ser em razão das diferenças étnicas, linguísticas, socioculturais, da distribuição da população no território, ou por razões econômicas.

O modelo federal do Estado brasileiro é, nesses termos, constituído por segregação e de acentuada assimetria, tanto em relação aos seus entes federados, com grande centralização de competências na União em relação aos Estados-membros e Municípios, como em relação às disparidades regionais de cunho eminentemente econômico. Não há, entrementes, expressivas diferenciações étnicas, culturais e linguísticas entre a sua população. Há uma unidade social.

Uma das maneiras de se conter as assimetrias do Estado Federal entre as suas regiões e populações remete à estruturação do próprio Federalismo, isto é, pela adoção de um Estado Federal dual, ou então, de um Estado Federado cooperado.

No Estado Federal dual há uma rígida autonomia entre os Entes-federados, com pouca influência da União para a correção de eventuais disparidades entre

441 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva. 1995, p. 45.

eles. Já o Federalismo Cooperado dispõe de instrumentos e prerrogativas para que a União atue com a finalidade de se atingir a isonomia entre os demais entes da Federação.

São exemplos da utilização de mecanismos do Federalismo cooperado: (i) a representação política paritária no Congresso Nacional, por meio de uma Câmara Alta; (ii) a fixação de um número mínimo e máximo de cadeiras de cada ente na Câmara Baixa; (iii) o repasse de subvenções e um sistema diferenciado de distribuição de recursos no âmbito do sistema tributário; (iv) a instituição de convênios entre os entes; (v) a criação de regiões de desenvolvimento e regiões metropolitanas a níveis locais intraestaduais, entre outros.

Não existe, a rigor, um Estado Federal que seja puramente dual, de modo que todos eles terão algum nível de cooperação[442] entre seus entes internos, seja em maior ou menor medida.

O peso conferido pela legislação aos Estados-membros influenciará no nível e na força de sua representação política, com ênfase no Congresso Nacional. Por conseguinte, as políticas formuladas no Parlamento interferirão nas relações intergovernamentais e institucionais. Por essa razão, a definição de critérios de representação política se encontra no núcleo das discussões sobre eventual reforma política.

O Brasil assegura a representação política em nível nacional apenas aos Estados-membros no Senado Federal, que cumpre o papel de Câmara Alta. Nela, há a reserva de três assentos para cada unidade estadual, independente do tamanho de suas respectivas populações. Por sua vez, a Câmara Baixa é integrada pelos deputados federais com um mínimo de 08 (oito) assentos e um máximo de 70 (setenta) assentos reservados aos Estados[443], proporcionalmente ao tamanho de suas populações, ou seja, formada por critérios proporcionais.

A primeira observação que se faz sobre a assimetria do Federalismo brasileiro consiste na representação proporcional da população, realizada pela Câmara dos Deputados. Porém, em verdade ela confere uma

442 Embora os EUA sejam apontados pela literatura como um exemplo de Estado Federal dual, ou clássico, no Capítulo 5 foi estudada a sua evolução, com a implantação de políticas de cooperação entre a União e os Estados, a partir do "*New Deal*".

443 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, art. 45, §1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

sobrerrepresentatividade a Estados pouco populosos, como os das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ao passo que a população de Estados-membros da região Sudeste, como São Paulo e Minas Gerais está atualmente subrrepresentada pela distribuição de um mínimo e um máximo de cadeiras.

Isso porque a Constituição determina que se façam periodicamente atualizações das populações de cada Estado para a distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, o que não é cumprido. A consequência é um maior peso do voto da população dos Estados-membros das demais regiões, em face de um menor peso da população paulista e mineira.

Enquanto Stepan (1999) considera tal fato uma ofensa ao princípio democrático que assegura igual peso ao voto a cada eleitor, Lijphart (1984) considera a sobrerrepresentação das minorias um importante instrumento para garantir as disposições de suas vontades e para se impedir a tirania da maioria. Mais enfático são Filipov et al. (2004), que concebem as regras de sobrerrepresentação como uma condição para a manutenção da estabilidade democrática, sob pena de o domínio das maiorias implicarem condutas de secessão pelas minorias[444].

A segunda observação sobre o assimétrico Federalismo do país se refere à inexistência da representação dos Municípios no plano federal, em que pese o expresso reconhecimento constitucional dessas entidades locais como entes federados de terceiro grau[445]. Inclusive, segundo Bonavides[446], o Brasil possui a única união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal alcançou caracterização política e jurídica tão expressiva (BRASIL, 1988).

É cediço que a maioria dos Estados federais, se não a sua integralidade, não concebem os Municípios como entes federais, mas sim, entes intraestaduais. Por essa razão, o presente estudo questiona a inovação constitucional brasileira em atribuir aos Municípios à condição de entes federados, mas sem lhes assegurar a

444 ARRETCHE apud STEPAN, LIJPHART, FILIPOV et al., 2006, p. 124.

445 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, art. 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

446 BONAVIDES (1996) apud ANASTASIA, Fátima; ROCHA, Marta Mendes da. **Modelos de democracia e percepções das elites parlamentares na América Latina**. In: INÁCIO. ANASTÁSIA, Fátima; DIÁZ, Araceli Mateos; INÁCIO, Magna; ROCHA, Marta Mendes da. (Org.) Elites Parlamentares na América Latina. Belo Horizonte: Argvmentvm Editora LTDA. 2009, p. 58.

efetividade da autonomia, que é pressuposto do federalismo. A importância dessa discussão se funda na materialidade das disposições constitucionais, e não no mero simbolismo de seus regramentos.

Contudo, o fundamento do federalismo são os princípios da autonomia dos entes-federados e das suas participações na formação da vontade nacional, que ocorrem por meio da elaboração das leis. Por esse motivo, a ausência de representação dos Municípios no Congresso Nacional retira a materialidade da concepção deles como entes federados.

É inconcebível que um ente que não participe da formação da vontade nacional seja considerado ente federal, pois a sua própria condição de meros tutelados pelos Estados-membros e União lhes retira, peremptoriamente, o atributo da autonomia. A situação é bem retratada a dois filhos que se encontram na pré-adolescência, na medida em que, para sobreviverem, dependem das provisões dos seus pais; o regramento das suas rotinas também é elaborado por seus genitores, inclusive as suas tarefas obrigatórias. Por fim, até mesmo as suas situações de conflitos e brigas são solucionadas pela intervenção das decisões e sanções dos seus ascendentes.

Essa é exatamente a realidade dos Municípios. O atual regramento constitucional possui tamanha verticalização na União que os entes locais[447] não conseguem se subsistir sem os repasses da União e dos Estados-membros pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que os colocam de pires na mão em prejuízo de sua autonomia. Não existe autonomia política sem autonomia financeira.

Para piorar a situação dos Municípios, a verticalização tributária em benefício da União ocorreu em paralelo ao aumento das atribuições municipais determinadas pela Constituição. Além disso, a Constituição[448] ainda determinou aos Municípios a vinculação de 15% (quinze por cento) de suas receitas com a saúde e de 25% (vinte e cinco por cento) com a educação. Ou seja, apenas nessas duas áreas há o comprometimento de 40% (quarenta por cento) das receitas municipais, que ainda devem contemplar saneamento básico, transporte, pavimentação asfáltica, iluminação pública, entre outras várias.

---

447 Essa é a regra geral para a quase integralidade dos pequenos e médios municípios do país. Apenas os grandes municípios, por outras razões que não passam pela estruturação do Poder, conseguem autonomia financeira. Ainda assim, falta a todos os municípios uma autonomia mais efetiva para poderem legislar sobre a maior parte das matérias, por disposição constitucional.

448 BRASIL, ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, art. 77, §4º, 1988.

Em resumo, a Constituição de 1988 (BRASIL) expandiu as atribuições administrativas dos Municípios, mas não expandiu, na mesma proporção, as suas competências tributárias, o que fere as suas capacidades de autodeterminação. Para os médios e grandes municípios, a questão se atenua pela capacidade tributária na arrecadação dos recursos do Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)[449], em razão do dinamismo de suas populações, com grande valor imobiliário e das prestações de serviços ali realizadas.

Entretanto, a grande maioria dos Municípios brasileiros possui inexpressiva população, com pouco valor dos seus imóveis e insignificante volume de prestação de serviços pela população. Nesse sentido, Baracho Júnior e Porto (2009) observam que:

> Desta forma, entende-se que a tais Municípios de grande porte, os novos desafios não são mais de ordem formal como outrora, consistentes na ausência de reconhecimento e delimitação de seus papéis, pois suas economias suprem, de certa maneira, as ainda discrepâncias existentes. Lado outro, os novos desafios são de ordem material, em razão de seus processos de rápida e catastrófica urbanização a partir, intensificada nas três últimas décadas.
> Já no segundo eixo, situam-se os pequenos e até médios Municípios, os quais sentem, sensivelmente, a ausência de recolhimento de alguns tributos e a verticalização dos mesmos que quase sempre não retornam à suas origens. Isso devido à inexistência de uma economia forte e dinâmica, autossuficiente e que vem a depender do assistencialismo do Estado-membro ao qual pertencem e da União.
> Fator agravado pela própria deficiência dos Estados-membros no repasse de recursos, em alguns casos, Estados estes com mínima atuação no cenário nacional, uma vez que também sentem com a verticalização da arrecadação tributária pela União e sua não supressão por sua economia, muitas vezes sem expressividade, como é recorrente nas regiões Norte e Nordeste. (BARACHO JÚNIOR e PORTO, 2009, p. 347 e 348).

A situação é dramática porque os municípios não possuem representação legislativa, não sendo responsável pela elaboração normativa dos seus compromissos e da sua agenda. Ao contrário, são os Estados-membros e a União quem definem as principais regras que eles seguirão adestradamente[450]. Como

449 BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, art. 156. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

450 Os Estados-membros legislam no âmbito de suas representações no Senado Federal, ao passo que a União legisla sobre a maioria dos assuntos, em virtude da verticalização da competência atribuída pela Constituição (BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988). **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988, arts. 21 a 24. Disponível em:

exemplo o repasse obrigatório de receitas para a saúde e educação em comprometimento de 40% (quarenta por cento) do seu orçamento.

Como se não bastasse, os conflitos existentes entre a sua própria população são decididos por juízes e tribunais estaduais, pois sequer foi conferida competência judiciária para os municípios. Para piorar, grande parte dos Municípios sequer possuem fóruns de justiça, pois a organização judiciária estadual não os contempla como sedes de comarca, o que demanda o deslocamento das suas populações para outros municípios sedes de comarcas, com enorme onerosidade na promoção da justiça.

Em outros casos, mesmo sendo sedes de comarca, os Municípios possuem varas instaladas insuficientes para o tamanho de suas populações e volume processual. Também e corriqueira a existência de varas judiciais aprovadas, mas não instaladas por economia do Tribunal Estadual e falta de poder de postulação do Município em questão.

Logo, os municípios sequer são competentes para dirimir os seus conflitos internos, com a necessária intervenção do Judiciário Estadual. É como se um pai cuidasse dos conflitos entre dois ou mais filhos.

Por fim, em que pese a ausência de participação na formação da vontade nacional pelos municípios, eles sequer participam da formação da vontade estadual. Isso porque tampouco são reservados a eles assentos nas cadeiras legislativas dos Estados-membros. Como exemplo, a Assembleia Estadual de Minas Gerais possui atualmente 77 (setenta e sete) cadeiras para a representação proporcional da sua população.

Número esse muito inferior aos seus 853 (oitocentos e cinquenta e três) municípios. Desses, quase 80% (oitenta por cento) possuem menos de 20.000 (vinte mil) habitantes[451]. Por óbvia análise, a maior parte dos municípios mineiros não possui nenhum de seus conterrâneos dentre os deputados estaduais e, certamente, a maioria deles nunca terá.

O motivo é que a consequência do sistema proporcional de votação com lista aberta no contexto supermultipartidário é o encarecimento das campanhas políticas,

---

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

451 BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, 2017.

principalmente pela necessidade de se obter votos em vários Municípios, pois a maioria possui poucos eleitores[452].

Desse modo, a fragilidade econômica e a pequena população da maioria dos Municípios mineiros, paradigmaticamente, cerceiam a competitividade de seus cidadãos a assumirem as cadeiras da Assembleia Estadual. A consequência é a disparidade entre a representação política dos Municípios, com o maior isolamento dos pequenos e médios e a intensificação das suas distorções sócio-econômico-regionais.

A falta de representatividade municipal é a maior assimetria do federalismo brasileiro. Portanto, os referidos “entes-federados” conservam previsão formal como integrantes da federação, embora materialmente não possuam os atributos e prerrogativas que lhes garantam tal condição.

Nos termos discorridos[453], as peculiaridades da assimetria da federação brasileira, notadamente a falta de representatividade dos pequenos Municípios, poderiam ser mitigadas pelo sistema de votação distrital.

A implantação do sistema distrital possibilitaria uma adequada divisão do território em distritos, a única alternativa que possibilitaria a representação da população dos pequenos municípios, que teria maiores chances de eleger os seus cidadãos para os cargos legislativos estaduais e federais. São os pequenos Municípios e as suas populações as frágeis minorias no contexto da federação brasileira e a quem deve ser garantida efetiva representação política.

Mesmo para os que comungam do posicionamento de Lijphart (1984) sobre a importância de sobrerrepresentação de minorias[454], a divisão territorial em distritos poderia também possuir critérios de orientação da dispersão das minorias no âmbito dos Estados-membros.

Como última análise, em razão da própria assimetria do sistema político analisada, há um eminente desequilíbrio na influência dos governadores estaduais sobre as bancadas dos deputados de seus Estados-membros. Isso porque, dentre outros fatores, os deputados federais são muito suscetíveis aos desígnios dos

452 Essa análise é feita com maior profundidade no Capítulo 7.
453 Vide Capítulo 7.
454 ARRETCHE apud LIJPHART, 2012, p. 124.

governadores estaduais[455], para deles obterem a provisão de recursos por vias indiretas aos Municípios carentes, onde situam os seus redutos eleitorais.

Desse modo, adiciona-se uma nova variável ao complexo e híbrido presidencialismo de coalizão brasileiro: a influência dos governadores nas decisões dos parlamentares, em concorrência com os desígnios dos partidos políticos.

A estruturação do Estado na sua forma federal exacerbadamente assimétrica, concede aos governadores uma grande influência sobre as respectivas bancadas no Congresso Nacional. Ela influencia nas negociações entre os líderes partidários com o Presidente da República para a formação do apoio ao seu governo.

Não se pode desconsiderar, ainda, a força política dos prefeitos de grandes cidades, como as capitais, por serem detentores também de expressivos recursos e mobilizações populares, de interesse dos parlamentares.

Logo, na conjuntura do federalismo brasileiro, há ainda as forças dos governos subnacionais, consistentes nos governadores estaduais e prefeitos municipais, os quais concorrem com as lideranças dos partidos políticos na influenciação dos parlamentares. As repercussões dessa disputa de forças alcançam as decisões políticas do Chefe do Executivo Nacional e confirmam o funcionamento de todo o sistema político.

Nesse diapasão, Mainwaring (2006) critica os resultados da combinação de presidencialismo e multipartidarismo, com a fragmentação dos partidos em um contexto de Estado Federal. Para ele, esse quadro afeta a governabilidade, pois “a combinação de presidencialismo, sistema multipartidário fragmentado e federalismo robusto é, na maioria das vezes, difícil”. (SANTOS apud MAINWARING, 2006, p. 239).

455 Como exemplo, cita-se a postura do Deputado Federal pelo PMDB de Maranhão, Waldir Maranhão que, na condição de 1º. Vice-Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, após acertado junto ao Colégio de Líderes o seu voto pelo impeachment de Dilma Rousseff, mudou na véspera a sua posição, em razão de expressa solicitação do Governador do seu Estado, Flávio Dino, mesmo Dino pertencendo ao PC do B, e ele próprio, Waldir Maranhão, pertencer ao mesmo partido de Michel Temer (PMDB), o então Vice-Presidente da República, e principal beneficiado pelo afastamento de Dilma Rousseff. ESTADO DE SÃO PAULO. Aliado de Cunha, 1º Vice-Presidente da Câmara muda opinião e votará contra o impeachment. **São Paulo: Estadão Digital**. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,aliado-de-cunha--1-vice-presidente-da-camara-muda-opiniao-e-votara-contra-impeachment,10000026230>. Acesso em: 21 jan. 2018.

8.7 O presidencialismo de coalizão do Brasil em perspectiva comparada na América do Sul

O Presidencialismo de coalizão não é uma exclusividade do sistema político brasileiro, sendo uma realidade em grande parte dos países latino-americanos, como Brasil, Bolívia e Chile.

Sendo assim, é oportuna a análise sobre como se estrutura o referido sistema político em países vizinhos, com realidade análoga à brasileira. Ela propiciará perquirir eventuais contribuições ao modelo praticado no Brasil.

8.7.1 O sistema político chileno

O sistema político do Chile constitui um importante modelo comparativo ao brasileiro. Trata-se de um sistema parlamentarista de governo, isto é, com proximidades ao híbrido sistema praticado no Brasil. Ele é estruturado em um multipartidarismo razoavelmente fragmentado, o que também demanda a formação de coalizões de governo no âmbito do Parlamento.

Sua Constituição (CHILE, 1980)[456] prevê a delimitação do território em distritos, para a eleição de deputados e, em circunscrições senatoriais, para senadores. Quanto à escolaridade, os candidatos devem ter cursado, no mínimo, o ensino médio, ou correspondente e terem 21 (vinte e um), no caso dos deputados, e 35 (trinta e cinco) anos, no caso de senadores.

O território foi organizado[457] em 60 (sessenta) distritos eleitorais binominais, ou seja, representados pela eleição interna de 02 (dois) deputados. Logo, a divisão corresponde a distritos de pequenas extensões, de modo a permitir ampla representatividade popular e contato dos parlamentares com os eleitores, em benefício de uma maior "*accountability*" vertical.

Como o País adota uma forma unitária de Estado, os senadores são eleitos por regiões, cada uma correspondendo a uma circunscrição senatorial com a eleição

456 CHILE. Constituicion Politica de la Republica de Chile. **Diário Oficial**. Santiago, 24 de outubro de 1980, arts. 47 a 50. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> Acesso em: 22 jan. 2018.

457 CHILE. Ley Organica Constitucional sobre Votaciones; Populares y Escrutineos. Esta ley regula los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de los plebiscitos y de las elecciones de Presidente de la República y Parlamentarios. **Diario Oficial.** Santiago, 19 de abril de 1988, art. 178. Disponível em <http://www.electoral.cl/upload/docs/18700.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2018.

de um representante, de um total de 18 (dezoito) circunscrições. A exceção consiste nas regiões de Valparaíso, Metropolitana de Santiago, dos Lagos, de Maule, Bíobío e de Araucanía, cujas circunscrições elegem 02 (dois) senadores, cada[458].

É possível o registro de candidaturas avulsas, sem filiação partidária, a qualquer cargo, inclusive para a presidência da República. Para tanto, há o impedimento de filiação prévia a algum partido político no período de dois meses prévios ao registro das candidaturas[459].

Outro requisito da candidatura avulsa é a apresentação do seu registro acompanhado pelas assinaturas de 0,5% (meio por cento) dos eleitores, em manifestação de apoio[460]. As assinaturas deverão ser apresentadas a qualquer cartório notarial, com a declaração de cada assinante acerca da sua regularidade de inscrição no distrito eleitoral ou circunscrição senatorial, bem como de não pertencerem a nenhum partido político criado ou em processo de criação[461].

No Chile, os partidos políticos podem registrar as candidaturas de seus filiados de forma isolada ou em coligação a outros partidos. Basicamente há duas exigências a esse ato: a primeira é que os candidatos estejam filiados ao partido a, no mínimo, dois meses antes do prazo final para o registro; a segunda exigência é a limitação de até 02 (duas) candidaturas pelo partido ou coligação, na referida circunscrição senatorial ou no distrito eleitoral[462].

458 CHILE. Constituicion Politica de la Republica de Chile. **Diário Oficial**. Santiago, 24 de outubro de 1980, art. 180. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> Acesso em: 22 jan. 2018.

459 CHILE. Ley Organica Constitucional sobre Votaciones; Populares y Escrutineos. Esta ley regula los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de los plebiscitos y de las elecciones de Presidente de la República y Parlamentarios. **Diario Oficial.** Santiago, 19 de abril de 1988, art. 4º. Disponível em <http://www.electoral.cl/upload/docs/18700.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2018.

460 A referida proporção de 0,5% (meio por cento) dos eleitores é contabilizada a partir do número dos eleitores da eleição anterior, no âmbito da circunscrição senatorial a que se refere a candidatura avulsa, para o cargo de Senador, ou do distrito eleitoral, para o cargo de Deputado.

461 CHILE. Ley Organica Constitucional sobre Votaciones; Populares y Escrutineos. Esta ley regula los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de los plebiscitos y de las elecciones de Presidente de la República y Parlamentarios. **Diario Oficial.** Santiago, 19 de abril de 1988, arts. 10 e 11. Disponível em <http://www.electoral.cl/upload/docs/18700.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2018.

462 CHILE. Ley Organica Constitucional sobre Votaciones; Populares y Escrutineos. Esta ley regula los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de los plebiscitos y de las elecciones de Presidente de la República y Parlamentarios. **Diario Oficial.** Santiago, 19 de abril de 1988, art. 4º. Disponível em <http://www.electoral.cl/upload/docs/18700.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2018.

O tempo para a propaganda política dos partidos ou coligações é distribuído[463] conforme as regiões em que eles possuam candidatos apresentados. Por outro lado, o tempo de propaganda televisiva das candidaturas independentes será divido entre elas em igual parte, com equivalência ao tempo destinado ao partido político que apresentou candidaturas no menor número de regiões.

É interessante o sistema pluripartidário majoritário de votação distrital binominal chileno. Isso porque ele prevê um mecanismo de correção proporcional à eleição majoritária. Nele, o partido, ou coligação, apenas poderá ocupar as duas cadeiras do respectivo distrito se a sua lista apresentada de candidatos obtiver a maioria absoluta da votação.

O referido critério de correção proporcional das eleições majoritárias, conjugado à soma do tempo de televisão nas propagandas eleitorais entre os partidos que se coligarem induzem à formação das coligações partidárias e atenua a fragmentação eleitoral partidária.

Além disso, cada partido ou coligação apenas pode registrar o dobro de candidaturas em relação ao número de deputados por distrito. Sendo assim, a apresentação de apenas 04 (quatro) candidatos para competirem eleitoralmente acarreta um acertamento entre os líderes partidários na formação das alianças.

Tal pactuação fomenta a indicação de candidatos realmente fortes eleitoralmente, no objetivo de a coligação conseguir a maioria absoluta dos votos em cada distrito e, assim, para superar a barreira de correção proporcional de votos para ocupar as duas vagas. Por outro lado, é previsível que haja competição interna entre os candidatos para receberem a indicação da coligação.

Para contornar essa situação, as próprias lideranças partidárias estabelecem mecanismos informais de consenso, convencionados de “seguros contra riscos eleitorais”:

> [...] Carey & Siavelis (2006) argumentaram que essas tensões têm sido mitigadas pela emergência de um seguro contra riscos eleitorais destinado aos candidatos que assumem o risco de competirem pela dupla vitória (os dois candidatos da lista ganham as cadeiras do distrito) em benefício da coalizão. Esse seguro consiste, basicamente na sinalização de recompensas futuras, em caso de derrota, como postos dos Poderes Legislativos e Executivo. Segundo autores, esse mecanismo informal –

463 CHILE. Constituicion Politica de la Republica de Chile. **Diário Oficial**. Santiago, 24 de outubro de 1980, Disposições Transitórias, art. 13. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> Acesso em: 22 jan. 2018.

> seguro destinado aos “bons perdedores” é utilizado principalmente pela coalizão [...]. (BRITO, CYPRIANO INÁCIO, 2009, p. 183).

Esses “seguros contra riscos eleitorais” visam premiar os candidatos competitivos que perderam a eleição ou que aceitaram se retirar da disputa em favor de outro nome indicado pelo partido, ou coligação. Trata-se de uma medida compensatória a eles, que continuam importantes no apoiamento durante a campanha eleitoral.

Nesse sentido, os partidos pré-estabelecem as futuras indicações políticas aos cargos do Executivo e confere estabilidade na definição das coligações eleitorais, de modo que elas se convertem, naturalmente, em alianças pós-eleitorais, sem imposições normativas.

Brito, Cypriano e Inácio (2011) observam que as negociações entre os líderes partidários no âmbito da coordenação das coalizões de governo funcionam como se fossem um “partido transversal”, nos termos descritos por Siavelis (2006):

> [...] A atuação partidariamente coordenada da coalizão no Chile é associada a mecanismos específicos, como ao *partido transversal* descrito por Siavelis (2006) como grupo responsável por coordenar as iniciativas da coalizão governativa tanto na arena legislativa como no interior do Executivo. É um mecanismo informal, assim designado por se referir à atuação dos líderes dos partidos da coalizão junto às bancadas legislativas e ministérios. A mobilização política desse grupo é percebida como crucial para a acomodação de interesses dos membros de coalizão e de outros atores externos (SIAVELIS, 2006:47) nos processos de formação e aprovação da agenda legislativa do governo. O *modus operandi* inclui a formação de redes informais de contato e interlocução entre legisladores, ministros e grupos de interesse. Essas redes interagem e potencializam os procedimentos formais de consulta mantidos por instituições.
> [...] Com relação ao Brasil, pode-se argumentar pela maior centralidade do Presidente na coordenação da coalizão. (BRITO, CYPRIANO INÁCIO, 2009, p. 184/185).

No que se refere à realidade brasileira, o Colégio de Líderes, previsto pelos regimentos internos das Casas Legislativas, já funciona formalmente como o referido “partido transversal”. Portanto, não há, nesse quesito, diferença entre os modelos brasileiro e chileno[464].

E, exatamente por essa razão, faz-se ressalva a Brito, Cypriano e Inácio (2011) por afirmarem que no Brasil, os processos de coalizão são centralizados no

464 Inclusive, já foi abordado que o Colégio de Líderes brasileiro é o responsável pela centralização dos processos decisórios, seja no âmbito do Plenário, seja nas negociações diretas com o Presidente da República, o que atenua os diversos efeitos que a fragmentação partidária.

Presidente da República. Não é verdade, pelas razões já foram abordadas nos tópicos anteriores, pois ocorrem, justamente, no âmbito do Colégio de Líderes.

Montero e Rodriguez (2009) sintetizam bem o funcionamento do presidencialismo de coalizão em países latino-americanos:

> [...] Argentina, Perú, Costa Rica y Colombia poseen bajas tasas de aprobatión a pesar de contar com um reducido número efectivo de partidos. Debe destacarse el caso de Chile que presenta tasa de aprobación elevadas a pesar de contar com um elevado número efectivo de partidos. Sin embargo, el multipartidismo chileno de encuentra atenuado al estar dividido en dos bloques, por un lado se encuentran los cinco partidos que conforman la Concertación por la Democracia: Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Socialista (OS, Partido por la Democracia (PPD) y Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), y dos que componen el bloque Unión por Chile: Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI). (MONTERO, RODRIGUEZ, 2009, p. 224).

Mas há maior racionalidade no sistema político chileno do que no brasileiro. Ela ocorre desde uma maior aproximação entre os parlamentares e os eleitores, em razão da fragmentação territorial em pequenos distritos, como entre uma fomentação normativa para a realização consensual de alianças eleitorais entre os partidos fragmentados.

Sendo assim, a organização do sistema partidário transforma os partidos políticos em valiosas plataformas eleitorais, com mais vantagens do que os riscos de uma candidatura independente. Por sua vez, confere importante poder de coordenação aos líderes partidários em arranjos que contornam os efeitos da fragmentação partidária pela existência de diversas agremiações políticas.

Em um segundo momento, a referida conjuntura política pluripartidária, ao contrário do que se imaginaria, não cria dificuldades na indicação parlamentar para o cargo de Primeiro-ministro. Ao contrário, os partidos coligados eleitoralmente já iniciam suas legislaturas unidos de forma homogênea, em virtude dos compromissos assumidos nas eleições, uma vez que eles foram objeto de negociações no âmbito da limitação das candidaturas apresentadas nas listas eleitorais fechadas.

Desse modo, o sistema político realiza uma estável conexão eleitoral, cujas negociações partidárias no curso dos mandatos políticos não ocorrem como no Brasil, de forma pontual e em função apenas das necessidades do Executivo.

Posto isso, essas coalizões indicarão o Primeiro-Ministro e estruturarão os cargos do executivo conforme as necessidades previamente acertadas, mantendo coalizões de governo mais estáveis e menos onerosas do que as brasileiras.

8.7.2 O sistema político venezuelano

O estudo do modelo político venezuelano serve para demonstrar a importância dos partidos na estabilidade do sistema político. A Venezuela foi o único país sulamericano a não vivenciar governos autoritários militares entre as décadas de 1960 a 1980, com uma estável democracia de partidos. Todavia, o país teve seu sistema político levado a ruína, após intensos movimentos reformistas nos anos 1988, 1992, 1995, 1988, 1999, 2000 e 2017. A simples análise quanto ao número de reformas evidencia a instabilidade política.

A Venezuela combina um modelo federal de Estado e presidencialista de governo, com ausência de monopólio partidário na representação político-eleitoral[465]. Não há, também, um mecanismo de fortalecimento da coordenação partidária, como visto no Chile, por meio do "partido transversal", ou no Brasil, na figura do Colégio de Líderes. Tal fato resulta no enfraquecimento dos partidos e na ascensão do plebiscitarismo, que é mais suscetível à manipulação política baseada em atributos personalistas.

Segundo Araújo e Miranda (2009):

> [...] Ao fim de três décadas do que era definido como uma "partidocracia, criou-se um ambiente receptivo aos movimentos plebiscitários, radicalmente anti-partidários e estruturados em torno de vínculos personalistas entre políticos e cidadãos [...]. (ARAÚJO, MIRANDA, 2009, p. 252).

Os autores ainda criticam o sistema político venezuelano com base em sua volatilidade eleitoral, em comparação aos dados de outros países sulamericanos:

> [...] A realidade da Venezuela é, de longe, a mais crítica. Com 43,9 pontos de volatividade eleitoral, o país encabeça a lista das democracias mais instáveis do continente, com Bolívia (36,9), a Colômbia (27,0), o equador (27,6), o Paraguai (28,0) e o Peru (49,7), que vivem sob dificuldades para estabilizar a competição eleitoral, tamanha é a fragilidade de seus partidos. (ARAÚJO, MIRANDA, 2009, p. 255).

As análises fundadas no estudo da conexão eleitoral permitem concluir que uma das razões para a volatilidade eleitoral apresentada pela Venezuela decorre da

465 VENEZUELA. **Constituição da República Bolivariana da Venezuela**. Organização dos Estados Americanos. Caracas, 15 de dezembro de 1999, art. 4. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html> Acesso em: 15 jan. 2017.

despartidarização de seu sistema político. A Constituição[466] prevê tanto o registro de candidaturas avulsas, como também por associações organizadas com fins políticos. Não obstante, o Regimento Interno da Assembleia Nacional[467] permite a atuação das referidas associações no âmbito parlamentar, como se partidos fossem.

Logo, os partidos políticos não participam da composição dos cargos internos do Legislativo, realizada individualmente, onde cada deputado possui o direito de integrar uma Comissão Permanente[468].

O principal órgão da Assembleia Nacional é a Comissão Consultiva[469], responsável pela análise das matérias de interesse nacional e internacional, dos trabalhos das Comissões Parlamentares e da formulação da agenda legislativa anual. Ela é composta pela Junta Diretora[470], pelos Presidentes e Vice-Presidentes das Comissões Parlamentares, e por três deputados das demais organizações existentes na Assembleia Nacional.

Percebe-se que não há a menção aos partidos políticos, os quais concorrem pelo acesso aos cargos em igualdade a qualquer parlamentar, associação ou grupo de interesse estabelecido no Legislativo. Isso resulta no maior casuísmo das negociações internas, as quais serão mais personalizadas.

Montero e Rodriguez (2009) analisam as taxas de aprovações dos projetos legislativos em 13 (treze) países latino-americanos. Segundo eles, quanto mais amplas e heterogêneas são as coalizões de governo, menores são as taxas de aprovação das matérias de interesse do Governo. Ainda assim, as menores médias obtidas por governos de coalizão na aprovação legislativa foram superiores às dos governos cujo partido detém a maioria no Congresso[471].

---

466 VENEZUELA. **Constituição da República Bolivariana da Venezuela**. Organização dos Estados Americanos. Caracas, 15 de dezembro de 1999, art. 67. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html> Acesso em: 15 jan. 2017.

467 VENEZUELA. **Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional**. La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 22 de dezembro de 2010. Disponível em: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/07/RIDAN.pdf> Acesso em: 01 jan. 2018.

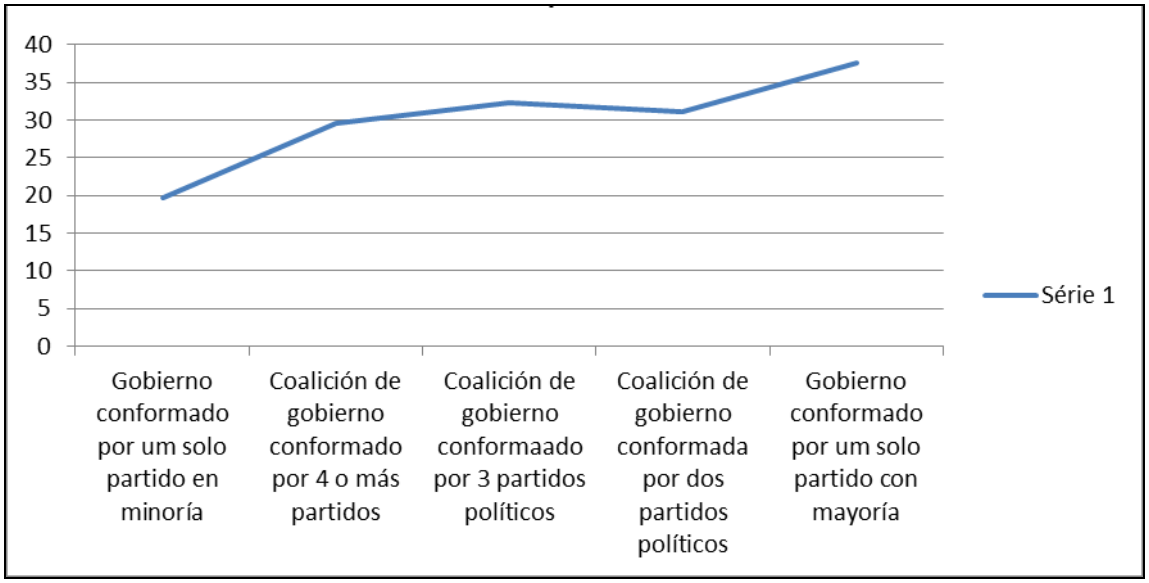
468 VENEZUELA. **Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional**. La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas**,** 22 de dezembro de 2010, art. 13.5. Disponível em: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/07/RIDAN.pdf> Acesso em: 01 jan. 2018.

469 VENEZUELA. **Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional**. La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas**,** 22 de dezembro de 2010, art. 36. Disponível em: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/07/RIDAN.pdf> Acesso em: 01 jan. 2018.

470 Análoga à Mesa Diretora das Casas Legislativas do Brasil.

471 MONTERO, Mercedes García; RODRÍGUEZ, Cecilia G. **Presidencialismo y estancamiento legislativo**. In: INÁCIO. ANASTÁSIA, Fátima; DIÁZ, Araceli Mateos; INÁCIO, Magna; ROCHA,

Gráfico 2 - Taxas de aprovação média de governos formados por coligações distintas na Venezuela



Fonte: Montero y Rodriguez (2009, p. 227)

São claros os ônus da atomização partidária na estabilidade política. Por sua vez, o sistema venezuelano demonstra como a desvalorização dos partidos resulta na falência do sistema político. Por isso, não há ressalvas para conceituá-lo como antipartidário, embora ele não se posicione formalmente nesse sentido.

Ademais, o plebiscitarismo da Venezuela é evidente, em prejuízo das minorias, principalmente as opositoras. Sem a proteção dos partidos, elas ficam à mercê do governo e de sua ascendência sobre os parlamentares, que são individualmente considerados na distribuição dos cargos públicos.

Assim, o Presidencialismo de Coalizão venezuelano demonstra alta fragmentação partidária, como o do Brasil. Porém, no país caribenho há maior ascendência do Executivo sobre o Legislativo e, por conseguinte, sobre as demais instituições.

Em suma, tem-se um quadro esquemático dos sistemas políticos do Brasil, Chile e Venezuela. Os três comungam das bases gerais de um sistema multipartidário, com presidência da República, sendo necessária, principalmente no Chile e no Brasil, a formação de coalizões de governo.

Marta Mendes da. (Orgs.) Elites Parlamentares na América Latina. Belo Horizonte: Argvmentvm Editora LTDA. 2009, p. 227.

Tabela 9 – Características dos sistemas eleitorais do Brasil, Chile e Venezuela

País	Sistema Eleitoral	Tipo de Lista	Número e Magnitude Distritos	Cláusula Barreira	Cadeiras para Grupos Étnicos	Controle dos Partidos Sobre Candidaturas
Brasil	Proporcional	Aberta	27 distritos com magnitude média de 19,0 (513)*	Quociente eleitoral estadual	Não	Monopólio absoluto.* As candidaturas se dão exclusivamente através dos partidos.
Chile	Majoritário com correção proporcional	Aberta	60 distritos binominais (120)	Não	Não	Monopólio relativo. Outras organizações não podem lançar candidatos, mas é possível, a candidatura avulsa extrapartidária.
Venezuela	Proporcional até 1989 e misto depois	Fechada	24 distritos com magnitude média de 2,8 (165)	Não	Sim	Concorrência. Outras organizações concorrem com os partidos na promoção do acesso aos cargos eletivos.

NOTAS:
* A lista majoritária obtém duas cadeiras se conseguir mais que o dobro de votos da segunda lista.
** Número de deputados.

Fonte: Araújo e Miranda (2009, p. 250), com base em Anastasia et al. (2004); Lucena (2003); Nicolau (2006).

Cada país conserva suas próprias peculiaridades. Todavia, por meio da utilização do método comparativo, se espera ter auxiliado a compreensão de um tema tão complexo que é o estudo das implicações da conexão eleitoral no funcionamento dos sistemas políticos.

9. CONCLUSÃO

O Estado brasileiro constitui modelo pluralista, apenas viável em regimes abertos de governos democráticos. Quanto mais democrático é o modelo político, mais plural e aberto ele se torna, e por consequência, maiores serão as reivindicações e demandas sociais. Ademais, os Estados federativos possuem atuação político-social mais tímida em razão da limitação e controle do Poder.

Não é fácil o percurso do lento caminho de aperfeiçoamento da abertura pluralista democrática, sobretudo pela sociedade brasileira, habituada ao sistema de patronato populista e estamental em suas relações.

Como contrapartida é importante a formação de um patriotismo constitucional, acompanhado de crítica reflexiva tanto sobre o papel do Estado, como também sobre o da própria sociedade, com a assunção de responsabilidades pelos rumos do país. Políticos nada mais são do que o reflexo da própria sociedade.

Ao longo desta tese, foram problematizadas, na introdução, quais seriam as implicações que os sistemas partidário e eleitoral, bem como o modelo federal de Estado, teriam sobre o funcionamento do sistema de governo do país.

As análises dos sistemas partidários demonstraram que a existência de dois ou mais partidos políticos está intimamente ligada à limitação do Poder governamental. A interação dos partidos com a população propicia a superação das crises institucionais, por meio da separação do Poder ao invés de sua divisão.

Logo, a concepção de partidos políticos está relacionada diretamente com a de constitucionalismo, cuja essência é justamente a limitação do Poder. Por essa razão é necessária a adoção de medidas que fortaleçam a atuação partidária, tão desgastada pela fragmentação das agremiações no atual sistema político brasileiro.

Porém, o Brasil adota o sistema de lista aberta em candidaturas proporcionais, sem a influência dos líderes dos partidos. Tal fato, aliado às possibilidades de coligações eleitorais com a finalidade de superação das cláusulas de barreira, acentua a fragmentação partidária e a perda de suas capacidades de representação popular.

A implantação da federação de partidos contribuiria para racionalização do sistema político-partidário, com a diminuição do aliancismo partidário-eleitoral de cunho apenas pragmático.

No que tange ao sistema eleitoral, foi demonstrado que o sistema de votação proporcional é adequado para a representação de minorias, em países de pequena ou média extensão territorial que possuam elevada diversidade étnico-social. Sua utilização é vantajosa em países multiétnicos. Contudo, não é o caso do Brasil, que possui dimensões continentais, tendo como maior diversidade, a questão econômica.

O sistema proporcional de votação em distritos de grande extensão territorial impede o acesso da maior parte da população à própria candidatura competitiva aos cargos públicos, em razão dos elevados custos de campanha na imensidão territorial. Por isso, ele induz à prática de captações ilícitas de recursos para o financiamento eleitoral das onerosas campanhas.

Por tais razões, a adoção do sistema distrital de votação no país asseguraria a cada região um mínimo de representação parlamentar, o que amenizaria as distorções decorrentes das diferenças econômicas e da densidade populacional entre as localidades. Alternativamente, poderia ser implantado o sistema distrital binominal chileno, com mecanismo de distribuição de sobras, para a atenuação da representatividade eleitoral do modelo puramente majoritário.

Além disso, e, com relação especificamente à realidade brasileira, o sistema distrital não acarretaria no fenômeno da “vereadorização” dos parlamentares, em prejuízo das causas nacionais, como vulgarmente mencionam os críticos. A atenção prioritária dos parlamentares aos seus redutos eleitorais já existe no Brasil, sendo que os próprios eleitores pressionam seus candidatos a destinarem emendas parlamentares aos seus redutos eleitorais. Tais condutas são denominadas de políticas “*pork barrel*”, típicas do sistema distrital.

Ademais, o clientelismo das políticas distributivistas não é em si negativo, podendo ser visto como necessidade decorrente da própria estrutura federativa assimétrica do país. O distanciamento entre o Poder Público federal dos Poderes regionais e locais torna os parlamentares importantes na aproximação do Executivo Nacional com as comunidades locais.

O sistema distrital de votação, na realidade brasileira, não impedirá a nacionalização das discussões parlamentares. Os congressistas possuem, de fato, foco local de atuação por meio da distribuição de recursos em suas bases eleitorais. Porém, o regramento do país condiciona tal distribuição à existência de prévia

dotação orçamentária, mesmo que disponível, ao posterior empenho dos recursos aprovados pelo Executivo e suscetível ao veto do Presidente da República.

Para que haja o aval do Presidente da República em empenhar os recursos paroquiais, os parlamentares dependem da articulação política das lideranças partidárias nacionais junto do Executivo e do Legislativo. Tais articulações ocorrem no âmbito das coalizões partidárias de governo e possuem, como contrapartida, o apoio dos parlamentares beneficiados, em também aprovar as matérias nacionais de interesse das lideranças políticas.

Já o estudo sobre o Semipresidencialismo francês, demonstrou como foi superada a elevada fragmentação de seu sistema partidário depois da Segunda Guerra mundial. Para tanto, foram adotadas eleições parlamentares em distritos, com dois turnos de votação. Tal sistema resulta na maior aproximação dos candidatos junto aos eleitores, em função da necessidade de maioria absoluta dos votos como critério eletivo. Como corolário, houve a redução do número de partidos e aumento de suas identificações programática e eleitoral.

Também é interessante o regramento francês que reserva ¼ (um quarto) das sessões do Plenário do Legislativo para a fiscalização do Governo, além de destinar, ao menos, 01 (um) dia de sessão para a deliberação das matérias de interesse dos grupos opositores e minoritários.

Quanto ao Presidencialismo norte-americano, duas contribuições podem ser inseridas no modelo brasileiro.

A primeira delas é a alteração do calendário eleitoral para que sejam alternadas as eleições legislativas e executivas. Todavia, não da forma realizada nos EUA, no qual a legislatura parlamentar na “*House*” possui apenas 02 (dois) anos. Tal período é excessivamente efêmero para a realidade brasileira, especialmente porque acarretaria em aumento dos gastos com campanha política e, assim, fomento à corrupção e caixa dois, bem como dos problemas decorrentes do aliancismo no fragmentado sistema partidário do país.

O que se propõem é a manutenção dos mandatos quadrienais brasileiros, tanto do Executivo, quanto da Câmara dos Deputados; entretanto, com a dissociação dos seus calendários. Em outras palavras, primeiro haveria a eleição do Presidente da República, Governadores e Prefeitos, todos para o mandato de 04 (quatro) anos.

Transcorridos 02 (dois) anos, haveria as eleições legislativas. A França, inclusive, adota modelo semelhante, com eleições intermediárias entre os cargos legislativos e de presidente da República.

A alteração do calendário eleitoral propiciaria o diálogo institucional entre as funções do Poder e também maior "*accountability*" pela população. Possivelmente as eleições intermediárias também evitariam rupturas, como os dois impedimentos presidenciais ocorridos em curto espaço de tempo na Quinta República. Isso porque não é fácil a mobilização política para o afastamento de presidentes da República por um Legislativo recém-empossado.

Por fim, é válida também a contribuição da experiência estadunidense com relação às comissões parlamentares. O critério da antiguidade de mandatos entre os parlamentares (*senority*) para a ocupação de suas presidências é interessante, pois permite maior especialização em suas ações. Contudo, no modelo brasileiro esse critério resultaria na instrumentalização das Comissões, como verdadeiros redutos de caciques políticos.

Ocorre que o período de apenas 01 (um) ano para o exercício do mandato na presidência desses órgãos legislativos no Brasil é muito exíguo, pois impediria a especialização de suas atuações. Como alternativa ao critério do "*senority*" estadunidense, poderia ser adotado o mandato de 02 (dois) anos para o exercício de seus cargos. Tal medida, além de padronizar com o calendário eleitoral interno da Mesa Diretora das Casas Legislativas, melhoraria sua eficácia institucional.

A segunda problematização constante na introdução deste estudo consiste se haveria ou não a necessidade da formação de coalizões majoritárias de governo como condicionante para a administração pública no Brasil.

Os estudos apontaram que o Presidencialismo de Coalizão do país é modelo autônomo de sistema de governo, diverso do Parlamentarismo, do Presidencialismo e do Semipresidencialismo, embora conserve atributos deles.

No Presidencialismo de Coalizão brasileiro há três grandes "*players*": o Presidente da República, o Parlamento e os partidos políticos, por meio do Colégio de Líderes. Estes últimos influem na formação ministerial de compartilhamento das estruturas do Executivo, como também são os protagonistas no comando das votações legislativas, por meio de suas lideranças no Legislativo.

A principal característica deste sistema de governo é a elevada fragmentação partidária no Legislativo, com repercussões na formação da base de sustentação

congressual pelo Presidente da República. Ordinariamente, as coalizões de governo são formadas pelo compartilhamento da estrutura do Executivo com os partidos políticos, em troca de apoio nas votações das proposições normativas de interesse do Presidente da República.

Por essas características, postula-se a existência do Presidencialismo de Coalizão no Brasil desde a Terceira República, com exceção ao período do regime militar, embora com especificidades próprias em cada período.

Assim, como resposta ao problema aventado, a formação de coalizão majoritária de apoio ao governo no Parlamento é condição de manutenção da governabilidade no Presidencialismo de Coalizão brasileiro. Fernando Collor iniciou seu governo ostensivamente contrário à formação da coalizão de governo; Dilma Rousseff perdeu o apoio parlamentar logo após sua reeleição, e João Goulart não conseguiu formar base de apoio no Legislativo.

Não por acaso, os três Presidentes da República foram os únicos depostos dos cargos pelo Congresso Nacional.

Por fim, foi problematizado se os mecanismos disponíveis pelo Presidencialismo de Coalizão brasileiro para a formação da base de sustentação do governo no Parlamento geram ou não incentivos para a cooperação entre o Executivo e o Legislativo.

Os críticos do Presidencialismo de Coalizão o acusam de ineficiência em virtude da multiplicidade de "*players*" com capacidade de veto às ações governistas. Porém, a adoção desse sistema de governo foi exitosa na realização de várias reformas estruturantes do Estado durante a Terceira República, como a criação de grandes estatais por Vargas e, no cumprimento do "plano de metas" por JK, inclusive com a criação de Brasília como nova capital do país.

Por sua vez, na Quinta República, Collor iniciou a abertura, Itamar Franco implantou o Plano Real, enquanto FHC promoveu as reformas administrativas no Estado. Já Lula aprovou reformas na Previdência e no Judiciário, enquanto Temer modificou a legislação trabalhista.

Além disso, as taxas de sucesso do Governo na aprovação de suas proposições normativas mostraram-se elevadas quando havia coalizão parlamentar majoritária em seu apoio. Em tais casos elas se mostraram semelhantes às taxas percebidas na Inglaterra, França e Dinamarca, países notadamente parlamentaristas ou semipresidencialistas.

Equivale a dizer que o comportamento entre as funções do Poder indica que o Legislativo é mais condescendente com o Governo quando há coalizão partidária estável no seu apoio. Há uma aquiescência negociada. Por outro lado, o Parlamento mostra-se arredio quando não há base sólida de sustentação.

Por isso não se pode afirmar que o Presidencialismo de Coalizão resulte em Governo acuado e, tampouco, ele torna subserviente o Legislativo.

Também não é factível que o Presidencialismo de Coalizão dê ao Executivo o protagonismo das ações. Se isso fosse verdade, o Governo não gastaria tanta energia na formação de sua sustentação legislativa, com o compartilhamento de sua estrutura administrativa em prejuízo da própria autonomia.

Em verdade, as negociações em torno da base de apoio congressual do Governo demonstram que no Presidencialismo de Coalizão é o Legislativo e, em específico, em seu Colégio de Líderes, que consiste o centro político do país. Não por acaso, Goulart, Collor e Rousseff foram depostos em virtude do fracasso na formação e no cultivo da coalizão de governo foram depostos.

Logo, verifica-se que, embora tenha sido demonstrada a fragilidade dos partidos políticos na esfera eleitoral, os regramentos da Constituição e dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado centralizam nas lideranças partidárias os processos de coordenação das discussões e decisões políticas. Decisões essas tomadas em conjunto ao Executivo, ou à sua revelia, como retaliação.

Essa centralização permite a racionalização e a previsibilidade das negociações entre o Executivo e o Legislativo, tanto no apoiamento das matérias de interesse do Governo, quanto na alocação de recursos dos parlamentares em seus redutos eleitorais, em troca do apoio prestado.

Posto isso, os partidos políticos são os principais atores do sistema político, ao passo que eles são extremante fracos na arena eleitoral. Esse descolamento das arenas eleitorais e parlamentar gera o sentimento, na população, de falta de representatividade política.

Portanto, pela observação empírica das taxas de sucesso do Governo no âmbito das suas proposições legislativas, o Presidencialismo de Coalizão brasileiro possui mecanismos que geram incentivos de cooperação entre o Executivo e o Legislativo. Dessa maneira, pode-se dizer que ele é estável e eficiente, sob o ponto

de vista da obtenção de resultados, mas com pouca legitimidade eleitoral em função da elevada fragmentação partidária.

Sendo assim, o ônus de uma salvadora reforma do sistema político deve ser amadurecido pela sociedade. Até então, alterações pontuais, como as sugeridas neste trabalho, podem suprir as deficiências existentes, sem que se incorram mudanças abruptas, o que seria um salto para o escuro.

10. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio; CINTRA, Antônio Octávio; FLEICHER, David. RIAL, Juan; SPECK, Bruno Wilhelm. **Reforma Política: Agora vai?** Trad. de Marcelo Moura. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, p.95-122.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, vol. 31, n. 1, 1988, p. 16-22.

ABREU, Alzira Alves de. **Na presidência da República: As frentes partidárias durante o governo Goulart**. In: Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). 2017. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_frentes_partidarias_durante_o_governo_Goulart>. Acesso em: 20 jul. 2017.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, 1998. 187 p.

ACE Electoral the Knowledge Network. **Comparative data: Parties and Candidates: independent candidates**. Disponível em <http://aceproject.org/epic-en>. Acesso em: 06 de jan. 2018.

ACKERMAN, Bruce. **Transformação do Direito Constitucional: Nós o povo soberano**. MOREIRA, Luiz (Coord.). Trad. Júlia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009. 543 p.

AGÊNCIA BRASIL. **Theresa May afirma que formará governo com apoio de partido da Irlanda do Norte**. Pub. 09 de junho de 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-06/theresa-may-afirma-que-formara-governo-com-apoio-de-partido-da-irlandaTheresa May afirma que formará governo com apoio de partido da Irlanda do Norte>. Acesso em: 21 de ago. 2018.

AGUIAR, LILIAM. **Música e Censura na Era Vargas**. Disponível em <http://educador.brasilescola.uol.com.br/estrategias-ensino/musica-censura-na-era-vargas.htm>. Acesso em 17 de fev. 2016.

ALBALA, Adrián. **Novo governo do Reino Unido pode ser semelhante ao do BRASIL**. In: Folha de São Paulo. Pub. 07 de maio de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/05/1625730-novo-governo-do-reino-unido-pode-ser-semelhante-ao-do-brasil.shtml>. Acesso em 30 abr. 2017.

ALCÂNTARA, Manuel. **Instituiciones o maquinas ideológicas? Origen, Programa y Organización de Partidos Políticos Latinoamericanos.** Barcelona: Institut de Ciències Politiques et Socials, 2004. Disponível em: <http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_107_151168254230659.pdf>. Acesso em 04 jan 2018.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 14. ed. rev. e atual. Niterói: Editora Impetus. 2007. 657 p.

ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica:** a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica. Trad. de Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy Editora, 2008. 334 p.

AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. **FAMINTOS POR PORK: Uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política.** In: POWER, Timothy Joseph; ZUCCO JÚNIOR, Cesar. (Org.) O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 239-272.

AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer/Fundação Getúlio Vargas, 2006. 220 p.

ANASTÁSIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. 205 p.

ANASTASIA, Fátima; ROCHA, Marta Mendes da. **Modelos de democracia e percepções das elites parlamentares na América Latina**. In: INÁCIO. ANASTÁSIA, Fátima; DIÁZ, Araceli Mateos; INÁCIO, Magna; ROCHA, Marta Mendes da. (Org.) Elites Parlamentares na América Latina. Belo Horizonte: Argvmentvm Editora LTDA, 2009. p. 45-93.

ANASTASIA, Fátima. SANTOS, Manoel Leonardo. **Sistemas partidários no Brasil: continuidade e mudança.** In: LAVAREDA, Antônio. SOARES, Gláucio Ary Dillon. (Orgs.) A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2014. p. 149-187.

ANDRADA, Doorgal Gustavo Borges de. **A Reforma Política e seus Sistemas**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2014.

ARAGÃO, Murilo de. **Reforma Política: o debate inadiável**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2014.

ARAÚJO; Paulo Magalhães; MIRANDA, Geralda Luiza de. **Entre partidos e distritos: instituições, opiniões e comportamento parlamentar no Brasil, no Chile e na Venezuela**. In: INÁCIO. ANASTÁSIA, Fátima; DIÁZ, Araceli Mateos; INÁCIO, Magna; ROCHA, Marta Mendes da. (Org.) Elites Parlamentares na América Latina. Belo Horizonte: Argvmentvm Editora LTDA, 2009. p. 241-277.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006, p. 123 – 127.

ASHWORTH Scott; MESQUITA, Ethan Bueno de. **Delivering the Goods: Legislative Particularism in Different Electoral and Institutional Settings**. In: The Journal of Polítics, V. 68, n. 1, February, pp. 168-179. Disponível em:

<http://home.uchicago.edu/~sashwort/constituency.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2018.

AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil.** 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2016. 107 p.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 4. ed., rev., amp. e atual. São Paulo: Editora Globo, 2008. 456 p.

BAYÓN, Juan Carlos. **Derechos, Democracia y Constitucion**. Discusiones: Derechos y Justicia Constitucional, vol. 1, 2000, p. 65-94. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Disponível em <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcg4551>. Acesso em: 07 jan. 2017.

BALEEIRO, Aliomar. **A Constituição de 1891: Constituições do Brasil**. Org. Walter Costa Porto. Brasília: Centro de Ensino à Distância,1987a. 85 p.

BALEEIRO, Aliomar; BRITTO, Luiz Navarro de; CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A Constituição de 1967: Constituições do Brasil**. PORTO, Walter Costa (Org.). Brasília: Centro de Ensino à Distância,1987b. 129 p.

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINJO, Barbosa Lima. **A Constituição de 1946: Constituições do Brasil**. PORTO, Walter Costa (Org.). Brasília: Centro de Ensino à Distância,1987c. 87 p.

BANDEIRA, Regina Maria Groba; CINTRA, Antônio Octávio. **O Poder Legislativo na organização política brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. 17 p. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2005_4374.pdf>. Acesso em 07 jan 2017.

BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América.** Brasília, Câmara dos Deputados, 2015. 50 p. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/estudo-sistemas-de-governo-br-fr-e-eua>. Acesso em: 07 jan. 2017.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **A revisão da Constituição francesa de 1958: a permanente procura de uma Constituição modular.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2006, 49 p. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15976-15977-1-PB.pdf>. Acesso em 30 mar 2019.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; LIMA, Eduardo Martins de (Orgs.). **Medidas Provisórias no Brasil: origem, evolução e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013. 177 p.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; PORTO, Camilo Machado de Miranda. **O Município: evolução e atribuições no caminho da consolidação democracia no Brasil.** In: AMARAL, Antônio Carlos Rodrigues do; MARTINS, Ives Gaandra da Silva; ROSSET, Patrícia (Orgs.). ESTUDOS: DIREITO PÚBLICO. Homenagem ao Ministro Carlos Mário da Silva Velloso. São Paulo: Lex Magister, 2012. p. 335-359.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **A revisão da Constituição francesa de 1958: A permanente procura de uma Constituição modelar**. In: *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 35, julio-diciembre. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones 2016. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5600/7285>. Acesso em: 22 jan. 2017.

BARBIO, Luciana. **O GLOBO já cobriu 23 eleições dos EUA, desde o presidente Hoover.** In: Acervo O GLOBO, Acervo. Pub. 01 de novembro de 2016. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/franklin-roosevelt-reeleito-presidente-dos-eua-em-1936-gracas-ao-new-deal-20394441>.Acesso em: 19 mar. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil.** Instituto Ideias: Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais, 2006. Disponível <https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/1604367/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf> Acesso em: 07 jan. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 505 p.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paídos, 1998.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A União Democrática Nacional**. In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 90-108.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O Governo Kubittschek: Desenvolvimento econômico e estabilidade política.** 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A., 2001. 294 p.

BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MUNDIAL. **Discurso de posse.** Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/discursos/discurso-de-posse/posse-collor.pdf/view> Acesso em: 15 jan. 2018.

BIBLIOTECA DIGITAL MUNDIAL. **Artigos da Confederação.** Disponível em: <https://www.wdl.org/pt/item/2717/>. Acesso em: 28 fev.2017.

BIBLIOTECA DIGITAL MUNDIAL. **Proclamação da Emancipação.** Disponível em: <https://www.wdl.org/pt/item/2714/>. Acesso em: 31 mar.2017.

BOBBIO, Norberto. **O FUTURO DA DEMOCRACIA: Uma defesa das regras do jogo**. Coleção Pensamento Crítico. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A., vol. 63, 1997. 173 p.

BOBBIO, Norberto. **As Ideologias e o Poder em Crise.** Trad. João Ferreira. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. 240 p.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. In: BOVERO, Michelangelo (Org.). Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier Editora LTDA, 2000. 717 p.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A., 2001. 173 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política. Vol. 1.** Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007. 666 p.

BRAGA, Maria do Socorro. **Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e consequências das coligações partidárias no Brasil**. In: RENNÓ. Lúcio R. e SOARES, Gláucio Ary Dillon (Org.). Reforma Política: Lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. p. 228-245.

BRAGON, Ranier. **Aliados de Kassab pedem recriação do PL e reabrem confronto com PMDB**. In: Jornal Folha de São Paulo, Acervo. Pub. 24 de março de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1607442-aliados-de-kassab-pedem-recriacao-do-pl-e-reabrem-confronto-com-pmdb.shtml>. Acesso em: 31 mar. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 11 mar. 2018.

BRASIL. Emenda a Constituição de 03 de setembro de 1926. Emendas à Constituição de 1891. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 04 de setembro de 1926. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm>. Acesso em: 11 mar. 2018.

BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Código Eleitoral. **Diário**

Oficial da União. Rio de Janeiro, 26 de fevereiro de 1932. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1932-02-24;21076> Acesso em: 06 jul. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 11 mar. 2018.

BRASIL. Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal que com este baixa. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 23 de janeiro de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm> Acesso em: 06 jul. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 10 de julho de 1937. Republicado em 11 de novembro de 1937. Republicado em 18 de novembro de 1937. Republicado em 19 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em: 11 mar. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 03 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm>. Acesso em: 06 jul. 2017.

BRASIL**.** Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1.943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**. Brasília, 09 de agosto de 20194304. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm> Acesso em: 17 fev. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro de 1945. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 28 de maio de 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7586.htm>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Decreto n. 53.700 de 13 de março de 1964. Declara de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, atualmente inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade, e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Brasília, 18 de março de 1964. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53700-13-marco-1964-393661-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso

em: 18 jul. 2017.

BRASIL. Ato Complementar n. 04, de 20 de novembro de 1965. Dispõe sobre a criação, por membros do Congresso Nacional, de organizações que terão atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituem, e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Brasília, 22 nov 1965. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocom/1960-1969/atocomplementar-4-20-novembro-1965-351199-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 21 jul. 2017.

BRASIL. Lei n. 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 de julho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm> Acesso em: 07 jan. 2017.

BRASIL. Ato Institucional n. 02, de 27 de outubro de 1965. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 de outubro de 1965 e republicado em 28 de outubro de 1965 e 05 de novembro de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> Acesso em: 03 nov. 2018.

BRASIL. Ato Institucional n. 05, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm> Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Emenda a Constituição n. 01, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 de outubro de 1969. Retificado em 21 de outubro de 1969 e retificado em 30 de outubro de 1969. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Lei n. 6.767 de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional n. 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei n. 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm> Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Emenda a Constituição n. 25, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 de outubro de 1969. Retificado em 16 de maio de 1985. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.
BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Constituição da República Federativa de 1988**. Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 jun. 2017.

BRASIL. Medida Provisória n. 173 de 18 de março de 1990. Dispõe sobre a não concessão de medida liminar em mandados de segurança e em ações ordinárias e cautelares decorrentes de medidas provisórias, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/173.htm>. **Diário Oficial da União**. Brasília, 19 de março de 1990. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Medida Provisória n. 185 de 04 de maio de 1990. Dispõe sobre a competência das autoridades que menciona. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/185.htm>. **Diário Oficial da União**. Brasília, 07 de maio de 1990. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Medida Provisória n. 190 de 31 de maio de 1990. Dispõe sobre a suspensão da execução de sentenças em dissídios coletivos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** 01 de junho de 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/190.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Medida Provisória n. 302 de 10 de abril de 1992. Dispõe sobre a organização do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, 13 de abril de 1992. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/302.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 de setembro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm> Acesso em: 07 jan. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**. Brasília, 01 de outubro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm> Acesso em: 03 nov. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei n. 1.876, de 19 de outubro de 1.999. Dispõe sobre Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, exploração florestal e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 19 de outubro de 1999. Disponível em:<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>. Acesso em: 04 abr. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2.000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de maio de 2.000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 07 jan. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei n. 2.887, de 19 de abril de 2000. Altera as Leis n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o sistema de lista fechada flexível nas eleições proporcionais. **Câmara dos Deputados**. Brasília, 19 de abril de 200. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=52D0EAFC9C96FF734E1A59C46131DD84.node2?codteor=1049855&filename=Avulso+-PL+2887/2000>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei n. 2.679 de 03 de dezembro de 2003. Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). **Câmara dos Deputados.** Brasília, 03 de dezembro de 2003. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=147024>. Acesso em: 15 jan 2018.

BRASIL. Projeto de Lei n. 7.869, de 09 de novembro de 2010. Altera as Leis n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o sistema de lista fechada flexível nas eleições proporcionais. **Câmara dos Deputados**. Brasília, 09 de novembro de 2010. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=485997>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei n. 1.754, de 05 de julho de 2011. Altera, inclui e revoga dispositivos na Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994; revoga dispositivo da Lei n. 9.527, de 10 de dezembro de 1997; e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Brasília, 05 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>. Acesso em: 04 abr. 2017.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n^{os} 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n^{os} 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 de maio de 2012. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 03 Abr. 2017.

BRASIL. Medida provisória n. 571 de 25 de maio de 2012. Altera a Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 de maio de 2012. Retificado no dia 29 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/MPs/mp2166-67.htm> Acesso em: 14 jan. 2012.

BRASIL. Proposta de Emenda a Constituição n. 07/2012. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para permitir a candidatura desvinculada de filiação partidária. **Senado Federal.** Brasília, 28 fev. 2012. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=104352>. Acesso em: 03 nov. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.891, de 11 de dezembro de 2013. Altera as Leis n^{os} 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis n^{os} 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de dezembro 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm> Acesso em: 07 jan. 2017.

BRASIL. Emenda a Constituição n. 88 de 07 de maio de 2015. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da Câmara dos Deputados**, Diário Oficial. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD00201505080007200000.PDF#page=3>. Acesso em: 31 mar. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei n. 345, de 20 de setembro 2017. Altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais. **Senado Federal**. Brasília, 20 de setembro de 2018. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/130929>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Medida Provisória n. 814 de 28 de dezembro de 2017. Altera a Lei n. 12.111, de 09 de dezembro de 2009, que dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados, e a Lei n. 10.438, de 26 de abril de 2002, que dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica - Proinfa e a Conta de Desenvolvimento Energético - CDE e dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica. **Diário Oficial da União**. Brasília, 29 de dezembro de 2017. Disponível em

<http://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132068>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL, Superior Tribunal Eleitoral. **Partidos Políticos Registrados no TSE**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 01 jan. 2018.

BRITISH BROADCASTING CORPORATION. BBC/portuguese. **Quem ganhou e quem perdeu nas eleições britânicas**. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150508_eleicoes_ganhaeperde_vj_pu. Pub>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRITO, Marina; CYPRIANO, Breno; INÁCIO, Magna. **Conectando deputados, partidos e governo sob o presidencialismo de coalizão no Brasil e no Chile**. In: ANASTÁSIA, Fátima; DIÁZ, Araceli Mateos; INÁCIO, Magna; ROCHA, Marta Mendes da. (Orgs.) Elites Parlamentares na América Latina. Belo Horizonte: Argvmentvm Editora LTDA, 2009. p. 179-210.

BRITO, Luiz Navarro de. **O bipartidarismo nas eleições de 1978**. In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981. P. 220-240.

BURDEAU, Georges. **Droit constitutionnel et institutiones politiques**. 18. ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1977. 690 p.

BURDEAU, Georges. **O Estado**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 1. ed. 176 p.

CAIN, Bruce; FEREJOHN, John; FIORINA, Morris. **The personal vote: constuency service and electoral independence**.Cambridge: Cambridge University Press, 1987. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/personal-vote-constituency-service-and-electoral-independence-by-bruce-cain-john-ferejohn-and-morris-fiorina-cambridge-harvard-university-press-1987-268p-2500/11EB7E4CAB7493E60E17E9957646535A> Acesso em: 25 ago. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei nº 234, de 23 de novembro de 1841.** Criando um Conselho de Estado. Brasília: Coleção de Leis do Império do Brasil - 1841, Página 40 Vol. 1 (Publicação Original). Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-234-23-novembro-1841-532611-publicacaooriginal-14883-pl.html>. Acesso em: 18 mar. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto nº 523 de 20 de julho de 1847**. Cria um Presidente do Conselho dos Ministros. Brasília: oleção de Leis do Império do Brasil - 1847, Página 83 Vol. pt II (Publicação Original). Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-523-20-julho-1847-560333-publicacaooriginal-83096-pe.html>. Acesso em: 18 mar. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, 21 de setembro de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, Edições Câmara. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em:

07 jan. 2017.

CARNEIRO, Glauco. **Fala aos sargentos: o princípio do fim**. In: O Cruzeiro. Pub. 10 de abril de 1964. Disponível em: <http://www.memoriaviva.com.br/ocruzeiro/10041964/100464_1.htm> Acesso em: 17 jul. 2017.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. **O Comportamento Partidário durante o Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961).** In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 241-259.

CASTRO, Mônica Mata Machado de. **Cláusula de Barreira**. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006. P. 188-191.

CAVALCANTI, Hylda. **Para juristas interinidade não autoriza Temer a desmontar governo e programas**. In: REDE BRASIL ATUAL. Pub. 20 de maio de 2016. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2016/05/aumentam-teses-de-juristas-de-que-temer-como-interino-so-poderia-tomar-2018medidas-de-urgencia2019-9512.html>. Acesso em: 08 out. 2018.

CHILE. Constituicion Politica de la Republica de Chile. **Diário Oficial**. Santiago, 24 de outubro de 1980. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> Acesso em: 22 jan. 2018.

CHILE. Ley Organica Constitucional sobre Votaciones; Populares y Escrutineos. Esta ley regula los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de los plebiscitos y de las elecciones de Presidente de la República y Parlamentarios. **Diario Oficial.** Santiago, 19 de abril de 1988. Disponível em <http://www.electoral.cl/upload/docs/18700.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2018.

CINTRA, Antônio Octávio. **As ordens executivas nos Estados Unidos**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2005. 10 p. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2224>. Acesso em: 07 jan. 2017.

CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Eleitoral**. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006. p. 128-132.

CLARCK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 266 p.

CONGRESSO NACIONAL. **Resolução nº 01, 11 de agosto de 1970.** Regimento comum. Brasília, 11 de agosto de 1970. Disponível em: <http://www.congressonacional.leg.br/portal/publicacoes/regimento-comum-congresso-nacional>. Acesso em: 07 jan. 2017.

CONGRESSO NACIONAL. **Resolução nº 01, 22 de dezembro de 2006.** Regimento

comum. Brasília, 11 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 15 jan. 2017.

CONSTANT, Benjamin. **Princípios políticos constitucionais: princípios políticos aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à constituição atual da França (1814)**. BASTOS, Aurélio Wander (Org.). Trad. Maria do Céu Carvalho. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989.

CORREIO DO ESTADO S/A. **Trump assina ordem para construção de muro na fronteira dos EUA com o México**. Disponível em: <http://www.correiodoestado.com.br/brasilmundo/trump-assina-ordem-para-construcao-de-muro-na-fronteira-dos-eua-com-o/296391>. Acesso em: 06 Abr. 2017.

CORWIN, Edward S. **Twilight of the Supreme Court**. New Haven: Yale University Press, 1934.

COUTO, Ronaldo Costa. **O essencial de JK: visão e grandeza, paixão e tristeza**. São Paulo: Planeta, 2013. 312 p.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição Constitucional Democrática.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004. 492 p.

DAHL, Robert A. **A preface to democratic theory**. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.

DE GIORGI, Raffaele. **Direito, democracia e risco:** vínculos com o futuro. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1998.

DESPOSATO, Scott W. **The impact of electoral rules on legislative parties: lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies**. San Diego: Journal of Politics, University of California, v. 68, n. 4. 2006. p. 1018-1030.

DEWEY, John. **O pensamento vivo de Jefferson**. Trad. Lêda Boechat Rodrigues. São Paulo: Livraria Martins Editora S.A., 1942. 212 p.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. São Paulo: Atlas, 2013. 2. ed. 305 p.
DISTRITO FEDERAL. Superior Tribunal Eleitoral. **Programa Divulga – Aplicação de acompanhamento de resultado de eleições.** Versão 14.9.1. Brasília. Acesso em: 02 nov. 2014.

DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. **Direito Constitucional (Instituições de Direito Público)**. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984.417 p.

DISTRITO FEDERAL. Superior Tribunal Eleitoral. **Resolução nº 21.975 de 16 de dezembro de 2004**. Disciplina o recolhimento e a cobrança das multas previstas no Código Eleitoral e leis conexas e a distribuição do Fundo Especial de Assistência Financeira 2004 Partidos Políticos (Fundo Partidário). Diário da Justiça. Brasília, 30 dez. 2007. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-

editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-21.975-de-16-de-dezembro-de-2004-brasilia-2013-df> Acesso em: 03 nov. 2014.

DISTRITO FEDERAL. Superior Tribunal Eleitoral. **Resolução nº 21.002 de 26 de fevereiro de 2018**. Rel. Min. Garcia Vieira. Consulta. Coligações. Os partidos políticos que ajustarem coligação para presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial. Consulta respondida negativamente. Diário da Justiça. Brasília, 15 mar. 2002. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjSuN6n5e7YAhXGEZAKHe6nAQMQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tse.jus.br%2FsadJudInteiroTeor%2Fpesquisa%2FactionGetBinary.do%3Ftribunal%3DTSE%26processoNumero%3D715%26processoClasse%3DCTA%26decisaoData%3D20020226%26decisaoNumero%3D21002&usg=AOvVaw2E4vZupjNXadMNodpE6qtJ> Acesso em: 23 jan. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Superior Tribunal Eleitoral. **Ação Penal nº 470 de 21 de outubro de 2014**. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Diário da Justiça. Brasília, 21 de outubro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=11541>. Acesso em: 01 nov. 2014.

DISTRITO FEDERAL. Superior Tribunal Eleitoral. **Consulta de Dados Eleitorais: Resultado da Eleição de 2006**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/candidaturas-e-resultados/resultado-da-eleicao-2006>. Acesso em: 23 jan. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 223-6**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Diário da Justiça. 05 abr. 1990. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346264> Acesso em: 15 jan. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Superior Tribunal Eleitoral. **Partidos em formação.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em: 23 jan. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Superior Tribunal Eleitoral. **Partidos políticos registrados no TSE.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 23 jan. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. **STF vai discutir se candidatura avulsa é constitucional.** Notícias STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358255> Acesso em: 6 jan. 2018.

DOLHNIKOFF, Miriam. **José Bonifácio de Andrada e Silva: Projetos para o Brasil**. Coleção Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro. São Paulo: Publifolha -

Divisão de Publicações da Empresa Folha da Manhã S.A e Editora Schwarcz LTDA, 2000. 212 p.

DUVERGER. Maurice. **Os Regimes Políticos**. Trad. Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962. 1. ed. 130 p.

DUVERGER. Maurice. **Introduction à la politique**. Paris: Éditions Gallimard, 1964. 382 p.

DUVERGER. Maurice. **Os Partidos Políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

EBC BRASIL - EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÕES S/A. **Cid Gomes apresenta a Dilma proposta para criar partido de apoio no Congresso**. Pub. 04 de novembro de 2014. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-11/cid-gomes-apresenta-dilma-proposta-para-criar-partido-de-apoio-no-congresso>. Acesso em: 31 abr. 2017.

ESTADO DE SÃO PAULO. Aliado de Cunha, 1º Vice-Presidente da Câmara muda opinião e votará contra o impeachment. **São Paulo: Estadão Digital**. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,aliado-de-cunha--1-vice-presidente-da-camara-muda-opiniao-e-votara-contra-impeachment,10000026230>. Acesso em: 21 jan. 2018.

FALCÃO, Joaquim. **Reforma de uma só vez, ou por etapas?** In: FALCÃO, Joaquim. (Org.) Reforma Eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015. p. 11-20.

FALCÃO, Joaquim. (Org.) **Reforma Eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015. 223 p.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FAVOREAU, Louis. **As Cortes Constitucionais**. Trad. Dunia Marinho Silva. São Paulo: Landy Editora, 2004. 131 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993. 120 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. 322 p.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Coalizões governamentais na democracia brasileira**. Trad. Gabriela Rodrigues da Guia Rosa e Leandro de Pádua Rodrigues. São Paulo: Sistema Integrado de Bibliotecas Universidade de São Paulo, Primeiros Estudos, n. 3, 2012. P. 159-196. Disponível in: <https://www.revistas.usp.br/primeirosestudos/article/viewFile/52546/56512> Acesso em: 04 jan. 2018.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Direito Constitucional Comparado**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, 408 p.

FLEICHER, David. **A evolução do sistema partidário**. In: FLEICHER, David (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981a. p. 183-202.

FLEICHER, David. **Dimensões do Recrutamento Partidário**. In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981b. p. 45-63.

FLEICHER, David. **O Sistema Partidário Brasileiro e o seu Estudo**. In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981c. p. 03-06.

FLEICHER, David. (Org.). **Os Partidos Políticos no Brasil**. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981d. 325 p.

FLEICHER, David. **Coligações Eleitorais**. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006. p. 142-146.

FLEICHER, David. **As reformas políticas no Brasil: uma história sem fim (1995-2011).** In: LAVAREDA, Antônio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. (Orgs.) A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2014. p. 123-147.

FONTAINHA, Fernando. **Pelo fim (ou início) do voto obrigatório no Brasil.** In: FALCÃO, Joaquim. (Org.) Reforma Eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015. p. 37-52.

FRANÇA. **Constituição da República de 1958**. Conseil Constitutionnel, 3 de junho de 1958. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

FREYRE, Gilberto. **Ordem e Progresso**. 6. ed. São Paulo: José Olympio, 2004.

GARSCHAGEN, Bruno. **Pare de Acreditar no Governo: Porque os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado.** 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2015. 320 p.

GLOBO. **Conservadores vencem eleição mas perdem maioria no Reino Unido**. In: G1. Pub. 09 de junho de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/conservadores-vencem-eleicao-mas-perdem-maioria-absoluta-no-reino-unido.ghtml>. Acesso em: 21 ago. 2018.

GLOBO. **Trump assina ordem para diminuir a carga regulatória do Obama Care**. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/mundo/trump-assina-ordem-para-diminuir-carga-regulatoria-do-obamacare-20806520#ixzz4dTmwBcPn>. Acesso em: 06 Abr.

2017.

GLOBO. **Dilma dá posse a 10 ministros na tarde desta segunda**. In: Globo G1. Pub. 05 de outubro de 2015. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/dilma-da-posse-10-ministros-na-tarde-desta-segunda.html>. Acesso em: 04 jan. 2018.

GLOBO. **Justiça Federal em PE suspende parte de Medida Provisória que autoriza privatização da Eletrobrás.** In: Globo G1. Pub. 11 de janeiro de 2018. Disponível em <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/justica-federal-em-pe-suspende-parte-de-medida-provisoria-que-autoriza-privatizacao-da-eletrobras.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2018.

GOMES, Ciro. UNGER, Roberto Mangabeira. **O próximo passo: uma alternativa prática ao neoliberalismo.** Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

GOMES, Ângela Maria Castro. **A Construção do Homem Novo: O Trabalhador Brasileiro.** In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. Estado Novo: Ideologia e Poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1982, 166 p.

GOMES, Ângela Maria Castro. **O Redescobrimento do Brasil.** In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. Estado Novo: Ideologia e Poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1982, 166 p.

GOMES, Laurentino. **1822: Como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram o D. Pedro a criar o Brasil, um país que tinha tudo para dar errado**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. 228 p. 2.

GOMES, Laurentino. **1889: Como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a Proclamação da República no Brasil**. São Paulo: Globo Livros, 2014. 239 p. 2.

GOODWIN, Doris Kearns. **Lincoln**. Trad. Waldéa Barcellos. 7.ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2013. 321 p.

GOULART, João Belchior Marques. **O Comício das Reformas**. In: Instituto João Goulart. Disponível em: <http://www.institutojoaogoulart.org.br/conteudo.php?id=31>. Acesso em: 18 jul. 2017.

GRAMSCI, Antônio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1979.

GRINBERG, Lúcia. **Partido Político ou bode expiatório: um estudo sobre a Aliança Renovadora Nacional ARENA [1965-1979].** Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. 301 p.

GUIMARÃES, André Sathler. VIEIRA, Fernando Sabóia. (Org.) **Legislativo e Democracia: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados.** Brasília: Biblioteca

Digital da Câmara, 2013. 277 p. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13436>. Acesso em: 07 jan. 2017.

HAMBLOCH, Ernest. **SUA MAJESTADE O PRESIDENTE DO BRASIL: Um Estudo do Brasil Constitucional (1889-1934).** Coleção Temas Brasileiros, 13. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1936. 206 p.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio. Fabris Editor, 1991. 34 p.

HIPPOLITO, Lúcia. PSD: **De Raposas e Reformistas: O PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64).** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A., 1985. 350p.

HOLANDA, Marianna. **Temer bate recorde em edição de MPs**. In: Uol Notícias. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/01/10/temer-bate-recorde-em-edicao-de-mps.htm> Acesso em: 12 jan. 2018.

HÖRNER, Erik. **Partir, fazer e seguir: apontamentos sobre a formação dos partidos e a participação política no Brasil da primeira metade do século XIX**. In: SALES, Cecília Helena de; MARSON, Izabel Andrade (Orgs.). Monarquia, liberalismo e negócios no Brasil: 178001860. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. p. 213-240.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. 733 p.

HORTA, Raul Machado. **Tendências atuais da federação brasileira**. In: Revista n. 09. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Revistas Jurídicas. 1985, p. 209-225. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista9/revista9%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20Tendências%20atuais%20da%20Federação%20brasileira.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2017.

HUNTINGTON, Samuel P. **El orden politico en las sociedades en cambio**. Barcelona: Paidós, 1972.

IGLESIAS, Simone. ***Novo partido de Gilberto Kassab está prestes a sair do papel*.** In: O GLOBO. Pub. 03 de maio de 2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/novo-partido-de-gilberto-kassab-esta-prestes-sair-do-papel-16043963>. Acesso em: 31 mar. 2017.

INACIO, Magna. **Engajamento parlamentar no Brasil.** In: POWER, Timothy Joseph; ZUCCO JÚNIOR, Cesar. (Orgs.) O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 165-205.

INACIO, Magna. Poderes de Agenda do Presidente. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora

UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006. p. 170-174.

JORNAL DO BRASIL. **Discurso de João Goulart durante reunião de sargentos no automóvel clube em 30 de março de 1964**. In: Grupo de Estudos sobre a Ditadura Militar da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.gedm.ifcs.ufrj.br/upload/documentos/42.pdf>. Acesso em: 17 de jul. 2017.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. **O golpe e a ditadura militar: a crise**. Pub. 23 de março de 2014. Disponível em: <http://arte.folha.uol.com.br/especiais/2014/03/23/o-golpe-e-a-ditadura-militar/a-crise.html>. Acesso em: 17 jul. 2017.

KINZO, Maria D'Alva Gil. LAMOUNIER, Bolivar. **Partidos Políticos, Representação e Processo Eleitoral no Brasil (1945-1978)**. In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 301-310.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e autoritarismo. Gênese e trajetória do MDB, 1966-1979**. São Paulo: Idesp/Vértice, 1988. 269 p.

KIRK, Russell. **A política da prudência**. São Paulo: É Realizações, 2013. 495 p.

LAVAREDA, Antônio. **A moldura das campanhas eleitorais brasileiras.** In: LAVAREDA, Antônio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. (Orgs.). A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2014. p. 247-278.

LAVAREDA, Antônio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. (Orgs.) **A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2014.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEONI. Eduardo L. **Coligação e ideologia nas eleições para vereadores no Brasil: Uma análise econométrica** In: POWER, Timothy Joseph; ZUCCO JÚNIOR, Cesar. (Orgs.) O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011, p. 105-130.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e Estados Unidos em perspectiva comparada**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005. 243p. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180412>. Acesso em: 07 jan 2017.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RICCI, Paolo. **INDIVIDUALISMO E PARTIDARISMO NA LÓGICA PARLAMENTAR: O antes e o depois das eleições.** In: POWER, Timothy Joseph; ZUCCO JÚNIOR, Cesar. (Orgs.) O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 207-238.

LIJPHART, Arend. **Constitutional Choices for New Democracies.** In: Journal of Democracy, Vol. 2, n. 1. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991, p. 72-84. Disponível em: <http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resspring11/intl504_SAkturk/week9.pdf>. Acesso em: 27 mar. de 2017.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries**. 2 ed. New Haven: Yale University Press, 2012. 348 p.

LIMA, Maria Regina Soares de; LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **A política das reformas constitucionais: contexto, percepção das elites, resultados antecipados e atores**. In: LAVAREDA, Antônio. SOARES, Gláucio Ary Dillon. (Orgs.) A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2014. p. 15-39.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos.** In: LAVAREDA, Antônio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. (Orgs.) A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2014. p. 41-67.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Evolução e Crise do Sistema Partidário Brasileiro: As Eleições Legislativas Estaduais de 1947 a 1962**. In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 24-45.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006. p. 237-257.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no Anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: Um estudo de direito comparado**. In: Revista de Informação Legislativa, ano 47, n. 188, out./dez, 2010, p. 93-111. Brasília: Biblioteca Digital do Senado Federal. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198714/000901836.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 jan. 2017.

LOWI, Theodore J. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory**. World Politics, vol. 16, n. 4, 1964. p. 677-715.

LUCENA, Manuel de. **Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas**. In: Análise Social, v. XXXI (138), p. 831-892. Lisboa: Instituto de Ciências da Universidade de Lisboa. 1996. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223395988T5cQZ6tf3Uu36ZX3.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

LUHMANN, Niklas. **Novos desenvolvimentos na teoria dos sistemas**. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa; LUHMANN, Niklas. (Orgs.) **A nova teoria dos sistemas.** Porto Alegre: Ed. Universitária, 1997.

LUSTOSA, Isabel. **D. Pedro I: um herói sem nenhum caráter**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

MACIEL, Mariana Vale. **A DOMINÂNCIA POLÍTICA DO PARTIDO REPUBLICANO: DAS SUAS ORIGENS ATÉ 1880.** Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Humanas. Departamento de História. Orientador: Professor Doutor Virgílio Caixeta Arraes. Brasília: 2015. 41 p.

MACIEL, Natália. SOARES, Gláucio Ary Dillon. VIEIRA, Soraia Marcelino. **Migrações partidárias na Câmara dos Deputados: crise ou estabilidade do sistema partidário brasileiro?** In: LAVAREDA, Antônio. SOARES, Gláucio Ary Dillon. (Orgs.) A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2014. p. 189-226.

MADISON, James. **O federalista nº 10. A utilidade da União como salvaguarda contra a facção e insurreições domésticas (continuação)**. 22/11/1781. 09 p. Disponível em: <https://perguntasaopo.files.wordpress.com/2010/06/fed10.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2017.

MAINWARING, Scott. Multipartidarism, robust federalismo, and presidentialism in Brazil. Apud SANTOS, Fabiano Mendes dos. **Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 1471 p.

MARTELLO, Alexandre. **Temer não é a favor de aumento de impostos, diz presidente da Fiesp**. In: Globo G1. Pub. 24 de abril de 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/temer-nao-e-favor-de-aumento-de-impostos-diz-presidente-da-fiesp.html>. Acesso em: 04 jan. de 2018.

MARTINS, Daniela. **Cunha diz a Dilma que foi erro estimular novo partido**. In: Blog do Kennedy. Pub. 03 de março de 2015. Disponível em <http://www.blogdokennedy.com.br/cunha-diz-a-dilma-que-foi-erro-estimular-novo-partido>. Acesso em: 31 abr. 2017.

MAYER, Kenneth R. **With the Stoke of a Pen**. **Executive Orders and a Presidential Power.** Princeton: Princeton University Press, 2001. Disponível em: <https://gcsdstaff.org/harrington/wp-content/uploads/2014/01/With-the-Stroke-of-a-Pen.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. New Haven/London: Yale University Press, 1974. Disponível em: <http://polisci2.ucsd.edu/foundation/02Mayhew1974.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2018.

MEIRA, Silvio Lemos. **Princípios fundamentais para sistemas de votação, digitais ou não.** In: FALCÃO, Joaquim. (Org.) Reforma Eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015. p. 21-35.

MIDDLETON, Alia. **The personal vote, electoral experience, and local connections: Explaining retirement underperformance at UK elections 1987–2010**. Cambridge: Harvard University Press, 2018. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0263395718754717>. Acesso em: 25 ago. 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas LTDA, 2016. 32. ed. 970 p.

MOHALLEM, Michael Freitas. **Doação ou Investimento? Alternativas ao financiamento desigual de campanhas eleitorais.** In: FALCÃO, Joaquim. (Org.) Reforma Eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015. p. 101-123.

MONTERO, Mercedes García; RODRÍGUEZ, Cecilia G. **Presidencialismo y estancamiento legislativo**. In: INÁCIO. ANASTÁSIA, Fátima; DIÁZ, Araceli Mateos; INÁCIO, Magna; ROCHA, Marta Mendes da. (Orgs.) Elites Parlamentares na América Latina. Belo Horizonte: Argvmentvm Editora LTDA, 2009. p. 211-240.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do Espírito das Leis**. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Editora Martin Claret LTDA, 2009. 2. reimp. 883 p.

MORO, Sérgio Fernando. **A Corte Exemplar: Considerações sobre a Corte de Warren**. Curitiba: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. vol. 36, 2016. p. 337-356. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/1802/1499>. Acesso em: 31 mar. 2017.

MORRISON, Alan B. **Fundamentals of American Law**. Ed. Oxford University Press. Oxford: 1996.

MULLER, Friedrich. **Teoria Estruturante do Direito I**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 304 p.

NASCIMENTO, Gilmar dos Santos e VIANA, João Paulo Saraiva Leão (Org.). **Sistema Político Brasileiro: Continuidade ou reforma?** Porto Velho: Edufro, 2008. 346 p.

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURE – NCSL. Disponível em: <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>. Acesso em: 15 jan. 2016.

NERY, Vanderlei Elias. **A campanha Diretas Já e a transição brasileira.** São Paulo: Revista Lutas Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. vol. 18, n. 32 p. 240-253. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/download/25706/18339>. Acesso em:

15 jan. 2018.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica.** São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo.** São Paulo: Martins Fontes, 2009.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa. **Niklas Luhmann:** a nova teoria dos sistemas. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS - Goethe-Institut/ICBA, 1997.

NICOLAU, Jairo. **Lista Aberta – Lista Fechada**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006, p. 133 – 136.

NOGUEIRA, Octaviano **A Constituição de 1824: Constituições do Brasil**. PORTO, Walter Costa (Org.). Brasília: Centro de Ensino à Distância,1987. 95 p.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **Tradição e Política: O pensamento de Almir de Andrade**. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. Estado Novo: Ideologia e Poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1982a, 166p.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **Autoridade e Política: O pensamento de Azevedo Amaral**. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. Estado Novo: Ideologia e Poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1982b. 166p.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Direito, Política e Filosofia**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

O TEMPO. **Congresso só derruba um em cada cem vetos que aprecia**. 2015. Disponível em: <http://www.otempo.com.br/hotsites/aparte/congresso-s%C3%B3-derruba-um-em-cada-cem-vetos-que-aprecia-1.997592>. Acesso em: 16 jan. 2018.

PARLIAMENT UK. **Committees**. Disponível em <http://www.parliament.uk/about/how/committees> Acesso em: 01 abr. 2017.

PARLIAMENT UK. **General Elections**. Disponível em: <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general> Acesso em: 01 abr. 2017.

PARLIAMENT UK. **How members are appointed**. Disponível em: <http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed> Acesso em: 01 abr. 2017.

PARLIAMENT UK. **MPs and Lords members parties**. Disponível em: <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/parties> Acesso em: 01 abr. 2017.

PARLIAMENT UK. **Parliamentary Constituences**. Disponível em: <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/constituencies> Acesso em: 01 abr. 2017.

PARLIAMENT UK. **Start a new parliament**. Disponível em: <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/start-of-a-new-parliament> Acesso em: 01 abr. 2017.

PARLIAMENT UK. **Voting systems**. Disponível em <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/voting-systems> Acesso em: 01 abr. 2017.

PARLIAMENT UK. **What the Lords does**. Disponível em <http://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/what-the-lords-does> Acesso em: 01 abr. 2017.

PEREIRA, Carlos; POWER, Thimoty; RENNÓ, Lúcio. 2005a. **Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: "quem manda"?** Opinião Pública. Vol. 11:2, 2005, p. 401-421. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. **Tratado da argumentação:** a nova retórica. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Eleitoral. **Candidatos das eleições 1989**. Rel. Disponível em: <http://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1899/candidatos-1989> Acesso em: 15 jan. 2018.

POLETTI, Ronaldo. **A Constituição de 1934: Constituições do Brasi**l. PORTO, Walter Costa (Org.). Brasília: Centro de Ensino à Distância, 1987. 85 p.

PORTO, Walter Costa. **O voto majoritário distrital no Brasil.** In: NASCIMENTO, Gilmar dos Santos; VIANA, João Paulo Saraiva Leão (Orgs.). Sistema Político Brasileiro: Continuidade ou reforma? Porto Velho: Edufro, 2008, p. 47-62.

PORTO, Walter Costa (Org.). **A Constituição de 1937: Constituições do Brasil**. Brasília: Centro de Ensino à Distância,1987. 98 p.

POWER, Timothy Joseph. **O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros.** In: POWER, Timothy Joseph. ZUCCO JÚNIOR, Cesar. (Org.) O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011a. p. 131-163.

POWER, Timothy Joseph; ZUCCO JÚNIOR, Cesar. (Orgs.) **O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011b. 319 p.

POWER, Timothy Joseph. ZUCCO JÚNIOR, Cesar. **Ouvindo os próprios**

parlamentares. In: POWER, Timothy Joseph; ZUCCO JÚNIOR, Cesar. (Orgs.) **O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 11-36.

POWER, Timothy Joseph. **As pesquisas Legislativas Brasileiras de 1990 até hoje**. CEFOR, 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/cursos/posgraduacao/eventos/acontece/CEFORtimothy.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2018.

PUBLIC BROADCASTING SERVICE (PBS): **The Impeachment of Andrew Johnson**. Disponível em: <http://www.pbs.org/wgbh/americanexperience/features/grant-impeachment/>. Acesso em: 31 de mar. 2017.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. São Paulo: Editora Plêiade, 1998. 350 p.

RIBEIRO, Renato Janine**. Financiamento de Campanha (público versus privado).** In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006, p. 77-81.

RECONDO, Felipe. **Em meio à crise, Dilma retira nome indicado pelo PMDB para Anac**. In: JOTA. Pub. 03 de dezembro de 2015. Disponível em <https://www.jota.info/justica/em-meio-a-crise-dilma-retira-nome-indicado-pelo-pmdb-para-anac-03122015>. Acesso em: 04 jan. 2017.

RENNÓ. Lúcio R. e SOARES, Gláucio Ary Dillon (Org.). **Reforma Política: Lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

RENNÓ, Lúcio R. **Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos?** In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006, p. 259 – 270.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. PENCAK, Nina. **O papel do vice-presidente durante o processo de impeachment.** In: Luis Nassif On Line. GGN O jornal de todos os Brasis. Pub. 26 de maio de 2016. Disponível em <https://jornalggn.com.br/noticia/o-papel-do-vice-presidente-durante-o-processo-de-impeachment>. Acesso em: 04 jan. 2018.

RODRIGUES, Fernando. **Coalizão de FHC começou e terminou com o Plano Real**. In: Folha de São Paulo. Pub. 19 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43713.shtml>. Acesso em: 04 jan. 2018.

RODRIGUES, Lêda Boechat. **A Côrte Suprema e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958. 411 p.

ROSA, Pedro Luiz Barros Palma da. **Como funciona o sistema proporcional?.** In: Superior Tribunal Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-5-ano-3/como-funciona-o-sistema-proporcional>. Acesso em: 15 jan. 2018.

ROUSSEFF, Dilma Vana. **Dilma: Só o voto popular legitima**. In: Conversa Afiada com Paulo Henrique Amorim. Pub. 21 de abril de 2016. Disponível em <https://www.conversaafiada.com.br/brasil/dilma-so-o-voto-popular-legitima>. Acesso em: 31 abr. 2017.

RUFFIA, Paolo Biscaretti di. **Direito Constitucional: Instituições de direito Público**. Coleção Temas Fundamentais de Direito Público. Vol. 6. ATALIBA, Geraldo (Org.). Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984.

SALLUM JÚNIOR, Basílio. **O Impeachment de Fernando Collor**: **Sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34 LTDA, 2015. 417 p.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2013. 840 p.

SANTOS, Fabiano Mendes dos. **Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988**. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Coalizões Parlamentares e Instabilidade Governamental: A Experiência Brasileira (1961-1964)**. In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 259-274.

SARTORI, Giovani. **Partidos y Sistemas de Partidos**. Trad. Fernando Santos Fontenla. 2.ed. Madrid: Alianza Editorial, 2016. 454 p.

SCRUTON, Roger. **Como ser um conservador**. Trad. Bruno Garschagen. Rio de Janeiro: Editora Record, 2015. 292 p.

SENADO FEDERAL. **Maioria dos países já adota o sistema**. Brasília: Agência Senado. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd_053.html>. Acesso em: 06 jan. 2018.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 93, 27 de novembro de 1.970.** Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, 27 de novembro de 1970. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 07 jan 2017.

SOARES, Gláucio A. D. **A Formação dos Partidos Nacionais**. In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 07-24.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Evolução e Crise do Sistema Partidário**. In: FLEICHER, Davi (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 63-90.

SOUZA, Washington Peluso Albino. **Primeiras linhas de direito econômico**. 4. ed. São Paulo: LTr, 1999.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Regimes Políticos.** In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder. Tratado de Direito Constitucional, v. 1, 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 1053 p.

SPECK, Bruno Wilhelm. **O financiamento de campanhas eleitorais**. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006, p. 153 e 158.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. **Republicanismo**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006. p. 73-76.

SUSTEIN, Cass R. **A constituição parcial**. Trad. de Manassés Teixeira Martins e Rafael Trignelli. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, 462 p.

SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Adkins v. Children's Hospital, 261 U.S. 525 (1923).** Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/261/525/case.htmll>. Acesso em: 31 dez. 2017.

SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Carter v. Carter Coal Co., 298 U.S. 238 (1936).** Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/298/238/case.html>. Acesso em: 31 dez. 2017.

SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Cohens v. Virginia, 19 U.S 264 (1821).** Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/19/264>. Acesso em: 30 dez. 2017.

SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Hammer v. Dagenhart, 247 U.S. 251 (1918).** Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/247/251/case.html>. Acesso em: 19 mar. 2017.

SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Lochner v. New York, 198 U.S. 45 (1905).** Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/198/45/case.htmll>. Acesso em: 19 mar. 2017.

SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Marbury v. Madison, 5 U.S. 1 Cranch 137 137 (1803).** Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/case.html>. Acesso em: 19 mar. 2017.

SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 316 (1819).** Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/#annotation>. Acesso em: 30 dez. 2017.

SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **United States v. Darby, 312 U.S. 100 (1941).** Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/312/100/case.html>. Acesso em: 31 dez. 2017.

SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **West Coast Hotel Co. v. Parrish, 300 U.S. 379 (1937).** Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/300/379/case.html>. Acesso em: 31 dez. 2017.

THE LIBRARY OF CONGRESS. **Eisenhower and the Little Rock Crisis.** Disponível em: <http://www.americaslibrary.gov/aa/eisenhower/aa_eisenhower_littlerock_1.html>. Acesso em: 06 Abr. 2017.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América. Leis e Costumes: De certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático.** 3. ed. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes. 2005. 560 p.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América. Sentimentos e Opiniões: De uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos.** 3. ed. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes. 2014. 439 p.

UNGER, Roberto Mangabeira. **A segunda via: presente e futuro do Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001. 255 p.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Commissions**. Disponível em: <http://www.house.gov/committees>. Acesso em: 02 Abr. 2017.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Committees**. Disponível em: <http://www.house.gov/committees>. Acesso em: 02 Abr. 2017.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Comittee Resolution Before the Committee on Education and Labor, Regra 24**. Disponível em: <http://archives.republicans.edlabor.house.gov/Media/File/Markups/FullCommittee/rule24/rule24.pdf>. Acesso em: 11 Abr. 2017.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Leadership**. Disponível em: <http://www.house.gov/content/learn>. Acesso em: 02 Abr. 2017.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Legislative process.** Disponível em: <http://www.house.gov/content/learn/legislative_process>. Acesso em 2 Abr. 2017.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Public Law, 08 de Agosto de1911**. Disponível em: <http://www.house.gov/content/learn>. Acesso em: 02 Abr. 2017.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. **The House Explained.** Disponível em: <http://www.house.gov/content/learn>. Acesso em 02: Abr. 2017.

UNITED STATES SENATE. **Executive Calendar.** Disponível em: <https://www.senate.gov/legislative/LIS/executive_calendar/xcalv.pdf>. Acesso em: 11 Abr. 2017.

UNITED STATES SENATE. **Committees**. Disponível em: <https://www.senate.gov/committees/committees_home.htm>. Acesso em: 02 Abr. 2017.

UNITED STATES SENATE. **Filibuster and Cloture**. Disponível em: <https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Filibuster_Cloture.htm>. Acesso em: 09 Abr. 2017.

UNITED STATES SENATE. **Holds**. Disponível em: <https://www.senate.gov/reference/glossary_term/hold.htm>. Acesso em: 09 Abr. 2017.

UNITED STATES SENATE. **Leadership**. Disponível em: <http://www.senate.gov/senators/leadership.htm>. Acesso em: 02 Abr. 2017.

UNITED STATES SENATE. **Nominations**. Disponível em: <https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm>. Acesso em: 11 Abr. 2017.

UNITED STATES SENATE. **Supreme Court Nominations: present-1789**. Disponível em: <https://www.senate.gov/pagelayout/reference/nominations/Nominations.htm#confirmed_footnote>. Acesso em: 11 Abr. 2017.

UNIVERSIDADE SÃO PAULO. **Constituição dos Estados Unidos da América.** Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html> Acesso em: 28 fev. 2017.

U.S. GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE. **Senate Calendars, Daily**. Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CCAL-115scal-2017-04-13/content-detail.html>. Acesso em: 11 Abr. 2017.

VALDÉS, Ernesto Garzón. **Representación y democracia**. In: VALDÉS, Ernesto Garz. *Derecho, Etica. y Política*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. Disponível em: <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10840/1/Doxa6_07.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2017.

VARGAS, Getúlio. **Proclamação ao povo brasileiro**. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1937/view>. Acesso em: 31 jan. 2016.

VENEZUELA. **Constituição da República Bolivariana da Venezuela**. Organização dos Estados Americanos**.** Caracas, 15 de dezembro de 1999. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html> Acesso em: 15 jan. 2017.

VENEZUELA. **Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional**. La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 22 de dezembro de 2010. Disponível em: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/07/RIDAN.pdf> Acesso em: 01 jan. 2018.

VELLOSO, Mônica Pimenta. **Cultura e Poder Político: Uma Configuração do Campo Intelectual**. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. Estado Novo: Ideologia e Poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, 166 p.

VILLA, Marco Antônio. **A história das Constituições brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

VILLA, Marco Antônio. **Collor Presidente: Trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção.** 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2016. Disponível em: <http://politicaedireito.org/br/wp-content/uploads/2017/02/Collor-Presidente-Marco-Antonio-Villa-1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

XINHUA Português. **Destaque: May ganha apoio da Câmara dos Comuns para a eleição geral**. Pub. 20 de abril de 2017. Disponível em: <http://portuguese.xinhuanet.com/2017-04/20/c_136223941.htm> Acesso em: 29 abr. 2017.