

PEDRO CASQUEL DE AZEVEDO

**PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO:
HISTÓRICO, ASPECTOS FORMAIS E FUNCIONAMENTO**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Associado Doutor Sérgio Resende de Barros

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

São Paulo – SP

2020

PEDRO CASQUEL DE AZEVEDO

**PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO:
HISTÓRICO, ASPECTOS FORMAIS E FUNCIONAMENTO**

Versão Corrigida

(Versão original encontra-se na unidade que aloja o Programa de Pós-graduação)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito do Estado, sob a orientação do Professor Associado Doutor Sérgio Resende de Barros.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

São Paulo – SP

2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que haja citação da fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Azevedo, Pedro Casquel de

Presidencialismo brasileiro: histórico, aspectos formais e funcionamento ; Pedro Casquel de Azevedo ; orientador Sérgio Resende de Barros -- São Paulo, 2020.

392 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Separação de Poderes. 2. Presidencialismo . 3. Democracia. 4. Instabilidade democrática. 5. Constituição. I. Barros, Sérgio Resende de, orient. II. Título.

AZEVEDO, Pedro Casquel. **Presidencialismo brasileiro: histórico, aspectos formais e funcionamento.** Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Direito do Estado, sob a orientação do Professor Associado Doutor Sérgio Resende de Barros.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros

Instituição: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FDUSP

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

É tarefa árdua, senão impossível, agradecer a todos que de um jeito ou de outro foram e têm sido fundamentais em minha trajetória. Mesmo com o risco de me esquecer de alguém, o justo agradecimento se impõe. Sinto-me feliz e privilegiado por ter tantas pessoas a agradecer.

De plano, gostaria de agradecer ao Professor Doutor Sérgio Resende de Barros, por ter-me aceitado para a honrosa posição de seu orientando. Sem sua orientação esta dissertação não seria possível. Agradeço profundamente por sua orientação e por suas valiosas lições, aspectos que muito contribuíram para minha formação, para a evolução de minhas ideias e para que a presente pesquisa pudesse ser desenvolvida.

Também gostaria de agradecer aos Professores Doutores Rubens Beçak e Leonardo Quintiliano, cujas observações, de modo geral e principalmente na banca de qualificação, ajudaram, e muito, na conformação da presente pesquisa.

Aos Professores Doutores Mônica Herman Salem Caggiano, Marcus Orione Gonçalves Correia, Fernando Limongi, Adrian Gurza Lavalle e Patricio Tierno fica também o registro de meu agradecimento. Os créditos cursados, as discussões em sala e a bibliografia apresentada foram, sem sombra de dúvida, responsáveis por parte substantiva do conteúdo e das ideias trabalhadas na presente pesquisa.

Não poderia me esquecer dos amigos que fiz na pós-graduação, aos quais agradeço pela troca de ideias, pelo auxílio e profícua convivência: Bia, André, Valdir, Érica, Alexandre, Rodrigo, Luís Felipe, Pedro Ricetto, Pedro Banhos e Luigi. Também devo os justos agradecimentos a dona Jacqueline, que tanto nos auxiliou desde os primeiros momentos do mestrado.

Aos amigos da vida (aí incluídos os feitos pelo curso do caminho, os da faculdade e os da federal), fica registrado meu agradecimento. Aqui opto pelo agradecimento indistinto, justamente para não cometer sérias injustiças.

Também devo relevantes agradecimentos a minha família. Um agradecimento substantivo e fundamental é devido a meus pais, Lau e Gi, por todo apoio, amor e carinho que sempre me dispensaram. Vocês foram peças fundamentais para esta pesquisa e são fundamentais em minha vida. Igualmente gostaria de agradecer a meus irmãos Yuri e Thomaz, minha sobrinha Olga, minhas cunhadas Giovanna e Luíza, meus avós Raphael,

Leia e Lair, bem como às minhas tias e tios, primas e primos (como a família é grande, o agradecimento aqui também é indistinto). Por fim, agradeço à Anaís, minha namorada, por toda paciência, amor e companheirismo.

A todos que de um jeito ou de outro contribuíram, fica aqui o meu sincero agradecimento.

[...] No political system can generate and maintain in modern societies the degree of economic equality that many people in these societies would like to prevail. No political system can make everyone's political participation individually effective. No political system can make governments perfect agents of citizens. [...] Politics, in any form or fashion, has limits in shaping and transforming lives of societies. This is just a fact of life. I believe that it is important to know these limits, so as not to criticize democracy for not achieving what no political arrangement can achieve. But this is not a call for complacency. Recognizing limits serves to direct our efforts toward these limits; it elucidates directions for reforms that are feasible.

(PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Limits of Self government*. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 16)

[...] Entre nós, tradicionalmente, não há presidencialismo, mas sim presidentismo, pois em verdade não temos um “Presidente da República”, mas uma “República do Presidente”, caracterizada pela hipertrofia do Poder Executivo: a exagerada concentração de poderes, inclusive do poder-função de legislar, nas mãos do Presidente da República. Essa situação é uma das causas dos conflitos de Poderes que atormentam o Estado brasileiro, envolvendo até o Judiciário. Até quando perdurará?

(BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, provisórias? *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 53, p. 67-82, jun. 2000)

RESUMO

AZEVEDO, Pedro Casquel. **Presidencialismo brasileiro: histórico, aspectos formais e funcionamento.** 392 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

A presente dissertação analisa o sistema presidencial brasileiro. O sistema presidencial pressupõe a lógica de separação dos Poderes do Estado em um delicado equilíbrio. A ideia de impasse e conflito entre os Poderes é um dos resultados possíveis da dinâmica operativa do sistema presidencial. Uma questão sem maiores problemas em sociedades de preferências homogêneas, no entanto em sociedades plurais e desiguais a disparidade de preferências representadas nos órgãos de poder pode vir a gerar quadros de instabilidade diante da lógica de impasse e imobilismo. A evolução do sistema presidencial e das demandas dirigidas ao Estado também altera o tom da relação entre grupos sociais. Nesse contexto, a Constituição é essencial, precisamente por sua evolução como marco basilar na relação entre os Poderes e na regulação de uma relação compromissária, política e com garantias entre maiorias e minorias. No entanto, para que os pactos constitucionais e institucionais permaneçam válidos mesmo em momentos de crise, é fundamental haver elites constitucionais comprometidas com a democracia, com a Constituição e com os compromissos daí advindos. Com isso, para pesquisa realizada, a questão da estabilidade do sistema de governo acaba sendo de grande relevância. A abordagem segue pela evolução do pensamento republicano, dos sistemas de governo em perspectiva comparada, do histórico do sistema presidencial brasileiro, de seu desenho institucional e das análises sobre seu funcionamento concreto. Pelo fato de o objeto de estudo ser um sistema de governo e tendo em mente a própria instabilidade, o caminho analítico é histórico, jurídico e político, precisamente para buscar uma compreensão mais abrangente do objeto de estudo. A lógica subjacente é a de que, para a melhor compreensão de um fenômeno de relevância constitucional, há a necessidade de que sejam contemplados tanto os fatores de poder quanto o próprio texto normativo.

Palavras-chave: 1. Separação de Poderes. 2. Poder Executivo. 3. Poder Legislativo. 4. Sistema de governo. 5. Presidencialismo. 6. Democracia. 7. Instabilidade democrática. 8. Constituição.

ABSTRACT

AZEVEDO, Pedro Casquel. **Brazilian presidentialism: history, formal aspects and functioning**. 392 p. Dissertation (Master of Laws) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

The present dissertation analyzes the Brazilian presidential system. The presidential system presupposes the checks and balances logic in a delicate equilibrium. The idea of deadlock and conflict between the branches of government it's a possible result of the working dynamics of presidentialism. There are no further problems in societies with homogeneous preferences; however in plural and unequal societies the disparity of preferences represented in the branches may generate instability frames considering the deadlock logic. The evolution of the presidential system and of the demands expected from the State also contributes to change the relation between the different social groups. In this context the Constitution is fundamental, precisely because of its evolution as the landmark of the relation of powers and in the regulation of a compromised and secure relation between majorities and minorities. Nevertheless, for the validity of the institutional and constitutional compromises, even in moments of crisis, political elites compromised with democracy, the Constitution and the pacts originated from there, are something fundamental. Bearing this, for the research the question of stability of the government system ends up having great relevance. The approach follows the evolution of the republican thinking, the government systems in comparison, the historic of the Brazilian presidentialism, its institutional design and the analysis realized about its concrete working. Being the object of study a government system and bearing in mind the instability related to it, the analytic approach is historical, juridical and political, precisely to aim for a embracing comprehension of the object of study. The underlying logic is that for a better comprehension of a phenomenon of constitutional relevance its necessary to considerate the real factors of power as much as the legal text.

Key words: 1. Separation of Powers. 2. Executive branch. 3. Legislative branch. 4. Government system. 5. Presidentialism. 6. Democracy. 7. Democratic instability. 8. Constitution.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação direta de inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
AgR	Agravo regimental
AI	Ato institucional
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação, e Informática
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
CE	Comissão de Educação, Cultura e Esporte
CI	Comissão de Serviços e Infraestrutura
CMA	Comissão de Meio Ambiente
CN	Congresso Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CTFC	Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICG	Índice de Custos de Governo
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INC	Índice de Necessidade de Coalizão
ISS	Imposto Sobre Serviços
MC	Medida cautelar
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MS	Mandado de segurança

PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRF	Partido Republicano Federal
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRP	Partido Republicano Paulista
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSP	Partido Social Progressista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RE	Recurso extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDN	União Democrática Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, JUSTIFICATIVAS E LIMITAÇÕES.....	23
PRIMEIRA PARTE: GOVERNO REPRESENTATIVO, TIPOLOGIA DOS SISTEMAS E HISTÓRICO DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO.....	37
1 GOVERNO REPRESENTATIVO E TIPOLOGIA DOS SISTEMAS DE GOVERNO.....	39
1.1 República, democracia e governo representativo	39
1.2 Sistema parlamentar	56
1.3 Sistema semipresidencial.....	69
1.4 Sistema presidencial	76
2 HISTÓRICO DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL	87
2.1 Primeira República.....	88
2.2 Segunda e Terceira Repúblicas	106
2.3 Quarta República.....	121
2.4 Quinta República.....	135
2.5 Sexta República.....	146
CONCLUSÃO PARCIAL.....	159
SEGUNDA PARTE: PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO, O DESENHO FORMAL ...	167
3 EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA LEI, O PROCESSO LEGISLATIVO E SEUS PRODUTOS.....	169
3.1 Instabilidades, democratização, alteração do papel do Estado e da lei	169
3.2 Processo legislativo	185
3.3 Espécies normativas	200
3.3.1 Emendas à Constituição.....	200
3.3.2 Leis complementares	203
3.3.3 Leis ordinárias	206
3.3.4 Leis delegadas	209
3.3.5 Medidas provisórias.....	212

3.3.6 Decretos legislativos e resoluções	219
4 <i>VETO PLAYERS</i> : PODERES, ÓRGÃOS E PARTIDOS.....	223
4.1 Poder Executivo	224
4.2 Poder Legislativo	240
4.2.1 Congresso Nacional.....	241
4.2.2 Câmara dos Deputados	243
4.2.3 Senado Federal.....	256
4.3 Partidos políticos.....	264
CONCLUSÃO PARCIAL.....	283
TERCEIRA PARTE: PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: QUESTÕES EMPÍRICAS	287
5 INTERPRETAÇÕES SOBRE O PRESIDENCIALISMO	289
5.1 Evolução do campo e estudos sobre o presidencialismo.....	289
5.2 Interpretações sobre (ou úteis para) o presidencialismo.....	294
5.3 Presidencialismo de coalizão, ou presidencialismo à brasileira	312
5.4 Os ministérios e as emendas parlamentares ao orçamento.....	334
5.5 Custos na agenda.....	347
CONCLUSÃO PARCIAL.....	359
CONSIDERAÇÕES FINAIS	363
REFERÊNCIAS.....	371

INTRODUÇÃO, JUSTIFICATIVAS E LIMITAÇÕES

Como o próprio título revela, o presente estudo pretende abordar o presidencialismo brasileiro. Por certo que diversas questões ou aspectos podem ser levantados e explorados em um estudo relativo a um sistema de governo de dado país em determinado momento histórico; por isso, impõe circunscrever o que será e o que não será analisado.

Convém esclarecer de antemão que o termo usual para se referir ao presidencialismo brasileiro – presidencialismo de coalizão – por si só evidencia algumas coisas. Em primeiro lugar, como é óbvio, que o sistema de governo adotado no Brasil é o sistema presidencial. Em segundo, que em sua dinâmica operativa nacional tal sistema pressupõe a formação de coalizões entre partidos. O que isso significa? Basicamente, que o sistema brasileiro é multipartidário e que, para que o governo consiga formar maioria, é necessário que faça acordos e alianças com outros blocos partidários que não exclusivamente o seu.

De certo modo, a necessidade de formação de coalizões decorre de uma das facetas do desenho institucional do presidencialismo em suas origens e, mais do que isso, das próprias origens do governo representativo. Justamente a separação de Poderes.

Já rezava o emblemático artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que a sociedade que não garante direitos nem estabelece a separação de Poderes não possui Constituição. Forte em tal ideal, os pais fundadores do sistema presidencial conceberam o sistema dentro de uma rígida lógica de separação de Poderes. O Legislativo foi dividido em duas casas, atendendo a interesses federativos, bem como para se evitar a concentração de poderes e o arbítrio, justamente porque seria tal Poder o responsável pela elaboração da lei que a todos governa e submete. O Executivo, para a realização de suas competências administrativas, por diversas vezes depende da obra do Legislativo ou mesmo de sua aquiescência expressa. Em tal desenho, o Executivo não foi concebido com poderes de ingerência na seara legislativa, cabendo-lhe somente o poder de veto¹, um veto total, porém suspensivo, haja vista que pode ser rejeitado pelo Legislativo. De modo que, para que o governo de fato governe, há a necessidade de uma relação entre três atores institucionais: as duas casas legislativas e o Poder Executivo.

Nesse contexto, o sistema era organizado a partir de uma concepção de lei e de seu papel. Conforme o tempo passou e as necessidades sociais se alteraram, mudaram também

¹ Sobre o veto, em estudo específico, cf. BARROS, Sérgio Resende de. *O veto: uma proposta para a nova República*. 1987. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

as competências do Estado e com isso a lei ganhou novos contornos e funções. Menciona Ferreira Filho² que o Estado de bem-estar social foi o grande responsável pela inflação legislativa, algo que alterou a própria dinâmica da relação entre os Poderes.

O constitucionalismo social passou a impor ao Estado a adoção de políticas públicas dirigidas à obtenção de uma base material de dignidade para os trabalhadores que eram espoliados em suas forças de trabalho e tinham seus direitos de cidadania negados. Esse conteúdo social – que desde as Constituições de Weimar e do México passou a integrar as declarações de direitos de diversos textos constitucionais – não surgiu de forma “apodítica”, sem um antecedente histórico. O constitucionalismo social é resultado fundamental de lutas e conflitos, resultado da questão operária, da universalização do sufrágio e do surgimento de partidos de massas.

Os partidos políticos, com seu surgimento, alteraram fundamentalmente a separação dos Poderes. No início eram vistos, principalmente no contexto estadunidense, como uma figura deletéria, como facções que buscavam o poder, segregavam a sociedade e impediam a conformação da relação dos Poderes de forma a se buscar a vontade geral, encarnada pela lei enquanto produto daquela relação. Em suma, pretendia-se uma realidade política sem partidos; no entanto, com seu surgimento a relação entre os Poderes passou a ser ditada pelas bancadas partidárias, atenuando-se as linhas da separação, pois, como aponta Duverger³, se o Executivo possui uma base de apoio majoritária, não existe de fato separação de Poderes. Posteriormente, com o direcionamento das pautas operárias para consolidação nas declarações de direito, as competências do Estado mudaram e, conseqüentemente, ganhou ênfase a atuação do Executivo na direção de políticas públicas, com novas demandas institucionalizadas e a necessidade de mais rapidez, de modo que, com a concentração das competências no Executivo e o *welfare State*, a lei passou a ser um instrumento de governo.

Como menciona Barros⁴, o Estado passou a ser social no conteúdo e de direito na forma. Pode-se acrescentar a isso que, com a democracia tornando-se o termo designativo do governo representativo a partir do século XX, o Estado de direito na forma e social no

² Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 146-150. No mesmo sentido, cf. MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 127. Cf. também BARROS (1987).

³ Cf. DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. Trad. Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México, DF: FCE, 1957. p. 419-428.

⁴ Cf. BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, provisórias? *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 53, p. 67-82, jun. 2000.

conteúdo passou a pressupor uma legitimação democrática para suas instituições e para as obras de tais instituições.

Não é demais destacar que no período das revoluções burguesas, quando de fato surgiu o governo representativo, apesar das amplas declarações de direitos civis e políticos, o desenho institucional era elitista. Elementos censitários eram adotados para limitar a participação da população na condução da coisa pública; além disso, o desenho institucional era concebido para possibilitar somente mudanças pautadas pelo consenso. Com isso, o impasse não era só algo previsível, mas uma necessária pressuposição na tônica liberal de que, do entrelaço de forças, adviria alguma forma de equilíbrio⁵ entre as diferentes pautas e interesses. A lógica de impasse é bem exemplificada no caso do sistema presidencial, afinal, para a alteração do *status quo* pressupõe-se a convergência da vontade institucional de duas casas legislativas e do Poder Executivo.

A universalização do sufrágio opera-se como uma resposta ao perigo revolucionário da massa operária alijada da condução da coisa pública, apesar de ser por ela obrigada. Entre revolução e reformismo, a universalização do sufrágio e o surgimento dos partidos operários correspondem à segunda opção, precisamente o aceite de soluções limitadas no curto prazo, mas asseguradas pela forma jurídica, também uma reação possível às iniquidades socioeconômicas e políticas.

Com a sucessão de elites, os ideais democráticos ficaram cada vez mais agregados ao pensamento dominante, quase como uma ideologia democrática. Há, nesse processo, como pontua Rustow⁶, uma “seleção natural” de elites no curso da História, de modo que acabaram sobrevivendo politicamente as que se encontravam fiéis a tais ideais. Basicamente, os ideais liberais clássicos culminaram em um desenho institucional, com o constitucionalismo social e a questão dos partidos de massa, os ideais liberais passaram a conviver com outros, mas sem grandes alterações na forma, no desenho institucional, algo que tem impacto na relação entre os Poderes, nas políticas e nas possibilidades de alteração do *status quo*.

Na atual quadra tornou-se a democracia representativa, balizada pelo mecanismo eleitoral de seleção de elites políticas, a grande fórmula pela qual os conflitos políticos e antagonismos sociais são processados internamente em dada institucionalidade. Assim, as instituições se prestam a uma reprodução mediada de tais conflitos, com o que a atuação do

⁵ Cf. SCHMITT, Carl. *The crisis of parliamentary democracy*. Cambridge: The MIT Press, 1998.

⁶ Cf. RUSTOW, Dankwart A. Transition to democracy: toward a dynamic model. *Comparative Politics*, New York, NY, v. 2, n. 3, p. 337-363, 1970.

Estado, a partir de balizas programáticas constitucionais, conforma-se aos consensos e interesses majoritários reproduzidos dentro dessa institucionalidade. Nesse contexto, ganham profunda relevância as disparidades sociais em termos político-econômicos relativamente à visibilidade de determinadas pautas, bem como a capacidade de que as expectativas a partir dos compromissos fundamentais daquela dada institucionalidade, representados pelos direitos e garantias constitucionalmente positivados, sejam atendidas. E isso justamente para que a própria ordem social e jurídica seja estável e capaz de cumprir as promessas de justiça e desenvolvimento encarnadas pelas declarações de direitos.

Voltando ao sistema presidencial, este é adotado pelo Brasil desde sua primeira Constituição republicana, em 1891. No entanto, apesar da clara influência do modelo estadunidense no modelo presidencial brasileiro, este se distinguiu de seu paradigma desde o princípio. No Brasil, desde sempre o Executivo gozou de maiores poderes de ingerência no processo legislativo, com uma iniciativa ampla que posteriormente foi acrescida do poder de veto não somente total, mas de itens. Outros instrumentos depois foram agregados à esfera do Executivo, que passou inclusive a poder alterar unilateralmente o *status quo* vigente, em um primeiro momento por meio de decretos-leis e mais adiante por meio de medidas provisórias. Há, ainda, a iniciativa em matéria constitucional, a iniciativa privativa em determinadas matérias e o pedido de urgência. Nesse sentir, o presidente brasileiro sempre gozou de grandes poderes, os quais, pela evolução de nossa experiência institucional, seguem certa linearidade em seu fortalecimento, principalmente graças aos períodos ditatoriais.

O quadro partidário brasileiro também guardou diferenças com relação ao modelo estadunidense. Inicialmente regionais, os partidos políticos somente passaram a ser nacionais por imposição da Lei Agamenon e, posteriormente, do texto constitucional de 1946. O sistema eleitoral, diversamente do distrital majoritário estadunidense, é o proporcional desde 1932, ainda que antes de 1946 pudesse ser considerado misto. É um sistema que tem a virtude representativa, propondo-se a dar representatividade aos diversos grupos sociais organizados, algo relevante por se prestarem as instituições representativas à reprodução mediada dos conflitos existentes e decorrentes da própria heterogeneidade social. Tal desenho, como sugerem as leis de Duverger, tem implicação na formatação do quadro partidário, tendendo a gerar multipartidarismo.

Um Executivo poderoso, um sistema eleitoral proporcional, um Legislativo bicameral, são feições institucionais adotadas pelo texto constitucional de 1988, seguindo a própria tradição institucional brasileira. Em termos concretos, isto significa um sistema

presidencial multipartidário, que concentra uma série de competências e instrumentos no Poder Executivo, mas que, devido ao sistema eleitoral, dificilmente conseguirá maioria no Congresso somente com seu partido. Assim, as alianças partidárias para alcançar maioria são uma imposição do sistema. O último presidente brasileiro cujo partido conseguiu a maioria dos assentos no Congresso foi Dutra, que mesmo assim fez alianças.

Isso tem significação diante das competências e obrigações constitucionalmente impostas ao Estado brasileiro, visando à promoção de desenvolvimento, superação de desigualdades regionais e sociais. Nesse contexto, políticas públicas para concretizar as determinações constitucionais são absolutamente essenciais, tanto por conta de determinações constitucionais expressas quanto pelas disparidades socioeconômicas existentes. Seja como for, para que o *status quo* se altere e as políticas possam ser encaminhadas, é imperativa a convergência dos Poderes, o que no contexto de multipartidarismo significa a convergência dos partidos.

Apesar dos formidáveis poderes presidenciais, não há possibilidade de se governar sem que a agenda do governo seja chancelada pelo Congresso. Inclusive as medidas provisórias requerem maioria para sua conversão em lei. Antes delas, os decretos-leis, a despeito da aprovação por decurso de prazo, também precisavam de tal chancela, ainda que de modo meramente formal em tal caso.

Ademais, a própria natureza analítica do texto constitucional por vezes impõe a necessidade de aprovação de emendas para promover a agenda do governo, algo até questionável, mas que demanda três quintos dos membros do Congresso, em dois turnos e nas duas casas.

Em suma, para que o governo possa prestar contas aos cidadãos, alguma agenda ele deve ter, seguindo sua plataforma de campanha. E para que tal agenda consiga sair do aspecto propositivo, transformando-se em política pública, é fundamental a edição de instrumentos legais para sua consecução. Isso pressupõe a relação entre Poderes e partidos, que não são independentes, mas interdependentes.

Mas isso em um vislumbre mais abstrato e de cunho histórico. É que existem outros elementos, mais recentes em escala temporal, que são intimamente ligados à necessidade de maiorias e impasses na relação entre os Poderes e que permitem observar alguns dos contornos fundamentais que justificam a escolha e a importância do tema e seu estudo.

As eleições de 2014, disputadas voto a voto e marcadas por uma profunda divisão social entre os grupos que militavam a favor de cada um dos grupos políticos que se opunham, acabaram por demarcar o início de um processo de intensa crise política,

potencializada por uma crise econômica, com aspectos que até o presente momento não foram superados em sua inteireza. O momento posterior à eleição propiciou novos questionamentos com relação ao funcionamento de nosso sistema de governo, mas eles ainda seguiam orientados pelos ânimos exaltados decorrentes da divisão sociopolítica que vinha desde a eleição e ainda era sentida.

Em meio à crise econômica aguda que ameaçava a população brasileira e as conquistas sociais representadas pelo projeto político do grupo que se sagrou vitorioso nas eleições, o Poder Executivo enfrentou, além de inúmeras derrotas, dificuldades profundas em sua relação com o Poder Legislativo. Já se antevia esse processo desde a eleição da mesa diretora da Câmara dos Deputados com um discurso de autonomia do Legislativo, algo redundante, tendo em vista que os Poderes são independentes e harmônicos. Contudo, tal discurso em verdade revelava contextualmente um cenário de crise política, um processo constante de afastamento das forças políticas que funcionava internamente aos Poderes, gerando inquestionável conflito e instabilidade.

Tal cenário de conflito entre os Poderes constituídos, com o distanciamento de seus pontos ideais, permeado por estratégias, desejo de poder e também antagonismos políticos, produziu um contexto de impasse no enfrentamento das questões econômicas e no combate à crise, tudo isso em meio a um turbilhão de manifestações populares e polarização política. Nesse contexto, algumas vozes clamavam a alteração do sistema de governo, ou de sua forma, colocando na conta do regime republicano ou mesmo do sistema presidencialista a responsabilidade pela crise. Alguns sugeriam a opção parlamentarista, cuja adoção havia sido rejeitada em plebiscito no ano de 1993; outros, a recusada opção da monarquia parlamentar, ou mesmo a solução semipresidencialista à francesa.

Seja como for, tal quadro culminou na aprovação do *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff em 2016, algo que também marcou uma profunda cisão social entre seus partidários e seus opositores, quase repetindo o cenário de 2014, em um processo institucionalmente traumático e polarizador em seus diversos aspectos como motivação, tipificação, adequação jurídica ou não de tal instituto, dentre tantos outros. Contudo, cabe pontuar que o *impeachment*, por si só, traz ao debate a questão da ausência de maioria parlamentar por parte do Poder Executivo, da ausência de uma base sólida e estável. E isso porque, contextualmente, para além das questões jurídicas, para que o *impeachment* seja aprovado é necessário que o apoio do Executivo seja inferior a um terço dos membros do Congresso Nacional, ou seja, um cenário de um Executivo minoritário.

Seria tal cenário inteiramente novo? Seria, assim, o conflito na relação entre o Executivo e o Legislativo algo tão inédito que, para mencioná-lo, fosse necessário que se lhe apontasse o dedo?⁷ Seria algo distante das teorizações já efetuadas sobre o tema, algo não antevisto, não estudado?

Evidentemente não. Diversos estudos, em diversos campos, debruçaram-se sobre as questões da viabilidade e das virtudes de determinados sistemas de governo. Houve, por ocasião do regresso de diversas repúblicas à democracia após períodos ditatoriais, uma profusão de estudos sobre sistemas de governo, suas virtudes e falhas, suas propensões à estabilidade ou instabilidade, com a elaboração de interessantes análises sobre a viabilidade dos diversos sistemas. Nesse contexto, a própria redemocratização do Brasil suscitou uma série de análises sobre o presidencialismo brasileiro e sua propensão à instabilidade, observado seu histórico.

Com isso, já se coloca um horizonte relevante para o estudo que se pretende levar a cabo. Muito embora se trate de um estudo jurídico, pela multiplicidade possível de enfoques sobre um mesmo objeto – que nesse contexto envolve não só o desenho jurídico de um dado sistema de governo, mas também sua prática no que tange à instabilidade –, a abordagem interdisciplinar permite, dentro das limitações propostas, um vislumbre profícuo e essencial à contemplação de eventuais problemas do presidencialismo brasileiro. Nesse contexto, analisar o objeto de estudo evidenciando aspectos de seu funcionamento concreto e do próprio desenho institucional, em perspectivas complementares, permite uma compreensão interessante da temática, que por sua relevância nos últimos tempos, além dos questionamentos que propiciou, justifica a escolha e a importância do tema.

Diante de tais linhas gerais, já é possível precisar de forma mais clara as questões concernentes ao tema da pesquisa. Como dito anteriormente, pretende-se realizar um estudo sobre o presidencialismo brasileiro, o presidencialismo de coalizão, ainda que o sistema presidencial multipartidário não seja exclusividade brasileira.

Um estudo sobre o sistema presidencial em tais termos deve ter em conta as regras eleitorais, a formatação do quadro partidário, as peculiaridades do processo legislativo enquanto arena na qual se opera a relação entre os Poderes, assim como a evolução

⁷ Como alegoria, a recordação é de Gabriel Garcia Márquez, em seu *Cem anos de solidão*, quando escreve que em Macondo tudo era tão recente que lhe faltava o nome, de modo que, para se referir a algo, era necessário apontar-lhe o dedo. Cf. GARCIA MÁRQUEZ, Gabriel. *Cem anos de solidão*. Trad. Eric Nepomuceno. 105. ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

institucional do país. Além disso, a própria relação entre os Poderes e os partidos, em sua dinâmica concreta, têm relevância para a exposição.

Basicamente, não é possível compreender em plenitude as peculiaridades e inconsistências de um sistema de governo observando somente seu desenho normativo, principalmente quando o pano de fundo é a instabilidade de tal sistema. Nesse contexto, o percurso histórico é fundamental para compreender os caminhos e inconsistências verificados no curso do tempo. Com relação à dogmática, ao desenho normativo do sistema, suas implicações são fundamentais por fornecerem balizas sobre a arena e as possibilidades dos agentes envolvidos. História e instituições importam para as feições concretas de dado sistema.

Por seu turno, as feições concretas, observadas empiricamente, demonstram alguns problemas do sistema, além das dificuldades envolvidas na coordenação de uma miríade de atores partidários em um sistema multipartidário, os custos envolvidos nas transações, bem como as dificuldades ainda maiores impostas por tal desenho às políticas de alteração do *status quo*. Mas isso sem olvidar, obviamente, que a própria democracia representativa, considerada como método de processamento de conflito social, é limitada em suas possibilidades.

Consideradas as questões do desenho normativo, a história e o funcionamento concreto, tudo isso sob a égide da Constituição, é fundamental um referencial teórico sobre a Constituição, seu sentido e seu papel, precisamente por se tratar de um estudo de direito constitucional. Nesse contexto, ganham relevância as observações de Hesse⁸ como pano de fundo de toda a exposição que se seguirá, justamente no sentido de que os fatores reais de poder determinam as possibilidades de aplicação do texto constitucional, mas a “vontade de Constituição” é fundamental. Isto significa que somente é possível dar uma aplicação ótima ao texto conjugando os aspectos políticos com os jurídicos. Como pontua Hesse, nenhuma força no mundo, nem mesmo a Constituição, tem condições de alterar a imperativa realidade, mas tais limites diminuem exponencialmente quando há “vontade de Constituição” e não somente “vontade de poder”, sendo que essa “vontade de Constituição” deita raízes no valor de uma ordem normativa sólida, mais do que legitimada pela realidade fática e que, pressupondo a vontade humana com ela conforme, logre ter tal força para mudar a própria realidade. Essa deferência à Constituição, em tal contexto, é

⁸ Cf. HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. In: HESSE, Konrad. *Temas fundamentais de direito constitucional*. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos de Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 123-146.

fundamental principalmente nos momentos em que se mostra incômoda, pois os ganhos decorrentes do respeito à Constituição na conformação de uma estrutura dotada de solidez, de um Estado sólido, são significativamente superiores aos decorrentes do atendimento de interesses momentâneos, de curto prazo.

A lógica básica da exposição é a de que, para a estabilidade da democracia e da própria institucionalidade, há a necessidade de “vontade de Constituição”, uma vontade que se exprime em um sentido simbólico, mas que também pode ser impactada pelo próprio desenho institucional da relação dos Poderes e atores.

É que a separação dos Poderes não é um fim em si mesmo, mas sim uma receita política destinada a controlar o poder preservando direitos. Nesse sentido, a Constituição e os direitos fundamentais nela elencados estabelecem o “o quê”, no sentido de que sua efetivação e tutela são aspectos fundamentais do que o Estado deve fazer, enquanto o desenho dado à separação em seus contornos dinâmicos revela o “como”, ou melhor, os impactos do desenho institucional na efetivação dos direitos fundamentais, considerando que a separação de Poderes não é disposição ensimesmada.

Nesse contexto, observar os fatores reais de poder, seu percurso histórico, permite compreender algumas limitações da própria realidade ao projeto de Estado constitucionalmente delineado. As relações entre Executivo e Legislativo, moderadas pelo quadro partidário, são fundamentais para entender os gargalos e entraves envolvidos na realização de tal projeto constitucional, afinal, é em tal seara política que se concebem os instrumentos de concretização das determinações constitucionais.

Ponderar ajustes somente é possível observando a realidade em seu percurso histórico e em seu desdobrar concreto. Não que isso infirme a força normativa do texto constitucional; ao contrário, propõe-se a compreender e analisar formas que melhor serviriam para organizar os fatores de poder, abrindo espaço para políticas capazes de alterar o *status quo* social de forma coerente com os caminhos delineados no projeto de Estado constitucionalmente concebido.

O aspecto histórico também ganha relevância diante dos episódios do passado. É que a história democrática brasileira não é uma história de estabilidade. Uma breve incursão histórica permite verificar uma série de episódios de golpismos, rupturas, práticas políticas fisiológicas, evidenciando conturbadas relações entre as elites políticas, entre os Poderes e entre os partidos.

Nesse sentir, o trabalho possui três eixos fundamentais que se complementam na exposição sobre o presidencialismo e que são refletidos na própria organização do texto: 1)

um eixo histórico, focado na evolução da experiência republicana brasileira e na evolução do presidencialismo, sem dispensar uma exposição sobre a própria evolução do pensamento republicano e outras experiências institucionais; 2) um eixo formal ou dogmático, que expõe a estruturação do sistema presidencial brasileiro pela Constituição de 1988, a concentração histórica de competências no Executivo, o processo legislativo e os atores que relevam em tal processo, além de explorar dimensões sobre a própria evolução do desenho institucional; e 3) um terceiro e último eixo sobre o funcionamento mais empírico, que permite compreender as relações concretas dos fatores de poder, as questões envolvidas, os *trade-offs*, os custos deliberativos, os impactos do desenho institucional no moldar de tais relações.

Estudar tal tema a partir do direito do Estado, do direito constitucional se justifica, pois é um trabalho sobre instituições, que se elabora a partir de um sentido com relação à Constituição e seu papel, ainda que a proposta não seja puramente descritiva de dada institucionalidade em uma abordagem dogmático-normativa. Não se trata, portanto, de uma abordagem estritamente dogmática, mas que também não se propõe a uma análise pura da sociologia dos fatores de poder. Estudar o presidencialismo em termos jurídicos, conforme ora proposto, a partir de um sentido de Constituição, visando a analisar suas inconsistências e descompassos, impõe que a análise observe os contornos dogmáticos do sistema, mas que a eles não fique restrita, sob o risco de olvidar algo fundamental: o funcionamento concreto de dada institucionalidade. E é justamente aí que se mostram as inconsistências e problemas de dada institucionalidade, principalmente quando o pano de fundo é a questão da instabilidade.

A exposição em tais linhas permite aliar diferentes ângulos de enfoque de um mesmo objeto de estudo. Nesse sentido, a análise jurídico-normativa atenta aos aspectos históricos, ao desenho institucional e ao funcionamento concreto do presidencialismo brasileiro permite ganhar precisão analítica para contemplar eventuais problemas do sistema, bem como ajustes possíveis.

O presidencialismo brasileiro, a fragmentação partidária, as coalizões, o sistema eleitoral, são fatores que impõem consequências para a estabilidade institucional, bem como para os resultados que podem ser produzidos dentro das balizas constitucionais. Compreender o sistema e suas peculiaridades, por si só, já seria tarefa de suma importância. No entanto, o histórico recente, de uma quase perene crise política e mais um processo de *impeachment*, chegando a dois em um intervalo temporal de menos de 25

anos, são fatores que, mais do que revelar a importância, mostram a necessidade de um incessante labor na compreensão das inconsistências do sistema.

Assim, não bastaria uma interpretação meramente dogmática do sistema jurídico para fazer frente às tarefas que o estudo se propõe; tampouco tal abordagem permitiria analisar por completo as inconsistências do sistema presidencial brasileiro que motivam a realização da análise. É necessário lançar mão de uma investigação de cunho histórico, jurídico e político. Para empreender uma análise interdisciplinar como a pretendida, ganham relevância os referenciais bibliográficos. Nesse contexto, são passos fundamentais a análise de textos jurídicos, de textos legais, de decisões judiciais, bem como de reportagens, dados demográficos e estatísticos existentes em repositórios oficiais, além da incursão na própria bibliografia da Ciência Política sobre o tema.

No plano histórico, a perspectiva é cuidar da descrição, evitando-se anacronismos, valendo-se de dados e referenciais, até mesmo jornalísticos, para situar as percepções dos atores e expectadores dos diversos episódios da história nacional, enfatizando, obviamente, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. No plano jurídico, uma circunscrição temporal se impõe, tendo em vista que cuidar das balizas jurídicas do presidencialismo a partir da Constituição de 1988 já é por si só tarefa ampla. Não que isso afaste a exposição histórica sobre as balizas jurídicas do sistema em sua evolução, tendo em vista que a exposição acabará por cuidar do processo legislativo e dos atores envolvidos.

Nestes dois planos, histórico e jurídico, há um sentido mais palpável com relação ao objeto, o que permite que a exposição se valha de anteparos estatísticos, quando interessantes para a exposição, bem como uma narrativa mais focada no objeto em si. No plano concreto, das investigações de ordem empírica, a dificuldade reside em reconstruir os debates do campo da ciência política, de modo que a exposição acaba centrada nas interpretações que já foram realizadas, algo que não foge do objeto e de sua explicação.

No mais, diversamente do que ocorre com um estudo cujo foco são perspectivas positivistas de mera descrição, reduzindo os aspectos da influência de “considerandos” normativos, a presente investigação é jurídico-normativa. Mais do que isso, parte de dada concepção de Constituição. Essa perspectiva tem impactos analíticos, de sorte que há distanciamento crítico, mas não neutralidade quanto aos fins do sistema, isto é, à forma pela qual ele deve funcionar para alcançar a realização plena dos comandos constitucionalmente impostos.

Cabe aqui destacar que em qualquer investigação de natureza científica a questão dos juízos de valor é delicada, sendo que, como destaca Melo⁹, muitas vezes estes se encontram implícitos em assunções estabelecidas. Trata-se de uma questão complexa, tanto que Weber¹⁰ chega a mencionar que a academia não é o local adequado para profetas e demagogos. O ponto é que os valores acabam sendo inerentes à própria existência humana, principalmente quando o problema científico não cuida de ciências naturais com relações causais mais evidentes, pautando-se, ao contrário, pela própria evolução de interpretações. Assim, como salienta Kelsen¹¹, não há como negar a existência de valores, mas o ponto reside justamente na coexistência destes e em seu caráter relativo.

Assim, como destacado, parte o presente estudo de certo sentido de Constituição e seu papel, a partir de referenciais jurídicos. Mesmo porque, como pontua Ferraz Júnior¹², “o objeto de estudo do jurista é [...] um resultado que só existe e se realiza numa prática interpretativa”, ou seja, é pressuposta a existência de uma prática interpretativa anterior, de modo que o sentido somente é obtido a partir dos referenciais relativos àquela própria prática interpretativa. A validade de tal interpretação, no entanto, somente é obtida a partir de elementos dotados de certa convencionalidade, isto é, de quando determinada interpretação é tida como válida¹³. Neste particular, o sentido de Constituição haurido a partir de Hesse, sob tais critérios, é inegavelmente válido para balizar a empreitada.

Com relação ao enfoque de uma investigação científica, Ferraz Júnior¹⁴ salienta duas possibilidades: uma que dá relevo para a pergunta, com função especulativa e questionando as opiniões acerca do tema, referida por zetética; e outra, referida por dogmática, que enfatiza o lado da resposta, com função diretiva, limitando as questões.

Desse ponto de vista e diante das distinções feitas por tal autor¹⁵, o presente estudo envolverá elementos de zetética empírica pura, pela preocupação relativa ao histórico e funcionamento do presidencialismo enquanto prática. No entanto, pela preocupação com o

⁹ Cf. MELO, Marcus André. MELO, Marcus André. Institutional design, normative political theory and accountability. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. Especial, p. 195-207, nov. 2005.

¹⁰ Cf. WEBER, Max. Science as a vocation. In: WEBER, Max. *The vocation lectures: Science as a vocation – Politics as a vocation*. Cambridge: Heckett, 2004b. p. 20-21.

¹¹ Cf. KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 203, nota 70.

¹² Cf. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito: decisão, técnica e dominação*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 16.

¹³ Cf. WEBER (2004b, p. 19).

¹⁴ Cf. FERRAZ JUNIOR (2013, p. 16-28).

¹⁵ Em termos singelos, a distinção é feita entre zetética analítica e zetética empírica, a primeira com predomínio do elemento especulativo e a segunda centrada nos elementos colhidos no nível da experiência. Ambas podem, ainda, ser subdivididas com relação à aplicação técnica dos resultados, se despidos de um sentido de aplicação (zetética pura), ou se podem ser aplicados para fins de aperfeiçoamento (zetética aplicada). Cf. FERRAZ JUNIOR (2013, p. 16-28).

funcionamento e seu aperfeiçoamento, há também elementos de zetética empírica aplicada. No mais, pelo envolvimento de relações de poder e seus pressupostos (haja vista o enfoque na estabilidade), existem elementos de zetética analítica, tanto o aspecto puro, pelo nível de abstração, quanto o aspecto aplicado, pela abordagem em sentido instrumental de tais pressupostos para o aperfeiçoamento do sistema.

Cabe destacar que o enfoque zetético não afasta a necessidade e utilidade de algumas premissas, principalmente quando a investigação é jurídica e parte de conceitos e interpretações, ainda que estas não sejam exclusivamente jurídicas, mas tenham relevância de tal natureza. Com isso, pela abordagem interdisciplinar, os recortes se interseccionam, por conta de a delimitação do objeto de estudo encontrar-se em uma “zona cinzenta”, havendo a relevância, inclusive, de premissas dogmáticas, principalmente com relação à Constituição.

Para o estudo do presidencialismo – que envolve um fenômeno político com uma dimensão prática inexorável – em uma investigação jurídica, com uma dimensão institucional e dogmática pressuposta, acabam por ter relevo para o enfoque tanto a prática quanto o desenho institucional. Por isso, o enfoque considera tanto questões de ordem zetética quanto premissas de ordem dogmática, precisamente pela problemática das instabilidades e pelo relevo do desenho institucional com relação a tal problemática.

Neste ponto, como salienta Ferreira Filho¹⁶, não deve o jurista contentar-se com a mera exegese de textos legais, descrevendo “castelos no ar”; ao contrário, considerado em particular o direito constitucional e o contingente de estudos produzidos no âmbito da ciência política, deve “manter os pés na terra”, fazendo uso dos estudos produzidos em tal seara, para obter diagnósticos mais precisos. Bem por isso, para uma compreensão mais holística da problemática do presidencialismo a abordagem interdisciplinar se impõe, congregando elementos zetéticos e dogmáticos, empíricos e analíticos, puros e aplicados, bem como jurídicos, políticos e históricos.

Nesse contexto, o trabalho será realizado a partir do método investigativo crítico e dialético, no sentido de que a exposição se pautará, substancialmente, pela investigação crítica contrapondo e encadeando argumentos. No aspecto procedimental, o método consistirá na análise histórica, comparativa, descritiva e explicativa. A exposição se encadeará de forma basicamente descritiva e explicativa, em conformidade com as premissas epistêmicas que permeiam o próprio estudo.

¹⁶ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 25).

O trabalho vale-se de três enfoques, de sorte que a estruturação dos argumentos se dá em três partes, cada qual refletindo um dos enfoques. A primeira, com dois capítulos e uma conclusão parcial, aborda a questão do governo representativo, dos diferentes sistemas de governo e o histórico do presidencialismo brasileiro, enfatizando a questão dos conflitos e problemas. A segunda, também com dois capítulos e uma conclusão parcial, cuida da parte mais dogmática do trabalho, explorando questões concernentes à relação dos Poderes e sua evolução, em uma análise do desenho institucional do presidencialismo brasileiro. Já a terceira parte do trabalho, com um capítulo e uma conclusão parcial, cuida das interpretações sobre o funcionamento empírico do sistema presidencial, analisando a evolução dos posicionamentos sobre tal objeto, bem como alguns reflexos da dinâmica do multipartidarismo e os custos da governabilidade. Para concluir, as considerações finais buscam, diante das ideias trabalhadas e dos limites do trabalho, propor eventuais alterações do desenho institucional, para seu aprimoramento.

PRIMEIRA PARTE

GOVERNO REPRESENTATIVO, TIPOLOGIA DOS SISTEMAS E HISTÓRICO DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

O plano desta parte é trabalhar sinteticamente com a evolução do pensamento sobre o governo representativo, observando, para além de tal evolução, as diferentes soluções adotadas por algumas das mais icônicas experiências institucionais.

É necessário frisar que o presente estudo não se propõe a analisar as questões concernentes aos diversos sistemas de governo de modo amplo. O objeto da pesquisa é o presidencialismo brasileiro, assim, não será outro o foco da exposição. No entanto, é ilustrativo destacar a variedade de sistemas de governo em suas tipologias básicas, para fornecer um panorama mais amplo e antecedente ao próprio estudo do presidencialismo brasileiro que ora se pretende, buscando evidenciar que cada país possui suas peculiaridades e motivos determinantes para a escolha de dado desenho institucional. A exposição sobre os sistemas de governo não será ampla nem exauriente – como demandaria um estudo focado especificamente nas diversas tipologias – justamente para evitar digressões que, apesar de interessantes, afastariam o fio condutor da análise do objeto central da exposição. Trata-se, portanto, de uma opção analítica.

Ademais se abordará, em uma dimensão histórica, a evolução do presidencialismo brasileiro. A ideia é estabelecer o percurso histórico do sistema de governo do Brasil republicano, ilustrando algumas das dificuldades enfrentadas nos diversos episódios de tal experiência, bem como situar um parâmetro de historicidade na compreensão do objeto de estudo. É que tal percurso e sua evolução são questões fundamentais para que o presidencialismo brasileiro seja o que é atualmente. Sem o ontem, não existiria o hoje, assim, conhecer o percurso histórico do presidencialismo brasileiro é fundamental para compreender os contornos que lhe foram dados pela Constituição de 1988.

O pano de fundo de toda a exposição desta parte acaba sendo, necessariamente, a questão dos conflitos entre os poderes, bem como os arranjos institucionais organizados para que a democracia eleitoral funcione como uma arena de processamento de conflitos sociais.

1 GOVERNO REPRESENTATIVO E TIPOLOGIA DOS SISTEMAS DE GOVERNO

Compreender o papel do Estado e a estruturação das relações de poder não é tarefa fácil. Trata-se de empreitada sinuosa e complexa, em que ideias e realidade se misturam. No entanto, algumas notas são essenciais para ter em mente as ligações existentes entre poder, Estado, direito e as formas de legitimação de tais elementos, aspectos fundamentais para a inteligência do papel da democracia eleitoral na própria estruturação das relações de poder. Além disso, é fundamental destacar que cada experiência institucional possui peculiaridades domésticas, precisando os sentidos e os porquês subjacentes ao desenho institucional. Dessa forma, diversas experiências institucionais, ainda que norteadas pelos mesmos valores, como democracia e igualdade, podem acabar tendo resultados distintos em termos de desenho institucional. Com isso, também é interessante a verificação dos sistemas de governo mais conhecidos, precisamente para compreender as soluções adotadas por outras experiências político-institucionais.

1.1 República, democracia e governo representativo

Segundo a clássica definição de Weber¹⁷, o Estado detém o monopólio do uso legítimo da força sobre dado território. Tal noção implica por si só um sentido de dominação, afinal, alguém exerce tal força e alguém é por ela submetido¹⁸. Há sempre um núcleo de poder. Neste particular, por englobar normas, institutos e instituições cujo propósito é regular a conduta humana e o convívio em sociedade, impondo balizas e limites a partir de tal nucleamento central de poder, o Direito acaba por instrumentalizar essa estrutura de dominação¹⁹. Não à toa Kelsen²⁰ define o Direito como uma ordem

¹⁷ Cf. WEBER, Max. Politics as a vocation. In: WEBER, Max. *The vocation lectures: Science as a vocation – Politics as a vocation*. Cambridge: Heckett, 2004a. p. 33-36.

¹⁸ O monopólio do uso da força sobre dado território em uma relação de poder e dominação acaba por encerrar, de certa forma, os elementos basilares que a teoria utiliza para definir um Estado: o povo, o território e a soberania.

¹⁹ Bom destacar que aqui somente se está a referir acerca da própria noção de domínio a partir de certa ordem social coercitiva. Por mais que existam róis de direitos fundamentais e o Direito moderno, com suas garantias, seja uma conquista contra o arbítrio dos detentores do poder, tal fato não o desnatura enquanto ordem coercitiva e aparato de dominação; apenas demonstra como a evolução do aspecto da legitimação, a partir do critério democrático e diante das próprias lutas revolucionárias, trouxe consigo novos conteúdos para dentro da ordem jurídica sob a forma de direitos e garantias, alterando os próprios sentidos de validação e legitimação dessa ordem, tida em termos pressupostos como obrigatória.

coercitiva e identifica Estado e Direito como uma coisa só, sendo o primeiro a personificação²¹, a hipostatização do segundo, enquanto a democracia seria um método para criar os órgãos responsáveis pela criação e aplicação dessa ordem coercitiva.

O ponto de inflexão aqui não diz respeito ao sentido de dominação que tal ordem coercitiva exerce sobre aqueles que são por ela obrigados, mas muito mais sobre a forma por meio da qual essa ordem se legitima²². Isso porque, de algum modo, os que são obrigados, dominados, aquiescem àquela estrutura de dominação²³.

Dentre as formas de legitimação do domínio, Weber²⁴ enumera três formas puras que não se encontram em tal estrutura básica na realidade política, mas que elucidam os principais elementos das estruturas que historicamente existiram. Para o autor, há uma forma tradicional, fundada em sentido habitual, que remonta a um passado mítico ou remoto, já consolidado e sacramentado pelas práticas sociais (costume), como é o caso da dominação patriarcal ou senhorial de outrora; há uma dominação carismática, como a exercida por profetas, demagogos e líderes políticos, em que a atuação individual, o heroísmo, o carisma de tais figuras inspiram devoção e confiança àqueles que devem obedecer; e, por fim, há uma dominação legal, fundada na crença da virtude da legalidade, na validade dos estatutos e instituições, na divisão racional de competências entre os ramos

²⁰ Cf. KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 301-343; KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 261-277.

²¹ De certo modo, identificar o Direito com o Estado resolve um problema de imputação; afinal, aqueles comandos, aquelas balizas de conduta têm como origem presumida o Estado, sendo, portanto, obrigatórios, dotados de imperatividade, justamente pela pressuposição de que os comandos jurídicos advindos do Estado são obrigatórios, de que o Direito é obrigatório. Nesse particular, Kelsen aponta ser o Estado o ponto comum de diversas condutas de seus agentes, sendo que o critério de validação de tais comandos é a conformidade com a ordem jurídica tida pressupostamente como válida. Ou seja, o comando será do Estado enquanto personificação abstrata da ordem se for conforme o direito positivo. Nesses termos, cf. KELSEN (2005, p. 276-277). O aspecto aqui, no entanto, diz respeito à necessidade jurídica de personificação, ainda que abstrata e quase metafísica, da entidade produtora de tais comandos. Há sempre a necessidade de um sujeito de direito, de uma pessoa, em sentido jurídico, para que a lógica relacional jurídica (da obrigação) faça sentido. Nesse contexto, os comandos, as normas, são imputados como tendo origem no Estado, considerado como personificação da comunidade politicamente organizada por uma ordem social coercitiva e jurídica. Sobre a necessidade de um sujeito de direito, cf. PACHUKANIS, Evgeni. *A teoria geral do Direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)*. Tradução: Lucas Simone. Revisão técnica: Marcus Orione (coord.). São Paulo: Sundermann, 2017.

²² Uma ordem que é sempre pressuposta. Como assinala Kelsen, o indivíduo sempre nasce em uma ordem social e em um Estado pré-existent, de cuja criação não participou, podendo tão somente operar sobre o desenvolvimento de tal ordem, no sentido de modificá-la, não individual, mas sim coletivamente. Cf. KELSEN (2001, p. 178-179).

²³ Weber afirma que todo aparato de dominação que se propõe a ter continuidade administrativa pressupõe a ação humana predisposta a obedecer aos comandos que vêm do núcleo de poder, do núcleo administrativo, sendo que este deve ter os meios materiais necessários para o exercício da força. Cf. WEBER (2004a, p. 33-36).

²⁴ Cf. WEBER (2004a, p. 33-36).

burocráticos do Estado, enunciando uma vontade de cumprir as regras, sendo tal perspectiva característica dos agentes burocráticos do Estado.

Tais noções de dominação cuidam de um sentido sociológico concreto da experiência humana. Há que considerar, ainda, o elemento ideológico subjacente a tal estrutura, no sentido das ideias e ficções que a legitimam retoricamente. Nesse sentir, Schmitt²⁵ aponta que tanto o poder absoluto dos monarcas de outrora quanto a democracia contemporânea se fundam em teologias políticas, em mitos. O poder absoluto dos reis tinha uma legitimação divina; tratava-se de um poder que não emanava do povo, mas sim de Deus, tratando-se de um direito próprio e pessoal do monarca, obtido por graça divina desde sua concepção²⁶. Tal mistificação cedeu lugar a outra, igualmente poderosa: a de que o poder emana do povo, sendo este o novo soberano²⁷, uma entidade que, por conta das ideias e construções do liberalismo e das revoluções do século XVIII, autogoverna-se por intermédio de seus representantes.

Muito embora também cuide de um elemento ideológico, talvez no sentido psicológico da necessidade de uma autoridade personificada²⁸, evidentemente que a noção de soberania popular é muito mais palatável que a legitimação divina. Tanto é que mesmo governos autoritários buscaram legitimar sua dominação a partir de tal noção²⁹.

²⁵ Cf. SCHMITT (1998).

²⁶ Por isso mesmo o rei era irresponsável, não prestava contas. Nesse sentido, cf. BARROS (1987).

²⁷ De acordo com Morgan, a soberania popular é uma ficção, uma mistificação poderosa que se prestou a superar justamente a legitimação divina do poder dos monarcas absolutistas. Cf. MORGAN, Edmund. *Inventing the people: the rise of popular sovereignty in England and America*. New York: W. W. Norton & Company, 1989. p. 13-15, 153-208.

²⁸ Kelsen destaca a necessidade, existente desde os grupamentos primitivos, de se personificar a autoridade. O autor sugere que nos grupamentos primitivos o patriarca morto, transformado em totem e representante da autoridade e da divindade, significava a um só turno a autoridade social e a divina, tratando-se o totem de um símbolo de deus e da própria sociedade. Nesse contexto, observando-se os paralelos existentes entre a ideia de Deus e de Estado, tais elementos encontram-se ainda presentes nas sociedades modernas, haja vista o misticismo envolvendo tais figuras representativas da autoridade. Assim, segundo o mesmo autor, o Estado metajurídico é análogo à divindade sobrenatural, o Deus supramundano. Isso porque o Estado metajurídico submete-se voluntariamente à codificação, tornando o que era metajurídico em jurídico, “autolimitando-se”. O mesmo ocorre no plano teológico, quando o Deus supramundano “autolimita-se”, tornando-se homem e a representação da própria divindade para a humanidade. Em ambos os casos, o processo é similar: é a personificação do poder em um contexto místico de autolimitação, sendo em um caso teológico e em outro, político. Cf. KELSEN (2001, p. 301-343). Duverger assinala que, com a personificação da autoridade, o líder torna-se um símbolo, gerando uma aura simbólica, um motivo para as ordens que são dadas, transformando-se em uma espécie de instituição. Cf. DUVERGER (1957, p. 207-211).

²⁹ Przeworski observa que democracia passou a ser um rótulo utilizado por quase todos os governos, mesmo os claramente antidemocráticos. Cf. PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the limits of self government*. New York, NY: Cambridge University Press, 2010. p. 5. De forma similar, para KELSEN (2001, p. 137-204) a democracia tornou-se um símbolo utilizado até mesmo por seus adversários, muitas vezes substituindo a ideia de governo do povo pela de governo para o povo. No mesmo sentido, cf. SCHMITT (1998).

Essa noção de soberania popular foi fundamental no processo de ruptura representado pelas revoluções burguesas no estabelecimento do governo republicano. Um governo cujo poder emana do povo e é exercido por seus representantes, mas que igualmente implica o exercício do poder e domínio de poucos sobre muitos. Algo indissociável da própria essência do poder, que é oligárquico.

A opção por um governo direto, a exemplo da democracia grega – nem tão democrática assim em termos de participação³⁰ –, não era desconhecida pelos pais fundadores do governo representativo. No entanto, tal opção foi descartada, prevalecendo o modelo representativo. República e democracia não eram termos sinônimos para as elites de tais processos revolucionários, muito embora ambos tenham tido como fundação a noção de soberania popular e autogoverno. Com o passar do tempo, o governo representativo, denominado de republicano por ocasião de seu surgimento, passou a ser referido como democracia representativa, algo que seria uma contradição evidente para os fundadores de tal governo³¹. No mais, muito embora o que hodiernamente é referido como democracia se distancie daquilo que era praticado pelos atenienses sob o mesmo nome, paradoxalmente o ideal ateniense, de certo modo, é pressuposto na concepção atual, ante o próprio legado do pensamento republicano burguês na democracia contemporânea. Isso porque o conceito grego foi necessariamente moldado pelo liberalismo, prevalecendo na civilização ocidental o conceito de democracia liberal com liberdades oponíveis ao Estado³², com ênfase no indivíduo e na racionalização do exercício do poder³³.

A noção de autogoverno, com participação e autonomia, preservação de um núcleo de direitos (inclusive os sociais e econômicos em momento posterior) e garantias, assegurando igualdade jurídica e liberdade dentro das balizas de dada ordem social, passou a definir o que se compreende como democracia representativa, no próprio evoluir do termo e de seus significados. No entanto, tal plexo de valores, sentidos e direitos que se agregam conformando histórica e evolutivamente o significado não desnatura o sentido de

³⁰ A participação política era restrita aos cidadãos, justamente aqueles com direitos políticos e com capacidade de possuir terras, grupo a que pertenciam somente homens adultos, filhos de pais e mães atenienses. Deste grupo encontravam-se excluídos estrangeiros residentes, mulheres e escravos. Além disso, não eram todos os cidadãos que efetivamente participavam. Sobre o tema, cf. LANNI, Adrian. *Law and justice in the courts of classical Athens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 15-40. No mesmo sentido, cf. MORAES (2013. p. 33).

³¹ Cf. RANCIÈRE, Jacques. Democracy, republic, representation. *Constellations*, Oxford, v. 13, n. 3, p. 297-307, 2006. Rustow aponta que, ainda que o intuito originário não tenha sido tão popular, operou-se uma fase de habituação à democracia, na qual ocorre uma espécie de seleção darwiniana nas elites políticas relativamente aos quadros que possuem compromissos democráticos. Cf. RUSTOW (1970).

³² Cf. KELSEN (2001, p. 137-204).

³³ Cf. BARROS (1987).

legitimação do exercício do poder, justificando, em última instância, a obediência dos comandados.

Tais valores – que conformam ideologicamente o sistema de ideias para justificação retórica do exercício do poder, como liberdade e igualdade, participação e autonomia – são valores abstratos com possibilidades relativas de concretização, isto é, professam ideias abstratas que dão diversos nortes possíveis sobre as formas pelas quais se institucionalizar as relações de poder de dada ordem social, mas nunca conseguem ser plenamente concretizados. Sempre haverá novas formas de incrementar cada um desses valores, bem como formas contrapostas, valores em conflito.

As sociedades são heterogêneas e plurais, havendo sempre demandas contrapostas e, conseqüentemente, conflitos. Nesse contexto, a institucionalização do poder pela forma jurídica, legitimada popularmente pelo mecanismo da democracia representativa, opera no sentido de ajustar os conflitos entre os grupos sociais, alçando aos núcleos de poder as elites políticas representativas para que, segundo o balanceamento dessas forças, seja possível a própria mudança de tal ordem coercitiva³⁴, segundo os valores e ideias defendidos. E tudo isso dentro de um marco institucional que tem em seu vértice a Constituição, seus direitos, suas garantias e suas promessas³⁵.

A noção de um interesse uno, nacionalmente unificado, uma vontade geral, é uma ficção. Isso porque sociedades são aglomerados heterogêneos de pessoas, demandas, interesses, havendo aspectos políticos, morais, religiosos, éticos envolvidos nos tópicos em debate acerca de eventual mudança ou alteração do *status quo*. Os próprios valores em disputa, além de somente poderem ser relativamente concretizados, o podem ser de diversas formas e em diversos graus. Dito de outro modo e de maneira mais exemplificada,

³⁴ Até porque a eleição é justamente a forma de constituição de tais órgãos de poder do Estado. Cf. KELSEN (2001, p. 139-146). Há quem também veja na questão eleitoral uma forma de consentimento e legitimação para o exercício do poder pelas elites políticas. Nesse sentido, cf. RANCIÈRE (2006, p. 297-307). Cf. também MORGAN (1989, p. 13-15, 153-208).

³⁵ Nesse particular, a Constituição deve ser tomada como compromisso institucional de limitação do poder, responsável pela definição da arena de disputas políticas possíveis, instrumentalizando os compromissos entre grupos sociais e promessas programáticas de desenvolvimento e emancipação, exigíveis do Estado, além das próprias liberdades que contra este são oponíveis. Kelsen, nesse ponto, aduz que em verdade tais liberdades não são oponíveis contra o Estado, mas sim contra a maioria, revelando o caráter contramajoritário da própria Constituição. Cf. KELSEN (2001, p. 67-78). A própria noção de força normativa do texto constitucional, demandando o apego e a defesa intransigente da institucionalidade contra os eventuais fatores reais de poder, muitas vezes representados pelas maiorias, é uma interpretação possível das ideias de Hesse. Cf. HESSE (2009, p. 123-146). Sobre o aspecto contramajoritário da jurisdição constitucional, que por uma interpretação lógica traduz o próprio caráter contramajoritário das disposições constitucionais oponíveis contra as eventuais maiorias, cf. CAPPELLETTI, Mauro. *Repudiating Montesquieu? The expansion and legitimacy of constitutional justice*. *Catholic University Law Review*, Washington, DC, v. 35, n. 1, 1986. Disponível em: <http://scholarship.law.edu/lawreview/vol35/iss1/3>. Acesso em: 14 out. 2017.

diversas são as formas possíveis de buscar a efetivação do ideal de igualdade, diversos são os níveis possíveis de realização de tal valor ideal e nenhuma exaurirá plenamente as demandas relativamente a tal tópico. O mesmo se diga com relação à justiça social, ao desenvolvimento e a tantos outros. Nesse contexto, é natural que existam conflitos de interesse entre os grupos sociais que defendem este ou aquele valor, ou esta ou aquela forma de efetivar um mesmo valor. Somente não existirão conflitos se a sociedade for homogênea³⁶; somente aí é que existirá um interesse unificado.

Diante disso, o papel da democracia eleitoral acaba sendo processar tais conflitos sociais³⁷. Esse papel é definido hodiernamente englobando valores sociais e liberais próprios da evolução do Estado e das teorizações sobre este, bem como da evolução dos termos dos conflitos sociais. Direitos políticos e econômicos em termos de universalização surgiram das lutas e conflitos³⁸, assim como os direitos do liberalismo clássico. Isso alterou os termos do conflito, consolidando conquistas e redefinindo a arena na qual ele se opera. O constitucionalismo e sua evolução bem demonstram como a evolução dos termos do conflito alterou o papel do Estado, dos direitos, da relação dos poderes, por conta de conflitos e pressões.

Nesse particular a Constituição tem valor fundamental, justamente por consolidar juridicamente tais conquistas, estabelecendo os compromissos em encruzilhadas históricas, em momentos históricos específicos, definindo as trajetórias futuras, os rumos. Com isso, a Constituição figura como o marco institucional fundamental dos conflitos sociais, como o compromisso maior, estabelecendo as estruturas de moderação de tal conflito e das relações de poder, formalizando garantias, dividindo o exercício do poder entre diversos ramos. Tudo isso dentro de um contexto compromissório, para que a dialética política das opiniões e visões contrapostas não descambe para a via cruenta do conflito físico, ou então a violência institucional da ditadura e da autocracia.

Como assinala Kelsen³⁹, democracia é compromisso⁴⁰. E é fundamental que haja compromisso das elites políticas com a democracia e suas instituições, pois, se a questão

³⁶ Nesse contexto, Schmitt aponta que o contrato social pressuposto por Rousseau, em seu sentido de uma vontade geral una, pressupõe necessariamente homogeneidade social. Cf. SCHMITT (1998).

³⁷ Sobre o tema, especificamente com foco na questão eleitoral, mas que pode ser transposta sem dificuldades para a noção de democracia eleitoral, cf. PRZEWORSKI, Adam; RIVERO, Gonzalo; XI, Tianyang. Elections as a method of processing conflicts. *European Journal of Political Economy*, [s. l.], v. 39, p. 235-248, 2015.

³⁸ Rancière mostra que a democracia, na perspectiva do sufrágio universal, surge como algo das elites (até mesmo como uma forma de manifestação de consentimento), mas que foi gradativamente sendo apropriada na luta democrática e tentando ser reapropriada pelas oligarquias. Cf. RANCIÈRE (2006).

³⁹ Cf. KELSEN (2001).

dos rumos acaba sendo necessariamente definida pela maioria⁴¹, decerto a maioria não pode tudo. É fundamental que haja respeito à minoria, que deve possuir plenas capacidades políticas de tornar-se maioria, bem como de refrear a maioria. Justamente aí se insere a institucionalidade e, fundamentalmente, a Constituição.

Nesse sentido, considerando ser a democracia um mecanismo de processamento de conflitos sociais, responsável pela seleção das lideranças que exercerão o poder, ao controlar a criação e a aplicação da ordem jurídica, o que se nota é a reprodução dos conflitos dentro dos órgãos de poder, mediada, no entanto, pelas próprias estruturas de moderação típicas do Estado moderno. Aqui a separação de poderes, que dilui o poder para evitar o arbítrio e a tirania, é fundamental. E isso porque somente com a convergência das vontades institucionais de tais poderes é possível a alteração do *status quo*, sendo a atuação destes necessariamente mediada pela conformação das forças parlamentares representativas dos antagonismos sociais⁴². Daí porque, no contexto representativo, são

⁴⁰ Tais apontamentos se dão por Kelsen no próprio sentido de compromisso diante dos antagonismos da luta de classes, visto como a alternativa pacífica para processamento de tal conflito. Cf. KELSEN (2001, p. 67-78).

⁴¹ O princípio de decisões majoritárias, tomadas pela maioria, é a aproximação possível, dentro de uma ordem social, da noção de autonomia, pois em tal caso somente a minoria será ordenada por normas outras que não decorrem de sua própria vontade. Cf. KELSEN (2001, p. 67-78).

⁴² Também não cabe aqui olvidar que o sentido de impasse – imposto pela própria noção de separação de poderes, pressupondo a convergência de vontades institucionais, e conseqüentemente partidárias, para que haja mudança no *status quo* – era muito mais coerente com os valores e direitos tutelados pelo Estado no liberalismo clássico, porque eram direitos que implicavam liberdades oponíveis contra o Estado, um não fazer estatal. Logo, é relevante e desejável o impasse. Com o surgimento do constitucionalismo social, decorrente das necessidades históricas e dos conflitos econômicos que culminaram na universalização do sufrágio e instrumentalização jurídico-constitucional de pactos de classe, prevendo direitos sociais e econômicos, a separação dos poderes, no entanto, não foi alterada, apesar de ter havido uma considerável dose de concentração de competências no Executivo. Assim, muito embora tenha ocorrido um agregar de sentidos ao constitucionalismo e aos compromissos fundamentais do pacto político de disputa, a estrutura basilar de impasses e consensos permaneceu, dessa vez opondo obstáculos a uma nova forma de atuação do Estado, que deveria implicar necessariamente um fazer. Nesse contexto, os impasses serão maiores e mais frequentes quanto mais heterogênea e desigual for a sociedade. Com isso se evidencia um aspecto relevante para a própria funcionalidade, ou não, do sistema de separação de poderes e mediação institucional: a disparidade, ou polarização, dos pontos ideais, obstando consensos. Muito embora o Executivo tenha-se agigantado, a convergência das vontades institucionais ainda se faz necessária para que qualquer alteração do *status quo* se opere. Tal convergência deve se dar em termos partidários, justamente por serem as forças políticas subjacentes aos órgãos de poder do Estado. Assim, se o presidente for majoritário, em termos partidários de domínio sobre as casas legislativas, não haverá verdadeiramente separação de poderes (Cf. DUVERGER, 1957, p. 419-428). Ocorrendo, no entanto, a situação oposta (presidente minoritário), que é o que normalmente ocorre em democracias multipartidárias, não há nenhuma ferramenta no sistema eleitoral que permita ao partido do presidente obter tais maiorias. A concentração de competências no Executivo, alteração das demandas dirigidas ao Estado, pressupõe a capacidade de produzir mudanças, sendo que inexistem ferramentas que permitam a obtenção de maiorias estáveis. Dessa forma, paradoxalmente, o fortalecimento da figura do Executivo não significa necessariamente capacidade de mudança no *status quo*, ou mesmo de atendimento das demandas sociais, haja vista a necessidade de maiorias. Basicamente, subsiste a estrutura de impasses e conflitos, algo que em tempos recentes tem produzido contextos de instabilidade e imobilismos decisórios, justamente em contextos de crise e polarização, trazendo as estruturas de moderação, sua própria existência, para o interior da disputa. Isto suscita cautela, por conta dos riscos relativos à eventual ruptura institucional. Sobre a questão da necessidade de convergência de

fundamentais os partidos políticos para esse processo de captação das preferências dos grupos sociais e sua reprodução dentro dos órgãos de poder de modo coletivo e concertado.

Em outras palavras, a estrutura democrática processa o conflito, reproduzindo-o dentro de sua institucionalidade, na busca por consensos e compromissos⁴³, sem que as regras fundamentais das disputas – regras que criam as instituições, seu funcionamento, limitando os termos do conflito – entrem elas próprias na disputa. Em tese, isto evita que tais antagonismos sejam resolvidos pela via da violência.

A dificuldade reside, no entanto, nos contextos de polarização extremada⁴⁴, quando consensos não são possíveis e a própria tônica do impasse decorrente do conflito mediado passa a entrar na disputa, suscitando soluções pouco ortodoxas e conflitos entre os poderes constituídos⁴⁵. Com isso, a Constituição, como regra fundamental do jogo político, como marco fundamental dos compromissos de longo prazo, perde sua dignidade simbólica e se torna objeto da disputa, desequilibrando a relação e as estruturas de moderação. Em tais contextos, o risco de ruptura é evidente. Por isso, sendo a disputa uma realidade ante a própria heterogeneidade social, é necessário que ocorra, mas não em prejuízo da Constituição, cujas promessas, direitos e garantias devem possuir natureza contramajoritária, oponíveis contra eventuais maiorias raivosas.

Isso não necessariamente significa engessar o ritmo evolutivo do constitucionalismo, que é um labor essencialmente inacabado da luta contra o arbítrio. Trata-se, no entanto, de preservar as conquistas já consolidadas contra eventuais investidas de interesses outros que não os da Constituição, representativa de compromissos assumidos em conjunturas históricas críticas.

vontades institucionais e partidárias para alteração do *status quo*, cf. TSEBELIS, George. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science*, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 289- 325, 1995.

⁴³ Nesse particular, Kelsen aponta para o papel de mediação das instituições, em que os interesses em conflito deslocam-se para o interior da instituição parlamentar, para a produção de consensos sobre os pontos comuns. Cf. KELSEN (2001, p. 67-78). Já Schmitt entende ser uma máxima do liberalismo a noção de que do entrechoque de forças e antagonismos advirá um equilíbrio, seja com relação às facções ou mesmo aos poderes, destacando que a divisão dos poderes, sua separação funcional, também se funda nessa lógica de busca de uma verdade, de um equilíbrio, a partir do entrechoque de forças. Cf. SCHMITT (1998).

⁴⁴ Cf. KELSEN (2001, p. 282). No mesmo sentido, apontando os limites para que as eleições funcionem como um mecanismo de processamento de conflitos, cf. PRZEWORSKI; RIVERO; XI (2015). Observando especificamente a realidade parlamentarista, Schmitt postula que a dialética parlamentar pressupõe oposições, mas que a existência de opiniões contraditórias sem uma fundação comum e indisputável eliminaria o parlamentarismo. Cf. SCHMITT (1998).

⁴⁵ Com o argumento clássico de conflitos entre os poderes em sistemas presidenciais com riscos de ruptura, cf. LINZ, Juan José. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, Baltimore, MD, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990. Acerca dos recentes e pouco ortodoxos *impeachments* na América Latina, apontando cadeias causais similares à dos golpes de Estado ocorridos na região no séc. XX, cf. PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century. Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 33, n. 98, p. 1-15, 2018.

Mas isso tudo se se contempla a temática no plano da abstração. No plano mais concreto, evidenciado que os valores e ideais democráticos podem ser fomentados de diferentes maneiras, existem, nos dias atuais, diversas formas possíveis de se organizar o exercício do poder político. Opções colocadas em prática por distintas experiências institucionais, cada qual com seus sucessos e insucessos, pontos positivos e negativos. Mentores luminosos dedicaram suas vidas e obras a soluções para questões concernentes à melhor forma de convívio, questões sobre a sociedade, o Estado e as leis.

Como dito antes, a história do pensamento político confunde-se com a da própria experiência política. É importante destacar também que, no percurso histórico, há um considerável caráter reativo de alteração institucional no pensamento político no contexto dos processos revolucionários, além de uma predeterminação do novo pelo conteúdo material do velho. Sem o feudalismo não teriam surgido o Estado nacional e o absolutismo; sem o absolutismo não teria surgido o pensamento republicano, com sua base teórica que informa e conforma a concepção da democracia eleitoral contemporânea.

A conformação estrutural de dado sistema atende às necessidades e valores das elites políticas com poder de mando em certo momento. Isso porque as alterações estruturais se operam pelos meios institucionalmente previstos em tempos de normalidade, ou então por outros meios em tempos revolucionários. Contudo, em qualquer dos dois cenários os grupos políticos que se encontram no exercício do poder determinam os aspectos orgânicos, funcionais e estruturais do exercício do poder político. E isso considerando as ideias e opções disponíveis até aquele momento, confirmando-as ou negando-as⁴⁶.

Diversos foram os pensadores que se debruçaram sobre a questão da melhor forma de governo. Platão⁴⁷ e Aristóteles⁴⁸, Políbio e Cícero, e igualmente os modernos e os

⁴⁶ Hay e Wincott, ao cuidar de aspectos epistêmicos sobre a forma pela qual determinadas questões analítico-explicativas devem ser formuladas, mencionam que os atores políticos, institucionais, acabam se apropriando estrategicamente de um mundo repleto de ideias e instituições, de modo que as percepções que tais atores têm do mundo, sobre o que é possível, legítimo, desejável, são conformadas pelo ambiente institucional em que se encontram e pelas ideias disponíveis. Cf. HAY, Collin; WINCOTT, Daniel. Structure, agency and historical institutionalism. *Political Studies*, [s. l.], v. 46, n. 5, p. 951-957, 1998. Em termos de formulações analíticas, tal raciocínio auxilia a pensar e cogitar algumas das dificuldades, bem como os limites daquilo que era possível para os pais fundadores do governo representativo. Daí justamente o apontamento de Dahl, no sentido de que tais pais fundadores deram um verdadeiro salto no escuro. Cf. DAHL, Robert Alan. *A constituição norte-americana é democrática?* Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: FGV, 2015. p. 17.

⁴⁷ Platão, em sua *República*, a pretexto de buscar a justiça, acaba por estabelecer um arquétipo de cidade ideal. A justiça residiria em cada coisa no seu devido lugar, razão pela qual o pensador divide a *polis* em três partes, correspondentes às três partes da alma, em um exercício analítico para buscar os atributos do homem justo. Para tanto, empreende a observação no plano macroanalítico, daí surge a fundação da cidade ideal como dispositivo analítico para se chegar a tais atributos. Estabelecendo um paralelismo, constitui a

contemporâneos, todos, em momentos distintos, debruçaram-se sobre a questão das formas de governo, buscando estabelecer um receituário para o bom governo, o que evidencia que tal empreitada é, e sempre será, uma obra inacabada.

Apesar da relevância dos antigos e de revisitar o pensamento político clássico e moderno, importa considerar, para os fins do presente estudo, o surgimento do governo representativo como fruto das revoluções burguesas do século XVIII.

No caso estadunidense, a inspiração das ideias de Montesquieu é inegável⁴⁹. Isso não afasta a influência do pensamento dito clássico nos teóricos das revoluções burguesas. Observe-se, por exemplo, a grande influência das formas mistas de governo presentes em Políbio e inspiradas no pensamento de Aristóteles na própria separação dos poderes haurida da obra de Montesquieu⁵⁰.

Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de Montesquieu, ou simplesmente Montesquieu, um magistrado do Antigo Regime⁵¹, a pretexto de cuidar da Constituição inglesa, ou do arranjo e distribuição dos poderes posteriormente à Revolução Gloriosa, acabou por delimitar e criar uma forma de organização do poder político. O objetivo era

categoria dos guardiões, que corresponderia à parte da alma responsável pelo ímpeto, que seriam educados em uma situação comunitária; dentre eles seria escolhido um rei, responsável pela condução das partes da cidade, correspondendo este à parte racional da alma; já o povo de modo geral seria a correspondência da parte concupiscente da alma. A premissa do raciocínio é a de que cada qual deve dedicar-se exclusivamente às atividades que lhe são próprias, pois sem acumulação as coisas seriam justas e adequadas. A partir dessa estrutura de cidade idealizada por Platão adviriam as cinco formas de governo, cada qual decorrente da degeneração de sua forma anterior, figurando nos extremos da virtude e do vício, respectivamente, a monarquia (que para ele possui pouca diferença estrutural da aristocracia), tal qual idealizada por Platão, e a tirania. Entre tais formas se encontrariam, em ordem: a timocracia como degeneração da monarquia, a oligarquia como degeneração da timocracia, a democracia como degeneração da oligarquia e a tirania como degeneração da democracia. É um arquétipo de considerável caráter antidemocrático, mormente observando-se que, ao se referir à democracia, Platão tem em mente a experiência ateniense dos séculos V e IV a.C. Cf. PLATÃO. *A república*: ou sobre a justiça, diálogo político. Trad. Anna Lia Amaral de Almeida Prado. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

⁴⁸ O argumento aristotélico é longo e abrangente; parte de considerações sobre a estrutura de mando doméstica, de críticas à cidade ideal platônica, entre outros tópicos, como a própria comparação de aspectos de experiências institucionais, expondo de forma tautológica a ideia de que a melhor das constituições é aquela operacionalizada pelas melhores pessoas. No livro III, especificamente, se dá a exploração acerca das formas puras de governo e suas possíveis degenerações. Existiriam três formas puras, ou corretas, de governo, observando-se a quantidade daqueles que governam: se um, é uma monarquia, se poucos, uma aristocracia, se muitos, uma *politeia*. Fato é que nessas formas corretas o governo é realizado para o bem de todos. Tais formas virtuosas, contudo, poderiam degenerar-se, respectivamente, em tirania (proveito para o monarca), oligarquia (proveito para os ricos) e democracia (proveito para os pobres), sendo que em nenhuma das formas degeneradas o benefício é para o todo. Cf. ARISTOTLE. *Politics*. Trad. C. D. C Reeve. Indianapolis, IN; Cambridge, MA: Hackett, 1998.

⁴⁹ Barros assinala que Montesquieu era referido como o grande oráculo na temática da separação de poderes. Cf. BARROS (1987). No mais, cabe destacar que Montesquieu é mencionado em diversas passagens nos próprios artigos federalistas.

⁵⁰ Cf. BARROS (1987).

⁵¹ De acordo com Cappelletti, o Antigo Regime, antes da Revolução Francesa, era marcado por cortes denominadas *parlements*, nas quais os cargos de juiz eram hereditários, sendo que seus membros eram profundamente conservadores. Montesquieu era membro de uma família tradicional de juizes e aos 27 anos já era *président à mortier* no *Parlement de Bordeaux*. Cf. CAPPELLETTI (1986).

captar a virtude e a participação de cada um dos setores sociais, ao compatibilizar um governo do monarca, da nobreza e do povo, distinguindo as respectivas funções governamentais. Muito embora Locke também tenha cuidado do tema relativo à separação dos poderes⁵², é o arquétipo de Montesquieu que conforma a tripartição preconizada no surgimento da experiência republicana no século XVIII, o que se evidencia tanto pelo federalismo estadunidense referenciar as ideias de Montesquieu em diversas passagens, quanto pela explícita menção à ideia de separação dos poderes presente na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão⁵³.

Os pais fundadores do presidencialismo, confrontados com problemas concretos relativos à Confederação que haviam formado, bem como à negação ao regime monárquico, buscaram uma aplicação concreta de tal ideário político, chegando a uma conformação de estruturas e instituições que provocou profundo impacto no mundo e principalmente na América Latina⁵⁴. Fortemente influenciados pelos ideais de Montesquieu⁵⁵, criaram a figura do presidente: a mais alta magistratura do país, um “monarca” temporário, eleito por um colégio eleitoral, com poderes imperiais⁵⁶, independente da confiança ou do aval do Parlamento, mas dependente da concordância das duas casas congressuais que conformam o Poder Legislativo para aprovar leis e,

⁵² Barros ressalta a originalidade das ideias de Montesquieu, que vão além das formas mistas trabalhadas por Aristóteles, bem como a própria separação de poderes proposta por Locke. Cf. BARROS (1987). No mesmo sentido, Moraes afirma que o paradigma de separação de poderes utilizado atualmente por diversas constituições é devido a Montesquieu. Cf. MORAES (2013, p. 37-39).

⁵³ Beçak observa que a aplicação do pensamento de Montesquieu, tanto pelos revolucionários estadunidenses quanto pelos franceses, deu-se em termos dogmáticos relativamente à separação dos poderes, ainda que Montesquieu não os tenha concebido de tal modo. Cf. BEÇAK, Rubens. *A hipertrofia do Executivo brasileiro: o impacto da Constituição de 1988*. 2005. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

⁵⁴ Sobre o tema, cf. CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American Presidentialism in comparative and historical perspectives. *Texas Law Review*, Austin, TX, v. 89, n. 7, p. 1.707-1.739, 2011. Despiciendo dizer que, com a proclamação da República no Brasil, as instituições criadas pela experiência estadunidense mais de um século antes foram a fonte de inspiração, produzindo, com alguma adaptação, um verdadeiro transplante de instituições para o contexto brasileiro, suas elites e os interesses destas.

⁵⁵ Além das ideias de Montesquieu, Barros aponta que a inspiração romana é traço inegável, revelada até mesmo pelo pseudônimo utilizado para a publicação dos artigos federalistas: *Publius*. Cf. BARROS (1987).

⁵⁶ Kelsen afirma que a figura do presidente estadunidense foi modelada conscientemente em semelhança à figura do rei da Inglaterra, considerando-o um “imperador eleito”. Trata-se de uma concepção crítica sobre o presidencialismo, justamente no que tange à independência do presidente relativamente ao órgão legislativo: uma irresponsabilidade política, similar à dos monarcas. Deste modo, em que pese o voto pretender conferir legitimação democrática ao presidente, na realidade ela diminui o elemento democrático, por retirar os controles do corpo popular sobre o Executivo, que é independente. Considera, ainda, que “[...] não é tão grande a diferença entre a autocracia de monarca hereditário, legitimada pela fórmula da representação, e a pseudocracia de um imperador eleito”. Cf. KELSEN (2001, p. 89-90). Muito embora Kelsen apontasse para as virtudes da separação de poderes para evitar a concentração de poderes, a despeito de considerar como uma herança monarquista, haure-se de suas ideias uma forte defesa do parlamentarismo proporcional, como forma verdadeiramente democrática de obtenção de consensos e compromissos para a criação de dada ordem jurídica.

consequentemente, governar. Cada casa legislativa é composta por um princípio diferente: o Senado representa, por seus membros, os estados da federação recém-criada⁵⁷; já a Casa dos Representantes, ou Câmara, representa o povo⁵⁸.

Além destes, ainda foi criada a figura de um poder independente dos demais em sua atuação, na qualidade de salvaguarda dos direitos consagrados pela Constituição, pela declaração de direitos e pelas leis: o Judiciário, poder que acabou incorporando, até por um critério lógico, a função de guardião da Lei Maior⁵⁹.

Como se nota, foi um amplo exercício de engenharia institucional, um salto para o desconhecido, como pontua Dahl⁶⁰. Cuidou-se de uma tentativa de organização do exercício do poder político, visando a obstar a concentração de poder em um único dos ramos do governo central, preservando os direitos. Um arranjo que logrou incrível longevidade, visto que, com algumas alterações, perdura desde 1787.

Aos pais fundadores, não interessava a opção disponível – a monarquia parlamentar –, mesmo porque ela não tinha as atuais feições. O monarca inglês ainda possuía grande influência e poder, afinal, fazia menos de um século desde a Revolução Gloriosa e levaria

⁵⁷ Fora trocada a soberania dos estados componentes da Confederação por autonomia local e influência direta nos rumos do governo central da Federação que se formava.

⁵⁸ Nesse contexto, o “povo” era composto por homens brancos, visto que mulheres não votavam e ainda permaneceria por algum tempo a escravatura como parte do modelo econômico, principalmente nas colônias do sul, cujo modelo agrário exportador era dependente de mão de obra escrava, em uma conformação parecida com a experiência agrário-exportadora das colônias da América Latina.

⁵⁹ Apesar de não ser o mais antigo, o caso histórico que repercutiu e fez com que o Judiciário se tornasse o responsável pela anulação de atos legislativos contrários à Constituição foi inegavelmente o caso *Marbury versus Madison*. Trata-se de uma disputa relativa à nomeação de juízes no final do governo Adams que não foram empossados por Madison, na qualidade de secretário de Jefferson. O pano de fundo de tal caso é a disputa anterior entre federalistas e republicanos, marcada por tensão e tentativas de inviabilizar a oposição dos republicanos, que, no entanto, acabam eleitos. Tais considerações são relevantes para compreender alguns dos motivos políticos de John Marshall ao proferir voto declarando inconstitucional a lei que assegurava acesso à Suprema Corte. Contudo, a possibilidade de que leis fossem declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte já havia sido aventada por Hamilton nos artigos federalistas. Sobre o tema, cf. HAMILTON, Alexander. The federalist papers: n° 78: The Judiciary Department. From McLean's Edition, New York. In: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed78.asp. Acesso em: 20 jan. 2018e; cf. ainda BARROS, Sérgio Resende de. *Simplificação do controle de constitucionalidade*. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/simplificacao-do-controle-de-constitucionalidade.cont>. Acesso em: 15 out. 2017b; cf. também AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Controle de constitucionalidade. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 920, p. 133-149, jun. 2012.

⁶⁰ Cf. DAHL (2015, p. 17). No mesmo sentido, Przeworski destaca que os pais do governo representativo baseavam-se em ideias e sistemas de pensamento abstrato, dando passos no escuro, usando ideias e argumentos institucionais para defender ambições e interesses pessoais. Muitas vezes, quando percebiam as consequências de seus atos já era tarde demais para remediar a situação. O argumento é interessante e tem condições de explicar a percepção dos interesses elitistas e antimajoritários que conformavam o pensamento burguês revolucionário. Cf. PRZEWORSKI (2010, p. 9-12).

algum tempo até a plena concentração de poderes no Parlamento⁶¹. As alterações que se seguiram na conformação do modelo de Westminster, a tipologia clássica do governo parlamentar, ainda demandariam algum tempo para se ajustar totalmente⁶² àquilo que hoje é concebido como sistema parlamentar. Ademais, o parlamentarismo era uma tipologia que se adequava à monarquia⁶³, não havendo naquele período experiências práticas de utilização do modelo em regimes republicanos.

No mais, havia ainda um forte apelo à separação dos poderes pelos pais fundadores do sistema presidencial, algo que não viam no sistema inglês⁶⁴. Mesmo assim, não conseguiram evitar a formação de órgãos de tipo parlamentar, criando dois, a serem preenchidos por princípios distintos, justamente pela proeminência do Legislativo, responsável pela criação das leis, sobre os demais poderes. A lógica fundamental era a de que o poder concentrado não levaria a outra coisa que não o arbítrio e a tirania.

De qualquer modo, para que de tal circunscrição fática e institucional cheguemos aos dias atuais e ao que consideramos governo democrático, ainda houve o caminhar por um longo percurso, tanto por parte do governo representativo quanto pelas próprias funções do Estado. Nesse sentido, cabe recordar que a história do constitucionalismo é a história das experiências políticas, das lutas e revoluções que foram alterando para sempre os processos políticos e o Estado.

A democracia, cujo ideal remonta à Atenas dos séculos V a.C. e IV a.C., foi substantivamente alterada pelos valores do liberalismo, enquanto ideologia das elites

⁶¹ O Parlamento já era a instituição central na Inglaterra, tanto que as exigências do Primeiro Congresso Constitucional foram endereçadas ao Parlamento inglês e não ao rei. Cf. MORAES (2013, p. 55-56). No entanto, ainda lhe faltava o traço que hoje em dia lhe é distintivo enquanto sistema de governo: justamente o governo de gabinete baseado na confiança da maioria parlamentar.

⁶² Cf. DAHL (2015, p. 66).

⁶³ As escolhas realizadas nos sistemas latinos, quase um século depois, também não se debruçaram sobre a opção parlamentar ou a opção presidencial, mas sim entre um governo monárquico e um governo republicano, evidenciando que a solução parlamentar era associada com monarquia e a republicana, com presidencialismo. Isto é fundamental para se compreender não só as escolhas envolvidas, mas as razões subjacentes ao grande número de repúblicas presidenciais na América Latina. Cf. CHEIBUB; ELKINS; GINSBURG (2011).

⁶⁴ Hamilton considerava o sistema inglês o melhor, tanto que a pecha de monarquista o perseguiu. Sobre o tema, cf. DAHL (2015, p. 65). No contexto da disputa entre federalistas e republicanos, em termos de propaganda política, Madison tenta aproximar os primeiros, que anos antes eram seus aliados na construção da Federação, em detrimento do modelo confederativo, de ideais monárquicos, sendo favoráveis à hereditariedade no poder. cf. MADISON, James. *For the National Gazette, 22 september 1792: A candid state of parties.* [s. l.]: Founders Online/National Archives. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-14-02-0334>. Acesso em: 16 out. 2017. No mais, no “Federalista” nº 47 fica evidente a percepção de Madison de que no sistema inglês não há separação clara dos poderes, cf. MADISON, James. *The federalist papers: nº 47: The particular structure of the new government and the distribution of power among its different parts.* From the New York Packet. Friday, February 1, 1788. In: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed47.asp. Acesso em: 20 jan. 2018b.

revolucionárias do século XVIII. No entanto, como mencionado, as elites que conduziram os processos de revolução e de independência no contexto estadunidense não se consideravam democratas. Até mesmo porque o termo à época não possuía a conotação dada hoje. Veja-se, por exemplo, que na disputa entre federalistas e republicanos nos Estados Unidos, no fim do século XVIII e início do XIX, os primeiros eram acusados de monarquistas pelos segundos e os segundos eram acusados de democratas jacobinos pelos primeiros. Tal situação beirou a declaração formal de guerra à França, que se encontrava em meio aos tumultos revolucionários, de modo a drenar a credibilidade dos republicanos com as elites e a população estadunidense⁶⁵.

Desse modo, e considerando a própria distinção que Madison, um dos fundadores do antigo Partido Republicano Democrata, fez no “Federalista” nº 10⁶⁶, é crível, vendo o sentido dado a cada termo, que ele não se via como um democrata. A distinção feita por Madison tinha em mente a democracia ateniense, na qual havia deliberação direta, não havia representação política, defendendo ser inviável sua utilização em Estados grandes, sendo, portanto a representação política a marca distintiva do governo republicano. Nesse contexto, Przeworski⁶⁷ entende que a utilização do termo “democracia” para se referir ao governo representativo é algo que surgiu no século XX, após a Primeira Guerra Mundial, passando a ser usado de forma mais vaga para designar governos onde há soberania popular.

Em verdade, considerar se determinadas figuras históricas, ou seus ideais, eram ou não democratas é um exercício anacrônico, porque o sentido que tais atores davam ao termo era diverso do que temos como usual na atualidade⁶⁸. O próprio sentido que empregamos atualmente, como mencionado, é fruto de um processo de depuração institucional do governo representativo.

⁶⁵ Cf. HOFSTADTER, Richard. *The idea of a party system: the rise of legitimate opposition in the United States*. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1969. p. 74-121.

⁶⁶ Cf. MADISON, James. The federalist papers: nº 10: The same subject continued. The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection. From the New York Packet. Friday, November 23, 1787. In: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp. Acesso em: 20 jan. 2018a.

⁶⁷ Cf. PRZEWORSKI (2010, p. 4-5, 44-48).

⁶⁸ Przeworski aponta a diversidade de sentidos e o fato de que, ainda que os fundadores do governo representativo não se considerassem democratas (havendo quem os considere e quem não o faça), em que pese que boa parte de seus ideais, como liberdade, autogoverno e poder limitado, ainda possa ser englobado sob tal rótulo, os que assim se consideravam à época não tiveram grande influência nas instituições representativas nem em seus ideais. Cf. PRZEWORSKI (2010, p. 5-9, 161). Como mencionado antes, Rustow observa que, muito embora o sistema fosse antidemocrático em seu início, com o passar do tempo houve uma espécie de seleção natural de elites compromissadas com a democracia. Cf. RUSTOW (1970). Isto foi fundamental até mesmo para a universalização do próprio ideal democrático nos discursos políticos e nas lutas que se seguiram às revoluções burguesas.

Mesmo assim, é razoavelmente claro que o desenho original do governo representativo tinha feições elitistas⁶⁹, ainda que nos Estados Unidos não existissem, pelo menos não constitucionalmente, elementos censitários tal qual ocorreu com a França revolucionária, no período do diretório, e na própria Inglaterra. Isto não afastava em solo norte-americano o interesse e a utilização de mecanismos visando a limitar o quanto possível a influência popular dos despossuídos na condução da coisa pública, evitando com isso uma marcha destes rumo à expropriação do patrimônio das elites econômicas e políticas que conduziram os processos de independência e consolidação da República nos Estados Unidos⁷⁰. A política, o governo, a preocupação com a coisa pública, eram atividade das elites; a figura do partido de massa não existia, o sufrágio universal era algo ainda distante temporalmente.

No caso europeu, tanto a questão partidária quanto a universalização do sufrágio decorreram da organização de movimentos operários⁷¹. A questão operária, por seu turno,

⁶⁹ Cf. MORAES (2013, p. 43-44).

⁷⁰ Havia uma considerável preocupação com o que poderia a maioria, sem posses, tentar contra a minoria de proprietários, caso aquela conseguisse penetrar nas estruturas de poder. No “Federalista” nº 51, Madison defende a divisão do Legislativo em duas casas, justamente para evitar a concentração de poder no Legislativo, e mais do que isso, assegurar que uma maioria unida em interesse não consiga atentar contra os interesses de uma minoria. Cf. HAMILTON, Alexander; or MADISON, James. The federalist nº 51: The structure of the government must furnish the proper checks and balances between the different departments. From the New York Packet. Friday, February 8, 1788. In: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp. Acesso em: 15 out. 2017. Nas anotações de Robert Yates, delegado para a Convenção pelo Estado de Nova Iorque e *justice* daquele Estado, sobre os “debates secretos” da convenção, este ponto de proteção à propriedade fica evidente na fala de Madison sobre a permanência que os proprietários de terra devem ter no governo, justamente para proteger os interesses de uma minoria de opulentos contra a maioria, visto que, caso tais interesses não fossem protegidos, certamente reformas agrárias ganhariam lugar. Daí a importância do Senado na tutela e proteção dos interesses dos proprietários. Cf. YATES, Robert. Notes of the secret debates of the Federal Convention of 1787, taken by the Late Hon Robert Yates, chief Justice of the State of New York, and one of the delegates from that State to the said convention. In: THE AVALON PROJECT (org.). *18th century documents: 1700-1799*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/yates.asp. Acesso em: 17 out. 2017. Cabe aqui mencionar que os federalistas foram publicados com o pseudônimo *Publius*, já evidenciando a influência romana nas percepções dos delegados da Convenção da Filadélfia. No entanto, por uma questão de autorias controvertidas de artigos específicos, a autoria do nº 51, como a de outros, foi clamada por Hamilton; convém destacar que as ideias defendidas em tal artigo são rigorosamente as mesmas defendidas por Madison segundo as notas de Yates, com a diferença de que nos debates secretos há menos “verniz democrático” na fala. De qualquer modo, considerada a controvérsia sobre a autoria, provavelmente para não entrar na discussão, o Avalon Project opta por atribuir a autoria do “Federalista” nº 51 a “Hamilton ou Madison”.

⁷¹ Como mais adiante será explorado, no caso brasileiro a narrativa é um tanto quanto diversa. Isso porque o discurso de moralização política (com extensão do direito de voto e outras garantias, muito embora só tenha ocorrido a universalização de fato em 1985) foi a grande tônica contra as oligarquias da Primeira República, enquanto os próprios direitos econômicos e sociais, constitucionalizados pela primeira vez em 1934, tiveram como relator na Constituinte um deputado classista representante dos interesses patronais. Isto revela que, no caso brasileiro, a extensão do direito de voto não decorreu de pressões operárias, mas sim de disputas entre as elites, enquanto os direitos econômicos decorreram de uma leitura preventiva dos

surgiu do elevado grau de exploração da força de trabalho dos despossuídos pelos burgueses por ocasião da Revolução Industrial. O relevante é que a questão operária, as organizações de classe, a obtenção da universalização do sufrágio e o consequente surgimento da figura do partido de massa são questões que dão início ao constitucionalismo social do início do século XX, ao menos na narrativa-padrão. Trata-se de algo que alterou para sempre as funções do Estado, o equilíbrio entre seus Poderes constituídos e o papel da lei.

O que contemplamos com naturalidade como características democráticas – disputa eleitoral, partidos políticos, liberdade de oposição, sufrágio universal, governos responsáveis perante sua população, alternância no poder, entre outros – são na realidade fruto de um processo de evolução das ideias dentro de uma concepção liberal de direitos políticos. Uma opção classificatória que, em verdade, também foi impulsionada no século XX por uma agenda de pesquisa que interiorizava a disputa político-ideológica da Guerra Fria⁷².

Assim, conforme já apontado, tais características não definem especificamente determinado sistema de governo. Mais do que isso, englobam os mais variados sistemas nos quais haja a consagração e o respeito a direitos e liberdades na órbita política, onde se tente congregiar o ideal de autogoverno com respeito à liberdade e à igualdade⁷³, seja em sistemas parlamentares, semipresidenciais ou presidenciais. Há, ainda, outras questões, como a separação de poderes e o quadro político partidário, que, fundamentalmente, têm relevância nas distintas dinâmicas das diversas experiências institucionais de cada país. Isso sem se mencionar a própria história institucional⁷⁴.

Como dito, apesar dos ideais serem razoavelmente próximos, muitas vezes até idênticos, as opções, as peculiaridades históricas e os interesses das elites locais, assim

conflitos de classe bem como das próprias ideias da época, inspiradas pelas experiências mexicana e alemã, haja vista que o Brasil ainda era um país essencialmente rural.

⁷² Em explicação sobre a sociologia do campo da teoria política nos Estados Unidos, ao considerar o surgimento dos campos da teoria normativa, teoria positiva, entre outros aspectos, Kaufman-Osborn menciona que o mote da pesquisa durante algum tempo tinha sentido geopolítico, por se ver apegado ao conteúdo democrático das noções de liberalismo político. Isto representava uma franca oposição à estrutura política na União Soviética, que era monopartidária. Tratava-se, assim, em certo grau, de reprodução do clima da Guerra Fria na delimitação das agendas de pesquisa. Cf. KAUFMAN-OSBORN, Timothy V. *Political theory as a profession and its subfield?* *Political Research Quarterly*, Salt Lake City, UT, v. 63, n. 3, p. 655-673, set. 2010.

⁷³ Segundo Przeworski, a democracia é a busca pela implementação de um trio de ideais: autogoverno, baseado na igualdade e no respeito à liberdade. Cf. PRZEWORSKI (2010, p. 12).

⁷⁴ Esse aspecto é relevante, pois, como aponta Barros, por conta da Segunda Guerra Mundial, países como a Alemanha e o Japão esvaziaram seus Executivos, optando por um parlamentarismo radical para evitar a volta do despotismo. Já a Itália manteve um Executivo com algumas competências ante a própria necessidade de manutenção da união de suas diversas regiões. Cf. BARROS (1987).

como as contingências contextuais, acabaram produzindo diversas opções de organização dos fatores de poder.

Nesses termos, para um panorama mais completo do presidencialismo brasileiro e seu histórico, é interessante observar a conformação que outras experiências institucionais deram a seus sistemas de governo. Portanto, é conveniente buscar os traços distintivos dos mais icônicos sistemas de governo⁷⁵ e observar cada qual em suas características fundamentais, a partir de suas tipologias mais basilares, mais singelas⁷⁶, correspondendo o parlamentarismo ao modelo inglês, o semipresidencialismo ao modelo francês⁷⁷ e o presidencialismo ao modelo estadunidense⁷⁸.

É relevante destacar, ainda, que a exploração se dará nas tipologias básicas diante de um fato já mencionado: o sistema de cada país, ainda que presidencial ou parlamentar, possui peculiaridades domésticas. Assim, mesmo que se trate de um sistema inspirado, por exemplo, no de Westminster, ele terá peculiaridades com relação às competências, aos poderes do Executivo e sua relação com o Legislativo, ao Estado (se federativo ou unitário), à forma de ascensão aos cargos, à configuração do quadro político partidário,

⁷⁵ Moraes esclarece que, com exceção do caso suíço, os sistemas de governo existentes no mundo são necessariamente presidenciais, parlamentares ou semipresidenciais. Cf. MORAES (2013, p. 239-240).

⁷⁶ Existem diversas formas de classificar ou agrupar os diversos sistemas de governo, considerando seja a natureza da eleição do Executivo seja os poderes que possui ou sua relação com o Legislativo. Como exemplo, Sartori estabelece uma forma a partir da própria natureza do Executivo: se primeiro acima de iguais, se primeiro entre desiguais, ou se primeiro entre iguais. Cf. SARTORI, Giovanni. *Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 35, p. 3-14, 1993. Existem diversas outras classificações ou comparações possíveis entre os sistemas. No entanto, para os fins do presente item, basta uma comparação geral entre as feições dos sistemas, tendo em vista que o propósito é pontuar as distintas soluções adotadas por diversas experiências institucionais, considerando os modelos mais icônicos, ou mencionados, de cada grupo. Em suma, basta uma comparação singela das principais características institucionais.

⁷⁷ Outros países também utilizam o modelo semipresidencialista; contudo, em razão de sua popularidade, usaremos como referência o modelo francês em detrimento de outros, como o finlandês e o português. Beçak, acerca do agrupamento classificatório dos regimes mistos realizado por Vergottini, coloca-os em três grupos nos quais pode haver preponderância do chefe de governo sobre o chefe de Estado, ou um sistema diárquico pautado pelo equilíbrio entre as funções, ou então um sistema no qual há a preponderância da chefia de Estado sobre a de governo. Cf. BEÇAK (2005). É conveniente também recordar as observações de Duverger no fim dos anos 1970: em sete experiências institucionais consideradas como semipresidenciais, três tinham o presidente como figurativo (Áustria, Irlanda e Islândia), uma possuía um presidente poderoso (França) e três conservavam uma estrutura diárquica (Weimar, Finlândia e Portugal). Cf. DUVERGER, Maurice. *A new political system model: semi-presidential government. European Journal of Political Research*, [s. l.], n. 8, p. 165-187, 1980.

⁷⁸ Apesar da grande maioria dos países da América Latina ter encontrado seu rumo em experiências republicanas antes da maior parte da Europa (Cf. PRZEWORSKI, 2010), a maior parte das experiências institucionais seguiu a linha de um Executivo mais poderoso, inspirado pela figura formal da Presidência da República, com base no modelo estadunidense. Deste modo, a utilização da Inglaterra como arquétipo do parlamentarismo, da França como do semipresidencialismo e dos Estados Unidos como do presidencialismo se dá, em verdade, na tentativa de explicar as feições básicas de tais sistemas observando os exemplos mais populares de cada um deles. Isto não impede de reiterar que, ao endogenizar desenhos institucionais, cada país fê-lo partindo de micro-opções e macro-opções, o que dá peculiaridades a cada sistema nacional, ainda que em termos básicos possa ser considerado ou como parlamentarista ou presidencialista, entre outros.

entre tantas outras peculiaridades que distinguem sistemas dentro de um mesmo grupo de classificação na tipologia supramencionada.

1.2 Sistema parlamentar

O parlamentarismo⁷⁹ traz consigo alguns pressupostos. Trata-se de uma das possíveis conformações daquilo que é referido como governo representativo, ou seja, implica a representação política como via intermediária para o exercício do governo pelo povo⁸⁰.

Ademais, para além de ser o sistema de governo típico da Europa⁸¹, tem como exemplo fundamental o sistema inglês. Nesse contexto, considerando o percurso do surgimento dos Estados nacionais europeus, o Parlamento aparece como a instituição capaz

⁷⁹ Kelsen concebe o parlamentarismo como a forma mais democrática, justamente por, diante da liberdade possível dentro de uma ordem social a partir da ideia de representação, permitir o concerto das diversas vozes sociais para a celebração de compromissos. Ou seja, dentro de uma ética de tolerância entre maiorias e minorias, o parlamentarismo é o sistema que permite a conciliação de tais interesses. Diante disso, destaca o papel decisivo da Constituição na proteção dos direitos das minorias contra eventuais maiorias. Contextualmente, a separação dos poderes evita a concentração que pode levar ao arbítrio, mas ao mesmo tempo configura uma tendência monarquista à preservação do poder do monarca a despeito da emancipação do órgão parlamentar e, ademais, transpondo o argumento do bicameralismo para a noção de preenchimento de dois poderes; considerando serem órgãos constituídos por princípios distintos, se um for democrático, outro tendencialmente não o será, ou será em menor grau. Na visão de Kelsen, a separação de Poderes, quando existente, justifica-se por motivos históricos que não essencialmente democráticos; trata-se de uma leitura consentânea com a noção de supremacia democrática do Parlamento utilizada pelo autor. O ponto é que as funções do Estado acabam oscilando entre princípios democráticos e autocráticos, devendo a elaboração de normas gerais ser regida pelo princípio democrático, enquanto normas individuais, no plano da execução, serem jungidas pela legalidade, sendo conseqüentemente menos porosas à subjetividade. Disso tudo resulta, diante de uma interpretação possível de tais ideias, que para Kelsen o parlamentarismo é a democracia possível (daí suas próprias críticas ao presidencialismo estadunidense, referido como pseudodemocracia do imperador eleito), ainda que diversos aspectos possam melhorar tal sistema, como referendos populares, a adoção do sistema proporcional com listas e disciplina partidária, entre outros. Cf. KELSSEN (2001, p. 23-203; 2005, p. 385-432).

⁸⁰ Evidentemente, a democracia representativa e a democracia direta não são conceitos excludentes, configurando em verdade pontos ideais. Entre ideologia e prática existem diversos níveis possíveis de satisfação, como entre tais extremos muitas conformações são possíveis. Cabe destacar que a própria democracia ateniense, exemplo típico de experiência institucional de democracia direta, contemplava alguma forma de representação. Isso porque após as reformas de Clístenes, os *demes*, que eram a menor unidade política, encontravam-se representados no Conselho dos 500, que por seu turno era o responsável pela pauta da Assembleia. Isso sem entrar no mérito do caráter excludente da participação como cidadão em tais deliberações. Sobre o tema, cf. LANNI (2006, p. 16-17).

⁸¹ Diversos textos apontam que o presidencialismo é tipicamente encontrado na América, com o que se tem a consequência lógica de que o parlamentarismo é a modalidade de governo tipicamente europeu. Até mesmo porque os Estados europeus eram monárquicos, já possuindo, portanto, um chefe de Estado. Nesse particular, observando que o presidencialismo é mais facilmente encontrado na América Latina e na África enquanto o parlamentarismo é utilizado majoritariamente na Europa e nas ex-colônias britânicas, cf. MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal. *Comparative Politics*, [s. l.], v. 29, n. 4, p. 449-471, 1997. Cf., ainda: MORAES (2013, p. 239-246).

de fazer frente ao absolutismo monárquico, coligada, neste particular, com os ideais⁸² da burguesia, que buscava sua própria emancipação⁸³ enquanto classe. Assim, diante do inimigo autocrático que enfrentava, traduzia a resposta democrática possível naquele contexto.

No entanto, mormente com o surgimento dos partidos e da democracia de massas⁸⁴, frutos do descompasso das instituições representativas e valores liberais clássicos com as iniquidades econômicas e sociais decorrentes do *laissez-faire*, a adequação do Parlamento enquanto instituição passou a ser questionada, muito embora tenha sido a instituição que no passado fora responsável pela vitória contra o absolutismo⁸⁵. Nesse particular, algumas feições do parlamentarismo e da democracia representativa entraram na ordem dos questionamentos⁸⁶, com críticas válidas, sendo que algumas continuam sem resposta⁸⁷. De

⁸² Tratava-se dos ideais do liberalismo clássico, cujo fito era o de limitar o poder do Estado, do soberano, diante de uma esfera de direitos individuais, preservando a liberdade de associação, liberdade de consciência, dentre tantas outras, além de acabar com os privilégios garantidos a determinadas classes no antigo regime. No rol de tais direitos são normalmente identificados aqueles referidos como civis e políticos. Quanto aos direitos políticos, que visavam justamente assegurar a capacidade de decidir e influenciar os rumos do Estado, cabe destacar que estes ainda demoraram um longo tempo para serem universalizados, mesmo a despeito da propaganda e dos valores professados pelas revoluções burguesas.

⁸³ O ponto aí é justamente o fato de que, com a superação dos privilégios do antigo sistema de ordens, a limitação do poder do monarca, a adoção de textos constitucionais e do governo representativo, a burguesia teve condições de assumir a condução da coisa pública, podendo florescer enquanto classe social dominante do modo de produção surgido das cinzas do absolutismo. Nesse particular, Kelsen assinala que o parlamentarismo tinha condições de reclamar para si resultados importantes, como a emancipação política da burguesia diante da superação do sistema anterior de privilégios. Cf. KELSEN (2001, p. 45-52).

⁸⁴ Schmitt produz substantivas críticas ao parlamentarismo. Tratava-se de um período, de fato, complexo da história mundial, com alternativas que se colocavam, em termos de ideias e horizontes possíveis, em franca contraposição à ideologia liberal que dominara desde as revoluções burguesas. É nesse contexto que, na década de 1920, Schmitt apresenta suas críticas. Tal autor ressalta que havia uma crise no parlamentarismo, cuja causa não era o fascismo ou o bolchevismo, mas sim o descompasso das práticas com os princípios no parlamentarismo, que se evidenciava pela democracia de massas e pela contradição entre o individualismo liberal e um *pathos* moral carregado, concluindo que um século de lutas contra o absolutismo obscureceu a contradição entre o individualismo liberal e a homogeneidade necessária para a democracia. Cf. SCHMITT (1998). Muito embora sejam críticas contundentes, o que é possível se extrair é que elas não são de fato dirigidas à instituição Parlamento, mas sim ao complexo de ideias que sustenta tal instituição. De fato, em um período em que massas inflamadas tomavam as ruas com sentimentos ufanistas ou buscando revoluções, era crível assumir que a democracia representativa, o liberalismo e o Parlamento enquanto instituição encontravam-se em derrocada, justamente por uma ideia de compromisso, meio-termo, não ter a mesma eficácia de comoção de massas que seus rivais, o fascismo e o socialismo.

⁸⁵ Kelsen diz que, a despeito das consideráveis vitórias, o parlamentarismo estava a despertar consideráveis críticas e julgamentos desfavoráveis quando confrontado com os clamores à ditadura e à organização corporativa, ou seja, justamente o contexto do início do século XX. Nesse sentir, segundo o autor a democracia moderna somente floresceria se o Parlamento fosse capaz de responder às questões “de nosso tempo”. Cf. KELSEN (2001, p. 45-52).

⁸⁶ Considerando principalmente o contexto europeu – no qual o parlamentarismo era o sistema de governo vigente –, os questionamentos a tal sistema surgiam tanto à esquerda, pelos partidos comunistas que questionavam a democracia burguesa, como à direita, com os movimentos fascistas. O cerne de tais disputas, antes de tudo, acaba se dando em termos ideológicos, tendo como alvo o liberalismo, justamente associado em tal contexto com o sistema parlamentarista. Trata-se de um turbulento período, marcado por disputas, revoluções, acontecimentos decorrentes do descontentamento com as iniquidades que o *laissez-faire* havia produzido. Surgem também a universalização do sufrágio, em decorrência de pressão dos

qualquer modo, a despeito de tais críticas, até hoje o parlamentarismo segue como sistema de governo e realidade política de uma série de países, dando consideráveis demonstrações de sua vitalidade⁸⁸.

Kelsen⁸⁹ aponta o Parlamento como a instituição que responde a um imperativo de divisão do trabalho somada ao exercício da liberdade possível dentro de uma ordem social⁹⁰, sendo que tal liberdade acaba mitigada pela própria incidência do princípio

movimentos operários, os partidos de massa, o constitucionalismo econômico e social, tanto como solução compromissária como quanto opção de mudanças sem a via cruenta da revolução. As disputas, como dito, davam-se em termos de sistemas de ideias, mas com consequências práticas, questionando os fundamentos das próprias instituições, entre elas o Parlamento. É esse o contexto da obra de Schmitt. Segundo este, a força do mito que sustenta o parlamentarismo e a democracia parlamentar, formas cujo conteúdo é o liberalismo, havia sido relevante quando o inimigo era a monarquia, mas se tratava de um mito, uma teologia política frágil em contraposição aos novos inimigos: bolchevismo e fascismo. Isso porque não suscitaria o clamor popular, a massas nas ruas, a ideia de um debate racional na busca por um consenso, algo diverso do poder que, na visão de tal autor, ostentariam os mitos (no sentido de teologias políticas) nacionalista e da luta de classes; daí porque vislumbrava que o liberalismo caminhava para seu fim. Cf. SCHMITT (1998). Diante de tal diagnóstico alarmista do início do século XX, merece também destaque outro, já do final do século, que chega à conclusão oposta àquela de Schmitt (ambos partindo do pensamento de Hegel), justamente a de que, enquanto sistema de ideias, o liberalismo havia triunfado. Cf. FUKUYAMA, Francis. *The end of history? The National Interest*, Washington, DC, n. 16, p. 3-18, 1989.

⁸⁷ Na nota do editor da série de relançamentos da obra de Schmitt feita pela MIT Press, Thomas McCarthy faz justamente tal apontamento, ao justificar a atualidade das ideias e considerações de Schmitt. Cf. MCCARTHY, Thomas. Series editor's foreword. In: SCHMITT, Carl. *The crisis of parliamentary democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1998 p. viii. Nesse particular, de fato, em um olhar superficial, nota-se que principalmente as críticas relativas ao descompasso dos princípios fundamentais com a prática parlamentar, com sua realidade, permanecem vivas, bem como a própria noção de que o governo representativo se funda em um mito, uma teologia política. No mais, Ellen Kennedy, responsável pela tradução, também salienta em sua introdução à aludida obra de Schmitt que, considerado o contexto e o resultado da República de Weimar, tais ideias demonstram que as aspirações antiparlamentaristas (com críticas a partidos e ao liberalismo político) podem conduzir precisamente à ditadura. Cf. KENNEDY, Ellen. Carl Schmitt's parliamentarismus in its historical context. In: SCHMITT, Carl. *The crisis of parliamentary democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1998. p. xiii-xiv.

⁸⁸ Przeworski e outros apontam que a expectativa de vida de uma democracia presidencial é de cerca de 20 anos, enquanto em uma democracia parlamentarista tal expectativa é de 71 anos. Cf. PRZEWORSKI, Adam *et al.* O que mantém as democracias? *Lua Nova*, São Paulo, n. 40-41, p. 113-135, 1997. Ou seja, em tese, a longevidade da democracia é consideravelmente maior sob o parlamentarismo do que sob outros arranjos institucionais.

⁸⁹ Cf. KELSEN (2001, p. 23-203).

⁹⁰ Para Kelsen, o conceito de liberdade como ausência de domínio transmuda-se para que seja possível o convívio em sociedade, para uma ideia de liberdade enquanto capacidade de autodeterminação política, destacando que liberdade e igualdade somente são possíveis quando há uma ordem social. Nesse contexto, na liberdade enquanto autodeterminação política aquele que é obrigado a algo o é por sua vontade, ou seja, participa e legítima a criação daquela ordem que o obriga. Trata-se, como reconhece o autor, de idealização, haja vista que, para que isso fosse possível, seria necessária a unanimidade, a fim de que qualquer mudança em tal ordem fosse possível. Assim, a aproximação possível de tal autogoverno dentro de uma ordem social, segundo o autor, é o princípio da maioria, para que o menor número possível de pessoas não seja governado pela própria vontade. Ainda que se cuide de uma liberdade limitada diante da relação conciliatória imposta pela democracia aos antagonismos da maioria e da minoria, trata-se de solução preferível à via revolucionária, justamente por ter como realidade a paz. Cf. KELSEN (2001, p. 27-34, 78). Trata-se de uma noção interessante, fortemente imbuída de um sentido ético de tolerância, dentro de um marco de representação como liberdade e divisão do trabalho, no qual os antagonismos se resolvem por meio de compromissos e conciliações, dentro de uma institucionalidade apta a preservar as minorias contra as maiorias eventuais.

majoritário, que é a aproximação possível do ideal de autonomia. Tais conjunções, em contexto de Estados grandes, são a resposta adequada para que haja o progresso técnico.

Outro aspecto fundamental é que tal feição de órgão colegiado e representativo, que é da própria essência da instituição parlamentar⁹¹, acaba por ser, até mesmo por sua anterioridade⁹², a raiz de todos os demais sistemas. Dito de outra forma, nenhum sistema de governo prescinde de um órgão de tipo parlamentar⁹³, seja um sistema presidencial, seja uma monarquia constitucional, seja um sistema semipresidencial. O que na realidade ocorre são ajustes institucionais no próprio sistema parlamentar, gerando variações possíveis na relação entre governo e Parlamento dentro da tipologia parlamentar, ou então opções que, mesmo partindo de uma instituição parlamentar, ao buscar seu aprimoramento ou sua superação, acabam por gerar outros sistemas⁹⁴.

Por se tratar de um órgão representativo, é necessário destacar que a representação cuida da ideia basilar de dar voz às diferentes forças e coletivos que compõem a ordem social e são por ela submetidos, atendendo ao postulado fundamental de autodeterminação política, de autogoverno com respeito à liberdade e à igualdade, isto é, de somente ser obrigado por uma norma de cuja criação se participou, ou que se legitimou por meio de órgãos representativos regularmente eleitos.

⁹¹ O próprio termo parlamentarismo decorre da proeminência dessa instituição denominada Parlamento.

⁹² O Parlamento remonta sua tradição aos períodos medievais, com as Cortes Gerais europeias, muito embora existam profundas diferenças entre tais instituições e seus respectivos contextos. No entanto, tais cortes são o embrião pressuposto da própria instituição Parlamento. Cf. MORAES (2013, p. 9).

⁹³ Kelsen assinala que a formação de um órgão de tipo parlamentar, colegiado, no processo de criação de normas é uma tendência da própria evolução social, e que mesmo monarquias autocráticas possuíam órgãos colegiados consultivos que exerciam grande influência sobre os próprios monarcas, bem como o próprio modelo soviético, ao buscar a superação da instituição Parlamento e da democracia burguesa, acabou criando um sistema com diversos parlamentos. Cf. KELSEN (2001, p. 50-51). Nesse particular, conveniente destacar que o próprio sistema parlamentar inglês tem como antecedente histórico um colegiado de nobres que assessorava o rei. Segundo Weber, colegiados surgidos para assessoria de monarcas também tinham como propósito a redução das responsabilidades do monarca. Cf. WEBER (2004a, p. 45-48). Até mesmo porque a alternativa a um órgão colegiado e representativo é a formação de um órgão singular, absoluto, concentrando poderes, o que não é outra coisa que não a autocracia.

⁹⁴ Para evitar confusões, tal afirmação merece algum aprofundamento. Não se pode olvidar que o presidencialismo é posterior ao parlamentarismo, mas este, quando das opções realizadas na convenção da Filadélfia, ainda não tinha sua característica decisiva: a responsabilidade política do gabinete, que surge justamente após a independência das 13 colônias. Nesse contexto, o parlamentarismo não era visto como uma opção, por ser associado à monarquia, cf. CHEIBUB; ELKINS; GINSBURG (2011). Além disso, não permitia a separação de poderes. De qualquer forma, mesmo o presidencialismo, forte na concepção de separação dos poderes, não prescindiu de um órgão de tipo parlamentar, sendo justamente esta a conformação-padrão do Poder Legislativo, ainda que dividido bicameralmente para evitar a concentração de poder. Ou seja, ainda que buscassem evitar o sistema inglês, criaram um parlamento bicameral constituído segundo princípios e propósitos distintos, mas cujas casas seguem sendo órgãos colegiados e representativos, responsáveis pela edição de normas gerais, tal qual o Parlamento. Na França, a opção semipresidencial decorreu justamente das insuficiências das experiências parlamentares da Terceira e da Quarta República francesas. Em ambos os casos, os sistemas acabaram partindo do parlamentarismo, buscando a superação de suas falhas com ajustes institucionais, mas sem prescindir de um órgão de tipo parlamentar.

Justamente no interior de tal órgão representativo⁹⁵ é que as forças sociais representadas, seus interesses e seus antagonismos, têm condições de se contrapor, mudando ou mantendo o *status quo*, a depender da conformação da maioria.

Segundo Schmitt⁹⁶, o parlamentarismo funda-se na dialética de opiniões em um debate público; justamente daí, de tal correlação de forças digladiando-se, surgirá um equilíbrio, uma verdade. Trata-se, para tal autor, de uma máxima, sobretudo, liberal, a concorrência e o entrechoque até o ponto do surgimento de um equilíbrio entre as forças⁹⁷.

⁹⁵ A noção de representação política é complexa e comporta variadas interpretações. Em geral, o que se pode afirmar é que, por essência, o poder possui um caráter oligárquico, que é sempre exercido por elites, por um pequeno número de pessoas, algo que não necessariamente decorre de uma ascendência econômica, mas que por via de regra está a ela correlacionado. Nesse contexto, Rancière afirma que a representação originalmente era um alibi pelo qual as elites exerciam o poder sem arruinar o princípio democrático que fundava o próprio governo. Era, nesse contexto, uma espécie de busca por legitimação. Daí porque tal autor sugere que o que é chamado de democracia representativa seria mais adequadamente denominado sistema parlamentar, tratando-se de um sistema fundado no privilégio das elites e que evoluiu diante da própria luta democrática. Nesse contexto, considera exemplificativo o sufrágio universal, tendo-o como surgido da oligarquia, alterado pelo combate democrático, constantemente reconquistado pelas elites e seus candidatos, sendo que estes não podem eliminar o risco eleitoral. Cf. RANCIÈRE (2006). Nesse passo, consigna tal autor que o poder é oligárquico, pois sempre implicará o governo de poucos sobre muitos. Disso, cabe destacar que mesmo processos revolucionários acabam sendo conduzidos por elites. Nesse particular, cf. SCHMITT (1998) em seus apontamentos acerca de dominação de elites, em uma espécie de “jacobinismo intelectual”, e a legitimação de tal processo a partir de Hegel. Nesse contexto, considerando haver uma ordem social, um nucleamento de poder do qual emanam comandos, é de se compreender que tal poder acaba, até por critérios numéricos, sendo exercido por uma minoria sobre uma maioria, e para que seja funcional são necessárias algumas ficções e convenções, entre as quais a representação. Isso porque, ainda que os detentores do poder gozem de independência relativamente a seus eleitores, em tese, aquela atuação e o grupo de ideias que ela representa foram validados por uma maioria numérica em casos de sistemas majoritários, ou por uma parcela do eleitorado em sistemas proporcionais. Kelsen coloca a representação como uma ficção, sendo inviável extraí-la da noção de soberania popular, mas viável diante da noção de liberdade possível em uma ordem social somada ao conceito de divisão do trabalho cf. KELSEN (2001, p. 23-203). Já Schmitt entende que a soberania popular é um mito, uma teologia política, tal qual era a legitimação divina do poder no absolutismo. Cf. SCHMITT (1998). Em termos sociológicos, Weber, como dito anteriormente, aponta o Estado como detentor do monopólio do uso legítimo da força em dado território, consistindo em uma empresa de dominação do ser humano por seu semelhante que só existe caso os dominados se submetam à autoridade dos dominadores. Assim, conceitua, a partir de formas puras legitimadoras da dominação (tradicional, carismática e legalista), que para a continuidade de tal dominação é fundamental a atividade dos súditos orientada para a obediência aos senhores que pretendem controlar o monopólio da força (o núcleo administrativo de poder, o que por si só pressupõe o exercício do poder por poucos) e que haja controle dos bens materiais aptos ao exercício de tal força. Cf. WEBER (2004a, p. 33-36). Nesse ponto, é possível compreender que a noção de democracia representativa funciona como uma ficção legitimadora, a partir do critério de eleições competitivas, sufrágio universal, do próprio exercício do poder pelas elites políticas. Mesmo que o resultado das deliberações parlamentares ou propostas do governo não seja de fato a vontade do povo, a noção de representação acaba funcionando como liame legitimador dentro de uma noção de autonomia – haja vista que quem exerce o poder em tal contexto foi eleito para tal fim –, justificando a obediência aos comandos daquela ordem social pelos que são a ela submetidos. Tudo isso em meio a uma disputa pelo poder por elites representativas de interesses e grupos específicos, e independentemente do desenho institucional.

⁹⁶ Cf. SCHMITT (1998).

⁹⁷ Não é necessário muito para notar que Schmitt não é entusiasta do Parlamento; ao contrário, tece profundas críticas. Tais críticas são feitas ao sistema parlamentar, mas na realidade se voltam contra o liberalismo, haja vista que a democracia e o parlamentarismo são vistos como formas cujo conteúdo é a amálgama de valores do racionalismo liberal. Nesse ponto, tanto as concebe como formas que afirma que a própria democracia, a depender das associações feitas pelos atores históricos, pode ser reacionária e conservadora.

Kelsen, até mesmo em contraposição a Schmitt e fiel à sua concepção relativista epistemológica, postula que os debates parlamentares, com discussões e contrapontos, não se propõem à busca por uma verdade absoluta, mas sim relativa, que é justamente um compromisso entre a maioria e a minoria, dentro de um sentido ético de tolerância⁹⁸, de conciliação de tais antagonismos.

O parlamentarismo enquanto sistema e o Parlamento enquanto instituição suscitam questionamentos, vislumbres e perspectivas, umas mais românticas, outras mais empíricas, algumas otimistas, outras pessimistas. O fundamental é que, tanto como ideia quanto como instituição em termos práticos, o parlamentarismo surgiu como um sistema capaz de dar representação popular na luta contra a autocracia da monarquia absoluta, mantendo-se desde então como instituição representativa mundo afora, gerando novos sistemas, novas possibilidades, mas sempre constante na realidade política.

Nesse particular, a Inglaterra é o principal exemplo de tal processo. O Parlamento lá surge como um mecanismo de limitação do poder real, sendo o caso europeu mais antigo de enfrentamento revolucionário bem-sucedido do absolutismo monárquico, na alvorada do liberalismo enquanto ideologia política. Não à toa, a Revolução Inglesa, com epíteto de Gloriosa, acabou por executar um monarca mais de um século antes da Revolução Francesa. Tal processo impactou o mundo, inspirando novos movimentos revolucionários e colocando o Parlamento como a instituição capaz de guerrear o poder monárquico em favor das liberdades individuais. Os ajustes sofridos com o passar do tempo pelo Parlamento inglês também serviram para conformar a instituição nos moldes atuais, justamente os que foram objeto de exportação⁹⁹.

Nesse contexto, não há como não considerar o modelo inglês como a tipologia básica para o sistema parlamentar, tanto por sua anterioridade histórica como por ter

A crítica de Schmitt centra-se na perspectiva de que o parlamentarismo traiu os princípios de sua própria fundação, justamente o debate público, transparente, ao observar que “hoje em dia” o plenário tornou-se mera formalidade vazia, pois os acordos são feitos em segredo, nos gabinetes e em comissões cada vez menores. Nesse contexto, aponta que a política dos segredos e dos gabinetes era típica do Antigo Regime e, portanto, a abertura, a publicidade e a transparência enquanto princípios norteavam justamente o sistema de governo que se opunha ao Antigo Regime. No entanto, na prática foi retomada a política de deliberações em segredo, por meio da qual os grandes interesses se fazem valer. Com isso, os princípios foram abandonados, tornando as próprias prerrogativas parlamentares vazias de sentido. É nesse de falha com suas próprias bases principiológicas que Schmitt vê a crise do parlamentarismo, como algo que já estava ali, mas se acentuou justamente diante da concorrência de outros mitos (teologias políticas) que se colocavam como alternativas no início do século. XX. Cf. SCHMITT (1998).

⁹⁸ Cf. KELSEN (2001).

⁹⁹ Como dito anteriormente, o parlamentarismo inglês influenciou fortemente a Europa, sendo o sistema utilizado no contexto das monarquias constitucionais, bem como quando da derrubada de tais monarquias. Outros países mundo afora, que no passado foram colônias inglesas, também se valeram do parlamentarismo.

inspirado a maioria dos sistemas parlamentaristas pelo mundo. É relevante, assim, uma breve explanação de ordem histórica, para melhor ilustrar os porquês institucionais antecedentes à conformação das relações de poder.

A evolução histórica de tal modelo enuncia um processo no qual a concentração de poder migrou gradativamente do monarca para o Parlamento. Historicamente, o absolutismo inglês não foi tão pujante quanto o de outros países europeus¹⁰⁰, por razões como a ausência de uma burocracia organizada, de um exército permanente¹⁰¹, além do fato de que o apogeu econômico inglês só foi alcançado posteriormente, graças à Revolução Industrial. A partir de então se impôs um domínio ainda maior dos mares pela marinha mercante inglesa¹⁰².

A antiguidade do modelo também se demonstra na série de documentos que conformam sua Constituição. Um primeiro movimento nesse sentido viu-se com a submissão da coroa aos interesses do baronato, com a demonstração de força e organização dos vassalos quando impuseram ao Rei João Sem-Terra a *Magna charta*, em 1215¹⁰³. Após, o corpo de conselheiros do rei passou a ser composto dualmente em virtude das classes de origem dos integrantes¹⁰⁴. A partir de então, o “conselho” tornou-se instituição constante na experiência britânica, cada vez ganhando mais autonomia e poder, em

¹⁰⁰ Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 32-36.

¹⁰¹ Em uma visão consideravelmente iconoclasta sobre a natureza da soberania popular, para Morgan o conceito se lastreou na ficção das virtudes e supremacia militar dos proprietários de terra na Inglaterra, que, segundo ele, prestou-se a substituir outra: a do poder divino dos reis. Tal ficção tinha como fundamentos a pretensa independência dos proprietários relativamente a benefícios financeiros espúrios, considerando sua própria independência financeira, que os tornava guardiões da liberdade e, conseqüentemente, de seus próprios direitos, aí incluída a propriedade. Por estas virtudes, e buscando defender tais cânones, essa parcela da população, organizada militarmente, seria a melhor defesa da população contra ameaças externas (tirania de monarcas, demagogos etc.) e internas (ameaça de tirania advinda da existência de um corpo militar permanente). Era uma propaganda pautada na perspectiva de que, em caso de guerras, eles teriam algo a perder, afinal eram proprietários ou possuidores; contudo, exaltava uma virtude e supremacia militar inexistente, visto que dificilmente camponeses agrupados esporadicamente para campanhas teriam condições de fazer frente a um exército profissional. No mais, o problema da manutenção de um exército profissional e permanente diz respeito ao custo imposto ao erário e a decorrente necessidade de majoração dos tributos, daí também sua conveniência para os setores que possuíam bens, além do risco que um corpo militar permanentemente organizado pode representar. Cf. MORGAN (1989, p. 153-173).

¹⁰² Em que pese o fato de a Inglaterra já gozar do *status* de potência naval desde o século XVII – algo natural até mesmo por sua geografia insular –, seu apogeu econômico por meio da marinha mercante tem grande correlação com sua industrialização, tendo em vista que, com o excedente produzido, havia a necessidade de se buscarem novos mercados, fornecidos de bom grado por Espanha e Portugal em seus domínios coloniais, que eram abastecidos pelas vias marítimas. Nesse particular, Furtado menciona que o domínio econômico inglês era incontestado, tido como um caso bem-sucedido de dominação sem os inconvenientes da posse colonial. Cf. FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2007. p. 63-71.

¹⁰³ A *Magna charta* foi sucessivamente confirmada por diversos monarcas. Cf. MORAES (2013, p. 8).

¹⁰⁴ Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004. p. 7.

constante processo de evolução, até a assunção das feições possuídas contemporaneamente.

A fragilidade do absolutismo inglês foi fundamental para que uma série de documentos com o propósito de limitar o poder do monarca inglês obtivesse êxito, em um constante processo de embate entre o Parlamento e o monarca, até o estabelecimento cultural e histórico do *Rule of law*. Nesse sentido, em conjugação com a *Magna charta*, na conformação da Constituição britânica¹⁰⁵, podemos destacar a *Petition of rights* de 1628 e, posteriormente, a *Bill of rights*, como resultado da Revolução Gloriosa.

Verdadeiramente, o Parlamento passou a se desenvolver com as características que hoje o concebemos após a Revolução Gloriosa de 1688. Tal processo revolucionário foi um dos últimos acontecimentos políticos relevantes no turbulento século XVII¹⁰⁶ para a Inglaterra. Em 1628, após a tentativa de limitar alguns dos poderes do monarca em questões tributárias, vedando prisões arbitrárias, entre outras restrições, teve início um longo período de instabilidade, marcado por guerra civil, deposição e execução do rei, culminando na breve experiência republicana conduzida sob a batuta de Oliver Cromwell. Com o falecimento deste, também se enterrou a experiência republicana, restaurando-se a monarquia em 1660. Esta perdurou somente até a Revolução Gloriosa de 1688, movimento que levou novamente à deposição do rei, porém sem romper com o regime monárquico, ante a assunção do trono por William de Orange, monarca holandês casado com a irmã do rei deposto.

O ponto fulcral de tal contenda que culmina com a assunção do trono por um monarca estrangeiro é a disputa entre católicos e protestantes. O rei deposto pretendia

¹⁰⁵ Não há, no Reino Unido, Constituição no sentido formal do termo, composta por um único documento. No entanto, no sentido material existem inúmeros documentos históricos, remontando a um passado distante, que em conjunto conformam materialmente a monarquia constitucional britânica até os dias atuais. Nesse particular é conveniente trazer o apontamento de Kelsen, no sentido de que o papel da Constituição, enquanto documento solene cuja alteração demanda maiorias qualificadas, é, em última instância, uma garantia das minorias políticas. Ou seja, as garantias oponíveis contra o Estado são, em verdade, garantias oponíveis contra a maioria por uma minoria qualificada, visto que governo da maioria não significa tirania da maioria. Ainda que a maioria seja quem governa, todo e qualquer governo pressupõe uma oposição viável, com garantias mínimas e chances de a qualquer momento assumir o poder, até mesmo para que haja democracia. Cf. KELSEN (2001, p. 67-78). Mas isso em termos substantivos. O que daí releva é que o caso inglês, por suas instituições e institutos, apesar da ausência de tal documento uno e solene, é uma democracia competitiva, com alternância no poder entre governo e oposição, em um equilíbrio entre maioria e minoria, mas isso por suas próprias práticas e história institucionais (não sendo esta a regra geral). No contexto europeu, salienta Moraes que a tendência foi a constitucionalização do Parlamento e sua sistemática, conferindo-lhe maior racionalização e eficiência. Cf. MORAES (2013, p. 11-12, 65-66).

¹⁰⁶ Começa justamente diante de tais acontecimentos a janela de oportunidade que permitiu a emancipação econômica dos Estados Unidos, ante a guerra civil da metrópole, que afrouxou o domínio sobre a mercancia das colônias, permitindo seu desenvolvimento. Cf. FURTADO (2007, p. 46-62).

retornar a Inglaterra à fé católica, enquanto Orange era protestante. A Europa inteira enfrentava conflitos entre Estados nacionais por razões de fé, com perseguições de um grupo pelo outro. O fato de Orange não ter encontrado forte resistência em sua invasão foi justamente em razão da promessa de manutenção do protestantismo como religião na Inglaterra. Ele seria coroado como monarca consorte, podendo governar enquanto vivesse sua esposa, condição por ele não aceita, de modo que o Parlamento somente consentiu em coroá-lo por direito próprio após impor-lhe a *Bill of rights*, de 1689, momento a partir do qual o Parlamento ganhou centralidade na dinâmica dos poderes na Inglaterra, nunca mais perdida.

O *impeachment* historicamente era a ferramenta usada pelo Parlamento para a responsabilização de detentores do poder, mas no século XVIII, ante o surgimento da responsabilidade política do gabinete perante o Parlamento, tal figura perdeu sua importância na qualidade de ameaça, porque o *impeachment* tinha caráter de processo judicial, implicando, para além da destituição, sanções corporais¹⁰⁷; suas penas não eram suscetíveis de anistia real¹⁰⁸, de modo que se tratava de algo muito mais complexo e moroso do que a configuração da responsabilidade política do gabinete, do governo baseado na confiança da maioria do Parlamento.

Mas, para ser possível o surgimento da responsabilização do gabinete, pressupunha-se a existência de um gabinete exercendo as funções de governo. Isso se deu em razão da assunção do trono inglês por monarcas estrangeiros da casa de Hanôver, por conta da própria linha sucessória, que excluía católicos da sucessão¹⁰⁹. Diante da falta de ambientação de tais monarcas com a realidade inglesa, um de seus ministros era responsável pela condução do governo em nome do rei. Considerando isso e a ameaça ao gabinete representada pelo processo de *impeachment* a ser conduzido no Parlamento, o corpo legislativo gradativamente foi incorporando poderes e obrigando os ministros que dele dissentiam a renunciar. Isto culminou na necessidade de compatibilização entre o gabinete e a maioria parlamentar, uma identidade de cores e propostas, para que o gabinete pudesse perdurar.

¹⁰⁷ Barros pontua que o surgimento do *impeachment* remonta aos séculos XIII e XIV, quando as casas parlamentares passaram a investigar e punir indivíduos em razão do clamor popular. Mas é um antecedente remoto, de modo que, com o passar do tempo, tornou-se uma arma eficaz na mão da Câmara dos Comuns para responsabilizar ministros do rei e outros detentores de cargos. A respeito, cf. BARROS (2017a).

¹⁰⁸ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 173-178.

¹⁰⁹ Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 173-178); cf. também MORAES (2013, p. 167-169).

Segundo Ferreira Filho¹¹⁰, em 1782, pela primeira vez um primeiro-ministro perdeu o cargo em razão da desconfiança do Parlamento relativamente à condução política. Tal fato decorreu fundamentalmente da independência das colônias da América do Norte. A legitimação do gabinete passou a ser dual, pois dependia da aprovação deste por parte do Parlamento e por parte do monarca, dinâmica que se alterou a ponto de, nos dias atuais, a continuidade do gabinete somente depender da confiança do Parlamento, ainda que haja uma chancela formal do monarca, mas de ordem muito mais simbólica que concreta.

A anterioridade histórica, quase sacrossanta, das instituições do parlamentarismo inglês, com a absoluta supremacia do Parlamento, faz com que o sistema dispense uma Constituição escrita, rígida, formalmente unificada em um único documento. Pauta-se, assim, por uma série de documentos, práticas e costumes já consagrados em períodos remotos¹¹¹ e que conformam o desenho institucional, sob a forma de uma monarquia parlamentar de Constituição flexível¹¹². Segundo Barroso¹¹³, o sistema inglês não possuía qualquer forma de controle de constitucionalidade até a adoção, em 2005, do *Constitutional reform act*, implementado em razão de recomendações feitas pela comunidade europeia, algo coerente com o pacto europeu de direitos humanos.

Diante de tais considerações, que perfazem uma singela síntese da relevante história institucional do parlamentarismo inglês, cumpre analisar suas principais características na composição da tipologia básica do que se considera um sistema parlamentarista.

A doutrina da separação dos poderes, que influenciou fortemente tanto a Revolução Americana¹¹⁴ quanto a Francesa¹¹⁵, não se encontra, até mesmo por uma questão cronológica, pressuposta na Constituição inglesa. Inclusive, o grande teórico de tal concepção, Montesquieu, baseou-se em uma idealização da experiência inglesa para

¹¹⁰ Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 173-178).

¹¹¹ Tome-se, por exemplo, o veto real. Mesmo a despeito de não ter sido formalmente revogado, caiu em desuso, não tendo sido utilizado desde o início do século XVIII. O costume, portanto, é a sua não utilização. Cf. BARROSO (2013, p. 32-36). Cf. também BARROS (2017a).

¹¹² Se o Parlamento é a autoridade suprema e não existem para as leis constitucionais quórums ou procedimentos específicos, questões formais, em verdade, a única diferença entre a Lei e a Constituição é o seu conteúdo, sua matéria. Isto gera implicações, inclusive, em qualquer perspectiva ou possibilidade de controle de constitucionalidade.

¹¹³ Cf. BARROSO (2013, p. 32-36).

¹¹⁴ A influência das ideias de Montesquieu é explícita nos escritos de Madison. Nos “Federalistas” n^{os} 47 e 48 é evidente a defesa das ideias segundo as quais a concentração de poder leva à tirania e ao despotismo, advogando fortemente pela doutrina da separação dos poderes. Cf. MADISON (2018b, 2018c).

¹¹⁵ Tal noção encontra-se, inclusive, presente no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de onde se extrai que: “Não há Constituição em toda sociedade cuja garantia dos direitos não esteja assegurada, nem esteja determinada a separação dos Poderes”. Cf. FRANÇA. *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789*. Paris, 1789. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>. Acesso em: 15 dez. 2017. Tradução nossa.

elaborar sua célebre receita de organização do poder político. Nesse sentir, cabe destacar que na experiência inglesa o Judiciário não se encontra organicamente separado do Parlamento, que por seu turno é o fiador do gabinete que tem origem em seus quadros. Assim, não há de fato separação dos poderes na Inglaterra¹¹⁶, mas uma profunda inter-relação.

O monarca possui a qualidade de chefe de Estado, goza de prestígio e influência, mas sem poderes de fato, possuindo um apelo mais simbólico¹¹⁷. Quem chefia o governo é o primeiro-ministro, que cuida das questões internas e externas do varejo político e dos interesses do país. Acaba, na prática, sendo alçada a tal cargo a liderança do partido majoritário, ou de maior bancada na coalizão majoritária, de modo que o primeiro-ministro é, em verdade, o representante de uma maioria parlamentar eventualmente formada¹¹⁸. Assim, não há previsibilidade *ex ante* do período total em que ficará à frente do governo: sua permanência depende da confiança da maioria parlamentar que o alçou ao cargo, de modo que, para manter sua base disciplinada, ele tem a possibilidade de dissolver o Parlamento e convocar eleições antecipadas¹¹⁹, algo coerente com o fato de ser também ele um parlamentar, não havendo, portanto, ingerência de um órgão externo sobre outro. Trata-

¹¹⁶ Tal afirmação é feita peremptoriamente por Madison no “Federalista” nº 47, ao dizer que basta um vislumbre singelo à Constituição britânica para notar que não há separação de poderes. Cf. MADISON (2018b). Nesse contexto, como mencionado anteriormente, o presidencialismo distanciou-se do parlamentarismo, mas não prescindiu de um órgão de tipo parlamentar, dois no caso, algo até coerente com sua aplicação prática das formas mistas de governo (nos termos propostos por Montesquieu) e da república romana (nesse particular, cf. BARROS, 1987), mantendo um elemento monárquico (a Presidência), um aristocrático (o Senado) e um democrático (a Câmara). Dessa forma, o parlamentarismo acaba sendo, por sua antiguidade histórica como órgão colegiado e representativo, o ponto de partida de outros sistemas, até mesmo quando negado, como ocorreu no caso do surgimento do presidencialismo.

¹¹⁷ Veja-se, por exemplo, o já mencionado desuso do veto por parte do monarca. Na Constituição da Espanha de 1978, o sistema de monarquia parlamentar ainda reserva algumas competências ao rei, que tem o dever de sancionar as leis, mas não possui o poder de veto nos termos do art. 62, que foi outorgado ao Senado, cf. BARROS (1987). No mais, os atos praticados pelo rei da Espanha devem ser referendados pelo presidente do governo, nos termos do art. 64. Mesmo porque, nos termos do art. 56, o rei não está sujeito à responsabilização. De sorte que as competências que existem são praticadas nos termos do governo da maioria. Cf. ESPANHA. [Constituição (1978)]. *Constitución española*. Madrid, 1978. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20090117221451/http://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2018.

¹¹⁸ Moraes ressalta que o primeiro-ministro, o *primus inter pares*, poderia em tese ser escolhido de qualquer uma das Câmaras, tanto a dos Lordes quanto a dos Comuns, haja vista que o Parlamento é composto pelas duas. A escolha, no entanto, passou a ficar restrita à Câmara dos Comuns, justamente por uma questão de representatividade popular, apontando, nesse contexto, que a preferência, no contexto da nomeação de Churchill como primeiro-ministro, recaía sobre Halifax; mas este, além de hesitar por receios partidários (de falta de apoio), também era integrante da Câmara dos Lordes. Cf. MORAES (2013, p. 167-169).

¹¹⁹ Em 2017, viu-se a utilização de tal competência pela primeira-ministra Theresa May. Após a votação do Brexit e necessitando negociar questões de transição com a União Europeia, a primeira-ministra convocou novas eleições, com vistas a aumentar a base de seu governo, almejando a elevação do número de parlamentares do Partido Conservador. Contudo, o resultado eleitoral reduziu os assentos de seu partido, que acabou por perder a maioria unipartidária que possuía, impondo-se a formação de uma coalizão bipartidária, com o Partido Democrático Unionista (DUP), partido conservador irlandês que possui menos de dez representantes no Parlamento inglês.

se de uma interessante ferramenta para manutenção da disciplina da base partidária, uma vez que tanto o Parlamento pode dissolver o gabinete¹²⁰ como o gabinete pode dissolver o Parlamento, com o que, na teoria, são evitados impasses.

No mais, há delegação legislativa do Parlamento para o gabinete, em determinados termos. Isto não configura um absurdo, tendo em vista que o gabinete é representativo da maioria parlamentar que governa¹²¹. Há uma fusão de fato, em um mesmo corpo, das funções típicas de Executivo e de Legislativo, em uma relação equilibrada, pois pautada por um sólido quadro partidário¹²² em um modelo de escrutínio de distritos uninominais pelo sistema majoritário.

Nas feições basilares do parlamentarismo que foram produto de exportação, haja vista que se trata de um sistema versátil e adaptável, o corpo legislativo tem supremacia. A supremacia pode ser mitigada por poderes mais ou menos simbólicos do monarca, ou mesmo compatibilizada com um sistema presidencial, gerando um híbrido. Trata-se de um sistema de governo que convive bem tanto com a forma republicana quanto com a monárquica. Na seleção de seus membros, é possível utilizar tanto sistemas proporcionais¹²³ quanto majoritários. Pode, ainda, conformar-se de forma unicameral ou

¹²⁰ Cabe aqui a menção a Pérez-Liñán, que, em observação à série de *impeachments* presidenciais na América Latina nos últimos 25 anos, aponta para uma espécie de parlamentarização do presidencialismo, diante do próprio esgarçamento do instituto para remover presidentes minoritários dentro de contextos de crise econômica, manifestações populares e radicalização (polarização) de elites políticas. Cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018, p. 1-15). O interessante de tal percepção é que demonstra tal parlamentarização de um só lado, haja vista que, diversamente do que ocorre com o primeiro-ministro, que pode dissolver o Parlamento e convocar eleições antecipadas, no caso desta parlamentarização não se deu ao Executivo a opção de dissolução do Parlamento e convocação de eleições antecipadas.

¹²¹ Há uma tendência à concentração de poderes no gabinete, por conta das próprias necessidades do Estado moderno, que demanda soluções ágeis, incorporadas a programas econômicos e sociais amplos. Essa perspectiva de concentração é uma tendência de racionalização, diante do contexto, tanto que, diante dessa necessidade de constituição de um órgão Executivo, outros países acabaram optando por sistemas híbridos. O exemplo histórico é a experiência alemã de Weimar. Cf. MORAES (2013, p. 64-66).

¹²² Existem dois grandes partidos – o Conservador e o Trabalhista – que, apesar de visões contrapostas em determinadas matérias, têm-se alternado na condução da política do Reino Unido há bastante tempo. Também há outros partidos e a própria eleição de 2017 demonstrou isso, sendo possível a conformação de uma coalizão bipartidária; no entanto, há um considerável lapso temporal, o gabinete ou é conservador ou trabalhista.

¹²³ Nesse particular, Kelsen é um defensor do sistema proporcional, entendido como a aproximação possível com a unanimidade dentro do contexto de ver-se obrigado somente pela própria vontade. Isso porque, em sua visão, com os votos em lista, na prática ocorre uma eleição sem derrotados, em que cada qual é eleito com votos próprios e sem votos contrários. Não há contraposição de votos entre partidos, mas cada qual com os votos de sua parcela do todo social, transmudando-se tal votação em assentos parlamentares. Nesse particular, menciona a possibilidade de formação de inúmeros e pequenos partidos, mas que em tal contexto basta que se formem coalizões, nas quais sejam dispensadas divergências menores em prol de princípios comuns, considerando ser muito mais fácil o estabelecimento de diálogos de tal jaez no interior do Parlamento do que no âmbito da própria população, inflamada pelas paixões partidárias. Cf. KELSEN (2001, p. 67-78). Tais ideias, mesmo sendo idealizações, mostram-se como algo lógico e coerente com a concepção de uma ética de tolerância, conciliação e compromisso que permeia a teoria democrática de

bicameral, ser utilizado em estados unitários ou federativos. Tais peculiaridades acabam dependendo da própria evolução institucional de cada país, das opções realizadas em contextos históricos específicos.

O fundamental é que, onde há sistema parlamentar, o chefe de governo – o primeiro-ministro ou outro termo que o designe – governa baseado na confiança de seus pares, permanecendo no cargo enquanto perdurar tal confiança¹²⁴. Trata-se de uma legitimação una para as funções executivas e legislativas, isto é, o eleitorado elege seus representantes, que alçam o parlamentar líder do partido majoritário ao cargo de chefia. Não existem mandatos fixos para o chefe de governo nem conflitos de legitimidade¹²⁵ em casos de impasse, pois o Parlamento é que alça um de seus membros à chefia de governo.

O sistema evoluiu para incorporar elementos de dissipação de tensão política. O risco obviamente é sua degeneração nos casos de sistemas de alta fragmentação político-partidária, impedindo a formação de coalizões de governo, ou gerando governos muito breves, com o que a instabilidade política somente aumenta e, com ela, outros efeitos colaterais de um período de ingovernabilidade. Portanto, tal sistema pressupõe um sistema partidário sólido e disciplinado. Não é a adoção do sistema que conduz à disciplina, mas um sistema partidário sólido que permite a existência do sistema¹²⁶.

Kelsen, uma vez que o diálogo e a busca de pontos comuns passam a ser fundamentais ante a ausência de uma força política majoritária e hegemônica.

¹²⁴ Há que distinguir também, entre os sistemas parlamentares, aqueles onde há um primeiro-ministro com alguma solidez em termos de ditar a política, em relação a outros onde não há grandes distinções entre sua figura e a dos demais ministros que compõem o gabinete. O primeiro caso é considerado por Sartori como um híbrido, um governo semiparlamentar, onde há “um primeiro entre desiguais”, enquanto o segundo é considerado menos viável por se tratar de uma forma pura, onde há “um primeiro entre iguais”. Nesse contexto, ele considera o modelo inglês semiparlamentar e a França da Terceira República como um modelo parlamentar puro. Cf. SARTORI (1993). Schmitt aponta uma contradição nesse aspecto: é que o gabinete funciona como uma comissão do Parlamento, que o representa e que depende de sua confiança, podendo ser destituído a qualquer tempo. Mas o mesmo não ocorre com o Parlamento, que em tese é uma comissão representativa do povo. Ou seja, o povo não tem a capacidade de desconstituir o Parlamento, enquanto este pode desconstituir o governo. Cf. SCHMITT (1998).

¹²⁵ Sobre a questão de conflitos de legitimidade, para Linz, no parlamentarismo a legitimação é una, ou seja, o gabinete sabe que governa enquanto detém a confiança da maioria. Já no presidencialismo há uma legitimação dual, haja vista que tanto o Executivo quanto o Legislativo possuem legitimidades independentes. Nesse contexto, considera tal autor que o presidencialismo é muito mais suscetível de crises e rupturas caso haja conflitos entre o governo e a maioria parlamentar. Cf. LINZ (1990).

¹²⁶ Sartori assinala que a mera alteração, por exemplo, de um sistema presidencial para um parlamentar em países com sistemas partidários pouco disciplinados, com legendas de aluguel (toma como exemplo o Brasil em sua exposição) e alta independência, é tentar curar o mal eventual de um sistema presidencial com um mal igualmente grande que seria um sistema parlamentar instável. De modo que os sistemas funcionam bem se existirem as condições para que eles assim funcionem. Sobre o tema, cf. SARTORI (1993).

1.3 Sistema semipresidencial

Exploradas as questões concernentes ao parlamentarismo em suas feições mais básicas, afigura-se como oportuna uma singela exposição sobre a experiência constitucional francesa¹²⁷ na conformação de seu sistema de governo: o semipresidencialismo¹²⁸. No caso francês, as configurações desse sistema são devidas também a peculiaridades históricas no processo de evolução das instituições, mas que chamam a atenção¹²⁹ por seu êxito, debelando falhas relativas à instabilidade vivida anteriormente em tal país, em duas experiências parlamentaristas. Além disso, tal sistema

¹²⁷ Como mencionado anteriormente, a opção pela exposição acerca do modelo francês se dá em razão de sua popularidade, o que não impede de fazer breves destaques com relação ao modelo semipresidencial português. Cabe destacar que, formalmente, o presidente português perdeu parcela de suas prerrogativas em 1982, o que não retira sua importância, haja vista o alerta de Duverger (cf. DUVERGER, 1980) relativamente à questão dos poderes “de fato” gozados pelo presidente francês, sendo justamente estes que o tornam poderoso quando goza de maioria. De qualquer forma, segundo Amorim Neto e Lobo o semipresidencialismo foi a solução adotada em Portugal diante do próprio contexto de redemocratização do país após a Revolução dos Cravos. Havia a necessidade de dar conta da questão militar, haja vista que os militares tiveram papel fundamental na queda do “salazarismo”. Assim, o primeiro presidente deveria ser um militar, comandante supremo sobre a revolução, dotado de controle sobre os órgãos relevantes no processo de transição (posteriormente substituídos). Com a assunção do poder pelos civis em 1982 e a plena reinstitucionalização do país, as competências formais do presidente foram consideravelmente diminuídas. Por esse motivo, analistas consideram inclusive que, com isso, Portugal deixou de ser um país semipresidencial, tornando-se parlamentarista. Com a redução dos poderes do presidente também foram reduzidos os poderes do gabinete e aumentados os do Parlamento, no concerto dos atores. Contudo, relativamente ao veto, este acabou sendo expandido, além de terem sido preservadas as competências do presidente para nomeação e demissão de cargos elevados na administração, bem como no comando das Forças Armadas, com consultas à Suprema Corte, mas sem poderes de nomeação e demissão sobre o gabinete (salvo em circunstâncias especiais), como ocorreu de 1976 a 1982. Nesse contexto, Amorim Neto e Costa Lobo observam que em períodos de coabitação, que não foram poucos, os vetos presidenciais aumentam, além de se valer da comunicação pública relativamente a determinados tópicos, dirigindo “por fora” a agenda deliberativa, o que mostra que, mesmo a despeito de formalmente ser menos poderoso, o presidente português segue sendo um ator político relevante no processo decisório. Concluem, com isso, tais autores que o presidente português tem relevância maior do que sugere uma leitura singela do texto constitucional, agindo inclusive de forma mais livre em termos de intervenções fáticas quando se encontra já em seu segundo mandato, por encontrar-se livre das amarras da reeleição. Cf. AMORIM NETO, Octavio; LOBO, Marina Costa. Portugal’s semi-presidentialism (re)considered: an assessment of the president’s role in the policy process, 1976-2006. *European Journal of Political Research*, [s. l.], v. 48, p. 234-255, 2009. Barros afirma que em Portugal o escopo era o de limitação dos poderes (inclusive os do Parlamento); por isso, em um primeiro momento, diante da Revolução dos Cravos, houve o Conselho da Revolução, cuja função precípua era a de aconselhamento do presidente e garantia das instituições. Cf. BARROS (1987).

¹²⁸ Elgie assinala que o conceito de semipresidencialismo foi proposto por Duverger na década de 1970. Cf. ELGIE, Robert. Three waves of semi-presidential studies. *Democratization*, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 49-70, 2015. O próprio Duverger menciona que a ideia e a designação surgiram no início dos anos 1970, ao comparar o sistema de governo francês com outros nos quais há um presidente independente, eleito por sufrágio universal e com poderes, coexistindo com um governo fundado na confiança do Parlamento. Cf. DUVERGER (1980).

¹²⁹ Sartori, como mencionado, aponta as falhas dos sistemas puros, defendendo sistemas híbridos, como a alternativa semipresidencial. Em sua visão, há em tais híbridos a estabilidade, eficácia e flexibilidade dos dois mundos, parlamentar e presidencial. Cf. SARTORI (1993).

tornou-se comum no continente europeu nos anos 1990¹³⁰, nas novas democracias que se institucionalizavam no período¹³¹. Com isso, e diante da quase perene crise política dos últimos tempos, o sistema acabou, até mesmo por influência de seus entusiastas, suscitando o debate sobre sua eventual viabilidade no Brasil¹³², mormente diante do contexto vivido.

Em termos de sistema de governo, a experiência francesa pode ser considerada um híbrido institucional, pois, a depender da distribuição de assentos entre governo e oposição, oscila entre feições mais próximas do parlamentarismo ou do presidencialismo¹³³. Como dito anteriormente, é possível se pensar na configuração de um sistema parlamentar em um regime republicano no qual exista a figura do presidente, diante da dualidade de funções entre a chefia de Estado e a chefia de governo, com o que tal sistema não será considerado semipresidencial, conforme os critérios de classificação. Exemplos concretos não faltam¹³⁴. Contudo, em tais casos as competências da chefia de Estado são mais modestas e

¹³⁰ Cf. AMORIM NETO; LOBO (2009).

¹³¹ Cf. ELGIE, Robert. Semi-presidentialism, cohabitation and the collapse of electoral democracies, 1990–2008. *Government and Opposition*, New York, NY, v. 45, n. 1, p. 29-49, jan. 2010.

¹³² A depender do critério de classificação, não seria o semipresidencialismo algo novo no Brasil. Observe-se que Mainwaring se refere à experiência vivida no período Goulart como semipresidencial. Cf. MAINWARING, Scott. Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation. *Comparative Political Studies*, [s. l.], v. 26, n. 2, p. 198-230, 1993b. Os critérios de classificação podem variar; por exemplo, Duverger considera um regime político como semipresidencial se o presidente é eleito por sufrágio universal e direto, possui poderes relevantes e tem como contraponto um primeiro-ministro ou um gabinete dependente da confiança do Parlamento. Cf. DUVERGER (1980). Trata-se de um critério com três elementos, mas que acaba tendo certa dose normativa relativamente aos poderes, justamente pela dificuldade de definição do que seriam poderes relevantes ou consideráveis. Diante disso, Elgie propõe outro critério, menos normativo e pautado por dois elementos constitutivos. Segundo tal autor, um país é semipresidencial se há um presidente eleito diretamente e com mandato fixo e um gabinete responsável perante o Parlamento. Cf. ELGIE, Robert. The perils of semi-presidentialism. Are they exaggerated? *Democratization*, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 49-66, 2008. Como se nota, a experiência parlamentar vivida no período Goulart pode ou não ser classificada como semipresidencial, de acordo com o critério utilizado. Barros, por exemplo, refere-se a tal período como “parlamentarismo bastardo”, cf. BARROS (1987).

¹³³ Cf. BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. *Revista de Direito do Estado: RDE*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 287-360, jul./set. 2006. Cabe aqui destacar o apontamento de Moraes no sentido de que os sistemas híbridos, semipresidenciais, respondem a uma necessidade surgida de racionalização do parlamentarismo, com a constitucionalização de seus ritos e com a configuração de um Executivo forte, tendência iniciada com a experiência de Weimar. Cf. MORAES (2013, p. 65-72).

¹³⁴ Barroso menciona o caso alemão, no qual o chanceler Schröder requereu ao presidente a dissolução do Parlamento e a antecipação das eleições. Com isso, acabou perdendo a maioria e ascendeu ao poder Angela Merkel. Porém, nota-se que a função do presidente é praticamente a de um monarca em uma monarquia parlamentarista. Cf. BARROSO (2006). Neste ponto, cabe recordar os apontamentos de Barros, no sentido de que no pós-guerra, para evitar-se a ascensão de um novo *fürher*, optou-se por um parlamentarismo mais radicalizado, com o esvaziamento da função executiva. Cf. BARROS (1987). Poderia também se mencionar o caso brasileiro, quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 4 de 1961, que instituiu o parlamentarismo no Brasil, reservando modestas competências ao presidente, cujos atos demandavam ratificação pelo primeiro-ministro como condição de eficácia. Algo que, dependendo do desdobramento concreto da relação e se o presidente possui maioria, pode significar um presidente poderoso em termos fáticos, ou então uma figura simbólica, ainda que dotada de prestígio e influência. Como mencionado em nota anterior, observando tal experiência brasileira, existem autores que consideram o período como semipresidencial. Cf. MAINWARING (1993b).

cerimoniais, menos adjuntas do varejo político do governo e da condução do dia a dia da pauta governamental. Não é o que ocorre no caso francês, haja vista a contraposição existente entre o presidente francês, que possui ampla gama de poderes, prerrogativas e é independente do Parlamento, e o gabinete, também com poderes e prerrogativas, porém afiançado pelo Parlamento.

É relevante observar, ainda, que Duverger¹³⁵ destaca a questão das maiorias parlamentares como fundamentais para saber se o país funcionará perfeitamente em conformidade com a Constituição ou não. Não que haja alguma atuação inconstitucional por parte do presidente¹³⁶, mas se a maioria parlamentar for coesa e disciplinada, ou o presidente dominará a agenda política a despeito de não gozar formalmente de poderes relativos ao varejo político, caso seja majoritário, ou então será simbólico, caso seja minoritário. Nesse contexto também tem relevância a questão da tradição, que pode impelir prerrogativas presidenciais para o desuso, ainda que não formalmente revogadas.

De sete países¹³⁷ considerados por Duverger em sua observação, em termos de funcionamento concreto, apesar dos poderes eventualmente possuídos, em três casos – Áustria, Irlanda e Islândia – o presidente, com exceção de raros episódios, possui papel simbólico. Em um dos casos, a França, o presidente acaba sendo poderoso na prática, por possuir o amparo da maioria, transformando o primeiro-ministro em chefe do *staff* presidencial¹³⁸. Por fim, em três casos – Finlândia, Weimar e Portugal – Duverger considera existir uma moderação institucional, uma estrutura diárquica¹³⁹.

¹³⁵ Cf. DUVERGER (1980).

¹³⁶ Neste ponto, existem questionamentos sobre os riscos de ruptura eventualmente gerados em um contexto de coabitação, ou mesmo de governos minoritários divididos, ou de coalizões instáveis, que impeliriam a uma atuação mais ostensiva da Presidência. Elgie assinala a existência de rupturas em diversos sistemas semipresidenciais, mas elas não são decorrentes de períodos de coabitação, ainda que em tese tal risco exista. Cf. ELGIE (2008). Cf. também ELGIE (2010). Apontando os riscos de rupturas em regimes híbridos, cf. MORAES (2013, p. 75-76).

¹³⁷ Segundo Elgie, em levantamento recente mais de 55 democracias são identificadas como semipresidenciais, número consideravelmente superior às sete experiências consideradas por Duverger, até mesmo pela crescente utilização de tal sistema pelas novas democracias a partir dos anos 1990. Cf. ELGIE (2010).

¹³⁸ É relevante notar que Duverger escreve tal texto no fim dos anos 1970 e início dos 1980. De modo que, até então, não tinha ocorrido na França aquilo que veio a ficar conhecido como coabitação, quando a coloração partidária da maioria divergiu da do presidente. Seja como for, é relevante sua observação no sentido de que o presidente francês possui de fato mais poderes do que se encontram insculpidos no texto constitucional de 1958, justamente por possuir maiorias que endossam suas pautas, com o que, mesmo a despeito da ausência de grandes poderes de ingerência no varejo político, a pauta e os rumos do governo são definidos pelo presidente, nos mesmos termos do mencionado acima com relação ao presidente português.

¹³⁹ Cf. DUVERGER (1980). Convém destacar que a observação de Duverger é anterior à redução dos poderes presidenciais ocorrida em Portugal em 1982.

O semipresidencialismo francês inicia-se em 1958; todavia, a experiência institucional francesa, suas idas e vindas, suas diferentes fases republicanas, monárquicas e imperiais, deitam suas raízes na Revolução de 1789, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e na consagração dos valores liberais burgueses. Tais acontecimentos possuem no desenho institucional francês profundo peso, evidenciado nas questões concernentes ao bloco de constitucionalidade, à ausência de uma corte constitucional típica para os moldes europeus¹⁴⁰, entre tantos outros aspectos.

Seja como for, para o quadro institucional, em termos de concerto dos poderes, o período da Quinta República é o que merece destaque, tendo em vista ser justamente nele que o semipresidencialismo foi instituído. Contudo, ainda que por uma questão de causalidade seja relevante observar o período imediatamente anterior, alguns acontecimentos na história institucional francesa merecem uma brevíssima exposição.

A Revolução Francesa foi uma reação ao absolutismo francês; no entanto, em um primeiro momento não se opunha à figura do rei, mas sim às bases do Antigo Regime, à nobreza e seus privilégios, ao auxílio na guerra de independência estadunidense, aos encargos tributários sobre a burguesia, à estrutura fundiária, entre tantos outros ingredientes. Apesar da existência de facções mais ou menos radicais, o mote central da revolução, dentro dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, era a imposição de uma constituição ao monarca Luís XVI, inaugurando uma monarquia parlamentar que fugisse dos moldes do forte absolutismo francês¹⁴¹, além de estabelecer alterações estruturais com redução de privilégios aristocráticos e clericais.

O processo constituinte inaugurado com a revolução encerrou-se em 1791, mas a monarquia durou somente até 1792, ano da deposição do rei e da instauração da primeira

¹⁴⁰ A França possui seu Conselho Constitucional, composto por nove membros, cada qual com mandato de nove anos, renovando-se por um terço. Além destes, ele também é integrado pelos ex-presidentes da República. Tal qualidade de membros natos dada aos ex-presidentes, segundo Moraes, tem dois motivos: o primeiro é uma deferência dada a tais figuras e o segundo é afastá-las da atividade política “com um retiro digno”. Cf. MORAES (2013, p. 228-230). O Conselho Constitucional, originalmente previsto para o exercício de um controle de constitucionalidade preventivo, anterior à promulgação, com poucos órgãos legitimados a provocá-lo, gradativamente teve seu acesso facilitado, até que em 2008, por meio da Lei Constitucional nº 724, que implementou a modernização das instituições da Quinta República Francesa, foi acrescido o art. 61-1 no texto da Constituição. Com isto, permitiu-se a realização do controle repressivo de constitucionalidade pela via da arguição de um incidente de inconstitucionalidade como questão prejudicial em um processo, tratando-se de um incidente que, contudo, somente pode ser submetido ao Conselho Constitucional pelo Conselho de Estado ou pela Corte de Cassação. Cf. FRANÇA. [Constituição (1958)]. *Constitution de la République Française*. Paris, 4 out. 1958. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>. Acesso em: 20 jan. 2018.

¹⁴¹ Em um plano simbólico, o absolutismo francês pode muito bem ser sumarizado pela célebre frase do rei Luís XIV: “O Estado sou eu”.

experiência republicana francesa. A tentativa de fuga do monarca e de sua família foi vista como um ato de traição, o que selou o destino da família real, que acabou executada.

Com isso teve início a Primeira República francesa, dividida entre período da Convenção, de 1792 a 1795, e do Diretório, de 1795 a 1799. Foi um período de forte instabilidade, elevado número de execuções, polarização entre facções e radicalismos. Após uma mobilização das alas burguesas do governo do Diretório (um governo republicano colegiado), o golpe referido como 18 Brumário coloca fim à Primeira República francesa, com a assunção do poder por Napoleão Bonaparte, que se sagra imperador em 1804.

Bonaparte foi deposto em 1814 e tentou retornar ao poder em 1815, no denominado Governo dos Cem Dias. Entretanto, não obteve êxito, havendo uma restauração monárquica na França, mas com o estabelecimento de uma monarquia constitucional, limitada pelos direitos consagrados pela revolução. Esse novo período monárquico foi de 1815 a 1848¹⁴², chegando ao fim em meio a um processo de insurreições contra monarquias por toda a Europa. Instaurou-se na França, então, a Segunda República, uma experiência presidencial, mas também de vida curta, pois o presidente, Luís Napoleão Bonaparte, sobrinho do antigo imperador, após um autogolpe em 1852, tornou-se imperador, passando a governar como Napoleão III.

O Segundo Império chegou ao fim em 1870, com a derrota francesa na guerra franco-prussiana, havendo inclusive a captura do imperador. Com isso, Bonaparte abdicou do trono e foi instaurada a Terceira República francesa, uma experiência parlamentarista, de grande instabilidade dos gabinetes¹⁴³, que durou até 1940, quando a França foi invadida pela Alemanha na Segunda Guerra Mundial.

Após a libertação francesa da ocupação alemã, em 1944, instalou-se um governo provisório na França sob o comando do general Charles De Gaulle, até 1946. No processo de reinstitucionalização discutia-se a elaboração de uma nova Constituição para a França. Contrapunham-se ali, em termos de opções institucionais, a perspectiva de um Executivo com maiores poderes e os receios relativos a tal cenário. O que se buscava evitar de qualquer forma era a instabilidade dos gabinetes que marcou a Terceira República. No entanto, acabou mantida a supremacia do Parlamento, iniciando-se com isso, em 1946, sob

¹⁴² Esse retorno da monarquia divide-se em dois períodos: restauração, de 1815 a 1830, e Monarquia de Julho, de 1830 a 1848. Tal divisão se dá ante um golpe perpetrado em 1830, que levou ao poder outro ramo da dinastia Bourbon.

¹⁴³ Barroso menciona que durante a Terceira República existiram 110 gabinetes formados no curso de cerca de 70 anos. Cf. BARROSO (2006). Segundo Sartori, durante o período os governos duravam em média nove meses. Cf. SARTORI (1993).

a égide da nova Constituição aprovada em consulta popular, a Quarta República francesa¹⁴⁴.

São justamente estas experiências republicanas, a Terceira e a Quarta, e seus insucessos, que levaram a uma alteração substantiva do desenho institucional, dando início ao semipresidencialismo.

Na Quarta República, a formatação do governo também seguia o receituário parlamentarista, apesar da existência de um presidente, que era indiretamente eleito pelo Parlamento e possuía funções de ordem mais simbólica. Foi um período de instabilidade diante de um quadro político fragmentado, que chegou ao fim em 1958, com o retorno de De Gaulle ao poder e a elaboração de um novo texto constitucional que atribuiu maiores e relevantes poderes à figura do presidente, dando início à Quinta República¹⁴⁵. De Gaulle permaneceu no poder até 1969, havendo durante tal período a preponderância da figura do presidente, que possuía o apoio da maioria¹⁴⁶. Tal quadro, no entanto, foi alterado na gestão de François Mitterrand, em 1986, quando a maioria parlamentar e o presidente, responsável pela nomeação do primeiro-ministro – que é o porta-voz da maioria na condução do governo – passaram a pertencer a correntes políticas diversas, o que veio a ser chamado de coabitação¹⁴⁷.

Segundo Elgie¹⁴⁸, a Quarta República tinha dois problemas fundamentais: a instabilidade dos governos e a total deturpação dos projetos do governo por parte do Parlamento. Existiram 25 gabinetes em um período de 12 anos; além disso, por conta de sucessivas alterações, a legislação adotada pelo gabinete tornava-se ineficaz para o fim a que se prestava. Isto foi fundamental para a inclusão do artigo 49-3¹⁴⁹ na Constituição de

¹⁴⁴ Cf. BARROSO (2006).

¹⁴⁵ Para Moraes, o sistema é fortemente inspirado nas ideias de De Gaulle, que desde 1946 já defendia o fortalecimento da influência política do presidente francês. Cf. MORAES (2013, p. 65-72).

¹⁴⁶ Tratava-se, ademais, de um período de consolidação das novas instituições, tendo sido fundamental o papel de De Gaulle para a estabilização das práticas do semipresidencialismo relativamente ao concerto dos poderes. Nesse sentido, cf. MORAES (2013, p. 65-72).

¹⁴⁷ Sartori indica, em sua defesa dos regimes híbridos, que a flexibilidade do sistema semipresidencial pode gerar, em caso de maiorias divididas, uma estrutura diárquica de moderação. Cf. SARTORI (1993). Sobre coabitação, cf. ELGIE (2010). Amorim Neto e Lobo assinalam que em Portugal o presidente Mário Soares enfrentou o fenômeno da coabitação durante seus dez anos (dois mandatos) à frente da Presidência, tratando-se, portanto, de um fenômeno comum. Cf. AMORIM NETO; LOBO (2009).

¹⁴⁸ Cf. ELGIE, Robert. From the exception to the rule: the use of article 49-3 of the Constitution since 1958. *Modern & Contemporary France*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 17-26, 1993.

¹⁴⁹ Com fundamento em tal artigo, o gabinete pode submeter uma lei, ou parte desta, a aprovação pelo Parlamento como questão de confiança. Pelo rito, caso o governo utilize tal procedimento e não haja moção movida dentro de 24 horas pela Assembleia, bem como após tal moção não se forme maioria absoluta pela rejeição do texto em 48 horas (prazo para arrefecer as paixões para que o governo logre obter maioria), o governo permanece e o texto é aprovado. Submetendo partes do texto a questão de confiança, o governo impede alterações. Submetendo-o na integralidade, impõe à Assembleia uma espécie de faculdade de veto,

1958 (da Quinta República), apesar dos receios então esboçados relativamente à eventual banalização de seu uso¹⁵⁰ e à concentração de poderes no Executivo. Isto sem contar o próprio estabelecimento de ritos precisos para todos os tipos de moções relativas à confiança da maioria parlamentar no governo.

De qualquer forma, no sistema francês, nas feições institucionais da Quinta República, ganham relevo três órgãos no processo de tomada de decisão política: a Presidência da República, o governo (gabinete) e o Parlamento.

O presidente é eleito pelo voto direto e universal¹⁵¹ para um mandato de cinco anos. Anteriormente, o mandato presidencial era de sete anos, mas foi reduzido no ano 2000. O presidente, em tese, atua de forma distante das relações entre os poderes, funcionando como vetor de equilíbrio¹⁵², devendo nomear o primeiro-ministro, presidir o Conselho de Ministros, promulgar leis, dissolver a Assembleia, expedir decretos com força de lei em situações de emergência, convocar referendos, entre outras. O presidente concentra as competências relativas à chefia de Estado, mas também outras concernentes a questões de governo, que deve, contudo, realizar conjuntamente com o primeiro-ministro.

O Legislativo francês é bicameral, composto pelo Senado e pela Assembleia Nacional, cumprindo a ele a elaboração das leis, dentre outras competências. Com relação às moções para demissão do governo, trata-se de competência exclusiva da Assembleia.

O governo é exercido pelo primeiro-ministro, responsável pelo funcionamento do dia a dia político do país, sob a confiança do Parlamento, podendo ainda governar, caso

também impedindo a alteração. Com isso, o governo tem condições de governar mesmo que não possua maioria absoluta, bastando para tanto que não exista maioria contrária ao texto ou ao governo. Como observa Elgie, tal dispositivo pode ser comparado com a moção de desconfiança construtiva do parlamentarismo alemão, haja vista que não basta a desaprovação do governo, havendo a necessidade de propor uma alternativa. No caso francês, apesar de não haver a necessidade de apresentar alternativa, há necessidade de conformação de uma maioria contrária ao governo, pois abstenções e ausências são votos que favorecem o governo neste contexto. Ademais, tal prerrogativa também é vista como um mecanismo de aprovação em bloco – evitando declarações públicas e divergências em uma eventual coalizão de governo – ou mesmo, considerando a ausência de limitação temporal para seu uso, como um mecanismo para impor celeridade às tramitações, uma espécie de pedido de urgência. Sobre o tema, cf. ELGIE (1993).

¹⁵⁰ Segundo Elgie, tal dispositivo foi utilizado somente 18 vezes de 1958 a 1981; no entanto, de 1981 até 1991 foi utilizado 47 vezes. Tal aumento considerável deveu-se à ocorrência de governos minoritários que temiam uma eventual derrota, pois tempos de polarização acabavam por renovar o risco da derrota para tais governos. Para o mesmo autor, a banalização no uso de tal dispositivo também é de responsabilidade do Conselho de Estado, pois sempre que provocado para analisar a utilização do instituto e sua constitucionalidade acabou julgando favoravelmente ao governo. Cf. ELGIE (1993).

¹⁵¹ Moraes informa que a eleição era originalmente indireta, sendo introduzida a eleição direta em 1962, por meio de emenda constitucional. Cf. MORAES (2013, p. 65-72).

¹⁵² A figura do presidente é vista por Moraes como a de um árbitro nos conflitos, recordando o comentário de Ferreira Filho no sentido de que tal estruturação se assimila à do poder moderador teorizada por Constant. Cf. MORAES (2013, p. 65-72).

seja habilitado pelo Parlamento, pela via da *ordinance*¹⁵³, em uma espécie de delegação. Assim, curiosamente, ainda que a nomeação e a demissão do primeiro-ministro sejam realizadas pelo presidente, ele somente governa sob a confiança do Parlamento.

Como se nota, é um sistema que incorpora relevantes características do sistema parlamentar, como a questão do governo depender da confiança da maioria parlamentar, a possibilidade de dissolução da Assembleia, a cisão das competências de chefia de Estado e chefia de governo. Contudo, sua diferença substancial consiste nos poderes do presidente que vão além do simbolismo, possuindo impacto no varejo político, mormente quando lhe são outorgados poderes emergenciais pelo Parlamento.

Fato é que o sistema assegura uma proeminência do Executivo caso o partido deste seja majoritário, aproximando-o dos sistemas presidenciais contemporâneos. Nesses termos justifica-se a percepção de que o sistema não é em verdade um híbrido, mas um sistema com alternância, entre o presidencial e o parlamentar, a depender da conformação de suas forças políticas e da relação destas com o presidente¹⁵⁴. A flexibilidade do sistema, com características parlamentares na relação Parlamento e governo, é tida por alguns como um fator de estabilidade sistêmica em caso de crises políticas, daí porque algumas vezes apontam, com certo entusiasmo oportunista dos tempos de crise, para vantagens comparativas na importação de tal sistema para o Brasil.

1.4 Sistema presidencial

Algumas coisas já foram adiantadas sobre o arquétipo básico do sistema presidencialista e sobre aspectos históricos de sua criação pelo processo constituinte estadunidense. Convém agora explorar outras facetas, de modo a melhor compreendê-lo em sua tipologia básica. Com isso, será possível observar a fonte de inspiração do sistema brasileiro antes de examiná-lo em seu histórico e em suas atuais conformações.

A fundação do sistema estadunidense, como já dito, foi um passo rumo ao desconhecido. Receitas de organização do poder político, ou tratados de teoria política, não resolviam problemas concretos que a emancipação das antigas 13 colônias revelava. Em matéria de governo, as elites locais não eram inexperientes, visto que a coroa inglesa

¹⁵³ Cf. ELGIE (1993).

¹⁵⁴ Cf. DUVERGER (1980).

reservara boa parcela de autonomia e autogoverno às autoridades locais¹⁵⁵, diversamente do que ocorria com as colônias de exploração da América Latina.

Fato é que na elaboração de seu texto constitucional os pais fundadores fizeram opções diante de determinado contexto, as quais geraram consequências não previstas e que se perpetuam até os dias atuais, não sem as devidas críticas. Fortemente influenciados pela doutrina da separação dos poderes como receituário para evitar a concentração de poder e a tirania, eles dividiram o exercício do poder político em três ramos independentes e harmônicos, cada qual com uma forma de acesso aos cargos, não dependentes de graças e favores dos demais¹⁵⁶.

Considerando a supremacia das leis no Estado de direito, a percepção dos pais fundadores era a de que haveria uma ascendência natural do Poder Legislativo sobre os demais Poderes, considerando que a lei elaborada por tal Poder a todos vincula e submete. Havia um temor, constantemente reiterado, de que a concentração de poder levasse ao arbítrio e à tirania, de modo que as escolhas institucionais evidenciam a constante preocupação na colocação de limites recíprocos entre os Poderes. Considerando a mencionada percepção de ascendência do Legislativo, isto culminou, em conjunto com outros fatores, na divisão¹⁵⁷ do Congresso em duas casas legislativas, com distintas formas de ingresso.

¹⁵⁵ Nesse sentido, cf. DAHL (2015, p. 28). Como aponta Barros, havia a figura do governador, que atuava com independência na gestão dos negócios locais, mas era nomeado pelo rei, sendo responsável pela manutenção da obediência dos colonos à coroa. Em contraposição a tal figura, havia duas casas legislativas, uma assembleia composta pelo elemento popular e um conselho com membros escolhidos, em regra, por recomendação do governador. Com isso, havia certo domínio, por tal figura, relativamente ao próprio conselho, de sorte que os entrechoques operavam-se entre o governador e as assembleias. O governador possuía, ainda, o poder de veto, que atuava como verdadeira expressão do colonialismo, do poder real sobre os colonos. Gradativamente, no entanto, com a expansão econômica das colônias, o poder gradativamente migrou para as assembleias, a exemplo do que ocorreu, em termos de transferência de poderes, entre rei e Parlamento. No curso desse processo, tal autor chega a afirmar que as assembleias passaram a exercer verdadeiro veto econômico sobre o governador. Cf. BARROS (1987). Por isso, como aponta Moraes, havia forte rejeição a tal cargo, tanto que, após a independência, diversas Constituições das colônias reduziram a figura do Executivo, ou mesmo extinguíram tal cargo, em uma espécie de “parlamentarismo sem rei”. No entanto, a opção pelo fortalecimento do Legislativo acabou por produzir descontentamentos, evidenciando a necessidade de um Executivo mais vigoroso, aspecto que foi levado em consideração pelos pais fundadores, justamente na busca pelo fortalecimento da figura do presidente e do governo central. Cf. MORAES (2013, p. 14, 54-56).

¹⁵⁶ No “Federalista” nº 51, Madison revela uma preocupação com relação à autonomia dos poderes, no sentido de que a indicação de cada qual deverá depender o mínimo possível dos demais, justamente para assegurar a almejada autonomia. Com relação ao Judiciário, sua autonomia seria garantida pela habilitação específica e pela vitaliciedade. Cf. HAMILTON or MADISON (2017).

¹⁵⁷ Przeworski pontua que os pais fundadores não tinham clareza na dualidade de funções do Executivo, que eram desempenhadas por um monarca: chefia de Estado e de governo. Cf. PRZEWORSKI (2010, p. 59-65). Nesses termos, e diante da preocupação evidenciada pela divisão do Legislativo, é crível supor que, caso tivessem ciência dessa dualidade de funções do Executivo, certamente também o teriam seccionado.

No mais, o bicameralismo, especificamente com relação ao Senado, também se justifica na perspectiva de dar representação às unidades federativas outrora soberanas, que foram agregadas na formação da União, perdendo sua soberania, mas conservando parcela de autonomia e autogoverno. Além disso, há o papel estratégico do Senado para servir de salvaguarda dos interesses das elites proprietárias contra eventuais maiorias, considerando o ideal de Madison¹⁵⁸, bem como a votação indireta realizada pelos estados para escolha de seus senadores, com o que se eliminava o elemento popular do processo de escolha¹⁵⁹.

Um dos motes centrais das discussões na Convenção da Filadélfia era a necessidade de um governo central forte, fosse em termos de relações federativas entre a União e os estados, evidenciando as inconsistências da Confederação até então adotada, fosse em termos de separação dos poderes, fortalecendo cada um deles em suas prerrogativas, competências e meios.

Assim, a figura do presidente e seu delinear institucional foi um dos pontos fulcrais da contribuição do constitucionalismo estadunidense para o mundo. Tratou-se, como já dito, de uma adaptação do conceito de monarquia limitada, que já existia, substituindo-se a hereditariedade pela finitude do mandato eletivo¹⁶⁰. Hamilton¹⁶¹ pontua que um Executivo poderoso é necessário para o bom governo do país, seja com relação a eventuais ataques externos, seja para a administração da coisa pública, ou mesmo como meio para garantir a liberdade, recordando que o Império Romano¹⁶² recorria à figura do ditador para a manutenção da República contra ameaças.

Contudo, mesmo cômicos de que havia a necessidade de um Executivo forte, não descuidaram de salvaguardas para preservação do regime, evitando sua degeneração. Em conjunto com os ingredientes que garantem independência e autonomia do Executivo, tais como sua unidade, a adequação institucional que respalde sua atuação e seus poderes,

¹⁵⁸ Recorde-se a supramencionada defesa feita por Madison relativamente à necessidade de presença de proprietários no governo, especificamente no Senado, para garantir os direitos de uma minoria de opulentos sobre a maioria. Cf. YATES (2017).

¹⁵⁹ Cf. MORAES (2013, p. 17).

¹⁶⁰ Tanto que, como mencionado, Kelsen refere-se ao presidente dos Estados Unidos como um “imperador eleito”. Cf. KELSEN (2001, p. 89-90).

¹⁶¹ Nesse sentido, cf. HAMILTON, Alexander. The federalist papers: nº 70: The Executive Department further considered. From the New York Packet. Tuesday, march 18, 1788. In: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed70.asp. Acesso em: 20 jan. 2018d.

¹⁶² A inspiração de Roma para tais pais fundadores é inegável. A grandeza do império histórico era fonte de fascinação. Grandeza que tais atores desejavam que seu país alcançasse. Nesse sentido, Cf. BARROS (1987).

existem condições que contrabalanceiam e limitam o Executivo, como a duração limitada dos mandatos, que dependem do apoio popular e perante ele são responsáveis¹⁶³.

Um dos pontos do desenho estabelecido, fonte de forte desconfiança, é a eventual semelhança entre os poderes do presidente e os de um monarca. Pelo que já foi dito, é evidente que se trata de uma complexa equação o estabelecimento dos poderes suficientes para que o Executivo bem desempenhe suas funções, sem contrariar o imperativo de que a concentração de poderes é temerária por levar ao arbítrio.

Considerando-se que as colônias eram independentes há não muito tempo, a monarquia não era uma opção, de sorte que, caso a figura do presidente a ela se assemelhasse em demasia, dificilmente teria sido aprovada¹⁶⁴.

Fazendo uma defesa da instituição “Presidência” contra tais indevidas comparações, Hamilton¹⁶⁵ nota que a semelhança existente entre o presidente e o rei da Inglaterra é a mesma existente entre a Presidência e o governador do estado de Nova Iorque. Neste particular, pondera que as diferenças entre a monarquia e a presidência por ele destacadas são mais relevantes que qualquer semelhança. Diversamente do monarca, o presidente é eleito para um mandato de quatro anos, sendo possível a sua reeleição; é sujeito a responsabilização por crimes, podendo, inclusive perder o cargo pela via do *impeachment*, a ser julgado pelo Senado; tem poder de veto, um poder reativo e submetido à apreciação final do Congresso, que pode derrubá-lo por dois terços dos votos de seus membros; pode nomear seus secretários, embaixadores, juízes da Suprema Corte¹⁶⁶, entre outros, além de celebrar tratados internacionais, sujeitando tais escolhas, contudo, ao crivo

¹⁶³ Hamilton agrupa tais características literalmente de outra forma. Ele menciona que os ingredientes que dão vigor ao Executivo são (em tradução livre): “[...] primeiro, unidade; segundo, duração; terceiro, uma provisão adequada para seu suporte; quarto, poderes adequados. Os ingredientes que constituem salvaguardas em sentido republicano são: primeiro, a devida dependência para com o povo; segundo, a devida responsabilidade política”. Cf. HAMILTON (2018d).

¹⁶⁴ A própria rejeição feita por alguns Estados à figura do governador em suas respectivas constituições bem evidenciava isso. Cf. MORAES (2013, p. 14, 54-56).

¹⁶⁵ Cf. HAMILTON, Alexander. The federalist papers: nº 69: The real character of the Executive. From the New York Packet. Friday, March 14, 1788. In: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed69.asp. Acesso em: 20 jan. 2018c.

¹⁶⁶ Trata-se de competência relevante no contexto estadunidense, justamente pelo papel destacado de tal corte na tutela dos direitos fundamentais, de modo que, no curso da História, gradativamente os presidentes indicaram juízes cujas contemplações teóricas ajustavam-se aos anseios partidários de quem os indicava, chegando-se ao caso, inclusive inusitado, de um ex-presidente (William H. Taft) ter sido posteriormente indicado para a Suprema Corte na qualidade de *chief justice*. Cf. MORAES (2013, p. 209-237). No caso brasileiro tivemos, guardadas as devidas diferenças que concernem à nomeação da Presidência do Supremo Tribunal Federal (STF), um episódio similar, invertidas as ordens de assunção de cargos: é que Epitácio Pessoa tornou-se presidente da República após ter sido ministro do STF.

e referendo do Senado. Para Hamilton, estas características importariam substanciais diferenças entre o presidente e o rei da Inglaterra.

Essa comparação evidencia algumas competências do Senado, relativamente à necessidade de compatibilizar sua vontade com a do presidente, para que atos de governo e de Estado possam ser praticados. Uma consonância institucional que condiciona o exercício do poder por parte do Executivo, mas denota certa proeminência do Senado.

Segundo Hamilton¹⁶⁷, a justificativa para tais competências, na divisão entre as duas casas legislativas, explica-se pela competência exclusiva da Casa dos Representantes em matéria de expedição monetária, bem como para decidir eventual eleição presidencial caso nenhum dos concorrentes obtenha a maioria dos votos do colégio eleitoral. Em termos sistêmicos, tal divisão se justifica na busca por um sistema pautado por equilíbrio e desconcentração do poder. Contudo, diante de algumas das ponderações envolvendo os porquês da existência do Senado¹⁶⁸, é crível cogitar que sua ascendência relativamente à Casa dos Representantes se dá por ser o natural reduto das elites proprietárias. Isso sem desconsiderar que a câmara baixa não era de fato tão popular em seus quadros, justamente pela questão do desenho dos distritos eleitorais¹⁶⁹.

Com relação ao colégio eleitoral¹⁷⁰, ainda hoje é utilizado na eleição presidencial, sendo objeto de profundas críticas por seu anacronismo e feições antimajoritárias, mormente diante de recentes pleitos eleitorais lá realizados. Essa instituição é composta por eleitores escolhidos especificamente para votarem na eleição presidencial, em número igual ao total de representantes e senadores de determinado estado no Congresso. Tal solução para a eleição presidencial foi adotada pelos pais fundadores nos momentos finais

¹⁶⁷ Cf. HAMILTON, Alexander. The federalist nº 66: Objections to the power of the Senate to set as a court for impeachments further considered. From the New York Packet. Tuesday, March 11, 1788. In: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed66.asp. Acesso em: 20 jan. 2018a.

¹⁶⁸ Mesmo o termo Senado evidencia, junto com outros, como o poder de veto, bem como o pseudônimo *Publius* para publicação dos artigos federalistas, a inegável inspiração romana para os pais fundadores do presidencialismo estadunidense. Cf. BARROS (1987).

¹⁶⁹ Como aponta Manin, por uma questão de assimetria econômica entre as colônias do norte e do sul não era possível o estabelecimento de elementos censitários pela via constitucional. A solução encontrada foi deixar para os estados a adoção dos critérios regionalmente adequados. Nesse contexto, surgiu a questão do estabelecimento de distritos eleitorais grandes, que privilegiariam aqueles que possuísem ascendência econômica e social na região. Cf. MANIN, Bernard. *Principles of representative government*. New York, NY: Cambridge University Press, 1997. p. 1-7, 94-131. Dahl informa, ainda, a prática lá utilizada de modo a favorecer este ou aquele partido, ou prejudicar minorias específicas, por meio de desenhos de distritos eleitorais, prática conhecida como *gerrymandering*. Cf. DAHL (2015, p. 153-155).

¹⁷⁰ Moraes destaca, nesse particular, a ênfase dos pais fundadores em diminuir o elemento popular em tal escolha, pois acreditavam que a ideia de uma eleição direta e popular seria radical. Diversos dos membros da Convenção da Filadélfia foram sucessivamente eleitos pelo colégio para o cargo de presidente. Cf. MORAES (2013, p. 96).

da constituinte, diante da rejeição de outras propostas, como, por exemplo, a eleição direta e a transformação da Casa dos Representantes em colégio eleitoral¹⁷¹.

É necessário destacar que não existia a figura do partido político¹⁷² como catalisador da atividade política e detentor do monopólio de candidaturas, nem tampouco a perspectiva de realização de campanhas eleitorais. Frise-se, todavia, que, para além do intuito antimajoritário, deixando a população de fora do processo de escolha direta, sob o ponto de vista físico, material, apesar do caráter restritivo, um certame com a figura do colégio eleitoral é mais simples de ser organizado do que uma eleição direta, especialmente no horizonte de possibilidades do século XVIII.

Com relação à rejeição da possibilidade de a Casa dos Representantes operar como colégio eleitoral, no “Federalista” nº 68 Hamilton¹⁷³ pontua que a existência de um colegiado para tal finalidade específica é justificável para que se evite a formação de facções internas, de cabala, bem como de débitos de gratidão do Executivo para com qualquer outro órgão permanente na dinâmica dos poderes, o que por certo diminuiria sua autonomia.

Apesar de tais justificativas, considerando a inexistência de campanhas eleitorais e a limitação dos meios de comunicação existentes, era fortemente plausível um cenário no qual nenhum dos candidatos viesse a obter a maioria absoluta dos votos do colégio, com o que a Casa dos Representantes viria a operar como colégio eleitoral. Tanto era previsível tal cenário que houve debate e discussão sobre se essa competência caberia ao Senado ou à Casa dos Representantes. Venceu a segunda opção, diante da série de competências já atribuídas ao Senado¹⁷⁴. O interessante, no entanto, é que a Casa dos Representantes precisou exercer tal função antes do esperado, pelo que ocorreu quando da eleição de Jefferson¹⁷⁵.

¹⁷¹ Cf. DAHL (2015, p. 36-37, 74-87).

¹⁷² Uma figura que, além de não existir, era malvista, tratando-se, portanto, de uma consequência não prevista e combatida, a princípio, pelos fundadores do sistema. Sobre o surgimento dos partidos nos Estados Unidos, cf. HOFSTADER (1969).

¹⁷³ Cf. HAMILTON, Alexander. The federalist papers: nº 68: The mode of electing the president. From the New York Packet. Friday, March 14, 1788. In: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed68.asp. Acesso em: 20 jan. 2018b.

¹⁷⁴ Cf. DAHL (2015, p. 75).

¹⁷⁵ Diante de um contexto de polarização entre os federalistas e os republicanos, Jefferson e Burr, lançados pelos republicanos como candidatos a presidente e vice-presidente, respectivamente, empataram com 73 votos cada, enquanto o então presidente Adams, que buscava a reeleição, obteve somente 65 votos. Com isso, a Casa dos Representantes, que somente chegou a um resultado após 36 votações, exerceu seu papel na eleição presidencial, sagrando Jefferson presidente. Tal imbróglio culminou na alteração da forma de seleção do vice-presidente, impondo, por meio da 12ª Emenda, votações apartadas, visto que anteriormente o vice era o segundo candidato mais votado. Cf. DAHL (2015, p. 77).

Nesse contexto, com o surgimento de partidos políticos, os delegados passaram a votar conforme suas colorações partidárias, havendo, em cinco ocasiões específicas¹⁷⁶, um descolamento entre os resultados dos votos populares, que passaram a ser contados sem serem determinantes para a eleição, e os votos do colégio, estes sim determinantes para o resultado do pleito.

Há, nesse particular, dois casos recentes que vieram a colocar a figura do colégio eleitoral em questionamento, sob a pecha de anacrônico, complexo, antidemocrático em um contexto de sufrágio universal e igualdade entre eleitores¹⁷⁷.

O primeiro destes casos mais recentes ocorreu em 2000, na eleição de George W. Bush para a Presidência, que venceu no colégio eleitoral, mas foi derrotado por Al Gore nos votos populares, após um polêmico caso de recontagem e questionamentos dirigidos à Suprema Corte. Já o segundo ainda produz efeitos, visto que ocorreu em 2016, quando Donald Trump, uma figura controversa, a despeito da derrota nos votos populares¹⁷⁸ venceu Hillary Clinton no colégio eleitoral.

Apesar das defesas relativas à necessidade de um Executivo forte, diversamente de outras experiências presidencialistas posteriores, o presidente dos Estados Unidos não possui poderes para iniciar o processo legislativo, nem poderes de alteração unilateral do *status quo*. Isso, pelo menos, de acordo com o desenho constitucional. Cabe ao presidente expedir *rules*, *regulations* e *executive orders*¹⁷⁹, instrumentos normativos que em um primeiro vislumbre não parecem semelhantes às medidas provisórias, decretos-lei, entre outros, que asseguram poderes verdadeiramente legislativos aos presidentes de outros países.

No mais, a Constituição estadunidense estipula que todos os poderes legislativos são investidos nas duas casas do Congresso, cabendo ao presidente o dever de assegurar

¹⁷⁶ Moraes menciona que tal fato ocorreu nas eleições de John Quincy Adams, Rutherford Hayes, Benjamin Harrison e, mais recentemente, na de George W. Bush. Cf. MORAES (2013, p. 99). Até por uma questão de datas, escapa de tal edição a recente eleição de Trump, em 2016, também marcada pela derrota nos votos populares e por uma vitória no colégio eleitoral. Sobre tal aspecto do desencontro entre os votos populares e os do colégio eleitoral, cf. DAHL (2015, p. 79).

¹⁷⁷ Considerando-se que o número de delegados de cada estado é exatamente igual ao número de congressistas, englobando o número de Representantes da Casa e de Senadores, há uma sobre-representação de estados pequenos. Isso porque todos os estados, não importando o número de eleitores, possuem dois senadores. Cf. DAHL (2015, p. 80).

¹⁷⁸ Trump foi derrotado por números expressivos nos votos populares, visto que Clinton possuía 2,9 milhões de votos populares a mais que ele, ainda que ela não tivesse obtido a maioria absoluta dos votos populares. Cf. KRIEG, Gregory. It's official: Clinton swamps Trump in popular vote. *CNN*, New York, NY, 22 dez. 2016. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2016/12/21/politics/donald-trump-hillary-clinton-popular-vote-final-count/index.html>. Acesso em: 20 jan. 2018.

¹⁷⁹ Cf. BARROSO (2013, p. 41).

que as leis sejam fielmente executadas¹⁸⁰. Formalmente somente lhe é dado o reativo e assimétrico, pois superável, poder de veto¹⁸¹¹⁸², que opera sobre eventual lei em sua integralidade¹⁸³.

Contudo, é relevante esclarecer que, mesmo neste quadro de poderes legislativos limitados, as *executive orders* assumiram, de certa forma, a mesma força prática da lei, ante a interpretação concedida pela Suprema Corte ao aludido dispositivo da Constituição estadunidense que atribui ao presidente o dever de assegurar que as leis sejam fielmente cumpridas¹⁸⁴. Diante disso, o poder regulamentar do presidente acaba, na prática, operando sob uma espécie de delegação legislativa, na qual o Congresso fixa os padrões dentro dos quais a regulação se desdobrará¹⁸⁵. Daí porque foram expedidas *executive orders* sobre os mais diversos temas, como nacionalizações, criação da agência de proteção ambiental,

¹⁸⁰ Cf. Art. 1º, seção 1; e Art. 2º, seção 3, ambos da Constituição estadunidense. *In: ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. [Constituição (1787)]. Constitution of the United States of America. Philadelphia, 17 set. 1787. Disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em: 20 jan. 2018.*

¹⁸¹ Barros salienta que o veto é poder-dever, um poder em função de direito alheio. Quanto à forma, tal poder é a antítese da sanção, pois enquanto a sanção positiva a lei, o veto se presta a negar-lhe a positividade, tendo, portanto e nesse particular, natureza legislativa. Sua apropriação pelo federalismo estadunidense possui raízes próximas em Montesquieu e sua teorização da separação de poderes, bem como no próprio veto real nas colônias inglesas, exercido pelo governador, enquanto as raízes remotas do veto remontam à figura da *intercessio* romana, como um invento prático sem teorizações anteriores, justamente como instituto jurídico que visava a compor um conflito político a partir de um pacto social. Daí decorria um caráter de compromisso entre as classes em conflito (dominante e dominada, como veto do tribuno da plebe) ou então entre poderes (*intercessio* entre cônsules). Cf. BARROS (1987).

¹⁸² De acordo com Barros, os primeiros presidentes dos Estados Unidos eram parcimoniosos na utilização do veto, restringindo seu uso aos casos de flagrante inconstitucionalidade. Isso até Andrew Jackson assumir a Presidência: enquanto todos os presidentes anteriores haviam utilizado o veto somente nove vezes, Jackson utilizou o instituto 12 vezes durante sua Presidência. Cf. BARROS (1987). Dahl informa que Jackson justificava o exercício do veto sobre um projeto elaborado pelas maiorias congressuais destacando sua legitimidade como único representante de toda a nação, por ser eleito nacionalmente, enquanto os congressistas representavam pequenas porções do país. Cf. DAHL (2015, p. 69).

¹⁸³ Moraes ressalta que por diversas vezes foi tentada a introdução, sem sucesso, do *item veto* nos Estados Unidos; tal possibilidade, limitada a questões orçamentárias, foi introduzida naquele país em 1996, sendo, no entanto, posteriormente declarada inconstitucional pela Suprema Corte. Cf. MORAES (2013, p. 185-193). Barros aponta a existência do *item veto* restrito a matérias orçamentárias em alguns estados da Federação estadunidense. Cf. BARROS (1987). No Brasil, o veto a itens foi introduzido em 1926 por meio de emenda constitucional, justamente diante das “caudas” que eram colocadas pelo Legislativo na lei orçamentária.

¹⁸⁴ Cf. CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. From conflict to coordination: perspectives on the study of executive-legislative relations. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 38-53, 2010.

¹⁸⁵ Sobre o tema, cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 182-188). No mesmo contexto, Moraes destaca a utilização da delegação como mecanismo de descentralização administrativa, por meio do qual o Poder Legislativo, no contexto estadunidense, delegou a agências reguladoras a responsabilidade pela regulamentação específica de determinada área de fiscalização, partindo dos padrões fixados pela legislação. O problema aí reside na concentração de poderes “legislativos” na burocracia interna do Poder Executivo, bem como na ausência de democratização de tais órgãos burocráticos. Cf. MORAES (2013, p. 193-201).

iniciativas relativas a programas de saúde, entre outras¹⁸⁶, de modo que, mesmo na ausência de poderes formais, constitucionalmente estabelecidos, o presidente ainda possui a capacidade de alterar unilateralmente os rumos políticos do país¹⁸⁷.

Em termos gerais, podemos destacar que o presidencialismo é um sistema de governo que se baseia na legitimidade do voto, seja este direto ou não. Tanto a existência do Executivo se legitima nos desígnios populares, não dependendo do Legislativo ou de maiorias parlamentares para subsistir, quanto a existência autônoma do Legislativo funda-se no voto popular, igualmente não podendo ser dissolvido por iniciativa do Executivo¹⁸⁸. Justamente por não haver a necessidade da confiança do Legislativo, os mandatos presidenciais são estáveis temporalmente, somente podendo ocorrer remoções de presidentes nos casos de *impeachment*¹⁸⁹, ou *recall* onde e quando previsto. Trata-se, portanto, de um sistema de separação dos Poderes, mas que demanda a conjugação de vontades institucionais, a inter-relação dos Poderes, para que mudanças administrativas e políticas, que demandam instrumentos legais, possam ser operadas.

Considerando a visibilidade da figura do presidente, inegavelmente seu cargo acaba por confundir-se com sua pessoa, havendo grande expectativa em torno de seus pronunciamentos, bem como das balizas gerais relativas à condução do governo. Assim, é a figura política de maior relevância na nação, o avalista dos sucessos e insucessos das políticas empreendidas, ainda que estas não dependam exclusivamente dele¹⁹⁰.

Nos países da América Latina tais características se acentuam, mormente diante de um contexto institucional no qual são concedidos grandes poderes de ingerência ao Executivo, talvez por herança cultural do caudilhismo, ou das experiências autoritárias,

¹⁸⁶ Cf. CHEIBUB; LIMONGI (2010). Com relação à iniciativa, o presidente dos Estados Unidos utiliza-se de algum representante de seu partido para apresentar os projetos de seu interesse, ou então define suas prioridades por meio de seu pronunciamento anual referido como *State of the Union*. Cf. BEÇAK (2005).

¹⁸⁷ Cf. CHEIBUB; LIMONGI (2010).

¹⁸⁸ Linz defende a ideia segundo a qual essa legitimação dual, onde cada um dos poderes é legitimado diretamente no voto popular, gera riscos diante de conflitos e impasses entre tais poderes. Cf. LINZ (1990).

¹⁸⁹ Moraes salienta que o *impeachment*, por se tratar da arma de maior gravidade do Congresso contra o presidente, demanda considerável dose de comedimento. Cf. MORAES (2013, p. 62). No entanto, o contexto recente da América Latina sugere que tal comedimento não tem sido regularmente seguido. Segundo Pérez-Liñán, ocorreram oito *impeachments* na América Latina desde 1992, com procedimentos pouco ortodoxos e em cadeias causais similares à dos golpes de Estado que ocorriam na região no século XX, justamente por serem utilizados em contextos de crise econômica (ou baixo crescimento), com polarização política (radicalização das elites políticas) e manifestações populares (protestos). Cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018).

¹⁹⁰ Moraes argumenta que, em razão de ser exercida por uma única pessoa, a instituição “presidência” acaba se confundindo com seu titular, o presidente, o que também decorre da concentração de consideráveis poderes em uma única pessoa, com o próprio reforço da autoridade pelo apoio da maioria do eleitorado nacional. Cf. MORAES (2013, p. 23, 119-121). Duverger ressalta que a personificação da autoridade acaba por transformar o líder em um motivo para que ordens sejam dadas, dando-lhe uma aura de simbolismo e praticamente o transformando em uma instituição. Cf. DUVERGER (1957, p. 207-211).

como no caso brasileiro. Ferreira Filho¹⁹¹ menciona que na América Latina o presidencialismo tende a tornar-se uma ditadura temporária, considerando a proeminência da figura do Executivo sobre os demais poderes. Barros¹⁹² entende que, na prática, vivemos no Brasil um “presidentismo”, em que, ao invés de um presidente da República, temos uma República do presidente, marca de uma degeneração em razão da excessiva concentração de poderes no Executivo.

No mais, o presidencialismo pode ser compatibilizado com legislativos unicamerais ou bicamerais, com sistemas de representação proporcional ou majoritária, com maiores ou menores poderes. Como os demais sistemas, as feições básicas mantêm-se em termos macroestruturais, podendo haver distinções e peculiaridades em termos microinstitucionais, a depender da realidade na qual se instalou o sistema.

O caso estadunidense é paradigmático na definição das características básicas do presidencialismo, por ter sido a experiência institucional responsável por sua criação e desenvolvimento. Quando o pensamento republicano brasileiro importou tal conformação macroinstitucional, o fez com alterações¹⁹³ microinstitucionais, incorporando a sistemática da separação dos Poderes, mantendo um congresso bicameral, o poder de veto, mas introduzindo a possibilidade do Executivo iniciar o processo legislativo. Ou seja, desde o início já se diferenciou do modelo estadunidense em razão dos poderes, tendência que se acentuou com o passar do tempo. Os poderes do Executivo, se poucos ou muitos, representam algo que tem importância na relação com o Legislativo, visto que a dinâmica relacional de tais Poderes acaba sendo ditada pela conformação de seus papéis e possibilidades na arena do processo legislativo. Justamente por isso, os poderes legislativos do presidente têm relevância, mas também outros fatores, como o quadro partidário, acabam sendo fundamentais em tal relação.

¹⁹¹ Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 171).

¹⁹² Cf. BARROS (2000).

¹⁹³ É necessário destacar a proximidade entre os desenhos institucionais dos sistemas presidenciais latino-americanos, em distanciamento do modelo que lhes serviu de inspiração. Quase como em atendimento a peculiaridades regionais, tais experiências têm muito mais em comum entre si do que com o modelo de inspiração, sendo o traço hipertrófico do Executivo uma marca característica. Nesse sentido, cf. CHEIBUB; ELKINS; GINSBURG (2011).

2 HISTÓRICO DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

Tendo em mente alguns aspectos relevantes sobre as bases históricas do pensamento republicano, dos sistemas de governo e do próprio presidencialismo, cumpre prosseguir na análise, adentrando no cerne do presente estudo: o presidencialismo brasileiro, especificamente no que diz respeito às relações entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Tal qual o concebemos hoje em dia, o presidencialismo é produto de instituições dotadas de historicidade. Compreender os contornos dessa evolução em uma narrativa contínua ilustra os caminhos que culminaram na realidade hoje vivida, suas rupturas e continuísmos.

A história republicana brasileira tem sido uma história de crises¹⁹⁴, provocadas por fatores endógenos ou exógenos, e de rupturas, com alguns intervalos democráticos. Tal histórico acaba evidenciando problemas de coordenação entre os atores institucionais, levando a polarizações exacerbadas que em diversos episódios levaram a rompimentos. Desde 1891, constitucionalmente, é adotado no Brasil o presidencialismo, sistema de governo que por diversas vezes esteve no centro das discussões sobre os problemas institucionais e instabilidades do país.

Historiar brevemente as etapas pelas quais passou a República brasileira é fundamental para se observarem, em dimensão histórica, algumas constâncias e rupturas, problemas de coordenação, governabilidade, instabilidades e crises entre os Poderes, que ocorreram no curso desse processo. Isto tem uma dupla função: em primeiro lugar, possibilita a inserção do estudo do presidencialismo brasileiro, no desenho que lhe foi dado pela Constituição de 1988, em um horizonte histórico mais amplo; em segundo lugar, fornece elementos ilustrativos dos conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo no curso da História, iluminando aspectos relativos à dinâmica dessa relação em períodos mais agudos.

A ideia fundamental é analisar os sucessivos períodos, ilustrando os principais pontos que tornaram o presidencialismo brasileiro o que é em sua atual conformação

¹⁹⁴ Scantimburgo credita as instabilidades à incompatibilidade das instituições republicanas com o país, ante o lapso temporal considerável no qual vigeram as instituições monárquicas. Cf. SCANTIMBURGO, João de. *A crise da república presidencial: do marechal Deodoro ao marechal Castelo Branco*. São Paulo: Pioneira, 1969. Para Leal, as instituições representativas e republicanas eram descompassadas com a base social do país, predominantemente rural e analfabeta. Cf. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2012. p. 43-74.

política e jurídica. A proposta é evidenciar, com isso, que o histórico do presidencialismo brasileiro é de instabilidade. Em suma, a exposição tem caráter ilustrativo de um percurso histórico, mas também tem relevância para a análise das questões relativas à própria estabilidade do sistema.

Para facilitar a exposição que se segue, os períodos de características similares foram aglutinados em cinco itens, englobando seis períodos. Isso ocorreu para melhor tratar o período de Vargas à frente do país – de 1930 a 1945 –, colocando-o em um único item. De qualquer forma, a exposição tenta seguir, com um olhar não tão anacrônico, o percurso temporal dos períodos, agrupando-os conforme a ordem constitucional que os legitimava, o que, como já dito, auxilia sobremaneira a noção de conjuntura e contexto para cuidar da questão da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo sob a égide da Constituição de 1988.

2.1 Primeira República

Na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, mesmo na Primeira República, houve uma série de conflitos. Evidentemente, as motivações foram variadas; no entanto, em seu eixo básico o que se nota é uma dificuldade circunstancial com a questão das maiorias congressuais e o ônus eventualmente imposto pelo sistema dos freios e contrapesos, muito embora em geral a vontade do Executivo tenha prevalecido. Relevar destacar que sob a égide da Constituição de 1891, em seu texto original que prevaleceu inalterado até 1926, o Executivo somente tinha a prerrogativa de iniciar o processo legislativo e de vetar na integralidade o texto aprovado pelo Congresso.

Durante o período de 1891 até 1930, tivemos dissolução do Congresso, diversas declarações de estado de sítio – que por seu circunscrever de legalidade emergencial também acabava por concentrar poderes no Executivo –, aposições de vetos integrais em projetos de lei, mesmo orçamentários, e uma reforma constitucional que também concentrou poderes no Executivo. Basicamente, o que se nota no período é o crescimento de crises e tensão entre os poderes e grupamentos políticos, até a ruptura, em 1930.

A percepção de conflito entre os Poderes não parece um total devaneio considerando a ideia de freios e contrapesos; no entanto, tal dinâmica episodicamente na história institucional do país acabou gerando rupturas.

A Primeira República ilustra, em alguns episódios e principalmente em sua última década, as dificuldades enfrentadas naquele contexto. Evidentemente que explorá-la à exaustão não será possível; contudo, observando as linhas gerais do período, é possível analisar o transcurso histórico relativamente à relação entre os Poderes, às dificuldades relacionais e aos momentos de crise. Trata-se de um período no qual as instituições republicanas passaram a operar e se consolidar em termos de prática institucional¹⁹⁵.

No início do período referido como Primeira República, o governo foi exercido por militares do Exército, em um contexto de consolidação que perdurou mais claramente até o final do governo do marechal Floriano Peixoto, momento a partir do qual o poder passou a ser exercido por civis. Apesar do caráter excludente e oligárquico do período¹⁹⁶, o calendário eleitoral era rigorosamente respeitado¹⁹⁷, somente tendo sido desobedecido na passagem de Peixoto pela Presidência¹⁹⁸, muito embora a data da sucessão tenha sido respeitada.

Fala-se em um período de consolidação diante das revoltas que se abateram sobre o país após a queda da monarquia. É que, apesar da transição entre a monarquia e a república ter-se operado sem grandes traumas, ocorreram levantes armados nos primeiros momentos

¹⁹⁵ Cf. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O sistema oligárquico representativo da Primeira República. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 9-37, 2013.

¹⁹⁶ As eleições ocorriam regularmente, mas a tônica do período eram votações baixas, com um eleitorado predominantemente rural e analfabeto (que em tese não poderia votar ante os requisitos da Constituição de 1891). Cabe também destacar, relativamente à questão da alfabetização, que durante o governo provisório de Deodoro da Fonseca expediu-se o Decreto nº 220-A de 1890, que ampliou o direito de sufrágio e retirou os requisitos censitários até então vigentes, permitindo, inclusive, o voto de analfabetos com títulos obtidos na vigência da Lei Saraiva. Cf. LEAL (2012, p. 211, nota 22). Fora disso, os analfabetos somente puderam vir a votar legalmente a partir de 1985. Nessas condições oligárquicas e excludentes da Primeira República, ganhava importância a figura do coronel, como bem retratado por Leal, agindo como um verdadeiro corretor dos votos de um contingente rural que votava sob sua orientação e vigilância. Cabe destacar que, para além da coação, a fraude também era expediente corriqueiro.

¹⁹⁷ Cf. LIMONGI, Fernando. Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 37-69, 2012.

¹⁹⁸ Zolini informa que Peixoto deixou de convocar as eleições nos dois primeiros anos, governando como ditador. Cf. ZULINI, Jaqueline Porto. *Modos do bom governo na Primeira República: o papel do parlamento no regime de 1889-1930*. 2016. 323 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Para Campos Sales, o mandato de Peixoto era juridicamente defensável com fundamento na Constituição. Cf. SALES, Manuel de Ferraz de Campos. *Da propaganda à Presidência*. Brasília, DF: EdUnB, 1983. O fundamento de tal defesa do mandato era o artigo 43, § 4º da Constituição, que preconizava que o primeiro mandato, daqueles eleitos pela Constituinte, iria até 1894. No entanto, buscando uma interpretação harmônica do texto, é necessário destacar a clareza do preceito contido no artigo 42 da Constituição, impondo a realização de eleições caso a Presidência vagasse nos dois primeiros anos do mandato, não havendo que se confundir o mandato com aquele que o exerce. O mandato deveria durar até 1894, mas em caso de vacância, haveria a necessidade de se realizar nova eleição para um mandato tampão. Evidentemente que tal apontamento é desconexo dos calores políticos do momento e até anacrônico, mas ilustra a maleabilidade do texto ante os fatores reais de poder.

da república¹⁹⁹, em um período de certa adaptação das instituições que eram então constituídas sobre os escombros da monarquia²⁰⁰.

As dificuldades naturais em tal processo decorriam de haver interesses conflitantes entre os diversos grupos políticos que controlavam os núcleos de poder local e regional, sem que houvesse uma centralidade institucional hegemônica para a resolução de tais impasses. Cabe destacar que anteriormente o Estado era unitário e tinha na figura do monarca a personificação de um poder constitucional, o moderador, que arbitrava os conflitos políticos²⁰¹, algo que se perdeu com a república.

Por certo que as elites econômicas do café – que era a mercadoria de maior importância desde, pelo menos, a metade do século XIX – tinham alta relevância na definição dos rumos da coisa pública já nesse primeiro momento²⁰², e a própria descentralização do poder operada no contexto da proclamação da República atendia aos interesses de tais grupos²⁰³; no entanto, ainda existiam os interesses da burocracia governamental urbana, da lavoura do açúcar, do algodão, do cacau etc. Diversos interesses econômicos e políticos acomodaram-se regionalmente no contexto do federalismo forte insculpido constitucionalmente na Primeira República, com o que se estabeleceram as bases institucionais sobre as quais a experiência republicana se desdobrou²⁰⁴.

¹⁹⁹ Cabe aqui mencionar a revolta federalista no Rio Grande do Sul e as duas revoltas da armada (uma contra Deodoro da Fonseca e outra contra Floriano Peixoto, evidenciando descontentamentos que descambaram para o conflito armado, seja diante das questões relativas ao desenho institucional seja contra o caráter autoritário assumido pelo governo central. Furtado credita as revoltas do final do século XIX também à pressão exercida sobre as classes médias urbanas pela depreciação cambial ante a expansão imoderada do crédito. Cf. FURTADO (2007, p. 247).

²⁰⁰ Campos Sales menciona que a reação republicana foi fruto de longa propaganda iniciada em 1870 em oposição ao arbítrio do imperador, que montava e desmontava gabinetes conforme sua vontade, gestando gabinetes em um “rotativismo” que nada alterava de fato os rumos da política, como se oposição e governo somente trocassem seus roteiros em uma peça ensaiada. Há, ainda, a menção à frase de Holanda Cavalcanti, de que nada parecia mais um Saquarema do que um Luzia (termos utilizados para designação das correntes político-partidárias que se opunham na época). Cf. SALES (1983, p. 7-29).

²⁰¹ Leal assinala que os gabinetes eram nomeados pelo poder moderador para ganhar eleições, visto que o gabinete nomeado realizava as eleições. Cf. LEAL (2012, p. 211). Santos observa que a maioria dos gabinetes durante o Segundo Reinado durou menos de um ano e a maioria dos deputados eleitos durante o império o foi somente para um único mandato, havendo, portanto, alta rotatividade. Cf. SANTOS (2013).

²⁰² Furtado menciona que os grupos agrários exerciam grande influência sobre os rumos da coisa pública, mas, com a Proclamação da República, as demandas de outros grupos sociais passaram a ser vocalizadas, como os crescentes interesses industriais e as classes médias urbanas, de modo que algumas pautas do interesse agrário encontravam resistência. No entanto, considerando o impacto da lavoura do café na economia nacional, não é olvidável o poder e a influência de tais grupos desde a segunda metade do século XIX. Cf. FURTADO (2007, p. 248).

²⁰³ Para Furtado, apesar de a descentralização ter-se dado em benefício dos interesses agrário-exportadores, com o regime republicano novas vozes de outros setores conseguiram ascender politicamente, sendo um período de conflitos entre os níveis federal e estadual. Cf. FURTADO (2007, p. 248). Leal destaca que em 1931 as dívidas dos estados somavam mais que o triplo da dívida da União, o que evidencia a ampla autonomia financeira dada aos estados em tal contexto. Cf. LEAL (2012, p. 150-153).

²⁰⁴ Cf. SANTOS (2013).

Em suma, apesar da ascendência econômica e política de tal grupo, existiam interesses grupais e regionais importantes, além de levantes contra o exercício do poder pelos militares que geraram alguma instabilidade no primeiro período da experiência republicana. Com a chegada dos civis ao poder, o eixo do Sudeste²⁰⁵ assumiu mais claramente a liderança política dos rumos do governo central e manteve as diretrizes políticas do país no sentido do atendimento de seus interesses, produzindo descontentamentos em outros grupos²⁰⁶, mas que somente se manifestaram em uma crescente a partir da década de 1920.

Por quase 70 anos, de 1822 até 1889, o Brasil viveu sob o governo monárquico. No entanto, no dia 15 de novembro de 1889, em meio a um levante militar representativo do descontentamento do Exército e de setores políticos e econômicos para com o governo monárquico²⁰⁷, perpetrrou-se um golpe, pondo termo ao reinado de Dom Pedro II e instituindo uma república presidencialista no Brasil.

A monarquia chegou ao fim²⁰⁸ ante uma série de fatores, incluindo questões econômicas que derivariam da Guerra do Paraguai, perpassando atritos entre o governo e a Igreja, entre o governo e o Exército, além da perda de partes de sua base social como decorrência da abolição da escravidão no Brasil²⁰⁹, e do próprio interesse das elites econômicas, como anteriormente apontado²¹⁰.

²⁰⁵ É usual a menção a uma república do “café com leite”, mas o que se olvida é que, além da pujança econômica do eixo Sudeste, os maiores colégios eleitorais do período eram os estados de Minas Gerais e São Paulo, algo que auxilia a verificar a própria ascendência política de tais estados. Segundo Zulini, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Rio de Janeiro e Pernambuco concentravam mais de 60% do eleitorado da época, de modo que, com a definição do candidato de forma consonante pelas maiores oligarquias, a vitória era selada. Cf. ZULINI (2016).

²⁰⁶ Furtado menciona que a desvalorização cambial produzia pressões constantes sobre o poder de compra das classes médias urbanas, trazendo descontentamento com os rumos da política. Esse grupo, considerando que a população era majoritariamente rural, era formado em sua maioria por setores da burocracia civil e militar, justamente os setores que corporificaram o movimento tenentista na década de 1920. Cf. FURTADO (2007, p. 282, nota 166).

²⁰⁷ Campos Sales aponta que o último gabinete da monarquia, o do Visconde de Ouro Preto, fora estabelecido com o fito precípua de assegurar a transição para o Terceiro Reinado, algo que não era desejado. Nesse contexto, diante da prática de que os gabinetes ganhavam as eleições, aquele gabinete se indispôs com os republicanos e também com os setores do Exército. Com isso, tais setores, perseguidos pelo gabinete de então, aliaram-se na conspiração que culminou no golpe de 15 de novembro de 1889. Cf. SALES (1983, p. 7-29).

²⁰⁸ Scantimburgo assinala que as tropas do Exército deixaram os quartéis visando a derrubar o gabinete, mas acabaram derrubando o regime. Cf. SCANTIMBURGO (1969, p. 49).

²⁰⁹ Cf. GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O presidencialismo brasileiro: síntese histórica e conceitual. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 11, n. 40, p. 9-46, jan./mar. 2013. Em contraposição a tal afirmação, Campos Sales assinala que republicanos não eram escravagistas, uma vez que, de acordo com ele, a escravatura seria incompatível com o regime republicano. Nesse sentido, pontua que eventual apoio dos republicanos ao governo do imperador somente ocorreu quando este se comprometeu com a paulatina extinção da escravidão, atribuindo aos inimigos do regime republicano a falsa pecha de que a abolição da escravidão teria sido a responsável pela queda da monarquia. Cf. SALES (1983, p. 17-19).

²¹⁰ Sobre o interesse das elites rurais na descentralização administrativa, cf. FURTADO (2007, p. 245-248).

Já há algum tempo, a propaganda positivista, o pensamento liberal, a ideia de república, o federalismo e a própria experiência estadunidense²¹¹ eram fatores que influenciavam sobremaneira o pensamento do bacharelismo²¹², com grande influência nas faculdades de Direito, de onde saía boa parte da elite política da época. Ademais, o Exército encontrava-se fortalecido após a Guerra do Paraguai e profundamente influenciado pelo pensamento de Benjamin Constant, tornando-se um importante ator político.

Com o golpe perpetrado pelo marechal Deodoro da Fonseca caiu a monarquia²¹³, iniciando-se o governo provisório logo na noite de 15 de novembro, sob a chefia daquele marechal. Esse governo, que se estendeu até 23 de novembro de 1891, teve como primeiro ato a decretação, por meio do Decreto nº 1 de 1889, da adoção da forma de governo republicana e federativa, transformando as anteriores províncias em estados da Federação, que passaram a constituir os Estados Unidos do Brasil. Em tal ato também se positivou que a direção da coisa pública seria feita pelo governo provisório da República e pelos governos escolhidos pelos estados, ou nomeados pelo governo provisório central, enquanto não sobreviesse uma Assembleia Constituinte para a legitimação da nova ordem, bem como novas eleições legislativas em cada um dos estados²¹⁴.

Foram recepcionadas pela nova ordem as instituições judiciárias, dentre outras, compatíveis com o regime republicano, com a abolição de vantagens hereditárias, além do compromisso do novo governo com os acordos internacionais que haviam sido assumidos pelo antigo regime. O Decreto nº 78-B de 1889 convocou para 15 de setembro de 1890 as eleições para composição da Constituinte. Após o pleito, a Assembleia passou a se reunir em sessões preparatórias já em novembro de 1890.

Visto que inexistia a necessidade de diálogo com outro poder ou órgão²¹⁵, o governo provisório governou sem limites e sem controle até a reunião da Assembleia Constituinte e seu desfazimento em duas casas congressuais. Apesar de, em tese, o poder

²¹¹ O fascínio com a exitosa experiência estadunidense era inegável naquele momento, chegando a se falar até em uma “fraternidade americana”, cf. GODOY (2013).

²¹² Cf. GODOY (2013).

²¹³ Beçak informa que em verdade Deodoro objetivava a derrubada do gabinete, mas acabou derrubando o regime, cf. BEÇAK (2005). Cf. também SCANTIMBURGO (1969).

²¹⁴ Cf. BRASIL. *Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889*. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Rio de Janeiro, 1889. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm. Acesso em: 18 mar. 2018.

²¹⁵ Campos Sales, que chefiou a pasta da Justiça durante o governo provisório, menciona que em tal período as deliberações eram feitas coletivamente, funcionando como uma verdadeira junta governativa, e o voto do chefe do governo provisório possuía peso igual ao dos demais membros do governo. Cf. SALES (1983, p. 20).

da Assembleia Constituinte ser absoluto, o governo provisório encontrava-se em exercício pleno, de sorte que, até pelo contexto, pelos ânimos políticos das diversas parciaisidades regionais, os atritos entre Deodoro da Fonseca e a Constituinte existiram²¹⁶, tendo em vista a concorrência de posições distintas sobre as temáticas.

Em fevereiro de 1891 sobreveio a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Tal texto, de matriz nitidamente liberal, consagrando “o mais completo triunfo do *laissez-faire*”²¹⁷, legitimou os atos do governo provisório, tratando de questões federativas, separação dos Poderes, liberdades civis, direitos políticos e garantias, dentre outros temas. O que releva destacar é a adoção de um modelo laico de Estado, constitucionalizando disposição que antes, em 1890, já havia sido tratada pelo Decreto nº 119-A, além de prever a abolição de requisitos censitários²¹⁸ para fins de restrição do sufrágio, mantendo-se somente os etários e atinentes à capacidade e liberdade de manifestação do voto²¹⁹. Também houve a importação de institutos anglo-saxões compatíveis com as instituições que eram transplantadas de tal mundo para a realidade brasileira, tais como o *impeachment*, o veto, o *judicial review*, entre outros.

Estabeleceu-se, ainda, que o presidente da República, referido como chefe eletivo da nação, deveria ser brasileiro nato, maior de 35 anos e estar no exercício de seus direitos políticos. O mandato constitucionalmente estipulado era de quatro anos²²⁰ e teria seu termo final em 15 de novembro de 1894, sendo vedada a reeleição. No tocante aos ditames constitucionais relativos à eleição, dispôs a Constituição que tanto o presidente quanto o vice-presidente – que por ser substituto eventual submetia-se aos mesmos requisitos que o presidente – seriam eleitos pelo voto direto da nação em pleitos decididos pelo sistema majoritário. Tais pleitos deveriam ser realizados no primeiro dia de março do último ano

²¹⁶ Cf. MORAES, João Quartim de. O poder constituinte e a força. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 3, n. 7, 1989. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141989000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 12 out. 2019.

²¹⁷ Cf. LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na História*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 340.

²¹⁸ Até então vigia a Lei Saraiva, Decreto nº 3.029/1881, que estabelecia requisitos censitários para o exercício do direito de voto. Não que antes da Lei Saraiva não existissem requisitos censitários; ocorre que, por força de razões inflacionárias no período do Império, eles acabavam por não ser tão efetivos, cf. PRZEWORSKI, Adam. Conquered or granted? A history of suffrage extensions. *British Journal of Political Science*, [s. l.], v. 39, p. 291-321, 2009. Leal menciona que a Lei Saraiva, apesar de ter regido “as eleições mais honestas do Império”, foi responsável pela elevação dos requisitos censitários. Cf. LEAL (2012, p. 117, 209).

²¹⁹ O art. 70 de tal diploma constitucional vedava expressamente a possibilidade de voto a analfabetos, mendigos, conscritos, religiosos sujeitos a voto de obediência. Como se nota, não havia vedação expressa ao direito de voto às mulheres; contudo, tal direito só foi conquistado expressamente por ocasião do Código Eleitoral de 1932.

²²⁰ Na Constituição de 1891, as eleições para os cargos do Legislativo e do Executivo não eram coincidentes: os mandatos presidenciais eram de quatro anos, os do Senado, de nove anos, renovando-se pelo terço a cada três anos, enquanto na Câmara cada legislatura durava três anos.

do mandato presidencial, cabendo sua apuração ao Congresso Nacional, que teria a competência para eleger o presidente e o vice-presidente caso nenhum dos candidatos alcançasse a maioria dos votos, escolhendo um dentre os dois mais votados.

Em suas disposições transitórias, a Constituição de 1891 também estabeleceu que, após a promulgação do texto, o Congresso Nacional elegeria, para o primeiro mandato, por maioria, o presidente e o vice-presidente da República, em escrutínios distintos para cada cargo, sem qualquer tipo de incompatibilidade relativamente aos concorrentes desse primeiro pleito. Foram eleitos os marechais Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto para os cargos de presidente e vice-presidente da República²²¹, sendo que o vice na chapa de Deodoro da Fonseca era o almirante Eduardo Wandenkolk, enquanto Floriano Peixoto era vice na chapa do senador paulista Prudente de Moraes.

O governo constitucional de Deodoro da Fonseca durou pouco, tendo em vista sua renúncia em novembro de 1891, depois de conturbadas relações com o Congresso Nacional. Tratava-se de um contexto de crise econômica, de pressão inflacionária²²², no qual o governo enfrentava forte oposição legislativa²²³, com dificuldades de aprovação do orçamento pelo Congresso. As relações, contudo, deterioraram-se quando o Congresso colocou-se a deliberar sobre a lei dos crimes de responsabilidade, instituto dirigido justamente para, em um contexto de separação dos Poderes, atuar como instrumento de contenção, neste caso, do Poder Executivo. Tal sinalização por parte do Congresso foi tida por Deodoro da Fonseca como uma ofensa pessoal²²⁴, com o que este editou o Decreto nº 641/1891, determinando a dissolução do Congresso Nacional, a decretação do estado de sítio e a consignação de que oportunamente a nação seria convocada para a eleição de novos representantes.

²²¹ Campos Sales assinala que a eleição de 1891, realizada pela Constituinte, foi o princípio de todos os acontecimentos e instabilidades que se seguiram e diminuíram a credibilidade externa do país, prejudicando seu crédito. É apontada a existência de um triunvirato de oposição a Deodoro da Fonseca e diversas tentativas de cabala, organizando as candidaturas de Moraes e Peixoto. No entanto, ante as ameaças de que setores do Exército preparavam um golpe para o caso de Deodoro da Fonseca não ser eleito, a eleição deste acabou acontecendo, mas tendo Peixoto como vice e não o almirante Wandenkolk. Com isso, formou-se um cenário controverso para o exercício do governo constitucional de Deodoro da Fonseca, visto que a maioria do Congresso lhe era oposta. Cf. SALES (1983, p. 31-42).

²²² De acordo com Furtado havia grandes déficits, que eram cobertos com a emissão de papel moeda, além da queda dos preços das exportações, gerando grande pressão inflacionária. Posteriormente, com a política de Murtinho à frente da pasta da Fazenda no governo Campos Sales, tornou-se possível a retomada do equilíbrio, ainda que a ênfase fosse uma política focalizada nos interesses dos grupos agrário-exportadores. Cf. FURTADO (2007, p. 242-248).

²²³ Desde a Constituinte e a eleição realizada por ela o governo era minoritário, cuidando-se de um Congresso majoritariamente de oposição, como a expressiva votação recebida por Peixoto na Constituinte (com mais votos que Deodoro da Fonseca, inclusive) demonstrava. Cf. SALES (1983, p. 31-42).

²²⁴ Cf. SCANTIMBURGO (1969, p. 53-54).

Tal golpe despertou forte reação²²⁵ e, diante da ameaça de conflito armado, bem sinalizado pela Primeira Revolta da Armada, Deodoro da Fonseca optou por renunciar, em 23 de novembro de 1891. Com isso, assumiu a Presidência da República o marechal Floriano Peixoto, cujo primeiro ato foi revogar o decreto que determinara a dissolução do Congresso²²⁶.

No entanto, setores de oposição a Peixoto sustentavam o entendimento de que, caso vagasse a presidência nos dois primeiros anos do mandato presidencial, novas eleições deveriam ser convocadas²²⁷. Peixoto não o fez, governando em meio a forte oposição²²⁸, reprimindo revoltas, algumas inclusive fundamentadas na inconstitucionalidade de seu mandato, tendo em vista a ausência de convocação das eleições. Sua gestão também não foi tranquila: tal qual seu antecessor, enfrentou um Congresso hostil²²⁹ e um contexto de crise econômica²³⁰, mas governou “como ditador”²³¹ até 15 de novembro de 1894, termo final constitucionalmente previsto para o mandato iniciado em 1891. Cabe destacar, ainda, que o estado de sítio permaneceu decretado – algo que veio a se tornar corriqueiro na Primeira República – por 295 dias durante a gestão de Peixoto²³².

Para a sucessão de Peixoto foi eleito o paulista Prudente de Moraes, primeiro civil a assumir o posto²³³. Sobre o período de Moraes, ilustrativamente cabe destacar que também

²²⁵ A primeira revolta da armada, que suscitou uma ameaça real de conflito armado contra o governo de Deodoro da Fonseca, deu-se ante o golpe e culminou na sua renúncia para evitar o confronto que se desenhava. Tal fato, inclusive, foi enaltecido pelo próprio marechal Floriano Peixoto em seu discurso de posse. Cf. BONFIM, João Bosco Bezerra. *Palavra de presidente: discursos de posse de Deodoro a Lula*. Brasília, DF: LGE, 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/91988>. Acesso em: 8 jul. 2017.

²²⁶ Em seu discurso de posse, nota-se a referência aos setores das Forças Armadas que se opuseram a Deodoro da Fonseca, feito que, segundo ele, teria imenso valor cívico e histórico, pois se tratava de um levante a favor da lei. Cf. BONFIM (2004, p. 36-37).

²²⁷ Como mencionado em nota anterior, o mandato de Peixoto era juridicamente defensável com fundamento na Constituição. Cf. SALES (1983). Tal defesa do mandato teria por fundamento o artigo 43, § 4º da Constituição, que preconizava que o primeiro mandato, daqueles eleitos pela Constituinte, iria até 1894. No entanto, o preceito contido no artigo 42 da Constituição impunha a realização de eleições caso a Presidência vagasse nos dois primeiros anos do mandato. Tanto que assim se deu na sucessão de Afonso Pena e no segundo mandato de Rodrigues Alves, sendo de difícil compatibilidade constitucional a interpretação no sentido de que não deveriam ter sido realizadas novas eleições.

²²⁸ Para Campos Sales, todos os imbróglis e crises do período tiveram como causa a eleição de 1891. Cf. SALES (1983, p. 31-42).

²²⁹ Segundo Zulini, nos últimos dias de seu governo Peixoto chegou a vetar o orçamento diante de recursos insuficientes para o Ministério da Guerra, receando que a diminuição de recursos dificultasse a repressão de novos focos de instabilidade ou revolta. Cf. ZULINI (2016).

²³⁰ Algo que se nota em seu próprio discurso de posse, cf. BONFIM (2004, p. 36-38).

²³¹ Cf. ZULINI (2016).

²³² Cf. GOMES, Ana Suelen Tossige; MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. O estado de exceção no Brasil republicano. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1.760-1.787, 2017.

²³³ Após Floriano Peixoto deixar o poder, o país só tornaria a ser governado por militares nas gestões de Hermes da Fonseca, Eurico Gaspar Dutra e durante a ditadura militar. Isso até as eleições gerais de 2018,

seguiu na defrontação da crise econômica²³⁴ que vinha desde o fim do Império, enfrentou revoltas como a de Canudos e o final da revolta federalista, mas acabou vivendo “o dia a dia de suas obrigações”²³⁵. Em seu governo, seguindo a tônica do período, também foi decretado estado de sítio, que perdurou 104 dias²³⁶.

Após o referido período de consolidação, as relações políticas da Primeira República seguiram um sentido diverso, marcado pela fragmentação partidária em nível regional e por uma representação virtual²³⁷, tendo em vista justamente as baixas votações recebidas pelos representantes eleitos²³⁸, a pobreza, o analfabetismo e a predominância rural do eleitorado, bem como o denominado coronelismo, fenômeno complexo, mas que, segundo Leal²³⁹, revelava o descompasso das instituições representativas com a base social existente no país. Fato é que, apesar disso tudo, como dito, o calendário eleitoral era rigorosamente seguido²⁴⁰.

As dificuldades centrais nesse contexto diziam respeito à coordenação dos diversos interesses regionais contrapostos, algo muito relevante no que diz respeito à separação de Poderes. Tal quadro complexo de uma miríade de interesses regionais, hegemônicos em suas respectivas circunscrições, além dos interesses mais amplos da elite dirigente dos rumos centrais, definiu as características do período em seus elementos principais, que mais claramente se desdobraram após a gestão de Prudente de Moraes.

quando se sagrou eleita uma chapa composta por um ex-capitão e um ex-general para os cargos de presidente e vice-presidente da República, respectivamente.

²³⁴ Como mencionado, Campos Sales imputa parte da situação econômica e creditícia do país às revoltas e oposições renhidas havidas no início do governo republicano, diminuindo a credibilidade do país internacionalmente e aumentando o risco. Cf. SALES (1983, p. 32).

²³⁵ Cf. SCANTIMBURGO (1969, p. 95).

²³⁶ Cf. GOMES; MATOS (2017).

²³⁷ Tal representação seria virtual justamente pelo funcionamento do regime representativo à época, que representava exclusivamente os interesses agrários e oligárquicos. Santos informa que o lugar comum para se referir à Primeira República é referir-se a ela como oligárquica, termo que, segundo o autor, não revela muito em termos analíticos, tendo em vista que remonta ao ideal grego de um governo exercido por poucos. Assim, buscando dar alguma precisão ao termo, Santos coloca a oligarquia como uma forma de governo representativo, que tende ou ao autoritarismo ou ao seu fim, tornando-se democrática em razão das pressões sociais que o progresso econômico, acarretado por tal forma oligárquica, passa a gerar. Cf. SANTOS (2013, p. 9-37).

²³⁸ Tomando-se em conta os presidentes da República, os números são bem representativos da baixa participação do eleitorado durante a Primeira República, mesmo quando se observa o próprio quadro populacional brasileiro. Prudente de Moraes elegeu-se com 290.883 votos; Campos Sales, com 420.286; Rodrigues Alves, com 592.039; Afonso Pena, com 288.285; Hermes da Fonseca, com 403.867; Venceslau Brás, com 532.017; Rodrigues Alves, com 382.491; Epitácio Pessoa, com 286.373; Arthur Bernardes, com 466.877; e Washington Luís, com 688.528. Cf. MORAES (2013, p. 102). Como se nota, são votações consideravelmente baixas para o Executivo, evidenciando que números bem inferiores bastariam para a eleição de cargos legislativos.

²³⁹ Cf. LEAL (2012, p. 43-74).

²⁴⁰ Limongi aponta justamente para tal aspecto, além de destacar que, apesar das comuns referências ao período como oligárquico e excludente, havia disputa entre setores da elite política, ainda que em nível local, cf. LIMONGI (2012).

A regionalização em termos partidários se operou no governo de Prudente de Moraes, estabelecendo o antecedente necessário para a implementação, na gestão seguinte, da denominada “política dos governadores”. É que, diante da polarização existente no Partido Republicano Federal (PRF)²⁴¹, que não era homogêneo²⁴², e a ruptura entre facções – originalmente, de um lado, os florianistas e de outro, os prudentistas, posteriormente concentrados e republicanos –, opera-se uma polarização entre as forças políticas existentes, dissolvendo-as regionalmente nos diversos partidos republicanos estaduais²⁴³.

Tal quadro, dentro da narrativa-padrão, acaba sendo superado pela alteração regimental operada na gestão de Campos Sales²⁴⁴, uma reforma direcionada a eleger congressos consentâneos com as situações locais, evitando conflitos que se operariam, na leitura de Campos Sales, em detrimento das políticas nacionais²⁴⁵. Com isso entra em cena a referida “degola”, por meio da qual a comissão de verificação de poderes cassava diplomas de políticos opositoristas às situações locais. Isso porque caberia ao Legislativo a verificação dos diplomas expedidos pelas juntas locais, deixando de reconhecer, em tais termos, os diplomas dos opositoristas.²⁴⁶

A ideia básica da política dos governadores se dá no sentido de que sua estrutura compromissária trocava a não intervenção federal nas políticas locais pela formatação de bancadas federais não obstrutivas às pautas do governo federal, que assim se portariam sob a tutela dos governadores. Esse compromisso era operado a partir das máquinas eleitorais locais, dos “currais eleitorais”, por meio das quais os governos elegiam-se e utilizavam as benesses do governismo para com as situações locais, justamente para eleger congressos

²⁴¹ Segundo Campos Sales, o PRF foi fundado ao final gestão Peixoto por Francisco Glicério, que era seu líder. Posteriormente, houve uma divisão entre Glicério e Moraes, rachando o partido, com o apontamento de que Glicério, apesar de líder do partido, não representava o governo. Cf. SALES (1983, p. 67-86).

²⁴² Na leitura de Campos Sales, o Partido Republicano Federal não possuía comunhão de ideais, era profundamente heterogêneo, englobando federalistas, unitaristas, parlamentaristas, presidencialistas, entre tantos outros. Cf. SALES (1983, p. 67-86).

²⁴³ Cf. ZULINI (2016).

²⁴⁴ Sucintamente, a reforma operada no governo Campos Sales consistiu numa alteração regimental que trazia para o governo o controle da Presidência provisória (anteriormente exercida pelo candidato mais idoso, sendo que então passou a ser exercida pelo antigo presidente) e a nomeação dos membros da comissão dos cinco, encarregada de analisar os diplomas encaminhados à Câmara para verificação. Em um segundo ponto, a reforma regimental que instituiu a “guilhotina Montenegro” definiu que os diplomas legítimos seriam aqueles expedidos pela maioria das juntas apuradoras, fortalecendo com isso as situações locais e os diplomas por ela expedidos. Tais ajustes configuravam operacionalmente aquilo que se referia como “degola”, algo comum nas referências à denominada política dos governadores de Campos Sales. Para maiores detalhes sobre o tema, cf. ZULINI (2016); cf. também RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados antes da criação da Justiça Eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 91-105, 2013.

²⁴⁵ Na visão de Campos Sales, as paixões partidárias seriam contrárias ao patriotismo, alegando também que não teria agido contra os partidos, visto que no país ainda não havia partidos de fato, com comunhão de ideais. Cf. SALES (1983, p. 115-132).

²⁴⁶ Cf. ZULINI (2016).

governistas, tratando-se de uma relação compromissória na qual, em suma, governos não perdiam eleições.

Na leitura de Leal²⁴⁷, a política dos governadores era, na realidade, a política dos coronéis, tendo em vista que as máquinas eleitorais locais (considerando-se que o eleitorado era predominantemente rural) eram utilizadas para eleger os candidatos oficiais do governo. Daí decorre que o coronelismo era um fenômeno eminentemente governista²⁴⁸, indo além de mero mandonismo local, para englobar um compromisso com uma espécie de corretagem eleitoral que legitimava a ritualística eleitoral e o poder em todos os níveis durante o período. Algo que decorria da situação econômica da população rural e da necessidade que os núcleos de poder local tinham de apoiar o governo buscando algum tipo de benesse local, por conta da própria tônica federativa, que impunha à comuna poucos recursos financeiros, tornando-a vulnerável à captura pelos interesses do governismo.

Contextualmente, nota-se que na leitura corrente da política dos governadores – que evidencia um quadro de baixa participação e de um poder oligárquico²⁴⁹ – o papel da comissão de verificação dos poderes seria o de barrar qualquer candidatura eleita que fugisse desse padrão de hegemonia governista sobre o Congresso, o qual, em tese, seria dócil ao Executivo. Isto relativiza substantivamente qualquer perspectiva de separação de Poderes, ainda que não em linhas partidárias, justamente por produzir Congressos majoritariamente favoráveis ao Executivo.

Leal enfatiza o papel da comissão de verificação, que atuaria quase como um último filtro à eleição dos políticos desconectados da política dos governadores e do compromisso coronelista²⁵⁰. No entanto, como aponta Zulini²⁵¹, a “degola”, que

²⁴⁷ Cf. LEAL (2012).

²⁴⁸ Leal dá um sentido importante ao fenômeno ao argumentar que a política clientelista, típica do coronelismo tal qual por ele descrito, não é fruto de falta de sentimento republicano por parte das elites locais – que se encontram em um processo de franca decadência ante seu apogeu e poder no período colonial –, mas sim decorre do parco orçamento da comuna, impondo às suas lideranças, caso quisessem realizar alguma benfeitoria local, a necessidade de serem governistas. Cf. LEAL (2012, p. 43-74). De acordo com Limongi, a situação local funcionava como uma espécie de “corretora” dos votos do situacionismo, havendo disputa de fato entre as elites locais, justamente para definir a hegemonia dessa função de entregar os votos ao situacionismo estadual e federal. Assim, as eleições, mesmo no contexto do coronelismo, funcionariam como um mecanismo de processamento de conflito entre as elites políticas locais e não como um teatro. Cf. LIMONGI (2012).

²⁴⁹ Como já mencionado, Santos critica a imprecisão analítica do termo no que se refere à Primeira República. Cf. SANTOS (2013).

²⁵⁰ O compromisso seria justamente das elites locais, já decadentes em seu poder de outrora, com o situacionismo, entregando os votos do “curral” ao governo de situação para obter acesso a algum tipo de recurso apto a realizar benfeitorias locais. A ênfase, para além da questão do analfabetismo e da desigualdade no campo, impondo limitações à escolha do eleitorado, engloba a questão das finanças

estatisticamente²⁵² foi menor do que a ênfase que a ela se dá, não se prestava a barrar a oposição ao governo central, mas sim a fortalecer o situacionismo local, operando somente quando as pendências não eram localmente resolvidas, algo que, em verdade, não afastava a influência do governo central nas eleições locais²⁵³.

O que é relevante, porém, é que mesmo com todos esses mecanismos, que assegurariam Congressos dóceis ao Executivo bem como o controle do governo central pelos interesses da lavoura do café, isso não significava aprovações unânimes à política do Executivo²⁵⁴. A ênfase dada a tal questão sugere poucos choques entre o Executivo e o Legislativo no período. Contudo, o que se nota são inúmeros casos de vetos²⁵⁵, que eram totais até 1926, decretações de estado de sítio²⁵⁶, além de confrontos sobre questões específicas entre a Presidência e a maioria. Ou seja, a atenuação dos mecanismos de freios e contrapesos não foi tão eficaz em termos práticos, a despeito da ausência de uma considerável polarização dos interesses representados no interior do poder.

Um dos supostos antecedentes que culminariam na política dos governadores diz respeito à reforma econômica²⁵⁷ na gestão de Campos Sales, uma reforma relevante que não poderia ficar ao sabor dos embates entre os polos de tensão política. Contudo, como

municipais, modestas e que impunham a necessidade de se ser governista e nunca de oposição. Cf. LEAL (2012).

²⁵¹ Cf. ZULINI (2016).

²⁵² Assinalam Ricci e Zulini que menos de 10% dos diplomas expedidos no período foram “degolados”, valor de pouca monta, mas que também não afasta outros problemas e fraudes no período. Cf. RICCI; ZULINI (2013).

²⁵³ Na leitura de Zulini, os anos com maiores “degolas” foram aqueles em que o governo central buscou influir diretamente nos pleitos locais: em 1900, com Campos Sales, e em 1912 e 1915, diante de conflitos com o grupo político de Pinheiro Machado. Cf. ZULINI (2016); cf. também RICCI; ZULINI (2013).

²⁵⁴ Segundo Zulini, nas votações nominais o Congresso votava majoritariamente dividido. Cf. ZULINI (2016).

²⁵⁵ Barros destaca um sentido cooperativo do veto, no qual o Executivo aponta para o Legislativo outro sentido para o que seria o melhor interesse público naquele determinado tópico. Cf. BARROS (1987). No entanto, nesse contexto de afastamento de preferências ou percepções, o veto também pode ser compreendido como sintoma de um afastamento entre os Poderes, ainda que seja um atributo natural e histórico do presidencialismo no contexto da separação de Poderes, remontando a um sentido antigo de compromisso entre classes na própria República romana. Deste modo, o exercício do veto por parte do Executivo pode ser representativo de um conflito entre as preferências dos Poderes Executivo e Legislativo, ainda que não necessariamente seja.

²⁵⁶ Apontam Gomes e Matos que durante a Primeira República o país ficou por 2.365 dias em estado de sítio. Floriano Peixoto governou 295 dias em estado de sítio; Prudente de Moraes, 104; Rodrigues Alves, 121; Hermes da Fonseca, 268; Venceslau Brás, 71; Epitácio Pessoa, 132; Arthur Bernardes, 1.287; e Washington Luís, 87. Cf. GOMES; MATOS (2017). Já no final de seu livro, Campos Sales diz considerar-se feliz por, apesar dos precedentes, não ter tido a necessidade de decretar o estado de sítio. Cf. SALES (1983, p. 199).

²⁵⁷ Furtado aponta que Joaquim Murinho, ministro da Fazenda no governo Campos Sales, foi o responsável por adotar pela primeira vez um conjunto de medidas coordenadas e objetivas visando a reduzir a pressão sobre a balança de pagamentos e reestabelecer o crédito externo do país, por meio de um empréstimo de consolidação, uma alteração na política fiscal, medidas de caráter deflacionário e aumento das exportações. Cf. FURTADO (2007, p. 247-248). Sobre a política econômica de Campos Sales implementada por Murinho, cf. também SCANTIMBURGO (1969, p. 96-104).

aponta Zulini²⁵⁸, tal cenário não era sequer controvertidamente apto a desafiar a conjuração de mecanismos formadores de Congressos dóceis, tendo em vista que a situação fiscal do país era do interesse de todos os setores oligárquicos.

Foram diversos os fatores que levaram à política dos governadores, mas aparentemente o propósito era diminuir a incidência da separação dos Poderes em sua dinâmica operativa, gerando atritos e imobilismos sobre a pauta governamental. Mas mesmo tal sistemática (a política dos governadores) não afasta o fato de que existiam políticas que não enfrentavam resistência, a despeito dos supostos controles existentes, enquanto outras, apesar dos controles, enfrentavam (e enfrentariam no período) resistência.

Na sucessão de Campos Sales, por exemplo, Rodrigues Alves, em tese, segundo Zulini²⁵⁹, não deveria ter problemas com o Congresso²⁶⁰. No entanto, em seu governo foi decretado estado de sítio, que permaneceu por 121 dias²⁶¹; houve, diante do convênio de Taubaté e das diretrizes definidas para a lavoura do café, conflitos entre o presidente e o líder da maioria (governista) na Câmara; assim como certos atritos relativos à própria nomeação da liderança²⁶². Isso evidencia que mesmo com a política dos governadores e o coronelismo, havia conflitos entre os diversos setores das oligarquias, que não eram assim tão homogêneas em seus interesses²⁶³.

Em termos de estabilidade, as maiores dificuldades da Primeira República passam, de forma mais evidente, a ocorrer na década de 1920, algo não tão distante da estimativa de vida média de repúblicas presidenciais²⁶⁴. Foi na gestão de Epitácio Pessoa que os elementos principais que culminariam na queda da República Velha²⁶⁵ em 1930 começaram a se desdobrar mais claramente, seguindo de forma acentuada na gestão de Artur Bernardes e na de Washington Luís.

²⁵⁸ Cf. ZULINI (2016).

²⁵⁹ Cf. ZULINI (2016).

²⁶⁰ Campos Sales revela que buscou uma sucessão marcada por contínuismo, encontrando-a com Rodrigues Alves. Cf. SALES (1983, p. 183-197).

²⁶¹ Cf. GOMES; MATOS (2017).

²⁶² Cf. ZULINI (2016).

²⁶³ Santos assinala que um sistema oligárquico assenta-se em uma lógica de garantias mútuas, do contrário geram-se poucos incentivos para que as regras sejam aceitas e o sistema desmorona. Cf. SANTOS (2013).

²⁶⁴ Przeworski e outros observam que a média de vida de democracias presidenciais é de cerca de 20 anos. Mencionam, ainda, que outros fatores, como riqueza, crescimento econômico, desigualdade, têm efeitos substantivos em termos de estabilidade democrática. Cf. PRZEWORSKI *et al.* (1997).

²⁶⁵ Santos pontua que o termo “república velha” para se referir à Primeira República decorreu da estabilização de tal referente a partir da Revolução de 30, quando aqueles que assumiram o poder passaram a se referir ao período anterior como da “república velha” e das “oligarquias carcomidas”. Cf. SANTOS (2013).

Uma série de revoltas na década de 1920, englobadas de forma geral como movimento tenentista²⁶⁶, opunha-se à organização política que então vigia. Furtado²⁶⁷ ressalta que a questão econômica²⁶⁸, marcada pela desvalorização do câmbio visando à manutenção da rentabilidade da lavoura do café²⁶⁹, impunha um ônus aos setores urbanos da burocracia estatal civil e militar, diante do encarecimento de produtos importados²⁷⁰. Tal circunscrição, somada a outras decorrentes da virtualidade da representação, teve o condão de gerar um amplo descontentamento de tais setores com os rumos políticos adotados pelos governos, o que acarretou uma série de levantes, como a Revolta dos 18 do Forte²⁷¹, a revolta de 1924 e a Coluna Prestes.

É evidente que a existência de revoltas contra o sistema, gerando instabilidade, iria se desdobrar na relação entre os Poderes. Não por outro motivo, a relação entre Executivo e Legislativo torna-se mais difícil na década de 1920, ainda que a vontade do Executivo tenha encontrado prevalência²⁷².

²⁶⁶ Cf. BEÇAK (2005).

²⁶⁷ Cf. FURTADO (2007).

²⁶⁸ Scantimburgo destaca que a Semana de Arte Moderna, refletindo “novas ideias e novos tempos”, também foi fundamental na ebulição cultural que já representava o exaurimento do ciclo político da Primeira República. Cf. SCANTIMBURGO (1969, p. 122-124).

²⁶⁹ Havia, ainda, a questão do café e de sua política de valorização, que produziu uma situação de desequilíbrio que tornou o país mais vulnerável à crise de 1929. Segundo Furtado, desde 1906 era operacionalizada a política de valorização do café, celebrada para manter a rentabilidade do produto ante a ampla expansão das lavouras, somada à baixa dos preços. O excedente era adquirido pelo governo à custa de empréstimos externos, mas era cobrado um imposto sobre as sacas exportadas, com o propósito de desencorajar a expansão das lavouras e diminuir a oferta do produto. No entanto, como foi mantida a valorização e a rentabilidade, a produção só aumentou e assim também a oferta do produto, gerando uma pressão inflacionária com impacto ainda na questão orçamentária. Cf. FURTADO (2007, p. 251-273). Havia problemas, por conta disso, na situação fiscal do país, com grandes déficits e elevada emissão de moeda. Nesse contexto, o presidente Arthur Bernardes recebeu uma missão inglesa, chefiada pelo lorde Edwin Montagu, para receber sugestões diante da atmosfera desfavorável aos títulos brasileiros. Tal missão sugeriu ao presidente reformas no sentido da diminuição de despesas e da dívida pública, além de reformas na questão orçamentária, visando à exclusão de créditos especiais e caudas orçamentárias, que eram, em tal leitura, os maiores entraves aos compromissos financeiros. Com isso, a perspectiva seria uma sinalização positiva aos credores do país. Cf. ZULINI (2016). Necessariamente, alterar a questão do orçamento perpassaria uma reforma constitucional, diminuindo as possibilidades de o Legislativo crescer as aludidas caudas.

²⁷⁰ Por certo que se os rumos fossem bons, se a situação econômica fosse boa, se o sistema político tivesse o condão de ser aberto, poroso às demais demandas dos diversos setores sociais, dificilmente os levantes seriam pautados pelas armas, pela força. Ao contrário, seriam operados na arena política, na busca por votos em eleições regulares e periódicas. Em outras palavras, o conflito ficaria restrito à arena política e processado pelos mecanismos institucionais.

²⁷¹ Eduardo Gomes foi um sobrevivente do episódio. Posteriormente, já com a patente de brigadeiro, concorreu duas vezes à Presidência da República, sendo um importante ator político da Quarta República.

²⁷² Em 1926, Bernardes apresentou uma proposta de reforma constitucional que consistia na alteração de 46 dispositivos da Constituição. O propósito eram aumentar os poderes do Executivo e atender aos apontamentos realizados pela missão inglesa com relação ao orçamento público. Após muita resistência e tendo permanecido praticamente durante todo seu mandato em estado de sítio, obteve sucesso na aprovação da reforma constitucional; no entanto, esta só foi possível com relação a oito dispositivos do texto, e somente depois de realizar uma alteração regimental diminuindo as possibilidades de obstrução da

Até então, após Campos Sales haviam sido presidentes da República: Rodrigues Alves²⁷³, Afonso Pena²⁷⁴, Nilo Peçanha, Hermes da Fonseca, Venceslau Brás, novamente Rodrigues Alves (que morreu antes da posse), Delfim Moreira, sendo então eleito Eptácio Pessoa. Nesse período, dois vice-presidentes assumiram a Presidência diante do falecimento dos titulares; no caso de Afonso Pena, por faltarem menos de dois anos para o término do mandato, prosseguiu Nilo Peçanha no exercício da Presidência. Já no caso do segundo mandato de Rodrigues Alves, considerando seu falecimento antes da posse, o vice-presidente Delfim Moreira assumiu de forma interina e, com a realização de novas eleições, foi eleito Eptácio Pessoa.

A menção ao fato de que os problemas passaram a se mostrar mais claramente na década de 1920 não significa que os demais presidentes deixaram de enfrentar dificuldades. Hermes da Fonseca ficou por 268 dias em estado de sítio²⁷⁵, confrontou e buscou desestruturar a base de Pinheiro Machado²⁷⁶, interferindo em eleições e se valendo da degola²⁷⁷, defrontando ainda a Revolta da Chibata e a Guerra do Contestado. Já Venceslau Brás vivenciou o período da Primeira Guerra Mundial, a gripe espanhola, os primeiros movimentos operários no país como reflexo do processo de urbanização que se principiara com o ciclo do café, permanecendo no estado de sítio por 71 dias²⁷⁸.

De todos os presidentes do período, somente Nilo Peçanha, Venceslau Brás e Eptácio Pessoa não tiveram a dominância da agenda, isto é, a maior parte das leis aprovadas em seus períodos teve origem no Legislativo. Quanto aos demais presidentes, desde Prudente de Moraes, a dominância do Executivo foi próxima a 75%²⁷⁹. Com base na

oposição. Cf. ZULINI (2016). Tal fato evidencia que, apesar do estado de legalidade emergencial e da utilização de mecanismos de formação de bancadas situacionistas, o governo enfrentava dificuldades.

²⁷³ Rodrigues Alves havia sido conselheiro no período do império e presidente da província de São Paulo. No entanto, apesar de não ter sido um republicano histórico, tornou-se presidente da República.

²⁷⁴ Por ser Afonso Pena mineiro e ter sucedido Rodrigues Alves, paulista, na Presidência, passou a se utilizar o termo “república do café com leite”. Porém, como dito anteriormente, eram tais estados os mais populosos e, no entanto, somente logravam eleger seus candidatos com o apoio das outras grandes oligarquias. Ademais, no período foram eleitos dois presidentes de outras origens que não a de tais estados: Hermes da Fonseca e Eptácio Pessoa. No entanto, não se olvida que, mesmo em tais casos, houve apoio das oligarquias dos principais estados na escolha e eleição de tais presidentes, em termos econômicos e populacionais.

²⁷⁵ Cf. GOMES; MATOS (2017).

²⁷⁶ Pinheiro Machado foi um senador gaúcho e líder partidário com grande influência na política nacional até sua morte, em 1915. Scantimburgo menciona-o como o “papa negro” do período. Cf. SCANTIMBURGO (1969).

²⁷⁷ Cf. ZULINI (2016).

²⁷⁸ Cf. GOMES; MATOS (2017).

²⁷⁹ Zulini informa que 22.764 normas foram aprovadas no período. Nos governos de Nilo Peçanha, Venceslau Brás e Eptácio Pessoa, a proeminência foi do Poder Legislativo, autor de praticamente 75% das normas aprovadas. Nos demais governos, a proeminência foi do Executivo, caindo a autoria do Legislativo para um percentual próximo a 25%. No entanto, tal dominância do Executivo não foge da média de outros

literatura política, Zulini²⁸⁰ afirma que votações nominais são sintomáticas de temas mais controvertidos, de menor consenso, que não gozam de tanto apoio. A mesma coisa com relação ao veto, compreendido como ato último de discordância entre os Poderes. Nesse sentido, para a autora as votações nominais na Câmara acentuaram-se no período da Primeira República, atingindo um pico no período de Prudente de Moraes, em razão mesmo do “racha” no Partido Republicano Federal, novamente tornando a crescer na década de 1920. Já os vetos seguiram uma tendência crescente praticamente desde Deodoro da Fonseca, somente recuando no breve período de Delfim Moreira, e atingiram o número mais elevado na gestão de Epitácio Pessoa, que chegou inclusive a vetar a lei orçamentária²⁸¹.

Sobre a Primeira República, é possível afirmar em termos gerais que em um momento inicial foi marcada pela tensão, pela força e repressão a movimentos insurgentes no período de consolidação, muito embora em diversos momentos o estado de sítio tenha sido decretado e diversas rebeliões tenham ocorrido mesmo após o período de consolidação. No entanto, ainda que tenha havido conflitos entre o Executivo e o Legislativo em tal período, no momento posterior é que as questões relativas à coordenação entre os Poderes mostram-se mais claramente, tendo em vista a ausência do argumento de força, seja determinando o fechamento do Congresso seja deixando de realizar eleições.

Apesar da virtualidade da representação, das questões relativas ao voto de cabresto, do coronelismo e da política dos governadores, a oposição ao governo contava com poderes obstrutivos. Ou seja, havia conflitos e contestação entre governo e oposição, embora isto não se desse em linhas partidárias, tendo em vista que a estruturação partidária acontecia em linhas estaduais e não nacionais (algo que só ocorreu, constitucionalmente, a

países no período. Zulini aponta que no Brasil, de 1894 a 1930, 61,6% foram de autoria do Executivo, enquanto na Inglaterra, de 1902 a 1911, esse percentual foi de 76,4% e na Itália, de 1861 a 1919, de 92,4%. Cf. ZULINI (2016). No entanto, convém observar que as experiências institucionais não são similares, havendo distinção na questão da autoria entre um sistema parlamentar e um sistema presidencial, mesmo porque em um sistema parlamentar o gabinete é representativo da maioria do Parlamento, sendo natural tal predomínio, enquanto no presidencialismo não, principalmente observando o desenho originário.

²⁸⁰ Cf. ZULINI (2016). Os valores apontados para as votações nominais são: 58 votações de 1897 a 1899, 64 de 1918 a 1920, 67 de 1921 a 1923 e 77 de 1924 a 1926. Diante da perspectiva segundo a qual votações nominais demonstram questões em aberto, tais valores revelam um quadro de polarização. Já com relação aos vetos, em termos numéricos, Deodoro da Fonseca vetou duas vezes, Floriano Peixoto oito, Prudente de Moraes 11, Campos Sales sete, Rodrigues Alves 12, Afonso Pena 21, Nilo Peçanha 13, Hermes da Fonseca 24, Venceslau Brás 25, Delfim Moreira uma, Epitácio Pessoa 56, Arthur Bernardes 16 e Washington Luís 30. Como se nota, há uma crescente dos valores e dos conflitos ao final do período. Com exceção de Floriano Peixoto e Arthur Bernardes, a maioria dos vetos cuidava de questões correlatas ao funcionalismo público.

²⁸¹ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. P. 249.

partir de 1946). Os interesses predominantes eram os agrários, ainda que o país já seguisse caminhos com rumo à urbanização. Nesses termos, o conflito entre Legislativo e Executivo no período era, em verdade, um conflito entre oligarquias, ou entre os diversos interesses oligárquicos em seus pontos de contraposição. O que releva é que, não obstante o conflito existente, a autoridade do Executivo predominava, mesmo que este não possuísse tantos poderes formais à luz do texto de 1891²⁸². No entanto, tal predomínio não necessariamente significava que o Congresso fosse mero “carimbador” das iniciativas do Executivo, havendo resistência, conflito e momentos inclusive de inversão do polo responsável pela agenda legal do país.

A crise de 1929 contribuiu sobremaneira para o sucesso do levante contra o regime em 1930²⁸³. A questão da política econômica e o fechamento político, em termos de participação e vocalização de demandas distintas das dos interesses rurais, consistiu em um elemento de radicalização e conflito, que o mecanismo institucional em sua prática não deu conta de processar. Como aponta Scantimburgo²⁸⁴, caso a crise não tivesse ocorrido, a cisão entre a oligarquia mineira e a paulista na sucessão presidencial de 1930 dificilmente teria acarretado a queda do regime²⁸⁵.

Apesar de excludente²⁸⁶ e não substantivamente democrática²⁸⁷, ante a ausência de competição eleitoral clara²⁸⁸, a Primeira República ilustra um contexto de impasses,

²⁸² Beçak ressalta que desde o nascedouro houve um hiperdimensionamento do Poder Executivo no Brasil, possuidor formal de iniciativa, mas detentor de amplos poderes legiferantes ante uma verdadeira “delegação forçada” operada em seu favor. Cf. BEÇAK (2005).

²⁸³ Aponta Ianni que a crise econômica de 1929 e as graves consequências transmitidas dos centros do capitalismo para o Brasil são fatores fundamentais para melhor compreender os motivos que culminaram na convulsão dos atores políticos de oposição, no sentido de pôr termo à Primeira República. Cf. IANNI, Octavio. *Origens agrárias do Estado brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 192-205.

²⁸⁴ Cf. SCANTIMBURGO (1969, p. 19, 127-134).

²⁸⁵ Washington Luís indicou Júlio Prestes, governador de São Paulo, que se elegeu, derrotando Getúlio Vargas. Foi diante de tal resultado que a cisão se operou.

²⁸⁶ Observando-se os aspectos eleitorais de tal período e os dados demográficos e da eleição presidencial de 1910, temos um quadro revelador. A população brasileira era composta por 23.414.177 habitantes, enquanto o eleitorado era estimado em 1.155.146 habitantes; já o comparecimento às urnas foi de 797.651 votantes. Em tal eleição, o candidato que se sagrou vencedor, o marechal Hermes da Fonseca, foi eleito com 403.867 votos, pouco mais da metade dos votos. O que chama a atenção é que o eleitorado, em um quadro onde não existiam elementos censitários, correspondia a 5% da população, tendo de fato votado somente um contingente populacional de 3,4%. Isso significa que o candidato vencedor elegeu-se com votos que proporcionalmente representam menos de 2% da população. Tal quadro bem evidencia o caráter oligárquico e excludente do período. Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Representação política. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas do século XX*. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/representacao-politica.html>. Acesso em: 10 jul. 2017b; cf. também INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. População. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas do século XX*. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/populacao.html>. Acesso em: 10 jul. 2017a.

mesmo entre interesses oligárquicos. Tratava-se de um conflito entre pretensões não tão afastadas, mas que era moderado pelas instituições republicanas, enquanto a polarização permitiu. Com a urbanização e os interesses que passaram a se corporificar – decorrência também do acréscimo da renda monetária gerada no mercado interno pela lavoura do café²⁸⁷ –, muito dificilmente a prática política teria condições de prosperar com agremiações regionalizadas, gerando-se uma tendência ainda maior a impasses e rupturas, ante o aumento de atores institucionalmente legitimados a obstruir o processo legislativo e a produção normativa que se distanciasse do *status quo*²⁹⁰.

A Aliança Liberal, responsável pela derrubada da República Velha, era composta não somente pelos quadros que haviam participado das revoltas tenentistas, mas também

²⁸⁷ Nesse sentido, e tendo em mente que a lógica do período não era a ocorrência de eleições competitivas a não ser no nível municipal, cf. LIMONGI (2012); SANTOS (2013).

²⁸⁸ O que se nota é o controle exercido sobre o eleitorado rural, que votava de acordo com as orientações da liderança da região, ou pela violência, ou por medo dela, ou mesmo diante de benesses financeiras, ou até pela falta de opções. Fato é que muitas vezes o eleitorado sequer preenchia os requisitos de alfabetização mínimos para o exercício do direito de voto, mas isso não importava, pois bastava que alguém atestasse ou não impugnasse sua alfabetização para que lhe fosse garantido o direito de depósito da cédula, que lhe era dada pelo partido, na urna. Em contexto similar, Przeworski pontua que na América espanhola o requisito para o alistamento era o conceito de *vecino*, ou vizinho, tratando-se mais de um conceito sociológico do que propriamente jurídico. Cf. PRZEWORSKI (2009). O que daí releva é que se considerava eleitor aquele que era visto como igual por seus semelhantes: o cidadão livre, igual e proprietário, ou com capacidade para sê-lo. Também se deve destacar que não existiam campanhas eleitorais, tampouco inscrição prévia de candidatos e partidos, sendo relevante a indicação, pelas oligarquias, de seus candidatos. Uma questão inusitada e que bem ilustra esse quadro é o fato de que, apesar de ter sido candidato somente em duas eleições presidenciais (1910 e 1919), Rui Barbosa obteve votos em todos os certames que se realizaram de 1894 até 1922. Cf. NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p. 47. O quadro partidário daí advindo acabava por denotar um cenário eleitoral pouco democrático e de baixa participação, tendo em vista a ausência de competição eleitoral. No entanto, esse quadro começa a sofrer algumas alterações após a Revolução de 1930 e a promulgação do Código Eleitoral de 1932, ainda que o fenômeno do coronelismo tenha persistido por um bom tempo no Brasil.

²⁸⁹ Cf. FURTADO (2007, p. 164-172, 198-248).

²⁹⁰ No “Federalista” nº 10, Madison opera uma crítica às parcialidades, à formação de facções e à tirania da maioria, ponderando que as democracias (concebidas como democracias diretas segundo a significação dada ao termo por ele) seriam marcadas por instabilidades, vidas curtas e mortes violentas. Assim, o remédio adequado aos problemas de tal tirania da maioria seria a adoção de um governo representativo, republicano, que aumentasse o campo de visão, atuando como um filtro, ao afastar visões parciais e permitir a contemplação do verdadeiro interesse nacional. Por meio da representação, a busca seria por atrair o maior número de parcialidades possível, evitando com isso a proeminência de dado interesse sobre o bem comum e a tirania da maioria. Cf. MADISON (2018a). Tais ideias são relevantes e o próprio Campos Sales, em sua defesa, afirmou que buscava um Congresso atento ao interesse nacional e não às parcialidades, algo próximo à ideia de uma vontade geral despida de interesses, nos termos do ideal iluminista do papel da lei. Considerando a questão em termos práticos, nota-se que na Primeira República existiam inúmeras parcialidades representadas, os partidos eram regionais e, apesar da hegemonia do setor agrário-exportador, novos interesses ganhavam voz. A questão é que, conforme aumenta o número de interesses representados, também aumenta a dificuldade de formação de maiorias. Assim, a perspectiva de uma separação de poderes nesse contexto, observadas as inúmeras parcialidades, tenderia inexoravelmente a impasses. E impasses em momentos de crise podem levar a rupturas, a depender do caráter da oposição e do apego demonstrado à institucionalidade enquanto arena legítima para a resolução de conflitos políticos, aceitando suas regras e limites. Em 1930 e em outras oportunidades na história nacional, não foi isso que ocorreu.

por membros das oligarquias que saíram derrotados na eleição de 1930²⁹¹. Tal levante se deu de forma simultânea em diversas localidades do país e somente cessou com a deposição do governo Washington Luís e a entrega do poder, pelos oficiais gerais responsáveis pela deposição, a Getúlio Vargas, que nele permaneceu provisória, constitucional e autocraticamente de 1930 até 1945.

2.2 Segunda e Terceira Repúblicas

Entre a eleição de 1930, realizada em março, e a revolução, deflagrada em outubro, pouco tempo antes da posse presidencial, que ocorria em 15 de novembro, os atores envolvidos no processo contemplaram as seguintes opções: tornar-se oposição, aceitando o resultado eleitoral, ou se levantar contra o governo, buscando sua derrubada pela via revolucionária. Não se tratava de um movimento homogêneo, englobando a Aliança Liberal (derrotada na eleição) e os envolvidos no movimento tenentista, entre outros atores ativos da Primeira República e que apoiaram a revolução, como Arthur Bernardes. Assim, para que a solução revolucionária fosse adotada, os diversos atores ponderaram as opções²⁹², sendo que o levante armado ganhou adesão substantiva após o assassinato de João Pessoa, que havia sido candidato a vice-presidente na chapa de Vargas em 1930. Tratou-se de um movimento concertado que ocorreu simultaneamente no Rio Grande do Sul, em Minas Gerais e no Nordeste²⁹³.

Com o levante e seu sucesso, o presidente Washington Luís foi deposto por oficiais gerais, após recusar-se a renunciar. No entanto, a despeito de tal deposição, o levante somente cessou com a posse de Getúlio Vargas em 3 de novembro de 1930, havendo nesse breve interstício, de 24 de outubro a 3 de novembro, o exercício do governo por uma junta governativa provisória.

Com a assunção do poder por Vargas, teve início o período do governo provisório, que se estendeu de 1930 a 1934, quando foi promulgada uma Constituição legitimando os

²⁹¹ Cabe destacar que Vargas fora derrotado na eleição, mas havia sido presidente do Rio Grande do Sul, era aliado de Borges de Medeiros (que foi, inclusive, derrotado por ele na eleição indireta de 1934) e havia sido ministro da Fazenda do governo de Washington Luís. De modo que não se tratava de um quadro político de fora das oligarquias, mas sim oriundo delas.

²⁹² A atitude de Vargas foi ambígua nesse contexto, ao agir habilmente em conversas tanto com o lado que propunha a solução revolucionária quanto com o governo, dando garantias de que aceitaria o resultado sem levante. Cf. PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>. Acesso em: 17 out. 2018.

²⁹³ Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

atos do governo provisório e limitando o poder de Vargas. Nesse ínterim, tratou-se de um governo de “fato e de força”²⁹⁴, sem qualquer forma de limitação ou mesmo de uma consistente separação dos Poderes²⁹⁵. Apesar de provisório em seu nome, tal governo teve natureza autocrática em suas práticas.

Um dos compromissos fundamentais do levante vitorioso foi a moralização do sistema eleitoral. Para esse fim, foi promulgado o Código Eleitoral de 1932, um marco legal na história do país, com diversos avanços, que acabou por estabelecer bases institucionais mais propícias, diante do contexto, para a lisura dos pleitos.

Apesar de não ter conseguido nacionalizar os partidos políticos, que seguiram regionais, a reforma, de certo modo, minou as bases que davam hegemonia ao então vigente regime oligárquico, introduzindo-se por meio dela novos partidos, gestados sob a profunda influência dos interventores nomeados pelo governo provisório de Vargas²⁹⁶. Isto gerou maior competitividade nos pleitos locais. Também foi criada a Justiça Eleitoral, eliminando o papel da comissão de verificação de poderes que existira no Legislativo.

Introduziu-se, ainda, a representação proporcional, algo que se propunha a dar representação às minorias²⁹⁷, ainda que em feições mistas por envolver dois turnos: um primeiro, proporcional com quociente eleitoral e partidário, e um segundo, majoritário a

²⁹⁴ Cf. BEÇAK (2005).

²⁹⁵ Por meio do Decreto nº 19.398 de 1930, foi formalmente atribuída ao governo provisório ampla discricionariedade, concentrando as competências do Poder Executivo e do Poder Legislativo, com a possibilidade de interferir inclusive no funcionamento do Judiciário. Cf. GOMES; MATOS (2017).

²⁹⁶ O propósito de tais reformas era minar as bases eleitorais de sustentação da Primeira República, cf. SILVA, Thiago; SILVA, Estevão. Eleições no Brasil antes da democracia: o Código Eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 75-106, 2015.

²⁹⁷ Tal propósito é defendido por um dos autores do Código de 1932, Assis Brasil, que considerava relevante dar representação às minorias, até mesmo como válvula de estabilidade do sistema, pois, caso não fossem ouvidas, tais minorias teriam incentivo para pegar em armas e se insurgir contra o governo, sendo aquele, portanto, um mecanismo de defesa, em última instância, do próprio governo. Cf. BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 3. ed. Paris: Guillard Aillaud, 1895. p. 129-137. O mesmo argumento é utilizado por Campos Sales ao mencionar as eleições realizadas pelo último gabinete do Império, nas quais os republicanos foram aliados mesmo nas circunscrições em que eram majoritários, indicando que a representação republicana no Parlamento valia como uma válvula de segurança em uma máquina a vapor. Cf. SALES (1983, p. 26). O relevante desse ponto é que durante a Primeira República, com os mecanismos da “degola”, da fraude eleitoral e do governismo, em termos de entrega de votos em bloco pelo eleitorado rural, não havia espaço para oposições locais em nível estadual e regional, ainda que se formassem oposições aos rumos do governo central. No entanto, eram disputas entre as elites que dominavam o poder político, não oposições surgidas das massas populares. Por certo que não se pode generalizar o argumento sobre o funcionamento do sistema que envolvia o compromisso coronelista para todo o eleitorado e para toda a representação política havida no período, até por não dar conta de albergar toda a realidade nacional, mesmo com o predomínio rural ainda existente. Mas tal funcionamento ilustra um sistema imbricado de compromissos entre as diversas esferas federativas do poder, com pouco espaço para competição livre por votos. Daí porque, em tese, em termo de avanços institucionais, o sistema proporcional, observando-se a circunscrição anterior, foi algo positivo, por permitir a vocalização de novas demandas.

partir das sobras²⁹⁸. Além disso, foi igualmente por meio do Código Eleitoral de 1932 que o direito de voto foi estendido às mulheres, embora a Constituição de 1891 não fizesse menção à exclusividade do direito de voto aos homens. Também a introdução do voto secreto²⁹⁹ foi fruto de tal reforma, algo em tese positivo, diante do cenário de voto de cabresto vivido no momento imediatamente anterior. Paradoxalmente, apesar de o voto ser secreto, as cédulas continuaram a ser fornecidas pelos partidos até 1955.

Em certo ponto, tal codificação estabeleceu bases para que a divergência entre os diversos setores fosse processada pelo sistema eleitoral, evitando, com isso, levantes dos excluídos³⁰⁰. Apesar disso, durante o governo provisório, Vargas enfrentou a Revolução Constitucionalista de 1932, uma revolta surgida a partir do descontentamento de setores paulistas com os rumos da intervenção que se instaurara no estado, marcada pela disparidade de interesses entre os atores revolucionários tenentistas e oligárquicos em São

²⁹⁸ Sobre o sistema eleitoral de 1932, Nicolau o aponta como misto, justamente por ter, em um primeiro turno, as características do sistema proporcional, porém com a existência de um segundo turno para fins de atribuição das sobras segundo o critério majoritário. Cf. NICOLAU (2012). No entanto, para os fins do argumento, não há prejuízo mencioná-lo como proporcional.

²⁹⁹ Uma interessante solução adotada pelo Código Eleitoral de 1932 no sentido de se evitar a violação do voto ou sua venalidade foi a adoção de um modelo de votação com uma cabine indevassável. No entanto, é questionável se tais efeitos concretos foram verdadeiramente produzidos, pois, apesar da proclamação legal de que o voto seria secreto, as cédulas utilizadas eram fabricadas e fornecidas pelos partidos políticos, não pela Justiça Eleitoral. Assim, no contexto do voto de cabresto, a própria entrega da cédula do candidato pelo agente do partido ao eleitor já significava o controle sobre a escolha deste. Esse quadro só mudou em 1955, com a adoção da cédula oficial para a eleição presidencial, e posteriormente em 1962, quando as cédulas oficiais passaram a ser utilizadas também para as eleições proporcionais. Fato é que nem mesmo tais mudanças acarretaram diminuição na concentração de votos em determinados candidatos, apenas aumentaram o número de votos anulados, excluindo-se do certame, pela via indireta, eleitores cuja alfabetização incompleta impossibilitava a grafia plena dos nomes dos candidatos ou de seus próprios nomes. Sobre o tema, cf. GINGERICH, Daniel. *Ballot reform as suffrage restriction: evidence from Brazil's Second Republic*. Charlottesville, VA, jan. 2017. Disponível em: <http://danielgingerich.weebly.com/uploads/3/1/4/6/31460749/ballotreformident.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2017. Cabe aqui apontar a contradição mencionada por Schmitt entre o voto secreto e os princípios fundamentais do liberalismo. O autor considera que o liberalismo, no contexto de sua assimilação na forma de um governo parlamentar, funda-se em dois princípios: a publicidade (abertura e transparência) e a discussão. Mas, a despeito de todos os ajustes para debates públicos (contrapondo-se aos debates a portas fechadas do antigo regime), contraditoriamente ao clamor pela abertura e transparência, surge o voto secreto. Cf. SCHMITT (1998). Apesar de tais relevantes argumentos, é conveniente destacar que no caso brasileiro a ideia de tornar o voto secreto mostrava-se como uma tentativa de garantir a autonomia do eleitor diante do contexto do coronelismo.

³⁰⁰ Como apontado anteriormente, em diversos momentos da história Vargas comportou-se de maneira ambígua, como em 1930, ou mesmo ao final do Estado Novo. Fato é que, ao promulgar o Código Eleitoral, a perspectiva aparente é a de que os conflitos se processariam perante aquele novo marco eleitoral, cujos propósitos eram os de moralização do cenário eleitoral. No entanto, a insurgência e a revolta, mesmo após a promulgação do Código e a convocação de eleições, sugerem que se estaria novamente diante de uma sinalização ambígua, como tantas outras de Vargas.

Paulo³⁰¹, bem como pela busca da instituição de um regime constitucional, como o próprio nome indica³⁰².

Muito embora a revolução tenha sido deflagrada e tenha havido luta armada por cerca de três meses, as forças revolucionárias foram derrotadas. Porém, apesar da derrota, o levante teve sucesso em suas pautas³⁰³, na defesa da ampliação de um projeto político liberal, com uma ordem constitucional limitando o exercício do poder. Com isso, as elites paulistas envolvidas no movimento obtiveram uma solução compromissória de Vargas, conseguindo posteriormente o próprio controle político do Estado de São Paulo no curso do processo de constitucionalização do regime³⁰⁴.

Com a prevalência do mecanismo eleitoral como arena de processamento de conflitos políticos, realizaram-se as eleições para a formação de uma Assembleia Nacional Constituinte³⁰⁵, cujos trabalhos culminaram na promulgação da nova Constituição em julho de 1934. Constava das disposições transitórias de tal texto que a eleição do presidente da República para o primeiro quadriênio constitucional (que se encerraria em maio de 1938) seria realizada pela Assembleia Constituinte já no dia seguinte ao da promulgação da Constituição. Ante a inexistência de incompatibilidades para tal eleição, Vargas sagrou-se eleito³⁰⁶, tendo início, com isso, seu período de governo constitucional.

Cabe destacar que a Constituição de 1934, além de ter consolidado as bases institucionais do governo provisório, legitimando constitucionalmente as opções e os atos de tal governo, também trouxe consigo, pela primeira vez, os dispositivos do

³⁰¹ Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

³⁰² Parte das questões envolvidas na revolução cuidava da política de valorização do café e o ônus que a taxa de câmbio impunha às camadas da classe média, o que produzia profundos descontentamentos sociais ante a dependência da importação de diversos itens, quadro que inclusive culminou na Revolução de 1930. Com a crise, adotou-se uma política anticíclica de compra e queima do café, o que mantinha a colheita e o emprego, impedindo que os efeitos da crise se irradiassem ainda mais, trazendo o impulso para o mercado interno, conforme salienta Furtado. Com o governo provisório, parte da política de defesa do setor cafeeiro foi abandonada, algo que teve relevância nos ânimos das elites paulistas. Assim, de acordo com Furtado, após a revolução de 1932 o governo adotou medidas destinadas a ajudar o setor cafeeiro, como a redução de metade das dívidas bancárias do setor. Cf. FURTADO (2007, p. 272; p. 282, nota 166).

³⁰³ Gomes afirma que a revolução de 1932, apesar de derrotada no conflito, foi um marco na reinstitucionalização do país. Cf. GOMES, Ângela Maria de Castro. A representação de classes na Constituinte de 1934. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 53-116, 1978.

³⁰⁴ Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

³⁰⁵ Em maio de 1932, por meio do Decreto nº 21.402/32, foram convocadas eleições para o dia 3 de maio de 1933. Portanto, as eleições já haviam sido convocadas antes da revolução constitucionalista. Gomes pontua que as eleições para a Constituinte somente ficaram, de fato, conhecidas ao final de 1932 (portanto, após a revolução), quando ganhou verossimilhança sua ocorrência. Cf. GOMES (1978).

³⁰⁶ Cabe destacar que inexistia a figura do vice-presidente na Constituição de 1934, tampouco na de 1937 e no breve intervalo parlamentarista do governo de João Goulart.

constitucionalismo social³⁰⁷, os denominados direitos fundamentais de segunda geração, além de ter introduzido constitucionalmente a denominada representação classista.

Tratava-se de uma forma de representação que havia sido nacionalmente instituída pelo Código Eleitoral de 1932³⁰⁸ e que, apesar das divergências, era vista como salutar por dar coro a interesses não partidários³⁰⁹, mas sim nacionais, ou de progresso e desenvolvimento³¹⁰, sendo, portanto, vista como uma medida saneadora da ordem política contra a qual se insurgiram os revolucionários de 1930.

³⁰⁷ Como se verá adiante de forma mais aprofundada, a noção de um constitucionalismo social, ou dos direitos fundamentais de segunda geração, englobando direitos sociais e econômicos, é algo conexo, como o próprio nome diz, com a questão social surgida como consequência dos abusos do *laissez-faire*, do liberalismo clássico em suas iniquidades. O contexto era de desigualdade e exploração da força de trabalho, de modo que a população, além de explorada, era alijada dos processos políticos do Estado. Diante disso, surgiram duas alternativas: uma revolucionária e outra reformista. A primeira defendia a tomada de poder pela força; já a reformista pautava-se na busca de humanização do sistema, propugnando acesso, pela via da universalização do sufrágio, aos núcleos de poder, com a institucionalização da disputa, e obtendo com isso a formalização jurídica de direitos e políticas de bem estar social. É desta conjuntura de perigo revolucionário que surge o constitucionalismo social, mantendo-se o modo de produção e a instrumentalização da legalidade burguesa, com o acréscimo de novas obrigações ao Estado, que não podia mais somente se abster. Assim, o constitucionalismo social é fruto da exploração da força de trabalho, dos movimentos operários, da universalização do sufrágio e do acesso dos partidos operários aos núcleos de poder. Por certo que tal narrativa-padrão reflete com precisão o cenário europeu; contudo, ainda que não tenha adequação plena a outras realidades, serve para iluminar as questões envolvidas e o contexto no qual se encadeiam. Especificamente no caso brasileiro, no entanto, o constitucionalismo social, a solução reformista, não surge como algo vindo das massas para os núcleos de poder, mas ao contrário, como algo advindo dos núcleos de poder para as massas. Como aponta Gomes, especificamente quanto ao texto constitucional de 1934, o tópico da ordem econômica na Constituição foi de relatoria de um dos deputados da representação classista, Edgar Teixeira Leite, representante dos empregadores. Havia representantes dos trabalhadores, que eram governistas e anticomunistas, e dos empregadores, que eram partidários da industrialização e do desenvolvimentismo (ainda que com ressalvas no aspecto dos direitos dos trabalhadores), logrando vocalizar demandas do setor produtivo que não eram somente as do campo, até então economicamente hegemônicas no controle dos núcleos de poder. Assim, diversamente de outras conjunturas nas quais o constitucionalismo social decorreu das pressões operárias, no caso brasileiro ele decorreu de um sentido de concessão por parte dos representantes do poder econômico, dando uma significação preventiva à eventual luta de classes e pressões operárias que poderiam surgir no processo de industrialização do país. Cf. GOMES (1978). Nesse sentido, apesar de seu caráter preventivo, a adoção de tais ditames com dignidade constitucional também se inseria na luta pela hegemonia política dentro de uma disputa entre oligarquias. Isso tendo em vista que o corporativismo e os movimentos de trabalhadores faziam parte da estratégia política de Vargas, que, em conjunto com outras, tinha o propósito de minar as bases que davam sustentação ao sistema político da Primeira República. Tratava-se também, portanto, de parte de uma estratégia política mais ampla.

³⁰⁸ Tal questão vinha insculpida nos artigos 99 e 142 do aludido Código.

³⁰⁹ Kelsen lembra que a ideia de uma representação profissional, com base em categorias econômicas, surgiu no interior da burguesia quando os partidos proletários tinham chances de sucesso. Nesse cenário, tal representação, defendida por conservadores, não soluciona problemas sobre a atribuição de pesos relativos a determinadas categorias – algo que precisaria ser resolvido por um parlamento político –, além de desconsiderar que as pessoas, e consequentemente os representantes, não possuem interesses unicamente profissionais, existindo clivagens religiosas, éticas, entre tantas outras. Assim, Kelsen considera inviável a adoção de um princípio de representação profissional em substituição à representação política, mencionando ainda o risco de se gestar uma autocracia. Cf. KELSEN (2001, p. 61-65).

³¹⁰ Apesar da predominância rural, como dito em nota anterior, Gomes ressalta que as justificativas eram preventivas para se evitarem a luta de classes e os movimentos operários, conforme o rumo industrial se colocava inexoravelmente em marcha. Cf. GOMES (1978). Tratava-se, portanto, de uma representação de interesses outros que não os partidários, revelando certa visão negativa, em termos de pautas amplas, com relação aos interesses partidários. A ótica de representação de interesses nacionais e não partidários é

Tal modalidade de representação era defendida pelo movimento tenentista, que nela enxergava uma maneira de contrabalancear o peso relativo dos estados do Sudeste no Congresso; e pelo governo, que a via como uma forma de diminuir o impacto das eventuais oposições ao governo Vargas, até mesmo pela proposta governista de um modelo sindical centralizado e sob a tutela do Ministério do Trabalho³¹¹. Outros setores, mesmo classistas, representando os empregadores, eram contrários a tal representação. O próprio anteprojeto elaborado pela Comissão do Itamaraty³¹² afastou, em uma votação cindida, a representação classista do anteprojeto, apresentando uma estrutura congressual unicameral³¹³, mas de representação política. No entanto, na Constituinte a solução adotada foi a manutenção da representação classista³¹⁴ e da estrutura bicameral, ainda que com alterações nas funções do Senado.

sempre mencionada pelos atores políticos, seja em tempos mais próximos, como Campos Sales, ou mais remotos, como Madison no “Federalista” nº 10. No entanto, tal perspectiva constitui verdadeiro idealismo, visto que toda e qualquer tomada de decisão envolve um juízo de valor multidimensional, a depender de quem o exerce e mesmo dos valores dominantes. Ou seja, a ideia de interesse nacional não se sujeita a respostas binárias, sendo uma somatória complexa de interesses e demandas contrapostas, de modo que tais fins, ou mesmo os meios, podem variar de acordo com os grupos representados, principalmente em sociedades heterogêneas, complexas e desiguais, como tem sido o Brasil. Cabe aqui recordar o apontamento (um tanto radical) de Schmitt no sentido de que a democracia, para sua funcionalidade, pressupõe homogeneidade, daí a própria crise do regime democrático, decorrente do conflito entre o individualismo liberal e a homogeneidade democrática. Cf. SCHMITT (1998). De qualquer forma, e situando mais especificamente o sentido da representação classista no projeto de poder varguista, Leal entende tal representação como parte também de uma tentativa de minar as bases políticas da Primeira República, substituindo o chefe local pelos dirigentes do grupo profissional. Cf. LEAL (2012, p. 229). Essas questões – que geraram o constitucionalismo social – são interessantes, visto que a moralização do sistema político fazia parte das propostas programáticas do movimento que culminou na Revolução de 1930, ainda que alguns de seus setores também se beneficiassem de tais práticas. O que parece também razoável é inserir a proteção social, positiva inegavelmente em termos civilizatórios, no processo de controle das entidades sindicais, como parte do projeto político-corporativista que visava a substituir o coronel pelo sindicato e que Vargas pretendia levar a cabo.

³¹¹ A ideia do governo era a utilização dos sindicatos como máquinas eleitorais, como ferramentas de “corretagem” dos votos daquele ativo eleitoral. Cf. GOMES (1978). A ideia era colocar os sindicatos no papel anteriormente desempenhado pelos coronéis, com a diferença que o eleitorado a ser conduzido como tropa não mais seria o rural, mas sim os trabalhadores urbanos. Nesse sentido, cf. LIMONGI (2012).

³¹² O Decreto nº 21.402 de 1932, que havia convocado a eleição, já impunha a nomeação de uma comissão responsável pela elaboração do anteprojeto de Constituição.

³¹³ Tal tinha sido a solução da Comissão do Itamaraty. Horta menciona o discurso de João Mangabeira, que havia integrado a Comissão e sido anteriormente senador, no sentido de que o Senado havia prestado relevantes serviços, mas chegava o tempo de enrolá-lo na mortalha “em que dormem os deuses mortos”. Cf. HORTA, Raul Machado. O processo legislativo nas Constituições Federais brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, n. 101, p. 5-28, jan./mar. 1989.

³¹⁴ Cabe recordar, como mencionado anteriormente, que os deputados classistas participaram da Constituinte, visto que o decreto que convocou a eleição impunha a realização desta nos termos do Código Eleitoral de 1932, que já mencionava a representação classista. O Decreto nº 22.653 de 1932 regulamentava o número e o modo de escolha dos deputados classistas, que se daria no Ministério do Trabalho, segundo instruções que seriam elaboradas posteriormente. Seriam 20 representantes dos empregados (nestes incluídos dois representantes dos funcionários públicos) e 20 dos empregadores (nestes incluídos três representantes dos profissionais liberais). Posteriormente, o Decreto nº 22.696 de 1932 estabeleceu as instruções para os delegados eleitores que, no âmbito do Ministério do Trabalho, elegeriam os deputados classistas. Cabe destacar que os representantes classistas dos empregados eram majoritariamente governistas, fazendo parte

Nesse contexto, depois de praticamente quatro anos de governo provisório em moldes autocráticos, Vargas passou a ter um Congresso para se relacionar. Um ator institucional com prerrogativas constitucionais e capacidade para limitar o Poder Executivo. Contudo, a natureza regional dos atores partidários e as pautas locais defendidas pelos diversos grupos regionalmente institucionalizados³¹⁵ atuavam fragmentando os atores partidários no Congresso, dificultando a formação de uma oposição organizada, enquanto existiam os atores naturalmente governistas, como os representantes classistas dos empregados, que acabavam gozando de um panorama melhor em termos de organização.

Nesse sentido, a perspectiva não era de um congresso hostil ao Executivo, muito pelo contrário. Apesar disso e da redemocratização operada, com a adoção do mecanismo eleitoral para processar os conflitos políticos, a normalidade institucional durou pouco. Durante o período constitucional de Vargas no governo, a legalidade em seus ditames ordinários durou somente de julho de 1934 a novembro de 1935, tendo em vista que, a partir de então, o estado de sítio foi sucessivamente decretado.

A Constituição de 1934 não admitia a delegação legislativa para o Executivo³¹⁶; no entanto, contextualmente o predomínio de tal poder era inegável, até mesmo por Vargas ter governado de forma autocrática de 1930 a 1934³¹⁷. Com a decretação da legalidade emergencial, a partir de 1935, apesar da proibição à delegação de poderes constitucionalmente estabelecida, a relação no concerto dos Poderes ganhou um sentido muito maior de continuísmo da predominância do Executivo do que propriamente de ruptura com o quadro de hipertrofia do Executivo³¹⁸ que o texto de 1934, em tese, representava. Isso ao se considerar a existência de um Congresso fragmentado e

da estratégia do governo para lograr maioria, evitando bloqueios por parte da oposição. Já na Constituição de 1934, conforme art. 23, § 1º, a representação classista foi fixada em um quinto do total da representação política.

³¹⁵ Existiam movimentos nacionais mais amplos, como o movimento tenentista, entre outros. No entanto, os partidos políticos ainda eram atores regionais e não nacionais.

³¹⁶ Beçak informa que a Constituição de 1934 buscou refrear o processo de hipertrofia do Executivo, uma constante na vida nacional, mas acabou falhando, até mesmo por sua breve vida institucional. Cf. BEÇAK (2005).

³¹⁷ Aqui cabe recordar que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu artigo 16, menciona que somente possui Constituição a sociedade que possui separação de Poderes e declaração de direitos. Nesse contexto, ante a ausência de uma institucionalidade superior à chefia do governo provisório, não é equivocado mencionar que se cuidava de um governo limitado somente por seu próprio arbítrio. Schmitt ressalta que a separação de Poderes é uma máxima liberal, no sentido de que do conflito, da dialética, surgirá uma relação de equilíbrio, uma verdade (mesmo princípio aplicado aos debates parlamentares). Nesse contexto, a separação de Poderes seria o cerne da Constituição liberal, como bem relevado pelo art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Daí porque a suspensão da separação de poderes seria a suspensão da Constituição e da democracia. Cf. SCHMITT (1998).

³¹⁸ Sobre o tema, cf. BEÇAK (2005).

governista, com pouco espaço institucional para uma atuação independente por parte dos Poderes, com limites e fiscalização da atuação do Executivo nos terrenos da legalidade emergencial.

A decretação do estado de sítio justificou-se a partir da tentativa de golpe operada pelos setores comunistas, no que ficou conhecido como Intentona Comunista de 1935. Ocorrida dentro de um plano mais amplo, que envolveria levantes em quartéis por militares de baixa patente, manifestações e greves contra o governo, tal insurreição durou basicamente de 23 a 27 de novembro de 1935³¹⁹. Porém, como os levantes nos diversos quartéis não foram simultâneos, facilitou-se a atuação do governo, que debelou os focos de futuros motins. Nessa conjuntura, em 25 de novembro o governo decretou o estado de sítio, com a chancela do Legislativo, mas não sem críticas, considerando que os episódios mais graves da insurreição já teriam ocorrido³²⁰.

Com o golpe fracassado, os setores anticomunistas aglutinaram-se em torno de Vargas, gerando ainda mais concentração de poder. Tanto é assim que este suspendeu o estado de sítio por dois dias, já em dezembro de 1935, logrando em tal interstício aprovar, sem dificuldades, alterações constitucionais para equiparação de eventual comoção intestina de finalidade subversiva ao estado de guerra³²¹. Com isso, caberia ao Executivo declarar as garantias que poderiam ser suspensas e que poderiam ir além daquelas constitucionalmente previstas para os períodos de legalidade emergencial³²². Foi criado o Tribunal de Segurança Nacional para julgamento dos envolvidos na tentativa de golpe³²³.

Assim, até novembro de 1937 o país foi governado ou em estado de sítio ou em situação de comoção equiparada ao estado de guerra³²⁴, ou seja, em uma legalidade emergencial. Em 1937, por meio de um golpe, Vargas perpetuou-se no poder, novamente de forma autocrática.

³¹⁹ Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

³²⁰ Gomes e Matos destacam a fala do deputado João Mangabeira, no sentido de que o governo sob o estado de sítio seria a mancha indelével da Primeira República, sendo desnecessária, naquele contexto, sua decretação em todo território nacional, pois os graves focos da rebelião já haviam sido debelados, com a subsistência de focos localizados. Cf. GOMES; MATOS (2017).

³²¹ Cf. GOMES; MATOS (2017).

³²² Cabe aqui destacar que Arthur Bernardes governou sob estado de sítio durante quase todo o seu mandato, chegando a emendar a Constituição de 1891, mas enfrentando consideráveis dificuldades para tanto. No entanto, no âmbito da Intentona de 1935, Vargas conseguiu a reforma constitucional sem maiores dificuldades, suspendendo por dois dias o estado de sítio. É evidente que os contextos e os escopos das reformas são distintos; no entanto, a situação é ilustrativa da proeminência da vontade do Executivo durante o governo Vargas.

³²³ Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

³²⁴ Cf. GOMES; MATOS (2017).

Havia uma eleição presidencial prevista para 1938, com candidatos já em campanha. Contudo, diante de um suposto plano comunista para assumir o poder³²⁵, Vargas outorgou uma nova Constituição, a de 1937, iniciando-se a “República do presidente”³²⁶. Tal golpe contou com o apoio de diversos setores, inclusive do movimento integralista, que apoiou Vargas em um primeiro momento – chegando inclusive a organizar desfiles de apoio nos momentos antecedentes ao golpe de 1937 –, mas que posteriormente tentou, já na vigência do Estado Novo, dois golpes contra Vargas³²⁷.

Assim teve início a Terceira República, com a decretação unilateral, por parte do presidente, de uma nova ordem constitucional. Como dito, na era Vargas o período democrático, de legalidade ordinária, durou pouco.

A Constituição outorgada por Vargas em 1937, inspirada na Constituição polonesa, alterou substancialmente o desenho institucional do Estado brasileiro³²⁸, concentrando poderes no Executivo e realizando uma considerável revisão no funcionamento do Legislativo³²⁹. Caso tivesse sido, de fato, colocada em prática, não restam dúvidas de que o predomínio seria do Poder Executivo, que gozava de amplas prerrogativas, podendo expedir decretos com força de lei³³⁰, nomear parte dos membros do Conselho Federal, nomear interventores, sendo o polo de concentração de poder de tal ordem constitucional.

³²⁵ O Plano Cohen, cuja falsidade posteriormente se apurou, havia sido originalmente criado para o movimento integralista, mas foi abandonado por ser pouco factível. Posteriormente foi utilizado sob o argumento de que se trataria de um plano comunista. Seu autor, Olímpio Mourão, teria papel fundamental em 1964, deflagrando o golpe que depôs o presidente João Goulart. Sobre o tema, cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

³²⁶ Tal expressão é de Barros, ao pontuar que não teríamos um presidente da República, mas sim a República do presidente. Uma expressão útil somada ao termo, também desse autor, “presidentismo” refere-se à deturpação do presidencialismo no Brasil, considerando a hipertrofia do Executivo na experiência institucional recente do país, mas que ganha ainda mais sentido no contexto do Estado novo, ante o papel dado ao Executivo na Constituição de 1937. Cf. BARROS (2000). Para Scantimburgo, com o golpe do Estado Novo teve início o “regime do presidente”. Cf. SCANTIMBURGO (1969, p. 186-197).

³²⁷ Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

³²⁸ O texto, de inspiração fascista e anticomunista, tinha por mote o trabalho e a associação entre trabalhadores e empregadores, na linha corporativista, reproduzindo, em parte, o mote governista que imperava desde antes da Constituinte de 1934. Os próprios deputados governistas classistas em 1934, como dito, seguiam uma linha anticomunista. De forma geral, o texto de 1937 segue a linha corporativista que no contexto de 1934 tinha caráter preventivo contra eventuais movimentos operários e comunistas, mas que em 1937 se coloca sob o comando do líder, da figura carismática que encarna o comando, evidenciando, além de outros instrumentos legais produzidos no período, a forte inspiração fascista do Estado Novo.

³²⁹ Horta pondera que o fato do Congresso ter permanecido fechado durante o Estado Novo ao menos o salvou de ter de operar sob a posição humilhante em que a Constituição de 1937 o colocava. Cf. HORTA (1989).

³³⁰ Havia diversas modalidades de decreto-lei na Constituição de 1937. De acordo com uma delas, o presidente, em caso de recesso no Congresso, concentrava as competências do Poder Legislativo, podendo, por meio de tal instrumento, legislar sobre todas as matérias de competência da União. Como o Congresso permaneceu fechado durante toda a ditadura estadonovista, o governo se exerceu por meio de decretos-lei. Sobre o tema, cf. BARROS (2000).

O próprio texto constitucional determinou o fechamento do Congresso Nacional, cuja reabertura somente ocorreria após nova eleição, a ser marcada pelo Poder Executivo. Tal eleição deveria realizar-se posteriormente a um plebiscito³³¹, para fins de ratificação do texto constitucional. Ocorre, porém, que durante todo o período da Terceira República (de 1937 até 1945) não se realizou plebiscito e tampouco o Congresso foi reaberto. Assim, não há como inferir sobre crises de governabilidade ou entre os Poderes em tal intervalo, considerando tratar-se de um período autocrático, de um governo limitado só por seu arbítrio, tendo em vista não ter cumprido a Constituição que por ele próprio fora outorgada.

Tal qual havia ocorrido entre 1930 e 1934, novamente Vargas governava sem limites e sem Congresso ou estrutura de poder que lhe pudesse refrear, não havendo formação, portanto, de um sistema partidário nem tampouco de uma oposição, algo que somente se organizou, em termos mais similares às bases institucionais que temos hoje em dia, a partir da Constituição de 1946.

No mais, com a deflagração da Segunda Guerra Mundial fez-se necessária a substituição de importações, diante da impossibilidade de adquirir produtos dos países que se viam em conflito. Houve, portanto, uma tendência dirigida de industrialização nacional com forte presença do Estado brasileiro³³²; contudo, a questão agrária, que na visão de Leal produzia o quadro típico do coronelismo durante a Primeira República, não foi enfrentada³³³.

³³¹ A menção feita no texto constitucional era a um plebiscito. No entanto, em um singelo exercício anacrônico e buscando alguma precisão analítica, diante da distinção feita atualmente, por se cuidar de uma ratificação de ato anteriormente elaborado, se tal ato fosse realizado hoje em dia seria considerado um referendo.

³³² Em termos conjunturais, após a crise de 1929 Vargas adotou, em um primeiro momento, uma ruptura com a política de valorização do café. Contudo, diante dos acontecimentos e demandas de grupos organizados, inclusive diante da revolução de 1932, a política de compra e queima de sacas de café visando ao controle de preços e de oferta do produto produziu resultados positivos. Isto porque, a despeito da crise global, a economia manteve-se aquecida com a circulação de bens e mercadorias no mercado interno, tendo em vista que os choques de preço e de oferta eram suportados pelo Tesouro. Nesse contexto, diante da baixa de preço de bens de produção ante a crise global, foi possível ao país encaminhar seu processo de industrialização no período. Cf. FURTADO (2007, p. 251-335).

³³³ Limongi entende que o núcleo do argumento de Leal não é especificamente a questão agrária, mas o amesquinamento das finanças municipais, que acabou por impelir os chefes locais ao governismo. Nesse sentido, ressalta que os dados de Leal sobre a concentração de propriedades rurais eram de 1940, o que evidencia que, em termos sociais, a questão ainda estava próxima das bases da Velha República, ainda que tivesse havido melhora nas condições de desenvolvimento. Cf. LIMONGI (2012). No entanto, a questão agrária, no contexto de dependência do eleitorado rural para com os proprietários, não é de fato algo que possa ser suprimido da equação, visto que seria a base sobre a qual o sistema se sustentava, irradiando os efeitos de seus compromissos por todas as relações políticas nos diversos níveis federativos, visto que os cargos eletivos das diversas esferas também eram eleitos com os votos do “curral” eleitoral. Evidentemente que com o êxodo rural a situação descrita por Leal tenderia a mudar em sua circunscrição. De modo que o desenvolvimento e a industrialização, por seu impacto econômico e nos fluxos migratórios, ante a inexistência de uma reversão da concentração de propriedades no campo, alterou o perfil geográfico do eleitorado no curso do século XX, ainda que nos rincões rurais a circunscrição ainda subsistisse tal como

Estes são outros aspectos subjacentes ao conflito político que explicam em parte também a modernização das relações econômicas do país e em parte sua urbanização, questões que acabam tendo impacto substantivo quando se observa a participação política, em termos de participação do eleitorado³³⁴, antes e depois da era Vargas.

Regressando, contudo, ao ponto relativo ao Estado Novo e sua natureza autocrática, como dito, havia a previsão da convocação de um plebiscito de ratificação da carta outorgada, que jamais se convocou, com o que o Congresso jamais operou sob a égide da carta de 1937. Tal fato, para além de eventual perspectiva de apego ao poder³³⁵, também decorreu do ingresso do Brasil na Segunda Guerra, algo que, utilmente para Vargas, culminou no adiamento do plebiscito.

Com o término do conflito, o modelo ditatorial dava mostras de esgotamento, e isso globalmente, diante dos próprios valores que justificariam o conflito contra os regimes fascistas europeus. Em âmbito nacional o regime já perdia fôlego, buscando gerar novas bases para a sobrevivência política, inclusive com anúncios de que eleições seriam convocadas ao término do conflito³³⁶.

Nesse contexto, Gomes³³⁷ afirma que diversas tentativas foram gestadas buscando a criação de um sistema partidário nacional apto a possibilitar a sobrevivência política e a perpetuação de Vargas no poder. A ideia substantiva era a utilização de propagandas enaltecendo sua figura e a utilização do aparato sindical e da bandeira trabalhista, que dariam amplo respaldo popular a uma eventual candidatura de Vargas, ainda que tais

antes. Cabe, ademais, destacar que o papel do “coronel”, no sentido de “fazer o eleitorado”, alimentando-o, vestindo-o e o encaminhando para a votação, ainda subsistiu por algum tempo mesmo após a Era Vargas. Durante tal período, mesmo porque não se realizaram eleições, não era uma figura que tinha sentido. No entanto, posteriormente, com a volta das eleições periódicas tais práticas retornaram, mas despertando questionamentos pelo número maior de eleitores necessários para ganhar uma eleição, ante a existência de competição eleitoral, o que aumentaria os custos para os coronéis e chefes locais, sendo inclusive travados debates no Congresso sobre formas de financiamento de campanhas eleitorais. Nesse sentido, cf. LIMONGI, Fernando. *Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-Estado Novo*. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 371-400, 2015.

³³⁴ Comparando os dados eleitorais de votos e comparecimento da Primeira República, referidos em nota anterior, com os da Quarta República, algumas coisas chamam a atenção. O presidente que recebeu a maior votação naquele período foi Washington Luís, com 688.528 votos, e Hermes da Fonseca foi eleito com votos de menos de 2% da população brasileira em 1910. Já em 1945, Dutra recebeu 3.251.507 votos, de um eleitorado alistado de 7.474.542 de pessoas, em torno de 16,5% da população; em 1950, o eleitorado totalizava 11.612.026. Sobre os dados, cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2017a, 2017b). Tal salto do tamanho do eleitorado, em um intervalo breve de cinco anos, incompatível com o crescimento demográfico, sugere que havia competição no alistamento, no ato de “fazer o eleitorado”, evidenciando a incerteza com relação ao resultado dos pleitos eleitorais, diversamente do que ocorria na Primeira República. Nesse sentido, cf. LIMONGI (2015).

³³⁵ Scantimburgo afirma que Vargas era apegado ao poder. Cf. SCANTIMBURGO (1969, p. 172-227).

³³⁶ Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

³³⁷ Cf. GOMES, Ângela Maria de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 276.

possibilidades encontrassem resistência em setores do governo que defendiam a redemocratização com a realização de eleições. Por fim, com o lançamento da candidatura do brigadeiro Eduardo Gomes, em fevereiro de 1945, os planos se alteraram, visto que tal fato retirou do governo a possibilidade de uma candidatura sem qualquer tipo de oposição séria.

Ainda em fevereiro de 1945 foi editada a Lei Constitucional nº 9, que dentre seus motivos elencava a necessidade de convocação de eleições diretas, com a observação de que a eleição de representantes supriria o plebiscito que deixara de ser convocado, cabendo a tal Congresso eleito a deliberação sobre a reforma da Constituição de 1937³³⁸. Trata-se de clara distensão democrática já no final do Estado Novo. No entanto, Vargas não poderia ser candidato diretamente contra o brigadeiro Eduardo Gomes, pois uma eventual candidatura de Vargas acarretaria o questionamento do pleito, sob o argumento de que ele estaria no controle da máquina. Com isso, o governo viu-se obrigado a lançar um candidato também dos meios militares para evitar a união de tais setores em torno de um único nome³³⁹. A escolha recaiu sobre o general Dutra, o que asseguraria, de certo modo, tons de continuidade da estrutura do Estado Novo³⁴⁰.

Dentre as alterações implementadas pela Lei Constitucional nº 9 na Constituição de 1937, há a menção de que a data das eleições vindouras seria fixada em até 90 dias. Porém, antes da edição da Lei Agamenon – como ficou conhecido o regulamento editado por ocasião da realização de tal pleito –, Vargas editou o Decreto-Lei nº 7.474 de abril de 1945, anistiando todos os que haviam cometido crimes políticos desde 1934. E já em maio promulgou o Decreto-Lei nº 7.586/45, a referida Lei Agamenon, que fixou a data das eleições para a Presidência e o Congresso Nacional para o dia 2 de dezembro daquele ano, além de regular as eleições e os requisitos para a criação de partidos políticos³⁴¹.

³³⁸ Nas considerações preliminares de tal lei consta que a eleição do Parlamento com poderes para dispor sobre eventual reforma da Constituição de 1937 supriria a ausência da convocação do plebiscito, que, por seu turno, caso convocado, tolheria do Parlamento a possibilidade de deliberação sobre tal temário. Cf. BRASIL. *Lei nº 9 de 28 de fevereiro de 1945*. Altera a Constituição Federal de 1937. Rio de Janeiro, DF, 1945b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT009.htm#art1. Acesso em: 25 mar. 2018.

³³⁹ Cf. LIMONGI (2015).

³⁴⁰ Cf. GOMES (2005, p. 284-287).

³⁴¹ Segundo a Lei Agamenon, as associações de pelo menos 10 mil eleitores, em cinco ou mais circunscrições eleitorais, que adquirissem personalidade jurídica nos termos da lei civil seriam consideradas partidos políticos, sendo que, de qualquer modo, obrigatoriamente deveriam ter caráter nacional. Cf. BRASIL. *Decreto-Lei nº 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 nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Rio de Janeiro, DF, 1945a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7586.htm. Acesso em: 25 mar. 2018.

O interessante é que antes mesmo da edição da Lei Agamenon, em abril, fora criado um partido de oposição a Vargas, internamente heterogêneo, conglobando elementos que iam desde partidários das antigas oligarquias a outros que participaram em algum momento da administração varguista, mas que deixaram de apoiá-lo. Tal partido, a União Democrática Nacional (UDN), fora criado para corporificar a eleição do brigadeiro Eduardo Gomes à Presidência.

Em julho de 1945 foi formalizada a estrutura do partido governista que encamparia a candidatura de Dutra, o Partido Social Democrático (PSD), formado a partir de quadros governistas e de interventores, da elite política³⁴² formada na Era Vargas. Ocorre, porém, que nenhum dos candidatos – nem Dutra nem o brigadeiro – gozava de ampla base de apoio popular³⁴³.

Havia, bem por isso, um terceiro partido que se criava às pressas a partir da estrutura do Ministério do Trabalho, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), agremiação de forte base popular gestada para encampar as pautas populares, sociais e trabalhistas, até mesmo com auxílio dos comunistas anistiados³⁴⁴ e fundamentalmente do movimento “queremista”³⁴⁵. Tal partido seria apto a dar corpo a uma candidatura de Vargas à Presidência; no entanto, para que esse plano se concretizasse seria fundamental a realização de uma eleição na qual Vargas pudesse ser candidato, justamente após a realização de uma Constituinte com ele ainda no poder³⁴⁶.

O clima era de incerteza. O comportamento ambíguo de Vargas relativamente ao pleito e à candidatura de Dutra não gerava grande credibilidade, justamente diante de sua estratégia com o PTB.

No início de outubro de 1945, no entanto, a Resolução nº 215/45 foi editada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), então recriado pela Lei Agamenon³⁴⁷. Por meio de tal resolução, o TSE, interpretando os motivos e considerações preambulares da Lei Constitucional nº 9, fixou entendimento no sentido de que o Congresso que seria eleito em dezembro não estaria sujeito a limite algum, sendo, portanto, plenipotenciário. Ou seja, por

³⁴² Cf. LIMONGI (2015).

³⁴³ Cf. GOMES (2005, p. 284-287).

³⁴⁴ Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

³⁴⁵ Originado do *slogan* “Queremos Getúlio”, o *queremismo* foi um movimento em prol da permanência de Vargas no poder, fosse para a convocação de uma Constituinte ou então uma eleição na qual ele pudesse concorrer.

³⁴⁶ Cf. GOMES (2005, p. 283-284).

³⁴⁷ Cabe destacar que no texto da Constituição de 1937 não existia a figura do TSE dentre os órgãos do Poder Judiciário. Tal tribunal, criado em 1932 e constitucionalizado em 1934, foi então recriado pela Lei Agamenon e novamente constitucionalizado em 1946.

interpretação do TSE convertia-se o Congresso vindouro em Constituinte, algo que até certo ponto, diante do calendário eleitoral já fixado, estava na contramão das expectativas de Vargas com o movimento queremista e o PTB.

Nesse contexto, no final do mês de outubro, praticamente um mês antes do pleito, Vargas nomeou seu irmão para a chefia de polícia do Distrito Federal. Tal ato foi interpretado pelos setores governistas comprometidos com a campanha de Dutra como preparação para um golpe futuro. Com isso, Vargas acabou deposto pelo general Góes Monteiro e seguiu para São Borja. A Presidência da República passou a ser exercida por José Linhares, então ministro-presidente do STF, pois a figura do vice-presidente não existia na Constituição de 1937 nem na anterior, de 1934, e a sucessão, como era regulada no texto de 1937, pressupunha uma eleição *ad hoc* a se realizar no Conselho Federal³⁴⁸. O irônico é que, na qualidade de câmara alta do Congresso Nacional, o conselho permaneceu fechado durante todo o período do Estado Novo.

Após sua deposição, Vargas anunciou apoio aos candidatos do PTB e posteriormente a Dutra, após este assumir compromissos programáticos com tal legenda³⁴⁹. Assim, com o apoio de Vargas ficou sacramentado um resultado eleitoral³⁵⁰³⁵¹ favorável a

³⁴⁸ Conselho Federal era o nome do Senado Federal, ou do órgão que lhe fazia a vez, na Constituição de 1937.

³⁴⁹ Limongi informa que o apoio somente ocorreu após a obtenção de significativas concessões. Cf. LIMONGI (2015).

³⁵⁰ Leal consigna que em tal eleição, durante o governo interino de José Linhares, buscou-se resguardar o pleito naquele sinuoso processo de reinstitucionalização. Havia grande isenção de ânimos, com a realização do pleito sob circunstâncias excepcionais na história até então vivida no país, ante o fato de o presidente, com os poderes a si atribuídos pela Constituição de 1937, ter substituído prefeitos por juizes de 20 de novembro a 3 de dezembro, no período que ficou conhecido como “governo dos juizes”. Tal substituição produziu um efeito positivo visto que, apesar de alguns terem buscado interferir nos pleitos, ante a falta de apoio por parte dos núcleos de poder não obtiveram os resultados esperados. Cf. LEAL (2012, p. 135-136, 220).

³⁵¹ Leal aponta para a subsistência do coronelismo no interior do país, onde a legislação trabalhista deteve-se “na porteira das fazendas”. Assim, ante a ausência de uma revisão estrutural da questão agrária, que seria a base do coronelismo no interior, com o retorno das eleições, ainda que com liberdade para coronéis opositoristas, a perspectiva seria uma adaptação do coronelismo, “abandonando os anéis para conservar os dedos”, enquanto subsistissem as condições para sua existência. O mesmo autor ressalta o entendimento preliminar dos três maiores partidos e o fato de que em alguns estados as urnas tenham obedecido aos governos estaduais, justamente o alicerce do que era a política dos governadores. Cf. LEAL (2012, p. 226-240). Como mencionado, tal perspectiva decorreria da competição eleitoral, que faz surgir a necessidade do encaminhamento de mais eleitores, ganhando papel relevante a função de tal “corretagem” eleitoral. O argumento de Leal sobre o compromisso coronelista é complexo e quando escrito, em 1947, as perspectivas da Quarta República ainda não eram claras. Assim, Limongi assinala que Leal não descartava a possibilidade de retorno ao que era antes a vida política, com a compressão da oposição, a formação de oligarquias, não havendo como prever se as eleições realizadas até então, com isenção de ânimos por parte do governo central, seriam a regra ou a exceção. Cf. LIMONGI (2012).

Dutra e ao PTB enquanto partido³⁵², diante do sucesso deste nas eleições para os cargos federais em 1945³⁵³.

No governo interino de José Linhares foi promulgada a Lei Constitucional nº 13, constitucionalizando o teor da Resolução do TSE, isto é, outorgando poderes constituintes ilimitados ao Congresso que seria eleito. Além disso, cuidou de renomear a câmara alta do Congresso como Senado Federal. A Lei Constitucional nº 15, também editada no período, cuidou de limitar a atuação da Constituinte no que tange ao presidente que seria eleito, estabelecendo, contudo, que o mandato presidencial seria aquele que viesse a ser estabelecido pela Constituição vindoura³⁵⁴. Ademais, tal lei outorgou ao presidente da República o exercício interino das competências do Poder Legislativo enquanto não sobreviesse a nova Constituição, ou seja, enquanto o Congresso eleito estivesse atuando como Constituinte.

De certa forma, o exercício interino de tais competências não se afastava do que havia ocorrido durante o Estado Novo³⁵⁵, pois o Executivo, em termos formais, somente pôde exercer os poderes que exerceu considerando que o Congresso permaneceu fechado durante o período.

Tal fato tem relevância, considerando que Dutra, ao assumir seu mandato, ainda gozava das ferramentas normativas autocráticas estabelecidas pelo texto de 1937, podendo nomear interventores, dentre tantas outras prerrogativas. Somente com o texto de 1946 é que a separação de Poderes voltou a operar, agora mediada por partidos de caráter nacional.

³⁵² Limongi afirma que o PTB era profundamente dependente da figura de Vargas, que se elegeu como deputado e senador por mais de um estado e participou, inclusive, da Constituinte de 1946. Originalmente, a Lei Agamenon não vedava a inscrição de candidatos em mais de uma circunscrição (tal dispositivo foi alterado em 1946), mas somente por mais de uma legenda, desde que não houvesse petição conjunta por parte de tais legendas. Nessa conjuntura, Vargas elegeu-se senador pelo PSD no Rio Grande do Sul e pelo PTB em São Paulo, além de deputado por sete estados. Segundo Limongi, mais da metade dos votos obtidos pelo PTB na eleição de 1945 para a Câmara foram dados a Vargas, o que elevava o quociente partidário, dando mais cadeiras ao partido. Daí a estratégia de inscrevê-lo em mais de um estado. Em comparação, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) participou da eleição em todos os estados, enquanto o PTB não; mesmo assim, conquistou expressivo número de cadeiras graças à votação de Vargas. Cf. LIMONGI (2015).

³⁵³ Cf. GOMES (2005, p. 293-294).

³⁵⁴ O mandato presidencial estabelecido pela Constituição de 1937, sob a qual Dutra se elegeu, era de seis anos, sendo reduzido posteriormente para cinco anos pela Constituição de 1946, contando tal redução com o apoio de Dutra inclusive. Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

³⁵⁵ Como já apontado, Barros salienta que a Constituição de 1937 estabelecia quatro modalidades de decreto-lei: os autorizados pelo Parlamento; os expedidos no período de recesso ou de dissolução da Câmara; os expedidos livremente pelo presidente; e os que poderiam versar sobre toda a matéria de competência legislativa da União enquanto não se reunisse o Parlamento. Essa última hipótese foi a utilizada durante o Estado Novo, tendo em vista que, como mencionado, o Congresso permaneceu fechado durante todo o período. Cf. BARROS (2000).

No mais, com a promulgação da Constituição de 1946 o mandato presidencial foi reduzido de seis para cinco anos e a partir de então, por imposição constitucional, os partidos políticos deveriam necessariamente ter caráter nacional. Já o mandato dos senadores ficou estipulado em oito anos e o dos deputados, em quatro anos, o que faria coincidir as eleições para presidente, deputados e senadores a cada 20 anos³⁵⁶ após a eleição de 1950³⁵⁷.

2.3 Quarta República

Assim como a Constituição de 1934, a de 1946 vedava expressamente a qualquer dos Poderes a delegação de suas atribuições³⁵⁸. Ao Executivo cumpriam as funções de chefia de Estado e de governo, tendo iniciativa comum e privativa, no caso do orçamento, além do veto parcial e total no concerto entre os Poderes.

Há, nesse sentir, um restabelecimento do sentido normativo da Constituição de 1934, rompendo claramente com a estrutura inaugurada pela de 1937 e a “República do presidente”. Assim, foi restaurada a necessidade de interlocução entre os Poderes para que as alterações no *status quo* fossem possíveis. É aí que o quadro partidário da Quarta República ganha relevância.

Em termos gerais, o período que vai de 1946 a 1964, aqui referido como Quarta República, não pode ser considerado como exemplar em termos de estabilidade. Dentre os quatro presidentes eleitos no período, somente dois terminaram integralmente seus

³⁵⁶ Na Constituição de 1891 o mandato dos senadores era de nove anos, renovando-se um terço a cada três anos, que era o período de duração de uma legislatura na Câmara, enquanto o mandato presidencial era de quatro anos. Já pela Constituição de 1934, o mandato no Senado era de oito anos, com dois senadores por estado e para o Distrito Federal, renovando-se a representação pela metade a cada quatro anos, que era quanto durava a legislatura na Câmara, sendo também de quatro anos o mandato presidencial. Por seu turno, a Constituição de 1937 fixava em seis anos os mandatos tanto dos membros do Conselho Federal quanto da Presidência da República, e em quatro anos o mandato na Câmara.

³⁵⁷ Cf. MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, abr. 1993a. Disponível em: <http://ref.scielo.org/w56fmk>. Acesso em: 9 jul. 2017.

³⁵⁸ Tal regra, no entanto, foi excepcionada no breve intervalo parlamentarista inaugurado com a Emenda nº 4 de 1961. Esta emenda também previu a edição de leis complementares para complementação do regramento sobre o sistema parlamentar. Assim, além de ter criado a possibilidade de delegação, anteriormente vedada, foi tal emenda que introduziu no sistema jurídico a figura da lei complementar. Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 268-273). Cabe destacar que a figura da delegação é algo natural na perspectiva de um sistema de feições parlamentares, até mesmo por ser o gabinete representativo das colorações da maioria parlamentar. No entanto, no Brasil a questão ganhava outros contornos, ante a fragmentação partidária, os blocos suprapartidários e o fato de que o presidente do Conselho de Ministros, ou primeiro-ministro, era indicado pelo presidente da República. Com o que, apesar de dependente da confiança da maioria parlamentar, o gabinete não necessariamente representava essa maioria, precisando ser afiançado também pelo presidente da República. Em termos singelos, pode-se afirmar que, no período, o gabinete era formado “de fora para dentro” e não “de dentro para fora”.

períodos, e três ascenderam ao cargo pela linha de sucessão³⁵⁹. Parte considerável desse contexto de instabilidade decorre das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e da mediação partidária havida em tal relação.

Em termos de desenho institucional, tal período é muito próximo ao pós-1988: um período democrático após um lapso ditatorial, no qual houve crescimento do número de partidos políticos, ainda que três agremiações tivessem centralidade nas questões políticas da Quarta República³⁶⁰. Há que ressaltar, contudo, que no período inaugurado com a Constituição de 1988 duas diferenças singelas acabaram produzindo resultados diversos³⁶¹ dos experimentados pela Quarta República: os poderes dados ao Executivo e os poderes das lideranças partidárias no Congresso³⁶².

Na Quarta República, o sistema era pluripartidário, mas três eram as forças principais: a UDN, que era heterogênea em seus quadros e em termos de preferências; o PSD, formado a partir dos elementos do Estado Novo e dos interventores³⁶³; e o PTB, com sua pauta trabalhista e intimamente ligado e dependente da figura de Vargas. O fato de o sistema ter vivenciado uma fragmentação partidária crescente no período³⁶⁴ não infirma a superlativa importância que essas três agremiações possuíam.

Apesar da nacionalização partidária operada desde a Lei Agamenon, e posteriormente constitucionalizada pelo texto de 1946, a estrutura fragmentária das unidades partidárias bem como a heterogeneidade interna das agremiações acabaram produzindo relações dificultosas no concerto entre os Poderes. De certo modo,

³⁵⁹ Em tal intervalo de quase 20 anos, somente Dutra e Kubitschek foram eleitos diretamente e concluíram seus mandatos na integralidade (e o segundo não sem percalços). Vargas e Jânio Quadros foram eleitos diretamente, porém não concluíram seus respectivos mandatos. Café Filho, Nereu Ramos e João Goulart ascenderam ao cargo pela linha sucessória, sendo que o primeiro e o último também não lograram concluir os respectivos mandatos.

³⁶⁰ Segundo Nicolau, o número efetivo de partidos era de 2,7 em 1945 e de 4,5 em 1962, havendo crescimento da fragmentação partidária; no entanto, observando-se o desempenho eleitoral, somente os três maiores partidos eram nacionais em suas votações. Cf. NICOLAU, Jairo. Partidos na República de 1946: uma réplica metodológica. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, 2003. Disponível em: <http://ref.scielo.org/9jk8fz>. Acesso em: 28 mar. 2018. Com relação ao número efetivo de partidos, apesar do crescimento no período 1946-1964, ele não se aproxima dos valores de tal índice no pós-1988. Como exemplo, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso esse número era de 8,15, chegando a 13,45 no segundo mandato de Dilma Rousseff, marcas consideravelmente superiores às da Quarta República. Cf. PEREIRA, Celina. *Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2017.

³⁶¹ As diferenças se dão em termos de médias, de dados de produção legislativa e sucesso do Executivo na aprovação de suas iniciativas, o que não torna, automaticamente, o período pós-1988 estável, visto que em tal período também foram somente dois os presidentes que, ascendendo diretamente, terminaram integralmente seus mandatos.

³⁶² Apontando justamente tais questões, cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998). Cf. também SANTOS (2002).

³⁶³ Limongi assinala que os interventores eram a nova elite política. Cf. LIMONGI (2015).

³⁶⁴ Cf. NICOLAU (2003).

considerando a situação anterior de regionalização dos partidos, em um quadro de ampla fragmentação, inegavelmente avanços foram produzidos. No entanto, as linhas partidárias não serviam com clareza para delimitar os campos do governo e da oposição³⁶⁵.

Havia quem considerasse que a lógica de nacionalização não produzira partidos em sentido estrito, como unidades ideológicas de afinidade de ideias³⁶⁶, mas sim grandes máquinas de disputa eleitoral³⁶⁷. Até certo ponto isto se compatibiliza com o fato de que, pela nacionalização imposta, diversos grupos, com diversas preferências em termos políticos, acabaram englobados por uma única agremiação, circunscrição dificultosa para a formação de uma maioria apta a apoiar os projetos e a agenda do Executivo, considerada a heterogeneidade programática dos diversos grupamentos políticos.

De qualquer forma, a feição polarizada e de impasse do sistema somente começou a se desenhar após a presidência de Dutra³⁶⁸. Isso porque, além do PSD ter-se firmado na eleição de 1945 como a força majoritária no Congresso³⁶⁹, houve uma aproximação entre o

³⁶⁵ Abranches observa que 59% dos ministérios formados no período eram oriundos dos Estados do Rio de Janeiro (englobando Distrito Federal e Guanabara), São Paulo e Minas Gerais, indicando, mesmo no contexto de partidos nacionais, um forte componente regional em sua lógica de formação. Cf. ABRANCHES (1988). Mainwaring assinala que durante todo o período os ministérios foram multipartidários e congregavam quadros de diversas agremiações, evidenciando um caráter ambíguo e indisciplinado das agremiações (um dos núcleos de seu argumento), sendo que nenhuma assumia abertamente a posição de governo ou de oposição, a não ser a UDN com relação a Vargas. Essa circunscrição de comportamento suprapartidário culminou na criação de duas grandes frentes suprapartidárias no governo Kubitschek. Cf. MAINWARING (1993a).

³⁶⁶ Esse, inclusive, é um dos pontos considerados por Campos Sales ao apontar a ausência de princípios fundamentais, vínculo de ideias e princípios, nas agremiações de seu período, considerando o PRF como uma agregação de elementos antagônicos. Cf. SALES (1983, p. 71-72, 115-132). Tal linha argumentativa, por mais que implique um juízo de valor sobre o que seria de fato um partido político, evidencia uma dificuldade de conformação de agremiações mais amplas ante a heterogeneidade de preferências de seus quadros.

³⁶⁷ Limongi aponta para a existência de debates no Congresso sobre a criação de um fundo partidário, diante da elevação dos custos eleitorais envolvidos no “aquartelamento” do eleitorado, visto que, com a elevação do número de eleitores alistados (diante da incerteza eleitoral) com a manutenção das velhas práticas, os custos tornavam as eleições onerosas aos candidatos e aos chefes locais, tornando os agentes políticos mais suscetíveis à interferência dos detentores de recursos financeiros. Cf. LIMONGI (2015). Em tal parecer e discussões mencionados pelo aludido autor, há ainda interessantes apontamentos realizados pelos parlamentares relativamente ao papel dos partidos no período, no sentido de que não seriam de fato partidos, mas grandes máquinas heterogêneas de disputa eleitoral, grandes máquinas eleitorais sem afinidade ideológica. Cf. DUTRA, Tarso. *Projeto de lei 1870/1952*. Institui o fundo partidário, regula a sua distribuição, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=197122>. Acesso em: 12 jul. 2017.

³⁶⁸ No governo Dutra, o PSD tinha 52,8% das cadeiras na Câmara, sendo que o governo era apoiado por uma coalizão que controlava 74% delas. No entanto, a taxa de sucesso do Executivo em tal governo era de 30% de suas propostas, dominando 34,5% da pauta do Congresso com projetos de sua iniciativa. Cf. LIMONGI, Fernando. *Presidencialismo e governo de coalizão*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: EdUFMG, 2006b. p. 237-257.

³⁶⁹ O governo Dutra foi o único do período que logrou eleger uma maioria unipartidária, apesar de ter, por seus acordos e ministérios, formado coalizões. Tal natureza majoritária do PSD (que era o partido governista, formado pelos interventores e surgido das entranhas do Estado Novo) deveu-se, segundo Mainwaring, à legislação eleitoral, que atribuía à maior agremiação as sobras eleitorais. Cf.

PSD e a UDN durante o mandato de Dutra, colocando a distinção entre governo e oposição em uma zona cinzenta³⁷⁰.

Os atores políticos, candidatos e partidos, valiam-se de práticas similares às da Primeira República, em termos de “fazer o eleitorado”³⁷¹; havia um alistamento em massa de eleitores para a participação nos pleitos no período, evidenciando a grande incerteza eleitoral envolvida³⁷², justamente o que incentivava os atores a buscar cada vez mais e novos eleitores³⁷³. No entanto, diversamente do que ocorrera em determinados episódios da Primeira República, não houve ingerência do governo federal nas eleições estaduais, selando até certo ponto o pacto existente entre tais agremiações.

Tal acordo, no entanto, começou a ruir já na sucessão de Dutra, quando se sagrou vencedor Getúlio Vargas do PTB, derrotando o brigadeiro Eduardo Gomes da UDN e Cristiano Machado do PSD. Nesse contexto, observada a própria amálgama antivarguista que culminou na UDN³⁷⁴, esta se radicalizou e adotou um discurso de moralização política, apesar de ter-se valido das mesmas práticas que passava então a condenar.

MAINWARING (1993a). No mesmo sentido, Nicolau aponta que a fórmula eleitoral adotada em 1945 sobrerepresentou o PSD, tendo em vista que este teve 42,4% dos votos e logrou 52,8% das cadeiras. Assim, pontua que, com a alteração da fórmula eleitoral em 1950, quando se adotou uma mais proporcional, o PSD sofreu declínio no número de cadeiras que eram por ele controladas, daí porque tal declínio seria justificado pela alteração da fórmula. Cf. NICOLAU (2003).

³⁷⁰ Mainwaring assinala que, por ter uma agenda modesta e o PSD possuir natureza majoritária no Congresso, Dutra não enfrentou maiores dificuldades em seu governo. Cf. MAINWARING (1993a). Limongi indica a existência de um acordo entre os partidos, ou parte deles, para aprovarem um novo código eleitoral em 1950, preservando as bases do sistema eleitoral que permitia as práticas de “fazer o eleitorado”. Posteriormente, tais práticas vieram a ser criticadas pela UDN, mas dela eram conhecidas e utilizadas, tanto que somente foi possível a aprovação do código ante o acordo partidário. Cf. LIMONGI (2015). Ademais, o acordo existente também se evidencia na fala de Leal relativamente ao pleito estadual de 1947, quando, segundo sua narrativa, o presidente não interferiu na disputa, o que beneficiou o maior partido de oposição, havendo recomendações por parte do Ministério da Justiça para que as autoridades locais, principalmente as policiais, guardassem isenção de ânimos na disputa respeitando a liberdade do eleitor. Leal aponta, ainda, para a existência de um acordo celebrado no governo Dutra entre os três maiores partidos. Cf. LEAL (2012, p. 221-222, 228). Nesse sentido, diante de tais tratativas decorrentes dos motivos políticos do presidente, tornava-se dificultosa a distinção entre governo e oposição, dividindo internamente os partidos. Cf. LIMONGI (2012).

³⁷¹ Como mencionado anteriormente, as práticas de “fazer o eleitorado” com a atuação dos chefes locais como “corretores” de votos persistiam, com a diferença que agora as máquinas locais não eram somente governistas. Diante da manutenção das práticas e elevação do número de eleitores, havia queixas com relação à elevação do custo das eleições para os candidatos e os chefes locais. Cf. LIMONGI (2015).

³⁷² Cf. LIMONGI (2015).

³⁷³ Proporcionalmente, observando-se a população brasileira, ainda era baixa a participação popular no certame, em que pese o voto ser obrigatório para ambos os sexos, com as restrições que já existiam anteriormente para os analfabetos, os conscritos, os mendigos e os que se encontrassem temporária ou definitivamente privados de seus direitos políticos. No entanto, comparando-se com a Primeira República os valores evidenciam um substantivo aumento do eleitorado, algo que tinha correlação necessária com a incerteza da disputa, havendo grande incentivo para que os partidos alistassem eleitores. Limongi menciona que o número de eleitores passou de 8,7 milhões em 1949, ano imediatamente anterior ao ano eleitoral, para 11,4 em 1950, um salto de 30% em um único ano. Cf. LIMONGI (2015).

³⁷⁴ Como mencionado, as definições partidárias entre governo e oposição eram nebulosas. Mainwaring assinala que os partidos, no período, nunca assumiram declaradamente posições de governo ou de

A partir do retorno de Vargas à Presidência, as crises seguiram-se sucessivamente, com alguns intervalos de bonança, até o golpe militar de 1964.

Se as bases institucionais produziam um Congresso fragmentado e pouco disciplinado, as características pessoais de Vargas tampouco auxiliavam na conformação de uma base sólida de apoio³⁷⁵. Sem os mecanismos de legalidade emergencial nem os autocráticos, apesar de sua própria ambiguidade e capacidade de amear apoio, para não mencionar sua popularidade junto à população, o mandato de Vargas iniciado em janeiro de 1951 e previsto até janeiro de 1956 chegou prematuramente ao fim em agosto de 1954, em razão de seu suicídio, em meio a um complô que visava a seu afastamento.

Sua segunda passagem pela Presidência³⁷⁶ foi bastante conturbada, havendo certa ambiguidade no comportamento do PSD e do PTB – que, em tese, formavam sua base de apoio – com relação às iniciativas de Vargas³⁷⁷. Fato é que, com isso, o presidente acabou isolado. O estopim do complô, no entanto, foi um atentado contra a vida de Carlos Lacerda, um prócer da oposição udenista, imputado a um dos membros da guarda do presidente, que também vitimara um major da Aeronáutica³⁷⁸. Diante disso, grande parte dos oficiais gerais passou a demandar a renúncia imediata do presidente³⁷⁹. O pleito de renúncia imediata era defendido por setores da oposição e pelo próprio vice-presidente, Café Filho. Nesse contexto, o presidente demonstrou interesse em se licenciar da Presidência, evitando o prolongamento da crise. No entanto, em 24 de agosto de 1954,

oposição. Exceção feita à UDN com relação a Vargas, a despeito de haver quadros udenistas em seu ministério. Cf. MAINWARING (1993a).

³⁷⁵ Mainwaring pontua que uma das características marcantes do presidencialismo brasileiro é o comportamento suprapartidário ou antipartidário dos presidentes da República. Um de seus exemplos, a que se juntam outros como Fernando Collor e Jânio Quadros, é Vargas, que, de certo modo, criou ou participou ativamente da criação do PSD e do PTB, considerando-se uma figura acima das amarras partidárias. Cf. MAINWARING (1993a).

³⁷⁶ O PTB, partido de Vargas, controlava 16,8% das cadeiras da Câmara e sua coalizão, 88% delas. O sucesso na aprovação de suas iniciativas foi de 45,9%, as quais dominaram 42,8% da pauta legislativa. Apesar de tímido, esse número faz de Vargas o mais bem-sucedido na aprovação de iniciativas no período. Cf. LIMONGI (2006b).

³⁷⁷ Segundo Mainwaring, durante o mandato de Vargas o PTB dividiu-se em questões vitais, enquanto o PSD pouco se moveu para auxiliar Vargas, sendo que ambos permaneceram inertes, deixando de auxiliar o governo na crise que culminou no suicídio. Por seu turno, a UDN claramente se comportou como oposição sistemática às iniciativas do governo naquele período. Cf. MAINWARING (1993a).

³⁷⁸ O atentado da Rua do Tonelero, que vitimou o major da Aeronáutica Rubens Vaz e feriu Carlos Lacerda, foi o episódio que desencadeou toda a crise que culminou no suicídio de Vargas. As investigações implicaram um dos membros da guarda presidencial e, com isso, inaugurou-se uma nova crise, com a instauração de inquérito pela Aeronáutica para apurar tais questões. Foi nesse contexto que se instituiu o que ficou conhecido como “República do Galeão”. O desenrolar político de tal crise minou as bases de sustentação de Vargas, que acabou cometendo suicídio quase 20 dias após o atentado. Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

³⁷⁹ Figuras como Juarez Távora e Eduardo Gomes, dentre outros membros do alto comando das Forças Armadas. Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

surpreendendo seu próprio ministério, o quadro de isolamento e crise levou Vargas a cometer suicídio.

Com o suicídio, Café Filho foi empossado presidente da República, nomeando um ministério composto por diversos setores que anteriormente integravam a oposição ao governo Vargas³⁸⁰. Permaneceu à frente da Presidência até 9 de novembro de 1955, quando se afastou para tratamento médico, sem, no entanto, retornar para concluir o mandato presidencial por conta da “novembrada de 1955”³⁸¹, uma sucessão de acontecimentos que se desencadearam ante o resultado da eleição presidencial daquele ano, na qual se sagraram eleitos Juscelino Kubitschek na qualidade de presidente e João Goulart como vice-presidente.

O clima polarizado existente durante a crise, que culminou no suicídio de Vargas em 1954, retornou no contexto eleitoral, principalmente diante da candidatura de Kubitschek, então governador de Minas Gerais pelo PSD, e João Goulart, do PTB, que havia sido ministro do Trabalho de Vargas³⁸², sedimentando uma aliança entre o PSD e o PTB.

No curso do processo eleitoral, diversos ataques foram feitos a Kubitschek por setores da UDN, além de ameaças explícitas e veladas sobre uma eventual intervenção dos

³⁸⁰ Café Filho participou da Revolução de 1930, tornou-se deputado em 1935, além de ter apoiado a candidatura de Armando Sales em 1937, guardando uma postura ativa contra o iminente golpe que instituiu a ditadura varguista. Quase foi preso e seguiu para um período de asilo político na Argentina. Com a redemocratização e a dificuldade de montar um partido diante dos requisitos estabelecidos pela Lei Agamenon, associou seus esforços aos de Ademar de Barros, sendo assim eleito pelo Partido Republicano Paulista (PRP) como deputado em 1945 e participando da Constituinte. Com a aliança posterior de Barros e Vargas, foi indicado pelo Partido Social Progressista (PSP), nome então adotado pelo partido, para o cargo de vice-presidente, sagrando-se eleito para tal cargo e simultaneamente para deputado. Na crise que culminou no suicídio de Vargas, inicialmente a solução proposta por Café Filho foi a da renúncia conjunta, com a qual o Congresso elegeria indiretamente novos quadros para a Presidência e Vice-Presidência, debelando a crise. No entanto, após o desenrolar dos fatos, acabou rompendo com Vargas e associando-se aos quadros oposicionistas. Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010). Tal compromisso com a oposição a Vargas refletiu-se na composição ministerial de Café Filho, que nomeou um ministério paritário entre UDN e PSD. Cf. ABRANCHES (1988). A figura do vice-presidente oposicionista já era algo noticiado por Campos Sales, que o compara ao papel de um eventual príncipe herdeiro em uma monarquia, que junta sua voz aos setores de oposição. Cf. SALES (1983, p. 165-172). Moraes destaca as figuras dos vice-presidentes de oposição na experiência republicana brasileira, mas destaca a importância do cargo, defendendo sua manutenção, por permitir maiores composições políticas e evitar a instabilidade de eleições extemporâneas. Cf. MORAES (2013, p. 161-166). Para Beçak, o governo Café Filho se inaugura como um governo de vencedores de uma crise, mas de traidores perante a maioria da opinião pública. Cf. BEÇAK, Rubens. *Sucessão presidencial de 1955: aspectos políticos e jurídicos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 9. No governo Café Filho, seu partido controlava 7,9% das cadeiras na Câmara, enquanto sua coalizão tinha controle de 84% de tais cadeiras. Mesmo assim, suas iniciativas tiveram sucesso de 10%, dominando 41% do total das proposições debatidas no Congresso no período. Cf. LIMONGI (2006).

³⁸¹ Em estudo específico sobre tais acontecimentos, cf. BEÇAK (2003).

³⁸² Beçak assinala que Kubitschek e Goulart eram os herdeiros do espólio político de Vargas. Cf. BEÇAK (2003, p. 7-24).

militares a depender do resultado da eleição³⁸³. A UDN também fez tentativas de impugnação da candidatura de Kubitschek, tentativas de instauração de comissão parlamentar de inquérito (CPI) bem como da imposição de um modelo de cédulas oficiais para a realização do pleito³⁸⁴. Surgiram, ainda, acusações de que o candidato à vice-presidência estaria envolvido em uma conspiração com Juan Domingo Perón para a instituição de uma república sindicalista no país, a partir de divulgação de uma suposta carta, denominada Carta Brandi, que posteriormente se verificou como falsa³⁸⁵. Ademais, houve a tentativa de alteração, por parte da mesma ala radical da UDN, do texto constitucional de 1946, visando a impor a necessidade de maioria absoluta para que fossem eleitos o presidente e o vice-presidente, do contrário a eleição seria decidida pelo Congresso³⁸⁶. No entanto, nenhuma de tais estratégias logrou êxito, sendo eleitos Kubitschek e Goulart³⁸⁷.

Diante disso, tais setores radicalizados da UDN passaram a postular a anulação da eleição e posteriormente a realização de um golpe para que fosse evitada a diplomação e posse dos candidatos eleitos³⁸⁸. Eis a circunscrição dos acontecimentos anteriores a novembro de 1955 e que, de certa maneira, definem o quadro de polarização que culminou no denominado Movimento Onze de Novembro.

³⁸³ Diversos setores, como o próprio presidente Café Filho e alguns atores do meio militar, defendiam a tese de uma candidatura única como alternativa capaz de apaziguar a polarização política. Cf. BEÇAK (2003, p. 7-24). Cf. também PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

³⁸⁴ As cédulas oficiais foram utilizadas em tal pleito pela primeira vez. Após inúmeros questionamentos, o TSE acabou endossando a iniciativa da adoção de cédulas oficiais e, com o aval dos partidos, foi elaborada a lei que regulava a matéria, não também sem críticas com relação a eventuais omissões legais. Cf. BEÇAK (2003, p. 7-24). Em 1955, somente foram utilizadas as cédulas oficiais na eleição presidencial, não havendo cédula única. Já em 1962 também foi utilizada a cédula oficial para as eleições proporcionais. Como mencionado anteriormente, a adoção da cédula oficial nas eleições proporcionais de 1962 acabou por não acarretar uma diminuição na concentração de votos em determinados candidatos (intuito moralizador da proposta); apenas aumentou o número de votos anulados, excluindo do certame, indiretamente, os votos daqueles cuja alfabetização incompleta impossibilitava a grafia plena dos nomes dos candidatos, ou que somente sabiam grafar seus próprios nomes. Sobre o tema, cf. GINGERICH (2017).

³⁸⁵ Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

³⁸⁶ A tese de que somente seria eleito o candidato que obtivesse a maioria absoluta, ou a célebre colocação de que a minoria não poderia governar, já havia sido defendida anteriormente pela UDN por ocasião da eleição de Vargas. No entanto, tal impugnação havia sido debelada sob o argumento de que o silêncio constitucional não deveria ser interpretado para impor condições onde estas inexistiam. Cf. BEÇAK (2003, p. 7-24).

³⁸⁷ Em tal eleição Kubitschek derrotou Juarez Távora, general do Exército de um partido menor, mas apoiado pela UDN, e Ademar de Barros. Kubitschek obteve 3.077.411 votos, contra 2.610.462 de Távora e 2.222.725 dados a Barros. Tratou-se, a toda evidência, de uma votação apertada, na qual Kubitschek contou com 33% dos votos, contra 29% de Távora. Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2017b). Cf., ainda, MORAES (2013, p. 104).

³⁸⁸ Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

Como aponta Beçak³⁸⁹, por ocasião do enterro do general Canrobert Pereira foram proferidos alguns discursos, dentre eles um em nome do Clube Militar, proferido pelo coronel Jurandir Mamede, que defendeu a não diplomação dos candidatos eleitos. Em razão desse discurso, o ministro da Guerra, general Henrique Lott, por considerar tal manifestação atentatória à disciplina militar, solicitou a remoção do aludido coronel (pois este se encontrava lotado na Escola Superior de Guerra, subordinado à Presidência), a fim de lhe impor a punição cabível.

No entanto, Lott foi informado de que o presidente Café Filho havia infartado e que tal situação não poderia ser resolvida. Ao mesmo tempo, após a entrevista de um brigadeiro da Aeronáutica defendendo a posse dos eleitos, tal oficial foi punido pelo ministro da Aeronáutica, brigadeiro Eduardo Gomes³⁹⁰.

Com o afastamento de Café Filho, foi empossado na Presidência em caráter interino Carlos Luz, então presidente da Câmara dos Deputados e que, apesar de ser do PSD, partilhava das opiniões dos setores radicais da UDN. Lott exigiu um posicionamento do presidente interino, visando a punir o coronel Mamede. Contudo, ante a negativa dada por Luz à solicitação, Lott pediu imediata exoneração do cargo de ministro da Guerra.

Com isso, e imaginando que o intuito de Carlos Luz na Presidência era impedir a posse dos candidatos eleitos, Lott, com o apoio de setores do alto oficialato do Exército, já no início do dia 11 de novembro de 1955³⁹¹ deu início ao movimento visando a assegurar a posse dos eleitos. Para tanto, foram tomados pontos-chave da capital, obrigando o presidente interino a fugir.

A perspectiva de Lott era a de que havia arranhado a Constituição para evitar um golpe de Estado³⁹². Aos elementos militares que haviam debelado o movimento uniu-se o Congresso, deliberando de pronto o impedimento do presidente interino Carlos Luz³⁹³.

³⁸⁹ Cf. BEÇAK (2003, p. 7-24).

³⁹⁰ Beçak assinala que somente parecia ser possível a defesa aberta da solução golpista, com dois pesos e duas medidas, a depender da manifestação realizada pelo militar. Cf. BEÇAK (2003, p. 17).

³⁹¹ Carlos Luz havia sido empossado no dia 8 de novembro daquele ano.

³⁹² Cf. BEÇAK (2003, p. 18).

³⁹³ Beçak aponta que, diante dos acontecimentos e do levante militar, o Congresso trouxe novamente para si o eixo motor do desenrolar dos fatos, justamente para afastar o risco de uma ditadura militar, adotando, assim, a tese de que Carlos Luz estaria impedido por se ter ausentado da Capital Federal sem a autorização do Congresso. Pontua ainda tal autor que, com o retorno de Carlos Luz e sua renúncia, deu-se maior legitimidade ao movimento que culminara em seu afastamento. Cf. BEÇAK (2003, p. 18-19).

Assim, foi empossado como presidente interino da República o vice-presidente do Senado³⁹⁴, Nereu Ramos, do PSD³⁹⁵.

Diante disso, e com a melhora de seu quadro de saúde, Café Filho solicitou sua reintegração na Presidência da República. No entanto, o Congresso, por suas duas casas, dando ares definitivos ao impedimento temporário previsto na Constituição³⁹⁶, considerou que o presidente encontrava-se impedido para o exercício do cargo, mantendo, portanto, Nereu Ramos na Presidência até a posse de Kubitschek. Após tal deliberação, foi decretado

³⁹⁴ No período, pelo menos até o estabelecimento da emenda constitucional que instituiu o parlamentarismo em 1961, cabia ao vice-presidente da República a função de presidir o Senado e o Congresso. Daí porque era chamado à sucessão presidencial o vice-presidente do Senado após o presidente da Câmara.

³⁹⁵ Nereu Ramos era uma figura de destaque dentro do PSD e havia anteriormente sido vice-presidente da República durante a gestão de Dutra.

³⁹⁶ Beçak informa que o Congresso aplicou uma forma do instituto do impedimento que não se encontrava escrita na Constituição, declarando, por duas vezes, o impedimento com ares definitivos quando a Constituição somente previra expressamente o impedimento temporário. Nesse contexto, a interpretação extensiva dada pelo Congresso às causas de impedimento temporário previstas claramente na Constituição fez parte da solução política dada pelo Legislativo à questão, cingindo a atuação militar somente ao início do movimento. Assim, sustenta tal autor que o rol das causas de impedimento previstas constitucionalmente possuía caráter exemplificativo. Com efeito, a solução dada pelo Congresso à questão decorreria de uma interpretação extensiva do parâmetro constitucional que previa o impedimento temporário, diante da impossibilidade política (deletéria para as instituições, em sua leitura) da reassunção do cargo pelos titulares, com o que se deu o ar de definitivo ao impedimento constitucional e expressamente temporário. Beçak considera, ainda, que o *impeachment*, por seus ritos específicos, seria inadequado para a urgência da situação, daí porque o Congresso utilizou aquela figura jurídica que, no entender de tal autor, é próxima da cláusula da *inability to discharge the power and duties of the said office*, prevista e debatida no direito estadunidense quando da sucessão do presidente James A. Garfield. Cf. BEÇAK (2003, p. 25-44). Em que pesem os argumentos defendendo a legalidade de tal proceder, a verdade é que se tratou de uma atitude de força, buscando uma aparência formal de legalidade. Um golpe cuja legitimação institucional de mera aparência forçou, sem sombra de dúvidas, os limites semânticos possíveis do texto. Gerou-se uma espécie de cláusula *ad hoc* em nossa institucionalidade pátria, apta a legitimar tal situação ao sabor das maiorias e de quem possui capacidade de mobilização de força. Normalizar, no plano das ideias, tais rupturas não parece ser o melhor caminho na defesa do regime democrático em suas balizas constitucionais. A naturalização de tal proceder, de tal precedente perigoso, acaba por gerar incentivos para que, em situações de polarização, argumentos de força – ainda que forçando os limites semânticos e com aparência formal de legalidade – atentem contra a estabilidade do sistema. Nesse sentido, o proceder do Congresso foi um precedente perigoso e golpista, visto que apeou do cargo seu titular sem os motivos necessários e sem os ritos legais (e no presidencialismo, gostando-se ou não, os mandatos são estáveis). Tanto foi assim que, poucos anos após tal episódio, por duas vezes durante o mandato de Goulart, Auro Soares de Moura Andrade, então presidente do Senado, declarou a Presidência vaga sem motivos legais para tanto (ainda que politicamente a situação fosse mais complexa), somente obtendo algum resultado na segunda. Mesmo assim, foi incapaz de deter os acontecimentos, nos moldes de 1955, no interior do Congresso, dando início a 21 anos de ditadura. O que releva neste ponto é a observação de que a polarização somada ao pouco apreço às regras que regulam o processamento de conflito, isto é, às regras institucionais do jogo político, acaba por produzir resultados deletérios e golpismos de toda sorte, gerando rupturas institucionais e precedentes que se somam, em uma história de instabilidades e crises. O cenário gerado é como se somente valessem os fatores reais de poder, os interesses dos poderosos de ocasião, pouco importando a Constituição e a institucionalidade. E é bom destacar que tais perspectivas não absolvem os atores que encaminhavam uma tentativa de ruptura, mas que foram impedidos por outra ruptura. Dois erros não se anulam reciprocamente e, em matéria jurídica, é bom ressaltar, os fins não justificam os meios.

o estado de sítio, que se prorrogou até o recesso do Congresso, realizando-se em janeiro regularmente a posse dos candidatos eleitos³⁹⁷.

A questão ainda foi judicializada por Café Filho, por meio de um *habeas corpus* – visto que sua casa encontrava-se cercada, impedindo sua locomoção³⁹⁸ – e de um mandado de segurança, processado sob o nº 3.557 com relatoria do ministro Hahnemann Guimarães, cujo voto se deu no sentido de reconhecer a legalidade das aludidas resoluções, denegando-se a ordem. Contudo, o voto vencedor foi proferido pelo ministro Afrânio Costa, no sentido de que se esperasse a cessação do estado de sítio para que então se conhecesse do *writ*, visto que ele não versava sobre coação praticada relativamente aos ditames do estado de sítio³⁹⁹. Tal posicionamento se consagrou pela maioria e, posteriormente, com a posse de Kubitschek, foi declarada a perda do objeto do mandado de segurança⁴⁰⁰.

Com isso, teve início o mandato de Kubitschek na Presidência da República, cuja posse ocorreu em 31 de janeiro de 1956. Relacionando-se com um Congresso que lhe dava algum suporte em razão da coligação PSD/PTB, conseguiu executar uma série de políticas e planos desenvolvimentistas, mas não sem dificuldades, diante do contexto de polarização que marcou o período.

³⁹⁷ Gomes e Matos apontam que o estado de sítio no período foi proposto como medida preventiva, para proteger a Constituição e as instituições democráticas, mas que havia sido proposto por um governo de fato. Cf. GOMES; MATOS (2017).

³⁹⁸ Tal pedido foi declarado prejudicado, pois quando foi a julgamento o presidente em exercício havia informado ao Tribunal que não mais existiam os óbices narrados à locomoção do presidente Café Filho.

³⁹⁹ Beçak assinala que o entendimento do STF foi no sentido de que a ele não caberia inquirir uma situação já absorvida e legitimada pelas instituições do Poder Legislativo, convalidando com isso ação conjunta do Exército e do Poder Legislativo. Foi uma decisão inegavelmente política por parte da Suprema Corte. Cf. BEÇAK (2003, p. 7-24).

⁴⁰⁰ Em diversos pontos, os votos fazem uso de argumentos teóricos pertinentes, mas acabam por tangenciar a questão política, do próprio golpe perpetrado e do impacto jurídico de tal golpe sob a perspectiva da legalidade, ou não, do ato, abuso, ou não, de poder e, fundamentalmente, se haveria, ou não, direito líquido e certo do titular reassumir a Presidência da República. No entanto, tal argumentação tangente ganhou interessante coloração com o voto do ministro Nelson Hungria, que, apesar de não conhecer do pedido formulado, explicita um interessante quadro da formatação das forças políticas, sendo absolutamente realista com relação às possibilidades advindas daquele julgamento. Menciona o ministro em seu voto que, por meio da declaração de impedimento de Café Filho, o Congresso reconhecia uma situação de fato, “criada pelo imperativo dos canhões e metralhadoras insurrecionais que barravam e continuam barrando o caminho do Senhor João Café Filho até o Catete”, uma situação criada através da força, contra a qual pouco poder teria uma decisão do STF proferida dentro das balizas da institucionalidade. Nesse contexto, assevera: “O impedimento do impetrante para assumir a Presidência da República, antes de ser declaração do Congresso, é imposição das forças insurrecionais do Exército, contra a qual não há remédio na farmacologia jurídica”. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *Mandado de segurança 3557*. Relator: Ministro Hahnemann Guimarães. Relator para acórdão: Ministro Afrânio Costa. Impetrante: João Café Filho. Impetrado: Mesa do Senado Federal. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Diário de Justiça, Brasília, DF, 4 abr. 1957. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1422906>. Acesso em: 14 jul. 2017.

Já no início de seu governo surgiram movimentos contestatórios da Aeronáutica, culminando na revolta de Jacareacanga, em que alguns oficiais de tal arma, não aceitando o governo eleito, iniciaram rebeliões em algumas bases militares. A revolta foi prontamente combatida pelas forças do governo. Ao final do episódio, Kubitschek anistiu os atores envolvidos. Houve também uma revolta de estudantes ante o aumento de tarifas, a oposição lançada na mídia e reações por parte da oficialidade por ofensas dirigidas ao general Lott. Em suma, um período de diversas crises, civis e militares, tentativas de CPIs, greves, questionamentos com relação à política econômica, além de acusações de corrupção⁴⁰¹. No entanto, foi um período mais estável quando comparado com os antecedentes, tendo em vista que Kubitschek chegou a concluir seu mandato.

Segundo Mainwaring⁴⁰², apesar dos partidos frouxos e indisciplinados, Kubitschek soube manejar melhor sua relação com o Congresso⁴⁰³. Um dos fatores fundamentais, segundo tal autor, para o sucesso de Kubitschek pode ser associado à “administração paralela” utilizada por sua gestão, que, mesmo contando com a aprovação dos termos gerais de seu planejamento, acabou por efetivar seu plano de metas sem se valer dos canais ordinários, mas sim de novos instrumentos burocráticos, que haviam sido pensados para uma reforma administrativa⁴⁰⁴, mas foram utilizados como vetores de uma política desenvolvimentista.

Já ao final de seu mandato, Kubitschek enfrentou nova revolta por setores da Aeronáutica, a de Aragarças, também debelada⁴⁰⁵. Organizada por elementos que haviam participado da de Jacareacanga, teve também como motivo a desistência anunciada por Jânio Quadros de sua candidatura presidencial – desistência que, no fim das contas, não se operou de fato.

Kubitschek foi sucedido pelo ex-governador de São Paulo, Jânio Quadros, candidato que, apesar de ter uma vida política marcada pela passagem por diversos

⁴⁰¹ Muitas dessas acusações diziam respeito à construção de Brasília, encaminhada pelo governo Kubitschek no curso de três anos. Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010). Ademais, a transferência da Capital Federal para o Planalto Central foi uma determinação constitucional constante nos textos das Constituições de 1891, de 1934 e de 1946, sendo justamente sob a égide deste último que se operou a construção no governo Kubitschek.

⁴⁰² Cf. MAINWARING (1993a).

⁴⁰³ Apesar de tal colocação de Mainwaring em texto suprarreferido, os dados do governo Kubitschek mostram uma realidade diversa. Em termos numéricos, Kubitschek teve menos sucesso que Dutra e Vargas. Seu partido, o PSD, controlava 33,9% das cadeiras da Câmara e sua coalizão controlava 66% de tais cadeiras; no entanto, 29% de suas iniciativas foram bem-sucedidas, contra 30% de Dutra e 45,9% de Vargas, dominando com seus projetos 35% da pauta congressual no período. Cf. LIMONGI (2006b).

⁴⁰⁴ Além disso, no final de seu governo, Kubitschek não logrou êxito na aprovação de uma de suas propostas, que era a realização de uma reforma administrativa ampla. Cf. MAINWARING (1993a).

⁴⁰⁵ Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

partidos⁴⁰⁶, representava a coligação na qual se encontrava a UDN. Com uma campanha marcada por um discurso de moralização da política, encarnado até mesmo por seu icônico *jingle* “varre, varre, vassourinha”, obteve expressiva votação⁴⁰⁷, derrotando o general Lott, candidato do PSD em coligação com o PTB, que reelegeu como vice-presidente João Goulart.

No governo Jânio Quadros, a política de impasses do período converteu-se em imobilismo⁴⁰⁸. Após um breve período de governo, de somente sete meses⁴⁰⁹, marcado por medidas controvertidas, tal governo chegou ao fim prematuramente e de forma controversa⁴¹⁰, diante da renúncia formulada pelo presidente da República.

Os setores conservadores mais radicais não viam com bons olhos a figura do vice-presidente João Goulart, de sorte que a renúncia de Quadros⁴¹¹ acabou por incandescer as

⁴⁰⁶ Segundo Mainwaring, o período todo foi marcado por figuras suprapartidárias ou antipartidárias cujos personalismos acabavam por ofuscar as agremiações; em tal sentido, o autor aponta Vargas e Quadros. Cf. MAINWARING (1993a). Por certo que os personalismos militavam contra a disciplina partidária e contra os partidos enquanto instituições do regime democrático; no entanto, cabe destacar que a equação era mais complexa ainda, porque as agremiações eram heterogêneas desde seu nascedouro, com a Lei Agamenon, sem a existência de mecanismos para controle pelas lideranças partidárias para aglutinar e controlar os quadros políticos a partir de programas amplos. O resultado disso era pouca disciplina partidária e sucessivos impasses e polarizações.

⁴⁰⁷ Jânio Quadros obteve 5.636.623 votos, contra 3.846.825 votos dados a Lott. Contudo, foi eleito como vice-presidente João Goulart, do PTB, desbancando o candidato da chapa de Jânio. A votação de Quadros chegou a quase 45% do total do eleitorado de 12.586.354 que compareceu às eleições em 1960. Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2017b). Cf. também MORAES (2013, p. 104).

⁴⁰⁸ Cf. MAINWARING (1993a). Os dados apresentados por Limongi bem ilustram essa situação de imobilismo. O partido de Jânio Quadros controlava 2,1% das cadeiras da Câmara e sua coalizão, surpreendentes 93% de tais cadeiras. Contraditoriamente, o sucesso de suas iniciativas legislativas no breve período foi de 0,8%, apesar de dominar com tais iniciativas 48,4% da pauta. Cf. LIMONGI (2006). A taxa de sucesso de Quadros foi a menor do Executivo no período, refletindo inexoravelmente uma relação difícil com o Congresso Nacional. Essa relação vinha numa crescente de distanciamento, imobilismo e polarização desde o fim do mandato de Kubitschek, perpassando o governo de Quadros e culminando nas crises do governo de Goulart. Como destaca Santos, mais da metade da produção legislativa originada no Congresso era para destinação de recursos a circunscrições dos congressistas, o que revela grande independência do Congresso com relação ao Executivo no maior ativo que este possuía, em termos pragmáticos, para congregar apoio. Cf. SANTOS (2002). Esse é um dos fatores que justifica a tendência da relação ao imobilismo. Não se está aqui a justificar a predominância do Executivo como a regular ou a correta; no entanto, a separação estanque dos Poderes, sem pontos de diálogo e poderes de barganha, acaba por produzir uma circunscrição de imobilismo, algo grave em um contexto de polarização e crise como o que se operava na Quarta República. A relação deve ser equilibrada, visto que um Congresso sem autonomia é presa das vantagens oferecidas (recorde-se que o ponto fundamental do argumento do clientelismo em Leal é o governismo, condição sem a qual as benfeitorias locais não se realizam) e acaba cooptado. Da mesma forma, um Congresso extremamente poderoso ou indisciplinado em ambientes polarizados infirma os programas de governo do Poder Executivo. Em outras palavras, impede o governo de exercer seu múnus, impede o governo de governar.

⁴⁰⁹ Sua posse ocorreu em 31 de janeiro de 1961 e sua renúncia, em 25 de agosto do mesmo ano.

⁴¹⁰ Segundo Mainwaring, tratava-se de uma figura intempestiva e imprevisível. Cf. MAINWARING (1993a).

⁴¹¹ Mainwaring menciona que a renúncia fazia parte de uma estratégia para que Quadros, diante da comoção que ela supostamente geraria, fosse levado de volta à Presidência com amplo apoio popular. Cf. MAINWARING (1993a). Nesse sentido, é possível considerar que se tratou de uma tentativa de autogolpe, contornando com isso o Congresso que se opunha às iniciativas do presidente. No entanto, tal tentativa não

relações políticas, inaugurando um novo período de crise. Como o vice-presidente estava ausente, viajando para atender a compromissos oficiais, assumiu a Presidência da República de forma interina o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli.

No período compreendido entre a renúncia de Jânio e o regresso de Goulart ao país⁴¹², o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 4 de 1961⁴¹³, instituindo no Brasil um sistema parlamentar⁴¹⁴, no qual as competências da chefia de governo passariam a ser exercidas pelo presidente do Conselho de Ministros, que seria nomeado pelo presidente da República. Já este passaria a ser eleito pelo Congresso Nacional⁴¹⁵. As competências presidenciais, por meio de tal emenda, foram diluídas entre o presidente e o Conselho de Ministros, cabendo ao conselho ratificar os eventuais atos praticados pelo presidente.

Essa emenda foi fruto de negociações, ameaças de golpe e resistência, tendo sido a responsável por possibilitar a posse de Goulart, diante da diluição dos poderes presidenciais, que ficariam restritos aos de chefe de Estado. Tal sistema subsistiu até 1963, não sem crises e derrotas para o governo⁴¹⁶; no entanto, mediante aprovação via plebiscito,

teve êxito, tendo sido a renúncia regularmente processada pelas instituições sem a comoção que esperava seu artifice. Sobre essa questão da comoção, Scantimburgo diz que na história brasileira o povo recebe notícias dos acontecimentos decisivos para sua vida de forma pacífica e até mesmo apática, como a proclamação da República, a deposição de Vargas, a renúncia de Quadros, o que, no dizer de tal autor, é uma espécie de natureza do Jeca Tatu. Cf. SCANTIMBURGO (1969, p. 21-24).

⁴¹² Foi um período breve – de 25 de agosto a 7 de setembro –, mas complexo, ante a convulsão de fatores. E foi nesse ínterim que o presidente do Senado, Auro Soares de Moura Andrade, declarou vaga a Presidência da República pela primeira vez (o que tornaria a fazer em 1964). Isto denota a maleabilidade com que eram tratados os institutos de modo a atender aos interesses dominantes. Daí porque, como mencionado em nota anterior, a boa vontade em legitimar institucionalmente os acontecimentos de 1955, esticando a institucionalidade na busca de uma aparência de legalidade, foi um perigoso precedente, visto que pouco mais de cinco anos depois disso novamente se tentou uma ruptura, mas dessa vez sem a deflagração do movimento pela força, como viria a ocorrer em 1964.

⁴¹³ Cf. BRASIL. *Emenda constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961*. Institui o sistema parlamentar de governo. Brasília, DF, 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc04-61.htm. Acesso em: 28 maio 2018.

⁴¹⁴ Mainwaring refere-se a tal experiência institucional como semipresidencial. Cf. MAINWARING (1993a, 1993b). Como mencionado em nota anterior, definir se uma experiência é semipresidencial ou não depende dos critérios de classificação. Sobre tais critérios, e buscando uma classificação minimalista contrapondo um presidente com mandato popular e fixo a um gabinete fundado na confiança do Parlamento, cf. ELGIE (2008). Sobre a necessidade de se ter um presidente eleito diretamente e por sufrágio universal, com uma dose considerável de poderes, além de se contrapor a um primeiro-ministro ou gabinete fundado na confiança do Parlamento, cf. DUVERGER (1980). Como dito no capítulo anterior, tal experiência institucional que se viveu no Brasil é referida por Barros como “parlamentarismo bastardo”. Cf. BARROS (1987).

⁴¹⁵ Tal emenda, na reorganização das instituições, também cuidou de extinguir o cargo de vice-presidente, algo que já havia sido experimentado anteriormente no país, nas Constituições de 1934 e 1937.

⁴¹⁶ Nessa perspectiva, merece menção a tentativa de nomeação de San Tiago Dantas como presidente do Conselho de Ministros, ainda durante o período parlamentar, bem como a tentativa de decretação do estado de sítio na Guanabara, já com os poderes presidenciais plenos em 1963. Em termos numéricos, o partido de Goulart controlava 23,5% das cadeiras da Câmara e sua coalizão, 72%. No entanto, o sucesso de suas

revigorou-se o sistema presidencialista puro, terminando a cisão das competências da chefia de governo e da chefia de Estado entre dois órgãos, com a consequente edição da Emenda Constitucional nº 6 de 1963⁴¹⁷ e a revogação da Emenda Constitucional nº 4 de 1961.

Mesmo com a recuperação integral de suas prerrogativas presidenciais, o ambiente no Congresso era hostil à figura de Goulart e suas reformas⁴¹⁸, de modo que o presidente acabou isolado, perdendo apoio do Congresso (havendo inclusive a migração do PSD para a oposição) e dos militares. Nesse contexto, isolado e ameaçado, o presidente buscou apoio nas massas, em razão da ausência de apoio estável no Congresso, organizando para tanto uma série de manifestações em busca de adesão popular às suas reformas⁴¹⁹. Tal quadro culminou no golpe militar de 31 de março de 1964 e na assunção do poder pelos militares, que somente o deixariam em 1985.

O histórico da Quarta República ilustra uma série de coisas. Esse período, o primeiro com eleições competitivas e partidos nacionais, foi marcado por relações dificultosas entre os Poderes Executivo e Legislativo⁴²⁰, cujo comportamento notadamente esboça o efeito prático da dinâmica de separação dos poderes em um de seus resultados

iniciativas foi de 19,4%, dominando 40,8% da pauta congressual. Cf. LIMONGI (2006). Os dados seguem a tônica do período, com coalizões amplas, mas sem apoio estável, a despeito do elevado número de proposições apresentadas pelo Executivo. O contexto, portanto, era de fragmentação, indisciplina partidária, polarização, algo que em momentos de crise suscitava oportunismos golpistas. Tratava-se de um dos cenários mais deletérios possíveis dentro da dinâmica de separação dos Poderes, de imobilismo com tendência a rupturas, sem compromissos fundamentais com a Constituição, seus ritos, suas balizas e sua institucionalidade constituída.

⁴¹⁷ Cf. BRASIL. *Emenda constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963*. Revoga a Emenda Constitucional nº 4 e restabelece o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição Federal de 1946. Brasília, DF, 1963. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc06-63.htm#art1.

Acesso em: 28 maio 2018.

⁴¹⁸ Ainda em 1962, Goulart apresentou seu plano trienal, além de proposta de reformas de base, que enfrentariam as questões da reforma agrária, da reforma educacional e urbana.

⁴¹⁹ Cf. MAINWARING (1993a).

⁴²⁰ Como visto antes, as relações dificultosas não são particularidade de tal período. Durante a Primeira República, apesar da política dos governadores, do caráter excludente, os problemas e impasses na relação se evidenciaram em diversos momentos, com inúmeras decretações do estado de sítio. Durante a “era Vargas” houve a fase autocrática, mas, mesmo no período democrático, as maiorias estavam sob controle, gerando uma situação oposta, mas igualmente deletéria, ante a ausência de compromissos programáticos que se afastassem das ambições e projetos de perpetuação no poder pelos poderosos de então. Já na Quarta República, apesar de serem nacionalizadas, as agremiações partidárias ainda não eram estruturas de coordenação comportamental, daí as frentes parlamentares suprapartidárias, tratando-se de um período marcado pela indisciplina partidária e por grandes derrotas do Executivo, apesar de a formação ministerial, em tese, ilustrar congressos governistas. Basicamente, o que se pretende dizer é que os cenários extremos são deletérios, seja no sentido de acarretar a sujeição das estruturas de moderação ao arbítrio do Executivo seja mesmo infirmando tais iniciativas em uma ambiência de polarização sem pontos de diálogo e com possibilidade de rupturas. Em ambos os cenários, ou de sujeição ou de conflito, o que se evidencia é a dificuldade das elites políticas em acomodar suas pretensões políticas e ambições pessoais dentro das balizas compromissárias impostas pela democracia eleitoral e suas instituições de moderação, enquanto mecanismo de processamento de conflitos políticos.

possíveis: o do imobilismo decisório. Mas não só. Em quase 19 anos, somente dois presidentes terminaram seus mandatos, um deles enfrentando profundas dificuldades. Houve, ainda, o suicídio de um presidente e dois golpes de Estado bem-sucedidos.

Tal circunscrição demonstra também que, para além de ser um dos resultados possíveis da dinâmica de separação, esse resultado somente é alcançado em um contexto de imobilismo com grande polarização. Trata-se de um cenário em que o comprometimento com a estabilidade institucional, com o texto constitucional e as instituições por ele delineadas, com os projetos nele insculpidos, cede espaço às urgências momentâneas, deixando de lado o pré-compromisso⁴²¹ que se pressupõe deva haver pelos partícipes do jogo político, produzindo rupturas institucionais e instabilidades⁴²². Aí, também ganha importância a questão do desenho institucional e seus impactos na dinâmica operativa do sistema de freios e contrapesos, justamente para processar o conflito com válvulas que permitam a dissipação da tensão política.

Por certo que, institucionalmente, tal desenho guarda semelhanças com o período pós-1988, justamente daí sua relevância. No entanto, algumas diferenças importantes acabaram por produzir resultados, em parte, diversos. E parte relevante de tais mudanças no desenho institucional foi produzida pela ditadura militar e mantida pela ordem constitucional democrática inaugurada em 1988.

2.4 Quinta República

Durante a ditadura militar, havia no país um regime de força com aparência de legalidade. Isso porque, logo ao início dos 21 anos de ditadura, ficou instituída a possibilidade de cassação de mandatos⁴²³ e decretação de recesso no Congresso, impedindo

⁴²¹ Nesse particular, cabe aqui reiterar o que assinala Schmitt. Por mais que a disputa política pressuponha a dialética de opiniões, a oposição de posições, para que o sistema não desmorone, não seja destruído pela própria disputa, é fundamental uma fundação comum que não entre nessa disputa. Algo como a regra fundamental do jogo. Cf. SCHMITT (1998).

⁴²² Cabe aqui recordar novamente os apontamentos de Pérez-Liñán no sentido da recente utilização, pouco ortodoxa, na América Latina do instituto do *impeachment*, nos mesmos contextos em que no século XX eram implementados golpes: justamente contextos de crise econômica, manifestações populares e radicalização (polarização) de elites políticas. Cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018).

⁴²³ No período, inúmeros deputados (mais de 150), senadores e governadores, dentre outros detentores de cargos, tiveram seus mandatos cassados. Houve, ainda, a cassação de três ministros do STF, e a aposentadoria voluntária de outros dois que se opunham a tais cassações. Isso sem contar a quantidade de atores políticos ou figuras de destaque, civis e militares, que tiveram seus direitos políticos cassados no período.

qualquer possibilidade de controle e fiscalização, de crítica e debate⁴²⁴, relativamente aos atos do governo. Além disso, era possível a nomeação de interventores nos estados, a suspensão de direitos fundamentais, sem a possibilidade da apreciação judicial de tais atos⁴²⁵. Essa foi uma prática comum no período, no início pelo denominado “comando supremo da revolução” e posteriormente pelo próprio Executivo, algo que transformou o Congresso em mero coadjuvante em um contexto de protagonismo do Executivo⁴²⁶.

Não havia qualquer perspectiva crível de controle dos atos e propostas do Executivo, tendo em vista que este poderia cassar sumariamente mandatos de parlamentares oposicionistas, decretar recesso congressual e incorporar para si todas as competências e prerrogativas de ambos os Poderes. Houve, ainda, a concentração de

⁴²⁴ No período anterior houve uma separação extremada em termos práticos, produzindo entraves no sistema, em termos de tomada de decisão, ante a grande polarização e estratégias políticas tendentes à ruptura, sem pontes de diálogo entre governo e oposição. O resultado foi uma ruptura grave em 1964. A partir de então, o que ocorreu foi a imposição da vontade do Executivo, que cassava, impunha recessos e somente se encontrava limitado por seu arbítrio, tendo em vista que unilateralmente editava atos institucionais e atos complementares, gerando mera aparência de constitucionalidade formal, quando o que existia era um regime de força. Diante disso, o que se nota é que a separação dos Poderes, para ser estável, deve ser marcada por uma relação de equilíbrio, sendo deletéria tanto a ausência de diálogo diante de polarizações entre os agrupamentos políticos quanto a própria imposição, pela força, de uma solução por parte de algum dos Poderes. O fundamental em qualquer cenário é o equilíbrio compromissário na relação, que por seu turno deve desdobrar-se dentro das balizas constitucionais, sem rupturas ou dilações pouco ortodoxas e jurídicas das hipóteses legais, ante urgências políticas de curto prazo. No período da ditadura não havia como se falar em relação equilibrada, tendo em vista que um dos poderes outorgava atos institucionais sem limitação e cassava unilateralmente mandatos de seus opositores. Assim, cabe destacar que governo constitucional é governo limitado.

⁴²⁵ Existem algumas similitudes com o período da ditadura varguista. A nomeação de interventores, por exemplo, foi utilizada em ambos os períodos. No mais, na era Vargas existiram tribunais de exceção, inclusive no período “democrático”, sob o estado de sítio, logo após a Intentona Comunista de 1935. Já na ditadura militar, por força dos atos institucionais, diversas questões foram excluídas da apreciação judicial, sendo, portanto, um consectário dos hiatos democráticos a subtração de garantias institucionais, como a possibilidade de provocação do Judiciário.

⁴²⁶ A depender da circunstância, da origem da Constituição que legitima tal circunstância (se democrática ou não) e dos mecanismos constitucionalmente positivados, o Executivo possuir protagonismo não é de *per se* um problema. A questão substantiva, no entanto, é que não se afigura como razoável que ao Executivo caiba determinar o fechamento do Congresso caso este não delibere da forma desejada. A democracia eleitoral tem natureza compromissária, configurando-se como um pacto entre as elites políticas de disputa pela condução da coisa pública, por um período limitado de tempo, dentro das balizas previstas pela institucionalidade vigente. A alternativa é a revolução, que, caso seja exitosa, apesar de possibilitar uma grande mudança do *status quo*, impõe rupturas e graves custos, humanos inclusive. Nesse sentido, a natureza compromissária da democracia engendra a possibilidade de mudanças, lentas, graduais, mas seguras dentro do marco institucional fundamental, que assegura garantias instrumentalizadas pela forma jurídica. Nesse sentido, cf. AZEVEDO, Pedro Casquel de. Entre Antígona e Creonte: alguns problemas do decisionismo. *Justificando*, São Paulo, 7 ago. 2018. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/08/07/entre-antigona-e-creonte-alguns-problemas-do-decisionismo/>. Acesso em: 18 set. 2019. Observando especificamente a luta de classes, Kelsen chega a apontar que a democracia é o meio adequado para processamento de tal conflito, por considerar que, operando regularmente dentro do princípio majoritário, ela tem condições de fazer o pêndulo oscilar da direita para a esquerda, sendo uma via pacífica preferível à via cruenta da revolução. Cf. KELSEN (2001, p. 67-78).

competências legislativas ordinárias no Executivo ao longo do período⁴²⁷, algo que em um regime de exceção se justificava a partir de um sentido autocrático, de centralização burocrática e do núcleo de poder, mas que posteriormente, com a redemocratização, teve importância no concerto dos Poderes.

A Constituição não possuía relevância jurídica substantiva, uma vez que sua existência não limitou a atuação dos agentes empossados a partir do golpe de 1964. Dito de outra forma, com o golpe, inegavelmente a Constituição de 1946 foi desrespeitada em suas balizas relativas à estruturação dos poderes do Estado. Posteriormente, vieram os atos institucionais que podiam versar sobre absolutamente tudo, sem qualquer tipo de limitação; havia também os atos complementares aos atos institucionais, balizas normativas, em ambos os casos, que subjulgavam e tinham condições fáticas de subverter o próprio texto constitucional. Em termos de fontes normativas e sistema escalonado, a Constituição e seus ritos não bastavam para conter os poderosos de ocasião. No entanto, paradoxalmente, emendas constitucionais também eram editadas.

Após esse período inicial, com o golpe e os atos institucionais e complementares que se colocavam acima da Constituição, o regime militar elaborou sua própria Constituição, a de 1967, agindo, de certa forma, para legitimar com uma nova ordem constitucional os atos até então praticados. Porém, mesmo tal texto acabou relativizado ante os atos institucionais posteriores a ele, além da própria Emenda Constitucional nº 1 de 1969⁴²⁸ que, apesar de inaugurar praticamente uma nova ordem constitucional, diante de sua origem autocrática⁴²⁹, foi outorgada sob o rótulo de emenda.

⁴²⁷ Algo que será esmiuçado adiante, na parte concernente aos tópicos de cunho mais jurídico do trabalho, especificamente no que toca aos tipos normativos.

⁴²⁸ Cf. BRASIL. *Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 28 maio 2018.

⁴²⁹ Tratou-se de uma emenda outorgada pelos comandantes militares das três Forças, que formaram uma junta governativa provisória quando ocorreu o afastamento por motivos de saúde de Costa e Silva, deixando-se, com isso, de se seguir a ordem sucessória prevista na Constituição de 1967, pois o vice, Pedro Aleixo, era um civil. Tal junta governou durante o afastamento; com o agravamento do quadro de saúde e posterior morte de Costa e Silva, novas eleições foram convocadas por ela. O rito de sucessão, ainda que provisória, era estabelecido pela Constituição de 1967, mas não foi seguido. O mesmo se diga com relação ao devido processo legislativo para promulgação de emendas constitucionais. Assim, a Emenda nº 1 de 1969 foi, de fato, uma inovação constitucional outorgada, uma ruptura não democrática na ordem pouco democrática que então vigia. Isso porque o poder que a outorgou era um poder de fato, buscando alguma aparência de legalidade e limite.

Tratava-se, portanto, de um regime de força tentando aparentar uma normalidade institucional, uma perspectiva aparente de que estava submetido a um regime de legalidade. Um poder de fato, mas não de direito⁴³⁰.

Mas isso no plano da violência entre instituições, de conflitos institucionais. No plano social, das relações sociais, foi um regime de exceção, com repressão e violência, desaparecimentos e assassinatos, como normalmente são ordens políticas antidemocráticas.

Tal período de 21 anos de hiato democrático iniciou-se ao final de março de 1964, ante a grave e sensível situação em que se encontrava o país ao final do período de Goulart na Presidência.

Com o golpe, o presidente do Senado, Auro Soares de Moura Andrade, declarou a Presidência da República vaga⁴³¹, a despeito de o presidente encontrar-se em território nacional. Diante disso, Goulart partiu para o exílio, sendo empossado para o exercício interino Ranieri Mazzilli, presidente da Câmara dos Deputados. Tal presidência interina

⁴³⁰ Cabe aqui repisar algo já tratado anteriormente. Segundo Kelsen, o elemento comum a toda ordem jurídica, das antigas às atuais, mesmo com inúmeras diferenças, é o fato de que tal ordem possui o caráter de uma ordem coercitiva. Cf. KELSEN (2005, p. 26-28). A questão da coercibilidade de dada ordem pressupõe um nucleamento do exercício do poder, um núcleo a partir do qual tal poder se irradia. Nos dias atuais, não é diferente. No entanto, a questão substantiva diz respeito à legitimação de tal núcleo e dos comandos daí irradiados, que poderia ser divina – como foi no caso do absolutismo –, enquanto em regimes republicanos, em governos representativos, a divindade legitimadora é o povo. Então, ainda que recaia para certo sentido procedimental, o exercício do poder somente se legitima ante sua conformidade com as balizas institucionais, mas só se estas forem legitimadas em um contexto de competição política, com liberdade de oposição. Não era isso que acontecia durante a ditadura militar. Daí porque, dentro do próprio sentido que o exercício do poder tem no contexto dos regimes republicanos e democráticos, limitados pela ordem jurídica, que por seu turno é legitimada pelo mecanismo democrático, cuidava-se de um poder de fato, mas não de direito. Nesse contexto, também são relevantes as já mencionadas percepções de Weber em termos fático-sociológicos com relação à legitimação do poder. Para Weber, o Estado é a organização política que detém o monopólio do uso legítimo da força em dado território, com o que o Estado baseia-se na força (segundo a própria formulação de Trotsky mencionada por Weber). Mas esse domínio da força, que implica o comando e o domínio de pessoas sobre pessoas, considerando que quem é dominado aquiesce com aquela própria forma de dominação, pressupõe alguma forma de legitimação. Weber enumera três formas basilares: 1) uma tradicional, fundada em sentido habitual, costumeiro, remontando a um passado mítico ou remoto, já consolidado e santificado pelas práticas sociais, tendo como exemplo a dominação patriarcal ou senhorial de outrora; 2) uma dominação carismática, em que a atuação individual, o heroísmo, o carisma de tais figuras inspira devoção e confiança daqueles que devem obedecer, tendo como exemplo a exercida pelos profetas, demagogos e líderes políticos; 3) e uma dominação legal, característica dos agentes burocráticos do Estado, fundada na crença da virtude da legalidade, dos estatutos e instituições, na divisão racional de competências entre os ramos burocráticos do Estado, enunciando uma vontade de cumprir as regras. Todo aparato de dominação e comando que reclama continuidade administrativa pressupõe a ação humana predisposta a obedecer ao comando vindo do núcleo de poder, de quem manda, bem como meios materiais necessários para o uso da força física. Ou seja, reclama um núcleo administrativo, de poder, que é a forma exterior da organização de dominação política, assim como os meios materiais de gestão aptos para impor as determinações. Cf. WEBER (2004a, p. 33-36).

⁴³¹ Talvez a decretação da vacância da Presidência tenha sido uma tentativa de manutenção do centro decisório do processo que se encaminhava dentro do Congresso, como ocorrera em 1955. Uma malograda tentativa, visto que sequencialmente foi editado o AI-1, instaurando sob um prisma formal o poder de fato que se havia imposto. Cabe mencionar que o estopim do golpe foi deflagrado pelo general Olímpio Mourão, que no passado havia sido o responsável pela elaboração do Plano Cohen, que por seu turno culminou, à época, na ditadura varguista.

durou pouco, pois em 9 de abril de 1964 os comandantes das Forças Armadas editaram o Ato Institucional (AI) nº 1, estabelecendo “considerandos” sobre o movimento⁴³², seus motivos, e cuidando de recepcionar a ordem constitucional e as instituições então vigentes, com algumas modificações.

Dentre os dispositivos do AI encontrava-se a determinação para que o Congresso Nacional, recepcionado pelo AI-1, realizasse no prazo de dois dias uma eleição indireta para os cargos de presidente e vice-presidente da República. Tal comando já constava da Constituição de 1946, justamente caso vagassem os cargos de presidente e vice-presidente na segunda metade do mandato. A diferença imposta pelo AI-1, contudo, residia no prazo para a realização de tal eleição indireta, reduzido de 30 para dois dias.

Originalmente, os eleitos para os cargos de presidente e vice-presidente da República, o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco⁴³³ e José Maria Alkimin, respectivamente, o foram para a atribuição de um mandato até 31 de janeiro de 1966, termo final do período presidencial iniciado em 1961. No entanto, em julho de 1964 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 9 de 1964⁴³⁴, prorrogando os mandatos do presidente e de seu vice-presidente até 15 de março de 1967 e fixando no ano de 1966 a data da eleição seguinte⁴³⁵.

O AI-1 permitia ao “comando supremo da revolução” a possibilidade de realizar cassações dos mandatos de parlamentares⁴³⁶ e suspender direitos políticos pelo prazo de

⁴³² Um dos “considerandos” do AI-1 chama bastante a atenção, demonstrando o claro propósito do golpe de afastar o risco do comunismo do país (é feita menção ao bolsão comunista cuja purulência já havia se instalado nos núcleos de poder, pretendendo “bolchevizar” o país). Um eixo lógico que faz sentido com a contemporaneidade da guerra fria, mas que era claramente incompatível com o próprio risco de revolução existente à época. A ameaça comunista era mais algo propagandístico do que real de fato. Cabe destacar que em 1963, nas adjacências da polarização que levou ao golpe, Goulart teve como ministro da Fazenda Carvalho Pinto, ex-governador de São Paulo, que era visto como conservador, algo evidentemente incompatível com qualquer risco de ruptura comunista. Talvez existissem reformas mais radicais patrocinadas por Goulart, mas que não representavam uma ameaça revolucionária. De acordo com Mainwaring, Goulart somente optou pela radicalização (algo não necessariamente revolucionário) após perder o apoio do Congresso, passando a apelar para as massas. Cf. MAINWARING (1993a).

⁴³³ Em tal eleição foram derrotados Dutra e Juarez Távora, ou seja, tratou-se de um certame disputado exclusivamente por candidatos militares. Cf. MORAES (2013, p. 104).

⁴³⁴ Cf. BRASIL. *Emenda constitucional nº 9, de 22 de julho de 1964*. Altera os artigos 38, 39, 41, 45, 81, 82, 83, 95, 132, 138 e 203 e dá outras providências. Brasília, DF, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc09-64.htm. Acesso em: 28 maio 2018.

⁴³⁵ Em outubro de 1965 foi editado o AI-2, estipulando que a eleição indireta para presidente e vice-presidente se realizaria em data a ser fixada pelo governo, mas que não poderia ultrapassar 3 de outubro de 1966, vedando-se a reeleição do então presidente. A data para tal eleição acaba fixada no AI-3 de 1966: justamente 3 de outubro. Tal ato impôs, ainda, a eleição em chapa do presidente e do vice-presidente, dos governadores e vice-governadores, inovação institucional que se perpetuou até os dias atuais.

⁴³⁶ Só em 1964, 48 deputados tiveram seus mandatos cassados pela ditadura, cf. NICOLAU (2012, p. 105). Senadores também foram cassados, sendo que um dos primeiros foi Kubitschek, eleito senador por Goiás após deixar a Presidência, que chegou, inclusive, a votar em Castelo Branco na eleição indireta de 1964.

dez anos⁴³⁷, competências que foram transmitidas ao Executivo com a eleição do general Humberto de Alencar Castelo Branco⁴³⁸. Tal ato também foi responsável por aumentar os poderes do Executivo, dando-lhe a possibilidade de apresentar projetos de emendas à Constituição⁴³⁹; impor prazos ao Congresso para apreciação dos projetos de lei de iniciativa do Executivo, sob pena de aprovação automática por decurso de prazo⁴⁴⁰; além da iniciativa privativa em projetos que implicassem aumento de despesa⁴⁴¹; podendo ainda decretar unilateralmente o estado de sítio, devendo tão somente justificar tal ato ao Congresso.

Com a edição do AI-2⁴⁴², em outubro de 1965, os partidos existentes até então foram extintos⁴⁴³, gerando-se um bipartidarismo à força⁴⁴⁴. Ainda, passou a ser lícita ao Executivo a decretação de recesso congressional, com o que poderia legislar acerca de todas as matérias previstas na Constituição durante eventual recesso do Congresso⁴⁴⁵, assim como passou a poder editar decretos-lei em matéria de segurança nacional⁴⁴⁶.

⁴³⁷ Tais atos de cassação de mandatos e direitos políticos estavam excluídos de apreciação judicial.

⁴³⁸ Conforme se extrai do art. 10, § 1º, do AI-1. Cf. BRASIL. *Ato institucional nº 1, de 9 de abril de 1964*. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Rio de Janeiro, GB, 9 abr. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

⁴³⁹ Tal poder é até paradoxal nesse contexto, tendo em vista a possibilidade de se editarem atos institucionais, que figuravam acima do próprio texto constitucional. No mais, o projeto de emenda enviado pelo Executivo, diante do AI-1, por seu rito evidenciava a imposição da vontade deste Poder. O Congresso deveria deliberar sobre o projeto em 30 dias a contar de seu recebimento, em reunião conjunta, em duas sessões com intervalo máximo de dez dias entre estas, aprovando o projeto por maioria simples. Um rito questionável diante da relevância formal e substancial da matéria disciplinada constitucionalmente.

⁴⁴⁰ O prazo era de 30 dias em cada casa legislativa, a contar do recebimento, gerando a aprovação automática do projeto caso não se ultimassem as deliberações dentro do prazo. Caso fosse solicitada a urgência, o prazo seria de 30 dias em sessão conjunta.

⁴⁴¹ Além da iniciativa privativa, o AI-1 vedava emendas por parte do Congresso que implicassem aumento de despesas. Posteriormente, com o Ato Complementar nº 18 de 1966 instituiu-se um regime restritivo no que toca às emendas orçamentárias. Na ordem anterior, pela Constituição de 1946, conforme já mencionado, o Congresso era mais livre em matéria financeira. Cf. SANTOS (2002). Tal fato se devia à Constituição atribuir a iniciativa legislativa concorrente em matéria financeira tanto ao Executivo quanto à Câmara, ainda que coubesse privativamente à Presidência a iniciativa sobre a criação de cargos.

⁴⁴² Cf. BRASIL. *Ato institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965*. Mantém 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. Brasília, DF, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

⁴⁴³ O AI-2, em seu artigo 18, expressamente consignava: “Ficam extintos os atuais partidos políticos e cancelados os respectivos registros”. Segundo Nicolau, tal decisão foi tomada diante do considerável desempenho da oposição na eleição de 1965. Cf. NICOLAU (2012, p. 107).

⁴⁴⁴ Nesse contexto, cabe destacar a criação da figura jurídica da sublegenda, por meio do Ato Complementar nº 26 de 1966. Em razão disso, eram possíveis disputas eleitorais entre candidatos de mesmo partido, o que permitiu, apesar do bipartidarismo, aglutinar nas mesmas agremiações lideranças partidárias de diversas correntes, gerando agremiações consideravelmente heterogêneas.

⁴⁴⁵ Cabe recordar que foi justamente essa a hipótese de decreto-lei usada por Vargas no curso do Estado Novo, tendo em vista que o Congresso nunca se reuniu no período. Com o AI-4 houve, no entanto, a despeito da reintrodução do decreto-lei no ordenamento, uma limitação temporal de sua utilização, prevista somente até 15 de março de 1967, data na qual o novo presidente seria empossado e a Constituição de 1967

Com o AI-3⁴⁴⁷, foram estabelecidas as balizas para a eleição presidencial vindoura e por meio do AI-4⁴⁴⁸ o Congresso foi convocado para deliberar sobre o projeto de nova Constituição apresentado pelo Executivo. Uma Constituição que consagraria as alterações institucionais feitas até ali, como a iniciativa do Executivo para apresentação de projetos de emendas à Constituição, a figura do decreto-lei, a aprovação por decurso de prazo, além de revigorar a figura da lei-delegada, criada na breve experiência parlamentar durante o governo Goulart e depois abandonada com o restabelecimento do presidencialismo pleno.

Na sucessão de Castelo Branco, foi eleito em 1966 pela Aliança Renovadora Nacional (Arena) o marechal Arthur da Costa e Silva, tendo como vice-presidente Pedro Aleixo. Em tal eleição indireta abstiveram-se de votar os membros do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição ao regime, que abandonaram a sessão⁴⁴⁹. No governo Costa e Silva a repressão aumentou, sendo praticadas inúmeras cassações⁴⁵⁰, além da edição do conhecido AI-5.

O AI-5⁴⁵¹ dava poderes extraordinários ao presidente da República, sem as limitações impostas pela Constituição de 1967. Isso permitia ao Executivo decretação unilateral de recesso no Congresso⁴⁵², cassação de mandatos parlamentares e suspensão de

passaria a vigorar. Ademais, a temática do decreto-lei era restrita, ainda que as hipóteses fossem genéricas. Cabe também destacar que a limitação temporal dizia respeito ao período de convocação extraordinária do Congresso para deliberação do projeto de Constituição que seria encaminhado pelo Executivo, cessando, em tese, posteriormente (apesar de a Constituição de 1967 prever a existência do decreto-lei). Pelo que se nota, aparentemente a perspectiva era a de que, encerrado o período de Castelo Branco, cessariam os atos institucionais e governo seguiria a nova Constituição, ante os passos institucionais e sinais que eram dados.

⁴⁴⁶ Cf. BEÇAK (2005).

⁴⁴⁷ Cf. BRASIL. *Ato institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966*. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

⁴⁴⁸ Cf. BRASIL. *Ato institucional nº 4 de 1966*. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

⁴⁴⁹ Cf. MORAES (2013, p. 104).

⁴⁵⁰ Nicolau informa que entre os anos de 1968 e 1969, mandato de Costa e Silva, foram praticadas 89 cassações. Cf. NICOLAU (2012, p. 105). Também foi durante o governo Costa e Silva que o movimento denominado Frente Ampla, uma organização de oposição ao governo militar, que englobava Kubitschek, Goulart e Carlos Lacerda, teve seu funcionamento cassado.

⁴⁵¹ O AI-5, marco institucional do maior recrudescimento do regime ditatorial, foi outorgado no dia seguinte ao governo enfrentar uma derrota na Câmara. É que no início de setembro de 1968 o deputado Márcio Moreira Alves proferiu um discurso conclamando a população a um boicote ao militarismo no dia 7 de setembro. Diante disso, o governo solicitou uma licença para processar o aludido deputado, que foi negada em 12 de dezembro de 1968. Diante disso, em 13 de dezembro o governo outorgou o AI-5 e determinou o fechamento do Congresso por meio do Ato Complementar nº 38 de 1969. Cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010).

⁴⁵² Como mencionado, por meio do Ato Complementar nº 38 de dezembro de 1968 havia sido decretado o recesso do Congresso Nacional, com a concentração de suas competências no presidente da República. A

direitos políticos pelo prazo de dez anos, decretação de intervenção nos estados e municípios sem limites constitucionais e impunha uma série de proibições em matéria política, como manifestações. Permitia, ainda, remoção de servidores, confisco de bens, suspensão da garantia do *habeas corpus*, excluindo todos esses atos da apreciação judicial⁴⁵³.

Em razão de problemas médicos, em 1969 Costa e Silva acabou se afastando da Presidência da República, porém seu vice, Pedro Aleixo, que era civil, não foi empossado. Com isso, as funções da Presidência foram assumidas interinamente por uma junta governativa provisória⁴⁵⁴, composta pelos ministros da Marinha de Guerra, almirante Augusto Rademaker, do Exército, general Aurélio de Lira Tavares, e da Aeronáutica, marechal do ar Márcio de Souza e Mello. Tal governo provisório foi normatizado pelo AI-12 de 1969 e, em tese, subsistiria enquanto durasse o afastamento do presidente. No entanto, ao se verificar a impossibilidade de retorno de Costa e Silva, a junta decretou a vacância dos cargos de presidente e vice-presidente da República, convocando eleições⁴⁵⁵ para o dia 25 de outubro de 1969, com posse prevista para o dia 30 do mesmo mês, para o exercício de um mandato até 15 de março de 1974.

Em tal certame foram eleitos o general Emílio Garrastazu Médici e o almirante Augusto Rademaker, na qualidade de presidente e vice-presidente da República,

reabertura do Congresso somente ocorreu com o Ato Complementar nº 72 de outubro de 1969, de modo que o Congresso só voltou a funcionar a partir do dia 22 de outubro de 1969, justamente para a realização da eleição presidencial que viria a ocorrer no dia 25 de outubro para a sucessão prematura de Costa e Silva.

⁴⁵³ Os atos praticados com fundamento nos atos institucionais encontravam-se excluídos da apreciação desde o primeiro ato institucional. Da mesma forma com relação ao poder atribuído ao governo de impor cassações e declarar impedimentos, dentre outras medidas contra seus opositores. No entanto, tais medidas de exceção haviam sido deixadas de lado com a Constituição de 1967. O AI-5, em verdade, revigorou a institucionalidade ditatorial, de exceção, aumentando, ademais, o rigor e a violência institucional e física. Cf. BRASIL. *Ato institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968*. Foram 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. Brasília, DF, 13 dez. 1968a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

⁴⁵⁴ De 1º de setembro até 30 de outubro, período em que o Congresso ainda se encontrava em recesso desde o AI-5, a Junta Governativa Provisória editou uma série de atos complementares e atos institucionais, instituindo no país, inclusive, a pena de banimento (AI-13). Também foi praticado pela Junta Governativa Provisória o último dos atos institucionais, o de número 17 de 1969, que instituiu a possibilidade de remoção para a reserva, por determinação do presidente, de militares que atentassem ou viessem a atentar contra a coesão das Forças Armadas. Esse ato foi editado após o anúncio da candidatura de Médici, evidenciando a tentativa de esvaziamento de qualquer oposição interna a tal candidatura. Nesse sentido, cf. PAULA; LATTMAN-WELTMAN (2010). Ademais, a Junta Governativa Provisória também foi a responsável pela outorga da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, uma “emenda” que, como mencionado, a pretexto de reformar a Constituição de 1967 instituiu uma nova ordem constitucional.

⁴⁵⁵ Tanto a decretação da vacância da Presidência quanto a convocação para novas eleições foram realizadas pelo AI-16 de 1969, enquanto o Ato Complementar nº 72 suspendeu o recesso do Congresso e o de nº 73 convocou-o extraordinariamente para tal eleição.

respectivamente. Foi esta a única chapa apresentada, visto que a oposição se absteve de votar⁴⁵⁶. Também o governo Médici foi marcado como um período de forte repressão, mesmo sem a ocorrência de cassações de mandato ou mesmo decretação de recesso congressional, apesar de inúmeras intervenções nos órgãos dos demais entes federativos. Houve no período forte repressão física, com enfrentamento dos movimentos de combate à ditadura, a prática de tortura e homicídios por agentes do Estado a serviço dos órgãos de repressão.

Na sucessão de Médici foi eleita chapa formada pelos generais Ernesto Geisel e Adalberto Pereira dos Santos⁴⁵⁷. O período de Geisel foi marcado por um processo de reabertura, em que passos foram dados no sentido de se promover a “flexibilização” do regime. No entanto, os atos institucionais continuavam vigentes⁴⁵⁸, possibilitando cassação de mandatos, decretação de recessos congressuais, intervenções nos Estados, dentre outras possibilidades dadas ao Executivo para impor suas determinações e vontades.

Nesse contexto, no governo Geisel sete parlamentares⁴⁵⁹ tiveram seus mandatos cassados e o governo chegou inclusive, a exemplo do que ocorreu no governo Costa e Silva, a determinar o recesso e o fechamento do Congresso Nacional, com fundamento no AI-5, por cerca de duas semanas⁴⁶⁰, outorgando unilateralmente, nesse breve período, duas emendas constitucionais⁴⁶¹.

⁴⁵⁶ Cf. MORAES (2013, p. 104).

⁴⁵⁷ A chapa foi eleita por um colégio eleitoral que havia sido criado pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, composto pelos membros do Congresso e delegados das assembleias legislativas. Cada assembleia deveria indicar três delegados, sendo que tal número seria acrescido de mais um para cada grupo de 500 mil eleitores no estado, devendo cada delegação estadual contar com, no mínimo, quatro representantes. Em tal eleição Geisel, da Arena, derrotou Ulysses Guimarães, do MDB. Cf. MORAES (2013, p. 105).

⁴⁵⁸ Já ao final do mandato de Geisel foi aprovada a Emenda Constitucional nº 11 de 1978, revogando os atos institucionais e complementares incompatíveis com a Constituição. De tal forma, deixaram de fazer parte da institucionalidade brasileira tais instrumentos autoritários de decretação de recesso do Congresso, de cassação de mandatos e direitos políticos dos opositores, de suspensão de direitos e garantias individuais. Foram mantidas, no entanto, as prerrogativas do Executivo em matéria legislativa, como a aprovação de suas iniciativas por decurso de prazo, o decreto-lei, a iniciativa em matéria constitucional e a iniciativa privativa em determinadas matérias, principalmente orçamentárias e financeiras. Cf. BRASIL. *Emenda constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978*. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, DF, 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm. Acesso em: 28 out. 2018. Ainda em 1977, por meio do Ato Complementar nº 104, foi autorizado pelo governo o direito de reunião dos partidos políticos.

⁴⁵⁹ Cf. NICOLAU (2012, p. 105).

⁴⁶⁰ O fechamento do Congresso foi determinado pelo Ato Complementar nº 102, de 1º de abril de 1977, e revogado pelo Ato Complementar nº 103, de 14 de abril do mesmo ano, com reabertura a partir do dia 15 de abril.

⁴⁶¹ Justamente as Emendas Constitucionais nºs 7 e 8. Em linhas gerais, a primeira cuidou de implementar uma reforma no Poder Judiciário, enquanto a segunda, mais relevante para a questão da dinâmica dos Poderes, instituiu, dentre outras coisas, os denominados governadores e senadores biônicos, correspondentes a um terço da representação dos estados. Esses agentes receberam tal alcunha por serem eleitos indiretamente por um colégio eleitoral. Cf. BRASIL. *Emenda constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977*. Incorpora ao

Na sucessão de Geisel⁴⁶², foi eleita pelo Colégio Eleitoral a chapa da Arena, formada pelo general João Baptista Figueiredo e por Aureliano Chaves⁴⁶³, para os cargos de presidente e vice-presidente, respectivamente. O governo de Figueiredo foi o último do período em que os militares governaram o país, consolidando, portanto, o processo de abertura política iniciado no governo Geisel. Figueiredo assumiu a Presidência em 15 de março de 1979, promulgando em agosto do mesmo ano a Lei da Anistia, responsável por anistiar os perseguidos políticos do regime e aqueles que tiveram seus direitos políticos cassados⁴⁶⁴.

Não foi um período sem perturbações⁴⁶⁵, mas seu saldo foi positivo em termos de reabertura política⁴⁶⁶, com o restabelecimento do voto direto para a realização das eleições para os governos dos estados e para o Senado Federal. Além disso, novos partidos⁴⁶⁷ tiveram seus registros deferidos e participaram das eleições de 1982, encampando

texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. Brasília, DF, 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc07-77.htm. Acesso em: 28 out. 2018. Cf. também BRASIL. *Emenda constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977*. Altera artigos da Constituição Federal, incluindo-se em seu Título V os artigos 208, 209 e 210. Brasília, DF, 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc08-77.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

⁴⁶² Seu governo se encerrou em 15 de março de 1979, cumprindo um mandato de cinco anos, por força da Emenda Constitucional nº 8, aprovada no recesso do Congresso. A emenda, apesar de fixar em seis anos a duração do mandato presidencial, tal qual ocorrera no Estado Novo, manteve a duração de cinco anos para o mandato iniciado em 15 de março de 1974. Daí porque o mandato de Geisel foi de cinco anos.

⁴⁶³ No colégio eleitoral, Figueiredo derrotou o também general Euler Bentes Monteiro, que tinha como vice-presidente em sua chapa Paulo Brossard, ambos do MDB.

⁴⁶⁴ Foi proposta perante o STF a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153, na qual se discutia se a ordem constitucional de 1988 teria recepcionado, ou não, a lei da anistia. A ideia central, no sentido do entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, foi a de que agentes da repressão não podem se autoanistiar relativamente aos delitos praticados. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADPF nº 153*. Relator: Ministro Eros Grau. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 5 ago. 2010a.

⁴⁶⁵ Vale a menção aos atentados com bomba, já no apagar de luzes do regime, assim como a explosão ocorrida no Riocentro.

⁴⁶⁶ Cabe aqui recordar que durante o mandato de Figueiredo somente restaram ao Executivo as prerrogativas em matéria legislativa, como a aprovação por decurso de prazo e os decretos-lei, dentre outros. Já não mais existiam os instrumentos ditatoriais dos anos denominados de “chumbo”, que permitiam, em um plano institucional, cassações, banimentos, suspensão sumária de direitos políticos, dentre inúmeras outras questões. Isso sem mencionar os casos de assassinatos praticados por agentes do Estado e pelos aparatos de repressão. De qualquer forma, o que releva é que o regime autoritário já estava em seus últimos dias, perdia fôlego, fustigado também por uma grave crise econômica. Mesmo com relação à abertura do regime, uma fala notória do então presidente Figueiredo é bem sintomática relativamente ao sentido autoritário do regime. Ao ser questionado sobre a reabertura do regime e a redemocratização do país, o presidente afirmou que a abertura ocorreria conforme ele havia prometido, acrescentando: “quem não quiser que abra, eu prendo e arrebenho”.

⁴⁶⁷ A Arena acabou se tornando o PDS, o partido que era governista. O MDB tornou-se o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), tendo seu registro deferido em junho 1981. Ainda em 1981, em novembro, foram deferidos os registros do PTB e do Partido Democrático Trabalhista (PDT), e o do Partido dos Trabalhadores (PT) em fevereiro de 1982. Cf. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos políticos registrados no TSE*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 27 mar. 2018d.

candidaturas de antigas lideranças que estavam exiladas ou com os direitos políticos anteriormente cassados⁴⁶⁸, retornando ao cenário político por ocasião da Lei da Anistia.

Nesse contexto, era grande a pressão para a realização de eleições diretas para a Presidência da República. Contudo, a eleição para a sucessão presidencial de 1985⁴⁶⁹ ainda se realizou no âmbito do Colégio Eleitoral.

Em termos gerais, a ditadura militar teve início em um período de imobilismo decisório no interior da relação entre os Poderes. O período todo se desdobrou em um contínuo de concentração de competências no Executivo. Em diversos momentos, a relação entre a Presidência e o Congresso foi marcada por uma lógica de submissão do segundo ao primeiro, tendo em vista a possibilidade de decretação de recessos e cassações.

A questão é que ao final do governo Castelo Branco os atos normativos autoritários editados indicavam, em certa perspectiva, que com a nova Constituição as reformas estariam implementadas e as relações entre os Poderes tornariam a se desdobrar dentro da normalidade institucional, sem a imposição de medidas pela força⁴⁷⁰. No entanto, com a eleição de Costa e Silva tal cenário mudou e as medidas de força tomaram nova proporção. Ao final do mandato de Geisel as coisas começaram novamente a arrefecer no sentido da liberalização do regime, apesar de alguns hiatos de utilização dos mecanismos autoritários herdados do governo Costa e Silva. No período Figueiredo o regime já se encontrava sem fôlego e sem qualquer tipo de condição política de subsistência, também em razão da grave situação econômica do país na década de 1980.

De qualquer forma, o quadro institucional herdado pela Sexta República, que se iniciou com a volta dos civis ao poder na sucessão de Figueiredo, é de um Executivo com

⁴⁶⁸ Cf. NICOLAU (2012, p. 110-111). Dentre outros, a própria eleição de Leonel Brizola, que havia fundado o PDT, como governador do Rio de Janeiro é reveladora de tal quadro.

⁴⁶⁹ A eleição para a sucessão do presidente Figueiredo ocorreu em 15 de janeiro de 1985, pois em 1982 fora aprovada a Emenda Constitucional nº 22, que alterava a data da eleição de 15 de outubro “do ano em que findar o mandato presidencial” para 15 de janeiro, considerando que a posse deveria acontecer em 15 de março, como ocorria desde a sucessão de Castelo Branco. Anteriormente, no período de 1946 até 1964, a posse ocorria no dia 31 de janeiro. Com o golpe militar, a partir das prorrogações do mandato de Castelo Branco, ela passou a ocorrer no dia 15 de março. Cf. BRASIL. *Emenda constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982*. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. Brasília, DF, 1982. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc22-82.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

⁴⁷⁰ A elaboração de uma Constituição em 1967 e a própria limitação temporal que alguns dos atos institucionais outorgados por Castelo Branco impunham a seus instrumentos autoritários permitem crer – até pela vigência da nova ordem instituída pela Constituição de 1967 ter início no mesmo dia em que se inauguraria o mandato do sucessor de Castelo Branco – que tais passos se operavam no sentido do arrefecimento e reabertura do regime. No entanto, a ditadura ainda se estendeu até 1985, com novo recrudescimento e nova reabertura, desta vez de forma mais efetiva, gerando os antecedentes políticos que culminariam na Constituição de 1988.

diversas prerrogativas formais que a Constituição de 1988 não logrou mitigar completamente.

2.5 Sexta República

Como mencionado, desde o governo Geisel passos já eram dados buscando a redemocratização no país⁴⁷¹. Com o governo Figueiredo, outras medidas foram tomadas no mesmo sentido, transformando a eleição de 1985, e as expectativas formadas para o futuro a partir dela, no clímax de todo esse processo iniciado nos anos 1970.

Foi uma eleição de fato livre, visto que, apesar de ter sido realizada pelo Colégio Eleitoral e não pelo sufrágio direto, o candidato governista saiu derrotado e os eleitos regularmente foram empossados⁴⁷². Disputaram a Presidência da República, pela primeira vez⁴⁷³, em eleições livres e competitivas, dois civis. A chapa governista era composta por Paulo Salim Maluf, tendo como vice Flávio Portela Marcílio, ambos concorrendo como candidatos do Partido Democrático Social (PDS), antiga Arena; a de oposição era formada por Tancredo de Almeida Neves, tendo como vice José de Ribamar Sarney, pela Aliança Democrática, uma coligação que compreendia o PMDB e a Frente Liberal⁴⁷⁴, sendo esta composta por políticos dissidentes do PDS.

Apesar da vitória no Colégio Eleitoral, Tancredo Neves não chegou a assumir a Presidência da República, tendo sido hospitalizado na véspera de sua posse. Com isso, foi empossado para o exercício interino da Presidência, em 15 de março de 1985, o vice-presidente José Sarney, que acabou governando definitivamente até 15 de março de 1990⁴⁷⁵, em razão da morte de Tancredo Neves em 21 de abril de 1985.

⁴⁷¹ Limongi menciona que no período imperava certo pessimismo, pois não se acreditava que aquela reabertura fosse culminar numa democracia estável, pelo menos não sem reformas envolvendo sistema de governo e a representação proporcional. Cf. LIMONGI (2006b).

⁴⁷² Przeworski e outros entendem ser fundamental para classificar um regime como democrático o fato de governos perderem eleições e aceitarem tal resultado. Assim, em uma definição minimalista, pontuam que um regime somente é democrático “se a oposição estiver autorizada a competir, vencer e tomar posse dos cargos”, cf. PRZEWORSKI *et al.* (1997).

⁴⁷³ As disputas presidenciais havidas no período de 1946 até 1964 sempre tiveram um militar em um dos polos (Dutra, Eduardo Gomes, Juarez Távora, Henrique Lott). Uma disputa composta exclusivamente por civis não ocorria desde a Primeira República, sendo que em tal período, como se viu, o sistema político também era fechado, visto que o “governo” não perdia eleições, apesar de haver alguma forma de disputa entre os grupos oligárquicos.

⁴⁷⁴ Movimento que posteriormente viria a ser tornar o Partido da Frente Liberal (PFL).

⁴⁷⁵ O mandato de Sarney durou cinco anos, pois a própria Constituição de 1988, no art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fixou-lhe como termo final o dia 15 de março de 1990. Além disso, estabeleceu-se que a eleição presidencial para a sucessão de Sarney seria realizada no dia 15 de novembro de 1989. Originalmente, o mandato previsto pela Constituição de 1988 para o presidente da República era de cinco anos, nos termos do art. 82, e deveria iniciar-se no dia 1º de janeiro do ano seguinte

Ainda em 1985, o governo Sarney aprovou as Emendas Constitucionais nºs 25 e 26⁴⁷⁶. A primeira extinguiu o Colégio Eleitoral e restabelecia a eleição direta⁴⁷⁷ para os cargos de presidente e vice-presidente da República, enquanto a segunda cuidou de convocar uma nova Assembleia Constituinte, composta pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, reunidos unicameralmente. Os trabalhos de tal Constituinte culminariam na Constituição de 1988.

Na área econômica, a vida do país era problemática desde o início dos anos 1980 e o governo Sarney chegou a ver o sucesso, ainda que breve, de um plano econômico. No entanto, Sarney terminou seu mandato com a popularidade muito baixa e falta de apoio estável no Congresso⁴⁷⁸.

à sua eleição. Assim, o termo final do mandato do sucessor de Sarney seria 1º de janeiro de 1994. Posteriormente, com a Emenda Constitucional de Revisão nº 5 de 1994, o mandato foi reduzido para quatro anos, fazendo coincidirem as eleições para os cargos de presidente, senador, deputados federais, governadores e deputados estaduais, algo suscitado até mesmo pelo resultado das eleições “solteiras”, para o Congresso, realizadas em 1990. Cf. NICOLAU (2012, p. 123). Cf. também BRASIL. *Emenda constitucional de revisão nº 5, de 7 de junho de 1994*. Altera o art. 82 da Constituição Federal. Brasília, DF, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr5.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

⁴⁷⁶ Cf. BRASIL. *Emenda constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985*. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Brasília, DF, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm. Acesso em: 28 out. 2018. Cf. também BRASIL. *Emenda constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985*. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Brasília, DF, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

⁴⁷⁷ Foi justamente aí que o sufrágio universalizou-se de fato. É que, apesar das diversas extensões de tal direito operadas até então (supressão de requisitos censitários, voto feminino), considerável parcela da população, composta pelos analfabetos, ainda se encontrava excluída do processo eleitoral. Ademais, tal emenda constitucionalizou a necessidade de maioria absoluta na eleição presidencial (antigo pleito da UDN), com a previsão da realização de um segundo turno, caso necessário. Algo relevante, diante das lutas anteriores sobre a necessidade de maioria absoluta, e um requisito que, mesmo em termos simbólicos, tem impacto no sentido de legitimação do exercício do poder por quem se sagra eleito. Sobre as vantagens e desvantagens de uma eleição com dois turnos, Linz pontua que uma eleição de dois turnos pode eventualmente gerar a moderação das plataformas, diante da busca de apoio dos eleitores e partidos centristas. Cf. LINZ (1990). Moraes defende a realização de certames com dois turnos, justamente para assegurar maior legitimação ao mandato presidencial, permitindo maior governabilidade. Cf. MORAES (2013, p. 118). Já Mainwaring e Shugart apontam que eleições majoritárias com dois turnos geram incentivos para a fragmentação partidária, pois basta a segunda colocação (não tão difícil em um contexto de fragmentação) para que se vá ao segundo turno; propugnam, assim, a adoção de um sistema majoritário de turno único, como algo que obriga os partidos a estabelecerem acordos anteriormente, reduzindo a disputa a candidatos competitivos, sem que, com isso, se afaste a necessidade de estabelecer salvaguardas que evitem vitórias por margem estreita. Cf. MAINWARING; SHUGART (1997). Duverger, discutindo a correlação entre sistemas eleitorais e partidários, estabelece algumas fórmulas que sintetizam tendências, as quais ficaram conhecidas como leis de Duverger. Dentre elas está a de que escrutínios majoritários de dois turnos tendem a criar um sistema partidário de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis. Cf. DUVERGER (1957, p. 231-233).

⁴⁷⁸ Sarney enfrentou no fim de seu mandato uma forte erosão de base. De acordo com Mainwaring, em tal período, nas votações secretas no Congresso Nacional, um membro do governo confessou que este somente controlava 31 votos em um universo de 570. Cf. MAINWARING (1993a). No mesmo sentido, destacando as dificuldades de montagem de uma coalizão de apoio pelo governo Sarney, cf. AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2001. p. 172-175.

Em seu governo foi promulgada a Constituição de 1988⁴⁷⁹, mantendo no desenho institucional algumas das feições que eram tidas como problemáticas, como o sistema presidencial e a representação proporcional⁴⁸⁰. Evidentemente que o cenário de instabilidade do período 1946-1964 não era ignorado nas escolhas que se realizavam na Assembleia Constituinte, havendo grande preocupação com uma eventual repetição do cenário de instabilidade⁴⁸¹ produzido pelo desenho institucional anterior e que havia gerado rupturas em momentos de crise.

Por se tratar de um texto posterior a uma ordem política ditatorial, autoritária e fechada, diversas questões, direitos e liberdades foram constitucionalizadas, havendo um verdadeiro escancarar de liberdades políticas com *status* constitucional. Foi nesse contexto que o quadro partidário plural inaugurado com a redemocratização foi mantido pela nova ordem constitucional, sem que qualquer cláusula de desempenho fosse aplicada. O quadro daí advindo foi de um sistema partidário fragmentado⁴⁸², impondo-se a necessidade de

⁴⁷⁹ Ames afirma que, durante a votação de temas de interesse do Executivo na Constituinte, ocorria a liberação de valores mediante emendas orçamentárias, observando que os deputados destinatários de tais valores tendiam a votar nas matérias em deliberação de modo a fortalecer o Executivo. Com isso, conclui que, se não era possível comprar parlamentares, certamente era possível alugar. Cf. AMES (2001, p. 150-157). Tal visão sobre a questão das emendas, ou mesmo políticas do *pork barrel*, em certa medida reproduzem, em termos estruturais, o argumento clientelista clássico de Leal, no sentido de que as lideranças menores são governistas com vistas a obter alguma forma de retorno para sua circunscrição, sendo tal submissão uma imposição dos fatores, haja vista a míngua de recursos a que a oposição tem acesso. O argumento é rigorosamente o mesmo, com alguma temperança modernizadora, mas sem perder a essência compromissária do governismo em troca das benesses. Com relação aos poderes do Executivo estabelecidos na Constituição, diz Barros que as lideranças da nova República criticavam com veemência os entulhos autoritários da ditadura, como o decreto-lei, mas não hesitaram em adotar instrumento similar, justamente as medidas provisórias, inspiradas, inclusive, no mesmo preceito da Constituição italiana que influenciou o decreto-lei. Cf. BARROS (2000).

⁴⁸⁰ Em 1982, por meio da Emenda Constitucional nº 22, foi instituído no país o sistema distrital misto, que demandava regulamentação legal. No entanto, já nos primeiros meses do governo Sarney tal sistema foi revogado pela Emenda Constitucional nº 25 de 1985. Sobre o tema, comenta Barros que o sistema nunca foi colocado em prática pela ausência da lei de regência, permanecendo como “texto jurídico” e jamais “praticado no contexto político”. Cf. BARROS (2018d).

⁴⁸¹ Limongi, como dito anteriormente, assinala que com o fim da ditadura não havia otimismo por parte dos analistas com relação à viabilidade da nova república caso não fossem realizadas reformas, com o abandono da representação proporcional e do sistema presidencial. Cf. LIMONGI (2006b). Ames consigna que durante a Constituinte fortes correntes se formaram a favor do sistema parlamentar, mas a pressão do próprio presidente Sarney e de lideranças que aspiravam ao cargo e se opunham à alteração do sistema, como os ex-governadores Orestes Quércia e Leonel Brizola, foram fundamentais para sua manutenção. Cf. AMES (2001, p. 29). Nesse contexto foram produzidos inúmeros estudos, em razão dos questionamentos e discussões sobre o sistema de governo, sobre qual seria o desenho institucional apto a gerar estabilidade ou instabilidade institucional. E justamente em meio a tais estudos foi cunhado por Abranches o termo que se tornaria usual para designar o presidencialismo brasileiro: presidencialismo de coalizão. Cf. ABRANCHES (1988).

⁴⁸² O lado positivo é que novas correntes e minorias lograram representação. Esta é uma inegável vantagem do sistema proporcional: dar representação às diversas correntes do pensamento político. No entanto, conforme mais e menores grupamentos logram representação, mais difícil fica para os partidos que disputam o Executivo, e mesmo para os grupamentos maiores, conseguir a conformação de uma bancada majoritária. Daí por que a equação da conformação de maiorias torna-se mais complexa, haja vista que, independentemente de quem se eleja no cargo de presidente, dificilmente formará uma maioria

formação de coalizões com vistas à obtenção de maiorias legislativas, tendo sido esta a tônica dos últimos anos, desde a promulgação da Constituição de 1988.

Na sucessão de Sarney, pela primeira vez desde 1960 a população votou diretamente na eleição presidencial. Houve em tal eleição ampla fragmentação de candidaturas⁴⁸³, gerando votações pulverizadas, consequência da elevação no número de agremiações partidárias, algo até mesmo natural após o longo período ditatorial que se havia encerrado poucos anos antes. Como nenhum dos candidatos obteve a maioria absoluta dos votos, a eleição foi ao segundo turno entre os dois mais votados⁴⁸⁴. A fragmentação era tanta que o segundo colocado foi definido por uma diferença percentual ínfima dos votos.

No pleito de 1989 foi eleita em segundo turno a chapa composta por Fernando Collor de Mello⁴⁸⁵ para o cargo de presidente da República e Itamar Franco para o de vice-presidente, ambos pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), uma legenda pequena que controlava em 1990 somente 5,1% das cadeiras da Câmara⁴⁸⁶. Inegavelmente, o tamanho de tal agremiação importou na forma pela qual Collor governou, tendo implicações sobre seu mandato.

O governo Collor chegou a formar coalizões⁴⁸⁷, mas elas eram minoritárias, havendo baixa interlocução entre o presidente e o Congresso⁴⁸⁸. Com isso, em seu primeiro

unipartidária. Cabe destacar que em 2019 há mais de três dezenas partidos regularmente registrados no TSE, daí por que as coalizões são uma necessidade natural do sistema. A questão das coalizões é apontada por Kelsen como vantajosa, diante de sua defesa do sistema proporcional, por conta das vantagens representativas de tal sistema e do fato de que as tensões são deslocadas do plano dos grupos sociais para o Parlamento, onde compromissos são mais factíveis do que em meio às paixões políticas do eleitorado. Cf. KELSEN (2001, p. 67-78).

⁴⁸³ No total foram 22 candidatos à Presidência na eleição de 1989.

⁴⁸⁴ Tal comando consta expressamente do artigo 77 e parágrafos da Constituição Federal de 1988. Mas a necessidade de realização de segundo turno já existia no ordenamento pátrio, como mencionado, desde a Emenda Constitucional nº 25 de 1985. Cf. BRASIL (1985a).

⁴⁸⁵ No segundo turno, Collor obteve 35.089.998 votos, contra 31.076.364 votos de Lula. Cf. MORAES (2013, p. 105). Comparativamente com os períodos anteriores, tais números revelam um grande crescimento do eleitorado nacional, algo relevante em termos de democratização do sistema após 21 anos de hiato democrático. Nicolau pondera que tal aumento do eleitorado também se justifica pela urbanização, pela diminuição do número de analfabetos, que não mais eram proibidos de votar, bem como pelo crescimento da população, obrigada ao alistamento pelo Código Eleitoral de 1965, que sujeita o não comparecimento a sanções. Cf. NICOLAU (2012).

⁴⁸⁶ Cf. AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000. Disponível em: <http://ref.scielo.org/mc5p6n>. Acesso em: 10 jul. 2017.

⁴⁸⁷ Limongi enumera os dados relativos a três coalizões do governo Collor: a primeira, de março de 1990 a janeiro de 1991, que assegurava 29,7% das cadeiras no início de sua formação; uma segunda, de fevereiro de 1991 a abril de 1992, com 34,59% das cadeiras da Câmara em seu início; e uma terceira, de abril a setembro de 1992, com 43,54%. Numericamente, a última coalizão teria números mais que suficientes para barrar o *impeachment*; no entanto, como se sabe, não foi o que ocorreu. Mesmo assim, o governo Collor obteve uma taxa de sucesso de 65% de suas propostas, dominando 76,5% da pauta legislativa no período. Cf. LIMONGI (2006b). Trata-se da segunda pior taxa de desempenho desde a redemocratização (a pior

ano de mandato acabou governando basicamente por meio de medidas provisórias⁴⁸⁹, algo que contextualmente também se justificaria diante da crise econômica que assolava o país⁴⁹⁰. No entanto, tal modo de governar despertou reações no Congresso, impondo mudanças nos termos de tal relação⁴⁹¹.

Mesmo com tais mudanças, a impopularidade do presidente ante as medidas econômicas adotadas, a baixa interlocução com o Congresso e a natureza minoritária de sua coalizão, diante do surgimento de denúncias envolvendo sua figura, fizeram com que seu mandato chegasse prematuramente ao fim.

Houve a instauração de uma CPI para apurar tais questões e a abertura de um processo de *impeachment*⁴⁹² contra o presidente da República em setembro de 1992, o que culminou em seu afastamento no início do mês de outubro⁴⁹³. Com o afastamento do presidente, foi empossado o vice-presidente Itamar Franco para o exercício interino.

Após o afastamento e antes que se ultimasse o julgamento perante o Senado Federal, em dezembro de 1992, Collor apresentou sua renúncia, fato que não impediu a cassação de seus direitos políticos por oito anos pelo Senado. Com isso, em dezembro de 1992, diante da renúncia de Collor, Franco foi empossado definitivamente como presidente da República.

Apesar de ter sido eleito pelo PRN, Franco já se havia desligado do partido antes mesmo de assumir a Presidência interina⁴⁹⁴. Seu governo⁴⁹⁵ gozou de maior apoio por parte

ocorreu no segundo mandato de Dilma Rousseff), mas mesmo assim é consideravelmente superior à melhor do período 1946-1964.

⁴⁸⁸ Segundo Mainwaring, o ministério formado por Collor era composto por nomes majoritariamente técnicos e sem vinculação política, rompendo com a dinâmica natural de formação de coalizões. Cf. MAINWARING (1993a).

⁴⁸⁹ Sobre o tema, cf. MAINWARING (1993a). Amorim Neto aponta que só no primeiro ano de mandato foram editadas por Collor 163 medidas provisórias, sem se mencionar as reedições, que eram possíveis à época. Cf. AMORIM NETO (2000).

⁴⁹⁰ Medidas controvertidas e de elevado custo político, como o congelamento de ativos para debelar a inflação.

⁴⁹¹ Amorim Neto menciona o projeto apresentado por Nelson Jobim, então deputado, visando a limitar numericamente a edição de medidas provisórias. Apesar de não ter sido aprovado o projeto Jobim, no ano seguinte Collor editou somente oito, buscando implementar melhores meios de diálogo para a formação e manutenção de uma base sólida de apoio. Cf. AMORIM NETO (2000). Sobre as estratégias de governabilidade do governo Collor, cf. AMES (2001, p. 175-180).

⁴⁹² Ferreira Filho recorda que no Brasil, anteriormente ao processo envolvendo o presidente Collor, o instituto do *impeachment* era uma “peça de museu”. Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 189-193).

⁴⁹³ Como mencionado, em termos numéricos a coalizão que foi de abril a setembro de 1992 controlava, em seu início, 43,54% das cadeiras da Câmara, número suficiente para barrar o *impeachment*, afinal bastaria mais de um terço dos votos, considerando a necessidade de dois terços para fins de recebimento da denúncia. No entanto, apesar de seu tamanho a coalizão não manteve o presidente no cargo. Sobre os dados relativos ao tamanho das coalizões e as taxas de desempenho do Executivo, cf. LIMONGI (2006b).

⁴⁹⁴ Amorim Neto afirma que Itamar Franco não estaria filiado a partido algum quando assumiu, apesar de ter sido vinculado ao PMDB até pouco tempo antes de ter sido incluído na chapa de Collor. Cf. AMORIM NETO (2000). No mesmo sentido, Limongi aponta Itamar como sem partido no período em que governou.

do Congresso⁴⁹⁶, conseguindo aprovar um plano econômico bem-sucedido no combate à inflação, o Plano Real⁴⁹⁷, em 1994.

O sucessor de Itamar Franco foi Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)⁴⁹⁸, que havia sido o ministro da Fazenda responsável pelo Plano Real. O sucesso do plano no combate à inflação fez com que Cardoso fosse eleito logo no primeiro turno⁴⁹⁹ das eleições de outubro 1994, tomando posse em 1º de janeiro de 1995. O vice-presidente em sua chapa era Marco Antônio de Oliveira Maciel, do PFL⁵⁰⁰.

Em seu governo foi aprovada em 1997, por meio da Emenda Constitucional nº 16⁵⁰¹, a possibilidade de reeleição⁵⁰² para os cargos majoritários de presidente da República, governador e prefeito. O governo de Cardoso gozou de uma base estável de

Cf. LIMONGI (2006b). No entanto, no *site* do Senado, por ocasião do falecimento de Franco, em 2011, na qualidade de senador, consta a informação de que ele se filiara ao PMDB ainda em 1992. Cf. AGÊNCIA SENADO. Ex-presidente Itamar Franco lançou Plano Real, participou das “Diretas Já” e da Constituinte. *Senado Notícias*, Brasília, DF, 2 jul. 2011. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/07/02/ex-presidente-itamar-franco-lancou-plano-real-participou-das-diretas-ja-e-da-constituente>. Acesso em: 10 jul. 2017. De qualquer forma, o PMDB votou em bloco favoravelmente ao *impeachment* de Collor, cf. AMES (2001, p. 237), a despeito de sua heterogeneidade interna. O fato de Franco estar ou não filiado ao PMDB tem sentido diante das opções que tal agremiação teria no contexto do *impeachment*. Nesses termos, seria crível que o PMDB, ou parte deste, considerando que o vice-presidente integrava seus quadros, fosse favorável a Collor, a não ser que buscasse alcançar por meios indiretos a Presidência, ou mesmo se o custo político do apoio fosse elevado, diante da baixa popularidade do presidente.

⁴⁹⁵ Também foi no mandato de Franco que se realizou o plebiscito, em 7 de setembro de 1993, relativamente à forma de governo no país, se monárquico ou republicano, e ao sistema, se presidencial ou parlamentar, conforme determinava o ADCT em seu art. 2º. Também em seu governo foi aprovada a Emenda Constitucional de Revisão nº 5, responsável por reduzir o mandato presidencial de cinco para quatro anos.

⁴⁹⁶ Segundo Limongi, Franco governou apoiado por três diferentes coalizões. Mas, no geral, sua coalizão em média controlou 58,7% dos assentos da Câmara, obtendo sucesso em 66% de suas iniciativas e dominando 91% da pauta legislativa. Cf. LIMONGI (2006b).

⁴⁹⁷ Ames pontua que Franco assumiu o governo sem um projeto sólido, mas, diante da questão inflacionária nomeou a equipe responsável pela elaboração do Plano Real, que operou praticamente uma intervenção, algo que, de certo modo, alijou o presidente de decisões relativas ao plano. Cf. AMES (2001, p. 180-186). No entanto, apesar do *staff* técnico envolvido no Plano Real, todo o custo político de sua implantação foi suportado por Franco, de modo que foi ele inegavelmente o grande fiador político de tal plano.

⁴⁹⁸ O partido foi formado por dissidentes do PMDB no final da década de 1980, tendo sido registrado no TSE em 24 de agosto de 1989, cf. BRASIL (2018d). Ames pontua que o PSDB originalmente era visto como um partido de centro-esquerda, mas em razão de sua aliança com o PFL acabou seguindo a implementação de uma agenda neoliberal, justamente para atender às preferências de seu grande parceiro na coalizão, algo que gerou dissidências no interior do próprio PSDB. Cf. AMES (2001, p. 220).

⁴⁹⁹ Cardoso obteve no primeiro turno 34.350.217 votos, contra 17.112.255 votos do segundo colocado, Luiz Inácio Lula da Silva, o que lhe deu uma porcentagem de 54% dos votos válidos contra 27% de Lula. Cf. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultados das eleições de 1994*. Brasília, DF, 1994b. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1994/resultados-das-eleicoes-1994/brasil>. Acesso em: 11 jul. 2017. Cf. também MORAES (2013, p. 105).

⁵⁰⁰ Partido que, como dito anteriormente, formou-se a partir de um movimento dissidente do antigo PDS e que havia integrado a base de Sarney, Collor e de Franco, possuindo uma bancada relevante e de peso, conduzida sob a liderança do ex-governador baiano Antônio Carlos Magalhães.

⁵⁰¹ Cf. BRASIL. *Emenda constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997*. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Brasília, DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

⁵⁰² Cf. MORAES (2013, p. 114-118).

apoio propiciada por sua coalizão de governo⁵⁰³, aprovando, por mais de uma vez, emendas ao texto constitucional. Isto não significa que não surgiram denúncias⁵⁰⁴, escândalos e tentativas de CPIs⁵⁰⁵, dentre outros questionamentos. No entanto, seu governo se manteve estável, sendo reeleito⁵⁰⁶ em 1998, novamente em primeiro turno⁵⁰⁷, e conseguindo concluir seus dois mandatos na integralidade. No mais, em sua sucessão, foi ainda o primeiro presidente civil diretamente eleito a transmitir o cargo para seu sucessor, desde Kubitschek.

Na eleição geral de 2002 foi eleito⁵⁰⁸ para suceder Cardoso o candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, que havia concorrido em todos os pleitos desde 1989. Na chapa de Lula foi eleito como vice-presidente José Alencar Gomes da Silva, do Partido Liberal (PL).

Apesar de seu histórico político, ligado a movimentos sociais e sindicais, seu governo se formou sobre uma coalizão de apoio razoavelmente heterogênea⁵⁰⁹, englobando

⁵⁰³ Cf. AMORIM NETO (2000). Limongi traz dados ilustrativos sobre o período, evidenciando que no início do primeiro mandato, o partido de Cardoso controlava 15,3% das cadeiras na Câmara e a coalizão, 73,4%, assegurando ao presidente uma taxa de sucesso de 73,0% de suas iniciativas, com uma dominância de 84,6% da pauta legislativa no período. Já para o segundo mandato, observando os mesmos indicadores, os valores são, respectivamente, 18,5% de cadeiras da Câmara sob o controle do partido do presidente, 74,8% sob o controle da coalizão, com uma taxa de sucesso de 70,4% de suas iniciativas e dominando 84,4% da pauta legislativa. Cf. LIMONGI (2006). Comparando tais dados com o de gestões anteriores, tratou-se de um salto considerável.

⁵⁰⁴ A própria emenda da reeleição suscitou questionamentos e acusações, inclusive de compra de votos. Cf. AMES (2001, p. 202).

⁵⁰⁵ Pereira e Mueller apontam a expressiva liberação de recursos financeiros pela via de emendas orçamentárias em 2001, o que assinalam como estratégia do governo para barrar uma CPI sobre corrupção que ameaçava ser instalada no Congresso. Após a liberação dos recursos, cerca de 20 parlamentares subscritores do requerimento de CPI retiraram suas respectivas assinaturas e a comissão não foi instalada para apurar as denúncias de corrupção que fustigavam o governo. Cf. PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

⁵⁰⁶ Na reeleição teve novamente como vice-presidente em sua chapa Marco Maciel, do PFL.

⁵⁰⁷ Cardoso foi reeleito com 35.936.540 de votos, ou 53,06% dos votos válidos, contra 21.475.218 de Lula, correspondentes a 31,71% dos votos válidos. Cf. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultados das eleições de 1998*. Brasília, DF, 1998b. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1998/quadro-geral-eleicoes-1998>. Acesso em: 14 jul. 2017. Cf. também MORAES (2013, p. 105).

⁵⁰⁸ Lula obteve a vitória definitiva em segundo turno, com 61,27% dos votos, contra 38,72% obtidos por José Serra, do PSDB. Tais porcentagens representaram 52.793.364 votos para Lula, contra 33.370.739 de Serra. Cf. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultados das eleições de 2002*. Brasília, DF, 2002c. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/resultados-das-eleicoes-2002>. Acesso em: 15 jul. 2017. Cf. também MORAES (2013, p. 106).

⁵⁰⁹ Pereira e Bertholini ressaltam, dentro de uma perspectiva de elaboração de um índice apto a mensurar os custos da governabilidade, que coalizões amplas e heterogêneas elevam os custos de governabilidade, apontando os governos do PT como os de coalizões mais amplas e heterogêneas. Cf. PEREIRA, Carlos; BERTHOLINI, Frederico. Pagando o preço para governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

partidos de todos os matizes ideológicos. Mesmo assim, gozou de apoio estável⁵¹⁰, mantendo seu governo mesmo com uma grave crise política enfrentada no terceiro ano de seu primeiro mandato⁵¹¹. Em que pese a forte crise, que atingiu figuras de peso e de destaque em seu governo, Lula se reelegeu em 2006⁵¹².

No segundo mandato, Lula aparentemente efetuou uma gestão diferente de sua coalizão, com a criação de um conselho informal que se reunia periodicamente, integrado pelos partidos aliados, membros da coalizão, para a deliberação sobre as questões políticas⁵¹³⁵¹⁴.

Houve em seu governo a adoção de medidas e programas sociais de distribuição de renda, de redução da fome e da miséria, além de programas sociais e de desenvolvimento econômico⁵¹⁵, social e educacional que conferiram ao presidente ampla popularidade. Com isso, ele encerrou seu segundo mandato com altos índices de aprovação e, diante de tal prestígio e popularidade, elegeu como sucessora sua ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, que já havia ocupado postos elevados na administração pública, mas não contava com experiências eleitorais anteriores.

⁵¹⁰ Pereira assinala que em seu primeiro mandato Lula obteve sucesso em 87,98% de suas iniciativas, dominando 89,22% da pauta legislativa do período, sendo que sua coalizão, nas votações nominais, acompanhando o posicionamento da liderança do governo, demonstrava uma disciplina de 87,4%. Cf. PEREIRA (2017). Os dados demonstram que a coalizão de Lula, apesar de heterogênea, era numericamente majoritária, cabendo destacar que nos primeiros mandatos, tanto de Lula quanto de Cardoso, as coalizões eram menores no início do que no término dos mandatos, enquanto nos segundos mandatos o movimento foi inverso, chegando ao final com apoio numericamente inferior ao que era no início.

⁵¹¹ Limongi menciona que diversos críticos da funcionalidade do sistema viram no escândalo do “mensalão” a prova cabal de um sistema com problemas de governabilidade, de modo que a liberação de valores em pagamentos mensais se prestaria a azeitar as engrenagens de uma governabilidade inorgânica. No entanto, o autor contesta tais conclusões diante de dados sobre a produção legislativa no período, questionando se de fato seria o presidente o elo fraco da relação. Cf. LIMONGI (2006b). Apesar dos relevantes argumentos, com as crises que se sucederam na República, após a elaboração de tal estudo e de tais conclusões, seria possível acrescer que o presidente pode vir a se tornar, sim, o elo fraco: dois *impeachments* em 25 anos em Presidências minoritárias e impopulares se amoldam bem a tal cenário. Justamente acerca de o presidente tornar-se o elo fraco recentemente na América Latina, com oito *impeachments* em 25 anos, cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018).

⁵¹² A disputa novamente foi ao segundo turno e Lula foi reeleito com 60,83% dos votos válidos (58.295.042 votos), contra 39,17% (37.543.178 votos) de Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho, do PSDB. O vice-presidente eleito com Lula foi novamente José Alencar. Cf. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultados das eleições de 2006*. Brasília, DF, 2006d. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/resultado-da-eleicao-2006>. Acesso em: 16 jul. 2017. Cf. também MORAES (2013, p. 106).

⁵¹³ Cf. AGÊNCIA ESTADO. Lula chama oito partidos para inaugurar o conselho da coalizão. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 6 dez. 2006. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-chama-oito-partidos-para-inaugurar-conselho-da-coalizao,20061206p59991>. Acesso em: 17 jul. 2017.

⁵¹⁴ Apesar do conselho informal, os dados não revelam grandes disparidades, apenas uma leve queda quando comparados com os do primeiro mandato. No segundo mandato de Lula, a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo foi de 84,75%, dominando 80,38% da pauta legislativa, enquanto sua base ostentava uma disciplina de 88,6% nas votações nominais. Cf. PEREIRA (2017).

⁵¹⁵ Foram promovidos programas visando à aceleração do crescimento econômico brasileiro, além de não se demonstrarem internamente, naquele momento, os efeitos de uma severa crise econômica mundial.

Assim, em 2010 Dilma Vana Rousseff⁵¹⁶, do PT, foi a primeira mulher a ser eleita para presidir o país. Dilma também enfrentou crises⁵¹⁷ e protestos em seu governo; no entanto, ao contrário de seus antecessores, viu sua base, que também era heterogênea⁵¹⁸, diminuir gradativamente⁵¹⁹. Diante dos protestos organizados em escala nacional, originalmente em razão da elevação das tarifas dos transportes urbanos e, posteriormente, englobando outras pautas, como os gastos vultosos com obras relativas a eventos internacionais em comparação com a qualidade dos serviços públicos prestados para o cidadão, Dilma acabou se tornando uma figura impopular.

No entanto, mesmo com os protestos enfrentados e a baixa popularidade, reelegeu-se em 2014⁵²⁰, em uma eleição fortemente polarizada entre os blocos políticos que se

⁵¹⁶ Dilma venceu a disputa no segundo turno com 56,05% dos votos válidos (55.752.529 votos), contra 43,95% (43.711.388 votos) de José Serra, do PSDB. Foi eleito como vice-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia, do PMDB. Cf. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultados das eleições de 2010*. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/estatisticas>. Acesso em: 17 jul. 2017. Cf. também MORAES (2013, p. 106).

⁵¹⁷ Seu ministério sofreu crises e baixas logo no primeiro ano, com alguns escândalos que acarretaram o afastamento de importantes figuras, como o ministro da Casa Civil, Antonio Palocci. Em 2012, durante seu mandato, o STF condenou antigos líderes de seu partido por envolvimento no escândalo do “mensalão”, fato que teve grande repercussão e representou um alto custo político para o PT.

⁵¹⁸ Cf. PEREIRA; BERTHOLINI (2017). Como mencionado anteriormente, tais autores apontam que a elevação numérica e a heterogeneidade interna das coalizões são fatores que aumentam os custos da governabilidade, algo muito bem evidenciado pelo segundo mandato de Dilma Rousseff.

⁵¹⁹ Pereira observa que a base de apoio ao governo de Dilma diminuiu desde seu primeiro mandato, com o aumento do conflito entre Executivo e Legislativo também refletido pelo aumento dos vetos e dos conflitos nas votações de medidas provisórias. As taxas de sucesso em seus dois mandatos foram de, respectivamente, 71,95% e 62,31%, e as de dominância, de 85,53% no primeiro mandato e 84,31% no segundo. Numericamente, a coalizão iniciou o primeiro mandato contando com 326 deputados e se encerrou com 278, enquanto no segundo mandato se iniciou com 289 e encerrou com 215. Cf. PEREIRA (2017). Cabe destacar que tais números de apoio relativos ao final do breve segundo mandato de Dilma demonstram uma base virtual, ficta, visto que, tal como Collor, apesar de numericamente superior a 1/3 dos parlamentares (quantia necessária para barrar o processo de *impeachment*), tal base não foi suficiente para evitar o recebimento da denúncia por crime de responsabilidade. No caso de Dilma, apesar de contar com o apoio de supostamente 215, teve somente 137 votos contrários ao processo. Ademais, com relação ao veto como representativo de conflitos entre Executivo e Legislativo, apesar de se tratar de uma situação que, em tese, pode demonstrar certa litigiosidade em termos de desconexão de preferências, não necessariamente é assim, haja vista o caso de dispositivos originários em medidas provisórias que são vetadas pelo Executivo em projetos de lei de conversão, podendo se tratar, eventualmente, de ajustes de pauta e preferências entre os atores da coalizão, cf. FREITAS, Andréa Marcondes de. *O presidencialismo da coalizão*. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Barros assinala a natureza colaborativa do veto, por meio da qual o Executivo busca auxiliar o Legislativo na contemplação de qual seria o real interesse público em determinada matéria. Cf. BARROS (1987). Seja como for, o veto em si pode vir a ser representativo de um conflito, sintoma de um afastamento das preferências entre a maioria parlamentar e o Executivo, mas não necessariamente.

⁵²⁰ Na eleição de 2014 novamente a disputa foi ao segundo turno, terminando com a reeleição de Dilma, com 51,64% dos votos válidos, contra 48,36% de Aécio Neves da Cunha, do PSDB. Dilma obteve 54.501.118 votos, contra 51.041.155 de Aécio. Michel Temer, do PMDB, foi novamente eleito na qualidade de vice-presidente. Cf. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultados das eleições de 2014*. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>. Acesso em: 17 jul. 2017.

digladiavam na disputa⁵²¹. Chegou ao fim de seu primeiro mandato com uma base de apoio que se dissipava, gozando de baixo percentual de apoio quando comparado com os governos que a antecederam.

Já ao final do primeiro mandato de Dilma Rousseff novos escândalos surgiram, envolvendo formas pouco republicanas de financiamento de campanhas eleitorais⁵²², com uma avalanche de denúncias implicando nomes relevantes do meio político, apesar de não pessoalmente a presidente. Tal quadro de denúncias, de impopularidade, de polarização, somado a uma crise econômica que se anunciou logo no princípio do segundo mandato, deram o tom e o contexto no qual se seguiu uma quase perene crise política.

O Congresso Nacional passou a atuar de forma mais hostil às iniciativas do Executivo⁵²³, com os partidos da base aliada ostentando um comportamento relativamente ambíguo⁵²⁴, quando não de franca oposição ao governo. O clima intenso de polarização que se viveu no processo eleitoral se transpunha para a arena política do dia a dia, com a constante organização de protestos.

A partir de então, a crise política se acentuou, com diversas derrotas sofridas pelo governo em um processo diuturno organizado pela oposição⁵²⁵ e pelos setores descontentes da base, justamente para minar gradativamente a sustentação política do governo.

⁵²¹ Sobre o tema, cf. ilustrativamente: OLIVEIRA, Noelle. Eleição presidencial de 2014 foi a mais acirrada após ditadura. *Portal EBC*, Brasília, DF, 27 out. 2014. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/eleicoes-2014/2014/10/eleicao-presidencial-de-2014-foi-a-mais-acirrada-desde-1989>. Acesso em: 10 jan. 2017; FREITAS, Jéssica. Segundo turno presidencial é o mais acirrado da história. *Terra*, [s. l.], 21 out. 2014. Disponível em: <https://noticias.terra.com.br/eleicoes/segundo-turno-presidencial-e-o-mais-acirrado-da-historia,flaea71484339410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>. Acesso em: 10 jan. 2017; NA DISPUTA mais acirrada da história, Dilma é reeleita presidente do Brasil. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 out. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1537894-dilma-e-reeleita-presidente-do-brasil.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2017; DILMA vence eleição mais acirrada da democracia brasileira. *GI*, [s. l.], 27 out. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/10/dilma-vence-eleicao-mais-acirrada-da-historia-da-democracia-brasileira.html>. Acesso em: 10 jan. 2017.

⁵²² O novo escândalo de corrupção, desnudado pela Operação Lava Jato, traria a lume a formação de um cartel de grandes empreiteiras nacionais para a obtenção de contratos com a Petrobras, em troca de repasses de percentuais de tais contratos para os partidos que compunham o governo e também setores da oposição. Tal máquina de custeio da competição eleitoral e arrefecimento dos caixas partidários, por meio de contribuições declaradas ou não, acabou por implicar grandes nomes do meio político e teria um papel fundamental nos eventos que se seguiram no segundo mandato de Dilma. Diversos nomes de relevo na política, como o ex-presidente Lula, Aécio Neves, Eduardo Cunha, Michel Temer, dentre tantos outros nomes do meio político tiveram contra si investigações, inquéritos e processos penais promovidos pela ação conjunta do Ministério Público Federal e da Polícia Federal. Tal operação, conduzida sob constantes holofotes, acabou inclusive levando para o meio político burocratas que nela ganharam renome, o que levanta algumas, e devidas, ressalvas.

⁵²³ Sobre o conflito em termos numéricos, cf. PEREIRA (2017).

⁵²⁴ Alguns partidos da base aliada, como o PMDB, passaram a juntar suas vozes às da oposição, em um comportamento ambíguo relativamente ao seu papel como corresponsáveis pela condução dos rumos da máquina pública.

⁵²⁵ Tais setores chegaram inclusive a apresentar junto ao TSE diversas ações pedindo a cassação da chapa eleita Dilma-Temer, sob a alegação de abuso de poder político e econômico. Posteriormente, foram

Já nos primeiros momentos do segundo mandato de Dilma Rousseff, diversos pedidos de *impeachment* foram apresentados. Contudo, a análise de tais pedidos foi sendo postergada pelo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha⁵²⁶, do PMDB, até que, em 2 de dezembro de 2015, ele recebeu um dos pedidos de *impeachment* formulados contra a presidente da República. Isso se deu após o partido dela, o PT, negar apoio a Cunha em um processo que por ele era enfrentado no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara, e que posteriormente culminaria em sua cassação, abrindo caminho para sua prisão por imputações apuradas no âmbito da Operação Lava Jato.

Com o recebimento do pedido de *impeachment*, a base de apoio de Rousseff erodiu-se dia após dia, até que, em 17 de abril de 2016, a Câmara dos Deputados autorizou⁵²⁷, após conturbada sessão, a abertura do processo de *impeachment* contra a presidente. O fundamento de tal processo seria a ocorrência de manipulação orçamentária em seu governo e desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal. O processo de *impeachment* foi então encaminhado ao Senado, que votou pelo afastamento temporário da presidente em 12 de maio de 2016. Com isso, foi empossado na Presidência para o exercício interino o vice-presidente Michel Temer, que já havia manifestado seu rompimento com o governo de Dilma Rousseff, algo evidenciado até mesmo pelo ministério empossado por Temer, composto por partidos que até então faziam oposição ao governo.

Dilma Rousseff foi definitivamente afastada em 31 de agosto de 2016⁵²⁸, com a aprovação de seu *impeachment* pelo Senado da República, após um longo e conturbado julgamento. No entanto, foram preservados seus direitos políticos, inversamente ao que

incluídos na apuração fatos relativos à Operação Lava Jato, de modo a verificar a existência ou não de tal abuso de poder quando da eleição. No entanto, contraditoriamente, após a aprovação do *impeachment* e durante o governo Temer, a chapa foi absolvida. Evidentemente, seria um precedente negativo em termos de estabilidade uma nova cassação via TSE, inaugurando uma espécie de terceiro turno em eleições polarizadas, eternizando judicialmente as disputas. Contudo, vale destacar o questionável e ambíguo papel político, no pior sentido do termo, desempenhado pelo Judiciário.

⁵²⁶ Em que pese ser membro de um partido da base do governo da presidente Dilma Rousseff, Cunha tornou-se uma das principais vozes contra o governo, impondo diversas derrotas àquele no Legislativo.

⁵²⁷ Cf. ilustrativamente: GADELHA, Igor *et al.* Eduardo Cunha aceita pedido de *impeachment* contra Dilma Rousseff. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 2 dez. 2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,eduardo-cunha-aceita-pedido-de-impeachment-contradilma-rousseff,10000003662>. Acesso em 13 jan. 2017; SIQUEIRA, Carol. Câmara autoriza a instauração de processo de *impeachment* de Dilma com 367 votos a favor e 137 contra. *Câmara Notícias*, Brasília, DF, 17 abr. 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/507325-CAMARA-AUTORIZA-INSTAURACAO-DE-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-DE-DILMA-COM-367-VOTOS-A-FAVOR-E-137-CONTRA.html>. Acesso em: 13 jan. 2017.

⁵²⁸ Limongi e Figueiredo negam causas institucionais para a crise e consideram como fundamentais os atores, as estratégias e o contexto, salientando que afirmar que instituições importam não significa que somente estas são determinantes. Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (2017).

ocorrera com Collor. Dessa forma, ainda em 31 de agosto de 2016 Michel Temer foi empossado definitivamente como presidente da República.

Desde o princípio, a gestão de Temer foi marcada por uma série de escândalos e pela queda sucessiva de seus ministros, além da implicação de tantos outros, ministros e aliados, na Operação Lava Jato. No entanto, inversamente ao que ocorreu com Dilma, Temer conseguiu manter uma base estável no Congresso, apesar de sua alta impopularidade e dos sucessivos escândalos que marcaram seu governo. Também acabou implicado pessoalmente, por mais de uma vez, em delações obtidas na Operação Lava Jato e por uma gravação clandestina feita por um de seus ministros. Posteriormente, ainda foi por duas vezes denunciado pelo procurador-geral da República pela prática de infrações penais comuns, mas conseguiu, a despeito de sua baixa popularidade, reunir os votos necessários⁵²⁹ para impedir o prosseguimento das ações penais e evitar seu afastamento temporário, sobrestando o prosseguimento das ações penais até o término de seu mandato.

De certo modo, as denúncias minaram o processo de reformas que o governo Temer tentava levar a cabo. Posteriormente, com a decretação de uma intervenção federal no Rio de Janeiro, as reformas de *status* constitucional foram definitivamente abandonadas. Temer encerrou seu mandato profundamente impopular, apesar da base parlamentar que possuía. Já no apagar das luzes de seu governo, foi novamente denunciado pela Procuradoria-Geral da República pela prática de infrações penais comuns; no entanto, já não havia tempo hábil para nova deliberação por parte da Câmara.

Na sucessão de Temer, em 2018, em uma eleição novamente polarizada⁵³⁰ e marcada por incidentes⁵³¹ e polêmicas, foi eleito para o cargo de presidente da República

⁵²⁹ Apesar da presença de elementos de materialidade e autoria, robustos para o afastamento do presidente, o tamanho e as motivações da base do governo na Câmara dos Deputados – havendo notícia de liberação expressiva de recursos pelo governo, no plano das emendas parlamentares, para motivação da base – foram suficientes para a aprovação do parecer pelo sobrestamento da denúncia, visto que a oposição não contava com os dois terços dos votos necessários.

⁵³⁰ Como nas eleições anteriores, pelo menos desde 1994, a polarização se operou tendo em um dos polos o PT. No entanto, considerando a troca de candidatos ocorrida no interior de tal partido, a polarização se deu entre o herdeiro do legado da grande liderança política daquele partido e o candidato que logrou opor-se de forma mais evidente àquele projeto, posição anteriormente ocupada pelos candidatos do PSDB. Tal candidato, visto como um *outsider*, apesar de uma longa carreira como parlamentar marcada por declarações polêmicas, conseguiu encampar as pautas e o nicho do eleitorado que anteriormente se aglutinava em um polo mais conservador do espectro político. Guardadas as devidas proporções, tal situação pode ser colocada em termos comparativos com o período 1946-1964, no qual a polarização posterior ao governo Dutra se deu entre Vargas, e posteriormente os herdeiros políticos de tal legado, e a UDN, originada de quadros antivarguistas. Isso porque, com alguma simplificação, a polarização desde 1989 se dava entre a grande liderança do PT, e posteriormente os herdeiros de tal legado, e quem conseguia colocar-se como antítese de tal grupo, posição encarnada, até 2014, no PSDB e em 2018 representada pela figura de Bolsonaro.

Jair Bolsonaro, representando uma clara guinada conservadora nos rumos da política nacional⁵³². As indicações para a composição de seu ministério em um primeiro momento, o próprio ministério empossado, demonstram um afastamento da prática de montagem de coalizões que até então havia sido utilizada pelos presidentes após a redemocratização⁵³³. Se tal prática será bem-sucedida só o tempo dirá, tendo em vista que os escândalos, crises, derrotas e dificuldades de conformação de uma base estável certamente virão (como têm vindo), fazendo parte do varejo político desde há muito.

⁵³¹ Tratou-se de uma eleição *sui generis*, tendo em vista que um dos candidatos, ou supostos candidatos, foi preso no ano da eleição, e outro, que se sagrou eleito, sofreu um atentado contra sua vida cerca de um mês antes da realização do primeiro turno eleitoral, fatos que permitem considerá-la como uma eleição consideravelmente atípica.

⁵³² Há diversas possibilidades explicativas para tal guinada. A própria Operação Lava Jato, diante das questões noticiadas a partir do que apurava, potencializou a perspectiva de um voto de descontentamento com os rumos da coisa pública. A criminalização da política, vista pela população em termos gerais, sem distinções, como uma arena de malfeitos e proveito próprio (diante de diurnas notícias em tal sentido), acabou tendo como alvo o partido que havia controlado o Executivo por mais de uma década. Há, ainda, o componente de descontentamento difuso diante de um contexto de crise econômica, gerando aumento nos indicadores de desemprego, algo fundamental para potencializar a sensação de que a mudança era imperativa, mesmo que o partido tido como alvo de tal descontentamento não mais se encontrasse no governo desde o *impeachment* de 2016. Achen e Bartels demonstram a relevância, para as escolhas do eleitorado, do componente econômico, ainda que não em termos claramente, ou causalmente, racionais. Afirmam que, diante de situações que não poderiam sequer ser imputadas aos detentores do poder, os eleitores optam pela não recondução dos incumbentes (um dos casos analisados cuida de ataques de tubarão que acabam tendo implicações na economia de uma zona balneária e outro de enchentes em uma zona de lavouras agrícolas). Nesse sentido, é pontuado na escolha eleitoral certo recorte dotado de informações não plenas sobre os rumos políticos da coisa pública, mas algo em torno de uma escolha relativa à percepção sobre se as coisas vão bem ou não. Cf. ACHEN, Christopher H.; BARTELS, Larry M. *Democracy for realists: why elections do not produce responsive government*. New Jersey: Princeton University Press, 2016. Tal explicação, ainda que com algum grau de simplificação, auxilia na compreensão do ocorrido no Brasil. Isso diante da imagem recente na percepção do eleitorado, de que o PT ainda era governo a despeito do *impeachment*, sendo, portanto, ainda responsável pelos rumos da coisa pública, que não iam bem, seja diante da crise econômica seja mesmo diante dos escândalos que culminavam na criminalização da política, como arena de corrupção e malfeitos. Recorde-se aqui, por oportuno, os fatores apontados por Pérez-Liñán como causadores de rupturas na América Latina (no passado de golpes e mais recentemente de *impeachments*), justamente contextos de crise econômica, manifestações populares e radicalização (polarização) de elites políticas. Cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018). No caso brasileiro, tais fatores seguem como constantes desde o episódio do *impeachment* de 2016.

⁵³³ Em certo exercício especulativo, observando algumas similitudes com governos passados, existem comparações possíveis. Há inegáveis similitudes com o governo Collor, pela suposta configuração como um *outsider* político, pela configuração de um superministério para temas econômicos em um contexto de crise, uma esplanada composta majoritariamente sem vinculação política (em termos de indicações partidárias). Cabe, contudo, destacar que, diversamente de Collor, cujo partido tinha uma representação pequena na Câmara, o partido de Bolsonaro (na eleição e sua sequência imediata), que até então era de pouca expressão política em termos numéricos, fez-se com sua eleição e a seu reboque (muito embora ele próprio o tenha deixado). Isso gerou, em um primeiro momento, certo distanciamento com relação ao que se sucedeu com o partido de Collor. Cabe, no entanto, destacar que a conformação do partido de tal maneira acabou por torná-lo, desde o primeiro momento, aparentemente inorgânico, composto por quadros heterogêneos, conflitos internos e aparentemente um baixo compartilhamento de ideias, apesar de numericamente superior à agremiação que dava sustentação a Collor. No entanto, no governo Collor ainda havia a possibilidade de se governar apesar da baixa interlocução com o Congresso, por meio da sucessiva reedição de medidas provisórias, algo que não estará à disposição do governo Bolsonaro em caso de baixa interlocução e apoio.

CONCLUSÃO PARCIAL

Nos dois capítulos que integram a primeira parte do trabalho, foi brevemente exposta a evolução do pensamento republicano, buscando precisar algumas das balizas envolvidas na conversão do governo que era referido como republicano, ou representativo, naquilo que atualmente é referido como democracia. Pontuou-se, ainda, a noção de democracia enquanto mecanismo de processamento de conflitos sociais, mediando institucionalmente tais conflitos, mediante sua reprodução nas estruturas de poder do Estado. A exposição seguiu abordando os principais contornos e características da experiência parlamentar inglesa, semipresidencial francesa e presidencial estadunidense.

Tal processo se deu visando a demonstrar que não há receita pronta, que cada país acabou adotando soluções diante de sua própria história institucional e das ideias que eram disponíveis nas encruzilhadas históricas em que os desenhos institucionais eram estabelecidos.

A exposição passou, então, a cuidar da experiência institucional brasileira, aglutinando em itens específicos algumas fases de tal experiência, justamente para estabelecer um horizonte histórico no qual se insere o desenho e a tradição presidencial brasileira.

Diante disso, é necessário buscar alguma sistematização conclusiva das informações trazidas em tais capítulos, até mesmo para prosseguir na exposição, nas partes e capítulos que se seguem.

O quadro histórico narrado sobre o presidencialismo brasileiro suscita uma série de questionamentos. Diversos elementos abordados revelam que as relações entre presidentes da República e Congresso Nacional apresentam um histórico de conturbações. Também se nota que determinados atores históricos e partidos políticos que integram a base do governo revelam em determinados períodos, principalmente nos mais críticos, um forte comportamento ambíguo relativamente à Presidência da República.

Com alguma frequência na história brasileira, a relação entre os poderes constituídos foi marcada por uma profunda tensão, como no golpe dado por Deodoro da Fonseca, no suicídio de Getúlio Vargas, nas pressões sofridas por Kubitschek, Jânio e Goulart. Posteriormente, Sarney também se viu em uma complicada relação com o Congresso, tal qual Collor, que acabou inclusive com seus direitos políticos cassados. Cardoso e Lula obtiveram mais sucesso, sendo integrantes de uma seleta lista de quatro

nomes que, desde 1945, ascenderam direta e democraticamente à Presidência da República e cumpriram seus períodos integralmente.

Os períodos de 1946-1964 e o pós-1988 são similares, mas duas facetas fundamentais os distinguem. Uma delas diz respeito aos poderes herdados da ditadura militar pelo Executivo⁵³⁴, ainda que com alguma mitigação, e a outra é o papel das lideranças partidárias⁵³⁵. Justamente este segundo ponto é corporificado pela figura do Colégio de Líderes, surgida na Assembleia Nacional Constituinte⁵³⁶, um colegiado integrado pelas lideranças partidárias, centralizando ajustes e decisões, como mais adiante se abordará.

É necessário destacar que, apesar das similaridades entre tais períodos, o período pós-1988 mostrou maior grau de estabilidade aparente, visível tanto pelo número de atos normativos aprovados quanto pelo elevado grau de aprovação que as iniciativas do Executivo têm obtido no período⁵³⁷. Talvez essa estabilidade aparente, quando comparada com o período 1946-1964, deva-se, em um sentido causal, a outros fatores, como a época, a polarização extremada vivida no período, ou mesmo o papel das Forças Armadas e seus quadros. Seja como for, não há como deixar de tributar tais resultados, em parte diversos,

⁵³⁴ A ideia de *path dependence* trabalhada no âmbito da teoria política para explicar a perpetuação de escolhas institucionais, ainda que porventura não sejam as melhores, talvez auxilie a compreender a persistência do modelo de Executivo personalista e formalmente poderoso vivenciado em nossa experiência institucional. Beçak demonstra o processo de hipertrofia do Executivo, operado em escala global, mas que internamente retrocede seu nascedouro ao próprio governo monárquico. Cf. BEÇAK (2005). Como ilustração desse contexto de perpetuação de um Executivo poderoso, Barros evidencia a transmutação do decreto-lei da ditadura militar na medida provisória, que antes da edição da Emenda Constitucional nº 32 de 2001 tornava eternos os comandos provisórios, produzindo um quadro mais deletério do que o próprio decreto-lei produzia. Cf. BARROS (2000). Cf. BRASIL. *Emenda constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001*. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm. Acesso em: 28 out. 2018. Tais processos, somados aos demais poderes, como urgência, iniciativa privativa e iniciativa em matéria constitucional, talvez evidenciem uma verdadeira trajetória dependente. No entanto, é necessário destacar que tais poderes, na atual quadra, também auxiliaram a mitigar alguns efeitos da polarização política e da fragmentação partidária, ainda que não sem solavancos ou mesmo críticas, diante de uma perspectiva purista relativa ao desenho do sistema presidencial, ou mesmo dos impasses e crises vividos.

⁵³⁵ Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998).

⁵³⁶ Cf. AMES (2001); SANTOS (2002); LIMONGI; FIGUEIREDO (1998).

⁵³⁷ Evidentemente que tal circunscrição de um Executivo formalmente poderoso, que logra êxito em suas iniciativas legislativas, dominando a pauta, foge do desenho original do presidencialismo. Trata-se de um evidente quadro de hipertrofia de tal Poder em detrimento do Legislativo. No entanto, como salienta Limongi, não se trata de usurpação, mas sim do resultado de escolhas feitas na Constituinte, não havendo nada de inconstitucional em tal atuação do Executivo, cf. LIMONGI (2006a), ainda que a isso se acresça que foram escolhas feitas dentro de uma circunscrição histórica mais ampla de concentração de poderes no interior do Executivo, sendo este inclusive um traço comum dos países presidencialistas da América Latina, cf. CHEIBUB; ELKINS; GINSBURG (2011). Como aponta Moraes, de fato o presidente da República é a força motriz da vida institucional do país, mas isso não só no Brasil, sendo um traço decorrente do próprio desenho institucional do presidencialismo e da natureza monocrática da Presidência da República, cf. MORAES (2013). De qualquer forma, apesar de alguns problemas, o período inaugurado após a Constituição de 1988 tem-se mostrado – em alguns sentidos – mais estável que a Quarta República. Mas isso em alguns diagnósticos, enquanto outros ressaltam os problemas do quadro partidário e da instabilidade do sistema.

ao desenho institucional erigido a partir de 1988, tendo em vista que é justamente a partir dele que se operam institucional e legitimamente as disputas políticas.

No entanto, o fato de que comparativamente o período pós-1988 mostrou-se mais estável que a Quarta República não o absolve das instabilidades que nele se vivenciaram, pois tal período vem enfrentando crises e tensões profundas. Ocorreram dois processos de *impeachment* em um intervalo temporal de 25 anos, um considerável número de escândalos de compra de votos e de relações promíscuas entre o poder e o capital, alguns alardeados, outros nem tanto. Ademais, da mesma forma que a Quarta República, somente dois presidentes que ascenderam diretamente ao cargo concluíram seus mandatos⁵³⁸. Ou seja, apesar de historicamente ser um dos períodos democráticos mais estáveis, mesmo assim houve episódios de profundas turbulências, polarizações e práticas questionáveis, o que demonstra que médias relativas à aprovação ou não de medidas propostas pelo Executivo podem ser enganosas, ainda que sirvam para ilustrar um aspecto relevante do funcionamento do sistema em condições normais. Mesmo assim, as leituras mais otimistas com relação ao presidencialismo brasileiro permitem diversos questionamentos de seus prognósticos em momentos de crise, de polarizações ou turbulências políticas com desdobramentos de duvidosa constitucionalidade.

Até mesmo o sucesso na aprovação das iniciativas do Executivo levanta dúvidas com relação ao que de fato logrou ser aprovado⁵³⁹, suscitando questionamentos sobre a estabilidade dos pactos que dão sustentação ao Executivo, ainda que as votações nominais

⁵³⁸ No período que vai de 1946 a 1964 estão em tal lista somente Dutra e Kubitschek, enquanto no período posterior a 1988 somente Cardoso e Lula conseguiram tal feito. Nestes dois últimos há a questão da reeleição; mesmo assim, o quadro é sintomático.

⁵³⁹ Ames levanta a questão da agenda do Executivo, buscando demonstrar que, a despeito da disciplina nas votações nominais, o que é aprovado não necessariamente é a agenda do Executivo, questionando a dificuldade em se aprovarem reformas amplas. Cf. AMES (2001). Tal perspectiva é desafiada por Limongi, para quem os dados evidenciam que, por via de regra, o que o Executivo submete é aprovado, inexistindo uma agenda oculta. O autor acrescenta que a agenda de reformas é perene em suas propostas e nos descontentamentos gerados. Cf. LIMONGI (2006a). Seja como for, o fato de as políticas aprovadas não serem as que se deseja (o elemento normativo aqui é indissociável) não é algo que, de plano, possa ser imputado ao desenho institucional – mesmo que ele tenha impacto na definição do número de atores, seu poder e influência –, ainda que a observação do número de atores e do processo decisório dê indicações sobre eventuais gargalos, evidenciando uma zona de subtração de determinados tópicos do debate, ante os interesses e grupos envolvidos. Porém, é importante destacar que as decisões, principalmente em temas políticos candentes, envolvem juízos de valor e preferências em um sentido multidimensional, de modo que a tomada de decisão não se opera em uma única dimensão, de forma dicotômica, pois existem diversas possibilidades de satisfação dos interesses e atores envolvidos e contrapostos nesse entrechoque. Mesmo assim, existem tópicos que decorrem de um histórico de propostas e necessidades concretas (que podem ser satisfeitas em diversos graus), envolvendo determinações constitucionais precisas que permitem vislumbrar algumas dificuldades relativas às pautas do governo, considerando os grupos de pressão envolvidos, seus interesses, estratégias e poderes de definição da agenda. Tais sinais permitem considerar os custos e o “cimento” envolvido na conformação de bases de governo, jogando luz sobre os impactos da heterogeneidade de preferências para que se possa formar uma maioria.

demonstrem previsibilidade. Já adiantando algo que será oportunamente trabalhado adiante, os períodos de Cardoso e Lula à frente da Presidência deram razão aos diagnósticos mais otimistas sobre a estabilidade do presidencialismo brasileiro. No entanto, o surgimento de uma nova crise política grave que culminou em um processo de *impeachment*⁵⁴⁰ renova inegavelmente os questionamentos sobre alguns problemas do presidencialismo.

A crise que assolou o país e sua culminância na polarização política e novo impedimento presidencial é algo que se insere com tranquilidade na nada positiva história institucional do país, uma história de rupturas e polarizações em momentos de crise.

A formação de coalizões, que inicialmente era vista como o “nó górdio” do presidencialismo brasileiro (em uma visão negativa), demonstrava, até 2015, que se tratava de algo funcional em termos de estabilidade do sistema. Isto é compatível com o que apontava Duverger⁵⁴¹, no sentido de que, caso o Executivo fosse majoritário no sistema presidencial, não existiria de fato separação entre os Poderes. As coalizões acabam, ainda que em termos multipartidários, formando maiorias de apoio à agenda do Executivo⁵⁴², mitigando o quadro de separação. No entanto, o que se viu em tempos recentes foi a separação em sua dinâmica operativa, balizada por uma grande polarização política, o que permite concluir que a separação impõe moderação ao que se delibera, mas em contextos

⁵⁴⁰ Przeworski e outros apontam que a estimativa média de vida das democracias sob o presidencialismo, diante de uma amostra de 184 países, é de cerca de 20 anos. Cf. PRZEWORSKI *et al.* (1997). Outro fator relevante para aferição da estabilidade democrática de um país, tal qual apontado pelos mesmos autores, é a renda *per capita*. De modo que, após alcançar determinado patamar de desenvolvimento econômico, mostra-se muito difícil que a democracia venha a ruir ou que interrupções venham a obter êxito. Diante de tais observações e do caso brasileiro, de certo modo, temporalmente as interrupções e esgarçamentos institucionais acabam dentro da média de 20 anos, ou próximo disso, a despeito da renda *per capita* não mais se encontrar na faixa de instabilidade, o que denota um baixo apreço, por parte das elites políticas, para com compromissos institucionais de longo prazo, dando ênfase a urgências, polarizações e soluções de curto prazo, sem atentar para os impactos deletérios que tal proceder representa em uma história de rupturas. Cabe, nesse contexto, recordar o que apontava Schmitt, no sentido de que opiniões contraditórias sem uma fundação comum e indisputável eliminam o parlamentarismo (que pode ser compreendido como democracia, no presente contexto). Cf. SCHMITT (1998).

⁵⁴¹ Cf. DUVERGER (1957).

⁵⁴² Ainda que o sistema seja multipartidário, substantivamente, formam-se dois grupos – governo e oposição –, sendo essa a dinâmica relacional. A questão, então, seria a estabilidade dos compromissos que originam o bloco de apoio ao governo. Em abstrato, é evidente que os poderes do Executivo, em termos de controle dos recursos que interessam aos parlamentares, não são inferiores na relação de compromissos. No entanto, o histórico recente de *impeachments* e o histórico de rupturas levantam a perspectiva de um déficit de deferência à institucionalidade e sua estabilidade, de sorte que quem não consegue o apoio da maioria não termina o mandato, caso a isso se somem outras variáveis, como a impopularidade do incumbente, a polarização e os complicadores econômicos exógenos. Tais variáveis alteram os termos da relação existente entre o Executivo e o Legislativo e são dotadas de certa constância no processo de desenvolvimento histórico do sistema presidencial brasileiro. Cabe, no entanto, destacar que o governo Temer foi uma exceção pontual, haja vista a polarização, a impopularidade e a crise econômica. Mas essa exceção não infirma a regra, visto que, diante das graves denúncias contra o presidente – que seriam abstratamente mais graves do que as consideradas no *impeachment* de 2016 –, sua permanência no poder e o apoio obtido, até certo ponto, só foram possíveis diante da busca por proteção ante a midiática Lava Jato.

de polarização oferta poucas resistências a rupturas, acentuando tais tendências por conta dos impasses gerados. Também não se deve olvidar o papel das elites políticas e seu perfil⁵⁴³ relativamente a tais contextos.

O histórico do presidencialismo brasileiro demonstra que rupturas, tanto pela força quanto pela boa vontade hermenêutica, são frequentes, a depender do contexto e das estratégias dos atores. Os períodos tidos como democráticos⁵⁴⁴, posteriores a ditaduras e marcados pelo multipartidarismo, acabaram mostrando-se instáveis diante de crises que, somadas à impopularidade do incumbente e à polarização⁵⁴⁵, levaram a algumas rupturas ou interrupções pouco ortodoxas.

Os diagnósticos mais otimistas sobre a viabilidade do presidencialismo brasileiro ilustram sua funcionalidade e as estratégias em situações ordinárias, além dos mecanismos para formação de maiorias, dentre outros aspectos. No entanto, não dão conta de explicitar, até mesmo por sua proposta epistêmica, os custos deliberativos em termos de pauta, tampouco as rupturas e crises. É bem verdade que o desenho institucional importa e limita as opções dos agentes envolvidos no processo de tomada decisão; entretanto, não há desenho institucional capaz de refrear, em um contexto de polarização, oposições pouco

⁵⁴³ Como aponta Hesse, para que a Constituição possa ter força normativa, não se prestando apenas a justificar dada realidade, mas imprimindo-lhe alterações, convertendo-se em força ativa, é fundamental que haja vontade de Constituição. Uma vontade assentada no valor de uma ordem normativa sólida e protetiva contra o arbítrio, mais do que legitimada pela realidade, e que pressuponha a vontade humana com ela conforme para que ela logre ter tal força. Isto se faz fundamental principalmente nos momentos em que tal deferência mostra-se incômoda, pois os ganhos decorrentes do atendimento de interesses momentâneos, de curto prazo, não compensam os ganhos decorrentes do respeito à Constituição, na conformação de uma estrutura dotada de solidez, de um Estado sólido. Cf. HESSE (2009). A premissa fundamental desse raciocínio é o papel da Constituição como condição de possibilidade, como elemento normativo-simbólico fundamental, longe do qual reside somente o arbítrio e o poder descontrolado. Daí por que, para que qualquer desenho institucional seja funcional, o elemento fundamental é a existência de elites políticas compromissadas com a Constituição, suas balizas e principalmente (no cadinho das crises) seus limites. Com isso, se a Constituição tem tais condições, mantendo-se estável mesmo em tais momentos, sem esgarçamentos ou boa vontade hermenêutica no interesse dos fatores reais de poder, de fato é possível pensar em uma estrutura de processamento de conflitos sólida, em uma fundação indisputável representativa de parâmetros civilizatórios e compromissos de longo prazo.

⁵⁴⁴ Tais períodos somam cerca de 50 anos em um intervalo de 130 desde a proclamação da República. Isso desconsiderando os intervalos da Primeira República, do período de Vargas (com exceção do período de 1934 a 1935) e da ditadura militar, o que permite considerar sem receios que os períodos mais democráticos são justamente os intervalos de 1946 a 1964 e o pós-1988.

⁵⁴⁵ Nos períodos referidos como mais democráticos, a polarização não se opera no governo Dutra, mas com o retorno de Vargas e seus herdeiros políticos a UDN radicaliza sua posição, polarizando de forma drástica, ante sua própria origem de quadros antivarguistas, ao adotar uma postura de “denuncismo” e incentivar abertamente golpes de Estado. No período pós-1988, o PT sempre se encontrou em um dos polos, originalmente como oposição (e uma oposição renhida ao governo de Cardoso, ainda que sem grande êxito, mas também sem pontes de diálogo) e, posteriormente, como governo, com o que o PSDB se colocou como oposição e foi gradativamente radicalizando seu discurso, até deixar de aceitar o resultado eleitoral de 2014, encampando a campanha pelo *impeachment*. Um resultado que também só foi possível diante da polarização, da impopularidade e da crise econômica, além de um fator indissociável que é a presença de uma liderança ambiciosa na linha de sucessão. Sobre os fatores causais de *impeachments* na América Latina, recorde-se o já mencionado estudo de Pérez-Liñán. Cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018).

deferentes ao desenho constitucional e à estabilidade do sistema, ou mesmo oposições descompromissadas com um agir distinto do histórico de instabilidades e rupturas que marca o presidencialismo brasileiro.

A separação dos Poderes, como historicamente concebida, impunha um governo de moderação, no qual o poder limitaria o poder. Algo razoável diante da realidade anterior a que se contrapunha, além de coerente com os direitos expressos nas declarações de direitos das revoluções burguesas. Direitos que impunham abstenções ao Estado, preservando liberdades individuais, daí por que a separação impondo impasses e entraves seria uma salvaguarda a tais direitos⁵⁴⁶.

Quando se muda a natureza dos direitos que o Estado deve prover, não se muda a dinâmica da separação; há, no entanto, a alteração do polo de tensão, que passa a ser o Executivo. O surgimento de partidos políticos também alterou tal dinâmica, principalmente no interior do Legislativo. Com essa nova dinâmica, com as novas competências⁵⁴⁷, quando surgem polarizações, crises graves, o sistema entra em impasses, potencializando crises e imobilismos que não mais configuram o resultado desejável⁵⁴⁸, diante das novas prerrogativas e competências do Estado, diante dos novos direitos agregados a tais declarações de direitos e mesmo diante do contexto no qual se inserem. É assim que, diante da polarização, da fragmentação partidária crescente e da ausência de mecanismos de solução de impasses, soluções pouco ortodoxas acabam ganhando caminho em determinados contextos⁵⁴⁹.

⁵⁴⁶ Barros assinala que a separação dos Poderes, em seu sentido clássico e original, cuidava de uma relação de equilíbrio inercial de finalidade política, limitando a expansão do poder para, justamente, preservar a liberdade individual. Cf. BARROS (2000). Daí por que, se o propósito era impor uma abstenção ao Estado, preservando as liberdades, ganha total sentido a diluição do poder em termos funcionais, impondo uma lógica de impasse sobre uma lógica de mudança. Cabe recordar que Schmitt enxerga a separação de Poderes como uma máxima eminentemente liberal, pois do entrelaçamento, do conflito, há de surgir uma relação de equilíbrio, uma verdade. Cf. SCHMITT (1998).

⁵⁴⁷ Como mencionado, Moraes assinala que o presidente da República é a força motriz da vida institucional do país. Cf. MORAES (2013). Tal raciocínio, no contexto brasileiro, é estatisticamente comprovado pelas taxas de dominância e de sucesso do Executivo na pauta legislativa no período pós-1988. Apresentando tais taxas, cf. LIMONGI (2006a).

⁵⁴⁸ Apontando as defecções e derrotas em momentos de crise, que impossibilitam a aprovação de agendas do Executivo precisamente com as medidas necessárias em tais períodos, cf. MAINWARING (1993a).

⁵⁴⁹ Como já destacado em nota anterior, muito embora o Executivo tenha-se agigantado em suas competências, as vontades institucionais dos Poderes ainda precisam convergir para que qualquer alteração do *status quo* se opere. Uma convergência que deve dar-se em termos partidários, justamente por serem as forças políticas subjacentes aos órgãos de poder do Estado. Nesse contexto, se o presidente tiver o apoio da maioria, em termos partidários nas casas legislativas, não haverá verdadeiramente separação de Poderes. Do contrário, que é o que se dá em democracias multipartidárias, não há nenhuma ferramenta no sistema eleitoral que permita ao partido do presidente obter tais maiorias. Nesse sentir, a concentração de competências no Executivo, com a alteração das demandas dirigidas ao Estado, acaba por pressupor a capacidade de produzir mudanças, inexistindo, no entanto, no sistema ferramentas que permitam a obtenção de maiorias estáveis. Isto gera certo paradoxo, pois o fortalecimento da figura do Executivo não

A separação dos Poderes dificulta a implementação de mudanças. Se há homogeneidade em termos socioeconômicos o problema não é tão grande, diante da ausência de incentivos para polarizações. Do contrário, geram-se incentivos para rupturas, caso não haja adesão ao sistema e às regras que regulam a disputa política, no sentido de que tal arena é capaz de fornecer respostas às expectativas jurídicas, políticas e econômicas, sendo que tais incentivos para rupturas também são gerados caso o exercício do poder seja excludente em suas pautas, impondo ganhos a determinado grupo social em detrimento de outros.

É possível e aceitável que haja discordância entre governo e Congresso com relação a determinados tópicos. É algo razoável, até mesmo para melhorar qualitativamente o resultado da deliberação, considerando a lógica de separação dos Poderes, na qual existem freios e contrapesos – um poder limita o outro –, mas que haja como pressuposto um inter-relacionar para que o Estado cumpra suas funções⁵⁵⁰, buscando um equilíbrio de preferências.

Porém, isso não afasta o lamentável histórico de crise, instabilidades e imobilismo decisório⁵⁵¹ que marca o presidencialismo brasileiro. Assim, em tempos de crise, os entusiastas de determinados modelos, até com certo oportunismo estratégico, acabam por creditar ao presidencialismo e à representação proporcional a responsabilidade pelas instabilidades e crises. No entanto, as eventuais críticas ao sistema brasileiro e o debate relativo aos sistemas de governo devem ter consciência das causas dos problemas, se institucionais ou não, das limitações de eventuais mudanças e, mais do que isso, das consequências que estas podem gerar. Mas isso sem descuidar de que eventuais recortes explicativos, operações analíticas, são fruto de uma lógica de preferência. A pergunta sobre qual é a melhor forma de governo é perene e de difícil resposta objetiva.

significa necessariamente capacidade de mudança no *status quo*, ou mesmo de atendimento das demandas sociais, pois se pressupõem majorias. Ou seja, subsiste a estrutura de impasses e conflitos, que recentemente produziu contextos de instabilidade e imobilismo, em tempos de crise e polarização, ao trazer as próprias estruturas de moderação, sua própria existência, para o meio da disputa, demonstrando certa falta de “vontade de Constituição”.

⁵⁵⁰ Para Limongi, parte dos problemas decorrentes de leituras alarmistas sobre o presidencialismo e sua eventual inviabilidade decorre da percepção de que a separação dos Poderes necessariamente implica conflito entre eles. Cf. LIMONGI (2006a). Mesmo assim, há que ressaltar que o histórico brasileiro é um histórico de conflitos, com breves intervalos de bonança.

⁵⁵¹ Não se deve esquecer, contudo, que na análise existe uma lógica de preferência, um juízo de valor, principalmente quando se observa um contexto de governo dissonante do Parlamento e eventual imobilismo decisório. Na assimilação sobre se tal imobilismo é algo ruim ou não, cf. MELO (2005). No caso de uma crise aguda, pode se arguir que o imobilismo decisório, fruto de uma relação de conflito entre os Poderes, é indesejável, sendo um sistema ruim o que gesta tal tipo de cenário. Mas tal raciocínio atende a preferências, a juízos de valor, sendo que, em verdade, temas polêmicos, questões complexas, dificilmente estão sujeitos a uma única resposta, seja sobre as questões institucionais nas análises sobre o sistema seja entre os próprios Poderes no debate de temas sensíveis.

É fato que o sistema brasileiro possui alguns problemas e alguns descompassos, evidenciados pelo seu próprio histórico. Mas isso não é exclusividade do sistema brasileiro, outras experiências institucionais distintas da brasileira também estão sujeitas a críticas.

Como dito, o parlamentarismo produz um governo consonante com a maioria parlamentar, depositário da confiança de tal maioria, com elementos de racionalidade que operam a relação entre governo e Parlamento, mas que dificilmente é viável em ambientes nos quais há alta fragmentação político-partidária, justamente pela instabilidade do governo. O semipresidencialismo é um híbrido que permite produzir um governo consonante com a maioria parlamentar, possuindo virtudes para enfrentar ambientes de crise política, mas que, quando a coloração parlamentar é similar à do presidente, em pouco se diferencia de um sistema presidencial, não rompendo com a tradição personalista desse sistema⁵⁵². Já o presidencialismo tem a questão dos mandatos estáveis, algo que teoricamente assegura a autonomia do Executivo, mas que pode perpetuar crises políticas em caso de dissonância entre o presidente e o Congresso, ou então gestar mecanismos pouco convencionais para a remoção de Executivos minoritários, como votos de desconfiança fantasiados de processos de *impeachment*.

Seja como for, é necessário entender que há problemas que podem ser resolvidos por soluções institucionais, melhorando em certos pontos o funcionamento do sistema de governo, mas também há problemas que não podem ser tributados ao sistema de governo isoladamente. Existe, ainda, a questão do sistema eleitoral, do processo de tomada de decisão, do contexto sistêmico e histórico no qual uma crise se situa, do perfil das próprias elites políticas, dentre tantas outras, endógenas e exógenas.

Assim, observado que o histórico institucional do presidencialismo brasileiro não é dos mais estáveis, impõe-se a análise de suas feições a partir da Constituição de 1988, o que pode oferecer interessantes observações analíticas sobre algumas causas de eventuais problemas do sistema. A ideia substantiva é compreender alguns desses descompassos em termos institucionais para pensar nos gargalos existentes e suas causas, buscando soluções coerentes e, ao mesmo tempo, conscientes de suas limitações.

⁵⁵² Merece destaque aqui o apontamento de Moraes no sentido de que até os regimes mistos apresentam suas fragilidades, permitindo a perpetuação de crises caso, mesmo com uma eventual dissolução parlamentar, o Parlamento eleito seja de oposição à Presidência. Cf. MORAES (2013, p. 74-76). Tal cenário também é plausível em um sistema presidencial, que não conta com a possibilidade de dissolução parlamentar existente nos regimes mistos. Ademais, a própria possibilidade de coabitação mostra-se como horizonte possível em um sistema semipresidencial. De qualquer forma, sem compromissos com a institucionalidade por parte das elites políticas não há sistema capaz de processar conflitos sociais.

SEGUNDA PARTE

PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO, O DESENHO FORMAL

O plano desta parte é observar os aspectos dogmáticos relevantes do sistema presidencial brasileiro, em razão dos contornos institucionais delimitarem fundamentalmente as opções possíveis e o sentido de determinadas práticas dos atores políticos e institucionais. Dito de outra forma, a institucionalidade atua de forma estruturante, definindo a arena das disputas, os atores, os instrumentos e mecanismos de processamento de tais conflitos, além do que é possível se disputar internamente a tal institucionalidade e em quais limites, dentro da normalidade institucional.

Cada sistema de governo possui peculiaridades históricas que lhe precisam o sentido, os ritos, as possibilidades e as principais características, sendo que tais feições acabam sendo positivadas, em seus termos substanciais, em documentos formais, quando não arraigadas solidamente nas próprias práticas e no costume institucional. Por certo, nesse contexto, que o principal de tais documentos é a Constituição, responsável por estruturar em termos macroinstitucionais os aspectos relevantes do exercício do poder, impondo, a partir de seus direitos e garantias, limites às eventuais maiorias, precisando a relação entre os poderes, o sistema político, dentre tantos outros aspectos. Daí porque essa dimensão institucional possui tanta relevância, afinal, como menciona Duverger⁵⁵³, para compreender a relação das forças políticas de dado sistema, o primeiro passo é compreender os parâmetros constitucionais aplicáveis.

Enquanto o horizonte histórico dá clareza a alguns dos fatores envolvidos – como, por exemplo, a proliferação de partidos após o período da ditadura militar –, o horizonte institucional define as regras de compulsória observância para a criação de tais partidos, seu papel e seus contornos. Ele próprio é influenciado pela dialética do jogo político, pela evolução do pensamento político e pelos acontecimentos históricos; daí por que a institucionalidade possui, ela própria, uma dimensão histórica relevante.

Relativamente à exposição de tais aspectos, o risco reside em adentrar uma regressão histórico-causal ao infinito. Justamente por isso, algum tipo de recorte se impõe.

Assim, o desenho institucional que será explorado é justamente o que é fornecido, em suas balizas formais, pela Constituição de 1988. No curso dos itens, algumas digressões

⁵⁵³ Duverger explicita a importância da compreensão dos parâmetros constitucionais por meio de uma alegoria esportiva, ao mencionar que não é possível assistir a um jogo desconsiderando suas regras. Cf. DUVERGER (1980).

sobre o histórico institucional serão empreendidas pontualmente, justamente para precisar a evolução de determinados institutos e instituições. Também é importante observar a arena na qual se relacionam tais Poderes, o processo legislativo, observando os produtos de tal relação, os principais atores e os órgãos envolvidos em tal processo. Com isso, a proposta é evidenciar a evolução do sistema, o que ele produz, de que forma, quem importa em tal produção e quais os mecanismos e instrumentos fundamentais.

3 EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA LEI, O PROCESSO LEGISLATIVO E SEUS PRODUTOS

A dimensão institucional da relação entre os Poderes necessariamente se desdobra no âmbito do processo legislativo e segundo as balizas deste com relação aos atores envolvidos, produtos possíveis, ritos e fases. Nesse particular, a ideia é explorar a evolução das competências do Estado para compreender a concentração delas no Poder Executivo, algo relevante na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e fundamental para o estudo do presidencialismo brasileiro. O ponto central da abordagem é que tal concentração de competências e prerrogativas tem impacto no processo legislativo brasileiro, que, por seu turno, também deve ser analisado por seu papel estruturante na historicamente conflituosa relação entre os Poderes constituídos.

3.1 Instabilidades, democratização, alteração do papel do Estado e da lei

Há uma série de questionamentos hauríveis do quadro histórico narrado sobre o presidencialismo brasileiro⁵⁵⁴, sendo fundamental a análise do aspecto institucional subjacente a tal circunscrição de instabilidades.

Observando-se as instabilidades do sistema de governo pátrio, nota-se certa constância nos momentos de crise, normalmente quando estes envolvem, para além dos de ordem política, também elementos de ordem econômica. Trata-se de um quadro complexo em termos causais, justamente porque tal complexidade se acentua diante das atribuições hodiernas do Estado, por conta da formalização, com dignidade constitucional, de uma série de pautas e tópicos que passaram a exigir outra dinâmica dos Poderes constituídos, reproduzindo no concerto dos Poderes e partidos as novas demandas, outrora sem voz. Tal

⁵⁵⁴ Como apontado, o quadro histórico revela diversos períodos de instabilidade, fragmentação político-partidária, ambiguidade de determinados atores históricos, dois processos de *impeachment*, apoio volátil da base do governo no Congresso, bem como a excessiva personalização da Presidência. Este último ponto é interessante, pois, ainda que auxiliado por seus ministros e por um amplo aparato burocrático e administrativo, a pessoa do presidente acaba confundindo-se com a instituição Presidência da República. Este aspecto deriva da forte relevância nacional por conta da própria eleição presidencial, mas também por se tratar de um órgão singular, unipessoal em termos de comando, concentrando em uma única pessoa vasta gama de poderes, responsabilidades e expectativas. Sobre a personificação da Presidência, Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 171-172). Para Duverger, a personalização torna a liderança quase uma instituição, cf. DUVERGER (1957, p. 207-211). Moraes, além salientar o papel do presidente como encarnação de uma série de competências e atribuições, assevera a dignidade e o poder atribuído ao cargo. Cf. MORAES (2013, p. 126-127, 244-245).

aspecto é bem notado, no caso brasileiro, pela própria natureza analítica da Constituição de 1988.

Já se foi o tempo em que ao Estado cabia apenas abster-se. Hoje em dia, impera a ideia de democracia participativa, de participação popular exigindo providências por parte dos Poderes do Estado diante dos direitos consagrados constitucionalmente, demandando um padrão de vida e dignidade, com acesso às riquezas nacionalmente produzidas, além de políticas de desenvolvimento inclusivo, de segurança, de saúde, dentre tantas outras diuturnamente repetidas pela população ao considerar quais suas necessidades urgentes. Tudo isso, de certo modo, se corporificou e ganhou instrumentalidade após a Constituição de 1988.

A evolução do constitucionalismo e a questão dos direitos fundamentais constitui padrão civilizatório quase unanimemente positivado em sede constitucional pelo mundo ocidental, principalmente no pós-guerra. E em âmbito internacional, no último século, surgiram mecanismos e organismos internacionais focados na proteção de direitos fundamentais que passaram a ser insculpidos em pactos internacionais. Evidentemente, o quadro institucional interno acaba por exigir outro tipo de atuação do Estado e das leis – o que, conseqüentemente, produz impacto na separação dos Poderes e em sua atuação –, porque sua atuação passa a demandar maior concatenação, ações coordenadas, fontes de custeio, instrumentos normativos e institucionais aptos a concretizar determinadas políticas eleitoralmente chanceladas, bem como constitucional e internacionalmente impostas pelas declarações de direitos. Isso tudo em meio a uma heterogeneidade de interesses em conflito e submetido a fatores exógenos, como crises econômicas, políticas, dentre outras, impondo outros limites e dificuldades.

Em texto já referido, Achen e Bartels⁵⁵⁵ pontuam a existência de um elemento econômico interessante na escolha efetuada pelo eleitor: se a situação econômica do país vai bem em um período inferior a um ano anteriormente à eleição, tendencialmente o incumbente é reconduzido⁵⁵⁶.

⁵⁵⁵ Trata-se de um estudo teórico sobre o comportamento eleitoral nos Estados Unidos. A análise empreendida por tais autores busca compreender os fatores envolvidos na tomada de decisão por parte do eleitorado. Como mencionado, trata-se de relevante perspectiva para contemplar variáveis não eminentemente racionais envolvidas em tal processo de escolha. Cf. ACHEN; BARTELS (2016).

⁵⁵⁶ Há uma tendência natural à recondução dos incumbentes, sendo a não recondução a exceção. Apontando tal tendência dos incumbentes em permanecer no poder em casos de eleições e tentando compreender, por meio de modelos, as variáveis envolvidas, cf. PRZEWORSKI; RIVERO; XI (2015).

O mesmo argumento pode ser usado no plano das relações entre os Poderes⁵⁵⁷, de modo que é no mínimo plausível considerar a situação econômica⁵⁵⁸ como um termômetro da base do governo bem como da própria estabilidade institucional⁵⁵⁹. Em tais momentos de crise econômica os descontentamentos afloram, polarizações ganham corpo, produzindo um quadro de imobilismo decisório que pode gerar crises de governo ou de sistema⁵⁶⁰, exatamente pelo fato de a omissão não ser uma opção viável.

Tal relação entre os Poderes, tanto em tempos de bonança quanto de crise⁵⁶¹, opera-se no processo legislativo. Nesse contexto, seus contornos acabam por definir a arena de disputas de preferências e pretensões com vistas a inovar no sistema jurídico, solucionando os problemas ou as demandas dirigidas ao Poder Público. Somente pela conjugação de vontades políticas é que a lei, em sentido lato⁵⁶², é elaborada e imperam no mundo concreto seus comandos. Trata-se de produto de um ato complexo relativamente às vontades que são conjugadas em sua produção, pressupondo a combinação de um número de vontades institucionais e partidárias.

Como dito anteriormente, o quadro original da separação de Poderes pressupunha uma relação estanque entre eles, de modo a se evitar a concentração e o império do arbítrio, precisamente porque a limitação do poder tinha como outra faceta a preservação

⁵⁵⁷ Aqui é conveniente recordar o papel de mediação das instituições, reproduzindo, de forma mediada, os conflitos sociais existentes. Nesse sentido, apontando que o Parlamento é lugar mais propício para o diálogo do que em meio à multidão popular inflamada por paixões políticas, cf. KELSEN (2001, p. 74).

⁵⁵⁸ A questão econômica é termômetro inclusive da própria estabilidade democrática. Como apontam Przeworski e outros, quanto maior o nível de desenvolvimento econômico de um país, mais durável será sua democracia. Da mesma forma, também os níveis de crescimento econômico com baixa inflação e de redução das desigualdades impactam a estabilidade democrática. Cf. PRZEWORSKI *et al.* (1997).

⁵⁵⁹ Aqui é oportuno ressaltar que, dentre as variáveis causais apontadas por Pérez-Liñán como determinantes para processos de *impeachment* na América Latina recentemente (e anteriormente para golpes de Estado no século XX) encontra-se a crise econômica. Cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018). De forma similar, Furtado assevera que um dos fatores fundamentais para a Revolução de 1930 foi a pressão econômica, por conta da subapreciação cambial, nas classes médias urbanas compostas pela burocracia civil e militar (justamente os quadros do movimento tenentista), apontando o mesmo com relação às revoltas do final do século XIX. Cf. FURTADO (2007, p. 247, 282). Nesse sentido, é importante destacar que o elemento econômico é fundamental para que os grupos sociais não dominantes vejam suas necessidades atendidas pelo sistema econômico e político, reduzindo com isso os incentivos para rupturas. Até mesmo porque, se as necessidades e expectativas têm respostas e atendimentos dados a partir do sistema, não há motivo substantivo para contra ele insurgir-se.

⁵⁶⁰ Nesse sentido, cf. LINZ (1990).

⁵⁶¹ Tal relação pode operar-se institucionalmente mesmo em tempo de crise, desde que as elites políticas não optem por soluções de força ou boa vontade hermenêutica. Tudo irá depender do maior ou menor apego de tais elites políticas à institucionalidade e à Constituição como ordem fundamental não sujeita a ceder frente a impasses e urgências momentâneas.

⁵⁶² Utiliza-se em tal contexto o termo “lei em sentido amplo”, para compreender todas as espécies de atos normativos que decorrem do processo legislativo, inclusive as emendas constitucionais. Ferreira Filho questiona tal nomenclatura, precisamente porque o trecho da Constituição que cuida do tema não englobaria somente a lei, mas também os decretos legislativos e as emendas à Constituição, sendo impróprio enquanto gênero. Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 211).

da liberdade dos indivíduos⁵⁶³, uma máxima liberal⁵⁶⁴. Tal quadro, no entanto, alterou-se substancialmente quando evoluíram as demandas dirigidas ao Estado⁵⁶⁵, englobando uma complexidade crescente da sociedade e, assim, demandando mais agilidade no processo decisório.

Pontua Ferreira Filho⁵⁶⁶ que a concepção originária dos teóricos do governo representativo era a de que a lei deveria ser fruto da vontade geral⁵⁶⁷, de uma vontade despida de interesses, a vontade da nação⁵⁶⁸. Mesmo diante desse ideal romantizado, não descuidaram tais teóricos de salvaguardas, frente ao imperativo realista de que somente o poder pode limitar o poder, daí justamente os freios e contrapesos do sistema⁵⁶⁹. Algo, como dito, coerente com a noção de abstenção do Estado, por impor impasses até que se chegue a uma verdade, a uma relação de equilíbrio⁵⁷⁰.

Barros⁵⁷¹ ressalta que no processo legislativo clássico os Poderes agiam segundo a noção de dinâmica natural das coisas, cabendo ao Legislativo captar em fórmulas racionais as leis naturais da sociedade, revelando da melhor forma tais leis, enquanto ao Executivo e

⁵⁶³ Cf. BARROS (2000).

⁵⁶⁴ Nesse particular, cabe recordar o apontamento de Schmitt no sentido de que a própria dialética de opiniões, no debate parlamentar, é uma máxima liberal, justamente para que do entrelaçamento de forças fosse alcançada uma relação de equilíbrio, alcançando alguma forma de “verdade”. Cf. SCHMITT (1998). Algo correlato à própria noção abstrata de que as leis deveriam ser a redução em fórmulas de valores abstratos e naturais da sociedade. No mais, os direitos então tutelados, direitos tipicamente liberais que implicavam abstenções por parte do Estado, também se compatibilizam de forma muito precisa com a relação de impasse imposta pelas estruturas de moderação na separação de Poderes.

⁵⁶⁵ A evolução das demandas dirigidas ao Estado é algo intimamente ligado com a própria democratização do sistema político, haja vista que no surgimento do governo representativo a representação ficava restrita aos representantes do poder econômico, de sorte que havia certo grau de homogeneidade nas demandas. Com a democratização, tal quadro muda e novos interesses ganham voz e voto.

⁵⁶⁶ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 103). Moraes aponta que no Estado liberal clássico a lei buscava “definir uma ordem abstrata de justiça, com pretensão de estabilidade e permanência”. Cf. MORAES (2013, p. 193).

⁵⁶⁷ É literalmente o que se extrai da primeira parte do art. 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

⁵⁶⁸ Nesse particular, Schmitt assinala que a vontade una e mesmo a noção de um contrato social são aspectos que pressupõem alguma forma de homogeneidade social. Sem esta não há como cogitar-se de vontade una. Há, ainda, outro apontamento de Schmitt no sentido de que o alibi da vontade una pode servir a alguma espécie de jacobinismo iluminado, no qual mesmo uma minoria pode afirmar-se como portadora da noção de qual é o verdadeiro interesse da nação. Cf. SCHMITT (1998). Campos Sales também mencionava a questão do interesse nacional, despido de parcialidade. Cf. SALES (1983). Seja como for, o que releva destacar é que não há como, em sentido prático deliberativo, cogitar-se de interesse nacional, interesse uno, em sociedades heterogêneas, marcadas por conflitos sociais e demandas contrapostas.

⁵⁶⁹ Cabe aqui mencionar também o sentido da separação como uma salvaguarda às minorias de posses contra eventuais maiorias, hipótese sustentada por Madison em sua defesa do papel do Senado. Cf. YATES (2017). Mesmo tal aspecto recorda o próprio sentido do veto como mecanismo de controle entre as diferentes classes em Roma. Cf. BARROS (1987). Talvez também nesse aspecto tenha sido Roma a inspiração dos federalistas.

⁵⁷⁰ Criticando o sentido metafísico atribuído por Schmitt a essa noção de verdade, Kelsen afirma que a verdade da democracia é a verdade relativa, a verdade do compromisso, da conciliação entre maioria e minoria. Cf. KELSEN (2001, p. 109-133).

⁵⁷¹ Cf. BARROS (2000).

ao Judiciário cumpriria o papel de dar boa aplicação a tais normas. Ao legislador caberia somente a formulação de dois códigos: um que cuidasse das relações normais entre os cidadãos, o civil; e um que cuidasse das relações que fugissem dessa normalidade, desafiando punição, o penal. A Constituição teria papel de documento político, devendo cuidar essencialmente de separação de Poderes e declarações de direitos, daí a clareza assertiva do art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Esse quadro originário mais singelo, para além da grande influência de uma noção de direitos naturais, derivava do fato de os pais fundadores, em sua fórmula elaborada para conter o poder, terem desconsiderado e lutado o quanto puderam contra uma figura fundamental no governo representativo: o partido político⁵⁷². O surgimento dessa figura não teorizada ou não contemplada no desenho original acabou por trazer novos contornos à dinâmica da separação dos Poderes⁵⁷³, dando representação a novas demandas e interesses. E, mais do que isso, passou a representar a possibilidade de uma oposição corporificada politicamente e organizada, impondo ao governo a necessidade de organização de seus projetos e pretensões, coordenando-os com uma base estável de sustentação no Congresso.

No mais, é necessário recordar que no surgimento do governo representativo não se pretendia a inserção popular em massa no processo de escolha política⁵⁷⁴; quando possível, tentava-se, inclusive, limitá-la. Segundo Manin⁵⁷⁵, tanto na Inglaterra quanto na França pré-napoleônica no período do diretório existiam elementos censitários limitando a participação do eleitorado, em que pese o governo ser exercido em nome do povo. Já no caso estadunidense, como mencionado, apesar do interesse no estabelecimento de elementos censitários constitucionalmente, isto não foi possível diante da assimetria econômica das antigas colônias do Norte e do Sul. Contudo, a solução adotada foi atribuir tal competência aos estados federados, sem desconsiderar que a adoção de distritos

⁵⁷² Note-se que o partido que lá era vislumbrado e combatido, como a organização dos democratas republicanos, não era o partido operário de massa que viria a surgir na Europa. Tratava-se de um partido de quadros, integrado pelos membros das elites e não composto por lideranças saídas da base social.

⁵⁷³ É inegável a relevância dos partidos enquanto catalisadores da atividade política. De modo que, observando-se a lógica necessidade de maioria para se governar, ou ao menos conseguir terminar o mandato sem maiores percalços, é possível afirmar que são os partidos e sua inter-relação as forças atuantes na separação de Poderes. Apontando tal ênfase no elemento partidário, cf. VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 127-144. Duverger é enfático ao afirmar que só existe de fato separação de Poderes se o Executivo não controla, por meio de seu partido, a maioria dos assentos legislativos; do contrário, caso seja majoritário, não haverá separação de Poderes. Cf. DUVERGER (1957, p. 419-428).

⁵⁷⁴ Cf. MORAES (2013, p. 43-44).

⁵⁷⁵ Nesse sentido, cf. MANIN, Bernard. *Principles of representative government*. New York, NY: Cambridge University Press, 1997. p. 1-7, 94-131. Para além do tamanho dos distritos, é relevante recordar a prática adotada nos Estados Unidos e que até hoje gera problemas e discussões, de utilizar o desenho dos distritos eleitorais de modo a favorecer grupos específicos, prática que ficou conhecida como *gerrymandering*. Sobre o tema, cf. DAHL (2015, p. 153-155).

eleitorais grandes asseguraria sucesso eleitoral àqueles que tivessem proeminência econômica, ascendência social sobre os demais.

Os motivos de tal concepção excludente de um governo representativo são de variados matizes. Madison, por exemplo, como já citado⁵⁷⁶, acreditava que o governo deveria ser exercido por indivíduos com capacidade de discernimento, uma aristocracia natural⁵⁷⁷, iluminada, que teria condições de compreender os interesses e necessidades da sociedade melhor que ela própria, menos sujeita às paixões momentâneas, uma elite política desinteressada⁵⁷⁸. Já outros entendiam que o povo, ocupado demais com seus afazeres, não teria tempo nem condições de exercer diretamente o governo da coisa pública⁵⁷⁹. Fato é que os meandros de ingerência do Estado em tal período eram menores, como eram em menor número os interesses representados nos meandros do poder. Encontrava-se o Estado limitado pela lei, que gozava de um *status* diferenciado, enquanto instrumento da contenção dos arbítrios e do poder, precisamente por se cuidar do período do liberalismo clássico, onde o Estado se abstinha de interferir nas esferas de liberdades individuais.

Em outro sentido, o liberalismo clássico estabeleceu as bases institucionais de segurança e previsibilidade institucional para que as trocas mercantis se desdobrassem sem maiores percalços ou problemas, e o desenvolvimento tecnológico possibilitou que o modo de produção capitalista alcançasse níveis de produtividade nunca antes imaginados. Trata-se do processo de industrialização e mecanização da produção, antes desempenhado por corporações de ofícios e mestres artesãos, que se denominou revolução industrial. Com tal revolução, somada ao aspecto de não interferência do Estado no âmbito das liberdades individuais, dentre elas a de contratação, ganharam relevância a questão operária e os níveis de exploração da força de trabalho.

Nesse contexto, têm substancial importância na assimilação de tal processo os escritos de Marx⁵⁸⁰ e Engels, que conclamavam a classe operária a tomar o poder e os

⁵⁷⁶ Tal perspectiva se evidencia no “Federalista” nº 10. Cf. MADISON (2018a).

⁵⁷⁷ Ressalte-se, ainda, que Thomas Jefferson, em cartas trocadas com John Adams, revela a concepção de que existe uma elite natural, uma aristocracia natural formada em meio à sociedade, que se distingue por virtudes e talentos, sendo a mais indicada para a condução dos interesses da sociedade, da coisa pública. Cf. JEFFERSON, Thomas. *The works of Thomas Jefferson* v. 11: Correspondence and papers 1808-1816. Collected and edited by Paul Leicester Ford. New York: London: G. P. Putnam’s Sons, 1904. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/titles/807>. Acesso em: 2 abr. 2018.

⁵⁷⁸ Recorde-se que a noção de desinteresse para aqueles que se encontram no exercício das funções de mando é algo que remonta às ideias do Sócrates platônico na República. Cf. PLATÃO (2014).

⁵⁷⁹ Cf. MANIN (1997).

⁵⁸⁰ Nesse particular, para Schmitt a ideia basilar de uma elite que consegue contemplar o alvorecer de um fenômeno histórico é algo que pode ser haurido do pensamento de Hegel, tratando-se de algo

meios de produção, sob o argumento de que o trabalho é o valor que produz valor e que pertencem à classe operária os frutos de seu trabalho. Relativamente ao mesmo problema surgiram outras visões, como a própria doutrina social da Igreja, que adentra nesse aspecto propugnando feições mais humanas ao capitalismo então praticado, uma união de classes com vistas a diminuir, dentro de balizas morais, as altas taxas de exploração de trabalho mal remunerado e em condições insalubres⁵⁸¹. São duas soluções distintas para a mesma questão, uma revolucionária e outra reformista⁵⁸². Cabendo destacar que, até então, a camadas despossuídas encontravam-se impossibilitadas de interferir nos rumos da coisa pública.

Coincidentemente, após a ebulição de algumas revoltas e greves, com a mobilização e organização de setores da classe operária, principalmente na Europa, barreiras ao direito de voto relativas à renda começaram a cair, havendo por conta de tais lutas uma democratização do sistema, a institucionalização de novos atores, demandas e interesses.

Há uma explicação sobre esse processo feita por Acemoglu e Robinson⁵⁸³, segundo a qual as classes dirigentes, em tal período, viram-se diante de uma difícil decisão: ou

profundamente imbricado na própria perspectiva de superação do capitalismo pelo processo de uma revolução proletária. Assim, o diagnóstico marxista de que o capitalismo já estaria em seu fim por produzir ele próprio as condições de sua superação, bem como por se tratar de um fenômeno histórico já observável em sua totalidade, é processo similar ao realizado por Schmitt com relação ao liberalismo enquanto sistema de ideias. Cf. SCHMITT (1998).

⁵⁸¹ O Papa Leão XIII escreveu em 1891 a encíclica *Rerum novarum*, opondo-se à ideia de luta de classes e conclamando à união em torno de deveres de fraternidade coerentes com a noção de que todos os seres humanos são filhos de Deus. Para além disso, definiu a propriedade privada como natural e legitimada pelo trabalho, além de estabelecer balizas relativas a deveres morais dos patrões e dos empregados, defendendo ainda noções como a organização em sindicatos. Cf. LEÃO XIII. *Rerum novarum*: sobre a condição dos operários. Vaticano, 15 maio 1891. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html. Acesso em: 20 mar. 2018.

⁵⁸² Cf. BARROS (2000).

⁵⁸³ Cf. ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. Why did the West extend the franchise? Democracy, inequality, and growth in historical perspective. *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford, v. 115, n. 4, p. 1.167-1.199, 2000. Existem outros “considerandos” que podem ser colocados na análise. Aidt e Jensen, partindo do modelo de Acemoglu e Robinson, pontuam que a extensão do sufrágio se deu sob a ameaça de revolução, porém analisam a questão considerando os movimentos revolucionários externos, que alertam as elites sobre possíveis desdobramentos em seus países. Os autores consideram que movimentos revolucionários externos aumentam o risco de revolução nos países, incluindo na análise fatores como proximidade linguística e geográfica, além de relações bilaterais de comércio. A questão da guerra também é considerada pelos autores como relevante para fins de extensão do sufrágio. Tais fatores influiriam sobremaneira no aspecto causal da extensão do sufrágio. Isso tudo porque há uma série de países em que a extensão operou-se sem que tenha havido o perigo revolucionário interno. Cf. AIDT, Toke Skovsgaard; JENSEN, Peter S. Workers of the world, unite! Franchise extensions and the threat of revolution in Europe, 1820-1938. *CESifo Working Paper Series*, Munich, n. 3.417, apr. 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1824179>. Acesso em: 17 mar. 2018. Przeworski assinala que a extensão do sufrágio situa-se em dois panoramas, diante desse contexto de temor de revolução: ele pode ter sido conquistado por meio de pressão e engajamento revolucionário, ou pode ter sido dado pelas elites políticas em uma ação estratégica de cálculo eleitoral. O autor considera que a redução dos elementos censitários e a

estendiam o sufrágio permitindo que movimentos operários se organizassem e adentrassem na arena política, implementando, com isso, políticas redistributivas, taxaço progressiva, dentre outras; ou então denegavam tal extensão e, com isso, sujeitavam-se ao risco de uma revolução proletária, caso em que teriam tais classes dirigentes muito mais a perder. Já para os movimentos operários, a equação e a escolha são colocadas de maneira diversa. Tais movimentos podiam dispensar a extensão e tentar a revolução, que por seu turno poderia fracassar, além do eventual custo humano e produtivo da solução cruenta; ou então aceitar participar institucionalmente do jogo político, limitando, todavia, o alcance de suas pretensões, mas dando a elas alguma segurança jurídica para tais políticas de melhoria das condições sociais no longo prazo⁵⁸⁴.

Nesse sentido, a ideia de Acemoglu e Robinson é a de que a democratização acarretava a celebração de compromissos de longo prazo relativamente às políticas redistributivas, o que não ocorreria caso somente políticas sociais fossem implementadas, sem que os setores populares tivessem acesso à participação na arena política⁵⁸⁵. Tal perspectiva se justifica, pensando-se que a participação das classes desfavorecidas no cenário político poderia atuar como um “veto”⁵⁸⁶ a eventuais retrocessos em tais políticas. O exemplo ilustrativo utilizado é o caso alemão, em que a concessão de benesses no plano social, com o reconhecimento de direitos sociais e econômicos, retardou a extensão do sufrágio e o surgimento de partidos operários e de massa. A conclusão é que países que

extensão do direito de sufrágio às camadas pobres se deram em razão de pressão de classe, de riscos revolucionários, aos quais as elites resistiram até onde puderam, somente cedendo diante do risco concreto de ruptura. Com relação ao voto feminino, ele não observa tais elementos (com exceção dos Estados Unidos e Inglaterra, diante do grande papel dos movimentos feministas), apontando no sentido de um cálculo eleitoral de probabilidades relativamente a quem receberia o apoio de tal setor da população, o que justificaria a variância ideológica com relação aos partidos que realizaram tal extensão. Com relação à guerra, a extensão do sufrágio como forma de manter o povo engajado no dever cívico, para Przeworski não se compatibiliza com os dados históricos, que demonstram que tal extensão é posterior às guerras. Cf. PRZEWORSKI (2009).

⁵⁸⁴ Cf. ACEMOGLU; ROBINSON (2000). Outra perspectiva possível para o fenômeno seria a de que as elites realizam a extensão do sufrágio de modo a limitar as possibilidades de mudança. Ou seja, além de reduzir o perigo revolucionário ao trazer o dissenso para o interior do sistema, consequentemente as mudanças deveriam ser negociadas e limitadas pela forma jurídica. Com isso, além de operar a redução dos perigos revolucionários se obteria uma solução compromissária e moderada pela institucionalidade, com seus aspectos inerentes, como separação de Poderes, róis de direitos, dentre outros. Descrevendo processo similar, mas focado na questão do direito de greve, cf. EDELMAN, Bernard. *A legalização da classe operária*. Coordenação e tradução Marcus Orione. São Paulo: Boitempo, 2016.

⁵⁸⁵ Cf. ACEMOGLU; ROBINSON (2000). Nesse particular, a noção de políticas de bem-estar social funcionaria como uma condição de manutenção da estabilidade do próprio sistema, haja vista que o atendimento das necessidades básicas se prestaria a manter as expectativas dentro do sistema e afastar questionamentos, servindo como critério de legitimação e manutenção do exercício do poder dentro do próprio sistema. Relativamente à questão da luta de classes, Kelsen considera a arena democrática apta ao processamento de tal conflito, justamente por enfatizar sua natureza pacífica. Cf. KELSEN (2001, p. 67-78).

⁵⁸⁶ Trata-se de algo similar à perspectiva de um veto de classes, tal qual havido em Roma. Cf. BARROS (1987).

não exercitavam políticas de bem-estar social estenderam o sufrágio antes dos países que as praticavam. O argumento central⁵⁸⁷ dos autores é no sentido de que o perigo revolucionário foi o motivo determinante para que o sufrágio fosse estendido às camadas sociais economicamente mais vulneráveis.

O caso brasileiro, como mencionado, é um tanto quanto peculiar com relação à extensão do sufrágio⁵⁸⁸, pois os elementos censitários já haviam sido derrubados com a Constituição de 1891, no entanto o sistema eleitoral era marcado pelo voto de cabresto, pela venalidade, pela baixa participação, além da exclusão das mulheres e de alguns outros setores sociais. O Código Eleitoral de 1932, ao menos formalmente, acabou por representar uma moralização do sistema, um dos compromissos do movimento que liderou a Revolução de 1930, com o estabelecimento de salvaguardas à preservação da verdade eleitoral, como voto secreto, cabine indevassável, voto feminino, dentre outras garantias, buscando mecanismos de preservação da verdade eleitoral.

No entanto, tais modificações não se operaram substancialmente pela força dos movimentos operários que se organizavam exigindo a universalização do sufrágio e melhoria de suas condições. Até mesmo porque o Brasil ainda era um país predominantemente rural, mas em processo de urbanização, o que certamente não impõe a ausência de movimentos operários, ou reduz sua importância, tanto que a primeira greve no país data de antes de 1920. No entanto, o que foi determinante para a alteração do sistema eleitoral foi o conflito e a cisão entre as oligarquias que assumiram o poder em 1930 e as oligarquias que haviam governado até então. De modo que as reformas eleitorais de 1932 se deram com vistas a eliminar, ou ao menos limitar, as bases institucionais pelas quais a Primeira República se mantinha funcionando⁵⁸⁹⁵⁹⁰.

⁵⁸⁷ Tal argumento, muito embora se pautem em uma redução das variáveis de um complexo processo social e político, muito auxilia na contemplação do quadro que culminou na alteração do *status quo* relativamente aos direitos políticos. Além disso, é contundente para explicitar que a extensão dos direitos políticos não ocorreu por um processo de iluminação das elites políticas na efetivação plena dos valores de liberdade e igualdade professados pelo liberalismo clássico; ao contrário, evidenciado o descompasso temporal entre a extensão do sufrágio e a consagração dos direitos individuais de liberdade, o argumento de tensão e organização dos movimentos sociais melhor explica tal quadro e sua consequência: o constitucionalismo social.

⁵⁸⁸ Os elementos impeditivos para o voto de analfabetos somente foram retirados em 1985, de modo que, apesar da inexistência de elementos censitários desde 1891 e de elementos de restrição para as mulheres desde 1932, somente em 1985 se universalizou de fato o sufrágio, incluindo os analfabetos, que gradativamente tiveram seu número reduzido, mas ainda representavam parte ampla da população. Nesse sentido, cf. NICOLAU (2012).

⁵⁸⁹ Nesse sentido, cf. SILVA; SILVA (2015). Sobre o tema, ressaltando outros aspectos, cf. The politics of electoral reforms: the origins of proportional representation in Brazil and the Electoral Code of 1932. In: RENNO, Lucio; GORDIN, Jorge (ed.). *Institutional innovation and the steering of conflicts in Latin America*. Colchester: ECPR, 2016. Disponível em: http://dcp.fflch.usp.br/dcp/images/DCP-Docentes/ricci/DCP/docentes/paolo_ricci/Ricci-Zulini_Electoral_Code_1932.pdf. Acesso em: 3 fev. 2018.

Contudo, a reboque das alterações realizadas pelo Código Eleitoral, que regulou a eleição para a Constituinte responsável pela elaboração da Constituição de 1934, vemos surgir, tal qual operado nos demais países⁵⁹¹, a institucionalização das demandas sociais de trabalhadores, acarretando a positivação, em sede constitucional, de ditames de conteúdo social e não meramente liberal clássico. Seguindo a trilha iniciada pelas Constituições do México de 1917 e de Weimar em 1919⁵⁹², tratou-se de importante inovação, que nunca mais deixou de integrar as Constituições brasileiras⁵⁹³.

As elites políticas das revoluções burguesas não desejavam a presença e a participação popular maciça nos núcleos de poder do Estado, fazendo declarações de igualdade sem qualquer pretensão quanto à concretização material de tais valores, diante de concepções elitistas de cidadania. No entanto, com o passar do tempo e com a dinâmica dos fatores sociais, as gerações foram se sucedendo e, com isso, as declarações de direitos – álibis retóricos das elites de outrora – passaram a ocupar um lugar no imaginário das novas elites políticas que chegavam ao poder⁵⁹⁴, exercendo um papel ideológico

⁵⁹⁰ Recorde-se que os sindicatos faziam parte do projeto de poder de Vargas, minando as bases de sustentação da Primeira República. Nesse contexto, os direitos sociais insculpidos na Constituição de 1934 fizeram parte, como salienta Gomes, de uma estratégia preventiva acerca da luta de classes. Tanto que o relator de tal trecho na Constituinte era um deputado classista dos empregadores. Tratava-se de uma leitura em um contexto de um país ainda eminentemente rural, mas em que o capital industrial já buscava vocalizar suas próprias demandas. Cf. GOMES (1978). Portanto, nesse contexto o constitucionalismo social representou algo umbilicalmente ligado a conflitos dentro das elites políticas e econômicas, mas que também era resultado das ideias disponíveis para as elites políticas à época. De qualquer forma, embora tenha resultados similares em termos de institucionalização de dissensos e proteção constitucional a políticas de bem-estar, o quadro brasileiro se distingue do narrado por Acemoglu e Robinson, justamente porque na narrativa de tais autores a extensão foi posterior à organização de movimentos operários que geraram partidos de massa. Cf. ACEMOGLU; ROBINSON (2000).

⁵⁹¹ A Constituição de 1934 previa a representação funcional de categorias profissionais, tal qual a Carta de Weimar de 1919. Tal perspectiva, evidentemente, institucionalizava as demandas dos movimentos operários, impondo compromissos institucionais com relação a políticas de bem-estar social, ainda que no caso brasileiro se tratasse de uma questão atrelada ao próprio projeto de Vargas relativamente ao aparato sindical.

⁵⁹² É importante ressaltar que as elites que conduzem processos políticos em determinadas circunstâncias históricas também se encontram limitadas pelas ideias e instituições disponíveis. Nesse contexto, há mais esse aspecto influenciando as possibilidades de tais atores. Assim, considerando o cenário e o momento histórico, há certo padrão de reprodução de opções realizadas por outras experiências institucionais. Apontando para os limites em termos de ideias que são dadas às elites políticas, cf. HAY; WINCOTT (1998).

⁵⁹³ Todos os textos constitucionais posteriores ao de 1934 – os de 1937, de 1946, de 1967 e mesmo a Emenda nº 1 de 1969 – cuidaram de disciplinar os ditames relativos à ordem social e econômica. Contudo, nenhum cuidou da temática de forma tão sistemática, em termos de prestações positivas, como o de 1988, justamente por tratá-los como direitos fundamentais, no título relativo aos direitos e garantias fundamentais, garantindo inclusive instrumentos para que o cidadão possa exigir e questionar determinada prestação realizada pelo Estado. Ou seja, não somente declarou o direito, mas deu mecanismos para garantir e exigir o reforço a ele.

⁵⁹⁴ Rustow refere-se a tal aspecto como uma fase de habituação da democracia, ainda que o intuito originário não tenha sido tão popular. Uma fase na qual operava uma espécie de seleção darwiniana em favor de democratas convictos, em um primeiro plano entre os partidos comprometidos com a democracia e em outro plano entre as lideranças com tais compromissos internamente aos partidos. Cf. RUSTOW (1970).

relativamente à amalgama do conceito de Estado democrático de direito. Nesse sentido, ainda que as estruturas de poder sigam uma receita marcada em sua origem por concepções elitistas, estas dificilmente encontram lugar no que modernamente se concebe como Estado democrático de direito⁵⁹⁵.

Com o surgimento de partidos de massa e a institucionalização de demandas sociais, gerou-se um quadro propício para o surgimento da figura do constitucionalismo social, ou dos direitos fundamentais referidos como de segunda geração ou dimensão⁵⁹⁶, os direitos econômicos e sociais, formalizando uma espécie de pacto de classes⁵⁹⁷. A constitucionalização de tais direitos acabou por alterar substancialmente o papel que se imputava ao Estado, e com isso à lei, porquanto a atuação do Estado nas searas econômica e social se efetuava mediante a atuação concatenada de programas governamentais, que eram instrumentalizados por atos normativos. Daí porque Ferreira Filho⁵⁹⁸ imputa ao *welfare State* o papel de ter alterado a função da lei, do Estado e dos Poderes Executivo e Legislativo⁵⁹⁹.

Outro fato relevante nesse quadro é a ocorrência de duas guerras mundiais e a Guerra Fria, fatores que alteraram profundamente o comportamento do Estado relativamente aos processos econômicos. Nas duas primeiras, o Estado passou a atuar com forte dirigismo relativo às forças econômicas, de modo a que a economia sustentasse os conflitos; já na Guerra Fria, as economias nacionais buscavam a integração e a expansão, de sorte que os processos ocorridos nas guerras anteriores, de superação do *laissez-faire*, tidos como exceção, tornaram-se a regra. Com isso, o desenvolvimento econômico do Estado e da sociedade, com a expansão de sua economia, de acordo com Comparato

⁵⁹⁵ Rancière, nesse particular, destaca que a democracia, o sufrágio universal, é algo surgido a partir das oligarquias, mas que se insere em um processo constante de luta popular e reconquista por parte das elites. Cf. RANCIÈRE (2006). Também é relevante o apontamento de Kelsen, no sentido de que os revolucionários se viam como herdeiros da democracia, mas não de uma democracia burguesa e sim da busca por uma democracia material, econômica. Cf. KELSEN (2001, p. 146-148).

⁵⁹⁶ A divisão dos direitos fundamentais em gerações é expediente usado para fins didáticos, e não álibi para obstar sua efetivação. Como pondera Barros, mencionando a divisão em gerações para fins didáticos, que tais gerações seguem um contínuo, havendo “uma geração contínua de direitos humanos, em que os direitos do indivíduo se tornam e se tornarão sempre mais direitos de todos os indivíduos, sempre mais difusos por toda a humanidade, pela força cada vez maior de sua comunidade”. Cf. BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos: o paradoxo da civilização*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 465.

⁵⁹⁷ A constitucionalização de tais disposições tem relevância por dar dignidade constitucional ao pacto, definindo-o como um compromisso fundamental no mesmo documento que define a arena institucional de disputas. Com isso, legitima a institucionalidade para o atendimento das expectativas dos diversos grupos sociais, gerando incentivos para que a atuação se dê dentro dos contornos da institucionalidade e não fora destes.

⁵⁹⁸ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 146-150).

⁵⁹⁹ No mesmo sentido, cf. MORAES (2013, p. 127). Cf. também BARROS (1987).

deixou “de ser o produto aleatório do livre jogo das forças do mercado, para constituir-se em objetivo fundamental do Estado”⁶⁰⁰.

Desse modo, uma série de fatores, como a revolução industrial, o surgimento dos movimentos operários, a extensão do sufrágio, o surgimento dos partidos de massa, a ocorrência de grandes conflitos armados, acabaram por reformular o conteúdo da atuação do Estado, seus propósitos e o que dele se esperava. Assim, também o desenho tradicional das competências internas passou a ser revisto⁶⁰¹, porquanto o imediatismo de decisões concernentes a assuntos econômicos, planos de governo, aspectos que demandam urgência na maioria das vezes para que surtam os efeitos pretendidos, não mais poderiam sujeitar-se aos longos debates parlamentares, amplas concessões e às idas e vindas que marcavam o processo legislativo classicamente concebido⁶⁰². Um processo que, em suas feições clássicas, acarretava a proeminência do Legislativo na criação ou descoberta⁶⁰³ das normas, enquanto cumpriria aos demais Poderes uma função aplicadora submetida à legalidade e, portanto, à obra do legislador⁶⁰⁴.

Fato é que mesmo essa proeminência do Legislativo deita suas raízes em momentos históricos nos quais os Parlamentos eram o corpo representativo dos interesses da sociedade em contraposição aos do monarca⁶⁰⁵. Um corpo representativo e popular que atuava para limitar e submeter o poder absoluto ao império da lei, que no pensamento iluminista era a expressão da vontade da nação, manifestada pelos representantes, como produto da razão⁶⁰⁶. Com a plena submissão dos monarcas ao Parlamento e a emancipação da burguesia enquanto classe, o processo de racionalização dos procedimentos

⁶⁰⁰ Cf. COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 353, p. 14-33, mar. 1965.

⁶⁰¹ É importante destacar que, a despeito da gradual migração de competências para o Executivo, não se afasta a necessidade de que suas iniciativas encontrem respaldo no Legislativo. Dito de outro modo, a hipertrofia do Executivo, apesar de ter alterado as balizas em termos de concentração de poderes, não anulou a separação de Poderes.

⁶⁰² Esse ponto também faz parte das críticas feitas por Schmitt ao parlamentarismo, ao afirmar que os debates se tornaram mera formalidade. Cf. SCHMITT (1998). Cabe destacar que tal crítica é feita ao parlamentarismo e aos contornos do processo legislativo, com ênfase no gabinete, que eram contemporâneos a tal crítica, ou seja, na década de 1920. Um processo que se acentuou em boa medida, até mesmo pela maior utilização dos híbridos institucionais, aumentando a relevância do Executivo em sistemas anteriormente parlamentaristas.

⁶⁰³ Fala-se em descobrir, pois no surgimento do governo representativo a ideia era a de que o legislador não criava a norma, mas sim a descobria. Tratava-se de um processo altamente impregnado por concepções de direito natural na elaboração das leis, mas que nem por isso deixavam de ser um produto da razão. Sobre o tema, expondo a evolução do pensamento sobre o que seria a lei, cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 41-79).

⁶⁰⁴ Essa proeminência do Legislativo era, inclusive, um dos fatores considerados pelos federalistas na Convenção da Filadélfia para a defesa de um Poder Legislativo bicameral.

⁶⁰⁵ Kelsen salienta que naquele contexto o Parlamento representava a democracia possível contra a autocracia do monarca. Cf. KELSEN (2001, p. 45-52).

⁶⁰⁶ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 92).

parlamentares gerou uma tendência natural de concentração dos poderes no gabinete e na figura do primeiro-ministro⁶⁰⁷.

No sistema presidencial, por haver eleição para o Poder Executivo, é inegável que este se tornou tão representativo quanto o Legislativo⁶⁰⁸, de sorte que sua proeminência na concepção clássica de separação dos Poderes, desposada pelos federalistas, passou a ganhar novos contornos no curso da experiência institucional estadunidense, não demorando a despertar questionamentos. Tanto é assim que – como pontua Dahl⁶⁰⁹ –, ao justificar o veto a um projeto de lei haurido das maiorias congressuais, Andrew Jackson⁶¹⁰ afirmou que o fazia por ser o único representante de toda a nação, diversamente do que ocorria com os congressistas, que representavam apenas pequena parcela desse todo. Tal recurso retórico é interessante, afinal o presidente estadunidense é eleito, como já mencionado, pelo Colégio Eleitoral e não pelo voto direto.

É importante pontuar alguns aspectos que permeiam a relação entre os poderes constituídos. O presidente, de fato, tem o país inteiro como seu distrito eleitoral, sendo dificultoso, quando ele é eleito diretamente, opor questionamentos à legitimidade democrática de suas escolhas. Além disso, o fato de ter grande visibilidade nas campanhas eleitorais por todo o país e ampla gama de responsabilidades acaba por torná-lo a figura central relativamente aos rumos tomados pelo país, tanto institucionalmente, com a evolução da arena de ingerência do Executivo na seara legislativa, como no imaginário popular, onde passa a ser o fiador dos sucessos e fracassos obtidos no período.

Desse modo, apesar de a concentração de poderes no Executivo desencontrar-se com o desenho originalmente pretendido pelos pais fundadores do governo representativo, é inegável, e sem volta, que nos dias atuais o Executivo tem proeminência na condução da

⁶⁰⁷ Moraes salienta essa tendência, apontando a constitucionalização dos ritos e o surgimento de regimes mistos (semipresidenciais) como consequências desse processo. Cf. MORAES (2013, p. 65-72).

⁶⁰⁸ Kelsen assinala que a democratização relativamente à ordem jurídica enquanto ordem coercitiva deve ocorrer na criação e não na execução de tal ordem. Desse modo, a ordem acaba por englobar elementos até mesmo de teor autocrático no plano da execução, mas com vistas justamente a preservar o próprio conteúdo democrático da ordem criada. Cf. KELSEN (2001, p. 79-85). Tal entendimento se conforma à defesa de Kelsen relativamente ao parlamentarismo enquanto sistema mais democrático, chegando a afirmar, inclusive, que a própria noção de separação de Poderes (no sentido do presidencialismo) não é essencialmente democrática, existindo contemporaneamente nas democracias não por razões democráticas e sim por motivos históricos. Cf. KELSEN (2005, p. 403-404). Em termos representativos, no entanto, não se pode desconsiderar que a presidência eleita em eleições diretas e livres, com sufrágio universal, possui um considerável grau de legitimidade democrática, tanto quanto o próprio Parlamento.

⁶⁰⁹ Cf. DAHL (2015, p. 69).

⁶¹⁰ Barros ressalta que Jackson foi o precursor da utilização do veto de forma mais livre, tendo em vista que seus antecessores somente se valeram de tal prerrogativa nos casos de inconstitucionalidade. Após sua presidência, muito embora os sucessores não se tenham utilizado do veto da mesma forma que Jackson, passaram a exercer tal poder de forma mais livre. Cf. BARROS (1987).

coisa pública⁶¹¹. E tal proeminência é fruto de um processo histórico de alteração das competências do Estado e do próprio Executivo⁶¹².

Nesse sentido, o Executivo, encarnado na figura do presidente, passou a ser a força motriz⁶¹³ da dinâmica da relação entre os Poderes e do encaminhamento das questões de Estado e de governo, além do polo de tensão das pressões e expectativas populares. Tal proeminência, somada ao fato de se tratar de um órgão singular, unipessoal, em termos diretivos, acaba por gerar uma excessiva personalização da Presidência da República⁶¹⁴. Há, assim, o constante risco de que figuras carismáticas posem de verdadeiros salvadores⁶¹⁵, com promessas das mais variadas para o encantamento do eleitorado, que, numa espécie de “sebastianismo” moderno, busca a cada ciclo eleitoral um salvador⁶¹⁶ da República⁶¹⁷, o responsável por expiar os males que soçobram o moribundo Estado nacional.

A personificação da Presidência no presidente é também reflexo, como apontado, da migração gradativa de competências para o Executivo. Nesse contexto, como apontado por Barros⁶¹⁸, a concentração de poderes legislativos no Executivo se deu por três possíveis vias. A primeira é a via política, na qual, sem haver ruptura, operou-se uma legitimação institucional da agregação de tais poderes no âmbito do Executivo, tendo como exemplo o caso estadunidense, no qual o presidente, sob a égide de uma Constituição do período liberal, viu seus poderes legislativos crescerem com apoio jurisprudencial. A segunda é a

⁶¹¹ Tal aglutinar de competências no Executivo desdobra-se, em sentido genético, a partir do poder regulamentar, perpassando a expansão do cabimento da regulamentação diante de leis cada vez mais genéricas, até o surgimento de poderes legislativos diretos, delegação legislativa, poderes de alteração unilateral da ordem jurídica, bem como apresentar propostas de emenda à Constituição. Tal é, de forma bem sintética, o caminho trilhado pelo Executivo em seu processo hipertrófico. Com detalhes sobre a questão, cf. BEÇAK (2005).

⁶¹² Um quadro que remonta ao Império no caso brasileiro, tratando-se de um longo processo e de difícil desfazimento. Sobre o tema, cf. BEÇAK (2005).

⁶¹³ Cf. MORAES (2013).

⁶¹⁴ Duverger menciona que a excessiva personalização gera uma aura na ordem do simbólico, transformando o chefe, o líder, para além de uma pessoa, em um símbolo, um mito, que no extremo acaba se transformando em um mote utilizado para ordens, ou seja, uma instituição. Cf. DUVERGER (1957, p. 207-211).

⁶¹⁵ Sartori denomina de “videopolítica” as campanhas televisionadas, com inserções curtas, e pontua que com elas se produz algo profundamente deletério, tendo em vista que amplificam populismos e demagogia, além de fornecer todas as bases para que surjam *outsiders* do cenário político, gerando um conflito entre os Poderes. Cf. SARTORI (1993).

⁶¹⁶ Essa caracterização do candidato como salvador, como fiador de um projeto de renovação e de mudança, aquele que representa o novo ou mesmo o resgate dos valores importantes e tradicionais de outrora, é notada desde os *jingles* eleitorais até a fala dos candidatos, bem como em sua reprodução por seus eleitores e partidários. Mas frases de efeito não resolvem problemas concretos; observar as questões institucionais, no entanto, pode oferecer pistas e caminhos para possíveis soluções de tais problemas.

⁶¹⁷ Essa renovação da busca pelo salvador é justamente objeto de crítica por Scantimburgo. Cf. SCANTIMBURGO (1969).

⁶¹⁸ Cf. BARROS (2000).

via revolucionária, na qual houve uma ruptura da ordem vigente e os poderes se concentraram, tendo como exemplo o caso de Vargas, que governou por meio de decretos do governo provisório em um primeiro momento e por decretos-leis sob a égide da Constituição de 1937. A terceira via é a via evolutiva, na qual inovações no instrumental normativo foram sendo feitas para atender às necessidades que foram surgindo, podendo-se mencionar nesse rol a lei delegada.

Do equilíbrio funcional e estático dos Poderes, no qual o Estado era de direito no plano formal e liberal no conteúdo, o paradigma passou a ser outro, em razão da concentração de poderes e competências no Executivo⁶¹⁹, da democratização e da institucionalização de demandas sociais. Assim, o Estado passou a ser democrático na origem de sua legitimação, social em seu conteúdo, mantendo, contudo, a forma de Estado de direito⁶²⁰.

Com isso, a relação entre os Poderes também se modificou; a lei perdeu a dignidade simbólica que ostentava, passando a ser instrumento de implementação de políticas compatíveis com as finalidades do Estado social⁶²¹, o que gerou inegável aumento no número de leis aprovadas⁶²². Essa alteração do papel da forma jurídica, da institucionalidade e da lei é fundamental para a compreensão dos motivos pelos quais a elaboração da lei, enquanto ato complexo assimétrico no plano das casas legislativas e em

⁶¹⁹ Diante dessa concentração, Ferreira Filho alerta para o risco de uma tirania do Executivo, cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 37-38). Barros pontua que em verdade vivemos em um “presidentismo”, uma deturpação do sistema presidencial caracterizada pela hipertrofia do Poder Executivo, cf. BARROS (2000).

⁶²⁰ Cf. BARROS (2000).

⁶²¹ Deve-se mencionar, nesse particular, que com a evolução do constitucionalismo cada vez mais os róis de direitos fundamentais dos textos constitucionais se alongaram. Cada vez mais estruturas internacionais de proteção a tais direitos foram desenvolvidas, gerando compromissos de concreta efetivação de tais medidas por parte dos signatários, sob pena de condenações em sede de controle de convencionalidade, além de outras possíveis sanções. A obrigação no fornecimento de uma proteção eficiente a tais direitos implica, decerto, a realização de complexos processos, quando estes não são autoaplicáveis. Processos que principiam na seleção, em sede eleitoral, de propostas concernentes às prioridades de determinadas gestões; posteriormente seguem em sede administrativa com a elaboração de estudos e desenhos institucionais para a implementação de determinadas políticas, culminando em propostas de alteração do *status quo* normativo, chanceladas e alteradas pelo Legislativo e posteriormente regulamentadas pelo Executivo. Políticas públicas para a efetivação de tais direitos pressupõem fontes de custeio, metas, destinatários, dentre tantas outras coisas. Trata-se de um nuançado processo para a efetivação de direitos fundamentais e que necessariamente pressupõe o processo legislativo. Justamente por ser pela via da lei que se normatizam e se elaboram os ditames primeiros de concretização de uma política pública, é que posteriormente pode vir a ser, e certamente o será, objeto de regulamentação mais amiadada. No mais, a fonte de custeio de dada política (ou mesmo do Estado como um todo) tem sua origem principal em receitas tributárias, que pressupõem leis de regências, normatizando as relações jurídico-tributárias, que por seu turno pressupõem o processo legislativo. Em essência, o processo legislativo é fundamental em suas balizas para que o Estado de direito, em suas contemporâneas e complexas missões, alcance algum grau de sucesso em seus propósitos de atender às demandas da população. E tudo isso pressupõe a inter-relação dos Poderes Executivo e Legislativo operando plenamente na seara legislativa.

⁶²² Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 34-35). No mesmo sentido, cf. MORAES (2013, p. 194).

relação aos Poderes, é justamente o gargalo em que o conflito⁶²³ entre os Poderes se evidencia, no desenrolar de uma relação⁶²⁴ matizada pela questão político-partidária.

O processo legislativo acaba por definir quais são os órgãos importantes para o deslinde das questões, quem tem voz, quem tem condições de obstrução, o que cabe a cada um. Existem questões que podem ser resolvidas unilateralmente pelo Executivo, existem questões que podem ser resolvidas unilateralmente pelo Legislativo, existem questões de competência exclusiva do Congresso Nacional em deliberação conjunta das casas legislativas, existem questões de competência de cada casa e outras que podem ser objeto de delegação *interna corporis*. A disciplina normativa desse cenário perpassa as balizas constitucionais do processo legislativo⁶²⁵, bem como as infraconstitucionais e também as normas regimentais.

Diante da evidência de que as relações entre os Poderes ostentam certo grau de conflito, que pode oscilar desde as dificuldades na aprovação da agenda de governo⁶²⁶ até o encaminhamento de um processo de *impeachment*, a compreensão do plano jurídico-formal⁶²⁷ de tais relações é dimensão fundamental na própria análise do presidencialismo ora empreendida⁶²⁸. Isso porque permite compreender os contornos dogmáticos da relação

⁶²³ Cabe aqui reiterar a perspectiva de que o conflito entre os Poderes é uma reprodução mediada dos conflitos sociais havidos entre os diferentes grupos e seus interesses.

⁶²⁴ Essa relação entre os Poderes, como visto, em diversos momentos de nossa história institucional recente tangenciou entre o imobilismo de uma separação estática dos Poderes e a cooptação como ato último da proeminência da vontade do Executivo.

⁶²⁵ Menciona Kelsen que a Constituição em sentido material consiste nas regras que regulam a criação de outras regras. Cf. KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 182. Daí porque, como documento fundamental de limitação do poder, a relação entre os poderes no seio do processo legislativo estrutura-se a partir do desenho constitucional. Tendo a Constituição, nesse contexto, o papel fundamental de regular os antagonismos entre os diferentes grupos sociais, mediando-os institucionalmente a partir das promessas e compromissos de longo prazo constantes de seu texto, preservando direitos e impondo programas de mudanças, balizando com isso a atuação dos poderes constituídos.

⁶²⁶ Tendencialmente os governos eleitos se propõem a adotar medidas específicas em áreas sensíveis, dando ênfase na resolução de problemas encampados por suas promessas feitas para obtenção de votos dos eleitores. Não que tais propostas destoem dos propósitos insculpidos no texto constitucional, tendo em vista a própria amplitude crescente das competências do Estado à luz das próprias declarações de direitos. Mas fato é que a adoção de uma dada política pública visando atender determinado setor, para além das demais que tentam abarcar todas as demais áreas, insere-se na agenda do governo, pressupondo, como já dito, uma norma de regência, a estipulação de órgãos, fontes de custeio, dentre tantos outros fatores. Daí que necessariamente a agenda do governo, com suas prioridades, instrumentaliza-se por leis elaboradas por meio do processo legislativo.

⁶²⁷ Aqui se afigura interessante recordar Duverger, ao postular a importância dos parâmetros constitucionais para a definição da arena na qual se operará o jogo político. Argumenta o autor que a Constituição não pode ser dissociada da relação das forças políticas sobre as quais ela se aplica. Alegoricamente menciona que ninguém assiste a um jogo desconsiderando as regras de tal jogo. Cf. DUVERGER (1980).

⁶²⁸ Ferreira Filho menciona que, diante do grande contingente de estudos de Ciência Política, não deve o jurista contentar-se com a exegese das normas, mas sim “manter os pés na terra”, fazendo uso dos estudos produzidos em tal seara e deixando de descrever somente “castelos no ar”. Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 25). Desse modo, a discussão sobre o aperfeiçoamento de instituições deve compreender, para além de

entre os Poderes, verificando as fases do processo legislativo, as espécies normativas, órgãos e poderes envolvidos, além do fundamental papel dos partidos políticos, atuando internamente aos Poderes para corporificar os interesses que se propõem a representar.

Compreendendo a estrutura, melhor se compreenderão as possibilidades dos atores envolvidos. O recorte dogmático possibilita observar os mecanismos e instrumentos à disposição dos atores envolvidos em tal processo, além de definir a arena em que tal processo se desdobrará, arena cujo papel é estruturante em termos de definição dos padrões de comportamento concreto dos atores e agentes.

3.2 Processo legislativo

A exposição sobre a institucionalidade vigente se desdobrará de forma descritiva, ainda que com contornos de crítica em determinados pontos, até pela dificuldade em se fazer uma descrição absolutamente neutra⁶²⁹, visto que quem descreve acaba interpretando, mormente ao se cuidar de um tema nuançado em suas implicações políticas e em seus pressupostos.

seus contornos estruturantes, seu funcionamento concreto. Não que a estrutura normativa não seja relevante; de fato o é, por confinar as possibilidades de atuação dos agentes. Compreendê-la e confrontá-la com a descrição de seu funcionamento concreto possibilita a verificação dos gargalos e dos pontos eventuais de aprimoramento, e limites possíveis de mudança. Deste modo, o diálogo com a Ciência Política é proveitoso, considerando-se a profunda produção acadêmica no campo do neoinstitucionalismo sobre sistemas de governo em espécie e em perspectiva comparada, algo que tendencialmente enriquece o debate sobre instituições, por fornecer um cabedal amplo de dados e comparações. Neste particular, convém recordar ainda as lições de Hesse, no sentido de que, tendo em mente as limitações concretas da realidade, é possível a aplicação ótima da Constituição, ainda que nem sempre o elemento normativo deva ceder. Cf. HESSE (2009, p. 136-137). Compreender os gargalos concretos permite o aprimoramento institucional, para que a própria efetivação dos comandos constitucionais opere com menos entraves. Cabe destacar que alterações institucionais não significam menor proteção a direitos, mas simplesmente reajustes nas esferas de atuação dos órgãos e poderes envolvidos em tal tarefa. Pensar em tais termos cuida menos do “o quê” (direitos que demandam proteção e não devem ceder, mas impor seus comandos à realidade) e mais sobre o “como” (relações institucionais e entre poderes voltadas para o delinear de políticas direcionadas à proteção dos direitos e efetivação dos comandos constitucionais).

⁶²⁹ Kelsen salienta que a adoção de uma perspectiva relativista não implica, em verdade, a inexistência de valores; ao contrário, implica a possibilidade de coexistência de outros, justamente por não tomar nenhum deles em termos absolutos ou metafísicos. Cf. KELSEN (2001, p. 382-383, nota 70). Assim, a busca por uma abordagem razoavelmente neutra não implica a ausência de valores (até por serem inexoráveis na existência humana), mas sim não tomá-los de forma absoluta. Valores sempre existirão; a questão é admitir a coexistência de outros. Nesse contexto, o próprio sentido de Constituição como marco fundamental das disputas e que não entra na disputa é uma assunção dogmática e normativa, mas que se estabelece segundo parâmetros teóricos e embasamento doutrinário acerca do que é a Constituição. Nesse particular, Weber aponta que a doutrina jurídica somente pode informar quando determinadas interpretações são convencionalmente tidas por obrigatórias. Cf. WEBER (2004b, p. 19). O componente convencional nesse contexto explicita a noção de validação a partir das teorizações consolidadas. Assim, considerando o sentido teórico de Constituição tomado na exposição, a perspectiva aqui é abordar descritivamente os ditames de direito positivo relativamente ao processo legislativo, justamente por encerrar elemento fundamental atinente ao desenho dogmático da relação entre os Poderes constituídos, partindo da descrição de dada institucionalidade e da produção acadêmica sobre ela.

A ideia substancial é pontuar as principais questões concernentes ao processo legislativo da maneira como conformadas pelo sistema jurídico na ordem constitucional vigente. Trata-se de exposição de ordem dogmático-descritiva, beneficiando-se de argumentos dotados de algum caráter histórico sobre a evolução de determinados institutos, mas que não se desnatura daquilo que se propõe a fazer: descrever dada institucionalidade.

O processo legislativo⁶³⁰ é a arena da relação entre os Poderes legitimados democraticamente⁶³¹. Como todo processo, engloba uma sucessão de atos que são aglutinados em fases, mas que neste caso têm por escopo a produção de normas que inovam no sistema jurídico⁶³², fornecendo uma regulamentação para certa situação do plano fático, direta ou indiretamente, criando órgãos ou alterando os existentes,

⁶³⁰ Tal nomenclatura é criticada por Ferreira Filho, que lhe aponta a inconsistência sob o fundamento de que tal seção do capítulo correspondente ao Poder Legislativo não englobaria somente a lei, mas também os decretos legislativos e as emendas à Constituição, sendo impróprio o termo “processo legislativo” enquanto gênero. Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 211).

⁶³¹ Refere-se aqui ao aspecto da democracia no sentido de legitimação de um núcleo de poder a partir de um processo eleitoral livre. Tal legitimidade democrática decorrente do sufrágio não é algo dado aos membros do Poder Judiciário. Esta era uma preocupação já revelada desde os artigos federalistas. É que, diante da peculiar função de julgar, as habilidades nela pressupostas não são questões que se compatibilizam bem com a ideia da legitimação democrática do voto, mormente no contexto de exercício contramajoritário da jurisdição constitucional. Em termos retóricos há como defender que a indicação, por exemplo, de ministros da Suprema Corte é democrática por se realizar pelos órgãos democraticamente legitimados. No entanto, apesar da inter-relação pressuposta entre Executivo e Senado em tais casos, dando alguma chancela democrática à escolha, a legitimação última reside na atuação em conformidade com as balizas constitucionais, uma legitimação que reside no desenho institucional dado ao órgão pelo Constituinte originário, um desenho que pressupõe a fundamentação das decisões e os limites constitucionalmente traçados para tal atuação. A legitimação do Judiciário, assim, é limitada a uma atuação dentro das balizas do sistema. Como pontua Eros Grau: “[...] o intérprete está vinculado pela objetividade do direito. Não a minha ou sua justiça, porém o direito. Não ao que grita a multidão enfurecida, de porretes na mão, mas ao direito”. Cf. GRAU, Eros. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 20. Tal aspecto é relevante, considerando que em tempos recentes nota-se a busca de alguns magistrados de fundamentos em um pretenso “clamor das ruas”, algo que destoa completamente das próprias balizas institucionais que legitimam a atuação dos membros de tal poder. Sobre o tema, cf. também AZEVEDO (2018). Abordando a questão dos modelos de seleção de magistrados e aspectos sobre a eventual legitimação e adequação para fins de jurisdição constitucional, cf. LEAL, Roger Stiefelmann. A convergência dos sistemas de controle de constitucionalidade: aspectos processuais e institucionais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 57, p. 62-81, 2006. p. 62-81. Cabe aqui também recordar Kelsen, no sentido de que, para a preservação do caráter democrático relativo à criação da norma, sua execução (aí incluída a atividade judicial) deve estar jungida à legalidade, como critério de preservação da própria democracia. Cf. KELSEN (2001, p. 79-85).

⁶³² O processo legislativo cria normas que não podem colocar-se de forma contrária à Constituição, pormenorizando, de certo modo, os ditames constitucionais. O mesmo se diga com relação aos regulamentos, mas na pormenorização dos ditames legais. O processo judicial, a seu turno, como observa Kelsen, é responsável pela criação de normas individuais para casos concretos, devendo colocar-se tal norma em compatibilidade com o próprio sistema escalonado em que se insere. É um processo de criação, mas também de aplicação dos estatutos existentes e mais gerais. Cf. KELSEN (2005, p. 195). Nesse contexto, o processo legislativo implica criação em um grau maior de liberdade, pelo nível de abstração de seus resultados, que são leis, enquanto o processo judicial, ainda que implique criação, inovação, está limitado à criação de normas individuais, aplicando os estatutos jurídicos existentes, ou seja, com menor grau de abstração e criação.

determinando condutas ou abstenções. Tudo isso em conformidade com a norma fundamental do sistema, até como condição de validade de seus próprios comandos. Como menciona Horta⁶³³, o processo legislativo não existe enquanto valor autonomamente considerado, sendo em verdade uma técnica a serviço de concepções políticas para a realização de fins do poder.

Diante da conformação sistêmica na qual se insere o processo legislativo, sua legitimação é pressuposta em duas ordens distintas. A primeira diz respeito ao órgão que elabora a regulamentação. Dado o ideal de autogoverno e de autonomia na produção de regras em um Estado tido como democrático e de direito, a pressuposição é a de que os órgãos que elaboram as regras são legitimados pelo mecanismo democrático, por disputas eleitorais competitivas⁶³⁴, nas quais há liberdade de concorrência e oposição, bem como sufrágio universal. A segunda diz respeito à noção de um sistema escalonado. É que a Constituição – como norma suprema que regula os processos políticos e o exercício do poder, fundando e estabelecendo os contornos do Estado – impõe ao regramento que lhe é inferior uma série de balizas, seja com relação ao conteúdo seja com relação à forma pela qual é produzido⁶³⁵. Diante de tais premissas, o processo legislativo terá um resultado válido, em sentido sistêmico, se os órgãos que nele atuam forem legitimados democraticamente e competentes nos termos da Constituição e se seu conteúdo material não contrariar as balizas constitucionais.

Os domínios da lei, referida como gênero, modernamente são amplos e albergam quase todos os meandros da vida social, mormente com a evolução das demandas dirigidas ao Estado, que passaram a depender de novos regramentos, novos instrumentos legais. A relação entre os cidadãos e o Estado permaneceu pautada por uma série de direitos e garantias que estruturam as relações sociais, jurídicas e econômicas do indivíduo e da coletividade.

⁶³³ Cf. HORTA (1989).

⁶³⁴ Przeworski e outros assinalam que a democracia é um sistema no qual “partidos perdem eleições”. Nesse sentido, a disputa eleitoral deve ser marcada por três características relativamente ao pleito: incerteza *ex ante*, irreversibilidade *ex post* e repetibilidade. Cf. PRZEWORSKI; ALVAREZ; CHEIBUB (1997).

⁶³⁵ É importante recordar, como salienta Barros, que nos idos do liberalismo clássico era a Constituição mero documento político, cuidando estritamente de uma relação básica entre governantes e governados; para tanto, continha uma separação estrita de poderes e uma declaração de direitos, os dois mecanismos tidos como indispensáveis para um texto constitucional. Cf. BARROS (2000). Nesse sentido, com o crescente volume de leis produzidas, ganha contornos de relevância o processo legislativo, mormente diante de extensos róis de direitos fundamentais que devem substancialmente balizar a atuação dos poderes constituídos. Muda-se com a evolução do próprio constitucionalismo a concepção de Constituição, que deixa de ser um documento eminentemente político para se tornar a condição de possibilidade da atuação de todos os órgãos e Poderes constituídos, o fundamento maior da legitimação. Uma legitimação que não só condiciona os conteúdos, mas também as formas.

Se o direito positivo estrutura as dinâmicas da vida social, se ninguém pode alegar seu desconhecimento e se ele é uma salvaguarda com relação ao arbítrio e abuso de poder, a lógica da necessidade de uma organização escrita da produção normativa fica bem evidente. Até mesmo para garantir certeza e previsibilidade relativamente aos padrões comportamentais impostos ou vedados pelas regras do sistema, ou mesmo com relação ao conteúdo jurídico das normas, algo intimamente ligado com a ideia de segurança jurídica.

O processo legislativo divide-se em fases⁶³⁶, havendo três momentos na elaboração de uma lei, que podem subdividir-se em tantos outros, a depender da disciplina constitucional do processo legislativo ou dos elementos considerados para fins de classificação. Basicamente, existe uma fase inicial, que deflagra o processo; uma fase de deliberação, com diversas fases internas, que constitui o conteúdo normativo da lei; e uma fase final, que impõe pelos canais institucionais a norma já pronta e acabada, tornando-a obrigatória.

Essa fase inicial é referida pela Constituição como iniciativa⁶³⁷. Ferreira Filho⁶³⁸ pontua que a iniciativa não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que o inicia, uma declaração de vontade, escrita e articulada, que se manifesta pela apresentação do projeto nas mãos da autoridade competente. Somente então se iniciam a deliberação, a instrução do projeto nas comissões, as emendas, dentre outras fases.

O regimento da Câmara, em seus artigos 111 e 112⁶³⁹, fornece as balizas procedimentais para a apresentação de projetos, destacando que estes devem ser apresentados em três vias, devem conter somente a enunciação da vontade legislativa e não podem disciplinar mais de uma matéria. Caso o projeto apresentado não preencha os

⁶³⁶ Barros divide o processo legislativo em três fases básicas: a introdutória, que cuida da iniciativa; a constitutiva, relativa às deliberações pelo Poder Legislativo e à sanção ou veto do Executivo; e a complementar, que é “integratória da eficácia da lei”, com a promulgação e a publicação. Esta última fase já é considerada como fora do processo legislativo por tal autor. Cf. BARROS (1987).

⁶³⁷ A iniciativa dada ao Executivo brasileiro é grande, tendo representado, estatisticamente, fator decisivo nos próprios diagnósticos de viabilidade do presidencialismo brasileiro, pelo menos ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000. No entanto, o quadro é de profunda hipertrofia do Executivo. Nesse contexto, Barros assinala a necessidade de redução da iniciativa dada ao Executivo, limitando-a, a exemplo dos Estados Unidos, à iniciativa indireta (a proposição pela via dos parlamentares de seu partido), justamente porque no contexto brasileiro a hipertrofia do Executivo caminhou lado a lado com a redução prática da ingerência do Legislativo. Cf. BARROS (1987).

⁶³⁸ Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 217).

⁶³⁹ Optou-se por trazer os requisitos preconizados no regimento da Câmara, considerando-se que a imensa maioria dos projetos de lei ou de outros instrumentos normativos inicia-se lá. Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. *Regimento interno*: Resolução nº 17, de 1989. Atualizado até a Resolução nº 12, de 2019. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2019. Sobre a questão estatística da participação do Senado nos projetos de iniciativa do Executivo, cf. FREITAS (2013).

requisitos formais, seu proponente deverá suprir-lhe as faltas para que, então, tenha início a deliberação.

Todos os parlamentares têm iniciativa legislativa, pensar o oposto seria justamente olvidar qual o papel do Legislativo na separação dos poderes. Ocorre, porém, que não são os parlamentares os únicos que podem iniciar o processo legislativo. A depender do tipo de norma que se elabora a iniciativa sofre variação. Exemplificativamente, os habilitados a apresentar proposta de emenda à Constituição não são os mesmos habilitados a apresentar projetos de lei ordinária ou complementar.

Para que seja formalmente adequada, a iniciativa de proposta de emenda à Constituição deverá ser subscrita por um terço, no mínimo, dos membros da Câmara ou do Senado, ou pelo presidente da República, ou então por mais da metade das assembleias legislativas dos estados-membros⁶⁴⁰. Já no caso do projeto de lei, seja complementar ou

⁶⁴⁰ A Constituição de 1891 dava a iniciativa a um quarto dos membros de cada casa, bem como a dois terços das assembleias legislativas, manifestados pela maioria de seus membros. O texto de 1934 estabelecia duas situações de emendas: a primeira era a que não cuidasse da estruturação política do Estado e a segunda era a que versasse sobre organização e competência dos Poderes. No primeiro caso, a iniciativa era de um quarto dos parlamentares de qualquer das casas, ou mais da metade dos estados, por suas assembleias em deliberação tomada por maioria. No segundo caso, a deliberação dependia da iniciativa de dois quintos dos membros de qualquer das casas, ou dois terços das assembleias dos estados, em deliberação tomada por maioria absoluta. A Constituição de 1937 reduziu a iniciativa ao presidente e à Câmara dos Deputados. Já o texto de 1946 retomou os ditames da Constituição de 1891: um quarto dos membros de qualquer das casas do Congresso, ou dois terços das assembleias estaduais por maioria. O Executivo somente passou a poder apresentar propostas de emenda a partir do AI-1. Na Constituição de 1967, poderiam apresentar propostas de emenda constitucional um quarto dos membros de cada uma das casas, o presidente e mais da metade das assembleias manifestadas pela maioria de seus membros. A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 suprimiu a possibilidade de apresentação de emendas por parte das assembleias estaduais e aumentou para um terço o número de parlamentares necessários para apresentação de emendas. Como se nota, nesse particular a Constituição de 1988 manteve a estrutura herdada da ditadura militar. Cf. BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Rio de Janeiro, DF, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 26 mar. 2018; BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Rio de Janeiro, DF, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 26 mar. 2018; BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro, DF, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 26 mar. 2018; BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Rio de Janeiro, DF, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 26 mar. 2018; BRASIL. *Ato institucional nº 1, de 9 de abril de 1964*. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Rio de Janeiro, GB, 9 abr. 1964a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em: 28 out. 2018; BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 15 mar. 2018; BRASIL. *Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 28 maio 2018; BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

ordinária, a iniciativa cabe a qualquer membro do Congresso Nacional, bem como às comissões, da Câmara, do Senado ou do Congresso. A Constituição Federal de 1988 também atribuiu iniciativa ao presidente da República, ao STF, aos tribunais superiores, ao procurador-geral da República e aos cidadãos⁶⁴¹.

Como se nota, a legitimação no que toca à matéria constitucional é mais restrita, algo justificável diante das perspectivas de estruturação e estabilidade que permeiam a noção de Constituição enquanto documento solene, rígido em sua natureza simbólica e em seu processo de alteração. Agora, no que toca à possibilidade de apresentação de projetos de lei, nota-se considerável amplitude de sujeitos institucionalmente habilitados. Nenhuma outra Constituição brasileira estabeleceu um rol tão amplo de sujeitos com capacidade de apresentação formal de projetos de lei. Mas, ainda que o rol fosse mais restrito, nada impediria que os projetos fossem apresentados informalmente aos congressistas representantes de determinadas pautas e tais projetos fossem por estes apresentados.

A iniciativa pode ser geral, quando não há nenhum tipo de vedação com relação aos autores legitimados a apresentar projetos; pode ser privativa, ou reservada, quando determinadas matérias são cometidas a determinadas autoridades pela Constituição, de modo que a inobservância acarreta sua inconstitucionalidade⁶⁴². Há também a iniciativa vinculada, quando a Constituição obriga determinado órgão à apresentação de dado projeto de lei. O exemplo referido por Ferreira Filho⁶⁴³ com relação a este último tipo é a

Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 mar. 2018.

⁶⁴¹ A Constituição de 1988 foi o primeiro a atribuir aos cidadãos a iniciativa para o processo legislativo. Em âmbito federal, a iniciativa popular, que compreende a elaboração de leis ordinárias e complementares, deve-se dar pela manifestação dirigida à Câmara dos Deputados de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco estados, com não menos de três décimos dos eleitores de cada Estado. A iniciativa popular nos estados tem sua regência cometida a uma lei, enquanto nos municípios a iniciativa deve ser subscrita por não menos de cinco por cento do eleitorado. Cabe, no mais, destacar que o STF, por maioria, decidiu que os estados podem estabelecer iniciativa popular para a reforma de suas respectivas constituições. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 825/AP*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Requerente: governador do Estado do Amapá. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 27 jun. 2019c.

⁶⁴² Como dito anteriormente, a Constituição predetermina as balizas da elaboração de legislação ordinária, limitando os aspectos materiais e formais que estão sujeitos à conformação por parte dos Poderes constituídos. Nesse sentir, observando-se que o processo legislativo em suas fases vem tipificado pelo texto constitucional, consagrando ainda a iniciativa privativa em determinados tópicos, é natural que a inobservância da iniciativa privativa acarrete a inconstitucionalidade da lei. Se a lei é de iniciativa privativa de algum outro Poder ou órgão, como Judiciário e Ministério Público, maiores ilações não são necessárias quanto à inconstitucionalidade; contudo, quando a iniciativa violada é do Executivo, diante da sanção, questionamentos foram feitos sobre eventual convalidação. No entanto, o STF tem, atualmente, posição pacífica no sentido de que a sanção não tem o condão de convalidar vício formal de iniciativa. Relevante, portanto, observar-se a iniciativa privativa, porquanto a inobservância de um aspecto aparentemente singelo como este pode acarretar a integral nulidade da norma, independentemente de seu conteúdo. Sobre o tema, cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 237-242).

⁶⁴³ Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 218).

apresentação do orçamento federal, que deve obrigatoriamente ser realizada pelo Executivo, sob pena de, em não o fazendo, haver a configuração de crime de responsabilidade. Quando a matéria é reservada, a autoridade competente pode ou não apresentar o projeto; quando é vinculada, há a obrigatoriedade de apresentação.

As Constituições anteriores, desde 1934, já haviam assegurado ao Judiciário a possibilidade de propor ao Legislativo a criação e extinção de seus cargos; no entanto, a Constituição de 1988 foi além, tanto no que tange ao Poder Judiciário quanto com relação ao Ministério Público, que agora têm iniciativa, reservada no caso, para a apresentação de projetos de lei que cuidem de suas leis orgânicas, garantias a seus membros, estruturação de carreira, dentre outros aspectos relativos à auto-organização de tais instituições. Também têm competência para a elaboração de seus respectivos orçamentos, que são consolidados no orçamento federal em conjunto com os dos demais Poderes. Com relação a seus serviços auxiliares, podem propor ao Legislativo a criação e extinção de cargos. No mais, o Judiciário ainda pode propor ao Legislativo as leis de organização judiciária, fixando o número de membros dos tribunais, sua divisão, criação e extinção. Estas são previsões constitucionais que visam a assegurar a autonomia de tais instituições.⁶⁴⁴

Deve-se destacar, no entanto, que muito embora o artigo 61 da Constituição Federal mencione a iniciativa do procurador-geral da República, do STF e dos tribunais superiores relativamente a leis complementares e ordinárias, é de se entender que essa previsão refere-se às questões concernentes a tais órgãos⁶⁴⁵ e sua autonomia. Ou seja, não se trata de uma iniciativa geral e irrestrita, sob o risco de desnaturação do comando.

Com relação à iniciativa popular, trata-se de uma das formas de exercício da soberania popular⁶⁴⁶ e dá ao eleitorado a possibilidade de apresentação de projetos de lei ao Poder Legislativo, tanto em âmbito federal quanto estadual e municipal.⁶⁴⁷

Nenhuma outra Constituição anteriormente havia estabelecido a possibilidade do eleitorado se manifestar diretamente na apresentação de projetos de lei. Contudo, os

⁶⁴⁴ A questão vem disciplinada nos artigos 93, 96, 99 e 127, §§ 2º, 3º e 5º, da Constituição de 1988. Cf. BRASIL (1988).

⁶⁴⁵ Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 218).

⁶⁴⁶ O artigo 14 da Constituição elenca expressamente a iniciativa popular como uma das formas de exercício da soberania popular, conjuntamente com o referendo e o plebiscito, que são formas de consulta à população no processo legislativo, visando justamente a obter uma democracia participativa. Cf. BRASIL (1988). Kelsen chega a sugerir, no contexto do parlamentarismo, algumas reformas possíveis, como a utilização do referendo como forma de fomentar a influência popular sobre a formação da “vontade do Estado”, dentre outras, como limitação das imunidades e regras de fidelidade partidária. Cf. KELSEN (2001, p. 53-59).

⁶⁴⁷ Na Constituição federal, a iniciativa popular em âmbito federal vem regulada pelo artigo 61, § 2º; em âmbito estadual, como já dito, o Texto Constitucional remete à questão para a lei de regência, conforme artigo 27, §4º, enquanto na esfera municipal é disciplinada pelo art. 29, XIII. Cf. BRASIL (1988).

requisitos constitucionalmente impostos para tal atividade acabam tornando o processo um tanto burocrático e dificultoso⁶⁴⁸. No mais, é conveniente ressaltar que o fato de o projeto ter sua origem em iniciativa popular não obsta o oferecimento de emendas pelos parlamentares. Como se nota, apesar da amplitude relativamente à iniciativa legislativa, somente o Executivo e os congressistas possuem ampla legitimação para iniciar o processo legislativo de forma plena e sem maiores obstáculos.

Após a iniciativa, que inaugura o processo legislativo, tem início a fase de deliberação, com suas subfases⁶⁴⁹. Tal fase concentra-se substancialmente no Poder Legislativo, havendo participação do Executivo somente ao final. Trata-se, segundo Ferreira Filho⁶⁵⁰, da principal fase do processo legislativo, justamente por serem nela constituídas de fato as regras jurídicas novas que conformarão o conteúdo da norma em elaboração.

É evidente que um projeto de lei quando apresentado já contém a estrutura formal de norma jurídica⁶⁵¹; contudo, considerando os debates e a deliberação realizada pelo Poder Legislativo, é ali justamente que se aprimoram os comandos que serão encaminhados para sanção, ou veto, do Executivo.

Normalmente as deliberações, seja no plenário seja nas comissões, são tomadas por maioria relativa, isto é, por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros, salvo quando o quórum de deliberação for outro⁶⁵².

A Constituição prevê, em seu artigo 58, a existência de comissões no Poder Legislativo, cuja competência e constituição deverão ser disciplinadas no regimento da casa legislativa respectiva, ou então pelo ato de sua criação. Tais comissões,

⁶⁴⁸ Os requisitos numéricos de apoio do eleitorado, relativamente às esferas constitucionalmente previstas, já foram referidos em nota anterior. Cabe aqui a menção de que, por conta de tal aspecto burocrático, acaba sendo muito mais simples para tais projetos hauridos da sociedade civil a apresentação por meio de um parlamentar que endosse a ideia e apresente o projeto, também em uma espécie de iniciativa indireta. No mais, as próprias casas legislativas possuem canais de comunicação para o recebimento de sugestões de projetos de lei. No entanto, é óbvio o inegável *status* diferenciado, em termos retóricos e de pressão sobre o Legislativo, que gozará um projeto de lei oriundo da iniciativa popular. A prática, contudo, revela que não são projetos comumente encaminhados ao Legislativo.

⁶⁴⁹ Barros divide a fase constitutiva em duas subfases, uma congressional e outra presidencial, considerando os atos praticados pelo Congresso e pela Presidência na fase constitutiva. Cf. BARROS (1987).

⁶⁵⁰ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 233).

⁶⁵¹ Cabe aqui mencionar a possibilidade de um projeto apresentado não estar plenamente adequado em termos de técnica legislativa, seja qual for a origem do projeto – iniciativa popular ou mesmo do Executivo, ou então dos próprios parlamentares. Neste último caso, pode até parecer um contrassenso, mas não se pressupõe formação específica por parte dos parlamentares no que diz respeito a tal aspecto, daí porque há essa questão de adequação dos projetos em termos de técnica legislativa.

⁶⁵² Tal disposição consta do artigo 47 do Texto Constitucional: “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros”. Cf. BRASIL (1988).

constitucionalmente, têm a prerrogativa de convocação de autoridades e cidadãos para depor; também podem realizar audiências públicas, receber petições e reclamações sobre autoridades, apreciar planos de desenvolvimento e emitir pareceres. As casas legislativas também podem, por autorização constitucional, delegar às comissões a competência para discussão e votação de projetos de lei de competência do plenário, salvo se contra tal delegação *interna corporis* houver o recurso de um décimo dos parlamentares da respectiva casa legislativa.

A ideia de comissões temáticas especializadas no âmbito do Poder Legislativo decorre da perspectiva de que, pelo contato constante dos parlamentares com determinadas temáticas, haja vista não ser pressuposta nenhuma habilitação temática específica do parlamentar, haveria um grau de especialização dos parlamentares. A lógica é a de que, aumentando a qualidade das informações que seriam ponderadas na deliberação, consequentemente se melhoraria a qualidade da deliberação e do conteúdo normativo⁶⁵³.

O ponto, no entanto, é que por dois aspectos interligados essa perspectiva de especialização acaba prejudicada. O primeiro vem do fato de os deputados, embora possam participar de uma única comissão permanente⁶⁵⁴, não possuem limites com relação às temporárias, sendo que no Senado inexistente limitação alguma com relação a tal participação. Ou seja, pela participação em inúmeras comissões, a premissa de especialização pelo contato constante não é, em verdade, alcançada. Não bastasse isso, o segundo aspecto decorre da necessidade de que tais comissões guardem, em termos de representação, correlação com a proporcionalidade do plenário em termos partidários. Ou seja, a vaga na comissão é do partido e não do parlamentar, havendo casos inclusive de substituição de parlamentares em determinadas deliberações⁶⁵⁵. Com o que, também por isso, não se alcança a especialização pretendida.

⁶⁵³ Ferreira Filho afirma que foi justamente este o propósito das comissões permanentes no Congresso estadunidense. Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 155-158).

⁶⁵⁴ Ressalva-se, no caso da Câmara, o que dispõe o § 2º do art. 26 do Regimento Interno, justamente por excepcionar a regra da participação em mais de uma comissão permanente relativamente às Comissões de Legislação Participativa; de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; de Cultura; de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; de Direitos Humanos e Minorias; do Esporte; de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; de Turismo; de Integração Nacional; de Desenvolvimento Regional e da Amazônia; de Defesa dos Direitos da Mulher e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Cf. BRASIL (2019a). Não há tal tipo de vedação relativamente ao Senado, justamente por conta do menor número de membros, o que faz com que os senadores obrigatoriamente participem de mais de uma comissão.

⁶⁵⁵ Rememore-se, por exemplo, a troca de titulares da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara quando da votação da denúncia apresentada contra o presidente Michel Temer. Tal prática foi amparada pelo artigo 10, VI, do Regimento da Câmara. Cf. BRASIL. (2019a). Da mesma forma estipula o artigo 81 do Regimento do Senado. Cf. BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF, 22 dez. 2018a. Disponível

A temática afeta às comissões é relevante para o processo legislativo, principalmente para a fase deliberativa, por consubstanciar o que se denomina subfase de instrução do processo legislativo. Em que pese a possibilidade de delegação *interna corporis*, a função das comissões é a deliberação e elaboração de pareceres sobre a matéria de sua especialidade. A atuação das comissões é temática, de modo que determinado projeto deve, em tese, passar por todas as comissões com as quais seu tema guarde pertinência.

Os parlamentares podem apresentar emendas ao projeto em deliberação durante a fase de instrução, individualmente, por parlamentar, ou coletivamente, por grupo de parlamentares. Não há, no mais, nenhuma vedação com relação a emendas a projetos de lei de iniciativa reservada⁶⁵⁶. A única vedação existente na Constituição diz respeito à apresentação de emendas que impliquem aumento de despesas nos projetos de iniciativa do Executivo, excepcionadas aquelas que podem ser realizadas pelos parlamentares no orçamento anual⁶⁵⁷, com remanejamento de recursos.

Ademais, é vedada a apresentação de emendas que cuidem de matéria diversa da proposição que é objeto de deliberação, ainda que a prática demonstre certa relativização com relação a tal vedação⁶⁵⁸. No mais, os titulares extraparlamentares de iniciativa podem

em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 14 mar. 2018.

⁶⁵⁶ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 231-233).

⁶⁵⁷ A vedação a emendas que impliquem aumento de despesas surgiu na Constituição de 1946, com alterações dadas pela Emenda constitucional nº 17 de 1965. Santos menciona que, sob a égide da Constituição de 1946, o Congresso tinha grande independência do Executivo em matéria financeira, com mais da metade de sua produção destinada ao encaminhamento de recurso aos redutos eleitorais dos congressistas, limitando um considerável ativo do Executivo para buscar apoio. Cf. SANTOS (2002). Outras facetas do orçamento serão analisadas mais adiante, cabendo consignar por ora que o orçamento é analisado por uma comissão mista de deputados e senadores, havendo um relator central e diversos relatores setoriais. O oferecimento de emendas ao orçamento, balizadas por limites constitucionalmente fixados, é um dos mecanismos utilizados pelo governo na manutenção de sua base, de modo que quem é do governo possui grande chance de ver executadas suas emendas apostas ao orçamento. Isto é fundamental para que os parlamentares possam levar recursos para suas bases eleitorais, prestando contas, “mostrando serviço”, relativamente ao seu mandato. Pelos menos essa era a circunscrição até a aprovação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015, que passou a prever percentuais de execução obrigatória das emendas individuais, reduzindo os poderes de barganha do Executivo na execução, com o que o governo viu-se obrigado a executar as emendas, sejam de governistas ou opositores, ainda que pudesse suscitar impedimentos de ordem técnica para obstar tal execução. Com a Emenda Constitucional nº 100 de 2019 também as emendas de bancada passaram a ser de execução obrigatória. Ademais, em caso de contingenciamento a execução deve ser equitativa, isto é, igualitária e impessoal, independentemente da autoria. No mais, também é relevante recordar que o argumento de troca de votos e apoio relativamente ao governo por parte de representantes de elites locais, que ao migrarem ou apoiarem a oposição ficam sem acesso a tais recursos, é uma espécie de reprodução do argumento de Leal relativamente ao coronel, de que este era sempre governista, não por falta de sentimento republicano, mas sim pelo ônus imposto à sua circunscrição caso fosse opositor. Cf. LEAL (2012). Cabe aqui ponderar que as linhas descritivas dos fenômenos são rigorosamente similares, naquilo que é comumente conhecido como clientelismo.

⁶⁵⁸ Historicamente, a aposição de emendas sem pertinência em textos legais relevantes foi realizada, a despeito de sua questionável adequação. Por tais razões, o presidente dos Estados Unidos ressentia-se de

apresentar mensagens aditivas aos seus projetos, realizando verdadeiras emendas ao projeto em curso⁶⁵⁹.

A fase de deliberação é dependente da conjugação das vontades das duas casas legislativas. Tal conjugação evidencia a natureza de ato complexo de tal deliberação, um ato complexo assimétrico pela ênfase dada à vontade da casa legislativa na qual o processo se inicia, que tem a prerrogativa de analisar as alterações realizadas pela casa revisora. Apesar de tal distinção feita entre casa iniciadora e casa revisora, não há alteração quanto ao rito interno de cada casa no que diz respeito à lógica de instrução, emendas e deliberação, mas tão somente na relação entre as casas nas idas e vindas do processo legislativo. É que a Câmara, por ser o órgão competente para receber os projetos de lei de iniciativa do Executivo e dos demais órgãos extraparlamentares, acaba funcionando majoritariamente como casa iniciadora, enquanto o Senado acaba por funcionar como casa revisora.

Em termos práticos, isso significa que o Senado recebe a proposição vinda da Câmara, onde já foi objeto de deliberação, sobre ela realiza debates, remete às comissões competentes, faz alterações, realiza emendas, pode arquivá-lo, seguindo um rito normal com relação ao projeto. Ultimada a deliberação realizada no Senado, a proposição segue para a Câmara, que possui competência para analisar em última instância as emendas realizadas pelo Senado, podendo mantê-las ou não. Em suma, cabe à casa iniciadora a última palavra sobre a proposição nela iniciada. No entanto, caso as emendas realizadas pela casa revisora não impliquem alteração do conteúdo normativo da proposição,

somente possuir o poder de veto total diante dos denominados *riders* que eram colocados no orçamento, obrigando-o ou a promulgar o orçamento anual, mesmo com o preceito enxertado, ou vetar o orçamento em sua integralidade. Cf. MORAES (2013, p. 189-190); cf. também FERREIRA FILHO (2012, p. 178-181). No Brasil, a possibilidade de veto a item existe em sede constitucional federal desde a Emenda Constitucional de 1926, sendo repetida nas demais Constituições. Barros aponta que, anteriormente à emenda de 1926, tal possibilidade já existia na Constituição do Estado da Bahia, mas restrita a projetos orçamentários. Cf. BARROS (1987). Na atual ordem constitucional há, como mencionado, vedação expressa, tanto pela Lei Complementar nº 95 de 1998 quanto pelos regimentos das duas casas, à inclusão de tais enxertos impertinentes, também referidos como “contrabando legislativo” ou denominados jocosamente de “jabutis”. Algo que não obstava sua inclusão, como se vedação alguma existisse. Tanto é assim que a questão foi levada até o STF na análise da constitucionalidade das leis de conversão de medidas provisórias nas quais eram realizados os enxertos, compreendendo então a Corte Suprema que tal inserção seria inconstitucional por violar o princípio democrático e o devido processo legislativo, mantendo válidas, contudo, em atenção à segurança jurídica, as conversões operadas com inobservância à vedação aos “jabutis”. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 5127/DF. Relatora: ministra Rosa Weber. Relator para acórdão: ministro Edson Fachin. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais. Requerido: presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 10 maio 2016c.

⁶⁵⁹ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 231-233).

cuidando somente de revisão gramatical, dentre outras questões de ordem linguística, é dispensada a remessa à casa iniciadora para ratificação das emendas⁶⁶⁰.

Anteriormente, tal processo – que é característico de um bicameralismo onde há igualdade entre as casas legislativas – contemplava mais reexames, mais “idas e vindas”, o que contribuía para haver maior morosidade⁶⁶¹. Contudo, tal eternizar dos debates entre casa iniciadora e casa revisora não se desdobrava com a rapidez necessária para a produção de normas que têm a pretensão de regular as dinâmicas sociais, mormente no contexto das novas demandas dirigidas ao Estado e das novas competências que este ganhou no curso do tempo.

Encerrada a deliberação nas casas legislativas, o autógrafo⁶⁶² é enviado ao Executivo, que pode com ele concordar, sancionando-o, ou dele discordar, vetando-o⁶⁶³. Tal opção deverá ser realizada pelo Executivo no prazo de 15 dias úteis a contar do recebimento do projeto de lei, pois, caso não o faça em tal interstício, seu silêncio importará a sanção do projeto na integralidade. No primeiro caso, com a sanção encerra-se a fase de deliberação do processo legislativo e tem início a fase final. No segundo caso, o veto pode ser de duas ordens de motivos e de duas formas quanto a sua extensão.

Quanto aos motivos, o veto pode ser político, caso o presidente compreenda que as disposições aprovadas pelo Congresso são contrárias ao interesse público, ou jurídico, quando fundado em motivos de inconstitucionalidade⁶⁶⁴. Quanto à extensão ele pode ser total, abrangendo a proposição que lhe foi submetida na totalidade, ou parcial, quando abranger somente texto de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, e não palavras isoladas. Já

⁶⁶⁰ É justamente esse o entendimento consolidado no STF, no sentido de que o retorno à casa iniciadora somente se impõe caso a emenda tenha condição de “acarretar a modificação no sentido da proposição jurídica”. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MC na ADI 2238-5/DF. Relator: ministro Ilmar Galvão. Relator para acórdão: ministro Carlos Ayres Britto. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Requerido: Presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 11 set. 2008a.

⁶⁶¹ Cf. HORTA (1989).

⁶⁶² É referido como autógrafo pelos regimentos das casas legislativas e do Congresso Nacional o texto normativo aprovado em uma das casas quando enviado a outra, ou então quando aprovado e enviado ao Executivo. O termo constitucionalmente utilizado nos dispositivos atinentes ao veto e sanção é projeto de lei, ainda que preferível fosse o termo decreto legislativo. Isso porque o resultado da deliberação do Legislativo é um decreto legislativo, algo evidenciado inclusive na fórmula constante no preâmbulo das leis onde se menciona que o Congresso decreta e o presidente sanciona a lei.

⁶⁶³ Barros aponta o veto como antítese da sanção, como poder-dever que manifesta a recusa do Executivo à sanção. Cf. BARROS (1987). Moraes assinala o veto como a manifestação de discordância do Executivo com o projeto apresentando, encarando-o como meio de controle do poder político. Cf. MORAES (2013, p. 185-193). No mais, é importante ressaltar que no ordenamento brasileiro o veto não é tácito, devendo ser expresso, formal, além de ser irretroatável.

⁶⁶⁴ Cabe aqui recordar que, no caso estadunidense, Andrew Jackson foi o primeiro presidente a consagrar a utilização do veto político, sendo seguido, ainda que com menos vigor, por seus sucessores, enquanto seus antecessores somente o realizaram em casos de inconstitucionalidade. Cf. BARROS (1987).

houve outrora a possibilidade de veto a palavras isoladas⁶⁶⁵, porém tal possibilidade não foi aventada pela Constituição de 1988, por implicar a possibilidade de se dar ao Executivo o poder de alterar substancialmente o conteúdo normativo de um projeto de lei ao vetar uma única palavra, gerando inegável insegurança jurídica⁶⁶⁶, ainda que o veto seja posteriormente analisado pelo Legislativo⁶⁶⁷.

No mais, o Executivo tem poder de iniciativa em termos gerais, além de iniciativa reservada em determinadas matérias, algo que somado à possibilidade de veto a palavras isoladas tenderia a uma concentração ainda maior de poderes na Presidência⁶⁶⁸, desnaturando seu próprio papel no processo legislativo, que já é consideravelmente relevante.

Operado o veto pelo Executivo, seja ele total ou parcial, político ou jurídico, a parte vetada retorna ao Legislativo no prazo de 48 horas, devidamente motivada, para que este delibere sobre a manutenção ou não do veto. A competência para tal análise é do Congresso Nacional, ou seja, das duas casas legislativas em reunião conjunta. Em caso de veto parcial, entende-se que a parte não vetada foi sancionada e segue para a parte final do processo legislativo, algo que tem vantagens e desvantagens.

Afigura-se como interessante por permitir que a lei produza efeitos desde logo. Contudo, considerando que o veto é superável e pode ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, atribuir efeitos normativos à lei enquanto pende de deliberação a parte vetada não parece ser a melhor solução, quando observada a questão da segurança jurídica⁶⁶⁹. Isso porque o destinatário da norma pode ver suas

⁶⁶⁵ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 180-181, 244-245).

⁶⁶⁶ Foi justamente isso que ocorreu durante a ditadura militar com a lei dos partidos políticos, quando o veto a uma expressão acabou tornando um requisito alternativo em cumulativo. Nesse sentido, cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 180-181).

⁶⁶⁷ Contudo, conforme o quórum exigido sua derrubada afigura-se como profundamente difícil. Note-se que nos Estados Unidos é exigida a maioria qualificada de dois terços para derrubada do veto, enquanto no Brasil exige-se somente a maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional. Barros critica a possibilidade de veto a palavras, afirmando que se trata não de veto, mas sim de emenda supressiva, além de, a depender do quórum exigido, considerando a possibilidade de um apoio minoritário ao Executivo, mas suficiente para manter o veto, implicar a edição de legislação minoritária por parte do Executivo. Cf. BARROS (1987).

⁶⁶⁸ Note-se que, de acordo com o quórum necessário para a derrubada do veto a palavra ou expressão, o tamanho e motivação da base, atribuir tal poder ao Executivo é em verdade colocá-lo como intérprete derradeiro (ainda que minoritário) da vontade popular, podendo desnaturar toda uma proposição por retirar-lhe alguma palavra ou expressão. Isso sem se mencionar a questão da insegurança jurídica em caso de derrubada do veto, visto que a lei com o veto teria um sentido e sem ele, outro diferente.

⁶⁶⁹ No entanto, considerando a inércia do Congresso em deliberar sobre os vetos, fazendo *tabula rasa* dos prazos constitucionais fixados para tal fim, certamente tal situação seria impraticável. Como se verá em nota adiante, a questão acabou sendo levada ao STF, havendo casos de vetos que aguardavam a deliberação do Congresso há 13 anos, algo impraticável. Assim, de fato o melhor seria que somente produzissem efeitos os comandos normativos após a promulgação do texto na integralidade; no entanto, a produção de

obrigações substancialmente alteradas caso o veto venha a ser rejeitado. Nesse contexto, seria conveniente que, operado o veto, toda a norma aguardasse para que, somente após a verificação da manutenção ou não do veto, seus comandos passassem a obrigar, justamente em apreço à segurança jurídica e à previsibilidade comportamental que se supõe deveria o sistema jurídico inspirar⁶⁷⁰.

Com relação à deliberação sobre o veto, ele pode ser mantido ou rejeitado pelo Congresso, total ou parcialmente, visto ser o veto total uma soma de vetos parciais⁶⁷¹. O caráter superável do veto evidencia a natureza de ato complexo assimétrico do processo legislativo, pela ênfase dada à vontade do Congresso, que pode rejeitá-lo pela maioria absoluta de seus membros, número até singelo diante das maiorias qualificadas necessárias em outras deliberações por imposição constitucional.

No mais, caso o Congresso não delibere sobre o veto em 30 dias a contar de seu recebimento, ele automaticamente entra em pauta, nos termos da Constituição, sobrestando-se as demais deliberações até que se ultime sua votação⁶⁷². Rejeitado o veto, segue o projeto para o presidente da República para que este promulgue o ato no prazo de 48 horas; caso contrário, caberá ao presidente do Senado, na qualidade de presidente do Congresso, promulgar o ato ou, caso este não o faça, caberá ao vice-presidente do Senado.

A promulgação é ato, como se nota, diverso da sanção. É praticado na fase final do processo legislativo, a qual compreende dois atos de incumbência do Poder Executivo que se seguem: a promulgação e a publicação da lei. Ferreira Filho⁶⁷³ refere-se a esta fase final como fase integratória da eficácia da lei.

efeito desde logo reconhece a mora deliberativa do Congresso e se apresenta como solução intermediária diante da flagrante inconstitucionalidade que tal mora acarreta.

⁶⁷⁰ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 247-248); BARROS (1987).

⁶⁷¹ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 248-250).

⁶⁷² Em 2013, a inclusão em pauta de um veto parcial a um projeto de lei, quando outros estavam pendentes, revelou um quadro caótico no âmbito do Congresso Nacional: mais de 3 mil vetos, alguns com mais de uma década, aguardavam deliberação. Tal quadro veio a lume diante do questionamento da inclusão de tal veto parcial em detrimento da ordem cronológica, isso em um mandado de segurança impetrado por parlamentar contra tal violação ao devido processo legislativo. Em sede de cognição sumária, determinou-se a observância da ordem cronológica; contudo, quando a matéria foi levada ao Colegiado no Supremo, revogou-se a liminar anteriormente concedida diante da gravidade do quadro e do ônus que seria imposto ao Congresso e a consequente nulificação das medidas que não observaram os prazos do processo legislativo, chancelando-se diante de imperativos práticos, mas não menos questionáveis, uma grave inconstitucionalidade. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. AgR na MC no MS 31816/DF. Relator: ministro Luiz Fux. Relator para acórdão: ministro Teori Zavascki. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravado: Alessandro Molon. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 13 maio 2013c.

⁶⁷³ Ferreira Filho, embasado nas lições de Carré de Malberg, menciona que a promulgação dentro de tal fase tem tríplice função, enunciando a adoção de lei pelo órgão legislativo, certificando a existência da lei e de seu texto e, por fim, afirmando seu valor imperativo e executório. Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 97-98).

A promulgação é o ato pelo qual o Executivo atesta que a lei é válida e apta à produção de seus efeitos jurídicos, tornando-a conhecida em seus pressupostos de aplicabilidade para os destinatários de seus comandos⁶⁷⁴. É, portanto, ato sem o qual a lei não tem condições de produzir seus efeitos, visto que sem a promulgação ela não integra o ordenamento, mas com a promulgação ela passa a ser, em tese, obrigatória, ainda que para sua eficácia se pressuponha a publicação e a superação temporal de eventual *vacatio legis* prevista.

Um ordenamento moderno de Direito escrito acaba se pautando por algumas ficções, como, por exemplo, o ato que torna o direito novo obrigatório. Tal ato pressupõe uma ficção jurídica, pois deve dar a entender que os destinatários da norma tiveram conhecimento de seu teor⁶⁷⁵, até mesmo diante da premissa de que o desconhecimento não é escusa apta a permitir o descumprimento de obrigações legais. Daí justamente a relevância da publicação, por, em tese, tornar as regras novas públicas e conhecidas. Publicada a lei, salvo disposição em contrário nela própria prevista, passa ela a vigorar, a produzir seus jurídicos efeitos, 45 dias contados de tal termo, segundo previsão da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁶⁷⁶.

Portanto, para que o conteúdo normativo produzido no processo legislativo ganhe caráter de obrigatoriedade, é fundamental a promulgação do texto legal com sua consequente publicação no órgão oficial. Caso o ato não dependa de sanção do Executivo, isso não significa que ele não será promulgado; ele o será pelo órgão competente, para

Barros também se refere a tal fase como integratória da eficácia da lei, porém a coloca fora do processo legislativo propriamente dito. Cf. BARROS (1987)

⁶⁷⁴ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 273-274).

⁶⁷⁵ Se o ideal do direito positivo burguês é o fornecimento de previsibilidade e calculabilidade (cf. GRAU, 2014), atribuindo certeza e segurança quanto ao conteúdo dessa ordem de direito positivo, então a obrigatoriedade de tal ordem deve ser pautada em um ato de ciência, que ateste o conhecimento de tal direito, ainda que seja um ato ficto. Daí o papel da publicação corporificando o ato ficto de ciência inequívoca quanto à lei, sua existência, seu conteúdo, sua eficácia e sua obrigatoriedade. Para Kelsen, o pressuposto geral de que a lei válida pode ser conhecida por aqueles que por ela são obrigados, trata-se de uma ficção jurídica típica (e o faz para apontar a possibilidade de leis retroativas). Cf. KELSEN (2005, p. 62). Nesse contexto, tal ficção precisa de um ato que a torne mais factível, daí justamente a publicação, até mesmo como consequência do próprio ideal de publicidade haurido do princípio republicano. A perspectiva de conhecimento do conteúdo normativo da lei, de forma a permitir maior previsibilidade quanto aos parâmetros do lícito/ilícito, faz parte da necessidade, também segundo Kelsen, da racionalização do processo pelo qual há manifestação do poder do Estado, sendo um desdobramento do caráter racionalista da democracia na criação da ordem jurídica por um processo ordenado e bem organizado. Cf. KELSEN (2001, p. 185). Tais aspectos encontram-se umbilicalmente ligados aos ideais liberais e republicanos das revoluções burguesas.

⁶⁷⁶ Cf. BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de introdução às normas do Direito brasileiro. Rio de Janeiro, DF, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

assegurar obrigatoriedade aos seus comandos. A sanção é ato do Executivo; a promulgação, não necessariamente.

Explicitadas as questões relativas às fases do processo legislativo, afigura-se como conveniente analisar, ainda que de forma singela, quais são as espécies normativas previstas pela Constituição Federal, observando-se o propósito e sentido de cada uma e quais os atores envolvidos em sua elaboração. Até porque, sabendo os atos que são praticados no curso do processo legislativo, é expediente mais simples observar quais são as espécies normativas e qual ato cada uma demanda para se aperfeiçoar como norma jurídica.

3.3 Espécies normativas

O processo legislativo compreende uma sucessão de atos que têm por escopo a criação de regras novas, que inovam no sistema jurídico. Os atos que são, ou podem ser, elaborados por meio dele encontram-se elencados em um rol constante no artigo 59 da Constituição Federal, compreendendo emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Alguns de tais atos pressupõem a relação concertada entre os Poderes; outros, não.

3.3.1 Emendas à Constituição

No processo de alteração do texto constitucional pelo poder reformador, as emendas à Constituição podem ser elaboradas por meio da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, justamente pelo primeiro possuir iniciativa para apresentação de propostas de emenda. No entanto, caso a proposta seja de iniciativa do Legislativo, todo o processo de elaboração se desdobrará no âmbito do Legislativo, sem qualquer interferência do Executivo, por não existir sanção nas emendas à Constituição.

O Legislativo funciona no processo de elaboração das emendas como Poder Constituinte derivado de reforma⁶⁷⁷.

⁶⁷⁷ De acordo com Barros, por ter sido prevista pelo próprio constituinte originário, a atuação do Congresso emendando a Constituição não o tornaria um poder constituinte derivado, mas sim um poder constituído. Cf. BARROS, Sérgio Resende de. *Como reformar constitucionalmente*. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/como-reformar-constitucionalmente.cont>. Acesso em: 15 mar. 2018a. Convém, ainda, mencionar a questão de que tanto na obra de Sieyès quanto no “Federalista” nº 78 invocasse a ideia de um poder soberano, absoluto, plenipotenciário, o poder da nação, sob o qual deveriam curvar-se os poderes constituídos. Observa-se, no entanto, que tal fundamentação de ordem mais “romântica”

Em razão do conteúdo analítico do texto constitucional, a maior parte dos programas de governo perpassa a apresentação de propostas de alteração da Constituição, ainda que sejam pontuais. Justamente por isso, em pouco mais de 30 anos da Constituição de 1988 tivemos mais de cem emendas constitucionais aprovadas, além de seis emendas de revisão, por força do artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Tal quadro de constantes alterações não é fruto de um texto constitucional flexível; muito pelo contrário, o processo de alteração do texto é solene, envolve maiorias qualificadas e ritos diferenciados, evidenciando uma natureza tipicamente rígida. Em termos políticos, isto parece sugerir que a natureza analítica impõe a alteração do texto para adequá-lo às pretensões ideológicas em voga, ou mesmo à preferência dos eventuais detentores do poder⁶⁷⁸. De qualquer forma, trata-se de um número elevado de emendas constitucionais que se soma a outros em termos de produção legislativa, evidenciando um quadro numericamente expressivo de normas produzidas.

A iniciativa em propostas de emenda constitucional é dada ao Poder Executivo, sem maiores restrições; a um terço dos deputados ou dos senadores; e, por fim, a mais da

destoa do fato de que na experiência brasileira, mas não só nela, é o Congresso que acaba por, em momentos de tensão específicos, em encruzilhadas críticas, elaborar novos textos. De qualquer forma, seja qual for a legitimação retórica, o que releva é o papel da Constituição como documento fundamental da ordem jurídico-política, como instância maior da instrumentalização dos compromissos assumidos, constituindo os órgãos e os termos pelos quais os diferentes antagonismos se processarão mediados pela institucionalidade, definindo garantias, mecanismos, direitos, promessas e limites nos conflitos sociais a serem processados pela via democrática.

⁶⁷⁸ Tal comportamento demonstra algum déficit em termos de “vontade de Constituição”. Para Hesse, a força normativa da Constituição reside na perspectiva desta converter-se em força ativa, imprimindo mudanças à realidade. Trata-se de processo condicionado pela realidade histórica do presente, dependendo da vontade de poder; mas também da vontade de Constituição, dependente da deferência, das homenagens que se devem prestar ao valor de uma ordem normativa e inafastável, uma ordem não só legitimada pelos fatos, mas também por sua capacidade de, dentro de seus limites, modificar tais fatos, gerando um sentimento capaz de proteger a vida do Estado contra o arbítrio. Nesse sentir, a constante reforma da Constituição quebranta sua força normativa, por imprimir maior valor aos aspectos fáticos do que à própria ordem normativa vigente, cf. HESSE (2009). É certo que comandos constitucionais encontram limites nas possibilidades fáticas e históricas; mas tais possibilidades, para gerar uma aplicação ótima da Constituição, devem ser tomadas em conjunto com as possibilidades normativas. Basicamente, ainda que essa evolução histórica predetermine as possibilidades, sem ímpeto para a concretização de seus comandos a Constituição torna-se mero pedaço de papel, incapaz de atender a seus propósitos fundamentais de definição do marco regulatório e das garantias para o processamento dos antagonismos políticos dentro de compromissos, promessas e balizas claras e inafastáveis. Um texto belo e inspirador, mas nada além de um texto. No mais, a constante alteração ou o elevado número de regras aprovadas, por si sós, também dizem muito pouco sobre a possibilidade concreta de efetivação dos comandos das emendas aprovadas. Fato é que, se é possível a constante alteração, prorrogando a efetivação da Constituição, também os comandos das inúmeras emendas aprovadas e das diversas outras normas perdem a dignidade simbólica que inspira seu cumprimento. Em suma, o número de regras aprovadas por dado governo, além de dizer muito pouco sobre a efetividade concreta de tal governo e de sua agenda para promoção e alcance dos objetivos constitucionalmente delineados, ainda pode significar uma tentativa de diminuição da própria efetividade do texto constitucional, por intermédio de sucessivas alterações que lhe retiram a força normativa e a dignidade simbólica que inspira obediência e cumprimento.

metade das assembleias legislativas dos estados, em decisão tomada por maioria relativa⁶⁷⁹.

Quanto à votação, ela se opera individualmente em cada casa legislativa, devendo ser aprovada por três quintos dos membros, isto é, 60% do total, em dois turnos de votação, sem interstício mínimo constitucionalmente previsto entre os turnos⁶⁸⁰. Submete-se igualmente a proposta de emenda constitucional à fase instrutória, com discussões, votações e pareceres nas comissões. Tais questões relativas a iniciativa, ritos, quórum, dizem respeito a aspectos denominados de limitações formais ao poder constituinte derivado de reforma.

Existem, ainda, limites circunstanciais à possibilidade de edição de emendas constitucionais. É que a Constituição Federal não pode ser alterada durante o estado de sítio, estado de defesa ou durante intervenção federal, em suma, durante períodos emergenciais, de legalidade emergencial, para assegurar a preservação da institucionalidade⁶⁸¹.

⁶⁷⁹ A evolução de tal prerrogativa das assembleias legislativas já foi anteriormente referida. Cabe, por ora, recordar que é da história das Constituições brasileiras assegurar aos legislativos estaduais a possibilidade de, em conjunto (originalmente pela manifestação de dois terços dos estados pela Constituição de 1891 e já a partir de 1934 por maioria absoluta), apresentarem proposta de emenda à Constituição. Trata-se de algo até coerente com uma perspectiva de influência dos entes federativos nos rumos do governo central como decorrência do federalismo. Somente os textos da Emenda nº 1 de 1969 e da “Carta polaca” de 1937, em toda experiência republicana, suprimiram tal iniciativa coletiva das assembleias para apresentação de propostas de emenda constitucional. Nesse aspecto, cf. HORTA (1989).

⁶⁸⁰ Certamente, a aposição de um interstício mínimo entre as votações seria desejável, mormente diante do aspecto simbólico da própria Constituição sobre a ordem constituída, justamente para maturar a discussão. Contudo, tal questão de interstício mínimo entre as votações foi enfrentada pelo STF, compreendendo este que em outras situações a Constituição fixou interstício mínimo entre as votações, algo não feito com relação às emendas constitucionais. De sorte que, sem razões fortes e suficientes hauridas do próprio texto constitucional, não poderia o Supremo impor a adoção de tal interstício. Nesse sentido, cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 4357/DF. Relator: ministro Carlos Ayres Britto. Relator para acórdão: ministro Luiz Fux. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Mesa da Câmara dos Deputados. Requerido: Mesa do Senado Federal. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 26 set. 2014a. Cabe aqui mencionar que o quórum e o processo de aprovação de emendas constitucionais nos Estados Unidos são um tanto quanto diversos. O quórum lá exigido é de dois terços dos votos das duas casas, mas também há a possibilidade de que a emenda ocorra em uma convenção constitucional convocada pelos votos de dois terços dos estados da federação (algo nunca ocorrido), isso em termos de iniciativa e deliberação, que ganha a forma de resolução conjunta. Posteriormente, há a necessidade de que a emenda proposta seja ratificada por três quartos dos estados federados. Trata-se de um processo solene e complexo, o que justifica o baixo número de emendas aprovadas. Dahl aponta justamente tal dificuldade como condição não democrática, preservando aspectos como a representação igualitária dos estados no Senado (o que desconsidera o elemento democrático), o sistema eleitoral e o colégio eleitoral, dentre outros. Cf. DAHL (2015).

⁶⁸¹ Cabe aqui recordar que na Primeira República a Constituição foi emendada durante a vigência do estado de sítio no governo de Arthur Bernardes, enquanto no período democrático de Vargas em 1935 houve a suspensão do estado de sítio por dois dias para aprovação de emenda constitucional. Na atual quadra histórica, durante o governo de Michel Temer, embora houvesse proposta de reforma que demandaria a alteração do texto constitucional, com a sobrevinda de uma intervenção federal tal proposta foi sobrestada. Trata-se de aspecto relevante, justamente por impedir a alteração de aspectos substantivos do desenho institucional em momentos de gravidade.

Além das limitações formais e circunstanciais, existem as limitações materiais, que conformam um núcleo de partes imutáveis da Constituição Federal. Nesta vereda, há vedação à apresentação de qualquer proposta de emenda que seja tendente a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais⁶⁸². O ponto de inflexão e de debates sobre o tema diz respeito à locução “tendente a abolir”, o que faz com que alguns admitam certa possibilidade de alteração de tais tópicos pelo constituinte derivado, desde que sejam mantidos os aspectos nucleares essenciais das balizas protegidas contra a alteração constitucional.

No mais, como já dito, as emendas eventualmente aprovadas pelo Congresso não dependem de sanção do Executivo, sendo promulgadas pelas Mesas da Câmara e do Senado. Como não existe a sanção, também não existe sua antítese, que é o veto. Deste modo, a participação do Executivo fica restrita à iniciativa.

3.3.2 Leis complementares

As leis complementares são hierarquicamente inferiores à Constituição e suas emendas, de modo que não existe uma hierarquia sistêmica entre as leis complementares e as ordinárias⁶⁸³, mas somente um âmbito constitucionalmente reservado para as

⁶⁸² Uma questão relevante diz respeito ao que seriam os direitos e garantias individuais que se encontrariam protegidos. O ponto é saber se direitos sociais, ou direitos que não se encontram no rol do artigo 5º, também seriam objeto de tal proteção. Considerando o § 2º do artigo 5º da Constituição de 1988, a posição que parece mais adequada é a de que são protegidos todos os direitos fundamentais constitucionalmente previstos, bem como suas garantias, independentemente de sua localização topográfica, pois o que relevaria seria sua natureza ontológica. Tal percepção de que a alteração é possível desde que preservado o núcleo essencial merece alguma ressalva. Não pode o pretexto de reforma servir para desnaturar a declaração de direitos contida na Constituição nem sua força normativa. Não se pode utilizar o pretexto de que haverá preservação do núcleo essencial para legitimar comportamentos institucionais que demonstram certa rebeldia com relação ao projeto de Estado constitucionalmente delineado, obstando sucessivamente a efetivação do texto para atender a interesses econômicos e teorias que se encontram em voga. Tal menoscabo do texto viola o sentido compromissário da própria Constituição como marco fundamental da regulação dos conflitos políticos, por permitir que eventuais maiorias deturpem os termos fundamentais da arena de disputas e do quê e em que grau pode ser disputado em termos de preferências. Ou seja, deturpa a relação maioria/minoria em prol dos interesses poderosos em determinadas ocasiões, ofuscando as garantias oponíveis em tal relação e seu sentido de compromisso político fundamental. Tal aspecto é notado principalmente nas questões concernentes aos ditames da ordem econômica e social, justamente os aspectos mais substantivos da preservação da estabilidade institucional, por englobarem as expectativas materiais relativamente possíveis a partir da institucionalidade e da Constituição.

⁶⁸³ Nesse sentido, cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MC na ADI 1480/DF. Relator: ministro Celso de Mello. Requerente: Confederação Nacional do Transporte. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Requerido: Presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 18 maio 2001.

primeiras⁶⁸⁴. O ponto é que, pelo quórum de maioria absoluta⁶⁸⁵ exigido pelas leis complementares – a única distinção constitucional entre estas e as leis ordinárias –, pressupõe-se maior estabilidade para as questões tratadas pela via da lei complementar.

Nesse sentido, considerando a especificidade das matérias que lhe são constitucionalmente cometidas, além do quórum específico, outras espécies não podem adentrar o domínio da lei complementar, sob o risco de incidirem em inconstitucionalidades. Assim, embora as leis complementares não sejam hierarquicamente superiores, ainda que pela via reflexa, há a necessidade de observância de seus ditames, no que toca à matéria, na elaboração das leis ordinárias. No mais, tal observância também se impõe por cuidar uma lei complementar das balizas infraconstitucionais do processo legislativo e da elaboração de leis.

É apontado por Ferreira Filho⁶⁸⁶ que a lei complementar foi teorizada por Reale como uma terceira espécie legislativa, diversa, portanto, das emendas constitucionais e das leis ordinárias, quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 4 de 1961, a emenda que instituiu o parlamentarismo no governo Goulart⁶⁸⁷. Tal emenda permitia ao Congresso a complementação das balizas relativas ao novo sistema de governo, mediante a aprovação de leis cujo quórum seria de maioria absoluta. Com o retorno ao sistema presidencial e a revogação da Emenda nº 4 em 1963, tal espécie normativa deixou de ser utilizada, somente tornando a ser prevista durante a ditadura militar, com a Constituição de 1967.

A Constituição de 1988 manteve a lei complementar no rol de espécies normativas; contudo, com exceção do quórum, foi silente quanto a maiores detalhes ou miudezas que distinguíssem seu rito do da lei ordinária. Em tese, a exigência de maioria absoluta impõe rigidez, tendo em vista que, para aprovação de leis ordinárias, basta o voto da maioria relativa. Tal rigidez se justifica diante da premissa de que determinadas matérias demandam maior estabilidade em termos normativo-sistêmicos, matérias cometidas constitucionalmente à lei complementar.

⁶⁸⁴ Caso uma lei complementar tenha sido editada em momento anterior ao Texto Constitucional e tal matéria não mais se encontre no rol previsto para tal espécie normativa à luz da Constituição de 1988, inexistem óbices para que sua alteração se faça por meio de leis ordinárias ou mesmo de medidas provisórias, caso haja compatibilidade temática, porque tal lei complementar acaba recepcionada pela Constituição na qualidade de lei ordinária.

⁶⁸⁵ A única baliza constitucional no processo legislativo sobre as leis complementares consta do artigo 69, que dispõe unicamente que “as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta”. Cf. BRASIL (1988).

⁶⁸⁶ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 268-273).

⁶⁸⁷ Como já apontado, Mainwaring considera a experiência institucional vivida no Brasil no período de 1961 a 1963 como semipresidencial. Cf. MAINWARING (1993a, 1993b). Barros refere-se a ela como um “parlamentarismo bastardo”. Cf. BARROS (1987).

As matérias reservadas à lei complementar estão espalhadas por toda a Constituição⁶⁸⁸, havendo tópicos de relevância federativa, outros relativos à organização e estruturação de determinados órgãos. Mas também existem matérias cometidas à lei complementar cuja relevância, *a priori*, não aparenta necessitar da estabilidade e rigidez decorrente da maioria absoluta, muito embora tenha sido uma opção do Poder Constituinte.

Trata-se de um extenso rol de matérias, mas que somente pode ser aumentado por via de emenda constitucional, tendo em vista que somente a Constituição pode reservar à lei complementar novos temas. Comparativamente à lei ordinária, que não possui rol explícito de matérias, nota-se que mesmo com a ampla quantidade de matérias reservadas à lei complementar, desde a promulgação da Constituição em 1988 somente foram editadas

⁶⁸⁸ São mencionadas na Constituição de 1988 como matérias reservadas à lei complementar: a disciplina da proteção da relação de emprego (art. 7º, I); casos de inelegibilidade (art. 14, § 9º); a disciplina da criação ou extinção de territórios federais (art. 18, § 2º); desmembramento, incorporação e fusão de estados e municípios (art. 18, § 3º e § 4º, cabendo destacar que, no caso dos municípios, a lei complementar regula o prazo enquanto a lei estadual deve reger a matéria); hipóteses de trânsito e permanência de forças estrangeiras em território nacional (art. 21, IV); autorização para que os estados legislem sobre matéria de competência privativa da União (art. 22, parágrafo único); normas de cooperação entre estados, Distrito Federal e municípios para fins de desenvolvimento (art. 23, parágrafo único); instituição, pelos estados, de regiões metropolitanas (art. 25, § 3º, sendo estaduais as leis complementares neste caso); delimitação das áreas de atuação de fundação pública (art. 37, XIX); casos de elevação da idade da aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos (art. 40, § 1º, II); redução dos requisitos para aposentadoria de servidores em condições especiais por deficiência, risco ou insalubridade (art. 40, § 4º); procedimento de avaliação após estágio probatório para fins de dar estabilidade ao servidor público (art. 41, § 1º, III); instituição de regiões, por parte da União, para fins de desenvolvimento e superação das desigualdades (art. 43, § 1º); número total de deputados federais (art. 45, § 1º); cuidar das questões sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das normas elaboradas no processo legislativo (art. 59, parágrafo único); atribuições do vice-presidente (art. 79, parágrafo único); estatuto da magistratura (art. 93); regime especial de precatórios (art. 100, § 15); organização das competências dos tribunais, juízes e juntas eleitorais (art. 121); instituição das leis orgânicas dos ministérios públicos do país (art. 128, § 4º e § 5º); instituição da lei orgânica da Advocacia-Geral da União (art. 131); instituição das leis orgânicas da Defensoria Pública da União, Distrito Federal e territórios (art. 134, § 1º); organização das Forças Armadas (art. 142, § 1º); cuidar de conflitos de competência entre os entes federativos em matéria tributária, regular limitações constitucionais ao poder de tributar, estabelecer normas gerais em matéria tributária (art. 146); estabelecer critérios especiais de tributação (art. 146-A); instituir empréstimos compulsórios (art. 148); instituir o imposto sobre grandes fortunas (art. 153, VII); instituir impostos residuais com base em fatos gerados diversos dos que são constitucionalmente previstos e não cumulativos (art. 154, I); regular o imposto *causa mortis* e doações em casos nos quais pessoas, bens ou o inventário ocorrer no exterior (art. 155, § 1º, III); regular o ICMS (art. 155, § 2º, XII); regular o ISS (art. 156, III e § 3º); cuidar da repartição de receitas tributárias (art. 161); disciplinar as finanças públicas (art. 161 e 165, § 9º); estabelecer limites para o gasto com pessoal por parte dos entes federativos (art. 169); estabelecer procedimento especial para desapropriação (art. 184, § 3º); regular o sistema financeiro (art. 192); questões de anistia com relação a contribuições previdenciárias (art. 195, § 11); regular os gastos com relação à saúde (art. 198, § 3º); estabelecimento de critérios especiais, no regime geral de previdência, para concessão de benefícios previdenciários para casos de trabalhos insalubres, em condições especiais ou para pessoas com deficiência (art. 201, § 1º); regular regime privado de previdência (art. 202); regular as questões concernentes a terras já ocupadas em reservas indígenas (art. 231, § 6º); instituição e regulação do fundo de combate à pobreza (art. 79 do ADCT); estabelecer novos métodos para correção dos limites para o gasto público após dez anos do novo regime fiscal implementado a partir de 2017 (art. 108 do ADCT). Cf. BRASIL (1988).

110 leis complementares⁶⁸⁹, número próximo ao de emendas constitucionais. Isto revela o baixo número de leis complementares editadas quando comparado ao de leis ordinárias, mas realça o elevado número de emendas constitucionais.

No mais, é relevante assinalar que a numeração das leis complementares, ordinárias e delegadas é contínua, seguindo numeração crescente que tem como termo inicial as séries começadas em 1946⁶⁹⁰. Com vistas a regular a mencionada Emenda Constitucional nº 4 de 1961, foram promulgadas em 1962 duas leis complementares; contudo, com o retorno em 1967 de tal espécie normativa ao sistema, a série numérica foi reiniciada, datando de 9 de novembro de 1967 a Lei complementar nº 1, termo inicial da atual sequência numérica.

Nesses termos, não existindo maiores balizas além da menção do rol das matérias reservadas à lei complementar e do quórum constitucionalmente previsto, em todos os demais aspectos a lei complementar não se afasta das balizas impostas à lei ordinária. Há, portanto, a possibilidade de a lei complementar ter seu processo de elaboração iniciado pelo Executivo, pelos parlamentares individual ou coletivamente e também pelas comissões, ou mesmo por outros órgãos quando lhes couber a iniciativa⁶⁹¹, sem mencionar a possibilidade de iniciativa popular. Submete-se, ademais, à fase instrutória e à apreciação pelas comissões e pelo plenário, sendo objeto de sanção ou veto pelo Executivo, com a posterior necessidade de promulgação e publicação para que produza seus jurídicos e regulares efeitos.

3.3.3 *Leis ordinárias*

A lei ordinária é, por essência, o produto do processo legislativo. Trata-se da espécie normativa apta a regular as matérias sujeitas à reserva legal que não foram explicitamente cometidas a outros instrumentos normativos. Note-se que, enquanto a lei complementar tem suas hipóteses de reserva explicitamente tratadas pela Constituição, o mesmo não se dá com a lei ordinária. Esta possui amplos domínios, estruturando órgãos,

⁶⁸⁹ Essa numeração compreende as leis complementares elaboradas desde a promulgação da Constituição de 1988 até 4 de agosto de 2019.

⁶⁹⁰ Tal previsão encontra-se no inciso II do § 2º, do artigo 2º da Lei Complementar nº 95 de 1998, a lei que rege o processo legislativo. Cf. BRASIL. *Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, DF, 1998a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em: 17 mar. 2018.

⁶⁹¹ Algo já mencionado com relação ao STF no que tange à lei complementar que institui o estatuto da magistratura e dos procuradores-gerais do Ministério Público, tanto no âmbito da União quanto dos estados e Distrito Federal, para as leis complementares que cuidarão de organizar as estruturas de tais órgãos.

estabelecendo políticas públicas, cuidando do orçamento anual e suas suplementações, dentre tantos outros aspectos. Tanto o orçamento quanto os planos plurianuais e os códigos que são promulgados, além de outras manifestações normativas, são, em verdade, leis ordinárias. Cuidam estas, portanto, dos mais diversos meandros da vida social que são objeto de regulação. Pensando-se a partir da noção de dominação⁶⁹² e império, é a lei ordinária o instrumento mais corriqueiro do Estado.

Recordando que a série numérica das leis ordinárias segue uma continuidade iniciada em 1946⁶⁹³, até a data de promulgação da Constituição de 1988 haviam sido promulgadas 7.675 leis ordinárias. Desde então, em mais 30 anos de Constituição foram promulgadas mais 6.155 leis⁶⁹⁴. Tais números, quando se observa o lapso temporal, significam algo em torno de uma lei a cada dois dias⁶⁹⁵, e isso só no âmbito federal.

Como é a lei ordinária a típica manifestação do processo legislativo, são-lhe aplicáveis todas as fases. Desse modo, seu processo pode ser iniciado pelo Executivo, que tem iniciativa privativa em diversas matérias; pelos parlamentares, individual ou coletivamente; ou por outros atores que eventualmente tenham a iniciativa constitucionalmente assegurada, como tribunais superiores e os próprios cidadãos. Também se submete à fase instrutória e à apreciação pelas comissões e pelo plenário, sendo objeto de sanção ou veto pelo Executivo, com a posterior promulgação e publicação para a produção de seus efeitos.

Caso o projeto de lei seja rejeitado, sua matéria somente pode ser objeto de deliberação na mesma sessão legislativa, que se compreende como o ano, caso haja

⁶⁹² A ideia de dominação diz respeito ao sentido sociológico em que o Estado é aquele que detém o monopólio do uso legítimo da força sobre dado território, como aponta Weber. Cf. WEBER (2004a, p. 33-36). Nesse contexto, considerando-se o direito como o balizamento dessa estrutura de dominação, por ser o direito uma ordem coercitiva emanada a partir dos núcleos de poder, é a lei a representação mais evidente desse aspecto de dominação pelo Estado por meio do Direito, pautando-se ambos, e fundamentalmente o núcleo de poder, por alguma forma de legitimação, como a democrática.

⁶⁹³ A sequência numérica das leis inicia-se com a primeira Constituição da República, em 1891, tendo em vista que durante o governo provisório de Deodoro este editava decretos, pois ausente um Congresso. Tal sequência se reiniciou com a Constituição de 1934, porém foi abandonada durante o Estado Novo, mormente pelo fato de o presidente concentrar todas as competências normativas em razão do Congresso ter permanecido fechado durante todo o período. Nesses termos, a sequência tornou a ser iniciada em 1946, sendo seguida continuamente até os dias atuais, em conformidade com o que dispõe a já referida Lei Complementar nº 95 de 1998.

⁶⁹⁴ Tal contagem compreende as leis promulgadas desde o dia 5 de outubro de 1988 até o dia 4 de agosto de 2019. Para uma observação de todas as leis promulgadas por ano, consulte-se o Portal da Legislação. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias>. Acesso em: 4 ago. 2019. Comparando os números absolutos de leis desde o Império por intervalos temporais, cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 34-35).

⁶⁹⁵ Essa observação numérica simplifica a questão, porque existem leis que instituem datas comemorativas, dentre outros aspectos. No entanto, chama a atenção o elevado número de atos aprovados no período, o que confirma a alteração do papel da lei, que é hodiernamente, como mencionado, um instrumento de governo e a principal “língua” utilizada pelo Estado, adentrando os mais diversos meandros da vida social.

proposta subscrita pela maioria absoluta dos membros de qualquer das casas. Neste caso, ter-se-á a iniciativa por um ato coletivo⁶⁹⁶ para que se inicie o processo legislativo. Relativamente aos membros do Congresso, também é possível que os projetos apresentados o sejam coletivamente, isto é, subscritos por mais de um parlamentar.

Os ditames relativos à fase de deliberação aplicam-se integralmente no caso da lei ordinária, que pode, inclusive, ser objeto da mencionada delegação *interna corporis* para as comissões, salvo se houver recurso por parte de um décimo dos parlamentares da respectiva casa.

Outra questão relevante é que, como os planos plurianuais, as leis orçamentárias anuais e a lei de diretrizes orçamentárias são instrumentalizados em seus ditames por meio de lei ordinária, dispõe a Constituição, neste particular, que tais projetos deverão ser examinados por comissão mista de deputados e senadores. É nessa comissão mista que serão oferecidas emendas, sobre as quais se emitirá parecer a ser objeto de deliberação plenária em ambas as casas. O presidente pode, ainda, enviar mensagem aditiva ao projeto orçamentário por ele apresentado, propondo alterações, emendas, desde que não iniciada a votação do projeto na comissão mista.

A questão orçamentária é relevante por ser um dos poucos projetos de iniciativa do Executivo que envolve despesa e admite a oposição, pelos parlamentares, de emendas que impliquem aumento de despesa; no entanto, estas devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a anulação de outras despesas, com remanejamento de recursos. As emendas orçamentárias possuem, ainda, um percentual mínimo sobre a receita corrente líquida que, caso não seja vetado, deve ser obrigatoriamente executado pela Presidência⁶⁹⁷.

⁶⁹⁶ Menciona Ferreira Filho que a iniciativa é, via de regra, ato simples, que inicia o processo, sendo, neste caso específico, ato coletivo, uma iniciativa que resulta da soma de vontades que continuam autônomas, pertencendo a “titulares de iniciativa individual”. Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 228-229).

⁶⁹⁷ Tal disciplina à lei orçamentária e às emendas é dada pelo artigo 166 da Constituição. Cf. BRASIL (1988). Cabe destacar que a Emenda Constitucional nº 86 de 2015 impôs o limite de 1,2% das receitas correntes líquidas para aprovação de emendas individuais ao orçamento (que nos termos do regimento da comissão mista são limitadas ao número de 25 por parlamentar), cuja metade deve ser destinada a serviços e ações da área da Saúde. Além disso, a emenda tornou obrigatória a execução de tais recursos no montante de 1,2% das receitas correntes líquidas do ano anterior, obrigatoriedade que somente pode ser relativizada em caso de impedimento de ordem técnica. Originalmente as alterações impostas determinavam que tais justificativas deveriam ser apresentadas ao Legislativo que apontaria remanejamentos, cabendo ao Executivo encaminhar projeto de lei em tal sentido, que seria analisado pelo Legislativo, sendo que na inércia deste caberia ao Executivo a definição dos critérios de execução sem que as emendas fossem obrigatórias. No entanto, tais detalhes minudentes foram revogados pela EC 100/19, que tornou também de execução obrigatória as emendas de bancadas, na razão de 1% da receita corrente líquida do exercício anterior, sujeitando tal montante somente a impedimentos de ordem técnica e execução equitativa, cometendo a verificação e justificativa de tais impedimentos aos órgãos de execução de acordo com calendário a ser fixado nos moldes da lei de diretrizes orçamentárias. Trata-se de substancial alteração de uma importante moeda de troca na relação Executivo-Legislativo. Dentre as justificativas do projeto que culminou na EC 86/15, no parecer do relator da proposta na CCJ da Câmara, nota-se que o sentido do

De qualquer forma, cuida-se de um dos instrumentos utilizados pelo Poder Executivo em busca de maiorias para suas pautas no Congresso.

A lei ordinária, a lei delegada e a medida provisória, hierarquicamente, pensando nos degraus de um sistema normativo escalonado, estão no mesmo patamar. Tanto que as leis delegadas e as medidas provisórias têm efeitos de leis ordinárias quanto à obrigatoriedade de suas disposições, não podendo, nenhuma das três espécies, contrariar a Constituição ou invadir o domínio das leis complementares.

O que distingue as leis delegadas e as medidas provisórias das leis ordinárias, contudo, diz respeito ao modo pelo qual se desdobra a sua elaboração, seus ritos, que substancialmente impõem um trâmite diverso na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, sem se olvidar, ademais, a eficácia temporal limitada das medidas provisórias até que sejam convertidas, se o caso, em leis ordinárias.

3.3.4 Leis delegadas

As leis delegadas foram introduzidas no sistema jurídico brasileiro por ocasião da Emenda Constitucional nº 4 de 1961, responsável pela instituição do sistema parlamentar. Anteriormente a isso, tal modalidade de legislação não era possível, porque as Constituições de 1934 e de 1946 vedavam expressamente aos poderes constitucionais a delegação de quaisquer de suas atribuições.

Com a revogação da Emenda nº 4 pela Emenda nº 6 de 1963, tal modalidade de legislação delegada deixou de existir no sistema brasileiro, somente retornando sob a égide

projeto é justamente diminuir o poder do governo e reduzir as barganhas, de modo que as emendas, segundo tal parecer, tornam-se direito do parlamentar, encerrando eventuais negociações entre os partidos e o governo. Outros aspectos sobre os percentuais crescentes de investimentos obrigatórios em Saúde foram revogados pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016 (emenda do teto), de modo que somente subsiste a questão das emendas individuais obrigatórias como faceta relevante para fins da relação entre Executivo e Legislativo. Contudo, importa considerar que, em tese, o Executivo pode apresentar impedimentos para as emendas, com o que estas ainda poderiam ser utilizadas como moeda de troca (algo que é ponto de reflexão e debates no campo da ciência política), privilegiando os congressistas governistas e deixando de executar determinadas emendas realizadas por parte da oposição, ou mesmo represar os repasses até as vésperas de votações importantes. Seja como for, a data de aprovação de tal emenda que reduz os instrumentos do governo é algo sintomático: justamente 2015 – ainda que a proposta original tenha sido apresentada em 2000 e seguido a passos lentos até sua aprovação por um Congresso pouco simpático ao Executivo –, quando se viam relações hostis entre Executivo e Legislativo, capitaneadas pelo então presidente da Câmara dos Deputados. Vale a mesma observação para a EC 100/19, uma vez que também foi aprovada durante um governo minoritário e sem apoio estável no Congresso. De qualquer forma, cabe destacar que as emendas parlamentares, individuais ou coletivas, não são um mal em si, pois permitem que os parlamentares destinem recursos às suas circunscrições, mostrando, em termos de políticas públicas, a efetividade de seus mandatos. O questionamento possível, e necessário, diz respeito à utilização de tais recursos como moeda de troca em votações, algo pouco compatível com a dignidade e o espírito republicano que idealmente subjazem à própria noção de governo representativo.

da Constituição de 1967. No entanto, a despeito do reduzido intervalo temporal, de 1961 a 1963, foram editadas 11 leis delegadas de setembro a outubro de 1962⁶⁹⁸. Cabe mencionar que em tal contexto a delegação tem até certa naturalidade, haja vista que em um sistema parlamentar o gabinete é representativo da maioria do Parlamento, não sendo, portanto, absurda a delegação para o gabinete⁶⁹⁹, tendo em vista que este se trata de porta-voz da maioria.

A delegação entre 1961 e 1963 veio regulada por meio da Lei Complementar nº 1 de 1962, responsável pela regulação do parlamentarismo que havia sido imposto ao governo Goulart. A edição de legislação delegada vinha regulada pelos artigos 28 a 38, cabendo destacar, ainda, que o Executivo, neste contexto, era composto pelo presidente e pelo Conselho de Ministros.

Embora a possibilidade de edição de leis delegadas tenha sido revigorada pela Constituição de 1967, desde o AI-2 de 1965 o governo militar podia editar decretos-leis, espécie normativa utilizada durante o período do Estado Novo por meio da qual o Poder Executivo unilateralmente expedia decretos com força de lei. Isto tornava supérflua a possibilidade de delegação diante de outros instrumentos colocados à disposição do Executivo durante a ditadura⁷⁰⁰.

Assim sendo, em que pese o revigorar da lei delegada em 1967, tendo sido mantida pela Emenda nº 1 de 1969 e pela Constituição de 1988, tal espécie normativa caiu em desuso⁷⁰¹. Note-se que, sob a vigência do texto de 1988, duas foram as leis delegadas decretadas pelo presidente da República⁷⁰², ambas autorizadas pela Resolução nº 1 de 1992 do Congresso Nacional e ambas na modalidade de delegação, que dispensa o retorno do projeto elaborado pelo Executivo ao Congresso. Deste modo, o ato do Executivo que promulgou tais leis, a um só turno, criou a norma e a atestou como perfeita⁷⁰³ em termos de eficácia.

⁶⁹⁸ Cf. BEÇAK (2005).

⁶⁹⁹ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 251-253).

⁷⁰⁰ Trata-se de algo similar ao poder de apresentação de propostas de emendas constitucionais quando se editavam atos institucionais, basicamente uma formalidade supérflua para dar aparência de legalidade a um governo pautado pela força e imposição unilateral de vontade. Um governo basicamente sem limites dados pela institucionalidade.

⁷⁰¹ Nesse sentido, cf. BEÇAK (2005, p. 120); FERREIRA FILHO (2012, p. 253).

⁷⁰² Número que, somado às 11 do período Goulart, chega à singela cifra de 13 leis delegadas promulgadas durante toda a experiência republicana do país. Trata-se de cifra consideravelmente inferior ao número de leis ordinárias e medidas provisórias aprovadas no período.

⁷⁰³ Menciona Ferreira Filho que em tal modalidade de delegação “o ato promulgatório é, assim, o ato que ao mesmo tempo cria a norma e atesta sua perfeição”. Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 256).

Em termos gerais, a disciplina da lei delegada segue praticamente inalterada desde 1967, visto que tanto a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 quanto a Constituição de 1988 mantiveram as mesmas balizas com relação à forma pela qual se opera a delegação, havendo distinção, contudo, relativamente às matérias que podem ser objeto de delegação. A questão vem disciplinada pela Constituição de 1988 no artigo 68 e seus três parágrafos.

A elaboração da lei delegada tem início com a solicitação feita pelo presidente da República ao Congresso Nacional, que pode aquiescer à solicitação. Se este for o caso, o Congresso edita resolução por meio da qual se operará a delegação, especificando o conteúdo da norma a ser elaborada, além dos termos nos quais se dará tal elaboração. Os parâmetros de delegação devem ser claros, tendo em vista que será inválido o ato que extrapolar os limites da delegação⁷⁰⁴. Da mesma forma, deverá ser fixado prazo⁷⁰⁵ para que a norma seja elaborada, do contrário se trataria de uma abdicação⁷⁰⁶ e não propriamente de uma delegação.

Tal resolução pode, ainda, determinar que o projeto elaborado pelo Executivo seja enviado ao Congresso Nacional para apreciação. Neste caso, a análise a ser realizada pelo Congresso será feita em votação única, vedada a aposição de emendas pelos parlamentares. Tal deliberação do Legislativo funciona, neste caso, como uma espécie de sanção⁷⁰⁷ ao projeto que fora objeto de delegação.

Como se nota, solicitada a delegação e sendo esta deferida, o processo de elaboração da lei delegada poderá operar-se de duas formas: em uma, o Executivo elabora a norma e já a decreta com força obrigatória de lei⁷⁰⁸; em outra, o Congresso reserva para si a prerrogativa de se manifestar por último sobre o projeto antes que adquira força de lei. Em ambos os casos, o Congresso Nacional pode sustar o ato que extrapole os limites da delegação, tendo em vista que ainda é sua a titularidade da elaboração legislativa, mesmo porque delegação não é abdicação.

Ferreira Filho⁷⁰⁹ salienta que durante o período em que a delegação se opera o presidente pode editar mais de uma lei, desde que dentro do prazo previsto na resolução congressional e dos parâmetros da delegação⁷¹⁰. Pontua, ainda, o aludido autor que, durante

⁷⁰⁴ Fazendo parte das competências do Congresso, inclusive, a sustação dos atos normativos que extrapolem os limites da delegação.

⁷⁰⁵ Nesse sentido, cf. MORAES (2013, p. 202-204).

⁷⁰⁶ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 256).

⁷⁰⁷ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 258).

⁷⁰⁸ Tal qual ocorrido com as Leis Delegadas nºs 12 e 13 de 1992, ambas editadas no governo Collor.

⁷⁰⁹ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 256).

⁷¹⁰ Moraes informa que a edição de mais de uma lei delegada deve ser autorizada expressamente, entendendo o silêncio como proibitivo. Cf. MORAES (2013, p. 202-204). As Leis nºs 12 e 13 foram editadas com base

o período, o Legislativo pode editar lei disciplinando a matéria, visto que a delegação não retira seu poder de disciplinar a temática, como não lhe retira a possibilidade de eventualmente revogar a resolução que operou a delegação, cassando a habilitação específica do Executivo para a edição da lei delegada.

Não podem ser objeto de delegação matérias reservadas a lei complementar; matérias de competência privativa do Congresso ou de suas duas casas; questões correlatas ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, organização, carreira e garantias de seus membros; questões atinentes a nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; além de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos⁷¹¹.

Apesar de ter a natureza de lei ordinária, como visto, a lei delegada se difere daquela em sua elaboração, seja pela possibilidade de praticamente operar-se uma inversão da ordem de fases seja pela limitação relativamente às matérias que podem ser objeto de delegação. Contudo, com relação aos efeitos jurídicos de ambas, quando prontas e acabadas, não há nenhuma distinção hierárquica, figurando ambas no mesmo patamar.

3.3.5 Medidas provisórias

As medidas provisórias foram concebidas pela Constituição de 1988 como instrumento para atribuir ao Executivo o poder de, unilateralmente, inovar na ordem jurídica em casos de relevância e urgência. Dessa forma, são uma espécie de provimentos legislativos tidos como emergenciais ou de urgência.

O antecedente pátrio das medidas provisórias é o decreto-lei⁷¹², uma modalidade de edição unilateral de legislação pelo Executivo que foi amplamente utilizada pela ditadura militar. O decreto-lei foi previsto desde o AI-2 e posteriormente incluído nas Constituições de 1967 e de 1969.

Cabe recordar que a Constituição de 1937 já previra a possibilidade de edição de decretos-leis, em quatro hipóteses: os editados mediante autorização do Parlamento, os

em uma única resolução do congresso, a Resolução nº 1 de 1992-CN. A baixa edição de tais modalidades não permite falar em costume institucional, mas o pouco que foi produzido o foi com base em uma única resolução.

⁷¹¹ Ferreira Filho acresce, ainda, a tal rol a lei prevista no artigo 150 inciso I da Constituição, como condição para majoração ou exigência de tributo, por considerar que historicamente a lei e o Parlamento surgem como limitações ao Poder Executivo, o monarca na época, especialmente com relação à questão dos tributos, sendo um contrassenso admitir a delegação em tal seara. Basicamente, além de outros tópicos específicos, não podem ser objeto de delegação as questões concernentes aos poderes de controle e fiscalização do Congresso. Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 254-255). Cf. também MORAES (2013, p. 202-204).

⁷¹² Nesse sentido, cf. MORAES (2013, p. 204-207); BARROS (2000); BEÇAK (2005).

editados no recesso parlamentar ou em caso de dissolução da Câmara, os expedidos livremente pelo Executivo e os que seriam expedidos pelo Executivo sobre todas as matérias de competência da União enquanto não se reunisse o Parlamento. Esta última hipótese foi a que faticamente ocorreu, tendo em vista que o Congresso permaneceu fechado durante todo o período do Estado Novo.⁷¹³

Com a Constituição de 1946, foi revigorada a vedação a qualquer forma de delegação por parte dos poderes constitucionais⁷¹⁴, deixando o decreto-lei de existir no sistema jurídico. No entanto, por meio do AI-2 de 1965, a ditadura militar recriou a possibilidade de edição de decretos com força de lei, restringindo, contudo, sua edição a matérias de segurança nacional, ou durante o recesso parlamentar. O AI-4 de 1966 estendeu os decretos-leis para matéria financeira. Tal disciplina foi seguida pela Constituição de 1967, mantendo-se a edição de decretos-leis restrita a casos de urgência e interesse público relevante, para tratar de matérias de segurança nacional e finanças públicas.

A amplitude de sentidos atribuídos ao termo segurança nacional acabou suscitando abusos em seu manejo⁷¹⁵. Mesmo assim, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 estendeu ainda mais as possibilidades temáticas de utilização do decreto-lei, que passaram a englobar a legislação tributária, a criação de cargos e a fixação de seus vencimentos, mantidos os requisitos de urgência e interesse público relevante.

O decreto era publicado e passava a vigorar, produzindo seus jurídicos efeitos imediatamente. O Congresso deveria manifestar-se sobre ele sem a possibilidade de propor, deliberar ou acrescentar emendas ao texto, e isso no prazo de 60 dias, ao cabo dos

⁷¹³ Sobre o tema, cf. BARROS (2000).

⁷¹⁴ É relevante recordar que a vedação à delegação já havia sido realizada pela Constituição de 1934, justamente para coibir os excessos da delegação informal ocorrida na Primeira República. No entanto, tal tentativa falhou por conta da própria brevidade de tal Constituição, sepultada pela sobrevivência do Estado Novo, absolutamente autocrático e centrado na figura do presidente. Cf. BEÇAK (2005).

⁷¹⁵ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 259). Com relação à interpretação elástica dada ao permissivo de segurança nacional para edição de decretos-leis, o STF, por ocasião de um julgamento relativo à matéria de locação disciplinado por meio de decreto-lei, questionou a adequação do permissivo para cuidar de “assunto miúdo de direito privado”. Em tal decisão é mencionado, até em termos jocosos, que diversos temas podem ser compreendidos em tal locução, mas que diante de sua elasticidade e dos abusos, por exclusão pode-se dizer que “bola de futebol não é segurança nacional, batom de moça não é segurança nacional, cigarro de maconha não é segurança nacional”. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE 62731/GB. Relator: ministro Aliomar Baleeiro. Requerente: José do Couto Moreira. Requerido: Manoel Gonçalves de Carvalho. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 28 jun. 1968b. Cabe mencionar que, de acordo com informações do Portal da Legislação, enquanto existentes na ordem constitucional foram expedidos 2.481 decretos-leis no período, sendo 208 só no governo Sarney. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos-leis/1965-a-1988-decretos-leis>. Acesso em: 20 mar. 2018.

quais, sem manifestação, ou ainda não estando esta ultimada, considerava-se aprovado o decreto-lei. Ou seja, o simples decurso de prazo já bastava para sua aprovação.

A aprovação por decurso de prazo estava prevista tanto na Constituição de 1967 em sua redação originária como pela redação que lhe deu a Emenda nº 1 de 1969. Este procedimento somente teve alguma alteração com a Emenda Constitucional nº 22 de 1982. Em termos gerais, o decreto-lei continuou a entrar em vigor desde a sua edição, sendo submetido de imediato ao Congresso, que o aprovaria ou rejeitaria, sem emendas, no prazo de 60 dias. No entanto, após a Emenda Constitucional nº 22 de 1982, findo o prazo de 60 dias o decreto-lei deveria ser automaticamente incluído na ordem do dia e em regime de urgência pelas dez sessões legislativas subsequentes e em dias sucessivos, somente se considerando aprovado por decurso de prazo ao cabo de tais sessões. Em suma, foi mantida a aprovação por decurso de prazo, mas ampliado o prazo de deliberação.

O decreto-lei utilizado pela ditadura militar era mais tímido em suas hipóteses de cabimento quando comparado com o decreto-lei do Estado Novo⁷¹⁶. No entanto, em ambos os casos é evidente que se tratava de um instrumento autoritário de edição de legislação por parte do Executivo.

Barros⁷¹⁷ informa que tanto as medidas provisórias quanto os decretos-leis foram inspirados na Constituição italiana de 1947. Em tal texto, previu-se a possibilidade de o governo, sob sua responsabilidade⁷¹⁸, baixar provimentos provisórios, em casos de necessidade e urgência extraordinárias, que devem ser submetidos ao Parlamento no mesmo dia, ou implicar sua convocação no prazo de cinco dias, caso este esteja em recesso. Tais provimentos não possuem limites materiais previstos constitucionalmente, aperfeiçoando-se em termos normativos quando convertidos em lei. Contudo, perdem a eficácia desde sua edição, caso não convertidos em lei no prazo de 60 dias, podendo o Parlamento regular por lei as relações jurídicas originadas nos decretos não convertidos.

Os provimentos emergenciais são expedidos sob a responsabilidade do governo, algo relevante em um sistema de feições parlamentaristas pronunciadas⁷¹⁹, ou seja, em caso

⁷¹⁶ Cf. BEÇAK (2005, p. 120).

⁷¹⁷ Cf. BARROS (2000). Cf. também MORAES (2013, p. 204-207).

⁷¹⁸ Apesar de existir a figura do presidente da República na Itália, os decretos-leis são adotados pelo presidente do Conselho de Ministros, o primeiro-ministro, sob sua responsabilidade perante o Parlamento, que é bicameral. Cf. ITÁLIA. *Constituição da República da Itália de 1947*. Roma, 17 dez. 1947. Disponível em: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

⁷¹⁹ De forma similar a outros países que no pós-guerra optaram por um enfraquecimento das funções executivas, como Alemanha e Japão, segundo Barros a Itália realizou tal esvaziamento, porém manteve, até por peculiaridades regionais, as funções da Presidência na preservação do interesse comum das regiões e da unidade nacional. Cf. BARROS (1987).

de rejeição do decreto a tendência é a queda do governo, por não contar com a confiança do Parlamento.

Nesse sentir, da forma como a temática foi regulada pela ditadura militar, os decretos-leis foram adaptados para o sistema presidencial⁷²⁰, considerando a independência existente entre o Executivo e o Legislativo em tal sistema de governo, tendo em vista que a permanência do Executivo em seu cargo independe, na teoria, da confiança do Legislativo⁷²¹. Deste modo, à luz de tal independência, desde a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 constava que, em caso de rejeição do decreto, os atos praticados sob sua vigência seriam preservados. Algo relevante em termos de segurança jurídica.

O decreto-lei era visto como de perfil autoritário por ocasião da Constituinte. Mesmo assim, não se desconsiderava a necessidade de provimentos emergenciais⁷²², diante de circunstâncias econômicas que demandavam uma atuação célere do Estado, como combate a inflação, planos econômicos, dentre outras questões. Nesse contexto, foram criadas as medidas provisórias⁷²³, inspiradas até no termo italiano provimento provisório⁷²⁴, previsto no artigo que regula os decretos-leis na Constituição italiana.

As medidas provisórias foram debatidas amplamente na Constituinte, integrando vários dos projetos; havia a expectativa, contudo, de que o sistema de governo adotado fosse o parlamentar⁷²⁵. Com a adoção do presidencialismo, foi mantida a medida provisória, mas sem as adaptações necessárias para adequá-la ao modelo presidencial, com vistas a limitar as matérias que poderiam ser reguladas por medidas provisórias, além de preservar as relações operadas sob a disciplina de medidas não convertidas em lei⁷²⁶.

Originalmente, o artigo 62 da Constituição Federal de 1988 e seu parágrafo único dispunham que, em caso de relevância e urgência, o presidente poderia adotar medidas provisórias com força de lei, submetendo-as de imediato ao Congresso, que poderia efetuar emendas ao texto e seria convocado em cinco dias em caso de recesso, justamente para deliberar sobre a medida. Tal deliberação deveria ocorrer no prazo de 30 dias, do contrário

⁷²⁰ Cf. BARROS (2000).

⁷²¹ O histórico do presidencialismo brasileiro, como observam Pereira e Bertholini, é o de que presidentes minoritários não encerram seus mandatos. Cf. PEREIRA; BERTHOLINI (2017). No mais, recorde-se o apontamento de Pérez-Liñán relativamente aos pouco ortodoxos processos de *impeachment* na América Latina nos últimos anos, evidenciando quase um quadro de “parlamentarização” do presidencialismo. Cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018). Tais aspectos evidenciam um contorcionismo problemático dos limites institucionais e constitucionais por parte das elites políticas.

⁷²² Nesse sentido, cf. MORAES (2013, p. 204-207).

⁷²³ Cf. BARROS (2000).

⁷²⁴ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 259).

⁷²⁵ Cf. BEÇAK (2005, p. 140-141).

⁷²⁶ Cf. BARROS (2000).

as medidas provisórias perderiam a eficácia desde sua edição, cabendo ao Congresso regular as relações jurídicas advindas da medida.

Na prática, contudo, como salienta Ferreira Filho⁷²⁷, o instituto deformou-se. Com o uso indiscriminado de tais medidas, a institucionalidade passou a desdobrar-se no “terreno do provisório”⁷²⁸, gerando grave insegurança jurídica. Isso porque o STF admitia a reedição de medidas provisórias que não tivessem sido expressamente rejeitadas após o decurso de seu prazo.

A contagem de medidas provisórias editadas de 1988 a 2001 segue uma numeração contínua, chegando ao número de 2.330⁷²⁹, isso sem contar as reedições, com o que se ultrapassaria o número de 5 mil medidas provisórias⁷³⁰. A partir de 2001 a numeração reiniciou-se, diante da alteração substancial do regime jurídico constitucional das medidas provisórias, tendo sido expedidas desde então 890⁷³¹, o que representa algo em torno de quatro medidas provisórias por mês. Tal diminuição do número de medidas provisórias é resultado da alteração das balizas constitucionais aplicáveis a tal espécie legislativa, em uma reação do Legislativo⁷³² para coibir o uso indiscriminado de tais provimentos provisórios.

Justamente para limitar a utilização das medidas provisórias, por meio da Emenda Constitucional nº 6 de 1995 vedou-se seu uso para regulamentar artigo da Constituição alterado por meio de emendas constitucionais adotadas a partir de 1995, uma vedação repetida pelo texto da Emenda Constitucional nº 7 de 1995. Contudo, somente com a Emenda Constitucional nº 32 de 2001⁷³³ é que foram resolvidas as questões mais críticas com relação às medidas provisórias. Foi imposta uma limitação temática, similar à da lei delegada⁷³⁴, uma disciplina diversa com relação ao prazo de vigência, foi vedada a

⁷²⁷ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 260-261).

⁷²⁸ Cf. BEÇAK (2005, p. 149).

⁷²⁹ De acordo com os dados do Portal da Legislação, considerando-se o lapso temporal, e mesmo sem se considerarem as reedições, chega-se ao espantoso número de 14 medidas provisórias por mês. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/principal.htm. Acesso em: 20 mar. 2018.

⁷³⁰ Ferreira Filho menciona que até a Emenda nº 32 de 2001 foram mais de 5 mil reedições. Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 35).

⁷³¹ Considerando o lapso que vai desde a Emenda Constitucional nº 32 de 2001 até o dia 4 de agosto de 2019, conforme consta no Portal da Legislação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/principal.htm. Acesso em: 4 ago. 2018.

⁷³² Amorim Neto, como já apontado, assinala relativamente ao governo Collor a tentativa do Congresso de imposição de limites à utilização e reedição indiscriminadas de medidas provisórias, visando a sua limitação. Cf. AMORIM NETO (2000).

⁷³³ Tal emenda foi o último dos passos com relação à limitação ao uso indiscriminado de medidas provisórias pelo governo. O texto foi fruto de um longo período de gestação, decorrendo de um compromisso entre o Executivo e o Legislativo, uma solução negociada. Cf. BEÇAK (2005, p. 150). Cf. também FERREIRA FILHO (2012, p. 261).

⁷³⁴ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 264).

reedição em determinados termos, disciplinando o procedimento para sua conversão e estabelecendo o controle do Congresso sobre o preenchimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

Com tais alterações, a medida provisória passou a ser balizada de outra forma⁷³⁵. O presidente pode adotar medidas provisórias com força de lei que serão imediatamente submetidas ao Congresso e cujos pressupostos constitucionais são relevância e urgência. Tais medidas não poderão versar sobre nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direito eleitoral, direito penal, processual penal, processual civil, organização do Judiciário e do Ministério Público, garantias e carreira dos membros de tais instituições, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento, créditos adicionais e suplementares⁷³⁶.

Também é vedada pela Constituição a adoção de medida provisória que vise à detenção ou ao sequestro de bens, de poupança popular ou de outros ativos financeiros, que trate de matéria reservada a lei complementar ou constante de projeto de lei aprovado pelo Congresso e pendente de sanção ou veto por parte do Executivo.

Com relação à eficácia, tratando-se de medida provisória que preveja instituição de impostos ou sua majoração, com exceção dos impostos incidentes sobre importação, exportação, produtos industrializados, sobre operações financeiras e os residuais não cumulativos, ela só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte, caso convertida em lei até o último dia do exercício no qual foi editada.

No mais, as medidas provisórias perderão sua eficácia desde o início caso não sejam convertidas em lei no prazo de 60 dias, prorrogável uma única vez por igual período, contando-se tal prazo a partir da publicação da medida provisória e suspendendo-se nos recessos congressuais. Também foi vedada a reedição de medidas provisórias na mesma sessão legislativa que tenham sido elas rejeitadas ou perdido a eficácia. Se for superado o prazo ou rejeitada a medida, caberá ao Congresso disciplinar por decreto legislativo as relações jurídicas daí advindas. Caso o decreto legislativo não seja expedido em 60 dias a contar da rejeição ou perda da eficácia da medida, as relações por ela regidas e constituídas conservar-se-ão de tal modo.

⁷³⁵ Toda a disciplina constitucional das medidas provisórias encontra-se no art. 62 da Constituição Federal. Cf. BRASIL (1988).

⁷³⁶ Cabe destacar que a Constituição ressalva a possibilidade de medidas provisórias em caso de despesas imprevisíveis e urgentes, como em caso de guerra, calamidades públicas e grave comoção interna, justamente os denominados créditos extraordinários.

Relativamente à conversão em lei, a deliberação se dará individualmente em cada casa legislativa, iniciando-se na Câmara dos Deputados, após o exame prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência⁷³⁷. Impõem os ditames constitucionais a formação de comissão mista para análise e exame das medidas provisórias, com emissão de parecer antes de serem estas apreciadas separadamente por cada uma das casas⁷³⁸.

A Constituição determina a inclusão das medidas provisórias em regime de urgência nas casas legislativas para fins de deliberação, caso não tenham sido apreciadas em até 45 dias contados a partir de sua edição. Com isso, as demais deliberações das casas legislativas serão sobrestadas até que se ultime a votação do texto da medida provisória. Se mesmo com o regime de urgência se esgotar o prazo de 60 dias sem que a deliberação sobre a aprovação ou rejeição da medida provisória tenha-se ultimado, tal prazo é automaticamente prorrogado por mais 60 dias, como apontado.

Como se evidencia, houve substancial alteração no regime jurídico constitucional das medidas provisórias, havendo após a Emenda Constitucional nº 32 balizas com relação à limitação de matérias, com relação à estabilização da tutela normativa incidente sobre os fatos praticados à luz da medida rejeitada. No mais, vedou-se a reedição indiscriminada, que eternizava o terreno do provisório, estabelecendo controle congressual sobre os pressupostos de tal legislação emergencial. As medidas provisórias adotadas anteriormente à Emenda Constitucional nº 32 foram submetidas a regras transitórias, de modo que permanecem em vigor até que medida posterior venha a revogá-las, ou que sobrevenha alguma deliberação do Congresso sobre a matéria.

Na deliberação o Congresso pode realizar emendas, diversamente do que ocorria anteriormente com o decreto-lei, aplicando-se por ausência de disposição constitucional expressa toda a disciplina relativa ao processo legislativo comum, com o destaque do papel

⁷³⁷ O próprio STF, em hipóteses excepcionais, quando a ausência de tais requisitos é patente, realiza controle de constitucionalidade de medidas provisórias, tendo em vista a violação do permissivo constitucional que autoriza sua edição. Nesse sentido, cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 2736/DF. Relator: ministro Cezar Peluso. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: presidente da República. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 28 mar. 2011. Deste modo, fica bem claro que o juízo discricionário do presidente da República sobre os requisitos cumulativos de relevância e urgência é sujeito à revisão. Moraes ressalta a possibilidade de controle jurisdicional sobre os requisitos e também sobre os limites materiais. Cf. MORAES (2013, p. 204-207).

⁷³⁸ Entende atualmente o STF que o parecer prévio da comissão mista não é mera formalidade inútil, mas garantia de fiscalização, fruto de ponderação do Legislativo sobre atuação atípica do Executivo quando da adoção de provimentos unilaterais com eficácia de lei, cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 4029/AM. Relator: ministro Luiz Fux. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do Ibama. Requerido: presidente da República. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 26 jun. 2012. Ferreira Filho informa que anteriormente o STF entendia como dispensável a manifestação prévia da comissão mista. Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 266-267).

da comissão mista, além de prazos mais estreitos do que os do processo legislativo comum, algo compatível com as questões temporais da tramitação da medida provisória.

Elaborado o projeto de conversão da medida provisória em lei ordinária, segue este para o Executivo, que pode sancioná-lo ou vetá-lo⁷³⁹. Caso não tenha ocorrido alteração no texto originário da medida provisória pelo projeto de conversão, afigura-se como desnecessária a remessa ao Executivo para sanção⁷⁴⁰.

3.3.6 *Decretos legislativos e resoluções*

Por não serem atos que demandam diretamente a inter-relação dos poderes Executivo e Legislativo, os decretos legislativos e as resoluções acabam sendo periféricos na problemática que é objeto do presente estudo. Ainda assim, considerando que em hipóteses determinadas tais atos acabam envolvendo a relação entre os Poderes – como, por exemplo, a delegação legislativa, ou mesmo a sustação de atos que exorbitem tal delegação –, cumpre expor, ainda que de forma mais sintética, alguns aspectos de tais espécies normativas.

Decreto legislativo é o veículo normativo que a Constituição atribui ao Congresso para cuidar de determinadas matérias de sua competência, ou relativas à sua autonomia, ou sobre os controles exercidos pelo Congresso sobre os atos do presidente. São atos que não demandam a sanção presidencial para que produzam seus efeitos, não havendo sequer remessa para o Executivo.

Aponta a doutrina que o decreto legislativo, já na Constituição de 1946, era a forma pela qual se operava toda deliberação congressional, aprovada seguindo o processo de

⁷³⁹ Há casos apontados por Freitas (em número não tão elevado quando observados o recorte temporal e as proposições analisadas) nos quais o Executivo realizou vetos em dispositivos originários de medidas provisórias. Comportamento um tanto quanto esquizofrênico, mas que pode ser compreendido dentro da perspectiva de que o texto teve origem eventualmente em ministérios controlados por partidos da coalizão, podendo significar um último ajuste de pauta por parte da coalizão. Cf. FREITAS (2013).

⁷⁴⁰ Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 267). Tanto assim que a Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional dispõe que, caso não haja alteração do texto da medida provisória no projeto de conversão, será este promulgado e publicado pelo presidente da Mesa do Congresso Nacional. Cf. BRASIL. Congresso Nacional. Centro de Documentação e Informação. *Resolução nº 1 de 2002-CN*. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em: 25 mar. 2018. Tal resolução também impõe a necessidade de encaminhamento de comunicação ao presidente da República no caso de rejeição da medida provisória ou no caso de ela perder a eficácia. No primeiro caso, a comunicação é feita pelo presidente da casa legislativa que a tenha rejeitado e no segundo, pelo presidente da Mesa do Congresso Nacional. Porém, em ambos os casos devem ser publicados atos declaratórios, ou da rejeição ou do encerramento do prazo de vigência.

tramitação dos projetos de lei⁷⁴¹, sem que houvesse a necessidade de sanção⁷⁴² para que, prontos e acabados, tais atos produzissem seus efeitos normativos.

O campo do decreto legislativo encontra-se previsto no artigo 49 da Constituição Federal⁷⁴³, cabendo destacar que tais matérias cuidam majoritariamente de controles e fiscalização do Legislativo sobre as atividades do Executivo⁷⁴⁴.

A iniciativa de decretos legislativos cabe a qualquer parlamentar, comissão ou mesmo à mesa de cada uma das casas. No entanto, também cabe ao Executivo a iniciativa de proposição que culmina em um decreto legislativo nos seguintes casos: ratificação de tratados; autorização para declaração de guerra, solicitação para celebração de paz, permissão de trânsito de forças estrangeiras; solicitação para ausentar-se do país; decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; julgamento das contas apresentadas pelo Executivo anualmente; aprovação das iniciativas nucleares intentadas pelo Executivo; aprovação nos casos de alienação ou concessão de terras públicas de tamanho superior a 2.500 hectares. Em todos esses casos, a deliberação congressional demanda ou pressupõe um ato anterior do Executivo.

⁷⁴¹ Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 242). Como destacado, o projeto de lei cujas deliberações se ultimaram no Congresso e é enviado ao Executivo para sanção é referido regimentalmente como autógrafo. Desta forma, considerando o conteúdo regimental, muito embora a deliberação siga o mesmo rito, o decreto legislativo acaba sendo utilizado somente para se referir ao ato que independe de sanção, enquanto o termo autógrafo refere-se ao projeto que vai a sanção. No entanto, a questão é que seria mais coerente o termo decreto legislativo, até mesmo pela fórmula empregada nos preâmbulos das leis, nas quais consta que o Congresso decreta e o presidente promulga.

⁷⁴² É justamente isso que consta do regimento interno das duas casas legislativas, especificamente no art. 109 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e no art. 213 do Regimento Interno do Senado Federal. Cf. BRASIL (2019a, 2018a).

⁷⁴³ Com efeito, as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional encontram-se disciplinadas pelo art. 49 da Constituição Federal. Cf. BRASIL (1988).

⁷⁴⁴ Ferreira Filho pondera que os incisos do artigo 49 cuidam da elaboração de normas de cunho individual e não geral, com exceção das que se referem à fixação dos subsídios dos deputados, senadores, presidente e vice-presidente. Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 242). Cabe ponderar, contudo, que o resultado da deliberação aparenta produzir normas gerais em mais duas hipóteses além dessas dos subsídios. Os decretos são o veículo normativo utilizado para sustar os atos do Executivo que exorbitem seu poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa. No primeiro caso, eles suspendem decretos regulamentares do Executivo que vão além dos limites de regulamentação, usurpando a atribuição da lei; no segundo, a sustação incide sobre a própria lei que venha a ser elaborada. Ora, tanto no caso do decreto que cuida de matéria de lei quanto no da própria lei que extrapola os limites da delegação, o ato que lhes susta os efeitos tem eficácia normativa geral, negativa no caso, por desobrigar aqueles que, em tese, seriam obrigados por normas sem condições sistêmicas de produzir efeitos, normas reflexamente inconstitucionais. Com relação aos decretos legislativos que referendam a ratificação de tratados internacionais pelo Executivo, também parece ser o caso de normais gerais. É que o Executivo tem competência privativa para a celebração de tratados internacionais, mas tais normas somente se internalizam, passando a produzir efeitos jurídicos, após a vontade manifestada pelo Executivo ser referendada pelo Legislativo. Tal referendo se opera por meio de decretos legislativos, sendo, portanto, a elaboração do decreto o pressuposto necessário para que a norma de direito internacional passe a ser obrigatória internamente, seja com eficácia legal, supralegal ou mesmo constitucional. Deste modo, nestes casos, ainda que haja o trâmite relativo ao decreto executivo posterior, com sentido similar aos atos de sanção, promulgação e publicação, inegavelmente cuidam tais decretos legislativos da elaboração de normas gerais.

Por fim, cabe destacar que os decretos legislativos são promulgados pelo presidente do Senado⁷⁴⁵, considerando-se, assim, prontos, acabados e aptos à produção de seus jurídicos efeitos.

Ferreira Filho⁷⁴⁶ pontua que os atos que forem de competência do Congresso e não estiverem no rol previsto no artigo 49 da Constituição Federal, encontram-se no campo das resoluções. Nos termos dos regimentos das duas casas legislativas, a resolução presta-se a tratar da matéria privativa de cada uma das casas⁷⁴⁷. Daí já se extrai uma importante distinção entre a resolução e o decreto legislativo: a primeira cuida dos atos de competência da casa legislativa que independem de remesas ao Executivo, enquanto o segundo cuida de atos de competência do Congresso Nacional que também dispensam a sanção.

Dessa forma, destaque-se que os atos de competência privativa de cada uma das casas que independem de sanção estão previstos nos artigos 51 e 52 da Constituição Federal⁷⁴⁸, sendo, portanto, disciplinados por meio de resolução. Assim, as resoluções cuidam majoritariamente da estruturação interna dos órgãos legislativos, estabelecendo seus órgãos internos, as competências e os limites de desconcentração. Note-se que os regimentos de ambas as casas legislativas, e mesmo o do Congresso, são resoluções. A delegação legislativa que autoriza o presidente a elaborar a lei delegada também se opera por intermédio da resolução. Mas também se reserva à resolução a disciplina de uma série de temáticas previstas nos artigos 51 e 52 que não cuidam somente de estruturar os órgãos internos do Poder Legislativo, tais como a eleição dos membros do Conselho da República, a suspensão da execução de lei declarada inconstitucional pelo STF em sede de controle difuso, dentre outras.

⁷⁴⁵ Consta do artigo 48, XXVIII, do Regimento do Senado competir ao seu presidente a promulgação das resoluções do Senado, bem como dos decretos legislativos. Cf. BRASIL (2018a).

⁷⁴⁶ Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 243).

⁷⁴⁷ Tal disposição consta do art. 109 do Regimento Interno da Câmara. Cf. BRASIL (2019a). O mesmo teor é extraído do art. 213 do regimento do Senado. Cf. BRASIL (2018a).

⁷⁴⁸ O artigo 51 da Constituição estabelece as competências privativas da Câmara dos Deputados, enquanto o art. 52, as de competência privativa do Senado. Nesse contexto, o veículo normativo para disciplinar tais matérias será a resolução. No mais, em outros pontos do texto constitucional em que porventura haja menção a uma competência privativa de uma das casas, se estará no domínio da resolução. Cf. BRASIL (1988). Ferreira Filho salienta que, fora do artigo 49 e fora dos domínios reservados à lei, a deliberação congressional terá a forma de resolução. Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 243).

4 VETO PLAYERS: PODERES, ÓRGÃOS E PARTIDOS

Esclarecidos os contornos relativos à evolução das demandas dirigidas ao Estado, à concentração de competências legislativas no Executivo, às respostas dadas mediante instrumentos legislativos, às fases do processo legislativo e aos instrumentos normativos previstos constitucionalmente como resultado do processo legislativo, é necessário observar os contornos normativos mais amplos dos atores envolvidos na elaboração legislativa.

Na exposição, de caráter dogmático-descritivo, optou-se por trabalhar com o processo legislativo observando os atores formalmente relevantes, com enfoque nos *players* institucionais e partidários, em suma, aqueles que têm possibilidade de ingerência direta para que determinado resultado seja alcançado ou não.

Tal recorte acaba pressupondo o referencial teórico de Tsebelis⁷⁴⁹, no sentido da importância do número de atores e de sua congruência para majorar as possibilidades de determinado governo implementar mudanças no *status quo*, independentemente do sistema. Para Tsebelis, o *veto player* é um ator, individual ou coletivo, institucional ou partidário, cuja aquiescência se faz necessária na tomada de decisão política para se alterar ou não o *status quo*⁷⁵⁰.

⁷⁴⁹ Cf. TSEBELIS, George. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science*, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 289- 325, 1995. Tsebelis apresenta um modelo teórico relativamente ao processo de tomada de decisão política, considerando os desenhos institucionais e o número de *veto players* envolvidos nesse processo. Para o autor, o desenho institucional de cada sistema – se parlamentar, se presidencial; se possui uma ou mais câmaras legislativas; se possui um bipartidarismo ou um multipartidarismo; se há ou não disciplina político-partidária – é fator fundamental para que se conclua sobre o potencial de implementar mudanças por parte do governo e também para os resultados a que ele se propõe. Isto é, se ele conseguirá, ou não, implementar políticas que permitam que ele se afaste do *status quo*.

⁷⁵⁰ Considerar que há um número excessivo de *veto players* não necessariamente significa que há um número elevado de partidos, podendo tratar-se, caso a observação se dê sobre questões específicas, de grupos de pressão organizados, governadores, bancadas, organizações, dentre outros. Mas sempre são grupos cuja adesão a dada política se faz necessária para que ela seja aprovada, ou não. Contudo, como o enfoque da presente seção cuida do desenho institucional e não de deliberações específicas, serão abordados os atores institucionais e partidários envolvidos no processo de tomada de decisão, em seu desenho institucional. De modo que grupos de pressão, dentre outros atores que podem ser considerados em tal arquetipo analítico, ficam excluídos, diante dos contornos analíticos da exposição, ainda que possam guardar elevada relevância em determinadas deliberações. Sobre o tema, apontando que um número elevado de partidos não significa um número elevado de *veto players*, cf. ainda AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2001. p. 12-18.

Nesse sentido, a ideia da exposição é cuidar dos atores relevantes para o processo legislativo⁷⁵¹, expondo quais os poderes assegurados a tais atores e seus contornos por parte do sistema jurídico vigente.

4.1 Poder Executivo

O Poder Executivo é um complexo de órgãos e agentes que engloba aquilo que se contempla em termos mais gerais, e em sentido lato, como Administração Pública. Para o presente estudo, releva substancialmente a instituição Presidência da República e seus órgãos auxiliares, que são os órgãos diretivos, os órgãos de comando do Poder Executivo, justamente pela importância vertical que têm tais órgãos relativamente aos aspectos decisórios e no que diz respeito à relação entre os Poderes e a governabilidade.

O chefe do Poder Executivo na Constituição de 1988 é o presidente da República, o que é uma constante na tradição republicana brasileira. Como já exposto, apesar de alguns breves hiatos⁷⁵², desde 1891 o Brasil é uma república presidencialista de contornos próprios, havendo, no curso do período, alguma variação em termos de extensão de poderes, forma de acesso e conformação dos demais órgãos auxiliares do presidente. No mais, importante ressaltar que o presidencialismo é o sistema tipicamente utilizado na América⁷⁵³, não tendo sido um produto de exportação para a Europa.

A gama de funções do presidente da República inclui representar o Estado brasileiro nas relações internacionais, bem como chefiar o varejo político responsável pelo

⁷⁵¹ É necessário pontuar que o Poder Judiciário, em que pese ter importância no concerto das forças políticas e atuação institucional, não será objeto de análise. Isso porque, apesar da relação entre Executivo e Legislativo e seus produtos eventualmente chegarem ao Judiciário, sua atuação é posterior, de modo que, em um enfoque de ordem expositiva sobre a dogmática estruturante do processo legislativo não se pressupõe a atuação do Judiciário, ainda que no plano político alguns atores nele se socorram no curso das deliberações. Ou seja, no plano formal sua atuação é secundária, mesmo que no plano concreto ele acabe por adentrar a arena política. Portanto, sua exclusão da análise, em termos substanciais, deixando assim de cuidar dos atores internos e relevantes no Judiciário, é uma opção analítica, embora a atuação do Judiciário não seja de pouca monta e acabe, por seu conteúdo decisório, fornecendo parte das balizas que serão referidas no curso da exposição.

⁷⁵² Em termos gerais, alguns períodos específicos tiveram caráter destoante, como os governos provisórios, o período da Emenda do parlamentarismo ou períodos ditatoriais nos quais o Congresso foi ou permaneceu fechado. Nos demais, apesar das variações quando as eleições se operaram no colégio eleitoral, os termos orgânicos das relações entre Executivo e Legislativo seguiram a mesma tônica, em um processo crescente de aumento de competências do primeiro em detrimento do segundo.

⁷⁵³ Cf. PRZEWORSKI (2010, p. 59-65) e BEÇAK (2005, p. 90-91). No mesmo sentido, cf. ainda CHEIBUB; ELKINS; GINSBURG (2011). Por fim, ponderando que o presidencialismo é mais facilmente encontrado na América Latina e na África, enquanto o parlamentarismo é utilizado majoritariamente na Europa e nas ex-colônias britânicas, cf. MAINWARING; SHUGART (1997). Cf. também MORAES (2013, p. 7, 239-246). É necessário recordar também, como apontado por Elgie, a crescente utilização do sistema semipresidencial pelas novas democracias a partir dos anos 1990. Cf. ELGIE (2010).

atendimento das necessidades diurnas de curto, médio e longo prazo. Nesse sentir, é monocrático⁷⁵⁴, visto que se engloba em um único órgão uma dualidade de funções relativas ao Estado: a chefia de Estado e a chefia de governo. Tais questões, sistemicamente somadas à forma de seleção, às aparições em campanha e em pronunciamentos oficiais, à luz da singularidade do órgão diretivo⁷⁵⁵, fazem com que o presidente, personificando a alta magistratura do país, como já mencionado, acabe por ocupar um lugar privilegiado no imaginário popular, sendo o fiador dos sucessos e insucessos da vida política nacional⁷⁵⁶.

O quadro de personificação evidenciado tanto em *jingles* eleitorais como na forma pela qual se mostra o presidente, havendo um esforço para retratar sua figura como a de alguém próximo do povo⁷⁵⁷, também são questões inerentes às condições do avolumar de competências no Executivo. Dito de outro modo, tal posição privilegiada no imaginário popular – para o bem e para o mal – também se insere no contexto de um acúmulo de competências que migraram gradativamente dos parlamentos⁷⁵⁸ para o Poder Executivo.

⁷⁵⁴ Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 252).

⁷⁵⁵ Por certo que ele é assessorado por todo um *staff*, por seus ministros e por inúmeros níveis burocráticos na instrumentalização orgânica de suas funções, prerrogativas e competências. No entanto, os poderes diretivos convergem para o centro de tudo, a figura do presidente, a quem cabe, em última análise, a tomada das decisões. Em sua defesa do parlamentarismo como a melhor forma de autogoverno, Kelsen coloca-se como crítico do caráter democrático da separação de Poderes, algo que se encontra, em sua leitura, no âmago da ideologia da monarquia constitucional; apesar de reconhecer a importância da desconcentração para evitar-se a tirania e o arbítrio, nesse contexto refere-se ao presidencialismo como a pseudodemocracia do “imperador eleito”. Cf. KELSEN (2001, p. 87-97). Moraes aponta a relevância da Presidência tanto em termos de poderes quanto de simbolismo, dando corpo, personificando as esperanças populares. Cf. MORAES (2013, p. 239-246).

⁷⁵⁶ Como já mencionado, ao explorar a questão dos personalismos, tanto em termos partidários quanto institucionais, Duverger afirma que a excessiva personalização possui um considerável aspecto simbólico, transformando o chefe, o líder, para além de uma pessoa, em um símbolo, um mito, uma instituição. Cf. DUVERGER (1957, p. 207-211). Recorde-se, por oportuno, o quanto destacado por Kelsen relativamente ao papel do Estado enquanto personificação da autoridade concebida em termos praticamente místicos e metafísicos, enquanto máscara totêmica, tal qual a própria ideia de Deus nos dogmas religiosos; ambos cuidando da tentativa de personificar a autoridade, algo contextualmente ligado à própria personificação de instituições. Cf. KELSEN (2001, p. 301-343).

⁷⁵⁷ Godoy refere-se ao período 1946-1964 como a república populista, na qual “a simbologia carismática dos presidentes [...] atingiu o seu auge”. Cf. GODOY (2013). Tal aspecto é bem revelado pelo personalismo simbólico dos discursos, pela retórica de comprometimento nos discursos de posse, ou mesmo pelo apelo às massas inflamadas quando do enfrentamento de Congressos hostis. Mas fato é que, tanto no período dito populista quanto na ditadura, e até mesmo atualmente, houve e há um esforço em termos de transformação da imagem do presidente na imagem de um cidadão comum, seja Jânio Quadros com um sanduíche de mortadela, seja Médici com relação à seleção brasileira, seja nos dias atuais, quando os pretendentes a tal posto se inserem em carreatas lanchando e tirando fotos com populares. Trata-se de uma forma de propaganda, de *marketing* político, de tentar, ainda que simbolicamente, diminuir o hiato entre representante e representados. Recorde-se a fala de Scantimburgo no sentido da constante busca pelo escolhido no presidencialismo brasileiro, em uma espécie de sebastianismo. Cf. SCANTIMBURGO (1969).

⁷⁵⁸ Anteriormente foram os parlamentos a trincheira de defesa dos direitos dos cidadãos contra os governos monárquicos; como aponta Kelsen, a luta contra a autocracia no final do século XVIII e início do XIX foi a luta pelo parlamentarismo. Cf. KELSEN (2001, p. 45). Mas tal quadro alterou-se substancialmente nas

Pode-se dizer que o presidente da República, em condições normais, tem capacidade, em termos de poderes e instrumentos, além de prestígio político, para tentar fazer frente ao papel que o imaginário popular lhe reserva⁷⁵⁹. No entanto, para que tal relação entre o presidente e o Congresso opere normalmente, acaba sendo pressuposta uma baixa polarização, a ausência de paroxismo institucional comum em tempos de crises econômicas, justamente para que seja profícuo o diálogo entre o Executivo e o Legislativo⁷⁶⁰. No mais, também é evidente que mesmo nos períodos de normalidade existem limites orçamentários e dificuldade de atender a todas as demandas dirigidas ao Estado, tendo em vista as naturais e eventuais pautas conflitantes de determinados setores sociais em uma sociedade plural. A equação é complexa, mas, em condições normais, o presidente tem meios para estar à altura do papel simbólico que possui.

Desde a origem, como já dito e reiterado, o presidencialismo brasileiro distinguiu-se em termos relevantes de seu modelo inspirador, o estadunidense. A concentração da chefia de Estado e de governo em um único órgão, um Congresso bicameral, o poder regulamentar, a competência para vetar, para nomear altos cargos da administração pública, dentre tantos outros, foram fatores mantidos pelo sistema brasileiro ao endogenizar o sistema presidencial.

No entanto, para além do sistema partidário – que já em um primeiro momento da experiência republicana brasileira distinguiu-se do sistema estadunidense – os poderes do Executivo brasileiro para iniciar o processo legislativo, que só se avolumaram com o

repúblicas presidencialistas, tendo em vista que a legitimação popular do Parlamento não se distingue da legitimação dada ao presidente. A evolução das competências dadas ao Executivo se insere, em um primeiro momento, em um quadro de resistência oferecido pelos parlamentos e pelos críticos ao sistema, considerando se tratar de um perigoso flerte com a tirania e com o arbítrio a excessiva concentração de poderes em um órgão singular, encarnado por uma única pessoa. Ponderações críveis em termos do horizonte de possíveis consequências de tal desenho institucional, mas que em nenhum momento deslegitimam a figura do presidente enquanto representante da nação e, mais do que isso, pelos mais diversos motivos não foram suficientes para impedir a concentração de poderes e competências em tal Poder, em um processo contínuo de hipertrofia do Executivo. Nesse sentido, cf. BEÇAK (2005).

⁷⁵⁹ A forma pela qual o presidente é eleito, independentemente da confiança do Legislativo, o grau de exposição em âmbito nacional por ele enfrentado, o elevado número de competências e poderes, são fatores que imprimem alta dignidade ao posto e às expectativas que o imaginário popular espera. Nesse sentido, cf. GODOY (2013). No entanto, apesar da personalidade do presidente ser fundamental para imprimir o tom à administração, ele depende de uma base social e congressual sólida, algo que demanda uma agenda bem delimitada e chancelada por sua base social, além de obviamente compromissos e concessões a depender do tamanho e da motivação da base de apoio congressual. Ademais, apontando que quem se encontra no exercício da Presidência da República tem relevância para fins de aferição estatística do desempenho e da governabilidade do sistema, cf. PEREIRA (2017).

⁷⁶⁰ Aqui é oportuno recordar, mais uma vez, que dentre as variáveis causais apontadas por Pérez-Liñán como determinantes para processos de *impeachment* na América latina recentemente, e anteriormente para golpes de Estado no século XX, encontra-se a crise econômica. Cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018). No mais, recorde-se o apontamento de Przeworski e outros de que, quanto maior o nível de desenvolvimento econômico, os níveis de crescimento econômico com baixa inflação e de redução das desigualdades de um país, mais durável será sua democracia. Cf. PRZEWORSKI *et al.* (1997).

tempo e em marcha contínua, também sempre foram um traço distintivo entre as duas experiências institucionais⁷⁶¹.

Tal aumento de competências no Executivo inicia-se com o alargamento do campo do regulamento, possibilidade que desde sempre lhe fora reservada, no sentido de pormenorizar os ditames de aplicação das leis. Dessa utilização mais ampla do regulamento desdobram-se os processos de delegação, nos quais o Legislativo delega ao Executivo a adoção de medidas impopulares ou que demandem agilidade. Isto possibilita a edição de leis propriamente ditas ou de instrumentos legislativos equiparados à lei em seus efeitos, tratando-se mais amplamente de processo operado em escala praticamente mundial⁷⁶².

É inegável que tal processo caminha em paralelo com as competências agregadas ao Estado em consequência do constitucionalismo social. Tal aspecto, como dito, é uma de suas causas, embora não seja a única no caso brasileiro, que deve boa parcela das competências agregadas ao Executivo aos períodos de hiato democrático vividos no século XX.

De qualquer forma, o processo de hipertrofia do Executivo, em termos de fases, não foi diferente do que se operou em âmbito mundial. Como mencionado, desde a carta de 1891 o Executivo poderia encaminhar projetos de lei, tendo em vista o que constava do artigo 29 da aludida Constituição⁷⁶³. De modo que um Executivo poderoso encontrou fértil solo na incipiente experiência republicana brasileira, diante mesmo das necessidades dos grupos oligárquicos que buscavam consolidar seu poder político, visto que já eram os representantes do poder econômico⁷⁶⁴. Isso em um contexto no qual a separação dos

⁷⁶¹ Recorde-se que o traço distintivo do presidencialismo latino-americano é justamente o considerável poder dado ao presidente da República. Cf. CHEIBUB; ELKINS; GINSBURG (2011).

⁷⁶² O processo gradativo de migração de competências legislativas para o Executivo, operado inicialmente sob a forma de regulamentos para culminar em poderes legislativos propriamente ditos, desdobrou-se em escala mundial. Nesse sentido, cf. BEÇAK (2005, p. 88). Moraes, como já apontado, ressalta essa tendência até mesmo em sistemas parlamentares, em um processo de racionalização do parlamentarismo, tanto pela via da constitucionalização dos procedimentos quanto pela própria concentração de poderes na figura do Executivo, com o surgimento de híbridos institucionais. Cf. MORAES (2013, p. 9-14, 65-72). No mais, ao criticar o debate no parlamentarismo dizendo que se tornou mera formalidade vazia, Schmitt o faz considerando justamente o papel de agenda que possui o gabinete em tal sistema de governo. Cf. SCHMITT (1998).

⁷⁶³ Como se infere das informações de produção legislativa da Primeira República, praticamente 75% dela teve origem no Executivo em todas as gestões, com exceção dos governos de Nilo Peçanha, Venceslau Brás e Epitácio Pessoa, em que caiu para cerca de 25%; com isso, a média de dominância do Executivo, como apontado por Zulini, no período de 1894 a 1930 foi de 61,6%. Cf. ZULINI (2016).

⁷⁶⁴ Cf. BEÇAK (2005, p. 104).

Poderes não se via na plenitude, uma vez que o Judiciário buscava adaptar-se à República e o Legislativo via-se incapaz de exercer sua tarefa de freios e contrapesos⁷⁶⁵.

Como aponta Beçak⁷⁶⁶, tal processo originalmente operou-se por meio de uma delegação forçada diante da conjuntura, em que o Legislativo fixava os padrões que deveriam ser seguidos pelo Executivo de forma propositalmente vaga, cabendo um amplo espectro de poder ao Executivo para regulamentar as situações. Com isso, o regulamento poderia operar como regulamento propriamente dito ou fazendo as vezes de lei, diante da imprecisão da norma a ser regulamentada. No mais, inexistia outra figura jurídica que não o decreto para cuidar dos casos de regulamentação e dos de delegação, o que não deixava claros os casos específicos de sua utilização. Recorde-se, ainda, o abuso na utilização do estado de sítio durante a Primeira República⁷⁶⁷, algo que alargava a gama de utilizações possíveis do poder regulamentar.

Com a Constituição de 1934, vedou-se expressamente a possibilidade de delegação por parte dos Poderes constituídos. No entanto, tal vedação durou pouco, tendo em vista que, com a Constituição de 1937, o Executivo passou a ser, diante das hipóteses de cabimento do decreto-lei e do fechamento do Congresso por todo o período, o único centro produtor de legislação no âmbito federal. Com a Carta de 1946, tornou-se a vedar a delegação por parte dos Poderes, com exceção da curta vigência da Emenda Constitucional nº 4 de 1961, a emenda do parlamentarismo no governo Goulart.⁷⁶⁸

Somente voltou o Executivo a gozar de amplos poderes com o golpe militar de 1964 e a ditadura que a partir de então se instalou e permaneceu até 1985. Naquele período, o quadro foi de fortalecimento dos poderes do Executivo, a quem foi dada a prerrogativa de apresentação de propostas de emenda à Constituição, edição de decretos-

⁷⁶⁵ Nesse sentido, cf. BEÇAK (2005, p. 104). Tratava-se de um período de adaptação das instituições republicanas às elites políticas e econômicas que estavam no poder desde o Império e ali permaneceram mesmo após seu fim. É certo que muitos republicanos convictos faziam parte de tais elites, enquanto outros haviam ocupado postos de destaque nos conselhos do Império. No mais, mencione-se a própria questão dos estados de sítio durante a Primeira República, como uma constante no período, bem caracterizando o forte conteúdo centralizador na Presidência e o papel da oposição, ainda que realizada por setores também das oligarquias. Sobre o período, cf. SALES (1983).

⁷⁶⁶ Cf. BEÇAK (2005, p. 104-108).

⁷⁶⁷ Sobre o estado de sítio na experiência republicana, cf. GOMES; MATOS (2017).

⁷⁶⁸ Esse aspecto sugere uma reflexão sobre o caráter reativo das alterações institucionais. É que, diante do abuso do estado de sítio e a delegação forçada de poderes legislativos para o Executivo na Primeira República, bem como o caráter autocrático do governo provisório de Vargas, a Constituição de 1934 vedou expressamente qualquer forma de delegação. Em 1937 instalou-se a República do presidente, que reinou absoluto; com a superação do Estado Novo, a Constituição de 1946 tornou a vedar expressamente qualquer forma de delegação, mas somente até a sobrevivência da emenda do parlamentarismo, em 1961.

leis, aprovação de seus projetos no Legislativo por decurso de prazo, além da questionável possibilidade de determinar o fechamento do Congresso⁷⁶⁹.

A Constituição de 1988, apesar de reduzir o caráter autoritário dos instrumentos dados ao Executivo para intervenção no processo legislativo, manteve alguns desses instrumentos, não rompendo com a concentração de poderes no Executivo⁷⁷⁰. Isso demonstra que a reversão de tal quadro é um processo difícil de ser levado a cabo⁷⁷¹.

Em suma, os poderes concentrados atualmente no Executivo são fruto de um processo que se desdobrou temporalmente e em escala mundial⁷⁷², agregou competências, mecanismos e instrumentos, partindo de uma mera competência regulamentar para hoje em dia permitir-lhe, no caso brasileiro, a própria alteração unilateral do *status quo*. Trata-se de um processo que segue certa linearidade, mas que se acentuou grandemente nos dois hiatos democráticos vividos no país no século XX. Assim, produziu-se um quadro de concentração de poderes no Executivo que a Constituição de 1988 não logrou mitigar em termos estruturais, retirando somente os aspectos mais ligados ao regime ditatorial, mas mantendo, em boa parte, os aspectos principais que geram a dominância do Executivo em termos formais⁷⁷³.

Na atual ordem constitucional, o presidente tem a prerrogativa de ser um dos legitimados a apresentar projetos de emenda à Constituição⁷⁷⁴, de modo que pode formular

⁷⁶⁹ Tratava-se, como mencionado anteriormente, de um poder de fato que buscava alguma aparência de limitação pelo sistema normativo, de legalidade aparente quando esta não existia. Era uma aparente busca por uma espécie de legitimação em termos de conformação do poder a uma dada institucionalidade, que operava apenas formalmente, tendo em vista os atos institucionais e os atos complementares, que davam ao Executivo amplos poderes.

⁷⁷⁰ Barros sugere, até pela ocasião oportunizada pela Constituinte então instalada, a adoção da iniciativa indireta com a manutenção do poder-dever de veto pelo Executivo. Cf. BARROS (1987).

⁷⁷¹ Um termo corrente na literatura de Ciência Política para se referir aos aspectos de escolhas institucionais que geram uma trajetória contínua e de difícil reversão é *path dependence*. As escolhas são tomadas em encruzilhadas históricas e acabam por produzir efeitos causais em cadeias temporais dilatadas, gerando retornos para determinados grupos, ou mesmo sem gerar retornos. Fato é que a reversão de dada institucionalidade ampla como a da concentração de poderes no Executivo congloba uma série de complicações em razão de toda a estrutura estar amarrada a tal modelo, encontrando-se nele estabilizada. Escolhas institucionais realizadas possuem uma espécie de força inercial, de modo que os custos de reversão se colocam como um considerável óbice diante das possibilidades de alteração de tal modelo. Sem muitos esforços, e observando a forma pela qual se desdobrou a concentração, seria possível compreender o processo de concentração de poderes no Executivo na linha de uma trajetória dependente (*path dependence*).

⁷⁷² Nesse sentido, cf. BEÇAK (2005). Cf. também MORAES (2013).

⁷⁷³ Apontando para o Executivo como a grande força motriz por detrás do presidencialismo, cf. MORAES (2013, p. 239-246). Apresentando os aspectos estatísticos de tal dominância do Executivo na arena legislativa, cf. LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006a.

⁷⁷⁴ Prerrogativa que, como já visto, iniciou-se no Direito brasileiro com o AI-1 de 1964.

propostas que tenham o condão de revisar aspectos consideravelmente estruturais do Estado brasileiro⁷⁷⁵, desde que não encontrem óbice nas denominadas cláusulas pétreas.

O presidente também pode unilateralmente editar medidas provisórias com força de lei e, ainda, pedir delegação ao Congresso para a edição de leis delegadas. Além disso, tem iniciativa privativa de leis que cuidem de questões de criação, extinção ou modificação de órgãos da administração, de regime jurídico e da carreira de servidores civis e militares, remuneração e aposentadoria de tais servidores, organização da administração dos territórios, do Ministério Público e Defensoria da União e normas gerais para esses órgãos nos estados, Distrito Federal e territórios⁷⁷⁶. Isso sem contar a competência privativa para apresentar projetos de lei que cuidarão do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento, dentre outras questões.

O que é relevante é que, dentre as matérias incluídas em tal competência, nada impede – desde que presentes os pressupostos e não se cuide de matéria vedada – que o presidente sobre elas disponha por meio de medidas provisórias, cabendo ao Congresso deliberar sobre sua conversão ou não em lei⁷⁷⁷. Ou seja, a depender da temática, há a possibilidade do encaminhamento de um projeto de lei, ou então a edição de uma medida provisória.

O presidente ainda pode solicitar urgência por parte do Congresso na apreciação dos projetos de lei que forem por ele submetidos ao Legislativo. Em tal hipótese, caso as duas casas ainda não se tenham manifestado no prazo de 45 dias, a proposição é incluída automaticamente na ordem do dia, sobrestando-se as demais. Neste caso, à Câmara cabe a apreciação das emendas do Senado no prazo de dez dias⁷⁷⁸.

⁷⁷⁵ Um dos pontos destacados anteriormente é que, por conta da própria natureza analítica do texto constitucional, todo e qualquer programa de governo acaba perpassando a aprovação de emendas à Constituição. A constante alteração do texto constitucional, no entanto, como aponta Hesse, acaba por gerar um quebrantamento da força normativa da Constituição, justamente por dar maior valor às questões de momento do que ao próprio texto constitucional, com a dignidade simbólica que se supõe deva ele ter. Cf. HESSE (2009, p. 136-137).

⁷⁷⁶ O § 1º do artigo 61 da Constituição Federal de 1988 estabelece o rol das matérias cuja iniciativa foi cometida privativamente à Presidência. Cf. BRASIL (1988).

⁷⁷⁷ Cheibub e Limongi comentam que as medidas provisórias funcionam como um mecanismo de coordenação da própria agenda presidencial e não como demonstrativo da existência de conflitos entre os poderes. Cf. CHEIBUB; LIMONGI (2010).

⁷⁷⁸ Tal aspecto merece destaque. É que o pedido de urgência previsto na Constituição de 1988 é claramente o sucessor da aprovação por decurso de prazo que havia durante a ditadura militar, tal qual a medida provisória é a sucessora do decreto-lei. Assim, o que se nota é que a Constituição de 1988 manteve o quadro de hipertrofia do Executivo herdado da ditadura militar, porém com alguma mitigação democrática de tais poderes, não mais absolutos e não mais como imposição da vontade do Executivo sobre o Congresso. Cabe aqui recordar que tal quadro de hipertrofia é creditado como parcialmente responsável pela maior estabilidade institucional do período pós-1988. Nesse sentido, cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998).

Tais competências basicamente versam sobre todas as questões administrativas da União, com exceção dos serviços próprios dos demais Poderes, incluindo fontes de custeio, estruturação, carreiras, tudo aquilo que seja correlato com o exercício da direção superior da administração do Estado, tanto na administração direta quanto na indireta.

Há, obviamente, um aspecto político inolvidável na atuação do Executivo, por atuar diretamente no processo legislativo por meio dos instrumentos que possui; mas há também um componente administrativo relevante, diante das matérias que lhe são reservadas, cumprindo a ele o exercício de uma série de funções de coordenação administrativa.

Além disso, o presidente tem competência para a edição de decretos regulamentares e decretos autônomos, instrumentos também relevantes para que ele possa exercer todas as competências que lhe são privativamente conferidas pelo artigo 84 da Constituição⁷⁷⁹, tudo para fazer frente às demandas dirigidas ao Estado.

Nesse contexto, as competências da Presidência podem ser, genericamente e de forma singela, englobadas em duas espécies: as concernentes à chefia de governo e as relativas à chefia do Estado.

Nas incluídas na primeira categoria, o presidente nomeia e exonera livremente os ministros de Estado⁷⁸⁰, seus auxiliares na direção da administração federal; inicia o processo legislativo, sanciona, promulga e publica leis; exerce seu poder de veto total ou parcial; cuida das questões fiscais e orçamentárias; cria, provê e extingue cargos, seja propondo as leis pertinentes seja mediante decreto autônomo para sua extinção, quando vagos; decreta a intervenção federal, o estado de sítio ou de defesa etc.

Pelas competências da segunda categoria, ele representa o país no âmbito das obrigações internacionais, celebrando tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso; mantém relações com outros países e com seus órgãos diplomáticos, além de cumprir-lhe a constituição de outros poderes⁷⁸¹, nomeando, por exemplo, os magistrados federais do STF, dos tribunais superiores, dos tribunais federais, bem como os conselheiros do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o procurador-geral da República, entre outros.

⁷⁷⁹ O artigo 84 da Constituição estabelece o rol das competências privativas do presidente da República. Cf. BRASIL (1988).

⁷⁸⁰ Algo relevante em termos de governabilidade, tendo em vista que o loteamento de ministérios é uma das ferramentas dadas ao presidente para formar a base do governo, distribuindo-os entre seu partido e os partidos da base aliada. Sobre aspectos relativos às estratégias e custos de governabilidade, cf. PEREIRA; BERTHOLINI (2017).

⁷⁸¹ Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 253).

Visto de modo mais amplo, o Executivo é o grande ponto de convergência de todas as questões relativas à estruturação da administração pública nacional, seja com relação ao erário seja à conformação dos órgãos, carreira, regime jurídico e remuneração dos ocupantes, nomeação de cidadãos para os cargos públicos superiores, ainda que em outros Poderes ou órgãos autônomos. A iniciativa de leis, o pedido de urgência na deliberação, a sanção ou o veto, medidas provisórias, emendas constitucionais, decretos autônomos e de regulamentação afiguram-se como veículos, como instrumentos dados ao presidente para fazer frente à elevada gama de competências que lhe foram outorgadas pela Carta de 1988.

Assim, o presidente é o chefe da administração pública e da política interna em geral, o coordenador da atuação econômica, o representante do país, o *chief legislator*, o defensor do interesse público, ou seja, é inegavelmente a figura mais importante do país, o ponto de convergência decisória dos aspectos políticos, administrativos e econômicos.⁷⁸²

Tais questões acabam por, de certo modo, fornecer elementos para justificar o local por ele ocupado no imaginário popular. Contudo, a despeito de seus formidáveis poderes e desse aspecto simbólico idealizado, ele não atua sozinho. Seja a plataforma de governo tímida ou ambiciosa, a necessidade de uma base de sustentação é imperativa e inafastável, tendo em vista que nenhum dos poderes faz com que o Executivo prescindia da chancela do Legislativo para com suas iniciativas, por um imperativo da própria separação de Poderes.

Para que alguém chegue ao mais elevado cargo na estrutura do Estado brasileiro e exerça tal considerável conjunto de funções, alguns requisitos são pressupostos. O presidente da República deve ser maior de 35 anos, brasileiro nato, estar no pleno gozo de seus direitos políticos e ser, obviamente, elegível. Dessa forma, por expressa disposição constitucional sobre os requisitos de elegibilidade, o presidente deve ser filiado a partido político⁷⁸³.

⁷⁸² Moraes aponta a Presidência como a verdadeira força motriz por detrás do presidencialismo. Cf. MORAES (2013, p. 239-246). Também por isso Kelsen refere-se ao presidente da República como “imperador eleito”. Cf. KELSEN (2001, p. 87-97).

⁷⁸³ Algumas vezes sustentaram em momentos recentes a possibilidade de candidaturas independentes de partidos com fundamento no artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, internalizada no Direito nacional por meio do Decreto nº 678 de 1992. Contudo, a própria dicção do preceito não dá tal clareza assertiva, mormente ao admitir a restrição às oportunidades dos direitos políticos que enuncia. No mais, considerando a própria interpretação que o STF dá aos tratados internacionais de direitos humanos internalizados fora do rito do § 3º do artigo 5º da Constituição de 1988, tais disposições têm eficácia supralegal, ou seja, não prevaleceriam dentro da lógica escalonada do sistema jurídico caso fossem contrárias aos ditames do inciso V, do § 3º, do artigo 14 da Constituição Federal. Assim sendo, impõe-se a filiação partidária como condição de elegibilidade.

O mandato presidencial é de quatro anos⁷⁸⁴, sendo possível a reeleição para um novo mandato subsequente sem a necessidade de deixar o cargo para disputar a reeleição⁷⁸⁵. A escolha do presidente pelo eleitorado é feita diretamente pelo sistema eleitoral majoritário⁷⁸⁶, por voto direto⁷⁸⁷ e sufrágio universal, sagrando-se vencedor aquele que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos, excluídos os brancos e nulos. Caso nenhum candidato obtenha tal votação em primeiro turno, os dois mais votados tornam a disputar o cargo em nova eleição, a se realizar em até 20 dias⁷⁸⁸. A eleição do primeiro

⁷⁸⁴ Como já mencionado, o mandato presidencial no texto constitucional era originalmente de cinco anos, tendo sido reduzido para quatro anos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 5 de 1994, fazendo coincidirem as eleições para os Executivos e Legislativos da União, dos estados e do Distrito Federal.

⁷⁸⁵ Defendendo a reeleição e mandatos breves, considerando quatro anos um bom prazo, cf. MAINWARING; SHUGART (1997). Moraes defende mandatos de duração razoável, nem tão longos nem tão breves que atrapalhem o planejamento da atividade executiva, com a possibilidade de reeleição. Cf. MORAES (2013, p. 118).

⁷⁸⁶ Segundo Moraes, pelo sistema majoritário busca-se um vencedor para o certame. Cf. MORAES (2013, p. 82). Deste modo, é considerado eleito o candidato que na circunscrição do pleito obtiver a maioria dos votos, seja esta uma maioria simples com um turno ou uma maioria absoluta em votações de dois turnos. Alguns apontam nele as vantagens de produzir sistemas bipartidários (deve-se observar que, de acordo com as leis de Duverger, eleições majoritárias com dois turnos produzem multipartidarismo), enquanto os proporcionais produziram fragmentação (cabendo destacar a inviabilidade do sistema proporcional para escrutínios uninominais, como é a eleição para presidente). No entanto, deve-se ressaltar também que os sistemas majoritários tendem a se concentrar no candidato, deixando para o partido um papel secundário e, mais do que isso, deixando uma parcela elevada da população sem representação, tendo em vista que seu foco é a representação das maiorias e não das minorias. Entendendo o surgimento do sistema majoritário como decorrência de ser o único modelo disponível para os Estados Unidos, considerando que era utilizado na Inglaterra e o único que conheciam naquele momento, e advogando virtudes do sistema proporcional como um sistema que estimula consensos, cf. DAHL (2015, p. 58-62, 99-104, 133-135). Já Kelsen, entusiasta do sistema parlamentar, defende o sistema proporcional por melhor se inserir na ideologia democrática e, mais do que isso, garantir, em um Estado ideal, uma eleição sem vencedores e vencidos, onde todos são representados, legitimando, inclusive, a criação de leis em termos de preservação da autonomia, por terem sido criadas por seus representantes. Cf. KELSEN (2001, p. 67-78).

⁷⁸⁷ No Brasil, sem contar os presidentes da Primeira República (que como já dito não era o exemplo de democracia) e os períodos ditatoriais, somente nove presidentes ascenderam ao cargo por meio de eleições diretas, e não por eleições indiretas ou sucessão, sendo que, destes nove, até o presente momento apenas quatro terminaram integralmente seus mandatos. O percurso histórico das principais fases da experiência republicana brasileira já foi explorado amiúde em tópico anterior, mencionando os eleitos nas constituintes, em colégios eleitorais, ou mesmo os que ascenderam por sucessão e, principalmente, os pouquíssimos que, ao ascender diretamente, conseguiram terminar seus mandatos na integralidade.

⁷⁸⁸ Compreendendo, como Duverger, que eleições majoritárias com dois turnos aumentam os incentivos à fragmentação, sendo, portanto, desejável o turno único que obriga os partidos a se aliarem de antemão, colocando no páreo somente candidatos viáveis, estabelecendo-se ainda salvaguardas para que não sejam eleitos candidatos por margem estreita, cf. MAINWARING; SHUGART (1997). Abstratamente, talvez o turno único, ao invés de estimular as alianças estimulasse ainda mais a fragmentação, tendo em vista que no segundo turno a tendência é o aglutinar de candidatos derrotados apoiando os que ainda se encontram no páreo e são mais próximos do ponto ideal desses, em um comportamento estratégico que pode até mesmo configurar-se como rascunho de uma eventual coalizão futura, aumentando ainda a perspectiva de legitimação do eleito ante a maioria absoluta conseguida em segundo turno. No mais, no Brasil com Kubitschek e no Chile de Allende, presidentes eleitos por maioria simples em turno único tiveram sua legitimidade questionada, sendo a questão de um ou dois turnos mais delicada do que aparenta. Uma eleição de dois turnos pode, eventualmente, gerar moderação das plataformas, ao se buscar apoio nos eleitores e partidos centristas, cf. LINZ (1990). Moraes defende a eleição presidencial com dois turnos, justamente para que se garanta maior legitimidade ao mandato presidencial e, conseqüentemente, maior governabilidade relativamente ao Congresso Nacional. Cf. MORAES (2013, p. 118).

turno deve ser realizada no primeiro domingo de outubro do ano do término do mandato; já a do segundo turno realiza-se no último domingo de outubro. Devem ser eleitos em chapa o presidente e o vice-presidente⁷⁸⁹, seu substituto eventual do posto, que se submete aos mesmos requisitos impostos ao titular. Ambos devem ser empossados em sessão solene perante o Congresso Nacional.

O cargo de vice-presidente não é uma constante nas diversas Constituições do período republicano. Na de 1891 era prevista essa figura, a quem caberia a Presidência do Senado; na de 1934 e na de 1937, era inexistente; na de 1946 tornou a existir, sendo extinto pela Emenda Constitucional nº 4 de 1961. Com a revogação de tal emenda em 1963, foi restabelecido o cargo de vice, a quem não mais competia a Presidência do Senado. A partir de então, tornou-se o substituto eventual do presidente da República, tanto em caso de impedimento quanto de vacância.

Na Constituição de 1988 consta que as competências do vice-presidente serão definidas em lei complementar⁷⁹⁰ e também pelo presidente, a quem o vice deve auxiliar, quando convocado, nas competências e missões confiadas. No entanto, seu papel acaba sendo, substantivamente, o de substituir e suceder o presidente.

Nesse contexto, durante seu mandato o presidente não é responsável por atos estranhos ao exercício de suas funções, de modo que eventuais investigações e perseguições contra ele dirigidas não podem dizer respeito a atos estranhos nem anteriores ao mandato, enquanto este perdurar. Com isso, eventual apuração por fato ou ato anterior ao mandato deverá ser retomada ao término deste. Tal questão é relevante justamente por limitar temporalmente as hipóteses de vacância da Presidência e assunção do cargo pelo vice-presidente relativamente a ilícitos estranhos ao cargo.

⁷⁸⁹ Como já mencionado, as eleições para presidente e vice-presidente corriam separadamente, havendo casos de o presidente de um bloco ser eleito com o vice do bloco de oposição, como com Quadros e Goulart em 1960. Com o AI-3, o vice passou a se eleger em chapa com o titular, de modo que o voto passou a ser dado para a chapa, algo que perdura até os dias atuais. Cabe, no entanto, mencionar os problemas históricos no país que, por mais de uma vez, conviveu com a figura do “vice-conspirador”, afeto a intrigas de palácio e tendo muito a ganhar com a retirada do titular. Melhor seria seguir o exemplo da Constituição de 1934, retirando a figura do vice de nosso sistema, mantendo-se uma regra de sucessão temporária com a convocação de novas eleições, algo que será pontuado mais adiante. Como já mencionado, Campos Sales, o segundo presidente civil da República, questionava a vice-presidência, justamente por assimilar seu titular a um eventual príncipe herdeiro em uma monarquia, que junta sua voz aos setores de oposição. Cf. SALES (1983, p. 165-172). Moraes relembra a menção feita por Benjamin Franklin ao cargo de vice-presidente como “Sua Alteza Supérflua”, além de destacar os “vices de oposição” existentes na história nacional, mas destaca a vantagem de existir tal cargo justamente para os casos de sucessão extemporânea. Cf. MORAES (2013, p. 161-166).

⁷⁹⁰ A função do vice é a de substituir eventualmente o titular e realizar as missões que lhe são delegadas. Contudo, a lei complementar que deveria reger suas competências nunca foi editada, sendo, em verdade, uma incógnita em termos de competências funcionais, tratando-se de um cargo utilizado para atrair partidos para a formação de chapa e amear apoio para uma futura coalizão de governo.

No mais, cabe mencionar que a Presidência considera-se vaga: no caso de o presidente tornar-se incapaz⁷⁹¹; em caso de morte ou renúncia; em caso de condenação por crimes comuns ou de responsabilidade cometidos, como visto, no exercício da função; na hipótese de ausência do presidente por mais de 15 dias sem licença do Congresso⁷⁹²; ou quando ele não for empossado, salvo motivo de força maior, nos dez dias subsequentes à data prevista para a posse⁷⁹³.

Em todos esses casos, vagando a Presidência será empossado o vice. No entanto, caso não exista nenhum vice-presidente ou tal cargo também esteja vago, será realizada nova eleição direta em 90 dias a partir da vacância do último cargo, se isso ocorrer nos primeiros dois anos do mandato; ou então, caso falte menos de dois anos para o término do mandato, será realizada uma eleição indireta no prazo de 30 dias, funcionando em tal cenário o Congresso como Colégio Eleitoral. Em ambos os casos, os eleitos devem apenas completar o prazo faltante do mandato.

Os casos de ausência e falta de posse não são tão corriqueiros, tampouco o caso da declaração superveniente de perda da capacidade civil, pelo menos não no Brasil. Na história brasileira já houve casos de morte do titular, de renúncia, de processos por crimes de responsabilidade praticados pelo titular no curso do mandato e, mais recentemente, de denúncias pela prática de crime comum no curso do mandato.

Considerada a história recente do país⁷⁹⁴, é relevante fazer menção aos crimes de responsabilidade do presidente da República⁷⁹⁵. Em tais casos, funciona o Congresso como

⁷⁹¹ Dentre os casos do artigo 15 da Constituição de 1988 para suspensão de direitos políticos, considerando que o presidente não responde por atos anteriores ao seu mandato e há a necessidade de deliberação congressual para eventual processo, parece que a única hipótese de pronto aplicável ao presidente seria a de incapacidade civil absoluta para suspender seus direitos políticos, algo que o afastaria do cargo. Há a questão da própria compreensão do que configuraria tal situação de incapacidade civil absoluta, um conceito do direito civil substantivamente alterado pelo próprio estatuto da pessoa com deficiência, tornando ainda mais complexa a utilização de tal alibi para a remoção do presidente. Tal hipótese extravagante foi utilizada no Equador para a remoção do presidente Abdalá Bucaram do cargo, transformando outros expedientes e institutos em sucedâneos da ausência de um voto de desconfiança, algo que em tese gera um quadro institucionalmente inconsistente. Pérez-Liñán menciona que tal expediente foi utilizado, pois, apesar da impopularidade do presidente Bucaram, a oposição não contava com a maioria qualificada para a aprovação de um processo de *impeachment*, de modo que por maioria simples declarou o presidente mentalmente incapaz para o cargo, removendo-o de suas funções. Cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018). No Brasil a tal ponto não se chegou, mas utilizou-se o processo de *impeachment* de forma pouco ortodoxa e incompatível com seu próprio propósito dentro do desenho institucional do presidencialismo, sem mencionar as declarações de impedimento por motivos de saúde ou por ausência da capital sem autorização do Congresso.

⁷⁹² Cabe aqui recordar que foi justamente essa a hipótese utilizada pelo Congresso Nacional para declarar o impedimento de Carlos Luz enquanto este exercia a Presidência em caráter interino. Sobre o tema, cf. BEČAK (2003).

⁷⁹³ Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 255).

⁷⁹⁴ Da lista não pequena de processos de *impeachment* latino-americanos que ocorreram desde 1992, o Brasil contribuiu com dois dos oitos casos. Cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018).

instância de apuração, cumprindo à Câmara o recebimento e a admissão de eventual denúncia, e ao Senado seu processo e julgamento. As deliberações da Câmara e do Senado, para a admissão e para a condenação, respectivamente, são tomadas pelo voto de dois terços de seus membros. Contudo, nos crimes comuns o julgamento cabe ao STF, após o juízo de admissão por parte da Câmara.

Em ambos os casos, admitida a acusação pelo Senado ou recebida a denúncia pelo STF, o presidente deve ficar afastado de suas funções pelo prazo de até 180 dias, somente retornando ao cargo caso o julgamento não tenha sido concluído em tal prazo ou nas hipóteses de rejeição do *impeachment* ou absolvição na ação penal.

Também é relevante apontar que, muito embora o presidente possa eventualmente ser processado por crimes comuns no curso do mandato, ele não se sujeita a nenhuma forma de prisão processual, somente podendo ser preso após a sentença condenatória. Já no caso dos crimes de responsabilidade, a condenação limita-se à perda do cargo e à inabilitação para o exercício de cargo público por oito anos.

Quanto aos crimes comuns, não existem maiores complicadores relativos ao que sejam, considerando as amplas respostas fornecidas pela dogmática e pela Ciência Penal. Assim, convém pontuar singelamente quais são as condutas que se configurariam em crimes de responsabilidade.

Nos termos da Constituição de 1988, conforme se observa em seu artigo 84, consideram-se crimes de responsabilidade os atos do presidente que atentem contra: a Constituição, e especialmente contra a União; o livre exercício dos poderes constitucionais, mesmo nos estados da federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do país; a probidade na administração; a lei do orçamento; o cumprimento das leis e decisões judiciais. Como se nota, a previsão não é clara com relação às condutas tipificadas, tratando-se de uma série de preceitos abstratos relativos ao respeito às estruturas basilares da República, mas que também devem ser encarados sem se olvidar que a lógica do presidencialismo é a da rigidez e estabilidade dos mandatos presidenciais.

⁷⁹⁵ Moraes assinala que o *impeachment* deve ser sempre utilizado com precaução e comedimento, por ser a “mais devastadora arma à disposição do Congresso” contra o Executivo. Cf. MORAES (2013, p. 61-65). Ou seja, trata-se de um processo institucionalmente traumático, polarizador e que deve ser utilizado em casos consideravelmente graves e não em casos de Executivos meramente minoritários, sob pena de desvirtuar a própria separação de Poderes prevista constitucionalmente.

O processo de *impeachment* e as tipificações mais amiudadas são questões disciplinadas pela Lei nº 1.079/50, mas mesmo tais disposições das condutas que implicariam a responsabilização jurídica e política do presidente⁷⁹⁶ são genéricas.

O que releva destacar é que o *impeachment* é um procedimento complexo que deve ser utilizado em casos de gravidade extremada, de claro dolo, porquanto retira do cargo a maior autoridade do país, em um processo institucionalmente traumático, gerando rupturas no tecido social⁷⁹⁷, além de um grave quadro de imobilismo decisório⁷⁹⁸. Não se trata, portanto, de remédio jurídico para governos impopulares ou que perderam sua base de apoio⁷⁹⁹.

No mais, o presidente é auxiliado por seus ministros de Estado. Historicamente, nas Constituições republicanas do país os ministros sempre foram referidos como auxiliares do

⁷⁹⁶ O *impeachment*, que era referido por alguns como peça de museu, viu-se como parte integrante da realidade política brasileira por duas vezes nos últimos 25 anos, algo quase tão utilizado (não sem críticas) no período quanto os instrumentos de participação direta, referendo, plebiscito e iniciativa popular. Surge o *impeachment* no direito inglês como um instrumento de responsabilização criminal; transmuda-se com sua adaptação para o sistema presidencial para um procedimento político, ou de responsabilização política, enquadrando a conduta em balizas jurídicas em termos de tipificação e de procedimento. Cf. BARROS (2017a) e FERREIRA FILHO (2011, p. 189-193).

⁷⁹⁷ Menciona Barros que sem o clamor popular o *impeachment* é um instituto mudo: “Quando o povo o clama e reclama, o *impeachment* ganha vida. Quando não, é algo inerte, de que logo se esquece. Torna-se um banquete insípido, a que poucos comparecem”. Cf. BARROS, Sérgio Resende de. *Estudo sobre o “impeachment”*. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>. Acesso em: 23 mar. 2018b. Inegavelmente, o *impeachment* é um importante instrumento em termos de *checks and balances*; no entanto, observando-se a lógica de que os mandatos presidenciais são estáveis, rígidos, e de que em determinadas conjunturas históricas medidas impopulares acabam sendo tomadas, não se pode ver como natural o desvirtuar do instituto para transformá-lo em uma moção de desconfiança imprópria, justamente porque isso gera um perigoso precedente em casos de eventual conflito entre Executivo e Legislativo, mormente em épocas nas quais as redes sociais cumprem um papel coordenador, organizando massas de cada um dos lados. No próprio *impeachment* de Dilma Rousseff viu-se isto: largas parcelas da população eram favoráveis e tantas outras eram contrárias. A cisão do pleito eleitoral repetia-se com relação a um tópico muito caro ao sistema presidencial: a estabilidade do sistema de governo e a tipificação de um crime de responsabilidade, matérias que não devem ser relegadas ao alvedrio de massas inflamadas ou grupos de redes sociais que não prestam contas a quem quer que seja.

⁷⁹⁸ No ano de 2016, quando o Congresso deliberou sobre o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, pode-se afirmar que por quase oito meses a pauta congressual, em seu foco principal, cingiu-se ao *impeachment* e a suas questões acessórias. Isso em um quadro de crise econômica e aumento crescente do desemprego. Assim, o *impeachment* revela, para além da questão da tipificação, um Executivo sem base de sustentação, o que gera, nesse contexto específico, imobilismo decisório em um afastamento dos pontos ideais entre Executivo e Legislativo, sendo o *impeachment* o ato último de tal processo. Também é importante destacar, no contexto específico do *impeachment* de 2016, a atuação de determinadas lideranças ambiciosas na linha sucessória valendo-se de um quadro de impopularidade do mandatário para lançar mão de projetos de ambição pessoal irrealizáveis em outro cenário.

⁷⁹⁹ Cabe aqui novamente recordar Pérez-Liñán, que levanta a ocorrência de oito processos de *impeachment* na América Latina desde 1992, em ambientes de crise econômica, polarização das elites (com radicalização) e manifestações populares. Cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018). Esta circunscrição reflete uma utilização pouco ortodoxa do instituto em ambientes de polarização e impopularidade do incumbente, e pouco responsável do ponto de vista da estabilidade institucional, ainda que as maiores rupturas democráticas, reconhecidamente, tenham ocorrido por conta de Executivos sem maiores controles.

presidente na condução do Estado brasileiro. Os ministérios são criados por lei⁸⁰⁰ de iniciativa privativa do presidente da República, que nomeia e exonera livremente os titulares das pastas ministeriais⁸⁰¹. Enquanto a criação de ministérios é ato complexo, por demandar a conjugação das vontades institucionais da Presidência e do Congresso, a nomeação dos titulares das pastas não o é, bastando que se observem as balizas mínimas para que alguém possa ser nomeado ministro de Estado⁸⁰².

Aos ministros de Estado compete o exercício superior da coordenação das atividades e órgãos da administração em sua área de competência, além de referendar os atos do presidente pertinentes a tal área. Devem, ainda, expedir instruções concernentes ao

⁸⁰⁰ Por serem os ministérios criados por lei e dependerem do governo e seus propósitos com as pastas e tópicos, seu número é variável. Eram 27 anteriormente, por força da Lei nº 13.502/17, gozando de *status* de ministro também a chefia da Advocacia-Geral da União e a Presidência do Banco Central. Cf. BRASIL. *Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Brasília, DF, 2017e. Revogado pela Lei nº 13.844, de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13502.htm. Acesso em: 22 mar. 2018. Atualmente, a matéria é disciplinada pela Lei nº 13.844/19, sendo 17 os ministérios, com um total de 23 órgãos auxiliares da Presidência da República com *status* de ministro. É que, para além dos titulares de pastas específicas, também têm *status* de ministros a chefia da Casa Civil, a chefia da Secretaria de Governo da Presidência, a chefia da Secretaria-Geral da Presidência, a chefia do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência, a chefia da Advocacia-Geral da União e a Presidência do Banco Central. Tal número pode ser aumentado, inclusive, por meio de medida provisória, tendo em vista que a matéria é regida por lei ordinária. Nesse sentido, cabe destacar que a própria Lei nº 13.502/17 era fruto da conversão da Medida Provisória nº 782/17, enquanto a Lei nº 13.844/19 é fruto da conversão da Medida Provisória nº 870/19.

⁸⁰¹ Diversamente do que ocorre nos Estados Unidos, não há no Brasil, com exceção da Presidência do Banco Central, a necessidade de chancela do Senado para a nomeação dos ministros de Estado. Cabe recordar a participação ativa do Senado no caso de outras nomeações, como a de ministros do STJ, de tribunais superiores, do CNJ e do CNMP, do procurador-geral da República, autoridades diplomáticas, dentre outros. Além disso, as pastas ministeriais acabam servindo como moeda de troca entre os partidos da base aliada, tendo em vista que os nomeados para os ministérios normalmente são indicações dos partidos que compõem a base do governo. Nesse sentido, apontando a noção de taxa de “coalescência”, que reflete basicamente a proporcionalidade entre o tamanho das bancadas e o número de ministérios controlado, cf. AMORIM NETO (2000). Utilizando a questão da proporcionalidade entre ministérios e bancadas no cálculo de um índice de custo de governabilidade, cf. também PEREIRA; BERTHOLINI (2017). Dessa forma, na teoria os partidos que compõem a base aliada e controlam ministérios são corresponsáveis pelos rumos dados ao país, dando seu apoio à agenda presidencial, ainda que na prática não se veja tal percepção, principalmente em momentos de impopularidade do incumbente. Mainwaring aponta que nos sistemas parlamentares é mais provável que os partidos se vejam como corresponsáveis, considerando-se que a confiança no gabinete depende do apoio da maioria. De modo que, caso o partido saia da base, há considerável chance de serem convocadas eleições antecipadas. Cf. MAINWARING (1993b). Já Freitas observa que a pauta e as questões do governo são questões não do presidente em contraposição ao Congresso, mas sim da coalizão, compreendendo pela corresponsabilidade dos partícipes Cf. FREITAS (2013). Trata-se de algo muito razoável, considerando que os partidos da base aliada comandam ministérios e políticas públicas de diversos setores, de modo que, ainda que sejam demissíveis *ad nutum*, os ministros são indicados pelas lideranças dos respectivos partidos, sendo seus representantes nos cargos de primeiro escalão do Poder Executivo federal. O que se nota, no entanto, observando-se o histórico recente do presidencialismo brasileiro, é que, a despeito de fazerem parte do governo, determinados partidos em dadas conjunturas não se consideram responsáveis pelos resultados (quando ruins), mesmo tendo integrado o governo por um lapso temporal considerável e com ministérios de destaque.

⁸⁰² Observadas as balizas institucionais, basta a nacionalidade brasileira, ser maior de 21 anos e estar no gozo dos direitos políticos, sendo, contudo, privativo de brasileiro nato o cargo de ministro da Defesa.

fiel cumprimento das normas relativas à sua pasta, além de prestar relatórios ao presidente sobre o desempenho de suas funções. O presidente pode delegar aos ministros de Estado outras funções suas, desconcentrando suas competências, como a elaboração de decretos que organizem a administração sem aumento de despesa, a extinção de cargos vagos, a concessão de indultos, o provimento de cargos. Estas hipóteses encontram-se previstas no parágrafo único do artigo 84 da Constituição de 1988, que também permite tal delegação por parte do presidente para o advogado-geral da União e para o procurador-geral da República.

Apesar dos consideráveis poderes e competências do Executivo nas áreas política, administrativa e macroeconômica, fato é que há a necessidade de uma inter-relação sua com o Congresso. Não adianta a iniciativa privativa se os projetos são rejeitados, nem a edição de medidas provisórias se elas não serão convertidas em leis⁸⁰³, valendo o mesmo para as propostas de emenda à Constituição. Em suma, sem maioria que dê apoio aos projetos os poderes do Executivo não possuem eficácia prática, ganhando profunda relevância, neste aspecto do desenho dogmático, a correlação de forças políticas representadas.

O elevado número de normas aprovadas no processo legislativo parece indicar abstratamente que as relações têm produzido resultados, ainda que digam muito pouco acerca da eficácia prática e dos propósitos de tais regramentos, bem como sobre instabilidades, polarizações e rupturas no histórico do sistema. De qualquer forma, sem maiorias aptas a superar a lógica de impasse do presidencialismo⁸⁰⁴, por si sós os poderes dados ao presidente pela Constituição de 1988 não lhe dão condições de governar, ainda que justifiquem, de certo modo, o lugar que por ele é ocupado no imaginário popular.

⁸⁰³ Limongi salienta que as medidas provisórias sempre foram vistas como um aspecto fundamental da concentração de poderes no Executivo, mas recorda que mesmo a possibilidade unilateral de sua edição não afasta a necessidade de que o Congresso atue para que elas sejam convertidas em lei. Cf. LIMONGI (2006a).

⁸⁰⁴ Diz-se lógica de impasse considerando que, para que haja alteração no *status quo*, há a necessidade de confluência de três vontades institucionais: a da Presidência e as das duas casas legislativas, de modo que a mudança somente se faz possível dentro de um grau mínimo de consenso entre os partícipes do processo de tomada de decisão política. Um ideal de decisão pautada no consenso que remonta aos próprios federalistas, cf. HAMILTON or MADISON (2017). Cabe aqui recordar a questão como posta por Tsebelis, no sentido de que, quanto maior o número de *veto players* institucionais, maior a tendência à estabilidade do *status quo*. Cf. TSEBELIS (1995).

4.2 Poder Legislativo

Historicamente, o Legislativo brasileiro é bicameral. Desde o período do Império, perpassando toda a experiência republicana, as Constituições brasileiras conservaram em maior ou menor grau o bicameralismo⁸⁰⁵, a depender da forma como eram distribuídas as competências no Legislativo. Como já visto, a ideia de uma Câmara Alta, nos moldes acomodados pelo federalismo estadunidense, é consequência da própria conformação federativa lá existente, pensando-se em uma Câmara Alta para representação dos interesses dos estados, enquanto, em outro sentido, o Senado foi pensado como última trincheira dos interesses dos representantes do poder econômico.

Em uma perspectiva de justificação e até pelos requisitos diferenciados para sua formação, a tendência é pressupor da Câmara Alta maior maturidade nas deliberações, a exemplo do Senado romano⁸⁰⁶ ou mesmo das câmaras de caráter aristocrático⁸⁰⁷. Mas isso buscando alguma genealogia, em um passado mítico e remoto, que justifique em termos axiológicos uma opção de engenharia institucional.

No aspecto concreto, no entanto, tal sentido não se mostra compatível com as funções práticas desempenhadas pela Câmara Alta nos dias atuais, que em muito pouco se distinguem daquelas da Câmara Baixa no que diz respeito à dinâmica deliberativa⁸⁰⁸. Sob um prisma formal, trata-se de um bicameralismo federal de equilíbrio, ainda que concretamente haja alguma proeminência da Câmara dos Deputados por atuar como casa iniciadora⁸⁰⁹ na maior parte do tempo.

⁸⁰⁵ Menciona Kelsen que o sistema unicameral se afigura mais democrático que o bicameral, típico de regimes de monarquia constitucional e Estados federais, pois o sistema de duas câmaras pressupõe modos distintos de ingresso, com o que, se uma é plenamente democrática, a outra não o será. Cf. KELSEN (2005, p. 426).

⁸⁰⁶ É conveniente recordar a profunda influência da experiência romana sobre os federalistas. A própria utilização do nome Senado, dentre outros aspectos, bem reflete isso. Cf. BARROS (1987).

⁸⁰⁷ Recorda Barros que a função de moderação das câmaras altas, desde a experiência ateniense (em razão da gerúsia) e perpassando a romana, encontra-se “expressa na raiz do próprio nome e radicada na prudência de seus membros, fruto de sua vivência mais extensa e intensa”. Cf. BARROS (2018c). A lógica é a de que a vivência traz maior sabedoria e comedimento nas decisões.

⁸⁰⁸ É evidente que existem competências distintas entre as casas, mas em termos de unidades comportamentais internas as bancadas do Senado votam em linhas partidárias e não regionais. Também é necessário destacar certo sentido antidemocrático em sua representação. Dahl questiona o caráter democrático do Senado, por dar representação igual a coletivos populacionais distintos, mencionando que em 2000 o voto de um cidadão de Nevada valia 17 vezes o voto de um cidadão da Califórnia; comparando-se este com um voto do Alaska, o número sobe para 54 vezes. Isso considerando que o voto de cada senador vale por igual e que cada Estado tem dois senadores. Cf. DAHL (2015, p. 49-56). Há um paralelo interessante e possível com a realidade brasileira.

⁸⁰⁹ Dentro de seu universo amostral de projetos saídos do Executivo, Freitas observa que a grande maioria das emendas, sejam elas aditivas, modificativas ou supressivas, realizadas no Legislativo são feitas na Câmara, aumentando o papel do Senado somente no caso de medidas provisórias. Cf. FREITAS (2013).

Apesar de ter sido uma constância histórica do bicameralismo, a competência do Senado sofreu algumas variações, especificamente nas Constituições de 1934⁸¹⁰ e de 1937⁸¹¹, fugindo da tradição anterior. Com a Constituição de 1946 tal tradição foi retomada, estabelecendo-se um bicameralismo federal de equilíbrio, feição mantida pelas constituições subsequentes, incluindo a de 1988.

4.2.1 Congresso Nacional

A Constituição de 1988 reserva ao Congresso Nacional, em sessão conjunta, a competência para determinados atos e matérias específicas, sendo a deliberação conjunta das casas legislativas a exceção e não a regra.

Em matéria de cerimonial e simbolismo, cabe ao Congresso em sessão conjunta dar posse ao presidente e ao vice-presidente da República, inaugurar a sessão legislativa, além de, nos termos do Regimento Comum⁸¹², receber e recepcionar chefes de Estado estrangeiros. Em matéria administrativa, cabe ao Congresso em sessão conjunta elaborar seu regimento⁸¹³ e deliberar sobre os serviços comuns às duas casas legislativas. Já em matéria legislativa, dispõe a Constituição que é da competência do Congresso conhecer e deliberar sobre o veto, cuidar da resolução que disciplina eventual delegação legislativa, receber e deliberar sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento

Partindo de tal perspectiva é possível afirmar que, para além da questão partidária, o desenho institucional influencia substancialmente o papel do Senado.

⁸¹⁰ Com relação à Constituição de 1934, o anteprojeto elaborado pela Comissão do Itamaraty, que serviu de base para a própria constituinte, buscava claramente a extinção do bicameralismo no país. Nesse particular, Horta lembra o já referido discurso de João Mangabeira, membro da comissão, reconhecendo os bons serviços até então prestados pelo Senado no Império e na República, mas apontando que havia chegado a hora de, venerando-o em seu passado e suas glórias, “envolvê-lo carinhosamente na mortalha de púrpura em que dormem os deuses mortos”. Cf. HORTA (1989). Apesar da clara tendência unicameral, na Constituição foi mantido o bicameralismo congressual, limitando, porém, a atuação do Senado a órgão colaborativo no processo legislativo, incumbido da coordenação entre os Poderes, guardando algumas competências privativas, mas com atuação dispensada em determinados atos.

⁸¹¹ A Constituição de 1937 transformou o Senado em Conselho Federal, órgão de coordenação entre os Poderes, mas, em termos de competências legislativas, não o distanciou da Câmara dos Deputados, sendo ambos coadjuvantes e subalternos em um texto que dava ênfase à figura do presidente. Todavia, diante da ausência de um Congresso durante todo o período do Estado Novo, não se sabe como na prática teria funcionado tal receita de estruturação. No mais, Horta menciona que o fato de nunca ter sido convocado o Congresso durante o Estado Novo poupou o Parlamento de se submeter a tal papel, preservando seu prestígio histórico. Cf. HORTA (1989). Sobre tal tópico, cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 196-197).

⁸¹² Tais disposições encontram-se nos artigos 53 a 71 do Regimento do Congresso Nacional, que cuidam de pormenorizar os aspectos procedimentais práticos de tais solenidades. Cf. BRASIL (2019b).

⁸¹³ Em que pese tratar-se de uma resolução, consta do art. 128 do Regimento Comum a necessidade de que eventual proposta de modificação seja de iniciativa das mesas de qualquer das casas, ou então de no mínimo cem parlamentares, sendo 20 senadores e 80 deputados. Cf. BRASIL (2019b). Cabe somente a ressalva de que o Regimento Comum é uma resolução de 1970, de sorte que esse quórum qualificado para alterações regimentais não encontra nenhuma baliza constitucional específica no texto de 1988.

anual. No mais, na forma regimental⁸¹⁴, a promulgação de emendas à Constituição também se fará em sessão conjunta. A promulgação de leis de conversão de medidas provisórias, quando não haja alteração do texto, também será realizada pelo presidente do Senado na atribuição de presidente do Congresso Nacional⁸¹⁵, ainda que a deliberação sobre as medidas provisórias, a despeito de pressupor uma comissão mista, ultime-se individualmente em cada uma das casas legislativas.

Cumpra ainda ao Congresso, em situações de emergência, deliberar sobre os decretos que eventualmente venham a instaurar o estado de sítio e o de defesa, sendo que no caso deste a deliberação é posterior à decretação, enquanto naquele se dá anteriormente, autorizando sua decretação⁸¹⁶. Em outras temáticas, principalmente nas compreendidas no artigo 49 da Constituição, onde se encontram as matérias reservadas ao decreto legislativo, evidenciam-se competências do Congresso, ainda que as deliberações se operem individualmente em cada uma das casas, e não em deliberação conjunta, que é o enfoque da presente exposição.

Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento serão debatidos e discutidos em comissões mistas formadas por deputados e senadores, auxiliadas pelas comissões permanentes de cada uma das casas, seguindo, nos demais pontos, a tramitação regular do processo legislativo naquilo que for compatível.

Poderão ser criadas comissões mistas, seja nas questões de determinação constitucional – como, por exemplo, para deliberar sobre as medidas provisórias – seja em outras⁸¹⁷ – como, por exemplo, representar o Congresso nos períodos de recesso. A tais

⁸¹⁴ A competência das mesas da Câmara e do Senado para promulgação de emendas constitucionais consta do artigo 60, § 3º, do texto constitucional, mas não impõe à Constituição, como o faz em outras matérias, a necessidade de sessão conjunta. Tal imposição é feita pelo artigo 85 do Regimento Comum.

⁸¹⁵ Tal competência já foi mencionada por ocasião da exposição com relação às medidas provisórias e se encontra disciplinada pela Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional. Cf. BRASIL (2002a).

⁸¹⁶ Nesses casos será formada uma comissão mista para o fim específico de acompanhamento das medidas do estado de defesa e do estado de sítio.

⁸¹⁷ Poderão ser criadas comissões mistas de caráter provisório para temas específicos, bem como comissões parlamentares mistas de inquérito (com poderes investigativos próprios de autoridades judiciárias, nos termos do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal) para apuração de fato determinado por período temporal específico, mantendo-se em tais comissões mistas, sempre que possível, a paridade numérica entre deputados e senadores e, ainda, respeitando-se a proporcionalidade das bancadas e a representação da minoria. Quando o número de membros da comissão não houver sido fixado pelo Regimento Comum, o ato de criação da comissão deverá determinar tal número. Dentro de suas competências, as comissões podem realizar os atos previstos no § 2º do artigo 58 da Constituição Federal, isto é, podem (com exceção da hipótese de delegação *interna corporis*, diante das matérias restritas à deliberação conjunta) realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; convocar ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições, importando em crime de responsabilidade a ausência injustificada ou a prestação de informações falsas; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar

comissões cabe a elaboração de parecer sobre a proposição apresentada e sobre as eventuais emendas. As comissões formadas são compostas por parlamentares indicados pelas respectivas lideranças partidárias, devendo-se buscar a preservação da proporcionalidade das bancadas dos partidos no plenário ou dos blocos parlamentares na composição das comissões.

A Mesa do Congresso é presidida pelo presidente do Senado, enquanto os demais postos diretivos são exercidos de forma alternada pelos membros das Mesas da Câmara e do Senado. Tanto quanto possível, a Mesa do Congresso deverá observar em sua constituição a proporcionalidade das bancadas e dos blocos parlamentares, por determinação constitucional, tal qual ocorre com as mesas diretoras das casas legislativas⁸¹⁸.

4.2.2 Câmara dos Deputados

Nos termos do artigo 51 da Constituição Federal de 1988, compete privativamente à Câmara dos Deputados: autorizar, por dois terços de seus membros, o recebimento de denúncia contra o presidente, o vice-presidente e ministros de Estado, por crime de responsabilidade; tomar contas do presidente quando este não as apresentar; dispor sobre sua organização interna, seja em termos de elaboração de seu regimento seja em termos de criação e provimento de cargos, empregos e funções inerentes à sua estrutura administrativa; além da eleição de dois membros do Conselho da República, órgão auxiliar do presidente e consultivo da Presidência da República, que deve ser ouvido em determinadas hipóteses⁸¹⁹.

depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

⁸¹⁸ Tal previsão se encontra no artigo 58, § 1º, da Constituição Federal. Cf. BRASIL (1998). É certo que tal determinação é feita aparentemente com relação às mesas de cada casa. De qualquer forma, considerando o preenchimento alternado dos cargos diretivos da Mesa do Congresso pelos membros das mesas das duas casas legislativas, mesmo reflexamente a composição já segue, na teoria, um critério de proporcionalidade, com o que a Mesa do Congresso acaba sendo composta por tal critério.

⁸¹⁹ Dispõe, com efeito, o artigo 90 da Constituição que: “Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre: I - intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio; II - as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas”. Cf. BRASIL (1998).

Tais competências garantem a autonomia e a independência da Câmara, além de dar-lhe meios para, enquanto corpo representativo da população, exercer fiscalização e controle sobre as atividades do Executivo⁸²⁰.

O Legislativo brasileiro, como dito, é bicameral desde o Império, mas a noção de que a Câmara Baixa representa o povo e a Câmara Alta, os estados⁸²¹ é fruto da endogenização, pela primeira Carta republicana de 1891, do modelo estadunidense e das soluções por lá adotadas relativamente ao governo representativo e ao federalismo. É bem verdade que no Império os senadores possuíam uma representatividade relativa às províncias; contudo, o Estado era unitário e o Senado, vitalício, sendo mais compatível com uma ideia de câmara aristocrática do que com a hipótese de ingerência das unidades menores no governo central.

No mais, todas as Constituições republicanas do Brasil mantiveram o federalismo e a estrutura bicameral, reservando à Câmara o papel de colegiado composto por representantes do povo.

Na atual ordem constitucional, para que alguém venha a se eleger deputado federal, para além da votação é necessário ter mais de 21 anos, ser brasileiro⁸²², estar no pleno exercício de seus direitos políticos e ser filiado a partido político. Em suma, respeitado o requisito etário, é necessário que o candidato cumpra os requisitos mínimos de elegibilidade e alistabilidade. A eleição para o cargo de deputado ocorre a cada quatro anos⁸²³, para mandatos também de quatro anos, em eleição direta e pelo sistema proporcional de lista aberta⁸²⁴.

⁸²⁰ São competências que em verdade, considerando a natureza bicameral do Poder Legislativo, desdobram a noção de *checks and balances*, somando-se às do Senado, como instrumentos e mecanismos de controle dentro da fórmula de separação dos Poderes.

⁸²¹ O bicameralismo não foi uma criação do constitucionalismo estadunidense; ao contrário, remonta ao surgimento do governo representativo, especificamente aos sistemas parlamentaristas instituídos nos regimes monárquicos, quando se contrapunha uma dualidade de câmaras: uma representando o povo, outra, a nobreza. No entanto, tal aspecto foi regularmente incorporado com vistas a dar representação aos estados federados, bem como servir de salvaguarda aos interesses das elites proprietárias no contexto do surgimento do governo representativo. Um paralelo com tal sentido pode ser feito com a ideia do veto do tribuno da plebe na experiência romana. Um veto de classes. Cf. BARROS (1987).

⁸²² Podem ser eleitos para o posto de deputado federal todos os brasileiros, inclusive os naturalizados, sendo privativo, contudo, de brasileiro nato o cargo de presidente da Câmara, nos termos do § 3º do artigo 12 da Constituição. Algo até lógico, considerando-se a ordem de sucessão do presidente da República e o fato de ser este também cargo privativo de brasileiro nato.

⁸²³ É da tradição brasileira a duração de quatro anos para a legislatura na Câmara dos Deputados. Pelo menos desde 1934, todas as Constituições estipularam o mesmo prazo. A única exceção na histórica republicana brasileira foi a Constituição de 1891 que, como visto, fixou em três anos o mandato dos deputados federais.

⁸²⁴ Dahl sumariza o sistema proporcional de lista (que pode se operar de diversas formas), assinalando que em tal sistema os partidos apresentam as listas de seus candidatos; os eleitores votam nos candidatos dos partidos; cada partido recebe um número de cadeiras mais ou menos proporcional à sua parcela da votação; e nos casos onde a lista é aberta “as cadeiras são ocupadas pelos candidatos com maior preferência dos

A questão do sistema proporcional demanda análise mais amidiada. Trata-se de uma das possibilidades, dentre tantas outras, para transformação dos votos dados em cadeiras no Parlamento, cabendo recordar a influência que o sistema eleitoral – se proporcional, se majoritário – exerce sobre o quadro partidário⁸²⁵.

O sistema proporcional é adotado no Brasil, de certa forma, desde o Código Eleitoral de 1932, tendo havido algumas tentativas não exitosas de mudança no curso da experiência republicana brasileira⁸²⁶. Como a maioria dos aspectos relativos às opções de desenho institucional, tal sistema possui defensores e críticos. A ideia básica do sistema proporcional é evitar a sobre-representação⁸²⁷ de dada parte do eleitorado com a sub-representação de outra parcela, buscando então a representatividade de todos os grupos

eleitores [... pois tal sistema permite que] os eleitores indiquem suas preferências entre os candidatos dos partidos”. Cf. DAHL (2015, p. 59). Kelsen defende a utilização do sistema proporcional, precisamente por, em sua visão, ser o único sistema eleitoral que permite a realização de uma eleição sem vencidos. No limite, isto significaria a unanimidade possível dentro de uma ordem social, sendo, dessa forma, a liberdade possível dentro de uma ordem social, porquanto as pessoas somente seriam obrigadas por ordens pelas quais seus representantes específicos concorreram para a criação. Cf. KELSEN (2001, p. 67-78). Sobre o sistema proporcional, cf. MORAES (2013, p. 84-89). A ideia basilar do sistema proporcional é dar representação às minorias. Ou seja, é um sistema pensado a partir da ideia de representatividade e de dar voz institucional às diversas vozes sociais, por permitir seu acesso aos núcleos de poder do Estado.

⁸²⁵ Menciona Duverger que diversos fatores influenciam o sistema de partidos, dentre os quais é mais importante o sistema eleitoral. Em seu amplo estudo sobre os partidos, tal autor formula três leis que auxiliam a compreensão das correlações entre sistemas eleitorais e partidários. Longe de fornecer explicações peremptórias, tais leis demonstram tendências preliminares, sendo que diversos outros fatores também influenciam o sistema partidário. De qualquer forma, as Leis de Duverger enunciam que: 1ª a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis; 2ª o escrutínio majoritário de dois turnos tende à formação de um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis; 3ª o sistema majoritário de turno único tende à formação de um bipartidarismo sólido em agremiações independentes. Cf. DUVERGER (1957, p. 231-233). Explicitando aspectos sobre sistemas eleitorais à luz das Leis de Duverger e ponderações sobre eventual adoção de um sistema distrital majoritário, cf. BARROS (2018d). Em uma defesa do sistema majoritário distrital no Brasil, justamente na busca por um fortalecimento dos partidos e consequente redução da fragmentação partidária, cf. VICTOR (2015).

⁸²⁶ Recorda Barros que a Emenda Constitucional nº 22 de 1982 introduziu no país o sistema distrital misto, mas que tal sistema nunca foi colocado em prática, tendo em vista que demandava lei de regência (que nunca foi editada) e em 1985 tal disposição foi revogada pela Emenda nº 25. Cf. BARROS (2018d).

⁸²⁷ Não que o sistema proporcional não gere sobre-representação, mas o gera em menor monta. Imaginemos um cenário no sistema majoritário no qual haja uma disputa entre dois candidatos. Um deles sagra-se vencedor com 51% por cento dos votos, com uma única vaga em disputa. Isso significa que 49% do eleitorado não está representado, ou seja, há uma sobre-representação dos 51%. No sistema proporcional, a sobre-representação evidencia-se em outro aspecto. É que nesse sistema os distritos eleitorais possuem magnitude superior a 1, o que significa que existe mais de uma vaga em disputa. Apurando-se o quociente eleitoral (número de votos válidos pela quantidade de cargos em disputa), existem os votos dados a candidatos e partidos que não conseguem superar tal barreira, com o que os votos dos partidos que superaram a barreira tendem a ser sobre-representados, mas em montante consideravelmente menor do que ocorre no sistema majoritário. Trata-se de uma ideia até contraintuitiva, mas, como aponta Calvo, a questão de sobre-representação ou sub-representação é influenciada necessariamente por fatores como dispersão de partidos, concentração ou dispersão geográfica de eleitores. Nesse sentido, sobre a criação do sistema proporcional na Europa, observando os contornos e os incentivos à luz de tais ideias para cotejar os ganhos e estratégias dos atores envolvidos, bem como na abordagem sobre a questão da representação, cf. CALVO, Ernesto. The competitive road to proportional representation: partisan biases and electoral regime change under increasing party competition. *World Politics*, Cambridge, UK, v. 61, n. 2, p. 254-295, 2009.

sociais⁸²⁸. Assim, na teoria, uma agremiação que receba os votos de dada porcentagem do eleitorado tendencialmente obterá um número de cadeiras aproximado de tal porcentagem, diante do total de cadeiras em disputa.

Convém observar, ainda, mais um detalhe. Imputa-se ao sistema proporcional, a partir das leis de Duverger, a tendência a produzir multipartidarismo⁸²⁹, ou pluripartidarismo, enquanto o sistema majoritário tende a produzir bipartidarismo⁸³⁰. Há quem compreenda a virtude relativa do segundo em detrimento do primeiro e há quem ressalte as falhas do sistema majoritário. Este último acaba gerando uma *accountability* vertical mais sólida, enquanto o proporcional gera maior representatividade, sendo ambos valores relevantes⁸³¹. É importante destacar tais questões comparativas, precisamente porque não há sistema imune a críticas.

A adoção do sistema proporcional⁸³² operada pelo Código Eleitoral de 1932⁸³³ – que incluiu uma série de salvaguardas para a preservação do direito ao voto, além de

⁸²⁸ Assis Brasil, um dos responsáveis pela elaboração do Código Eleitoral de 1932, pontua que a adoção do sistema proporcional, com a representação das minorias, é uma salvaguarda para as próprias maiorias. Isso porque a minoria, ou a oposição, sem representação, sem influência no processo de tomada de decisão, tem suficientes incentivos para pegar em armas e se colocar de forma insurrecional contra o governo. De modo que dar representação às minorias é do interesse do próprio governo, das próprias maiorias, em sua preservação e evitando rebeliões. Nesse sentir, o sistema proporcional, por institucionalizar o dissenso, daria voz às minorias e retiraria os incentivos para a violência. Cf. BRASIL (1895, p. 129-137). No mesmo sentido, Campos Sales afirma que a representação dos republicanos no período do Império era uma válvula de segurança. Cf. SALES (1983, p. 26). Ver as coisas de tal forma auxilia inclusive na compreensão de movimentos insurrecionais, como a própria Revolução de 30, haja vista que a ordem política era fechada e pouco porosa às demandas vindas de setores outros que não os agrários.

⁸²⁹ Ao enfrentar tal problemática à luz do parlamentarismo, Kelsen salienta que em tal contexto basta que sejam formadas coalizões. Com isso, nenhuma força política será hegemônica, impondo que sejam buscadas associações pautadas por pontos comuns, deslocando com isso os compromissos e consensos do eleitorado para o âmbito dos partidos e do parlamento. Nesse contexto, considera tratar-se de dinâmica que cada vez mais tende ao fortalecimento dos partidos como representativos dos diversos grupos sociais. Cf. KELSEN (2001, p. 67-78).

⁸³⁰ Como mencionado, as leis de Duverger não fornecem explicações peremptórias para as questões, mas evidenciam tendências em termos de influência do sistema eleitoral sobre o sistema partidário. No caso brasileiro, para além do sistema proporcional, tanto o período 1946-1964 quanto o pós-1988 são posteriores a períodos ditatoriais, havendo uma tendência à fragmentação em razão da própria liberalização de direitos políticos. Contudo, para além de tal fator, na atual quadra outro aspecto da forma pela qual se disputam eleições acaba por gerar a fragmentação: a questão das coligações.

⁸³¹ Cf. SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press, 1992.

⁸³² Sobre as motivações relativas ao surgimento do sistema proporcional, há um recorte explicativo no sentido de que tal sistema foi adotado na Europa diante da universalização do sufrágio e em razão dos partidos operários, com vistas a limitar as margens de tais partidos e seus eventuais possíveis ganhos em um sistema majoritário. Nesse sentido, cf. BOIX, Carles. Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies. *American Political Science Review*, Cambridge, UK, v. 93, n. 3, p. 609-624, 1999.

⁸³³ Observando o sistema do Código Eleitoral de 1932, Nicolau pondera que não era estritamente proporcional, mas misto, envolvendo uma distribuição proporcional segundo quocientes partidários, mas que distribuía as cadeiras que sobrassem em tal processo segundo o critério majoritário. Cf. NICOLAU (2012). De qualquer forma, diante dos próprios ideais de Assis Brasil, defensor de tal sistema e

estendê-lo às mulheres – pode ser explicada pela justificativa de vantagens representativas⁸³⁴ desse sistema para impulsionar as demais reformas que se propunham a minar as bases das antigas oligarquias, algo compatível com o contexto de disputa entre as oligarquias no contexto da Revolução de 1930 e os próprios compromissos de moralização do sistema. De qualquer forma, a realidade é que esse foi o sistema adotado no Brasil desde então.

A metodologia empregada em tal sistema consiste em dividir o total de votos válidos pelo número de cadeiras, desprezando a fração, se menor que meio, ou arredondando-a para um, se superior, para assim obter o denominado quociente eleitoral⁸³⁵, que basicamente reflete quantos votos “custa” uma cadeira.

Diante disso, é verificado o total de votos obtidos pelo partido ou pela coligação, considerando-se aí inseridos os que foram atribuídos tanto às legendas quanto aos candidatos, por se tratar de sistema de lista aberta⁸³⁶, na qual os eleitores podem votar nos candidatos ou nas legendas. Esse total de votos dados ao partido ou à coligação é dividido pelo quociente eleitoral, desprezando-se as frações; com isso, chega-se ao número de cadeiras a que terá direito o partido ou coligação, em estrita proporção com sua votação. Tais cadeiras são distribuídas observando-se a ordem decrescente dos votos individualmente obtidos pelos candidatos da lista interna, na certeza de que os candidatos que superaram o quociente eleitoral terão assento no Legislativo.

responsável, conjuntamente com outros juristas, pela elaboração do Código, não há prejuízo em se referir a tal sistema como proporcional.

⁸³⁴ Na exposição de motivos do Código Eleitoral de 1932, um de seus autores, João C. da Rocha Cabral, menciona que um bom sistema deve assegurar a representação proporcional das minorias, evidenciando a percepção de superioridade representativa do sistema proporcional (tal qual Assis Brasil, como já referido, outro autor do aludido código). Cf. CABRAL, João C. da Rocha. *Código eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral/Secretaria de Documentação e Informação, 2004. Ricci e Zulini mencionam que a representação proporcional foi o mote que impulsionou as outras reformas implementadas pela codificação. Cf. RICCI; ZULINI (2016). Já Silva e Silva asseveram que a ideia basilar de tais reformas era minar as bases de sustentação da Primeira República, tratando-se de uma cisão operada entre as oligarquias. Cf. SILVA; SILVA (2015).

⁸³⁵ Tal forma de cálculo vem determinada pelo artigo 106 do Código Eleitoral. Cf. BRASIL. *Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em: 25 mar. 2018.

⁸³⁶ O tema da lista, se aberta ou fechada, no sistema proporcional retornou recentemente ao debate, sob o argumento justo de combater a desigualdade de gênero no preenchimento dos cargos eletivos, tendo em vista que apenas cerca de 10% dos cargos eletivos são ocupados por mulheres. De modo que, se a lista fosse fechada, votaria o eleitor nos candidatos do partido na ordem e proporção por este elaborada, cumprindo rigorosamente a porcentagem de divisão. Assim, diversamente do que hoje ocorre, seguindo uma ordenação dos candidatos mais votados dentro da lista partidária, a ordenação seguiria a preferência do partido dentro das balizas estabelecidas pelo regimento eleitoral. O aspecto problemático de tal votação, que é, basicamente, a forma pura da representação proporcional, diz respeito à elaboração prévia de listas pelos partidos se prestar à preservação de lideranças impopulares por votações e posições específicas, mas fundada em um nobre álibi inclusivo.

O problema reside nas sobras: os votos daqueles que excederam o quociente bem como os votos que ficaram bem aquém de tal limite. Tais votos, em tese, funcionam como se circulassem na coligação ou no partido, sendo atribuídos aos candidatos mais próximos do quociente, em razão da necessidade de observação decrescente da votação nominal, observando-se o mínimo de 10%⁸³⁷ do quociente eleitoral que um candidato aquém do quociente necessita para ser eleito.

Tal quadro gera o incentivo para que os partidos lancem candidatos puxadores de votos⁸³⁸, mas não deixa de obrigar um comportamento estratégico com relação a tais puxadores, diante do número mínimo de votos nominais necessários. De qualquer forma, a verdade é que se gera certo descolamento prático, em termos de representatividade, diante do número de candidatos trazidos a reboque do puxador ou da coligação.

Prosseguindo na análise, a fragmentação partidária no Brasil deriva em boa monta das balizas do sistema eleitoral. Contudo, há uma acentuação do potencial fragmentário, para além dos condicionantes históricos do período pós-ditatorial, por outras questões de estrutura da competição eleitoral, desdobramentos específicos e pontuais do sistema proporcional de lista aberta. A questão é que, passados mais de 30 anos da promulgação da Constituição, a tendência seria a diminuição do número de agremiações partidárias criadas na redemocratização do país. Essa permanência da fragmentação partidária – com 28 partidos representados nas eleições de 2014 e 30 na de 2018 – não se explica somente pelo sistema proporcional; é preciso ter em conta a atuação das coligações proporcionais⁸³⁹ como elemento potencializador dessa fragmentação, justamente em razão do tempo de antena e da forma pela qual os restos eleitorais se processam. Por ora, tendo em vista que

⁸³⁷ Tal exigência de votação nominal mínima foi imposta pela Lei Federal nº 13.165 de 2015. Com isso, teoricamente, algumas vagas do quociente partidário se perderiam, diante da ausência de cumprimento do requisito. Assim, estabeleceu tal lei, mantendo a sistemática anterior (porém com um requisito a mais), que para preenchimento de tais vagas, nos termos do art. 109 do Código Eleitoral, dividir-se-á o número de votos válidos dados ao partido ou coligação pelo número do quociente partidário acrescido de um, tendo direito à vaga o partido que tiver a maior média. Trata-se de cálculo que beneficia os partidos que já contam com grandes bancadas.

⁸³⁸ Essa situação foi vista em eleições não muito distantes. Um exemplo característico seria a votação expressiva obtida pelo deputado Tiririca e anteriormente pelo deputado Enéas Carneiro. A grande questão é o que fazer com as “sobras” eleitorais. O atual regimento as mantém dentro da coligação ou partido, utilizáveis para eleger aqueles que superaram a barreira nominal dos 10% (uma barreira alta, a depender da dispersão de votos), optando, caso não atingido o teto, pela distribuição segundo o critério da maior média, quando também outros poderiam ser adotados, como a maior sobra. Sobre a questão dos “puxadores” de voto e distúrbios da democracia representativa, cf. CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Distúrbios da democracia. Representação política e suas patologias: a reforma eleitoral do Brasil atende a essas disfunções? In: CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante. (org.). *Direito eleitoral: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Migalhas, 2016. p. 79-92.

⁸³⁹ Demonstrando justamente tal aspecto, cf. CALVO, Ernesto; LIMONGI, Fernando; GUARNIERI, Fernando. Why coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil. *Electoral Studies*, [s. l.], v. 39, p. 219-229, 2015.

mais adiante será examinada a questão dos partidos políticos, cabe somente frisar que a considerável fragmentação partidária existente no país não decorre do sistema proporcional, pelo menos não somente dele, mas também de como as coligações operam.

O número de deputados federais não é constitucionalmente fixado, reservando-se a matéria para ser disciplinada por lei complementar; consta, contudo, que nenhum estado terá bancada superior a 70 nem inferior a oito, cabendo somente quatro deputados aos territórios federais. A Lei Complementar nº 78 de 1993 cuidou do tema, fixando em 513 o número de deputados federais. Como não existem territórios federais desde a promulgação da Constituição de 1988⁸⁴⁰, não há relevância prática em comentar sobre a adequação ou não do número fixado. Contudo, com relação aos estados mais populosos, a limitação de 70 deputados, enquanto os menos populosos têm oito deputados assegurados, acarreta uma desigualdade de representação⁸⁴¹ que favorece⁸⁴² os estados menores⁸⁴³.

Os deputados ganham suas imunidades e passam a usufruir das prerrogativas do regime jurídico parlamentar após sua diplomação, que é o ato da justiça eleitoral que atesta o fato do candidato ter sido eleito. Após a diplomação, o candidato é empossado em sessão legislativa preparatória na Câmara, logo ao início do primeiro ano de mandato, oportunidade na qual, inclusive, elege-se a mesa diretora da casa legislativa, que nada mais é que uma comissão responsável por dirigir os trabalhos da casa.

Os grupamentos relevantes dentro do Parlamento são as bancadas e os blocos, tendo em vista que as comissões, suas mesas e a própria mesa diretora são eleitas em consonância com a já apontada proporcionalidade das bancadas, no intuito de preservar a correlação de forças políticas, tanto quanto possível, nos órgãos diretivos.

⁸⁴⁰ Os artigos 14 e 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição de 1988, transformaram em estados os então territórios do Amapá e de Roraima, além de acrescentar ao Estado de Pernambuco a área do então território de Fernando de Noronha.

⁸⁴¹ Ferreira Filho menciona que um eleitor de Roraima vale mais de 14 eleitores paulistas. Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 202). Crítica similar, e já mencionada, é feita por Dahl contra a representação paritária do Senado, cf. DAHL (2015).

⁸⁴² Sob um prisma democrático, é até questionável, de fato, a questão de um voto de um estado grande ter menos poder do que o de um estado pequeno, algo que violaria uma premissa básica, que é a igualdade. Mas há de se recordar sobre as desigualdades em termos de ocupação dos territórios no país, bem como sobre a concentração de população e poder econômico no Sudeste e Sul, bem como na faixa litorânea do país. Deste modo, não interferir nessa questão geraria uma trajetória dependente na qual o poder de ingerência do pequeno seria sempre reduzido em razão de ser pequeno, com pouca possibilidade de revisão diante dos retornos crescentes de quem se encontra no poder e de sua pequena representação. Certo é, contudo, que um plano de desenvolvimento regional bem concertado entre os entes federativos, calcado em um plano federal amplo, teria efeitos mais substanciais, ainda que o reforço na representação seja relevante.

⁸⁴³ Nesse contexto, Ames pondera em abstrato que, caso a representação fosse de fato proporcional, talvez os próprios rumos da Constituinte seriam outros, diante da alteração da própria mediana do Congresso pela entrada de parlamentares mais progressistas oriundos de redutos eleitorais urbanos. Cf. AMES (2001, p. 52-56).

As comissões existem em duas modalidades: permanentes e temporárias. As primeiras têm caráter técnico e especializado, funcionando como auxiliares no processo legislativo; são compostas por parlamentares indicados pelas lideranças de suas respectivas bancadas partidárias, ou dos blocos, para a mesa diretora, que é incumbida da nomeação dos membros das comissões. Convém recordar que as vagas nas comissões são da bancada e não do parlamentar indicado, algo evidenciado tanto pela possibilidade de substituição quanto pela perda do assento na comissão caso o parlamentar troque de partido⁸⁴⁴. As questões relativas a indicação e nomeação dos membros, além da possibilidade de troca, também são aplicáveis às comissões temporárias.

Cabe às comissões permanentes deliberar sobre os programas e planos da União, auxiliando os processos de fiscalização da Câmara sobre o governo, bem como sobre os projetos e proposições que a elas são cometidos, tudo dentro de seu eixo temático⁸⁴⁵. Tais comissões também podem votar as matérias de competência do plenário, nos casos da denominada delegação *interna corporis*, com exceção dos projetos de codificação, de lei complementar, de iniciativa popular, de iniciativa de comissão, que não se sujeitam à delegação legislativa⁸⁴⁶, ou dos vindos do Senado, tanto em casos lá iniciados quanto vindos de revisão com emendas. Também não podem ser delegados às comissões casos que tiverem sido aprovados pelo plenário de qualquer das casas, nem proposições que contenham pareceres divergentes ou se encontrem em regime de urgência constitucional.

Em suas áreas específicas, as comissões permanentes podem convocar ministros de Estado, realizar audiências públicas, receber petições e reclamações contra atos e omissões de autoridades e entidades públicas, acompanhar e fiscalizar os programas do governo e trabalhar em conjunto com a comissão mista que cuida do orçamento. Exercem, ainda, com

⁸⁴⁴ Já se mencionou anteriormente que as indicações dos membros de comissões são de competência do líder do partido ou bloco, que pode substituí-los a qualquer tempo. No mais, nos termos do Regimento da Câmara, os membros da mesa diretora (art. 8º, § 5º), presidentes de comissão (art. 40, § 2º) e membros de comissões e demais órgãos cujo preenchimento se opera em razão da proporcionalidade (art. 232), que é aferida de acordo com os resultados eleitorais (pouco importando alterações supervenientes – art. 8º § 4º), perdem seus cargos nos aludidos órgãos caso mudem de legenda partidária. A vaga no órgão ou comissão é do partido ou bloco, e não do parlamentar individualmente considerado. Por fim, cabe mencionar que as comissões permanentes estão disciplinadas no Regimento Interno da Câmara pelos artigos 25 a 32. Cf. BRASIL (2019a).

⁸⁴⁵ Cabe aqui recordar que as comissões são colegiados setorializados e especializados em matérias específicas, como finanças, relações exteriores e outros, ou pelo menos se pressupõe que o sejam, ainda que, como visto, o grau de especialização na deliberação não possa ser alcançado.

⁸⁴⁶ Nos termos do artigo 68, § 1º da Constituição, não podem ser objeto de delegação legislativa os atos de competência privativa do Congresso e de suas casas, reservados a lei complementar e os que versarem sobre: “organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos”. Cf. BRASIL (1988). As vedações à delegação *interna corporis* estão previstas no artigo 24 do Regimento Interno da Câmara.

auxílio do tribunal de contas, atividades de fiscalização e controle; podem propor a sustação dos atos normativos que extrapolem os limites regulamentares ou de delegação ao Executivo; também podem realizar estudos, solicitar informações a órgãos públicos e entidades da sociedade civil para elucidação de matérias.

Cuida-se do aglutinar de competências da casa legislativa em um colegiado menor, representando proporcionalmente a correlação de forças parlamentares. A função técnica também é relevante, tendo em vista que os pareceres temáticos são posteriormente objeto de deliberação em plenário⁸⁴⁷, tratando-se daquilo que anteriormente se referiu como fase instrutória do processo legislativo.

O número de membros das comissões permanentes é fixado pela mesa diretora no início de cada legislatura, ouvido o colégio de líderes. Para verificar quantas cadeiras cabem a cada bancada por força da proporcionalidade, é realizado um cálculo muito similar ao utilizado nas votações realizadas pelo sistema proporcional, observando-se o número total de parlamentares da bancada, o número total de deputados da Câmara e o número de cadeiras que existirão na comissão.

Cabe destacar, ainda, que nenhum deputado poderá fazer parte de mais de uma comissão permanente⁸⁴⁸, com exceção das comissões previstas no parágrafo 2º do artigo 26 do Regimento Interno⁸⁴⁹. Ademais, todo deputado, ainda que parte de bloco ou partido que não consiga representação suficiente para ter assento nas comissões, tem o direito de

⁸⁴⁷ O artigo 54 do Regimento Interno consigna que serão terminativos, isto é, implicam o arquivamento da proposição, salvo no caso de interposição de recurso, os pareceres elaborados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania com relação à constitucionalidade ou juridicidade da matéria; da Comissão de Finanças e Tributação sobre a adequação da matéria em termos financeiros e orçamentários; e de eventual comissão especial cuja competência englobe a de mais de três comissões permanentes sobre os dois pontos anteriores (compatibilidade com a Constituição e o sistema jurídico e com questões financeiras e orçamentárias). Cf. BRASIL (2019a).

⁸⁴⁸ Na teoria, ao impor a participação em uma única comissão permanente, ressalvado o disposto no § 2º do art. 26 do Regimento, ganha-se a especialização pela deliberação constante sobre a matéria. Criticando o pertencimento a mais de uma comissão no contexto do Congresso estadunidense, cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 155-156). Contudo, como já afirmado, os ganhos de especialização se perdem pela precariedade da investidura, com o que a alteração da legenda implica perda do assento, além da possibilidade de substituição do membro a pedido da liderança, sem mencionar a possibilidade de cumulação de titularidade nas comissões do art. 26, § 2º do Regimento Interno da Câmara.

⁸⁴⁹ Dispõe o aludido preceito (art. 26, § 2º) que o parlamentar não poderá integrar, como membro titular, mais de uma comissão permanente, ressalvando-se as comissões: de Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos e Minorias, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Turismo, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, de Defesa dos Direitos da Mulher e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Cf. BRASIL (2019a).

integrar ao menos uma comissão permanente. No total, existem 25 comissões permanentes⁸⁵⁰, cada qual com sua temática específica.

As comissões temporárias podem ser especiais, de inquérito ou externas, sendo que somente as especiais têm relevância para os fins do processo legislativo, foco da presente exposição. As comissões especiais, além de se extinguirem ao término da legislatura, são criadas por iniciativa do presidente da Câmara, de líder ou do presidente de comissão interessada, especificamente para apresentarem parecer sobre propostas de emenda à Constituição e sobre codificações, ou então para instrução de temas de competência de mais de três comissões permanentes.

As comissões, tanto permanentes quanto temporárias, são responsáveis pela eleição de seus presidentes e mesas. Aos presidentes cumpre, em suma, dirigir os trabalhos da comissão, representando-a, recebendo as proposições de sua competência e distribuindo-as entre seus membros, designando os relatores das proposições⁸⁵¹ e fixando a ordem do dia dos trabalhos. É possível a apresentação de emendas aos projetos que se encontram em deliberação, sendo também oferecido parecer pelo relator quanto à admissão das emendas, operando votações em bloco ou individualmente, a depender dos requerimentos apresentados e das decisões tomadas no encaminhamento de cada votação.

Caso a proposição encontre parecer negativo em todas as comissões pelas quais passar, ela será arquivada em definitivo por despacho do presidente da casa⁸⁵², salvo no caso de recurso por um décimo dos parlamentares da casa⁸⁵³.

⁸⁵⁰ Nos termos do artigo 32 do Regimento Interno da Câmara, as comissões permanentes são as de: Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e Amazônia; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Constituição e Justiça e de Cidadania; Defesa do Consumidor; Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Desenvolvimento Urbano; Direitos Humanos e Minorias; Educação; Finanças e Tributação; Fiscalização Financeira e Controle; Legislação Participativa; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Minas e Energia; Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Seguridade Social e Família; Trabalho, Administração e Serviço Público; Turismo; Viação e Transportes; Cultura; Esporte; Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; Defesa dos Direitos da Mulher; e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Cf. BRASIL (2019a).

⁸⁵¹ O relator pode, como qualquer outro parlamentar, apresentar emendas ao projeto, além de incumbir-lhe a produção do parecer sobre a matéria. Trata-se de posição estratégica e a designação do relator incumbe ao presidente de comissão. Nesse sentido, menciona Freitas que, estatisticamente, dentro do universo do recorte de sua pesquisa, a maioria das emendas apresentadas no processo legislativo é feita pelos relatores (83%), observando que na maioria das vezes as emendas são realizadas por um único relator, isto é, há uma relatoria principal, algo que na leitura da autoria se opera em razão das alterações estarem englobadas em ajustes e coordenação dos partidos no percurso da matéria em tramitação, sendo que a concentração seria um indício de coordenação das lideranças em torno do relator principal, posto que também é fruto de tal coordenação, com trabalhos legislativos altamente centralizados nos relatores e nas lideranças. Cf. FREITAS (2013).

⁸⁵² Tal questão é tratada pelo artigo 133 do Regimento Interno da Câmara, que dispõe que, com exceção dos casos de recurso e aqueles em que a deliberação da comissão não tem eficácia conclusiva, “a proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as Comissões a que for distribuída será tida

Há, ainda, que destacar a questão das lideranças. Estas são escolhidas pelos partidos com mais de um centésimo dos assentos da Câmara. Mas há também a liderança escolhida pelo governo para representar sua coalizão⁸⁵⁴, bem como podem os demais partidos associarem-se formando os blocos da minoria, bloco da oposição, sendo pressuposto, em tais casos, que o bloco possua mais de três centésimos dos assentos da Câmara. Os líderes podem fazer uso da palavra em tal qualidade para o encaminhamento de votações, assinalando a posição do partido nas questões, além de participar de comissões sem direito a voto, indicar os membros das comissões e, eventualmente, substituí-los.

As lideranças reúnem-se em colegiado, denominado Colégio de Líderes⁸⁵⁵, que deve se manifestar em casos como a fixação do número de membros de comissões, projetos de regulamento das comissões, nomeação dos membros de comissões especiais, agenda das proposições a serem pautadas, dentre outras questões. Trata-se de um colegiado com representação de todos os grupos e forças que se encontram no plenário, basicamente com manifestações indicativas de como se comportarão as bancadas. As deliberações do Colégio de Líderes são tomadas preferencialmente por consenso entre os membros, sempre que for possível, ou em caso negativo por maioria absoluta, observado o peso proporcional de cada bancada.

No mais, há a questão das modalidades de votação, que poderão ser secretas, em hipóteses específicas⁸⁵⁶, ou ostensivas. Neste último caso, poderão ser simbólicas ou

como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do Presidente, dando-se conhecimento ao Plenário, e, quando se tratar de matéria em revisão, ao Senado". Cf. BRASIL (2019a).

⁸⁵³ Convém recordar que as matérias sujeitas à delegação *interna corporis* podem voltar ao plenário em caso de recurso apresentado por 10% dos membros da casa. Tal fato é relevante, pois, seja na votação delegada seja na elaboração do parecer, as proposições analisadas e instruídas nas comissões são analisadas em última instância pelo Plenário, que é o órgão soberano.

⁸⁵⁴ Nos termos do artigo 11 do Regimento Interno, o presidente pode indicar o líder do governo e 15 vice-líderes. Tal liderança tem as prerrogativas de fazer uso da palavra, participar dos debates nas comissões sem direito a voto, encaminhar, requerer a verificação e orientar sua bancada com relação à votação tanto nas comissões quanto em Plenário. Tais prerrogativas também são dadas ao líder da minoria, nos termos do art. 11-A do Regimento. As demais lideranças de blocos ou bancadas, nos termos do art. 10º, além de tais prerrogativas podem indicar os membros das comissões e substituí-los, registrar os candidatos aos cargos diretivos da mesa e inscrever os membros de sua bancada nos horários para as comunicações parlamentares. Cf. BRASIL (2019a).

⁸⁵⁵ Ames ressalta que tal colegiado foi criado por ocasião dos trabalhos da constituinte, visando a organizar o processo de tomada de decisão a partir dos tópicos que seriam colocados em debate, os pontos que seriam consensuais, evitando-se a necessidade de organização da base a cada votação específica. Cf. AMES (2001, p. 239).

⁸⁵⁶ Com efeito, dispõe o artigo 188 do Regimento Interno da Câmara que as votações secretas ocorrerão por decisão do Plenário ou requerimento de um décimo dos parlamentares ou lideranças que representem tal número, devendo ser formulada antes de iniciada a ordem do dia, além de ser aplicada aos casos de suspensão de imunidades e perda de mandato durante o estado de sítio e também na eleição dos cargos da mesa diretora. No entanto, tal modalidade não poderá ser adotada nos casos de deliberação sobre recursos contra questões de ordem, projetos de lei periódica, sobre alteração de legislação codificada, tributária, concessão de isenções e privilégios em matérias de competência da União, bem como nos casos de

nominais, sendo o procedimento simbólico a regra. No entanto, como toda regra comporta exceção, é possível a interposição de recurso por parte de 6% dos membros da Câmara, ou de liderança que represente tal número, no sentido de se verificar nominalmente o resultado. Caso haja requerimento nesse sentido, outro somente poderá ser formulado após uma hora da verificação anterior, salvo se o contrário for decidido pelo Plenário ou por requerimento de um décimo dos membros da Câmara ou liderança que represente tal número. Assim, quando houver recurso para verificação adota-se o procedimento nominal, que também é adotado nos casos de quórum específico, como leis complementares e emendas constitucionais, ou por deliberação do Plenário em caso de requerimento por parte de deputado e nos demais casos previstos no Regimento⁸⁵⁷.

Diante de todo esse quadro, uma figura de grande relevo é o presidente da Câmara. Além das diversas nomeações que faz, seguindo os nomes indicados pelas bancadas, é dele a competência privativa em juízo sumário sobre a admissibilidade de eventual denúncia sobre crime de responsabilidade do presidente⁸⁵⁸, além de, no plano político, ser o responsável pela coordenação dos trabalhos, ordenando a pauta e conseqüentemente o que será debatido no Plenário.

Os presidentes das comissões designam os relatores em tais comissões, e isso é essencial para o encaminhamento de determinadas pautas, sendo fundamental um relatório favorável a determinadas posições para que a proposição seja votada em plenário. Contudo, salvo nos casos de inclusão obrigatória prevista no regimento e em casos de urgência constitucional, a votação em plenário se opera da forma como deseja o presidente da Mesa⁸⁵⁹, cabendo ao Colégio de Líderes opinar.

Além de externamente ser um cargo na linha de sucessão da Presidência, trata-se de um cargo interno estratégico e fundamental. Na teoria, reflete a mesma correlação existente no Colégio de Líderes e nas comissões, por força da própria proporcionalidade, mas na

processos por crimes comuns e de responsabilidade contra o presidente, vice-presidente e ministros de Estado, assim como nos casos de cassação de mandatos parlamentares. Cf. BRASIL (2019a).

⁸⁵⁷ As questões sobre votação ostensiva encontram-se dispostas nos artigos 184 a 187 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Cf. BRASIL (2019a).

⁸⁵⁸ A dicção do artigo 218, § 2º, do Regimento, permite compreender que o juízo do presidente da Câmara sobre a presença dos requisitos mínimos que autorizariam a admissão preliminar de eventual denúncia é discricionário. Tendo em vista que a autorização para processamento é do Plenário, por voto de dois terços dos membros, a decisão do presidente somente verifica a presença de requisitos mínimos. Tal disposição, em termos políticos e institucionais, transforma o presidente da Câmara em fiador da estabilidade institucional do país.

⁸⁵⁹ Além disso, também lhe cumpre proferir decisões sobre questões de interpretação regimental no encaminhamento de votações, dentre outras tarefas de ordem administrativa. As competências da Presidência encontram-se elencadas no artigo 17 do Regimento Interno, enquanto as da Mesa Diretora estão no artigo 15. Cf. BRASIL (2019a).

prática é o grande responsável, em condições normais, pela pauta⁸⁶⁰, uma questão fundamental, daí por que é peça-chave em qualquer perspectiva de coordenação⁸⁶¹. Tanto a Presidência quanto a Mesa Diretora como um todo, com todas as suas prerrogativas, são órgãos que se constituem da coordenação estratégica das forças das bancadas, em dois momentos da legislatura, sendo fundamentais para que o governo não enfrente impasses.

Eventual bloqueio de pautas de interesse do governo pode ser superado pelo pedido de urgência formulado pelo presidente da República; no entanto, seja pelo pedido de urgência, ou mesmo tendo no presidente da Câmara um aliado que pautará as questões de interesse do governo, nenhuma destas opções supre a ausência de maioria, pois o simples fato de incluir na pauta não necessariamente implica aprovação. De todo modo, controlar a pauta ou a forma pela qual se decidirá é importante, tendo em vista que as questões de quórum e procedimentos de votação revelam qual o tamanho da organização necessária, o dispêndio de energia de cada bloco para aprovar, rejeitar ou obstruir determinados debates.

Assim, é de considerável importância a Presidência da Câmara, mas, mais que ela, o que se evidencia é que quem de fato releva são os partidos políticos e suas respectivas bancadas, sua capacidade de coordenação para a obtenção de bons resultados eleitorais, tanto para eleger grandes bancadas quanto para coordenar-se já na casa legislativa, conseguindo postos estratégicos para a definição do quê e de como se deliberará.

⁸⁶⁰ A pauta também pode ser fixada pela maioria, tendo em vista que a tal grupamento tem a sua disposição o requerimento de urgência, impondo a inclusão na pauta de determinadas matérias. O artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dispõe sobre o requerimento de urgência, que poderá ser aprovado pela maioria absoluta dos membros da casa, ou por líderes de grupamento que represente tal número, incluindo automaticamente na ordem do dia determinada proposição. Trata-se de um instrumento da maioria para evitar bloqueios por parte da Presidência da Casa ou de minorias e comissões. No entanto, como a Presidência em tese é representativa da maioria do colegiado, evidencia-se que o fundamental para os partidos é conseguir uma bancada ampla e capacidade de coordenação para formação de maioria. Com isso, já será possível a obtenção dos postos estratégicos que, em condições normais, encaminham e organizam a pauta. Mas isso não diminui a importância da Presidência que, em condições normais, é a responsável por controlar o que será decidido.

⁸⁶¹ A Presidência da Câmara, por refletir a correlação de forças do Plenário, é o órgão que dá o tom à casa legislativa. Este determinará em boa parte o comportamento do colegiado. Ilustrativamente, cabe recordar que, durante todo o período em que permaneceu no poder, o Partido dos Trabalhadores por duas vezes perdeu o controle da Presidência da Câmara, evidenciando uma dificuldade de coordenação com as forças do Plenário. Da primeira vez, no primeiro mandato do presidente Lula, a crise foi contornada; já da segunda, a crise desdobrou-se e culminou no *impeachment* de Dilma Rousseff.

4.2.3 Senado Federal

O Senado Federal é a casa legislativa representativa dos estados, aglutinando funções decorrentes de seu caráter de câmara da Federação, bem como de seu papel de moderação⁸⁶².

As competências privativas do Senado estão arroladas no artigo 52 da Constituição Federal. Em tal rol consta o papel do Senado de funcionar como tribunal ao processar e julgar, pelo voto de dois terços de seus membros, os crimes de responsabilidade⁸⁶³ praticados pelo presidente, vice-presidente, ministros de Estado e comandantes das Forças Armadas em casos de crimes conexos aos do presidente e vice-presidente, bem como as altas autoridades do sistema de justiça⁸⁶⁴. Também é competência do Senado aprovar a escolha de magistrados federais nos casos especificados pela Constituição⁸⁶⁵, além de ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo presidente da República, de governadores de territórios, do presidente e dos diretores do Banco Central, do procurador-geral da República, de chefes de missões diplomáticas permanentes e de outros cargos cuja necessidade de chancela seja imposta pela lei.

Não bastassem tais relevantes funções, também é de competência do Senado: autorizar operações financeiras externas dos entes federativos; cuidar dos limites da dívida consolidada de tais entes, bem como da dívida mobiliária, dos limites e condições para operações de crédito interno, limites e condições para que a União preste garantias; avaliar o sistema tributário nacional sob o enfoque do desempenho fiscal dos entes federativos; resolver sobre a alíquota interestadual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e

⁸⁶² Cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 200).

⁸⁶³ É no Senado que de fato se desdobra o processo de *impeachment*, tendo em vista que a Câmara somente autoriza a instauração do processo. Importante recordar que tal noção de legislativo julgador – apesar de a competência apurada no *impeachment* não ser criminal, mas de ordem política – remonta ao *impeachment* inglês e à função de controle e fiscalização sobre o soberano e seus ministros. Cf. BARROS (2017a).

⁸⁶⁴ Compete ao Senado julgar, nos casos de crime de responsabilidade, os ministros do STF, os conselheiros do CNJ e do CNMP, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União, nos termos do inciso II do art. 52 da Constituição Federal.

⁸⁶⁵ Cabe ao Senado aprovar, por maioria absoluta, as nomeações do presidente da República para os cargos de ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 101, parágrafo único), ministro do Superior Tribunal de Justiça (art. 104, parágrafo único), ministro do Superior Tribunal do Trabalho (art. 111-A) e ministro do Superior Tribunal Militar (art. 123). Apesar de não serem magistrados, mas membros de órgãos de controle administrativo externo do Poder Judiciário e do Ministério Público, os conselheiros do CNJ, com exceção do presidente do STF, também terão nomeações dependentes de aprovação do Senado (art. 103-B, § 2º), ocorrendo o mesmo com os conselheiros do CNMP (art. 130-A). Cabe, ainda, ao Senado a deliberação sobre a exoneração do procurador-geral da República antes do término de seu mandato (art. 52, XI), ou a autorização para sua destituição por iniciativa do presidente da República (art. 128, § 2º). Cf. BRASIL (1988).

Serviços (ICMS); e suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF em decisão definitiva⁸⁶⁶.

Até dentro de uma noção de autonomia e independência, possui também as competências de autogoverno, devendo elaborar seu próprio regimento e dispor sobre sua organização interna, provendo os cargos, empregos e funções necessários a seu funcionamento.

Esse amplo rol destoa das competências privativas outorgadas à Câmara pela Constituição, revelando uma tendência à concentração de poderes na Câmara Alta, algo que vem – não sem críticas ou justificações – desde o surgimento⁸⁶⁷ da ideia de uma câmara federativa por ocasião do processo constituinte estadunidense⁸⁶⁸. Entretanto, tal

⁸⁶⁶ A resolução do Senado suspende a execução, isto é, a eficácia da norma declarada inconstitucional pelo STF em sede de controle incidental de constitucionalidade. Trata-se, como menciona Barros, de uma aproximação entre o controle difuso e o concentrado (cf. BARROS, Sérgio Resende de. *O Senado e o controle de constitucionalidade*. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/o-senado-e-o-controle-de-constitucionalidade.cont>. Acesso em: 26 mar. 2018c), por conferir eficácia coletiva a uma decisão dada em um processo subjetivamente limitado. Tal aproximação justifica-se, segundo Amaral Júnior, em razão da busca por um sucedâneo da *stare decisis* (elemento de racionalidade sistêmica do direito anglo-saxão), que importaria a vinculação à decisão do Supremo e que não foi incorporada no sistema brasileiro quando da endogenização do modelo de controle difuso, sendo que tal busca ainda se desdobrou em outros institutos que foram sendo criados para suprir a falta da *stare decisis*. Cf. AMARAL JÚNIOR (2012). A edição de tal resolução foi pela primeira vez trazida pela Constituição de 1934, pela qual o Senado era órgão de coordenação entre os Poderes, buscando dar amplitude à declaração de inconstitucionalidade, por meio de um juízo político não vinculado (nada mais justo tal conveniência ser aferida pelo colegiado dos estados, em espécie de juízo federativo de conveniência), isto é, não obrigatório. A resolução opera quase como uma revogação, porém somente sobre os efeitos, sobre a eficácia da norma inconstitucional, daí porque conveniente que seus efeitos operem *ex nunc*. Muito já se discutiu sobre os efeitos de tal resolução, se retroativos ou não, ou mesmo se a competência para a edição de tal resolução seria vinculada ou discricionária, havendo até debate no STF (Reclamação nº 4335) sobre eventual mutação constitucional da norma contida no inciso X do art. 52, de modo a que a competência do Senado fosse a de dar publicidade à decisão do STF, interpretação que em verdade não se situa no plano de alteração da norma, mas sim do texto, em evidente violação à própria separação dos Poderes e ao plano legítimo de atuação do Judiciário, ainda que ironicamente sobre o tema do controle de constitucionalidade. De qualquer forma, a competência do Senado na questão do controle de constitucionalidade subsiste por razões históricas, considerando-se que hoje em dia existem outros mecanismos e instrumentos de controle de constitucionalidade que possibilitam uma tutela coletiva da higidez sistêmica, como as ações do controle concentrado (com um amplo rol de legitimados), ou mesmo os recursos repetitivos e a súmula vinculante.

⁸⁶⁷ A adoção de dado desenho institucional é predeterminada pelas opções disponíveis no pensamento político, no estado da arte da produção de ideias para o atendimento de problemas concretos e, mais do que isso, pelas condições históricas. No entanto, a partir da adoção de determinada alternativa em termos estruturantes em conjunturas históricas, tal opção traz resultados, muitas vezes não antevistos, que produzem trajetórias específicas. E, quanto mais o sistema se estabiliza e os atores a ele se adaptam, mais difícil é sua alteração. Os “custos” de alteração da trajetória se elevam com o passar do tempo, bem como a mudança possível é lenta diante do contexto inercial. Tal perspectiva é a já referida noção de *path dependence* na análise de instituições. Sucintamente sobre *path dependence*, cf. AMES (2001, p. 6-12).

⁸⁶⁸ Recorde-se a já mencionada defesa das competências do Senado nos artigos federalistas, algo que se justificava diante da distribuição de competências entre a Casa dos Representantes e o Senado, buscando-se o equilíbrio em razão de a Câmara ser a responsável pela eleição do presidente em casos específicos. Pelo menos eram esses os argumentos, ou álibis, utilizados para justificar as tendências aristocráticas do desenho das competências, mormente diante da concepção defendida por Madison de que o Senado deveria ser o reduto representativo das elites proprietárias de terras. Trata-se de um desenho de impasses sobre

concentração, em outro ponto, equilibra-se com seu papel frequente de casa revisora no processo legislativo.

Por se tratar de uma federação que não contempla cláusula de secessão por parte dos estados federados, é crível que a influência destes no governo central seja relevante. No plano argumentativo, é justificável tal lógica pensando-se no federalismo por agregação, algo que não ocorreu no caso brasileiro, tendo em vista que durante toda a monarquia o Estado foi unitário. Mesmo assim, no plano lógico, compreender a concentração de competências nos representantes dos estados é algo que faz sentido pensando-se em federalismo.

Nesse sentir, as competências de aprovação de nomes indicados a altos postos da administração pública decorrem claramente de uma inspiração da Constituição estadunidense. Outras, relativas às dívidas, seus limites, condições e montantes, operações financeiras e questões do sistema tributário, revelam a função federativa do Senado, ao atuar como moderador no plano dos interesses das entidades federativas eventualmente em conflito.

As matérias cometidas ao Senado são de interesse de toda a federação, matérias que demandam equilíbrio e ponderação, que partem do pressuposto da maior maturidade dos senadores, mormente pelo requisito de idade. No entanto, observada em sentido prático a lógica de deliberações do Senado, tais competências poderiam também ser desempenhadas pela Câmara, se outro fosse o desenho institucional. É que a tutela dos interesses federativos, exercício de julgamento sobre altas autoridades, são prerrogativas que decorrem de uma relação de freios e contrapesos, ou seja, são prerrogativas do Poder Legislativo, mas que, na tentativa de se estabelecer um equilíbrio entre as duas casas, foram cometidas ao Senado.

Desde a Constituição de 1824, no Império, quando o Senado era vitalício, havia um componente de regionalidade em sua composição⁸⁶⁹; contudo, o número de senadores era elevado, sendo a metade do número de deputados da província. Com a República e a Constituição de 1891⁸⁷⁰, o número de senadores foi reduzido para três por estado da

mudanças, concebido para preservar o poder e a influência das elites de então, em uma espécie de veto de classes, tal qual ocorria em Roma. Sobre o sentido do veto de classes em Roma, cf. BARROS (1987).

⁸⁶⁹ Note-se que os artigos 40 e 41 da Constituição do Império de 1824, a despeito de o Estado nacional ser unitário, falam em eleições provinciais para o Senado. Cf. BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição política do Império do Brasil de 1824*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 26 mar. 2018. Sendo as províncias as unidades nas quais o território era dividido e que foram emancipadas para Estados com a proclamação da República e o Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889.

⁸⁷⁰ Cf. BRASIL (1891).

federação e para o Distrito Federal, com mandatos de nove anos, renovando-se um terço a cada três anos. Para ser senador, bastava ser cidadão brasileiro alistado eleitor e ter mais de 35 anos. Em 1934, com a nova Constituição⁸⁷¹, o número de senadores foi reduzido para dois por estado e para o Distrito Federal, com mandato de oito anos, renovando-se pela metade a cada quatro, sendo cargo privativo de brasileiro nato, alistado eleitor e com mais de 35 anos. Tal texto, consoante já mencionado, sofreu influências de perspectivas unicameralistas da Constituinte e do anteprojeto, transfigurando as competências do Senado, que passou a figurar como coordenador entre os Poderes, com tímida participação na seara legislativa, surgindo daí a prerrogativa de se editar a resolução que suspende a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF.

Com a Constituição de 1937⁸⁷², também lhe foi dada a função de coordenação e o nome de Conselho Federal, contudo sem atuação de fato, pelo fato de o Congresso Nacional ter permanecido fechado durante a vigência de tal Constituição. Os membros do então Conselho Federal seriam originalmente escolhidos à razão de um por estado, sem qualquer menção à representação do Distrito Federal, e mais dez indicados pelo presidente da República. As escolhas dos estados seriam feitas pelas assembleias, com possibilidade de veto pelo governador. Em qualquer caso, os escolhidos para o Conselho Federal deveriam ser brasileiros natos, maiores de 35 anos e com experiência de pelo menos quatro anos em função de governo nos estados ou na União. Com a Lei Constitucional nº 9 de 1945⁸⁷³, o número de representantes de cada estado e do Distrito Federal tornou a ser dois, eleitos por voto direto dentre os brasileiros natos e maiores de 35 anos. O mandato previsto tanto na redação original quanto na alterada era de seis anos. Essa “flexibilização” na estrutura dos órgãos de poder operou-se já no final do Estado Novo, tendo em vista que em 1946 surgiu a nova Constituição.

A Constituição de 1946⁸⁷⁴ retomou a tradição anterior de três senadores por estado e para o Distrito Federal, porém com mandato de oito anos, renovando-se a cada quatro anos por um e por dois terços, eleitos pelo sistema majoritário dentre os brasileiros no

⁸⁷¹ Cf. BRASIL (1934).

⁸⁷² Cf. BRASIL (1937).

⁸⁷³ Esta lei foi promulgada por Vargas já no final do período do Estado Novo, buscando atenuar a carta “polaca” em alguns de seus pontos, além de possibilitar, de acordo com seus considerandos, a regular instalação dos trabalhos do Congresso, prevendo inclusive, em substituição ao referendo previsto originalmente na Constituição, a realização de eleições legislativas. Foi justamente com base nos “considerandos” de tal lei que o TSE editou uma resolução considerando que o Congresso que seria eleito seria plenipotenciário, disposição posteriormente constitucionalizada no governo interino de José Linhares. Cf. BRASIL (1945b).

⁸⁷⁴ Cf. BRASIL (1946).

exercício dos direitos políticos e maiores de 35 anos. Tais balizas foram mantidas substancialmente até os presentes dias, havendo um breve intervalo na ditadura militar, já em seu período final, no qual se alterou a forma de composição do Senado, mas somente na renovação por um terço, com a introdução dos denominados senadores “biônicos”⁸⁷⁵.

Sob a égide da Constituição de 1988⁸⁷⁶, são eleitos três senadores para cada estado e Distrito Federal pelo sistema majoritário⁸⁷⁷ nas eleições gerais para mandato de oito anos, com dois suplentes, renovando-se a cada quatro anos, por um e por dois terços. Podem ser senadores os brasileiros no exercício dos direitos políticos, filiados a partidos e que tenham mais de 35 anos. Tal qual se opera com os deputados, gozam os senadores do regime jurídico parlamentar após sua diplomação, elegem sua mesa diretora a cada dois anos, desdobrando-se a primeira de tais eleições em sessão preparatória no primeiro ano de cada legislatura.

Teoricamente, no Senado as bancadas relevantes seriam as dos estados, mas na prática acabam sendo as dos partidos⁸⁷⁸, devendo-se observar a proporcionalidade das bancadas e blocos também no Senado, tanto na composição da mesa diretora quanto nas comissões⁸⁷⁹.

Os partidos poderão organizar-se em blocos desde que contenham, no mínimo, um décimo do total dos senadores; tais blocos terão lideranças, com o que os líderes dos partidos coligados em blocos perdem suas prerrogativas regimentais, passando a atuar

⁸⁷⁵ Os senadores denominados “biônicos”, um terço do total de cada estado, assim o eram em razão de se elegerem em um colégio eleitoral estadual, também utilizado para eleger os denominados governadores “biônicos”. A crítica se operava substancialmente, além do caráter autoritário do regime como um todo e de se tratar de uma eleição indireta, por ter sido inserida a regra do colégio eleitoral por meio da Emenda Constitucional nº 8 de 1977, que fora instituída pelo presidente da República unilateralmente, no recesso do Congresso, por ele determinado pelo Ato Complementar nº 102 de 1977, editado com fundamento no AI-5. Ou seja, o presidente determinou o fechamento do Congresso, alterou unilateralmente a Constituição, mudando a forma de composição do Senado, sendo que dos senadores que foram eleitos pela nova regra somente um era da oposição. A figura do senador “biônico” deixou de existir no ordenamento brasileiro com a Emenda Constitucional nº 15 de 1980, ocasião em que todas as vagas do Senado retomaram ao provimento pela via do voto direto.

⁸⁷⁶ Cf. BRASIL (1988).

⁸⁷⁷ Relativamente ao sistema majoritário para a eleição do Senado, cabe destacar que ele funciona alternadamente de forma uninominal ou plurinominal, a depender da quantidade de vagas na disputa.

⁸⁷⁸ Apontando tal aspecto, cf. FERREIRA FILHO (2011, p. 199). Trazendo a lume o elevado índice de disciplina partidária no Senado Federal (83%), cf. FREITAS (2013).

⁸⁷⁹ A determinação de proporcionalidade na constituição das mesas e das comissões encontra-se prevista no artigo 58, § 1º, da Constituição Federal. Há tal previsão também no § 1º do artigo 59 do Regimento do Senado, com relação à mesa diretora, e no artigo 78 do Regimento, com relação às comissões, apurando-se tal proporcionalidade na data da diplomação, salvo caso de posterior fusão, incorporação e criação de partidos (§ 2º do artigo 59 e parágrafo único do artigo 78, ambos do Regimento Interno do Senado). Cf. BRASIL (2018a).

como vice-líderes⁸⁸⁰. Há o bloco da maioria e o da minoria, sendo este o maior bloco de oposição, enquanto aquele, observando-se a lógica de que somente se governa com maioria, tende a ser o bloco do governo. Se nenhum dos blocos, contudo, contiver em seus quadros a maioria absoluta dos senadores, o maior bloco atuará em seu lugar.

Os blocos e as lideranças são profundamente relevantes, tendo em vista que fazem as indicações dos parlamentares que irão compor os lugares proporcionais nas comissões. Tais membros, após a indicação da liderança, são nomeados pela Presidência do Senado; contudo, os lugares não lhes pertencem, sendo, tal qual na Câmara, um assento do partido, ou bloco, por imperativo da proporcionalidade, podendo o parlamentar ser substituído por indicação da liderança.⁸⁸¹

As comissões podem ser permanentes ou temporárias. As de caráter temporário dividem-se em internas – com competência para elaboração de codificações, por exemplo –, externas e de inquérito, extinguindo-se pela conclusão de suas tarefas, término de seu prazo ou mesmo término da sessão legislativa. Já as permanentes são a diretora e mais 13⁸⁸², cada qual com temáticas específicas para análise e deliberação. As comissões podem ser organizadas, ainda, em subcomissões, que podem elaborar relatórios em nome das comissões, desde que aprovados por estas e pelo Plenário.

As comissões elegem seus presidentes e vice-presidentes, que dirigem os trabalhos, recebendo as temáticas que, dentro da seara de atuação, demandam análise da comissão, dando conhecimento de tais tópicos aos membros, publicando os atos, em suma, conduzindo administrativamente os trabalhos. É também competência da Presidência das comissões designar os relatores, definir a composição e os membros das subcomissões,

⁸⁸⁰ É justamente este o teor do artigo 62, § 1º e § 2º do Regimento Interno do Senado Federal. Cf. BRASIL (2018a).

⁸⁸¹ A indicação é feita pela liderança, nos termos do artigo 66 do Regimento do Senado, enquanto seu artigo 81 estipula pertencerem as vagas nas comissões aos partidos e não aos parlamentares. Cf. BRASIL (2018a).

⁸⁸² A relação de quais são as comissões permanentes encontra-se disposta no artigo 72 do Regimento Interno, enquanto o artigo 77 fixa o número de membros de cada colegiado. De modo que, considerando-se o número de membros fixado para cada comissão, seria inviável no Senado a determinação de pertencimento a uma única comissão permanente, tanto que, diversamente do que ocorre com o regimento da Câmara, não há tal determinação no do Senado. Desse modo, além das vagas pertencerem aos partidos, os senadores acabam por participar de uma série de comissões permanentes. De qualquer forma, observando os dois dispositivos temos a seguinte lista: Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), 27 membros; Comissão de Assuntos Sociais (CAS), 21 membros; Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), 27 membros; Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), 27 membros; Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), 17 membros; Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), 19 membros; Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), 19 membros; Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), 23 membros; Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), 17 membros; Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), 17 membros; Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), 17 membros; Comissão Senado do Futuro, 11 membros; e Comissão de Meio Ambiente (CMA), 17 membros. Cf. BRASIL (2018a).

representar a comissão nas tratativas com o plenário e com as lideranças, além de ter voto de desempate.

Compete às comissões realizar a instrução do processo legislativo, realizar estudos, além de atuar em nome do Plenário com relação a eventuais delegações deste, seja em questões de fiscalização seja de deliberação sobre proposições⁸⁸³.

A decisão da comissão poderá ser objeto de recurso dirigido ao presidente da casa, desde que subscrito por um décimo dos senadores, caso contrário a matéria terá o destino selado na comissão: se vai à sanção, retorna à Câmara ou vai ao arquivo.

Tal qual na Câmara, as forças comissionais são reflexo do tamanho das bancadas e de sua capacidade de organização e articulação. A comissão mais importante, inegavelmente, é a diretora, dando-se ênfase ao cargo de presidente, por presidir tanto o Senado quanto o Congresso Nacional nas reuniões conjuntas, responsável pela pauta⁸⁸⁴ e por nomear os relatores para as matérias a serem debatidas no Plenário. Isso sem mencionar que se encontra na linha sucessória do presidente da República, na sequência do presidente da Câmara.

As votações poderão ser ostensivas e secretas. No primeiro caso, podem operar-se tanto simbólica quanto nominalmente, sendo a votação ostensiva pelo procedimento simbólico a regra geral, salvo se houver requerimento em outro sentido de pelo menos três senadores, se tratar de caso de quórum específico ou se houver decisão anterior do Plenário determinando outro encaminhamento que não a votação simbólica. Como se nota, é uma regra que comporta considerável número de exceções. Por seu turno, a votação secreta é restrita a matérias e debates específicos, com suas hipóteses previstas no artigo 291 do Regimento Interno⁸⁸⁵.

⁸⁸³ Pode ser cometida às comissões, por iniciativa do presidente do Senado ou das lideranças, a competência para deliberar em nome do Plenário sobre todas as proposições, mesmo as que vierem da Câmara, desde que lá também tenham sido analisadas por comissões. Somente são excluídas de tal competência as propostas de resolução que alterem regimento, que cuidem das questões de crédito e dívidas previstas nos incisos V a IX do artigo 52 da Constituição, bem como as propostas de emenda à Constituição. Apesar de não constar do regimento, as leis complementares, diante de seu quórum específico, também não podem ser objeto de delegação.

⁸⁸⁴ É certo que existem as preferências constitucionais para debate e deliberação, mas a pauta é montada a juízo do presidente do Senado nos termos do artigo 163 do Regimento Interno. Tal qual na Câmara, a despeito do juízo discricionário do presidente, eventual requerimento de urgência formulado pelos senadores tem condições de incluir a matéria na ordem do dia (da mesma forma que o requerimento de urgência formulado pela Presidência da República, após a tramitação em procedimento abreviado), variando, a depender do contexto e da hipótese, a necessidade de apoio de um quarto a dois terços para fins de inclusão de temas em deliberação. As situações que permitem tal requerimento de urgência, incluindo as questões em pauta independentemente do juízo da Presidência, encontram-se previstas nos artigos 336 a 338 do Regimento Interno do Senado Federal. Cf. BRASIL (2018a).

⁸⁸⁵ Com efeito, dispõe o artigo 291 do Regimento que a votação será secreta quando se cuidar de deliberação sobre exoneração, de ofício, do procurador-geral da República; perda de mandato de senador (art. 55, § 2º,

Diante de tal circunscrição, tal qual na Câmara, a Presidência do Senado é estratégica, por fixar a pauta, designar relator, em suma, dar o tom do Senado. É certo que a pauta é importante e é fundamental para uma atuação concertada entre os Poderes; contudo, o presidente da República tem a seu dispor o pedido de urgência constitucional, que dá condições de superar eventual bloqueio realizado pelo presidente do Senado. Ainda assim, sem maioria pouco vale um pedido de urgência ou mesmo uma medida provisória. Tal qual na Câmara, os quóruns de votação e os procedimentos, se nominais, se simbólicos, se secretos, também são importantes, por dizerem qual o tamanho da organização necessária de cada bloco para aprovar, rejeitar ou obstruir determinados debates.

Tudo isso evidencia a importância das bancadas, tendo em vista que, em última análise, o Plenário é soberano e a Presidência representa a correlação das forças do Plenário. No mais, a pauta pode ser diretamente alterada pela maioria diante do pedido de urgência na tramitação que pode ser formulado pelos senadores, com o que a superação de eventual bloqueio de pauta realizado pela Presidência do Senado é operada pelas forças do Plenário⁸⁸⁶.

Tal qual na análise empreendida anteriormente com relação à Câmara dos Deputados, evidencia-se que a coordenação dos partidos e o domínio de postos-chave para definir o que se deliberará são questões fundamentais. Daí a substancial importância dos partidos políticos, sua atuação e o tamanho de suas bancadas.

Todas essas questões acabam pressupondo uma atuação estratégica dos partidos já no momento eleitoral, tendo em vista que o sucesso e insucesso das pautas é fruto do tamanho das bancadas e de sua organização para conseguir postos-chave, seja pela proporcionalidade relativa ao partido seja por se organizar em blocos, influenciando o resultado do que será deliberado e o que será deliberado. No mais, há também no Senado um número amplo de partidos representados; a fragmentação partidária, contudo, é menor

da Constituição); eventual prisão de senador e autorização da formação de culpa (Constituição, art. 53, § 2º); suspensão das imunidades durante o estado de sítio (Constituição art. 53, § 8º); escolha de autoridades (Constituição, art. 52, III); bem como nas eleições internas e em eventuais determinações do plenário. Cf. BRASIL (2018a).

⁸⁸⁶ O pedido de urgência formulado pelo Executivo, já tratado anteriormente, encontra sua disciplina procedimental disposta no Regimento do Senado pelo artigo 375, que prevê prazos em dias e em horas para os atos a serem praticados pelas comissões na tramitação do projeto, bem como a inclusão automática na ordem do dia. No mais, o requerimento de urgência formulado pelos senadores, a depender da hipótese, poderá ser requerido por um quarto dos senadores, a maioria absoluta, por dois terços ou por comissão, encontrando-se disciplinado nos artigos 336 a 338 do Regimento Interno do Senado Federal, tratando-se de clara prerrogativa da maioria. Cf. BRASIL (2018a).

que a da Câmara, em razão do próprio sistema eleitoral e de outros detalhes, como apontado anteriormente.

4.3 Partidos políticos

Como dito, o aspecto determinante para o comportamento dos membros das casas legislativas são os partidos⁸⁸⁷. Impõe-se, portanto, a compreensão das balizas institucionais⁸⁸⁸ de tais agremiações⁸⁸⁹.

Partidos políticos conformam, em verdade, um aspecto fundamental das democracias eleitorais modernas. De certo modo, ao menos no plano ideal eles se prestam a condensar as indistintas vozes da turba em programas de governo para atender às demandas dirigidas aos órgãos de poder do Estado, dentro de uma perspectiva de representatividade da heterogeneidade social para institucionalização e processamento dos conflitos daí advindos. Além disso, os partidos políticos são os grandes responsáveis pela dinâmica da separação dos Poderes, tendo em vista que é o quadro partidário que definirá a relação entre o Executivo e o Legislativo, determinando se a base do primeiro será majoritária ou minoritária, o que determinará o comportamento do segundo, se será um contraponto ou um aliado fiel.

⁸⁸⁷ Kelsen assinala que, isoladamente, os indivíduos conseguem muito pouco em termos de influência sobre a formação da “vontade do Estado”, sendo fundamental seu agrupamento segundo suas afinidades políticas para que a própria democracia possa existir. Cf. KELSEN (2001, p. 35-43). Disso se extrai que são justamente os partidos as unidades representativas dos diversos e heterogêneos interesses sociais, representando-os nos Poderes constituídos. Daí porque, diante de um critério representativo abstrato, são também eles as unidades comportamentais no Congresso. Tal perspectiva abstrata se confirma, em maior ou menor grau, ao se verificarem os resultados das votações do Legislativo em termos de disciplina partidária. Nesse contexto, Limongi e Figueiredo salientam que os parlamentares votam nos termos definidos pela liderança partidária, isto é, em linhas partidárias, pois o comportamento individualizado é pouco compensatório, considerando justamente as prerrogativas dadas ao partido e sua liderança. Assim, até mesmo em um contexto de capacidade de barganha na dialética parlamentar é conveniente o comportamento em linhas partidárias. Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998).

⁸⁸⁸ Convém recordar que a institucionalidade funciona de maneira estruturante, de forma que perceber seus contornos facilita a assimilação e a possibilidade crítica no que toca a seu funcionamento concreto, por perceber os limites traçados pelos contornos dogmáticos e as possibilidades de aprimoramento de tais contornos.

⁸⁸⁹ Cabe, de antemão, destacar que a legislação que cuida dos partidos políticos estipula a autonomia partidária para definição de sua estrutura interna. Contudo, impõe a necessidade de delimitação pelo estatuto dos órgãos e responsáveis pelo partido nas três esferas da federação brasileira, apesar de ser silente com relação a quais serão e de que forma se estruturarão tais órgãos. Nesse sentido, impõe esclarecer que não se fará uma incursão estatutária na busca pela definição dos órgãos de mando internos aos partidos, até por tangenciar excessivamente o objeto do presente estudo. Nesse sentido, o enfoque limita-se aos principais contornos relativos a origens, fragmentação, fontes de custeio e disputas, para se compreender a dinâmica relacional de tais forças a partir do estudo já feito sobre os órgãos relevantes no Poder Legislativo.

Na tentativa de fornecer uma descrição minimalista do que são partidos políticos à luz da dogmática jurídica, pode-se afirmar que são pessoas jurídicas de direito privado que, a um só turno, resultam da associação de pessoas e também se propõem a associar pessoas em torno de ideologias, projetos, programas e propósitos políticos, visando a concorrer em eleições livres e competitivas por cargos públicos eletivos. Nesse sentir, considerando que há um grupo interior que comanda e conduz a estrutura partidária, há um inegável caráter oligárquico⁸⁹⁰ nos partidos, ainda que tais tendências possam ser atenuadas.

A origem dos partidos deita suas raízes no surgimento das instituições representativas. Contudo, as agremiações partidárias não tinham o caráter, as prerrogativas e as balizas que têm hoje.

Apesar de sempre terem cuidado de aglutinar quadros políticos e sociais de pensamento e ideias próximas para fins de disputa política, deve-se recordar o fato de que no início do governo representativo o sufrágio era restrito, algo que, apesar de atribuir ao povo um papel relevante em demonstrações de suporte a determinado quadro partidário⁸⁹¹, não lhe dava nenhum poder de fato ou de direito. As eleições e sua ritualística eram vistas

⁸⁹⁰ A questão substantiva é que, se há estrutura interna de direção e comando, até por um critério numérico, se estará diante de um contexto de determinações de poucos sobre muitos, evidenciando certo caráter oligárquico. Assim, se os partidos são elementos fundamentais para o próprio exercício do governo legitimado democraticamente, sendo que tanto no caso dos partidos como no dos governos se estará diante do governo de poucos sobre muitos, tem profundo cabimento a colocação de Rancière, de que governos são oligárquicos. Cf. RANCIÈRE (2006). No mais, Duverger ressalta que a crescente centralização dos partidos imuniza-os de suas bases, aumentando os poderes dos chefes, das elites partidárias, havendo algum caráter de virtualidade no aspecto representativo dos partidos imunizados de sua massa popular. No entanto, retirar a figura do partido, ou retirá-lo da arena política, também não é o caminho, porque todo governo é oligárquico por implicar o domínio de um pequeno número sobre a maioria, mas a origem e a formação de tais elites são determinantes, por dar nova significação à representação política. De modo que Duverger propugna que a ideia de governo do povo pelo povo, diante da própria natureza oligárquica, seja substituída pela ideia de governo do povo por elites saídas do povo, no sentido de que um regime sem partidos é um regime conservador, de sufrágio censitário, e que os regimes populares nascem quando o povo adentra a arena política, recrutando as novas elites de seus próprios quadros populares. Cf. DUVERGER (1957, p. 448-453). Nesse sentido, e diante de tais ideias, é possível concluir-se pela necessidade dos partidos políticos para o regime de governo representativo, mas de partidos populares, comprometidos e não imunizados com relação à influência de suas bases, ainda que, por essência, dentro da noção de poder como dominação, sejam os governos estruturas oligárquicas.

⁸⁹¹ Analisando o sentido social das eleições na Inglaterra de 1780-1860, O’Gorman pontua a participação popular como um dos aspectos ritualísticos e simbólicos das eleições em tal período, perpassando coisas como a recepção dos candidatos (já combinada e pressuposta em rituais e procedimentos de ordem simbólica, significando uma espécie de aclamação popular), jantares, discursos, procissões acompanhando candidatos, de modo que o tamanho do público ouvinte simbolicamente dizia muito sobre a popularidade do candidato ou não. Mesmo os não eleitores tinham papel relevante, participando das cerimônias, corporificando a massa, auxiliando com as atividades do certame, com distribuição materiais publicitários, por exemplo, bem como das festividades. Segundo tal autor, a forma dos rituais eleitorais fora concebida para agregar grande participação popular, havendo elementos da ordem do simbólico que se propunham à reafirmação daquela ordem social em diversos níveis. Cf. O’GORMAN, Frank. Campaign rituals and ceremonies: the social meaning of elections in England 1780-1860. *Past & Present*, Oxford, n. 135, p. 79-115, 1992.

como uma espécie de festa popular⁸⁹². De certo modo, isso mudou⁸⁹³ com a universalização do sufrágio e o surgimento de partidos de massas.

Duverger⁸⁹⁴ localiza o surgimento dos partidos a partir de grupos parlamentares e comitês eleitorais, considerando que nos períodos de sufrágio restrito tais entes desempenhavam um papel de pouca importância, alterado à medida que tais grupos passaram a tentar cooptar os votos dos novos grupos e eleitores acrescidos ao jogo democrático em razão da universalização do sufrágio⁸⁹⁵. Com isso, Duverger observa ainda que os novos grupos que eram acrescidos acabavam votando em candidatos burgueses em razão de serem as únicas autoridades ou personalidades que lhes eram conhecidos, algo que, de certo modo, encontra-se ligado à própria ideia de deferência ou hierarquia em dada ordem social⁸⁹⁶.

Daí se evidencia um problema relevante no que toca aos pleitos eleitorais, justamente a necessidade de formação de lideranças capazes de aglutinar preferências. Isto revela a dependência dos partidos em duas frentes para a obtenção de sucesso nos pleitos eleitorais: o povo, que é indispensável, e a necessidade de quadros capazes de condensar as preferências de diversos setores e grupos sociais, mantendo-se balizados por programas partidários.

⁸⁹² Não se ignora o perigo da universalização de hipóteses explicativas, visto que tal contemplação das eleições quase como festas populares, especificamente o carnaval, opera-se no contexto da experiência estadunidense e inglesa. No entanto, isso não afasta a relevância dos aspectos ritualísticos e simbólicos nos princípios do governo representativo para a própria compreensão simbólica da democracia eleitoral. O’Gorman assemelha as eleições ao carnaval por compreender que, em seu aspecto ritualístico, elas forneciam entretenimento ao povo, além de acarretar a retirada de barreiras inibidoras no que toca ao comportamento, tratando-se de momentos nos quais excessos são tolerados, pois considerados socialmente aceitáveis. Além disso, são assemelhadas por tal autor essas ocasiões no que toca às alegorias, aos elementos pomposos e à festa, ainda que compreendendo que o processo eleitoral como um todo se prestava à reafirmação das hierarquias de dada ordem social. Cf. O’GORMAN (1992). Já Morgan, diante de sua concepção de que a soberania popular é um “faz de conta”, contempla as eleições sob o aspecto do consentimento e da legitimação, pois geravam uma perspectiva de igualdade entre o povo e a aristocracia, dando aparência de realidade ao mito da soberania popular. O carnaval, em sua leitura, funcionaria de forma similar, pois em meio às fantasias e máscaras, com as quais o povo se fantasiava de aristocrata e o aristocrata de povo, invertia-se a ordem social, com o que se entendia por natural a ordem invertida, legitimando-a com isso. Cf. MORGAN (1989, p. 174-208).

⁸⁹³ Nesse contexto, convém recordar o apontamento de Rancière no sentido de que o sufrágio universal, a democracia eleitoral moderna, surgiu a partir das oligarquias, mas se insere em um constante processo de reconquista, de idas e vindas, pelas lutas populares e pelas elites que aceitam o risco da incerteza eleitoral. Cf. RANCIÈRE (2006, p. 297-307).

⁸⁹⁴ Cf. DUVERGER (1957, p. 14-30).

⁸⁹⁵ A universalização do sufrágio é, sem dúvidas, um marco definidor de uma profunda alteração nas instituições representativas. Trata-se de um acontecimento que pode ser explicado de diversas maneiras e partindo de diversos fatores causais que não se excluem, ao contrário se complementam, na tentativa de reconstrução dos porquês envolvidos na universalização do sufrágio, bem como na contemplação das diversas facetas e incentivos envolvidos. Ao mesmo tempo, a extensão do sufrágio às camadas populares é algo profundamente ligado ao surgimento dos movimentos operários na Europa, mas também à questão da guerra e do perigo de revolução, ou mesmo de cálculo estratégico no caso de votos femininos, a depender do país. Tais hipóteses concorrentes, podem ser conferidas em: ACEMOGLU; ROBINSON (2000); AIDT; JENSEN (2011); PRZEWORSKI (2009).

⁸⁹⁶ No mesmo sentido, cf. MORGAN (1989, p. 174-208).

A associação partidária deve ser programática e evitar personalismos⁸⁹⁷; no entanto, o lado simbólico da deferência, de escolha imotivada, da votação e da seleção de lideranças cumpre papel relevante no imaginário popular⁸⁹⁸. O ideal seria que o aspecto programático⁸⁹⁹ se sobrepujasse às individualidades e personalismos. Não que isso afastasse por completo os individualismos, as plataformas, propostas e percepções de cada um, tendo em vista que instituições não existem concretamente de forma apartada das individualidades que as encarnam.

De qualquer forma, retornando à questão histórica do surgimento dos partidos, segundo Duverger⁹⁰⁰ os comitês foram utilizados pela esquerda na tentativa de romper com as antigas lideranças burguesas, sendo que também se originaram partidos a partir de entidades coletivas externas ao meio político, como sindicatos⁹⁰¹, igrejas e associações de produtores. O que releva destacar é que as conquistas democráticas, bem como o

⁸⁹⁷ Kelsen destaca que na democracia a qualidade de chefia, de comando no governo, não é atributo sobrenatural, havendo em abstrato a possibilidade de que, pela rotatividade constante, sempre se renovem as lideranças advindas do povo. Isto é diverso do que ocorre na autocracia, onde há uma ode aos atributos individuais da própria liderança. Nesse contexto, a rotatividade e a temporalidade seriam as marcas distintivas da democracia no aspecto da seleção de lideranças, enquanto na autocracia há o caráter de divinização da figura do líder. Cf. KELSEN (2001, p. 87-97). A questão do personalismo entra nessa equação, justamente por transformar a própria liderança em um símbolo, um ídolo objeto de adoração, fugindo, portanto, do âmbito do domínio específico da função racional da democracia no processamento de conflitos.

⁸⁹⁸ Observando a democracia brasileira, Ames assinala que as escolhas feitas pelo eleitorado nas eleições se dão sobre os candidatos e não sobre os partidos, e isso nas proporcionais. Ou seja, nas eleições nas quais a relevância é da lista partidária, o eleitorado tende a focar (cerca de 90% no período por ele observado) nos candidatos e não nos partidos, o que em sua leitura reduz os poderes da liderança partidária em temas como disciplina partidária e fidelidade. Apesar disso, considerando que o estudo observa dados dos anos 1990, verifica uma tendência a que se eleve a identificação com o partido, até mesmo pelo mau desempenho dos candidatos que trocam de partido no universo por ele observado. Em outro sentido, no que toca aos candidatos, segundo Ames o perfil de concentração espacial de votos demonstra uma percepção de votos mais territorial dos candidatos em redutos e não uma dispersão por circunscrições próximas e de perfil sociológico similar, algo que, em sua visão, demonstraria uma relação de dominância territorial e não de busca de votos por perfil ideológico. Por certo que existem exceções, tanto partidárias – isto é, partidos que buscam votos em um sentido ideológico com controle sobre seus candidatos – quanto de candidatos que representam grupos étnicos e religiosos específicos, com votos dispersos. Cf. AMES (2001, p. 41-97). Ressaltando a ausência de concentração de votos em linha territorial, afastando a tese de que ainda existem redutos eleitorais não competitivos, cf. LIMONGI (2006a).

⁸⁹⁹ Uma perspectiva interessante seria a adoção de programas partidários claros, celebração de compromissos amplos e planejados entre as agremiações dentro de tais linhas, dando ao eleitorado, com isso, informações precisas sobre os propósitos de cada agremiação e seus candidatos, bem como sobre suas alianças.

⁹⁰⁰ Cf. DUVERGER (1957, p. 18-20).

⁹⁰¹ Duverger aponta isso no contexto dos partidos criados de fora dos parlamentos, a partir de organismos extraparlamentares. Cf. DUVERGER (1957, p. 22-30). Tomando como exemplo o caso inglês, Ahmed pontua que o Partido Trabalhista surgiu a partir de uma base sindical que se encontrava associada, em um primeiro momento, ao partido liberal. Diante de imbrólios relativos à universalização do sufrágio (operada por Disraeli, um político conservador), os liberais preferiram não utilizar a representação proporcional, por crer que, no sistema proporcional, tendencialmente a base sindical criaria seu próprio partido, optando pela manutenção do sistema distrital uninominal. No entanto, tal sistema acabou por, contraditoriamente, fortalecer a base sindical e possibilitou o surgimento do Partido Trabalhista, com o que o próprio Partido Liberal deixou de existir. Cf. AHMED, Amel. Reading the history forward: the origins of electoral systems in european democracies. *Comparative Political Studies*, [s. l.], v. 43, p. 1.059-1.088, 2010.

constitucionalismo social ⁹⁰², aspectos fundamentais na evolução do próprio panorama democrático, operaram-se graças à organização de tais grupos e categorias⁹⁰³.

Expostas as linhas gerais, passemos ao exame de alguns aspectos relevantes da estrutura partidária no sistema brasileiro.

Como já salientado em item anterior, no início da experiência republicana brasileira, até mesmo por conta do “racha” havido no Partido Republicano, os partidos existentes eram regionais, em um cenário de baixa competição eleitoral. Com a Revolução de 1930, no intuito de institucionalizar a divergência, moralizar o sistema político e mesmo gerar um projeto de poder, foi promulgado pelo governo provisório o Código Eleitoral de 1932, criando a justiça eleitoral, voto secreto, voto feminino, representação proporcional em uma forma mista, mas sem ter logrado nacionalizar os partidos. Tal quadro, no entanto, durou pouco diante da breve existência da segunda experiência republicana brasileira, encerrada já em 1937 pelo Estado Novo. Já ao final do regime ditatorial de Vargas, os partidos e o sistema partidário sofreram uma refundação, surgindo novas agremiações com caráter nacional, por imposição da Lei Agamenon. A Constituição de 1946 impunha o caráter nacional aos partidos políticos, o que ensejou a crítica de que tal sistemática, em verdade, criava heterogêneas máquinas de disputa eleitoral e não agremiações fundadas em comunhão e aglutinamento de ideias e programas.

⁹⁰² A narrativa histórica dos direitos fundamentais de primeira geração engloba as declarações de direitos políticos, mas o exercício destes somente se opera plenamente para todos os setores sociais a partir da questão operária, desdobrando-se no constitucionalismo social. Uma narrativa histórica geral, que explica o caminho lógico em termos de valores ocidentais. Todavia, é necessário ressaltar que em termos institucionais e políticos cada país possui uma narrativa própria, peculiar e específica, ainda que existam similitudes e enquadramentos possíveis dentro da narrativa macroinstitucional ou mesmo similitudes entre os diferentes processos. O surgimento dos movimentos operários na Europa não explica com plenitude a realidade brasileira ou latino-americana, ainda que se notem claros impactos e reflexos desse surgimento em tais realidades, e isso justamente considerando as ideias à disposição das elites políticas em momentos históricos específicos. No caso brasileiro a questão foi determinada em termos de uma leitura preventiva da luta de classes na década de 1930 pelos representantes do capital industrial, que disputavam seu próprio espaço no âmbito do poder do Estado, diante da hegemonia do interesse rural. No mais, tal aspecto também se inseria no projeto varguista de poder a partir dos aparatos sindicais, rompendo com as bases rurais que deram sustentação à Primeira República.

⁹⁰³ A greve política, as organizações de trabalhadores, a constante busca pela melhoria da qualidade de vida, em conjunto com outros fatores como guerras, tiveram papel fundamental na universalização do sufrágio. Especificamente sobre a greve política, Edelman faz uma leitura marxista da evolução do direito coletivo do trabalho no contexto francês, mostrando como a institucionalização das pautas de classe dentro da forma jurídica enclausurou a luta de classes, transformando as ferramentas de luta de fatos em direitos. Justamente aí entra a questão da greve política, que antigamente ocorria e atualmente é vedada, diminuindo os escopos possíveis de manifestação, que somente podem englobar pautas políticas, no contexto francês, quando em conjunto com pautas de categoria laboral. Ou seja, a greve, que tinha possibilidades de pressionar setores políticos, passou a ser vista como uma forma de negociação, e por se tratar de um direito também se sujeita às perspectivas de abuso de direito e desvio de finalidade. Dito de outro modo, não é mais possível obter fins de natureza exclusivamente política por tal modalidade de cessação orquestrada do trabalho. Cf. EDELMAN (2016).

Com a ditadura militar e o AI-2, foram extintas as agremiações e imposto um bipartidarismo. Com isso, criou-se a figura da sublegenda para conseguir congregar em estruturas amplas e heterogêneas as mais diversas lideranças. Tal quadro tornou a se alterar com a reabertura democrática do fim da ditadura, permitindo a criação de novos partidos.

Nesse particular, convém ressaltar que, em termos institucionais e de sistema eleitoral, a realidade institucional inaugurada em 1946 é muito similar, em diversos aspectos, com o período posterior a 1988⁹⁰⁴. Ambos os períodos são posteriores a hiatos democráticos e trazem o multipartidarismo como consequência da representação proporcional e da tendência liberalizante posterior a regimes ditatoriais. No período 1946-1964, apesar do grande número de agremiações criadas, existiam três grandes blocos, com alguma heterogeneidade, mas solidez⁹⁰⁵. No período pós-1988 a fragmentação partidária mostra-se superior com relação ao Legislativo, mas com relação ao plano do Executivo, em nível federal existiam, de 1994 a 2014, dois grandes blocos disputando o poder, número que se elevava para cerca de três alternativas em nível estadual⁹⁰⁶. Mas isso, até as eleições gerais de 2018⁹⁰⁷.

⁹⁰⁴ Nesse sentido, apontando as similitudes institucionais e buscando explicar os motivos que fazem com que os partidos no pós-1988 sejam mais disciplinados, concluindo para a concentração dos poderes no Executivo e a centralização dos trabalhos nas lideranças como fatores fundamentais para compreender as diferenças comportamentais das bancadas, a despeito das bases institucionais similares, cf. SANTOS (2002) e LIMONGI; FIGUEIREDO (1998).

⁹⁰⁵ Nicolau aponta que em termos de nacionalização, observada a dispersão de votos, somente o PSD, o PTB e a UDN seriam partidos nacionais de acordo com o índice de concentração regional. Observando-se, contudo, o índice relativo ao número efetivo de partidos (que mede a concentração dos votos, enfatizando os grandes e diminuindo os pequenos, de modo que o número de legendas partidárias não é o número efetivo de partidos), nota-se que no período 1946-1964 houve aumento da fragmentação medida pelo número efetivo de partidos (de 2,7 chegou-se a 4,5), cf. NICOLAU (2003). Comparativamente, Amorim Neto apresenta dados que demonstram que no período pós-1988 a fragmentação, mesmo medida pelo número efetivo de partidos, é superior à do período 1946-1964, cf. AMORIM NETO (2000). Cf. também PEREIRA (2017).

⁹⁰⁶ O argumento é trabalhado por Limongi e Cortez observando o quadro das disputas até o ano de 2010, que pode sem problemas ser estendido até 2014. O que se verifica, segundo tais autores, é que, no caso brasileiro, ocorria uma grande oposição entre dois grandes blocos, um capitaneado pelo PT e outro pelo PSDB, para a disputa dos cargos do Executivo federal, bem como no âmbito das disputas estaduais, ora com candidatos próprios, ora com candidatos de partidos aliados, ainda que em determinados estados a disputa de um desses blocos nas eleições estaduais ocorresse com o PMDB, que figurava pendularmente, estado a estado, entre um desses blocos, ou autonomamente a eles, mesmo não aparecendo como terceira via no âmbito federal. Havia, dessa forma, dois grandes blocos protagonistas na disputa pelo Executivo federal e três protagonistas nas disputas em nível estadual. Assim, a fragmentação político-partidária somente se mostrava no âmbito do Congresso Nacional, mais expressivamente na Câmara dos Deputados, em razão do próprio sistema proporcional de representação, fomentado pela opção de determinados partidos pela exclusiva disputa de cargos legislativos, diante mesmo da dificuldade de apresentação de uma terceira via, com viabilidade, aos grandes blocos que disputavam o Poder Executivo. Cf. LIMONGI; CORTEZ (2010).

⁹⁰⁷ Apesar das diferenças relativamente às eleições anteriores, as de 2018 foram definidas novamente por um antagonismo entre dois grandes blocos. De um lado, a disputa cingia-se a quem seria o herdeiro do espólio político do lado do campo progressista, que, com o desenrolar dos fatos, permaneceu com Fernando Haddad, do PT; de outro, foi alçado ao posto de candidato competitivo Jair Bolsonaro, que logrou colocar-se como oposição mais extremada aos governos do PT, apostando em uma problemática retórica

A Constituição de 1988 contém um amplo rol de direitos fundamentais, aí incluídos os direitos políticos, de modo que ela também cuidou da questão dos partidos políticos. Até mesmo em contraposição ao hiato democrático anterior, a Constituição de 1988 elegeu, já em seu artigo 1º da Constituição, o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil⁹⁰⁸.

A disciplina constitucional dos partidos políticos concentra-se no art. 17 da Constituição de 1988; no entanto, existem outras passagens na temática dos direitos fundamentais que merecem destaque. O artigo 5º, inciso LXX, da Constituição atribui ao partido político com representação no Congresso Nacional a legitimidade ativa para a impetração de mandado de segurança coletivo, algo relevante por atribuir a uma associação de fins políticos a possibilidade de utilização de um instrumento processual com dignidade constitucional para a tutela coletiva de direitos. No capítulo IV do Título II da Constituição, que cuida dos direitos políticos, especificamente no § 3º do artigo 14, consta que a filiação partidária é requisito de elegibilidade, o que dá aos partidos o monopólio sobre as candidaturas. Tais dispositivos já permitem vislumbrar a relevância dos partidos políticos na ordem constitucional vigente.

O capítulo V do Título II da Constituição, título que cuida dos direitos fundamentais, é dedicado integralmente ao balizamento dos partidos políticos. Apesar de englobar unicamente o artigo 17, inúmeros questionamentos sobre o funcionamento do sistema partidário decorrem de tal dispositivo, que já foi alterado em alguns de seus ditames por mais de uma vez.

Com efeito, já no *caput* do artigo 17 a Constituição assegura a plena liberdade partidária, permitindo a livre criação, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que tal liberdade não atente contra a soberania nacional, o regime democrático e os direitos fundamentais. Além de tais restrições, devem os partidos ter caráter nacional, prestar contas à Justiça Eleitoral, ter seu funcionamento parlamentar em conformidade com a lei.

verborrágica e de violência. Novamente a disputa foi polarizada, mas dessa vez quem se opôs ao bloco capitaneado pelo PT não foi o PSDB, mas uma alternativa ainda mais à direita e que na disputa não mostrava o mesmo verniz democrático ostentado nas disputas até 2014 (mesmo diante da dificuldade demonstrada por um dos lados em aceitar o resultado eleitoral em tal pleito). Tratou-se de um reflexo também do rumo tomado pela polarização política após as eleições de 2014, potencializado pela crise econômica que assolou o país desde então. De qualquer forma, é relevante aqui recordar Schmitt, para quem o parlamentarismo – que contextualmente pode ser compreendido como democracia – pressupõe a dialética de opiniões, o antagonismo de posições, mas que, sem uma fundação comum e indisputável, acaba por ruir. Cf. SCHMITT (1998). Nesse sentido, a polarização é relevante e até mesmo natural em democracias eleitorais, mas quando se coloca de forma extremada, os resultados podem ser profundamente deletérios para a estabilidade institucional do país.

⁹⁰⁸ Cf. BRASIL (1988).

No mais, é vedado pela Constituição o recebimento de recursos ou a subordinação a entidades ou governos estrangeiros, bem como a utilização de organização paramilitar pelos partidos políticos.

Os partidos políticos adquirem personalidade jurídica, nos termos do que dispõe a lei civil⁹⁰⁹, cumpridos os requisitos do artigo 8º da Lei dos Partidos, Lei nº 9.096/95⁹¹⁰, havendo ainda a necessidade do registro de seus atos constitutivos perante o TSE. Somente após o deferimento do aludido registro é que os partidos passam a gozar das prerrogativas que lhes são outorgadas, como acesso ao fundo partidário, possibilidade de participação nas eleições, direito de antena, isto é, de exibição de propaganda eleitoral gratuita em veículos de rádio e televisão⁹¹¹, e proteção jurídica a seu nome, símbolo e sigla. Relativamente ao acesso ao fundo partidário e ao direito de antena, aspectos fundamentais para o partido, a Constituição também estabelece, após a alteração de seu texto pela Emenda Constitucional nº 97 de 2017⁹¹², algumas balizas e restrições, que na redação originária eram cometidas à lei de regência.

Para que os partidos sejam admitidos como tais pelo TSE, podendo gozar das prerrogativas lhes são dadas, é necessário, nos termos do artigo 7º, § 1º, da Lei dos Partidos, que tenham o apoio de eleitores a ele não filiados. Tal apoio deve ser comprovado por assinaturas, cada qual individualizada pelo número do título eleitoral, em número equivalente a 0,5% do total dos votos dados à Câmara no último pleito eleitoral,

⁹⁰⁹ O Código Civil dispõe, no inciso V do artigo 44, que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado; no entanto, nos termos do § 3º do mesmo artigo, a regência sobre organização e funcionamento dos partidos é cometida a lei específica. Seja como for, a existência da pessoa jurídica de direito privado principia com sua inscrição no competente registro. Essa é a lógica da lei civil, que é repetida pela lei dos partidos políticos ao consignar que, após adquirir personalidade nos termos da lei civil (registro), o estatuto é registrado no TSE. No mais, pela própria dicção constitucional (artigo 150, VI, c), criado o partido, este passa a gozar da imunidade tributária.

⁹¹⁰ Nos termos do artigo 8º da Lei dos Partidos, o requerimento do registro de partido político deve ser dirigido ao cartório de registro das pessoas jurídicas da Capital Federal e subscrito pelos fundadores, em número nunca inferior a 101, que devem possuir domicílio eleitoral distribuído por, no mínimo, um terço dos estados da federação. No requerimento deverá haver a indicação de nome e função dos dirigentes, endereço e sede do partido. Tal requerimento deve ser acompanhado da cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido, de exemplares do *Diário Oficial* que publicou o programa e o estatuto no seu inteiro teor, bem como da relação de todos os fundadores. Após tal registro, o partido deve buscar a obtenção dos requisitos de apoio mínimo por parte do eleitorado. Cf. BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14 § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm. Acesso em: 28 mar. 2018.

⁹¹¹ Na verdade, tal propaganda não é gratuita, tendo em vista que sua veiculação implica compensação fiscal para as emissoras. Tal direito de compensação vem previsto no artigo 99 da Lei das Eleições. Cf. BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 29 mar. 2018.

⁹¹² Cf. BRASIL. *Emenda constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017*. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 28 mar. 2018.

distribuídos por, no mínimo, um terço dos estados da federação e não inferiores a 0,1% do eleitorado que haja votado em cada um de tais estados. Anteriormente esse requisito era mais elevado, sendo de 5% do total dos votos dados à Câmara; contudo, foi alterado por duas vezes, em março e em setembro de 2015, reduzindo os patamares de apoio necessários para a criação de partidos. A Lei nº 13.165/15⁹¹³, que operou a última alteração, propunha-se, segundo a ementa de sua parte preliminar, a simplificar a administração dos partidos, reduzir os custos de campanha e incentivar a participação feminina nas campanhas.

Mesmo com o patamar mais elevado de 5%, anterior a 2015, foram registrados e estavam em funcionamento 35 partidos, dos quais os três últimos haviam sido criados só no mês de setembro de 2015⁹¹⁴, mesmo mês da promulgação da Lei nº 13.165/15. Após as eleições gerais de 2018, especificamente em agosto de 2019, havia, no entanto, 33 partidos regularmente registrados no TSE, mas surpreendentes 76 em processo de formação⁹¹⁵, tendo em vista que a alteração que reduziu os requisitos de apoio deu aos partidos em formação o prazo de dois anos para comprovação do requisito de apoio do eleitorado⁹¹⁶.

Criado o partido, nos termos da redação originária do § 3º do artigo 17 da Constituição, observadas eventuais restrições legais, ele já teria acesso aos recursos do fundo partidário, composto por multas e penalidades devidas nos termos da legislação eleitoral, dotações da União, doações de pessoas físicas e jurídicas e outros recursos

⁹¹³ Cf. BRASIL. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art4. Acesso em: 27 mar. 2018.

⁹¹⁴ Os três últimos partidos criados foram o Partido Novo, a Rede Sustentabilidade e o Partido da Mulher Brasileira. Os deferimentos dados pelo TSE para a criação de tais agremiações datam, segundo o *site* do tribunal, respectivamente de 15, 24 e 29 de setembro de 2015. Cf. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos políticos registrados no TSE*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 24 ago. 2019e. É possível a consulta aos estatutos partidários. Em singela observação dos estatutos, nota-se que eles dizem muito e ao mesmo tempo não dizem quase nada; praticamente todos os estatutos, com alguma variação, buscam coisas como democracia, justiça social e pluralismo. Há, obviamente, partidos cujo caráter ideológico e programático é bem evidente no estatuto, mas a grande maioria, não. Com isso, os estatutos acabam dispondo coisas muito similares, ainda que o comportamento concreto do partido seja outro e diverso daquilo que abstratamente dispõe o documento. Se fôssemos considerar somente os estatutos, com alguma variação de intensidade, temos que, com duas ou três exceções, todos os partidos se conformariam em uma coalizão progressista.

⁹¹⁵ A lista dos partidos em formação encontra-se no *site* do TSE. Cf. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos em formação*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em: 24 ago. 2019d.

⁹¹⁶ Tal prazo de dois anos foi inserido no § 1º do artigo 7º da Lei dos Partidos pela Lei nº 13.165/15. Nas redações anteriores do aludido parágrafo não havia limitação temporal, com o que se compreende que o apoio por parte do eleitorado deveria ser demonstrado no ato, tratando-se de pressuposto para a própria criação do partido. Cf. BRASIL (1995, 2015b).

destinados por lei⁹¹⁷. Além do acesso ao fundo, já teria também o partido recém-criado direito de antena. Tal quadro, contudo, foi alterado com a aprovação da Emenda Constitucional n° 97⁹¹⁸, responsável por impor requisitos alternativos de desempenho eleitoral para o acesso a tais recursos.

No atual cenário, é necessário que o partido obtenha 3% dos votos válidos, distribuídos em, no mínimo, um terço dos estados da federação, com 2% dos votos válidos em cada um dos estados, ou então consiga eleger pelo menos 15 deputados federais distribuídos por um terço dos estados da federação. Em tal arranjo, surge a possibilidade do parlamentar se eleger e seu partido não conseguir superar a cláusula de barreira⁹¹⁹, caso em que o mandato deste é assegurado e lhe é facultada a filiação a outra agremiação que superou a barreira, mas que não será considerada para fins de percentual de distribuição do fundo para o partido que receber o parlamentar⁹²⁰, muito embora o fundo seja distribuído de forma escalonada proporcionalmente ao tamanho das bancadas⁹²¹.

⁹¹⁷ Os recursos que integram o fundo partidário encontram-se previstos no artigo 38 da Lei dos Partidos. Cf. BRASIL (1995).

⁹¹⁸ Tal emenda impôs o que se denomina cláusula de desempenho, com o que somente goza das prerrogativas de partido aquele que obtém resultado eleitoral superior a determinado patamar. No entanto, enquanto proposta de emenda, a cláusula de desempenho era somente um dos aspectos. Como contrapartida a tal limitação, havia a possibilidade de os partidos se aglutinarem em federações, que seriam a união dos partidos para fins de disputa, mas sem o caráter efêmero das coligações eleitorais, pois as agremiações permaneceriam unidas durante o mandato. Com isso se evitaria também a problemática relativa aos votos “em trânsito” dentro da própria coligação proporcional, o que, como mencionado, potencializa os efeitos de fragmentação partidária do sistema proporcional. Tais preocupações com a fragmentação e com o caráter meramente eleitoreiro das coligações ficam bem evidentes nas justificativas apresentadas ao projeto de emenda. Com sua aprovação na Câmara (e o projeto teve início em tais termos no Senado), a figura da federação foi suprimida da redação final, mantida, contudo, a cláusula de desempenho. De certa maneira, manteve-se a “degola” relativa ao desempenho, mas sem o elemento de racionalidade que permitiria um aglutinamento, gerando quase que coalizões prévias e que se manteriam durante o governo, ainda que com os problemas decorrentes da ausência de verticalização (um elemento lógico de coerência programática) para os pleitos municipais. Cf. FERRAÇO, Ricardo. *Proposta de emenda à Constituição n° 282 de 2016*. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos; e estabelece normas de transição. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>. Acesso em: 29 mar. 2018.

⁹¹⁹ Justamente por se tratar de mudança relevante no que toca à cláusula de barreira, a Emenda Constitucional n° 97 estabeleceu regras de transição, com o que será aplicada tal cláusula de desempenho em sua plenitude somente a partir das eleições gerais de 2030. Para as eleições de 2018 foi exigido o percentual mínimo, 1,5% dos votos válidos na eleição para a Câmara, distribuídos por no mínimo um terço dos estados, com no mínimo 1% dos votos válidos de cada Estado; ou então 9 deputados federais distribuídos por no mínimo um terço dos estados. A partir de 2022, o percentual do total dos votos sobe para 2%, mantidas as balizas concernentes a distribuição; o número mínimo de deputados sobe para 11, mantidas as demais balizas. Já na eleição de 2026, o percentual mínimo sobe para 2,5% do total dos votos válidos para a eleição da Câmara, distribuído por no mínimo um terço dos estados, com no mínimo 1,5% dos votos válidos estaduais, ou então 13 deputados distribuídos por no mínimo um terço dos estados. Cf. BRASIL (2017b).

⁹²⁰ Tal regra consta do § 5° do artigo 17 da Constituição. Cf. BRASIL (1988).

⁹²¹ Tal disposição encontra-se no artigo 41-A da Lei dos Partidos, que estabelece que, do total do fundo partidário, 5% são distribuídos a todos os partidos registrados no TSE em parcelas iguais, enquanto 95% são distribuídos proporcionalmente ao desempenho partidário da última eleição para a Câmara dos

Como dito anteriormente, em sua redação primitiva a Constituição remetia à lei de regência dos partidos o estabelecimento de restrições para acesso aos recursos do fundo partidário e a utilização do direito de antena.

O artigo 13 da Lei nº 9.096/96⁹²² dispunha que teria direito ao funcionamento parlamentar o partido que lograsse a cada eleição para a Câmara dos Deputados o apoio de 5% dos votos apurados, distribuídos em pelo menos um terço dos estados, com não menos que 1% do eleitorado de cada um dos estados. Tal distinção entre partidos tinha repercussão na repartição dos valores do fundo, tendo em vista que o artigo 41 da mesma lei determinava que 1% dos valores do fundo seria repassado a todos os partidos em partes iguais, enquanto 99% seriam distribuídos aos partidos que cumprissem os requisitos do artigo 13 de forma proporcional ao tamanho das bancadas das agremiações na Câmara dos Deputados. Isso além de reduzir substancialmente, nos termos dos artigos 48 e 49, o direito de antena dos partidos que não cumprissem os requisitos do artigo 13. Por conta de tais disposições foram criadas regras de transição, constantes dos artigos 56 e 57 da Lei dos Partidos, sendo que a cláusula de desempenho somente se aplicaria plenamente a partir das eleições gerais de 2006.

Contudo, tais dispositivos tiveram sua inconstitucionalidade declarada pelo STF em dezembro de 2006 no julgamento da ADI 1351/DF⁹²³, não chegando a existir, portanto, incidência concreta de tal cláusula.

Posteriormente, a Lei nº 12.875/13, dando nova redação ao artigo 41-A da Lei dos Partidos, manteve a distribuição de 5% do total do fundo partidário entre os partidos com estatuto registrado no TSE, enquanto 95% seria distribuído de forma proporcional ao desempenho na última eleição para a Câmara dos Deputados⁹²⁴. No entanto, a mesma lei

Deputados. Cf. BRASIL (1995). Tal artigo foi acrescido pela Lei nº 11.459/07, e havia sido alterado pela Lei nº 12.875/15; no entanto, como esta foi declarada inconstitucional pelo STF e diante dos efeitos repristinatórios de tal declaração, entende-se que permanece válida a redação original do artigo 41-A. É possível observar no *site* do TSE os valores mensais repassados aos partidos, e que tais valores guardam proporção com o tamanho das bancadas dos partidos na Câmara dos Deputados. Cf. BRASIL. *Fundo partidário*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/fundo-partidario>. Acesso em: 27 mar. 2018b.

⁹²² Cf. BRASIL (1995).

⁹²³ Em tal julgamento assentou o STF que violava a Constituição “lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário”. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 1351/DF. Relator: ministro Marco Aurélio. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 30 mar. 2007a.

⁹²⁴ Cf. BRASIL. *Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013*. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos que especifica. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12875.htm#art1. Acesso em: 29 mar. 2018.

impôs que eventual mudança de legenda dos parlamentares não implicaria alteração do percentual do partido originário. Essa lei também foi declarada inconstitucional pelo STF no julgamento da ADI 5105/DF⁹²⁵, em razão da limitação imposta às novas legendas, mormente diante da migração de parlamentares.

Evidentemente, trata-se de uma complexa equação preservar o pluralismo político enquanto um fundamento da República, tentando dar solidez a um sistema partidário com alta fragmentação. Mas as alterações na lei de regência, e mais recentemente no próprio texto constitucional, evidenciam crescente preocupação, por parte dos parlamentares, com os problemas que decorrem de um quadro partidário altamente fragmentado.

Mas não só o Legislativo tem demonstrado preocupação com o quadro partidário; a mencionada declaração de inconstitucionalidade da cláusula de desempenho pelo STF foi operada visando à preservação de interesses de minorias que não lograriam superar a barreira criada pela cláusula. É certo que em tais situações o STF agiu mediante provocação; mesmo assim, o teor dos votos reflete profunda preocupação com a higidez do sistema político partidário⁹²⁶.

Mas não só a temática da cláusula de barreira foi objeto de análise pelo Judiciário. Em outra temática, também afeta ao sistema partidário, o TSE atuou de forma mais ostensiva, impondo, no âmbito das coligações, um comportamento mais coerente por parte dos partidos, com a obrigatoriedade de vinculação entre as coligações federais e estaduais. Tal imposição operou-se por meio da Resolução nº 21.002/02, consignando a impossibilidade de celebração de coligações estaduais entre partidos que lançassem candidaturas apartadas para presidente da República, impondo, com isso, a verticalização das coligações⁹²⁷.

⁹²⁵ Consta da ementa de tal julgado ser “inobjetével que, com as restrições previstas na Lei nº 12.875/2013, há uma tentativa obtusa de inviabilizar o funcionamento e o desenvolvimento das novas agremiações, sob o rótulo falacioso de fortalecer os partidos políticos”. Há a ressalva de que mecanismos mais rigorosos para a criação, fusão e incorporação de partidos são constitucionais; no entanto, consigna que “Algo bastante distinto é, uma vez criadas as legendas, formular mecanismos normativos que dificultem seu funcionamento, o que não encontra guarida na Lei Maior”. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 5105/DF. Relator: ministro Luiz Fux. Requerente: Solidariedade. Requerido: presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 15 mar. 2016b.

⁹²⁶ Não se sabe ao certo se a Emenda Constitucional nº 97 terá o mesmo destino das anteriores cláusulas de desempenho que foram criadas. Caso tenha, e diante do elevado número de partidos em processo de criação, certamente o número de partidos seguirá elevado e com incentivos para criação de novas agremiações em termos de acesso a recursos.

⁹²⁷ Tal resolução foi expedida por ocasião do julgamento da Consulta nº 715/DF pelo TSE, consignando o seguinte: “Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de 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, por seu turno, tenham por meio de outras alianças, ou mesmo de maneira isolada, lançado candidato à eleição presidencial. Cf. BRASIL.

Diante disso, e em franca reação, o Congresso Nacional editou a Emenda Constitucional nº 52 de 2006⁹²⁸, alterando a redação do § 1º do artigo 17 da Constituição. Tal alteração seu deu para inserir no dispositivo que consagrava a autonomia partidária, dentre outros aspectos como disciplina e fidelidade partidárias⁹²⁹, disposições que, em consonância com a autonomia partidária, davam ampla liberdade à celebração de coligações, sem qualquer obrigatoriedade de vinculação entre as nacionais, estaduais, distritais e municipais.

A partir de então, pelo menos até a Emenda Constitucional nº 97, prevaleceu no sistema partidário a ampla liberdade para celebração de coligações, seja para as eleições majoritárias seja para as proporcionais. Tal quadro se alterou pela emenda supracitada que, ao alterar a redação do § 1º do artigo 17, vedou expressamente a celebração de coligações nas eleições proporcionais⁹³⁰, mantendo sua possibilidade restrita às eleições majoritárias.

Antes da reforma feita em 2015 no Código Eleitoral⁹³¹ – que neste ponto somente impôs uma votação mínima para eleição no sistema proporcional nas coligações –, os votos eram dados à lista do partido ou da coligação, elegendo os candidatos próximos do quociente, por ordem decrescente de votação, dos mais próximos do quociente para os mais distantes. Isto fazia com que candidatos acabassem alçados à categoria de eleitos por

Tribunal Superior Eleitoral. CTA 715/DF. Resolução nº 21.002/02. Relator: ministro Garcia Vieira. Consultante: Miro Teixeira e outros. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 15 mar. 2002b.

⁹²⁸ Cf. BRASIL. *Emenda constitucional nº 52, de 8 de março de 2006*. Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc52.htm. Acesso em 30 mar. 2018. Tal emenda foi editada no ano de 2006, ano eleitoral, com a pretensão de já ser aplicável no pleito que se realizaria em tal ano; contudo, consta do artigo 16 da Constituição que eventual alteração no processo eleitoral somente terá eficácia em pleito que se realize um ano após sua vigência. E justamente nesse sentido manifestou-se o STF por meio da ADI 3685/DF, considerando inaplicáveis os ditames de tal emenda às eleições de 2006. Consta da ementa de tal decisão que: “a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral [...] que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral”. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 3685/DF. Relatora: ministra Ellen Gracie. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 10 ago. 2006c.

⁹²⁹ A Lei dos Partidos, após sua alteração pela Lei nº 13.165/15, dispõe que perderá o mandato o parlamentar que trocar de legenda. Trata-se de algo relevante diante do histórico brasileiro, da oscilação jurisprudencial e do crônico problema de infidelidade e migração partidárias. No entanto, tal reforma estabeleceu três razões tidas como justas para migração partidária sem a perda do mandato: mudança substancial ou desvio do estatuto partidário, grave discriminação política e pessoal do parlamentar pela agremiação e, por fim, mudança no período de 30 dias que antecede o prazo máximo de filiação para a disputa de eleições ao final do mandato vigente. Cf. BRASIL (2015b). Convém pontuar, contudo, que tais hipóteses abrem uma ampla janela para infidelidades partidárias e comportamentos indisciplinados, pois em caso de sanção bastaria ao parlamentar alegar grave discriminação pessoal. Em suma, são disposições que inspiram baixo grau de fidelização sob o risco de sanção, tendo em vista a ampla disponibilidade de legendas aptas a receber eventuais parlamentares migrantes.

⁹³⁰ Contudo, nas regras de transição consta que tal vedação somente se aplicará a partir das eleições de 2020.

⁹³¹ Tal reforma foi operada pela Lei nº 13.165 de 2015, que alterou a Lei dos Partidos, a Lei das Eleições e o Código Eleitoral. Cf. BRASIL (2015b).

votos que não eram seus, isso até o preenchimento do quociente partidário, respeitado o limite mínimo de 10% do quociente eleitoral.

Tal cenário anterior, como apontam Calvo, Limongi e Guarnieri⁹³², impunha um comportamento estratégico por parte dos partidos políticos, segundo o qual grandes partidos precisariam eleger grandes bancadas, cindindo, com isso, sua votação entre diversos candidatos, ao mesmo tempo em que estariam interessados no tempo de antena dos pequenos partidos, tendo em vista que a exposição dos candidatos à eleição majoritária (disputada exclusivamente pelos grandes partidos) tem algum impacto em seu desempenho. Já os pequenos partidos concentrariam seus esforços em poucos candidatos, às vezes com algum grande puxador de votos, com vistas a aumentar sua possibilidade de permanecer na proximidade do quociente eleitoral – daí a relevância de integrar uma coligação com os partidos grandes, utilizando as sobras dos votos dos diversos candidatos da coligação –, assegurando assim que seus candidatos fossem eleitos⁹³³. Tratava-se de uma relação que contribuía consideravelmente para a fragmentação partidária.

Outra questão fundamental diz respeito às fontes de custeio para disputa eleitoral, algo umbilicalmente ligado às caríssimas propagandas eleitorais e custos publicitários de campanha.

Até o ano de 2015 era permitida a doação de recursos aos candidatos e partidos por pessoas jurídicas. Foi justamente em tal ano que o STF, no julgamento da ADI 4650/DF⁹³⁴, entendeu que tal modelo de financiamento era incompatível com a Constituição. No mesmo mês em que se ultimou o julgamento de tal ação, foi promulgada a referida Lei nº 13.165/15, visando a simplificar a administração dos partidos, estabelecendo alterações na

⁹³² Cf. CALVO; LIMONGI; GUARNIERI (2015).

⁹³³ Tal estratégia de concentração em poucos candidatos não seria interessante para os partidos grandes, que necessitam de bancadas elevadas até mesmo por conta da disputa de cargos majoritários, que demandam uma base de apoio. Com isso, tais agremiações maiores têm de se organizar para dividir seu potencial em diversos candidatos, algo ainda mais relevante diante do desempenho nominal mínimo exigido pela reforma de 2015. A perspectiva é a de que, com a fixação de um percentual mínimo de votos, tendencialmente diminua o descolamento entre o representante (eleito pelos votos da lista e não com votos próprios) e o representado (que eventualmente votou em outro candidato de partido absolutamente distinto). No mais, a vedação às coligações proporcionais tende a diminuir a quantidade de partidos, conforme mencionado.

⁹³⁴ Consta da ementa de tal decisão que: “Os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afigura assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada ‘plutocratização’ do processo político”. Nesse contexto, “A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano”. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 4650/DF. Relator: ministro Luiz Fux. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 23 fev. 2016a.

Lei das Eleições e na Lei dos Partidos. Com a redação de tal diploma, as doações de pessoas jurídicas passaram a ser admitidas somente quando feitas ao fundo partidário, admitindo-se, entretanto, doações de pessoas físicas.

Tal alteração certamente teve impacto nas finanças partidárias, que são analisadas anualmente pelo TSE. Com isso, e no intuito de diminuir os custos da manutenção das atividades partidárias, foi aprovada a Lei nº 13.487/17⁹³⁵, que reduz o direito de antena dos partidos, limitando-o ao período de campanha, que por seu turno também havia sido reduzido pela Lei nº 13.165/15.

Apesar de reduzir o direito de antena, a Lei nº 13.487/17 instituiu um novo fundo, denominado Fundo Especial de Financiamento de Campanha, composto por dotações orçamentárias da União, visando justamente a suprir os recursos financeiros que os partidos deixaram de receber das pessoas jurídicas⁹³⁶. Trata-se de um fundo paralelo ao fundo partidário, mas que também leva em consideração, para fins de partilha de seus recursos, o tamanho das bancadas no Congresso Nacional⁹³⁷. Por um turno, ao reduzir o

⁹³⁵ Cf. BRASIL. *Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017*. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm. Acesso em: 28 mar. 2018.

⁹³⁶ Nas justificativas do projeto, colhe-se que “o custo das campanhas continua elevado, as doações de empresas estão proibidas e não há nos eleitores uma cultura política que estimule a doação de pessoas físicas”. Nesse contexto, a proposta teria por escopo “encontrar uma fonte de financiamento que viabilize as campanhas, de preferência sem impor custos adicionais ao erário, na situação de crise econômica que o país atravessa”. Para tanto, a ideia era a extinção da propaganda partidária gratuita, restringindo-a às emissoras e canais sob responsabilidade do poder público, além de destinar os recursos de compensação fiscal com as emissoras para um novo fundo eleitoral; o montante mencionado em cifras relativamente a tal compensação é de R\$ 600 milhões em anos eleitorais e R\$ 300 milhões em anos sem eleição. Dessa forma, nos termos da proposta, o fundo criado “disporia, portanto, de cerca de [R\$] 900 milhões em cada ano eleitoral”. Cf. CAIADO, Ronaldo. *Projeto de lei do Senado nº 206, de 2017*. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, permitir a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, e restringir o horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129782>. Acesso em: 30 mar. 2018. Apesar de tais justificativas, nas idas e vindas do processo legislativo, na redação final do texto promulgado, após os vetos apostos pela Presidência, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha com dotações da União, restringiu-se o direito de antena ao período eleitoral, mas não somente às emissoras do poder público e suprimiu-se a possibilidade de propaganda paga. Em suma, restringiu-se o direito de antena ao período eleitoral com mais uma fonte imediata de custeio, já que a mediata continua a ser o erário. Quanto às causas dos elevados custos, nada se alterou.

⁹³⁷ A questão vem disciplinada pela Lei nº 13.488/17, sequencialmente posterior à que institui o fundo. Tal lei dispõe que os recursos seriam partilhados, para as eleições de 2018, nos termos de seu artigo 4º, de acordo com a representação dos partidos na Câmara e no Senado em agosto de 2017. Para os pleitos posteriores, os recursos do fundo serão partilhados da seguinte forma: 2% igualmente entre todos os partidos; 35% entre os partidos com representação na Câmara, de acordo com suas votações; 48% proporcionalmente ao tamanho das bancadas dos partidos na Câmara; e, por fim, 15% de acordo com a representação dos partidos no Senado Federal. Cf. BRASIL. *Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017*. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-

direito de antena, considerando que o tempo das emissoras é compensado com isenções fiscais, reduziu-se o dispêndio de recursos públicos; por outro lado, ao criar-se o aludido fundo, novos custos foram gerados para a União. Trata-se de uma equação de difícil solução, tendo em vista que doações por parte de pessoas jurídicas, que não votam, mostraram-se absolutamente problemáticas⁹³⁸, mas mesmo o financiamento público é problemático diante do elevado custo das campanhas para o erário.

O que daí releva é que tais inconsistências não se resolvem simplesmente com a alteração do modal de financiamento, apesar de tal alteração resolver um aspecto ético importante. Da mesma forma, a vedação às coligações proporcionais, apesar de atacar uma das origens do problema da fragmentação – que tem implicação nos custos de formação e manutenção de uma base heterogênea de sustentação no Congresso –, também não resolve a questão concernente ao comportamento ambíguo dos partidos, que fazem parte, por exemplo, da coligação governista no plano federal e oposicionista no plano estadual⁹³⁹. Fato é que não há nenhum liame que não seja a disputa a conformar as relações entre partidos anteriormente ao pleito. A coligação não necessariamente vira coalizão de governo⁹⁴⁰.

As coligações acabam tornando-se heterogêneas máquinas de disputa eleitoral, sem adesão programática a um projeto comum. A PEC que originou a Emenda Constitucional

eleitoral. Brasília, DF, 2017d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em: 28 mar. 2018.

⁹³⁸ O próprio funcionamento de um cartel de empreiteiras que faziam doações a todos os partidos, utilizando-as como meio para camuflar repasses que decorreriam de percentuais dos contratos celebrados com o poder público, como uma forma pouco republicana de demonstrar gratidão pelo sucesso no processo licitatório, acaba evidenciando tal problemática. O fato de tal cartel doar indistintamente ao governo e à oposição demonstra que se tratava de investimento, buscando maximizar as expectativas dessa “gratidão”. No entanto, o interessante é que tais valores não necessariamente eram usados em enriquecimento pessoal dos agentes políticos, mas sim no financiamento das disputas, na manutenção de base e, em alguns casos, em enriquecimento dos agentes. Ao menos essa é a percepção (que demanda uma investigação mais aprofundada por certo) que se haure dos últimos acontecimentos relatados na mídia.

⁹³⁹ Tal questão é levantada nas justificativas da emenda apresentada na CCJ que incluiu a federação de partidos na PEC 36/2016 do Senado, que culminou na Emenda Constitucional nº 97, introduzindo o artigo 17-A no texto constitucional, que previa a federação de partidos e acabou suprimido na Câmara. Porquanto o compromisso da coligação é efêmero e tem como escopo único a disputa e não uma aliança programática. Consta expressamente da justificativa do projeto apresentado: “[...] a coligação livre possibilita a transferência de votos entre partidos distintos, sem garantia alguma de unidade política posterior. Na prática, o eleitor pode votar na oposição e ver seu voto falseado, ao contribuir para eleger um legislador partidário do governo”. No mais, representaria uma alternativa diante da incidência da cláusula de barreira. Cf. FERRAÇO, Ricardo *et al.* *Proposta de emenda à Constituição nº 36, de 2016*. Altera os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º e 8º, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126473>. Acesso em: 28 mar. 2018.

⁹⁴⁰ Essa questão é, inclusive, apontada por Mainwaring ao analisar as dificuldades envolvidas na montagem de coalizões no presidencialismo multipartidário. Cf. MAINWARING (1993b). No mesmo sentido, cf. AMES (2001, p. 68).

nº 97 continha uma interessante proposta, mas que acabou sendo suprimida nas idas e vindas do processo legislativo: a figura da federação de partidos, que imporia um compromisso estável entre partidos anteriormente ao pleito e manteria os partícipes unidos mesmo após o término da eleição, tendo em vista que transformaria a coligação em um organismo amplo capaz de conseguir a formação de uma base unitária⁹⁴¹, ainda que com algum grau de heterogeneidade. A única problemática de tal federação seria a ausência de vinculação entre a federação das eleições gerais para as eleições municipais, algo que, tendo em vista o federalismo tripartite e as três diversas esferas de disputa eleitoral travadas pelos partidos, tenderia à manutenção de comportamentos ambíguos e não programáticos.

É certo que ninguém é obrigado a associar-se ou permanecer associado contra sua vontade, de modo que a federação poderia ser desfeita, mormente caso sua atuação eventualmente destoasse de suas propostas programáticas. No entanto, a possibilidade de manter-se a aglutinação anterior ao pleito, gerando na base uma estabilidade que não dependeria da formação de uma coalizão heterogênea, somada a outros mecanismos, poderia abstratamente contribuir para uma estruturação estável no plano da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Importa aqui recordar a lição de Duverger⁹⁴², para quem o excesso de partidos remonta à era pré-partidária, ou seja, à própria ausência de partidos. Isto é, com o excesso e a heterogeneidade das coalizões, *a priori* é possível conceber uma base de sustentação pouco estável, pautada por pactos pouco republicanos, ou mesmo pela necessidade de formação de maiorias *ad hoc*, colocando o governo em uma situação delicada⁹⁴³, a despeito de seus formidáveis poderes de ingerência na esfera legislativa.

⁹⁴¹ A ideia que era haurível da proposta redacional do art. 17-A, que constava da PEC 36/2016, era a de que as federações deveriam funcionar com identidade partidária única, algo que imporia um comportamento monolítico, enquanto seus membros (os partidos) nela permanecessem. Para tanto, os atos constitutivos deveriam ser protocolados no TSE. A ideia central era aglutinar partidos com identidade ideológica e programática, auxiliando partidos de médio porte, diante de um eventual rigor da cláusula de desempenho. A federação deveria vigorar de uma convenção a outra, ou seja, estabelecendo-se um compromisso prévio, com vinculação mais forte entre os partidos, de modo a ter uma base mais sólida no Congresso Nacional. Cf. FERRAÇO *et al.* (2016).

⁹⁴² Menciona Duverger que muitas vezes há confusão entre multipartidarismo e falta de partidos, assinalando que em um país no qual há uma divisão da opinião em grupos diversos e numerosos, porém instáveis, efêmeros e fluidos, não há de fato multipartidarismo, mas algo que remonta à pré-história dos partidos. Cf. DUVERGER (1957, p. 256).

⁹⁴³ Considerando os processos de *impeachment* na América Latina e as causas apontadas por Pérez-Liñán, o que se evidencia é a situação delicada em que é colocado o Poder Executivo em contextos de polarização, marcados por crises econômicas e mobilizações populares, ainda que, como assevera tal autor, a maior causa da ruptura democrática ainda seja devida a Executivos excessivamente poderosos. Cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018). De qualquer forma, considerado o histórico brasileiro, lamentavelmente tem pleno

O sistema partidário é um dos parâmetros fundamentais que conforma a relação entre os Poderes. Mas a considerável fragmentação do sistema partidário brasileiro impõe uma série de reservas. Reza o artigo 1º da Lei dos Partidos que estes se destinam a “assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo”⁹⁴⁴. Trata-se de uma difícil equação, a de dar voz aos setores sociais e suas demandas, respeitar a autonomia partidária, preservar o pluralismo e, ao mesmo tempo, tornar o sistema em seu equilíbrio formal mais estável e menos dependente de apoios voláteis e casuísticos.

cabimento a afirmação feita por Pereira e Bertholini de que Executivos minoritários no Brasil não costumam terminar seus mandatos. Cf. PEREIRA; BERTHOLINI (2017).

⁹⁴⁴ Cf. BRASIL (1995).

CONCLUSÃO PARCIAL

Diante do exposto, é crível afirmar que a lei e as demais espécies normativas são hodiernamente instrumentos de governo⁹⁴⁵, produzidas com considerável dinamismo para o atendimento das mais diversas necessidades e expectativas dirigidas ao Estado. Isso se deve, substantivamente, à alteração das funções do Estado, porém com a manutenção de sua linguagem de comando e da relação entre seus órgãos de poder. Basicamente, altera-se o papel do Estado, mantendo-se a forma pela qual ele atua. Dito de outro modo, o Estado, que era liberal no conteúdo e de direito na forma, passa a ser social no conteúdo e é mantido como de direito em sua forma, passando a ser, de fato, democrático na legitimação de seus comandos.

Nesse processo todo, o pano de fundo é o aumento das competências do Poder Executivo na seara legislativa, sendo esta a força motriz⁹⁴⁶ subjacente ao elevado quadro de produção de normas. A evolução das competências do Estado, conforme exposto, se dá em passo pareio com a própria concentração de competências no âmbito do Poder Executivo, o que alguns podem crer como ruim ou como uma desnaturação do quadro originário da separação, mas que é a realidade imposta por um percurso histórico e por escolhas constitucionais. Trata-se de aspecto fundamental para compreender os termos em que se desdobra a relação entre Executivo e Legislativo, que é necessária e pressuposta para que o Estado forneça respostas às demandas que, cada vez mais, a ele se dirigem. É nesse contexto que se opera o aumento considerável na produção de leis e regramentos.

O aspecto numérico do elevado número de regras jurídicas aprovadas parece conduzir à percepção de que a conjugação das vontades institucionais e partidárias tem-se operado, aparentemente, com tranquilidade, do contrário o número de regras aprovadas tenderia a ser menor. Contudo, a análise em termos numéricos absolutos, apesar de nos dizer que os Poderes têm funcionado aparentemente bem em sua inter-relação, não reflete determinadas inconsistências observadas no curso histórico, nem determinadas crises de afastamento entre os Poderes Executivo e Legislativo. Um número pode dizer muito, a depender do que se pretende explicar por meio dele.

Um número elevado de leis aprovadas pode servir para indicar diversas coisas, mas parece não ser o melhor dos parâmetros para a contemplação da estabilidade ou não de um

⁹⁴⁵ Tal questão é ressaltada por Ferreira Filho diante do quadro de elevada produção legislativa no contexto do constitucionalismo social. Cf. FERREIRA FILHO (2012, p. 150).

⁹⁴⁶ Esta é basicamente a ideia central da exposição de Moraes. Cf. MORAES (2013).

sistema. Isso porque, mesmo em períodos de profunda instabilidade no país, leis não deixaram de ser aprovadas, não sendo este, portanto, um reflexo de contextos de crise. É evidente que em períodos de relação conflituosa entre os Poderes o quantitativo absoluto da produção normativa do país tenderá a diminuir numericamente, mas não necessariamente, haja vista a possibilidade de coexistência de agendas ou mesmo de pontos subtraídos da pauta, aí sim refletindo um afastamento de preferências que pode ter como resultado alguma forma de ruptura.

Seja como for, a mera aprovação de normas legais, apesar de indicativa de certa regularidade, abstratamente diz muito pouco sobre a efetividade prática de tais medidas diante da própria heterogeneidade e complexidade sociais, bem como dos compromissos constitucionais que determinam as balizas e diretrizes da atuação governamental. E isso considerando que, muitas vezes, a aprovação de determinados itens em uma agenda de governo não necessariamente representa a vontade de efetivá-los, mas tão somente a necessidade de apresentação de uma agenda positiva que possa ser apresentada ao eleitorado. Outra possibilidade é a aprovação de textos genéricos, que gestam por isso uma dificuldade em sua efetivação, em razão da ausência de maiorias pontuais para aprovação de comandos legais mais precisos⁹⁴⁷.

Observando-se a concentração de competências no Executivo, os ritos do processo legislativo, as espécies normativas, bem como quais órgãos, agentes e atores internos aos Poderes são relevantes, o que fica evidente é que, apesar dos poderes formais do Poder Executivo, maiorias são fundamentais. Tomando como exemplo o sempre recordado caso das medidas provisórias, o que se nota é que a possibilidade abstrata de serem editadas pelo Executivo não suplanta a necessidade de maiorias nas duas casas do Congresso para sua conversão em lei, visto que seus efeitos não operam *ad aeternum*.

Quem releva nesse contexto são os partidos políticos, uma vez que são os atores que coordenam e dão corpo às casas legislativas, os catalisadores da atividade política e os atores fundamentais do processo legislativo, figuras essenciais para a definição dos postos estratégicos e da pauta de deliberação no Legislativo, além de definirem, por um critério representativo, os próprios contornos da separação de Poderes.

⁹⁴⁷ Nesse sentido, cf. PERELMAN, Chaïm. *Lógica jurídica: a nova retórica*. Trad. Vergínia Pupi. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 202-203. Ademais, aponta Perelman para a possibilidade de que se adotem textos genéricos, considerando a ausência de informações plenas sobre a temática por parte dos legisladores. As possibilidades de justificação de tal procedimento são inúmeras; no entanto, nenhuma delas afasta a questão de que o número de leis e regramentos aprovados diz muito pouco sobre a efetividade de tais comandos em termos de se cumprirem as determinações constitucionais centradas na alteração das estruturas sociais do país.

Muito embora seja desejável a representação plural das vozes da sociedade, a fragmentação partidária tende a produzir custos deliberativos, diminuindo as possibilidades de que alguma agenda se coloque como hegemônica e transformando uma “não decisão” em um resultado possível. O ponto é que mesmo essa eventual “não decisão” é um resultado político que atende a interesses de grupos específicos desinteressados da perspectiva de mudança. É relevante que seja possível a obtenção de consensos mínimos justamente para que os programas delineados constitucionalmente possam ser alcançados por meio da agenda deliberativa, sendo, nesse sentir, a fragmentação um complicador.

Com isso, a realidade do sistema presidencial brasileiro tem sido a de presidentes membros de partidos minoritários, isto é, sem maioria absoluta no Congresso, formando coalizões nem sempre estáveis, mas quase sempre heterogêneas em termos de afinidades programáticas. Esse cenário revela um custo potencial elevado, justamente pelos escândalos e sucessivos impasses e rupturas gerados na relação entre os Poderes. Esse quadro decorre de problemas de perfis de elites políticas – como bem mostra o histórico do presidencialismo brasileiro –, mas também do desenho institucional do sistema.

O sistema partidário acaba por produzir elevado número de partidos, redesenhando a própria dinâmica da separação dos Poderes. Nesse contexto, entram em cena as coalizões, que se apresentam em uma dupla perspectiva. A um turno, o número considerável de partidos representados acaba por gerar coalizões heterogêneas, limitando as possibilidades de mudanças estruturais, diante da necessidade de convergência em pontos médios adequados para os membros de uma coalizão que não é programática, o que pode produzir frustrações, descontentamentos e polarizações. A outro, as coalizões se impõem, justamente para se evitarem quadros institucionais de imobilismo decisório, cenário que, diante da própria lógica de estabilidade do sistema e do contexto recente vivenciado no Brasil, tende a gerar crises de sistema. Outro complicador de tal equação é o comportamento ambíguo dos atores partidários, principalmente em tempos de crise.

Tais aspectos são representativos de problemas relativos a elites políticas, mas que, fundamentalmente, podem ser atenuados a partir do desenho da institucionalidade, justamente por sua dimensão estruturante relativamente aos conflitos políticos.

Observando-se friamente os dados quantitativos da relação entre Executivo e Legislativo no plano da produção legislativa, o primeiro vislumbre é uma alta coordenação entre os partidos enquanto catalisadores da atividade partidária, justamente pela elevada produção legislativa, marcada por um protagonismo do Executivo. Todavia, o enfoque quantitativo não consegue explicar as sucessivas crises políticas que se desdobraram nos

últimos 25 anos, tampouco as ambiguidades relativas ao comportamento dos atores partidários⁹⁴⁸.

Basicamente, o quadro alarmista, por um lado, e a perspectiva de sucesso, por outro, relevam duas facetas de um objeto de estudo nuançado⁹⁴⁹. Cada qual dentro de suas limitações e propósitos, mas com foco em aspectos importantes na compreensão das problemáticas relativas ao sistema partidário e ao sistema de governo no Brasil.

Diante do aspecto histórico e das balizas institucionais do sistema, muitos diagnósticos foram feitos com relação a seu funcionamento concreto. Alguns em tom mais pessimista, outros ressaltando sua viabilidade. Compreendidos alguns aspectos históricos e outros institucionais, observar o funcionamento concreto a partir de algumas relevantes interpretações e dos dados por elas ressaltados é tarefa fundamental para compreender em quais termos o diagnóstico de crise se produz e a partir de quais ajustes é possível contorná-lo ou mitigá-lo.

⁹⁴⁸ Limongi e Figueiredo, que produziram consideráveis textos sobre os aspectos quantitativos da governabilidade no presidencialismo brasileiro, salientam que a crise vivida no país nos últimos anos tem muito pouco de causas institucionais, devendo ser tributada aos atores, ao contexto e à estratégia por eles adotada. Cf. LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 79-97, 2017. Ajustes são possíveis, justamente para diminuir os eventuais impactos deletérios de uma oposição pouco deferente à estabilidade institucional; todavia, mesmo tais ajustes não suprem a necessidade de que as elites políticas adotem posturas constitucionais e que haja uma fundação indisputável no jogo político.

⁹⁴⁹ Em termos simples, essa é basicamente a divisão do campo de estudos da Ciência Política sobre o presidencialismo brasileiro. De um lado há estudos que apontam para sua instabilidade, enquanto de outro existem estudos que assinalam seu funcionamento regular.

TERCEIRA PARTE

PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: QUESTÕES EMPÍRICAS

O plano desta parte é examinar, a partir das explicações empreendidas pelos trabalhos em Ciência Política, o funcionamento do sistema presidencial brasileiro em suas feições empíricas. Diversamente do que se dá em uma análise jurídica de cunho mais dogmático – ainda que seja crítica, descrevendo e elucidando questões concernentes a dada institucionalidade a partir de seu desenho formal –, os estudos no âmbito da Ciência Política propõem-se a descrever, compreender e explicar o funcionamento concreto de determinada prática institucional. Ou seja, são abordagens distintas, embora eventualmente o objeto de estudo possa ser o mesmo, como a democracia eleitoral.

Exemplificativamente, tomemos as questões concernentes à viabilidade de um processo de *impeachment*. Enquanto a análise jurídica estaria circunscrita a aspectos formais, como competência, rito, tipicidade do fato imputado para verificar a adequação formal e material, ou não, do instituto a dado contexto fático, uma análise mais pragmática da Ciência Política conduziria à verificação do tamanho da base de apoio do Executivo, para afirmar se teria ou não viabilidade tal processo, ou então aos aspectos relativos à polarização e dinâmicas recentes de processos similares, buscando a explicitação de relações causais.

A compreensão dos fatores reais de poder, do desdobramento concreto de uma relação entre os atores institucionais encarnados pelos atores partidários é fundamental para, diante do histórico do sistema e de seu desenho institucional, compreender os gargalos do sistema e seus impactos. O propósito é pontuar alguns problemas do presidencialismo brasileiro, partindo dos tópicos anteriormente abordados e dos diagnósticos concretos traçados pela Ciência Política, no intuito de sugerir alternativas para superar algumas das dificuldades encontradas, preservando, contudo, as virtudes do sistema.

Antes, no entanto, de entrar na exposição sobre tais estudos, por um imperativo de clareza faz-se necessário expor em termos gerais a estrutura do campo. Assim, a exposição abordará alguns dos principais referenciais sobre o presidencialismo enquanto gênero, em análises desconectadas de contextos particulares específicos, e posteriormente com relação ao presidencialismo brasileiro enquanto espécie, pontuando alguns dos principais posicionamentos sobre o tema. Diante disso, serão analisados alguns dos aspectos atrelados à temática dos custos da governabilidade.

5 INTERPRETAÇÕES SOBRE O PRESIDENCIALISMO

Tendo em mente a existência de um amplo e estruturado campo de estudos sobre o presidencialismo na Ciência Política, que analisa suas dinâmicas causais e os resultados possíveis de tal desenho institucional, é proveitoso para o presente estudo colher, nas análises que lá se empreenderam, informações e interpretações empíricas sobre esse sistema de governo e, em especial, sobre o presidencialismo brasileiro.

Nesse particular, convém destacar que, diante dos diversos estudos produzidos no âmbito da Ciência Política sobre o presidencialismo, tanto em termo gerais como sistema de governo, observando ou não sua adequação para a estabilidade democrática, quanto especificamente, observando contextos domésticos e experiências específicas, no caso relativas ao presidencialismo brasileiro, a exposição está pautada pela compilação de posições doutrinárias hauridas de pesquisas empíricas em tal seara sobre o tópico. Precisamente por isso, é interessante uma contextualização anterior relativamente ao próprio campo de estudos.

5.1 Evolução do campo e estudos sobre o presidencialismo

A evolução do pensamento político confunde-se com a evolução da própria experiência política. Em maior ou menor grau, o pensamento político evoluiu conjuntamente com o fenômeno político, sempre na busca de definição dos melhores arranjos institucionais para a obtenção de finalidades específicas, como justiça, democracia, igualdade. Esse é um percurso que vem sendo feito desde os antigos, passando pelos modernos e chegando aos contemporâneos. Evidentemente, fazer uma incursão em toda essa produção, que decerto tem relevância sobre a contemplação do presidencialismo, suas falhas e virtudes, seria tarefa quase impossível. Dessa forma, alguns recortes são necessários.

Muito embora os federalistas, por exemplo, sejam fundamentais para a compreensão do presidencialismo, partir exclusivamente de tais balizas não possibilita compreender por que sistemas presidenciais, em média, duram menos que sistemas parlamentares⁹⁵⁰. Neste particular, o campo de estudos específicos sobre o

⁹⁵⁰ Nesse sentido, cf. PRZEWORSKI *et al.* (1997). Cf. também CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian M. Government coalitions and legislative success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, [s. l.], v. 34, n. 4, p. 565-587, 2004.

presidencialismo no âmbito das produções recentes pela Ciência Política tem condições de fornecer importantes subsídios para a compreensão do fenômeno. Dessa forma, são relevantes tanto os estudos sobre o presidencialismo em termos genéricos, isto é, contemplado enquanto sistema e desconectado de experiências institucionais específicas, quanto os que abordam especificamente o funcionamento do presidencialismo brasileiro.

Assim sendo, os referenciais a serem utilizados inserem-se no movimento denominado neoinstitucionalista, que tornou a dar ênfase a aspectos históricos e institucionais para que determinados resultados políticos fossem alcançados. Relativamente à questão dos sistemas de governo, a questão colocada era justamente qual seria o arranjo institucional mais propício para a estabilidade democrática.

O surgimento de tal campo é fruto de um processo de evolução do enfoque relativamente ao fenômeno político no último século. Como pontuam Katznelson e Milner⁹⁵¹, a narrativa-padrão sobre a evolução do enfoque do campo da Ciência Política tende a identificar um primeiro período com o estudo do Estado, em uma abordagem mais formal, legalista, centrada em aspectos constitucionais. Em um segundo momento, a identificação se dá com o estudo do poder, pautado por questionamentos de cientificidade, ou da falta desta, nas explicações concorrentes, identificando-se com as influências do behaviorismo na Ciência Política, um movimento influenciado pelo neopositivismo lógico enquanto anteparo filosófico sobre a produção de conhecimento a partir de bases não normativas. Há também o terceiro momento, de estudos sobre escolhas, no qual o enfoque se dá no método, com a utilização de instrumentos analíticos e teóricos da teoria dos jogos e de interação estratégica entre os agentes.

O surgimento, no século XX⁹⁵², de um campo estruturado do saber com foco nas questões do Estado, questões políticas e de poder, está intimamente ligado aos valores liberais, pautado por estudos comparativos que operam distinções entre democracia e regimes ditatoriais, oligárquicos e totalitários. As relações de inferência eram “primitivas”, a disciplina orientava-se na tentativa de definição de seu campo específico e havia um

⁹⁵¹ Cf. KATZELSON, Ira; MILNER, Helen V. American political science: the disciplines state and the state of the discipline. In: KATZELSON, Ira; MILNER, Helen V. (ed.). *Political science: state of the discipline*. London: Norton and Company; American Political Science Association, 2002. p. 1-26.

⁹⁵² Não que a produção de obras sobre política tenha-se iniciado no século XX. Apontar tal início no século XX parte de uma distinção entre os domínios da filosofia política e teoria política para com a ciência política, resultado direto do movimento behaviorista que, influenciado pelo neopositivismo lógico, buscava a retirada dos elementos normativos da explanação do fenômeno político.

caráter de ambivalência entre aspectos normativos teóricos na busca de um método científico.⁹⁵³

A partir desse primeiro momento e do contingente de produções que se situavam no plano de uma teoria ou filosofia política, o campo, em seu contexto de produções, sofreu grande influência das pretensões de cientificidade, buscando a limitação, quando não a eliminação, dos elementos normativos, dos juízos de valor. De modo que se pode considerar a existência de debates no domínio da Ciência Política, ou da teoria social de modo mais amplo, em dois grandes eixos: um de teoria normativa⁹⁵⁴ e outro de teoria positiva.

Como dito, o movimento denominado behaviorista surgiu de uma crítica ao enfoque mais formal e dogmático de uma abordagem denominada institucionalista, que partia de desenhos ideais e não dos aspectos concretos, em enfoques marcados por ampla dose de elementos normativos. A corrente behaviorista, ao partir de inferências descritivas dos comportamentos políticos em sua faceta concreta e empírica, observando, testando e fazendo generalizações, propunha-se a dar cientificidade ao estudo do fenômeno político. Por certo que tal movimento não foi imune a críticas, seja porque descrições não explicam, por si sós, determinados aspectos de dado fenômeno, seja diante dos questionamentos de ordem normativa que surgiam diante do próprio curso da História.

A pretensão de cientificidade foi retomada por outro movimento que se valia de instrumentos analíticos e pressupostos inspirados na Ciência Econômica: o movimento da escolha racional. A ênfase explicativa operava-se no indivíduo, pressupondo que este é racional e busca maximizar suas utilidades e seus ganhos, e que as escolhas dos indivíduos se operam com padrão e consistência a partir de concepções utilitaristas, com ênfase formal em seu método.

Como esclarece Vincent⁹⁵⁵, o movimento da escolha racional buscava explicações teóricas com foco no estabelecimento de modelos explicativos de fenômenos políticos. A ideia era oferecer alguma capacidade preditiva, não relativa a indivíduos específicos, mas

⁹⁵³ Cf. KATZELSON; MILNER (2002).

⁹⁵⁴ Parte da busca por cientificidade propunha-se à eliminação dos elementos normativos, com o que tal perspectiva normativa perdeu sua centralidade de outrora. No entanto, a teoria normativa como um todo volta a ganhar importância (não que tivesse desaparecido por completo) com a teoria da justiça de Rawls, em 1971. Isto trouxe grande interesse para o campo e para a filosofia política a partir de questões como o movimento dos direitos civis e a Guerra do Vietnã, questões que não eram respondidas pelas ditas teorias positivas, diante mesmo de seus propósitos explicativos e descritivos. Sobre o tema, cf. BALL, Terence. Aonde vai a teoria política? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 23, p. 9-22, 2004.

⁹⁵⁵ Cf. VINCENT, Andrew. We have a firm foundation. In: VINCENT, Andrew. *The nature of political theory*. New York: Oxford University Press, 2004. p. 19-74.

com consistência em termos agregados, sem descuidar da cientificidade. O método e a teoria enquanto aspectos explicativos garantiriam a objetividade necessária. No entanto, tal movimento também foi criticado, por conta do irrealismo e da pouca plausibilidade de suas premissas, e por desconsiderar os aspectos estruturantes de dada institucionalidade sobre as preferências e as possibilidades de escolha dos agentes.

Neste último ponto da crítica, a perspectiva é a de que instituições importam para dado resultado político⁹⁵⁶, conformando as possibilidades dos agentes, ainda que estes tenham capacidade de alterá-las. A corrente que realiza tal crítica é referida como neoinstitucionalismo.

O campo do neoinstitucionalismo, também nuançado, propõe-se a analisar o fenômeno político considerando uma dimensão estrutural. É seccionado em diversos subcampos, como o neoinstitucionalismo da escolha racional, o neoinstitucionalismo sociológico e o neoinstitucionalismo histórico.⁹⁵⁷

Por certo que o processo evolutivo é mais complexo. As propriedades, facetas e correntes de cada um dos movimentos também são mais elaboradas e complexas, tanto em suas premissas quanto em suas conclusões. De qualquer forma, a narrativa ora empreendida fornece os subsídios necessários para compreender, na sociologia do campo da Ciência Política, que os estudos sobre o presidencialismo encontram-se no âmbito do neoinstitucionalismo. Isso é relevante para fins de recortes explicativos bem como para a compreensão de quais são os propósitos e limites de tal abordagem.

As análises empreendidas em tal campo são focadas nos aspectos do desenho institucional e sua vocação para a estabilidade ou instabilidade democrática, contemplando a questão dos incentivos para acordos e deliberações, os poderes dados ao Executivo e seu impacto, os sistemas eleitorais e sua resultante em governos majoritários ou minoritários por conta do sistema partidário. A instabilidade, os impasses e o apoio volátil também são aspectos que ganham relevância nessa conjuntura. Assim, o que se nota é que tais estudos acabam por enfrentar a questão da separação dos Poderes em uma dinâmica causal concreta, até mesmo pelo critério de comparação com outros sistemas, como o parlamentar e suas válvulas para a resolução de impasses.

⁹⁵⁶ Sobre o tema, cf. MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, Cambridge, UK, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1984.

⁹⁵⁷ Sobre o tema, cf. HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Cf. Também HAY; WINCOTT (1998). Cf. ainda HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. The potential of historical institutionalism: a response to Hay and Wincott. *Political Studies*, [s. l.], v. 46, n. 5, p. 958-962, 1998.

Muitos dos dados e textos que serão utilizados foram anteriormente referenciados em aspectos pontuais. No entanto, a abordagem específica da evolução do campo e do sentido relacional e evolutivo de tais análises e conclusões permite uma compreensão mais precisa acerca dos diagnósticos empíricos sobre o funcionamento concreto do presidencialismo.

O campo relativo aos estudos sobre o presidencialismo é nuançado. Historicamente, as interpretações partem de um quadro alarmista, relativo aos riscos de ruptura representados pelos sistemas presidenciais, considerando a perspectiva de conflito entre os Poderes e os poucos incentivos para acordos. Tal quadro evolui no sentido de se pensar sobre os problemas decorrentes de tal conflito, colocando em perspectiva os poderes legislativos do presidente e a questão partidária. Posteriormente, os poderes legislativos do Executivo são contemplados como instrumentos de coordenação da base. O pano de fundo de todas essas análises acaba sendo a viabilidade do presidencialismo enquanto sistema de governo, sendo observadas questões como governos majoritários e minoritários, coalizões e desempenho dos governos.

Os estudos específicos sobre o presidencialismo brasileiro fazem movimento similar, partindo da ideia de inviabilidade do sistema. A ideia é a de que o sistema seria instável, com uma série de fatores que o tornariam único: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. Assim, em momentos de crise, as coalizões, que seriam a marca do sistema, seriam instáveis e tenderiam a rupturas, pois baseadas unicamente no desempenho corrente do governo.⁹⁵⁸

Outros estudos destacavam as dificuldades enfrentadas pela democracia brasileira, com enfoque no imobilismo e na ausência de mecanismos que servissem para colocar disciplina sobre a base do governo, problema que seria, em tese, característico do presidencialismo multipartidário.⁹⁵⁹

Por fim, o quadro alarmista passou a ser revisto, ao serem observadas as taxas de dominância e de sucesso do Executivo sobre a pauta legislativa, com questionamentos sobre as leituras de inviabilidade do sistema e de dificuldade de montagem de coalizões, demonstrando, a partir dos dados das votações nominais, bases coesas e disciplinadas. Esta

⁹⁵⁸ Cf. ABRANCHES (1988). Essa leitura gerou inclusive o termo usual e designativo do presidencialismo brasileiro, presidencialismo de coalizão. Abranches, responsável por cunhar tal termo, justificou seu uso na falta de outro melhor. O termo tornou-se usual para se referir ao presidencialismo brasileiro, tanto por parte de veículos de imprensa como na seara acadêmica; apesar disso, ele remete à ideia de peculiaridade, o que não se verifica no funcionamento concreto do sistema cf. LIMONGI (2006a).

⁹⁵⁹ Cf. MAINWARING (1993a, 1993b).

mudança se justificaria pela alteração das bases institucionais do presidencialismo brasileiro no período posterior a 1988.⁹⁶⁰

É evidente que expor tais posicionamentos dessa forma é uma simplificação dos debates havidos, mesmo porque os próprios posicionamentos encadeados cronologicamente não refletem posições monolíticas ou absolutamente dominantes no campo do estudo. No entanto, tal encadeamento auxilia na compreensão, principalmente por jogar luz em problemas anteriormente diagnosticados que se acreditava estarem superados, mas que voltaram a ser evidenciados por acontecimentos recentes, tornando a permitir questionamentos sobre a própria estabilidade do sistema.

5.2 Interpretações sobre (ou úteis para) o presidencialismo

Para Elgie⁹⁶¹, o debate sobre presidencialismo e parlamentarismo, sobre as virtudes e falhas dos sistemas em perspectiva comparativa é algo que se discute desde o início do século XX. No entanto, no fim dos anos 1980 e início dos anos 1990 o campo de tais debates ganhou novo fôlego, seja diante da quantidade de repúblicas anteriormente pertencentes à União Soviética que passaram a adotar o presidencialismo seja diante do contexto de superação dos governos ditatoriais na América Latina com a manutenção do sistema presidencial de governo.

Foi nesse contexto de redemocratização que surgiu o estudo de Linz⁹⁶², cuja contribuição, em tom crítico e alarmista, deu novo fôlego⁹⁶³ aos estudos sobre o presidencialismo, principalmente diante de opções de desenho institucional e reformas que eventualmente seriam operadas nessas novas repúblicas.

⁹⁶⁰ Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998). Cf. também FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Presidential power, legislative organization and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, New York, NY, v. 32, n. 2, p. 151-170, 2000. Por fim, cf. POWER, Timothy J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of the Brazilian democracy. *Bulletin of Latin American Research*, [s. l.], v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

⁹⁶¹ Cf. ELGIE, Robert. From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies? *Democratization*, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 106-122, 2005.

⁹⁶² Uma primeira versão das ideias de Linz fora apresentada em 1985 no artigo *Democracy presidential or parliamentary does it make a difference?*, preparado para apresentação no projeto *The Role of Political Parties in the Return to Democracy in the Southern Cone*, organizado pelo programa latino-americano do Woodrow Wilson International Center for Scholars e pela Organização da Paz Mundial. Posteriormente, tais ideias foram publicadas integralmente e com acréscimos em uma nova versão, denominada “The perils of presidentialism”, no primeiro volume do *Journal of Democracy*. Cf. LINZ (1990).

⁹⁶³ Cf. CHEIBUB (2010).

Em seu estudo, Linz⁹⁶⁴ realizou uma leitura comparativa, exaltando as virtudes do parlamentarismo em contraposição aos perigos do presidencialismo⁹⁶⁵. Para ele, a maior parte das democracias estáveis no mundo, com exceção dos Estados Unidos, adotava o sistema parlamentar, no qual o Executivo é gerado a partir de maiorias parlamentares, sendo dependente de sua confiança. Em sua leitura, o histórico demonstrava que, mesmo em sociedades divididas, o parlamentarismo mostrava-se apto a superar crises sem acarretar a implosão do regime. Tais feições não seriam produto do acaso. O parlamentarismo, para Linz, não geraria estabilidade por coincidência; esta decorreria de seu desenho institucional, capaz de demonstrar suas virtudes e viabilidades, principalmente em sociedades divididas e com partidos fragmentados, preservando a democracia por sua aptidão para o processamento de crises e conflitos.

A distinção feita por Linz⁹⁶⁶ se dá entre os arquétipos básicos dos sistemas de governo, justamente considerando as peculiaridades de cada país na assimilação de dado sistema. A ideia basilar é a de que há um conflito de legitimidade no presidencialismo, precisamente porque o presidente possui uma legitimação autônoma, independente da confiança do Parlamento. A legitimação autônoma, somada ao mandato temporalmente fixo – visto que o presidente somente pode ser removido em casos graves pela via do *impeachment*⁹⁶⁷ –, o elemento plebiscitário e os amplos poderes do presidente são fatores que acabam por gerar um sistema com poucas possibilidades de diálogo, formação de consensos e coalizões⁹⁶⁸. Enquanto no parlamentarismo o gabinete pressupõe o diálogo e o

⁹⁶⁴ Cf. LINZ (1990).

⁹⁶⁵ Em tal texto, Linz não ignora a existência de modelos híbridos como o francês; no entanto, afirma que tal caso ainda demanda maiores avaliações, por ser algo recente. Cf. LINZ (1990). A despeito de tal afirmação, contemporaneamente ao estudo de Linz, Sartori defendia as soluções híbridas, observando a francesa dentre outras, em detrimento dos sistemas puros. Cf. SARTORI (1993). Para uma abordagem comparativa entre os diferentes sistemas semipresidenciais, cf. DUVERGER (1980).

⁹⁶⁶ Cf. LINZ (1990).

⁹⁶⁷ Linz entende que a dificuldade de remoção de um presidente sem maioria, ante a morosidade e incerteza do *impeachment*, gera incentivos para a utilização de meios de remoção institucionalmente pouco ortodoxos, como golpes de estado. Deste modo, algo que no parlamentarismo implicaria a queda do gabinete ou eleições antecipadas, ou ambos, em uma crise de governo, no presidencialismo ganha outros contornos, desdobrando-se em uma crise de sistema, que pode provocar rupturas na institucionalidade. Cf. LINZ (1990). Com argumento similar, analisando os acontecimentos de novembro de 1955 e as remoções ocorridas, Beçak ressalta a inadequação do *impeachment*, por seus ritos, para as urgências do Congresso relativamente à remoção de Carlos Luz e de Café Filho, ainda que sua análise aponte para a aplicação de algo similar à cláusula da *inability to discharge the power and duties of the said Office*. Cf. BEÇAK (2003, p. 25-44).

⁹⁶⁸ De acordo com Limongi, o argumento de Linz salienta as dificuldades de formação de coalizões em sistemas presidenciais, o que o distingue de outros diagnósticos de inviabilidade, como o de Abranches. Cf. LIMONGI (2006b). Na leitura de Linz, pela eleição presidencial se operar pelo sistema majoritário, há uma lógica inerente de “o vencedor leva tudo”, gerando um jogo de soma zero, com forte polarização. Nesse contexto, considerando o mandato temporalmente fixo, ganhadores e perdedores o serão por prazo determinado, com as feridas abertas minando possibilidades de aliança. Já no parlamentarismo, apesar da

consenso para sua própria existência, no presidencialismo gera-se uma possibilidade considerável de impasses entre o Legislativo e o Executivo, ainda mais em contextos de polarização, sem que existam elementos institucionais aptos ao processamento e à superação de tal impasse⁹⁶⁹. Ainda segundo Linz, também é possível que em um sistema presidencial seja alçado ao cargo um vice-presidente de oposição, ou mesmo *outsiders* despreparados.

Em linhas gerais, o raciocínio de Linz é de que no sistema presidencialista, de modo diverso do que ocorre no parlamentarista, há uma legitimação dual dos Poderes Executivo e Legislativo, diante das eleições independentes dos membros de ambos os Poderes. Isso gera um conflito latente, que eventualmente se mostra de forma aguda em momentos difíceis, inexistindo instrumentos democráticos para a resolução do impasse, que se potencializa pelo mandato temporalmente fixo. Tal lógica de impasse, imobilismo, instabilidade, pode gerar governos conduzidos de forma populista e contrária às próprias instituições, daí por que, a despeito da eleição indireta de um líder partidário representativo da coalizão majoritária, o parlamentarismo possuiria vantagens. Em suma, para Linz, o que representa uma crise governamental no parlamentarismo acarreta uma crise sistêmica no presidencialismo.

É uma leitura alarmista, na qual o presidencialismo exaspera polarizações, dificulta consensos e canais de diálogo entre os poderes, gerando rupturas inconstitucionais perigosas e deletérias para a democracia. E a variável explicativa utilizada para se pensar

possibilidade de algum partido conseguir maioria absoluta no Parlamento, tal cenário não é frequente, havendo, em regra, a representação de mais partidos, a existência de coalizões e a divisão do poder entre tais membros, gerando uma democracia de consenso inviável no presidencialismo. Tal inviabilidade decorreria da situação frustrante gerada para o presidente enquanto representante da nação, por reduzir sua autonomia e independência, o que não ocorreria no parlamentarismo, por ser o primeiro-ministro mero porta-voz de uma maioria eventual. Cf. LINZ (1990).

⁹⁶⁹ Diante desse contexto, Linz lembra que no passado as Forças Armadas exerceram papel de poder moderador, mediando o conflito nos casos de impasse. A ideia é a de que a dualidade de funções do presidente, na qualidade de chefe de Estado e de chefe de governo, com a aura de representante do todo nacional, gera um clima político tenso, tornando derrotas frustrantes, com incentivos para os mais variados populismos, inflamando as massas, o que importaria medo aos opositores e aos membros do Congresso Nacional, em uma escalada de relações hostis entre Executivo e Legislativo, sem uma figura neutra, de moderação na superação de impasses. Nesse contexto é que se inseriria o papel desempenhado pelas Forças Armadas no passado. Dessa forma, o parlamentarismo seria um sistema de maior flexibilidade, enquanto o presidencialismo seria dotado de maior rigidez. Assim, conclui Linz que, apesar dos poderes constitucionalmente atribuídos, um presidente é menos poderoso que um primeiro-ministro, tendo em vista que este pode dissolver o Parlamento e convocar novas eleições em caso de crise; em contrapartida, isto permite que ele seja removido do cargo caso perca o apoio da maioria. Isso tudo pode dar-se sem qualquer solução de continuidade do sistema, sem qualquer ruptura institucional, evidenciando a superior flexibilidade e o caráter adaptativo do parlamentarismo. Cf. LINZ (1990).

na estabilidade democrática é o sistema de governo⁹⁷⁰: se parlamentar, gerando estabilidade institucional, e se presidencial, tendente à instabilidade⁹⁷¹.

Existem inúmeros exemplos históricos que tenderiam a confirmar o argumento de Linz⁹⁷². No entanto, a instabilidade e a ruptura em dado sistema não pode ser creditado exclusivamente ao sistema de governo, existindo inúmeros outros aspectos e fatores envolvidos e com capacidade de explicar uma ruptura⁹⁷³. Daí porque o diagnóstico de Linz não deve ser tomado de forma determinista, o que evidentemente não afasta a influência do sistema de governo sobre a estabilidade ou não do sistema.

Mainwaring e Shugart⁹⁷⁴ argumentam que as críticas formuladas por Linz também podem ser feitas aos sistemas parlamentaristas, bastando, por exemplo, que se trate de um sistema bicameral e que as casas legislativas sejam controladas por partidos opostos, o que conduzirá inexoravelmente a impasses. No mais, a flexibilidade vista por Linz no parlamentarismo é apontada como uma virtude em termos, precisamente pela dificuldade enfrentada por diversos países para sustentar gabinetes estáveis. A questão de o

⁹⁷⁰ Nesse sentido, cf. ELGIE (2005).

⁹⁷¹ O próprio Linz reconhece que não é em qualquer circunscrição que o parlamentarismo produz estabilidade institucional, sendo pressuposta em tal estabilidade que o exercício do poder seja compatibilizado com responsabilidade e os partidos sejam fortes e disciplinados. A despeito da forte defesa do sistema parlamentar, a perspectiva é a de que regimes democráticos somente subsistem com apoio social, demandando, tanto no parlamentarismo quanto no presidencialismo, a capacidade das lideranças e elites políticas de respeitar limites e produzir consensos. Cf. LINZ (1990). Nesse contexto, é conveniente recordar os apontamentos de Pérez-Liñán no sentido de que, muito embora os *impeachments* recentes na América Latina tenham componentes causais similares aos golpes do século XX, as rupturas no presidencialismo majoritariamente foram geradas os presidentes que não respeitaram os limites da institucionalidade. PÉREZ-LIÑÁN (2018).

⁹⁷² Elgie menciona que, na mesma edição do *Journal of Democracy* que divulgou o célebre e influente estudo de Linz, foi publicada também uma crítica a tal estudo, feita por Horowitz. Segundo tal crítica, Linz considerou amostras seletivas, majoritariamente da América Latina, e o parlamentarismo pode produzir a mesma lógica de que o “vencedor leva tudo”, com o que Linz não seria favorável ao sistema parlamentar, mas sim a um sistema de coalizões parlamentares. Cf. ELGIE (2005).

⁹⁷³ Fatores como desenvolvimento, crescimento econômico, redução de desigualdades, dentre outros, que não excluem o desenho institucional, também são relevantes para se compreender um cenário de ruptura democrática, de golpismo. Sobre o tema, cf. PRZEWORSKI *et al.* (1997). O desenho institucional é relevante. Mas a questão diz respeito ao plano simbólico representado pela democracia representativa e pelo sistema eleitoral, de modo que aqueles que não se encontram no poder tenham expectativas e esperanças de alcançá-lo, vendo nele o meio adequado e menos custoso para a obtenção dos fins políticos que pretendem. Diante de um quadro de descontentamento, há a opção de romper com a institucionalidade, algo que representa custos, ou então aquiescer com o mecanismo democrático aceitando mudanças limitadas e mais lentas para o *status quo* desejado. Se os custos da primeira opção forem menores que o da segunda, não é o desenho institucional que fará com que a democracia venha a ruir, mas sim a pouca deferência que a ela é dada. O desenho também pode influenciar, tanto que Przeworski e outros, no texto suprarreferido, apontam que as democracias presidencialistas tendem a durar menos. Mas, o que é fundamental é a adesão das elites políticas às regras do jogo, o respeito à institucionalidade. Sem isso, não há desenho institucional que tenha o condão de manter um regime democrático. Nesse contexto, é necessário recordar os apontamentos de Schmitt com relação ao parlamentarismo, mas que se prestam a compreensão desse problema, precisamente porque a oposição entre preferências é um pressuposto necessário, no entanto tal oposição, tal polarização, sem uma fundação comum e indisputável, faz com que existam rupturas. Cf. SCHMITT (1998).

⁹⁷⁴ Cf. MAINWARING; SHUGART (1997).

parlamentarismo impor governos de consenso também é questionada por tais autores, cogitando justamente a hipótese de um partido tornar-se majoritário em eleições parlamentares, com o que, pela própria disciplina interna, não demandaria maiores concessões para aprovar sua própria pauta, algo que seria possível em sistemas presidenciais multipartidários. Além disso, o presidencialismo possuiria a virtude de, mesmo permitindo o surgimento de *outsiders*⁹⁷⁵, possibilitar maior *accountability* vertical em razão da eleição direta para a chefia do Executivo, algo que somado ao mandato fixo permitiria uma atuação mais livre por parte dos parlamentares, considerando que a subsistência do governo seria independente de eventuais derrotas. Não desconsideram os autores, nesse contexto, o risco de impasses – algo que sempre existirá, principalmente em países de sistema partidário fragmentado – e indicam como alternativa a possibilidade de dissolução dos poderes constituídos em tais casos por meio de eleições antecipadas, resolvendo, mesmo no contexto do presidencialismo, democraticamente o impasse e preservando a separação de Poderes.

A ideia geral de Mainwaring e Shugart⁹⁷⁶ é a de que, com algumas das virtudes do parlamentarismo, o sistema presidencialista poderia aumentar sua viabilidade. A principal delas é uma disciplina político-partidária mais efetiva. Isso porque, para tais autores, muitas vezes sequer com o apoio de seus próprios partidos os presidentes podem contar, gerando a necessidade da formação de maiorias *ad hoc*, negociação de apoio “no varejo”⁹⁷⁷, diante da ausência de controle pleno das lideranças sobre suas bancadas.

⁹⁷⁵ Cabe destacar, contudo, que a afirmação de Linz em tal sentido refere-se à figura do vice-presidente. A ideia de que o sistema possibilita o aparecimento de *outsiders* decorre da interpretação que Mainwaring e Shugart fazem do argumento de Linz. Apontando justamente para isso, cf. ELGIE (2005). Os exemplos utilizados pelos autores para tratar do tema são a eleição de Juan Perón na Argentina, Fernando Collor no Brasil e Alberto Fujimori no Peru. A esse rol, hoje em dia, e de forma muito mais acintosa, podemos reafirmar esse argumento com a aparição de Donald Trump, dentre outros *outsiders* que têm surgido na política mundial.

⁹⁷⁶ Cf. MAINWARING; SHUGART (1997).

⁹⁷⁷ Neste ponto, merece destaque relatório do The Coalitional Presidentialism Project, da Universidade de Oxford, no qual foram entrevistados 350 parlamentares de nove países, em três continentes diversos, sobre o ferramental à disposição do presidente para a organização de uma maioria parlamentar que assegure a governabilidade. Dentre os resultados obtidos com relação aos parlamentares brasileiros, os fatores positivos destacados com relação ao presidencialismo de coalizão foram o aumento da estabilidade política e o fato de tal modelo, fundado na fragmentação político-partidária, possibilitar a representatividade de diversos interesses sociais. Como resultados negativos, destacou-se pela maioria absoluta dos entrevistados a perspectiva de que este tipo de governo leva a uma política baseada na troca de favores, reduzindo a possibilidade de o Congresso demandar esclarecimentos do presidente (*accountability*), o que leva a movimentos oportunistas de apoio ao governo, seja este qual for, além de encorajar a legislatura a transferir poderes para o Executivo. Cf. CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. *The Coalitional Presidentialism Project*. Research report: how MPs understand coalitional politics in presidential systems. Oxford: Oxford University/Department of Politics and International Relations, jan. 2015. Disponível em: http://www.politics.ox.ac.uk/materials/policy_briefings/CCP_Research_Report_v5.pdf. Acesso em: 24 mar. 2018.

Concluem que, em verdade, optar pela alteração do sistema presidencial para parlamentarista em Estados com profundas desigualdades sociais, sem disciplina político-partidária e com alta fragmentação no espectro político representaria instabilidade e ingovernabilidade.

A partir das conclusões alarmistas de Linz o campo de estudos sobre os problemas do presidencialismo teve fecundas contribuições. Enquanto a variável utilizada por Linz para aferir a estabilidade ou instabilidade é o sistema de governo, os trabalhos seguintes passaram a introduzir novas variáveis⁹⁷⁸ buscando explicar algumas das candentes questões sobre democratização, viabilidade e estabilidade de determinadas conformações institucionais. Questões como os poderes do Executivo, sistemas partidários e desenvolvimento econômico passaram a ganhar relevância na compreensão dos sistemas de governo em perspectiva comparada, tudo isso na tentativa de compreender os fatores que produzem rupturas e quais são mais favoráveis à democracia.

Para Mainwaring⁹⁷⁹, dois fatores são determinantes para a viabilidade ou não de uma democracia: sistema de governo e sistema partidário. Tal autor não discorda de Linz no sentido de que o sistema presidencial, comparado com um sistema parlamentar, é menos favorável a uma democracia estável, salientando que tais dificuldades se acentuam exponencialmente em sistemas multipartidários. Ou seja, o multipartidarismo acentua os aspectos deletérios do sistema presidencial para o processamento de crises. Isso decorreria da dificuldade em se montarem coalizões no presidencialismo, algo problemático diante da tendência de tais sistemas presidenciais em gerar governos minoritários. A dificuldade para acordos, a natureza minoritária e o mandato fixo incentivariam imobilismos decisórios, problemas de governabilidade, conflitos entre o Executivo e o Legislativo, além de rupturas institucionais.

O diagnóstico de Mainwaring aponta no sentido de que os sistemas presidenciais talvez demonstrem suas falhas em momentos de crise, diante de sua rigidez ante a ausência de mecanismos ordinários de remoção do presidente⁹⁸⁰, sendo precisamente este o contexto em que se operam golpes no presidencialismo. O parlamentarismo seria mais viável por

⁹⁷⁸ Cf. ELGIE (2005).

⁹⁷⁹ Cf. MAINWARING (1993b).

⁹⁸⁰ Por conta do mandato fixo, a Presidência não é negociável. Nesse contexto, observando que alguns países exigem somente maioria simples em turno único para sagrar algum dos candidatos como vencedor, há uma lógica, tal qual na exposição de Linz, no sentido de que o “vencedor leva tudo”, tendo em vista que os derrotados no pleito, por uma distância não tão grande, somente poderão novamente postular a Presidência nas próximas eleições. A conclusão é que, se há muito em jogo, existem incentivos para golpes. O argumento de Mainwaring segue exatamente a mesma linha de Linz neste ponto. Cf. MAINWARING (1993b).

possuir mecanismos para lidar com a perda de apoio, algo que não se afiguraria como possível no presidencialismo diante da estabilidade do mandato, uma estabilidade temporal que, para Mainwaring, gera um paradoxo, produzindo instabilidade em casos de crise e não possibilitando a permanência do presidente caso goze de ampla maioria e popularidade.

Como se nota, tais argumentos e os fatores considerados – separação dos Poderes e o conflito, a partir de uma legitimação dual – são muito similares aos de Linz. Em ambos os textos, a legitimação dual, a independência entre os Poderes, pode gerar crises, a escalada de hostilidades e antagonismos, mas não um governo de moderação e estabilidade. Outro ponto salientado é que, por conta do próprio sistema eleitoral, que produz governos minoritários, há uma tendência no presidencialismo em produzir Executivos fracos, sem efetividade. Com isso, para Mainwaring o presidencialismo só se mostra funcional diante de um cenário específico: bipartidarismo, partidos indisciplinados e baixa polarização ideológica. Ou seja, um cenário basicamente de convergência ao centro do espectro político⁹⁸¹.

Mainwaring⁹⁸² conclui que o sistema presidencial é problemático e tais problemas se acentuam sobremaneira com o multipartidarismo, mas se reduzem caso o sistema seja bipartidário sem polarizações. Isso tudo em razão da tendência dos sistemas presidenciais em produzirem governos minoritários, acentuada em casos de sistemas multipartidários. Ademais, o sistema possui poucos incentivos institucionais para a formação de coalizões⁹⁸³, diversamente dos mecanismos parlamentaristas de racionalidade. Mudanças

⁹⁸¹ Nesse passo, a ideia de convergência para o centro político é crível quando há homogeneidade de preferências pela sociedade. No entanto, em sociedades heterogêneas, desiguais e dotadas de diversas assincronias, a perspectiva de convergência para o centro político, ainda que seja consideravelmente crível, é relativa. A perspectiva de Schmitt neste ponto é luminar, precisamente no sentido de que a democracia pressupõe certo grau de homogeneidade social. Cf. SCHMITT (1998). A isto caberia acrescentar que, na falta de tal homogeneidade de preferências políticas, somente um considerável grau de compromisso com a institucionalidade permitiria o pleno e estável funcionamento da democracia eleitoral.

⁹⁸² Cf. MAINWARING (1993b).

⁹⁸³ Em sua percepção, a formação de coalizões no presidencialismo e no parlamentarismo possui três diferenças fundamentais. A primeira é que no parlamentarismo os partidos são responsáveis pela montagem do gabinete e pela escolha do primeiro-ministro, enquanto no presidencialismo quem é responsável e tem competência para montar o gabinete é o próprio presidente. Assim, ainda que existam acordos, estes não possuem a mesma significação que teriam no sistema parlamentar, em razão da autonomia do presidente, menos preso aos partidos e estes a ele. A segunda é que no parlamentarismo os congressistas apoiam o governo caso sejam da base; do contrário, há o risco de queda do gabinete e eventual dissolução do Parlamento, com a convocação de eleições antecipadas. Daí porque se impõe a disciplina partidária. Já no presidencialismo, os legisladores comportam-se de maneira mais livre, havendo países com maior e outros com menor disciplina (e tal autor considera que no Brasil há pouca disciplina), a despeito de seu partido eventualmente possuir ministros no governo. A terceira é que no parlamentarismo os partidos da coalizão são corresponsáveis pelo governo, havendo comprometimento com relação às políticas, do contrário haveria a queda do gabinete; enquanto no presidencialismo, mesmo com acordos anteriores ao pleito, não são estes vinculantes para a montagem do gabinete, da mesma forma que a participação de um partido no ministério não implica sua corresponsabilidade pelos rumos do país. Cf. MAINWARING (1993b).

de um sistema para o outro, na visão de tal autor, implicam altos custos e podem não ser tão vantajosas caso o quadro partidário seja fraco, permissivo, pouco disciplinado. A redução do número de partidos, com a diminuição da magnitude de distritos, também são opções, ou mesmo cláusulas de barreira; no entanto, tais alterações não assegurariam a estabilidade em sociedades altamente polarizadas ou com alto grau de divisões estruturais.

O ponto comum de tais análises é justamente a noção de que a cisão existente entre os poderes no presidencialismo – algo decorrente da própria Separação de Poderes – em contextos de polarização, considerando-se os governos minoritários decorrentes do sistema eleitoral e as estratégias dos atores envolvidos, gestaria impasses. O sistema presidencial não possui mecanismos para o processamento de tais impasses, daí o elevado número de rupturas institucionais em sistemas presidenciais.

Cabe destacar que Sartori⁹⁸⁴ também escreveu sobre o tópico, rejeitando, em sua análise, os sistemas puros, tanto o presidencial quanto o parlamentar, por suas falhas inerentes. Pela dificuldade na transição de um sistema para o outro sem as necessárias condições institucionais, dadas por estruturas partidárias disciplinadas, sólidas e de baixa polarização, sua aposta condicional se dá em uma solução intermediária, como a francesa. Tal opção se dá precisamente para evitar a legitimação dual de poderes cindidos do presidencialismo, algo que, com seu conflito inerente, tende ao imobilismo. Isso porque em tal solução híbrida caberia ao eleitorado estabelecer ou os poderes imperiais de um presidente majoritário ou uma diarquia, no caso de coabitação. Tal cenário, em sua visão, gesta estabilidade, eficácia e flexibilidade dos dois mundos.

No entanto, deve-se destacar que, por si só, a alteração do sistema de governo não contempla mecanismos de elevação de disciplina partidária, algo fundamental se as críticas dizem respeito à governabilidade e a que sejam evitados impasses.

De qualquer modo, novos estudos sobre os sistemas de governo, e o presidencialismo em especial, e sua propensão à estabilidade ou instabilidade continuaram a ser produzidos. Na evolução do campo de estudos, Elgie⁹⁸⁵ pondera que a partir de Linz surgiram duas novas ondas de estudos sobre o presidencialismo em comparação dicotômica com o parlamentarismo, ondas que evoluíram paralelamente. Nesse sentido, Linz representaria a primeira onda; as contribuições de textos como os de Mainwaring, a segunda; enquanto a terceira seria representada pelas ideias de Tsebelis, em seu modelo teórico relativamente ao processo de tomada de decisão política.

⁹⁸⁴ Cf. SARTORI (1993).

⁹⁸⁵ Cf. ELGIE (2005).

Como anteriormente referido, Tsebelis⁹⁸⁶ analisa a estabilidade do *status quo* e o potencial de implementação de mudança de um governo considerando os desenhos institucionais e o número de *veto players* envolvidos nesse processo de tomada de decisão. Tal recorte permite analisar multidimensionalmente os diversos sistemas em suas feições, dispensando análises dicotômicas, como a comparação entre parlamentarismo e presidencialismo, por exemplo. Para o aludido autor, o desenho institucional de cada sistema – se parlamentar ou presidencial, se possui uma ou mais câmaras legislativas, se possui um bipartidarismo ou um multipartidarismo, se há ou não disciplina político-partidária – é fator fundamental na análise do potencial do governo de implementar mudanças, isto é, de conseguir ou não se afastar do *status quo*. A estabilidade do *status quo*, isto é, o imobilismo decisório é problemático, por eventualmente acarretar a instabilidade do governo, daí a relevância da capacidade do governo de conseguir se afastar do *status quo*. Nesse sentido, maiores serão as perspectivas de implementação de mudanças de determinado governo, isto é, menor será a estabilidade do *status quo*, independentemente do sistema, quanto menor for o número de *veto players* envolvidos no processo e menor for a distância entre estes em seus pontos ideais. O grau de coesão interna dos *veto players* também é relevante, tendo em vista que, se a distância programática entre os atores for elevada, mas estes não forem coesos, isto é, internamente disciplinados, ainda existe possibilidade de mudança.

Neste ponto, Tsebelis faz uma distinção entre os *veto players* partidários e os institucionais. É que, por exemplo, em um governo de coalizão, presume-se a concordância dos partidos-membros da coalizão para que determinada lei instituindo uma política pública seja aprovada. Mas tal concordância por si só não produz efeitos de mudança, havendo a necessidade de que tal maioria partidária se reproduza, com efeito, nos atores institucionais⁹⁸⁷. Ou seja, há a necessidade de que a concordância dos *veto players* partidários se reproduza nos institucionais. O número de *veto players* institucionais é definido pela Constituição, enquanto o de *veto players* partidários o é pelo sistema político-partidário e pelas coalizões montadas para governar. No argumento do autor, os sistemas

⁹⁸⁶ Cf. TSEBELIS (1995).

⁹⁸⁷ A título de exemplo, convém recordar o caso brasileiro. Constitucionalmente, os atores envolvidos no processo são atores institucionais, que no caso brasileiro seriam a Presidência da República e as duas casas do Congresso Nacional. Não se presume da leitura da Constituição Federal a necessidade de formalização de acordos entre os partidos, mas tão somente a necessidade de maiorias, simples, absolutas ou qualificadas, para que uma decisão seja tomada, algo que no contexto brasileiro pressupõe, por um imperativo lógico, a coordenação entre os partidos. E tal decisão, tomada pela maioria, em Plenário ou comissões, é imputada ao ente coletivo institucional, uma das casas do Congresso Nacional, ou a ele próprio quando lhe cabe deliberar.

parlamentaristas tendem a ter proeminência de atores partidários, enquanto nos presidencialistas destacam-se os institucionais.⁹⁸⁸

Em linhas gerais, na ótica de Tsebelis⁹⁸⁹, quanto maior o número de *veto players*, maior a distância entre estes e maior a coesão interna, mais estável será um *status quo*, sendo que, nesse contexto, menores serão as possibilidades de o governo oferecer respostas, aumentando, com isso, a instabilidade do sistema e a necessidade de substituição do governo. Isto ocorre de maneira endógena nos sistemas de natureza parlamentarista e exógena nos presidenciais⁹⁹⁰.

Diante de tais posições, algumas considerações são necessárias. É certo que existem outras contribuições diretas e reflexas sobre o tema; no entanto, as que foram mencionadas de forma mais amudada possibilitam a compreensão clara dos problemas envolvidos e dos anteparos analíticos utilizados nos diagnósticos. Há um horizonte específico da problemática: a inviabilidade do presidencialismo, algo comungado, em maior ou menor grau, por todos os posicionamentos referidos.

Basicamente, tais textos trazem o diagnóstico de que o sistema presidencial tem feições deletérias, por gerar, tendencialmente, um conflito latente e impasses entre os Poderes. Em sistemas multipartidários isto é potencializado, por sua impossibilidade, por conta do sistema eleitoral, de gerar maiorias de apoio ao presidente, havendo, além disso, poucos incentivos para a promoção de acordos e coalizões estáveis, sendo que os próprios poderes dados aos presidentes são fatores de instabilidade. Bem por isso, há quem proponha opções institucionais menos propensas a impasses, como as soluções híbridas dos sistemas mistos ou a alteração para o sistema parlamentar, ou mesmo um temperamento do sistema presidencial com institutos típicos do parlamentarismo.

⁹⁸⁸ Cf. TSEBELIS (1995). No mais, considerar a proeminência de atores partidários em sistemas parlamentares e institucionais nos sistemas presidenciais acaba, de certo modo, desconsiderando sistemas que fogem à tipologia de um presidencialismo bipartidário ou um parlamentarismo multipartidário, como os sistemas presidenciais multipartidários. Além disso, é fundamental destacar que o *veto player* não necessariamente precisa ser um partido político, podendo tratar-se de grupos de pressão, bancadas organizadas ou mesmo governadores, a depender da deliberação e de seu objeto. Assim, caso o enfoque seja em determinadas deliberações, o número de *veto players* poderá considerar outros atores que não se incluem positivamente (como um dado de direito positivo) no desenho explícito do processo de tomada de decisão. Nesse sentido, cf. AMES (2001, p. 12-18).

⁹⁸⁹ Cf. TSEBELIS (1995).

⁹⁹⁰ Nesse contexto, Tsebelis assinala que os sistemas presidenciais são mais instáveis por contar com um *veto player* a mais, caso o presidente possua poderes de ingerência na esfera legislativa. Tal observação parte das observações de Shugart e Carey, que por seu turno observam que as democracias presidenciais mais longevas, todas elas, concedem poucos poderes de ingerência legislativa para o presidente, enquanto nos países presidencialistas onde existem Executivos poderosos há, historicamente, maior número de instabilidades e rupturas. Cf. SHUGART; CAREY (1992, p. 148-158). Tal percepção, para Tsebelis, confirma seu argumento teórico no sentido de se acrescer um *veto player*, aumentando a estabilidade do *status quo* e conseqüentemente a instabilidade do sistema. Cf. TSEBELIS (1995).

A perspectiva comum a tais recortes, cada qual com sua ênfase em determinados aspectos explicativos, é a dificuldade de coordenação entre os Poderes em razão da natureza minoritária dos governos, do imobilismo gerado pela separação de Poderes em sua dinâmica operativa e das rupturas que podem emergir de tal quadro.

Como é sabido, desde a sua criação pelos federalistas, o sistema presidencial opera dentro da lógica da separação de Poderes. No entanto, o quadro partidário altera tal dinâmica. Como aponta Duverger⁹⁹¹, só há de fato separação de Poderes se o presidente não possui maioria no Legislativo, do contrário inexistem, de fato, freios e contrapesos à sua atuação, caso os partidos sejam centralizados e disciplinados. Paradoxalmente, afirma que em sistemas multipartidários a tendência é a preservação da separação dos Poderes, até porque ninguém será majoritário em tais contextos.

É interessante destacar esse ponto, tendo em vista que as posições supramencionadas, considerando a natureza minoritária dos governos, alertam para o conflito. No entanto, o conflito latente, tal qual noticiado, é a própria lógica de separação dos Poderes em sua dinâmica operativa. A separação dos Poderes não é por si só um conflito entre os Poderes⁹⁹², ainda que este seja possível e não seja incomum.

Recordemos aqui que tais exposições sobre o presidencialismo e as dificuldades envolvidas em sua operabilidade concreta, especificamente no processo de tomada de decisão, longe de apontar determinismos, sugerem tendências decorrentes de observações históricas do universo dos países que adotaram tal sistema. As variáveis institucionais são fundamentais na análise da propensão ou não de dado sistema para a estabilidade democrática. Porém, tais variáveis não bastam para explicar as rupturas e instabilidades; a própria heterogeneidade de preferências e pautas pode ser um fator complicador, a depender da estruturação social. Outras questões, como abertura democrática para a representação de determinadas pautas, momentos históricos e aspectos econômicos, podem

⁹⁹¹ Para Duverger, se há apoio da maioria ao presidente não há separação de Poderes, mas sim concentração, enquanto haverá separação se o governo for minoritário. Segundo ele, isto não acomete o parlamentarismo, visto que a maioria parlamentar é a fiadora do gabinete, havendo a coincidência de ambos como algo pressuposto. Há a possibilidade, contudo, em ambos os sistemas, de partidos controlarem casas legislativas distintas – um a câmara baixa e outro, a alta –, algo que pode ocorrer em sistemas bicamerais. Tal conflito eventual se temperará a depender do desenho constitucional, havendo uma tendência natural nos sistemas parlamentares no esvaziamento dos poderes da Câmara Alta. Nesse contexto, para Duverger o sistema estadunidense somente consegue superar tais questões pela heterogeneidade interna dos partidos. Cf. DUVERGER (1957, p. 419-428). Assim, como salientado por Duverger em estudo anteriormente referido, os sistemas nos quais os governos são minoritários são os que mais se aproximam do desenho constitucional. Cf. DUVERGER (1980).

⁹⁹² Essa é justamente a crítica feita por Limongi a tais diagnósticos. Cf. LIMONGI (2006a).

ser consideradas na assimilação de uma ruptura institucional. Contudo, isso não afasta a importância do desenho institucional para o resultado.

Nesse contexto, Przeworski e outros⁹⁹³ destacam que desenvolvimento econômico é fundamental para que democracias sejam sólidas, duráveis e estáveis. Assinalam tais autores que, em média, a estimativa de vida de uma democracia é de 8,5 anos em países cuja renda *per capita* seja inferior US\$ 1.000 anuais, subindo para 16 anos na faixa de renda de US\$ 1.000 a US\$ 2.000, 33 anos entre US\$ 2.000 e US\$ 4.000, e, por fim, de cem anos entre US\$ 4.000 e US\$ 6.000. A estimativa impõe a conclusão de que, a partir de determinado patamar de desenvolvimento, dificilmente haverá ruptura institucional. No entanto, caso esse patamar não seja tão elevado, fatores como crescimento econômico, políticas de redução de desigualdades⁹⁹⁴, se países vizinhos são democráticos, também são fundamentais para que não ocorram rupturas.

⁹⁹³ Cf. PRZEWORSKI *et al.* (1997).

⁹⁹⁴ Tal perspectiva guarda correlação com uma questão anteriormente abordada: a adesão quase que ideológica à democracia e ao mecanismo eleitoral como opção, em detrimento de outras, de processamento de dado conflito social por parte das elites políticas. A questão é que se o ponto ideal das elites políticas é muito distante, a tendência é a polarização elevada. No entanto, como pontuam Przeworski, Rivero e Xi, a democracia funciona enquanto mecanismo de processamento de conflito social se há algo em disputa, isto é, plataformas distintas, mas não tão distantes. Cf. PRZEWORSKI; RIVERO; XI (2015). Nesse sentido, por exemplo, se a desigualdade é grande, a tendência é que a distância entre os pontos ideais dos grupos prejudicados por tal distribuição de renda e os por ela beneficiados seja quase abissal. No entanto, ainda que a democracia não consiga processar integralmente tal conflito, chegando aos pontos ideais dos incumbentes, por ser um mecanismo limitado pelas estruturas de moderação, a questão é que a alternativa ao mecanismo democrático é a revolução, é o poder pela força. Assim, convém recordar as observações de Acemoglu e Robinson no sentido de que o mecanismo eleitoral, quando da universalização do sufrágio no contexto europeu, operou-se pelo perigo revolucionário, como alternativa de comprometimento de longo prazo com políticas redistributivas, sem os riscos e perdas que uma eventual revolução acarretaria. Ou seja, uma alternativa à revolução, uma conciliação de classes, que passam a aceitar uma disputa processada pelo sistema e com respostas, ainda que limitadas, dadas a partir do sistema, refletindo compromissos reformistas de longo prazo. Cf. ACEMOGLU; ROBINSON (2000). Com efeito, observadas tais questões, o que se evidencia é que a desigualdade ampla e abissal coloca em xeque a própria viabilidade do mecanismo democrático, por implicar uma disparidade muito grande de preferências, de modo que aqueles que dela se beneficiam possuem poucos incentivos para aceitar políticas de revisão estrutural. Já em sentido contrário, os que são prejudicados por tal circunscrição de desigualdade somente têm incentivos para aceitar o mecanismo democrático caso haja um comprometimento sistêmico, ainda que de longo prazo, que permita vislumbrar que a situação melhorará, isto é, que gradativamente haverá uma aproximação para o ponto ideal, deixando com isso de produzir incentivos para rupturas e revoluções. Assim, a democracia é preservada, passando a ser vista como opção adequada e menos custosa para a obtenção dos fins políticos. Por certo que esse raciocínio simplifica uma realidade muito mais complexa, além de sobrevalorar questões de estratégia, desconsiderando aspectos culturais e a própria trajetória histórica de dada realidade. No entanto, tal ótica ajuda a compreender o impacto da desigualdade na viabilidade democrática de um país a partir dos interesses e incentivos envolvidos. Por óbvio que também serve para compreender os incentivos aos detentores dos interesses protegidos em aceitar uma eventual vitória de seus opositores: saber que as reformas possíveis têm alcance limitado pelas estruturas de moderação. Isto não afasta eventuais golpes, ainda que diante de agendas tímidas de reforma. A democracia é complexa e demanda comprometimento quase ideológico com as instituições e seus limites. Nesse contexto, é fundamental a noção de força normativa da Constituição. Como salienta Hesse, é possível afirmar que, para o fortalecimento da Constituição e da institucionalidade, é necessário que os interesses políticos, as supostas necessidades emergenciais, prestem respeito à Constituição, para que, principalmente nos momentos emergenciais, ela se mostre como “força viva” capaz de proteger a vida do Estado contra as investidas do arbítrio. Cf. HESSE

O desenho institucional não tem sua influência infirmada por Przeworski e outros. Estes assinalam que a expectativa de durabilidade do presidencialismo é de cerca de 20 anos, com alguma variação a depender do cenário, enquanto o parlamentarismo dura em média 71 anos⁹⁹⁵. E isso em diferentes níveis de desenvolvimento econômico. Igualmente, o multipartidarismo aumenta as chances de ruptura do sistema presidencial, de modo que a alta fragmentação partidária é fator de complicação para a estabilidade democrática em tais sistemas que, apesar de conviverem a maior parte do tempo com governos majoritários, também são os que geram os casos de maior fragmentação. A expectativa de vida do parlamentarismo, inversamente, cai pela metade quando um partido consegue maioria sem necessidade de coalizões. Os autores afirmam, ainda, que sob o contexto de crise econômica o parlamentarismo é mais sensível, enquanto tais contextos não influenciem substancialmente as rupturas no presidencialismo, em que pese este ser mais frágil nos diversos cenários. A expectativa de vida de uma democracia presidencial cresce substancialmente caso existam níveis elevados de desenvolvimento, crescimento econômico e presença de governos majoritários. Basicamente, tal sistema sobrevive melhor quando existem instituições capazes de gerar maiorias.

Os dados trazidos em tal texto indicam que os sistemas presidenciais tendem a rupturas em condições econômicas favoráveis, em taxas mais elevadas do que os sistemas parlamentares em condições econômicas desfavoráveis. A conclusão básica é que democracias tendem a durar mais com o desenvolvimento econômico e sob sistemas parlamentares⁹⁹⁶.

Tais observações revelam que instituições importam, mas também condicionantes extrainstitucionais são fundamentais, principalmente os econômicos, na compreensão dos gargalos e problemas de um país. No entanto, o que se nota é que mesmo tais conclusões

(2009). Nesse sentido, é evidente a importância simbólica e totêmica que a Constituição, suas instituições, limites, propósitos, programas e garantias devem ter para as elites dominantes, como fundação indisputável da própria arena de disputas, como fundação indisputável da própria democracia eleitoral.

⁹⁹⁵ Cf. PRZEWORSKI *et al.* (1997). Cf. também CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH (2004).

⁹⁹⁶ Cf. PRZEWORSKI *et al.* (1997). O que se afigura interessante contemplar a partir de tais informações é que o desenho institucional tem importância, mas tanto quanto outros fatores. Uma breve digressão se faz necessária. Golpismos e rupturas não ocorreram apenas em sistemas presidenciais. Governos de exceção também se instituíram sob sistemas parlamentares. Nesse contexto, novamente impõe reiterar que o aspecto simbólico e quase ideológico que a democracia deve guardar para as elites políticas que disputam o poder também tem papel fundamental. Algo que se correlaciona com a percepção de que a democracia implica comprometimento com políticas de longo prazo, com estruturas de moderação e que, a despeito de ser limitada em sua capacidade de processamento de conflito, pode oferecer respostas. Sem esse tipo de adesão, como já dito, pouco importa o desenho institucional, valem os fatores reais de poder. E, como pontua Hesse, nos momentos emergenciais e de tensão é que a Constituição, que a institucionalidade deve dar sua demonstração de força, mas isso necessariamente pressupõe “vontade de Constituição”, ou seja, comprometimento com a institucionalidade. Cf. HESSE (2009).

não conseguem explicar peremptoriamente as razões pelas quais o presidencialismo é mais instável, ainda que explicitem as condições sob as quais o sistema presidencial tem sua viabilidade aprimorada.

No horizonte de tais diagnósticos de crise e de conflito, a ideia substancial é a de que os Poderes estão em campos opostos, encontram-se contrapostos. Com isso, em um movimento constante de afastamento permeado por choques e falta de diálogo produtivo, soluções pouco republicanas e de duvidosa constitucionalidade passam a ser utilizadas como instrumentos de superação de impasses⁹⁹⁷. Tal diagnóstico de conflito pressupõe, de certo modo, a existência de agendas distintas⁹⁹⁸ e conflitantes entre os Poderes, com o que o conflito, a ruptura e as crises decorreriam da dificuldade de coordenação de tais agendas e preferências.

Por óbvio, como já afirmado com base em Duveger⁹⁹⁹, caso a oposição controle o Congresso, o governo enfrentará profundas dificuldades, sendo que aí teremos a separação dos Poderes em um contexto dinâmico. No entanto, isso tudo em uma perspectiva abstrata, pensando-se na possibilidade de conflito. É que, concretamente, não basta à oposição obstruir as pautas do governo, inviabilizando-as; há a necessidade de propor uma agenda alternativa, prestando contas ao eleitorado¹⁰⁰⁰, justamente para que, além da própria obstrução, algum ganho eleitoral se mostre possível, permitindo que a oposição chegue à Presidência. Assim, mesmo o papel da oposição, nesse sentido construtivo, somente é possível a partir da relação entre os Poderes, de modo que a coordenação se impõe.

Ainda que o desenho institucional não seja ótimo e possa ser melhorado, é necessário frisar que tal desenho é um dado estruturante, tendo em vista que é partir dele que os agentes se coordenam internamente. Ademais, ainda que o desenho possa ser por eles alterado, a própria possibilidade de alteração pressupõe coordenação, visto que se opera a partir de instrumentos jurídico-normativos.

Dito de outro modo, as finalidades almejadas pelos agentes políticos, sejam políticas em dado sentido, sejam aparições mais ostensivas na busca de cargos mais

⁹⁹⁷ Aqui cabe novamente reiterar as recentes e pouco ortodoxas utilizações de processos de *impeachment* na América Latina. Sobre o tema, cf. PÉREZ-LINÁN (2018).

⁹⁹⁸ Nesse sentido, cf. FREITAS (2013).

⁹⁹⁹ Cf. DUVERGER (1957, p. 419-428).

¹⁰⁰⁰ Para Freitas, seja o objetivo intrínseco dos congressistas permanecer em seus cargos, seja ambicionar cargos mais elevados, ou mesmo preferências relativas ao rumo da política, há a necessidade de implementação de uma agenda para que os congressistas possam evidenciar-se aos olhos do eleitorado. Ou seja, tanto buscando cargos quanto rumos políticos, a implementação de políticas é a única maneira de alcançar tal desiderato. Cf. FREITAS (2013).

elevados, dependem primordialmente de coordenação¹⁰⁰¹, sendo que esta se opera a partir do desenho institucional, ainda que ele não seja o melhor ou o mais desejável. Há, ainda, a questão do aprendizado estratégico, como apontado por Hay e Wincott¹⁰⁰², no sentido de que a institucionalidade, a estrutura, oferece um contexto de comportamento estratégico, no qual as opções dos agentes se desenham a partir do conhecimento das estruturas e do comportamento dos demais, impondo constantes revisões sobre o realizável, o possível, o desejável. Em suma, os agentes adaptam-se ao contexto para buscar suas preferências e interesses, ainda que as estruturas institucionais de tal contexto não sejam as melhores.

As críticas ao desenho institucional e o diagnóstico de problemas relativos a seu funcionamento concreto iluminam feições que podem ser melhoradas no desempenho e na viabilidade de dado sistema presidencial. No entanto, apesar das falhas do sistema, é nele que os atores devem atuar, como de fato atuam, afinal, ainda que existam rupturas, existem também períodos de funcionamento.

Em verdade, os problemas evidenciados pelos diagnósticos de crise demonstram que, em razão de o desenho institucional se afastar do que seria ideal, crescem os custos envolvidos no processo de tomada de decisão, aumentam a energia e os recursos necessários para a mobilização e coordenação de bases e bancadas, considerando que, se o desenho favorece a fragmentação e as coalizões são efêmeras, os custos para obtenção de base são maiores do que seriam caso o número de partidos fosse menor e os compromissos, mais sólidos. De modo que a crise é um dos cenários possíveis, mas mesmo em tal cenário existe alguma forma de atuação e deliberação por parte dos Poderes constituídos, sendo a paralisia total um horizonte consideravelmente remoto.

Considerando, nesse particular, as dificuldades em gestar governos majoritários, são ilustrativas as conclusões de Cheibub, Przeworski e Saiegh¹⁰⁰³, no sentido de que governos minoritários compostos por um único partido¹⁰⁰⁴, ou seja, sem coalizões e sem maioria, ainda que aprovem menos que governos majoritários unipartidários, são

¹⁰⁰¹ Cf. FREITAS (2013).

¹⁰⁰² Cf. HAY; WINCOTT (1998).

¹⁰⁰³ Cf. CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH (2004).

¹⁰⁰⁴ Cabe aqui uma breve digressão. É que na categoria governos minoritários cabem tanto governos que possuem 5% das cadeiras quanto os que possuem 49%. Nesse sentido, as perspectivas sobre governos minoritários que apresentam sucesso parecem compreender governos que possuem uma base considerável, mas que não chega a ser majoritária, de modo que pode contar com a indisciplina dos demais partidos, com votos dissidentes para a obtenção de eventuais maiorias. É uma percepção que faz sentido pensando-se que faltam poucos votos para que o governo alcance a maioria. De qualquer forma, apontam tais autores que tal cenário é funcional em contextos de baixa polarização, ainda que um contexto de verdadeira paralisação seja pouco ocorrente mesmo em sistemas mais polarizados. Cf. CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH (2004).

estatisticamente superiores a governos de coalizão em termos de sucesso do Executivo com sua pauta. E isso tanto em sistemas parlamentares quanto em sistemas presidenciais.

Também é evidenciado em tal texto que coalizões ocorrem em ambos os sistemas, não se tratando de excepcionalidade sua ocorrência sob o sistema presidencial¹⁰⁰⁵, ainda que nele sejam menos frequentes. Ainda segundo Cheibub, Przeworski e Saiegh, sistemas parlamentares operam com uma taxa de sucesso do governo na pauta legislativa superior a sistemas presidenciais, em todos os cenários. Outra observação relevante é a de que os sistemas presidenciais são mais sujeitos a rupturas que os sistemas parlamentares; no entanto, esse aspecto tem pouca correlação com a questão das coalizões, visto que as rupturas ocorrem da mesma forma sob coalizões, sob maiorias ou minorias, ou seja, em todos os cenários¹⁰⁰⁶.

O interessante é que, diversamente do que propunha a literatura alarmista quanto à inviabilidade de coalizões no sistema presidencial, estas ocorrem em ambos os sistemas de governo. Ou seja, as coalizões são uma imposição do próprio multipartidarismo. No mais, a superioridade estatística de governos minoritários demonstra o custo envolvido na manutenção de uma coalizão de apoio. Assim, ausente uma maioria unipartidária disciplinada, é fundamental a utilização de mecanismos para coordenação da agenda e da base de apoio, em um contexto mais delicado de preferências heterogêneas.

Essa coordenação, conforme mencionam Cheibub e Limongi¹⁰⁰⁷, é operada a partir da centralização dos poderes de definição da agenda, que não é do presidente, mas sim da

¹⁰⁰⁵ A interessante observação feita é que o presidencialismo opera majoritariamente sob maiorias, mas que, apesar de menos frequentes, também existem coalizões em tal sistema (o Brasil é um claro exemplo). No entanto, é justamente o contexto partidário que gera os incentivos e a necessidade de formação de coalizões, isto é, se houver fragmentação partidária, tendencialmente haverá a formação de coalizões. A lógica haurida é a de que, independentemente do sistema, se houver a fragmentação partidária surgem incentivos para a formação de coalizões. Cf. CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH (2004).

¹⁰⁰⁶ Basicamente, o que se nota é que não é a ausência de incentivos para a formação de coalizões que inviabiliza ou atua como complicador da viabilidade do sistema presidencial. Ademais, não se trata de uma inviabilidade absoluta, tendo em vista que diversos textos sugerem alterações pontuais, reformas específicas, postulando, com vistas a melhorar a viabilidade do sistema ou mesmo a manutenção do regime democrático, coisas como redução do número de partidos, alteração de ritos eleitorais, mas isso em termos institucionais. Como visto, coisas como desenvolvimento econômico, crescimento econômico, redução de desigualdades também guardam relação com a viabilidade de dada democracia. Em suma, existem diversos ajustes que, em tese, melhorariam a viabilidade de determinado sistema, de sorte que a instabilidade, como apontado, não deriva somente de haver ou não incentivos para a formação de coalizões.

¹⁰⁰⁷ Cf. CHEIBUB; LIMONGI (2010). Nesse contexto, há um paralelo possível, feito inclusive por Cheibub e Limongi, com o sistema francês. Especificamente sobre o sistema francês, como já apontado, Elgie destaca a utilização do artigo 49-3 da Constituição de 1958, que permite ao gabinete a submissão de uma lei, ou parte dela, à aprovação pelo Parlamento, como questão de confiança. Com isso, caso não haja moção movida pela Assembleia, ou após tal moção não se forme maioria absoluta pela rejeição do texto, o governo permanece e o texto é aprovado. Com a submissão de partes do texto à questão de confiança, o governo impede alterações; ao submetê-lo na integralidade à Assembleia, é dada uma espécie de faculdade de veto, também impedindo sua alteração. Dessa forma, há necessidade de conformação de uma maioria

maioria. De modo que é possível a formação de coalizões, a coordenação da base, tendo em vista que os lados envolvidos precisam aprovar políticas. O que apontam tais autores é que os mecanismos dados ao Executivo, em termos de concentração dos poderes, não são feições que exacerbam um conflito latente; ao contrário, não dispensam maiorias, sendo mecanismos de concentração dos poderes de agenda que se prestam a garantir o sucesso do Executivo na pauta legislativa. Como a pauta depende da coordenação da maioria, a pauta é da maioria, tendo em vista que é esta que a aprova. Um dos exemplos utilizados por eles é o caso das medidas provisórias no contexto brasileiro, apontadas como um dos diversos instrumentos dados ao Executivo para impor seu poder de agenda. Assim, diversos fatores – econômicos, políticos, sociais – definem qual será o mecanismo mais adequado para determinada situação. Na leitura de Cheibub e Limongi, tais mecanismos são mais relevantes para a disciplina partidária do que outras feições institucionais, como eleições antecipadas. Isso porque a centralização acaba por condenar a indisciplina à irrelevância, pois a própria agenda é definida pelas lideranças em conjunto com o Executivo.

Diante dos fatos levados em consideração pelas diversas explicações observadas, nota-se que o presidencialismo de fato tem gerado mais rupturas e tensões democráticas que o parlamentarismo. Desse modo, a reflexão que se impõe cuida justamente da ausência de instrumentos de superação de impasses e tensões quando estes ocorrem em sistemas presidenciais. Nesse contexto, nota-se também um cenário no qual eventualmente o presidencialismo possa vir a ganhar mais viabilidade, um cenário com pouca fragmentação e instrumentos de formação de maiorias, que ostente níveis de desenvolvimento, de modo que a democracia seja vista como a melhor alternativa para o processamento dos conflitos socialmente existentes.

Ainda que não seja ideal o funcionamento do presidencialismo sob o multipartidarismo, a evidência, até mesmo pelo remoto horizonte de paralisia decisória total¹⁰⁰⁸, é de que os atores se coordenam, buscam alcançar suas finalidades operando internamente às estruturas de poder, sejam elas as melhores ou não. Não sendo as melhores, os custos envolvidos no processo se elevam em diversos sentidos, como na deliberação, nos ajustes e na coordenação.

contrária ao governo, pois abstenções e ausências são votos que o favorecem, tratando-se de um mecanismo de aprovação em bloco, de coordenação dos atores, que impõe celeridade às tramitações e permite que governos minoritários consigam governar. Cf. ELGIE (1993).

¹⁰⁰⁸ Nesse contexto, cf. CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH (2004). No mais, cabe aqui destacar, observando o caso brasileiro recente, que mesmo nos períodos de crise considerável (como nas adjacências de um processo de *impeachment*), leis continuaram a ser aprovadas. O número de atos legislativos aprovados mencionado na parte anterior do trabalho bem comprova isso.

Diante de tais diagnósticos, o que se nota é que o presidencialismo pode funcionar de forma mais estável em condições normais, ainda que com custos deliberativos mais elevados por força de seu sistema eleitoral e da ausência de mecanismos para resolução de impasses. No entanto, seus problemas se evidenciam com profunda ênfase nos momentos de crise e polarização, precisamente os momentos históricos nos quais a falta de mecanismos para a superação dos impasses e a falta de elites políticas constitucionalmente responsáveis acaba por condenar o sistema à instabilidade. Em sociedades heterogêneas as preferências são cindidas, sendo que tal conflito de preferências se reproduz de maneira mediada nas instituições. O considerável histórico de instabilidade do presidencialismo parece sugerir a dificuldade de determinadas elites em aceitar o resultado eleitoral quando as plataformas defendidas prejudicam seus interesses. Aqui novamente ganha sentido a questão dos limites da democracia enquanto mecanismo de processamento de conflito¹⁰⁰⁹. É que tais limites em sociedades heterogêneas, desiguais e polarizadas somente podem ser menos intensos – permitindo a mudança do *status quo* de acordo com os programas constitucionais, considerando os interesses representados – caso haja um sólido compromisso constitucional por parte das elites políticas, evitando que as balizas fundamentais entrem na disputa¹⁰¹⁰.

Seja como for, considerando-se que a instabilidade do sistema presidencial decorre, em parte, dessa falta de compromisso em situações de polarização, é relevante destacar que os diversos diagnósticos lançam luz sobre aspectos relevantes do sistema presidencial, permitindo a cogitação acerca de ajustes possíveis e que elevem sua viabilidade. Os diagnósticos alarmistas acabam por destacar tendências que têm condições de se concretizar em casos de crise. Realizar ou propor ajustes tendo isso em mente é agir profilaticamente, é idealizar mecanismos e instrumentos que sirvam para superar eventuais e vindouras crises políticas ou impasses, ao verificar alguns problemas de desenho institucional que podem ter impacto em casos específicos.

Nesse contexto, uma alteração pura e simples do sistema não melhora sua viabilidade, tampouco diminui seus custos deliberativos inerentes. O que aparenta ser relevante, em termos de opções, é a redução do número de atores, tendo em vista que é o próprio quadro partidário que define o contexto dinâmico da separação dos Poderes,

¹⁰⁰⁹ Cf. PRZEWORSKI; RIVERO; XI (2015).

¹⁰¹⁰ Sobre a noção de que a polarização sem que haja uma fundação comum e indisputável acarreta ruptura, cf. SCHMITT (1998).

considerando-se ainda que, quanto maior o número de atores, mais elevado será o custo de coordenação.

Assim, são fundamentais os mecanismos de centralização da agenda para fins de disciplina partidária, mas não se prestam a suprir a necessidade de compromissos programáticos sólidos, justamente para que outras condicionantes relativas à estabilidade democrática, como redução das desigualdades e desenvolvimento econômico, possam ser alcançadas, afastando apoios voláteis ou efêmeros. No mais, outros mecanismos do parlamentarismo ou inerentes a soluções híbridas, com alguma adaptação, podem ser de grande ajuda para liberar pressões e crises, evitando rupturas e crises de sistema sem perder algumas das virtudes do presidencialismo. Contudo, nenhum ajuste supre a necessidade de que as elites políticas sejam constitucionalmente responsáveis com o papel e o sentido da Constituição na regulação compromissória, e de longo prazo, de conflitos políticos.

De qualquer forma, os dados comparativos de que o presidencialismo apresenta menores taxas de sucesso que o parlamentarismo na pauta legislativa não se compatibiliza tão bem com o caso brasileiro, pelo menos no pós-1988, ainda que o aspecto da instabilidade seja relevante em boa medida para o presidencialismo brasileiro. Passemos, então, à análise desse quadro.

5.3 Presidencialismo de coalizão, ou presidencialismo à brasileira

Como mencionado, as interpretações e teorizações sobre o presidencialismo brasileiro são cindidas¹⁰¹¹. Parte dessa cisão, considerando a questão da própria cronologia da produção de tais estudos, diz respeito aos episódios de instabilidade e ruptura vividos no país no curso de sua história republicana. Com o fim da ditadura, havia considerável

¹⁰¹¹ Apontando a divisão do campo entre otimistas e pessimistas, cf. SANTOS (2002). Cf. também VICTOR (2015). Power divide o campo de outra maneira; ainda que considere os movimentos como pessimista e otimista, assinala a evolução dos estudos em termos dialéticos (tese, antítese e síntese), evidenciando três momentos em termos paralelos com o próprio sentido do termo presidencialismo de coalizão: um primeiro cuida da inviabilidade, observando fatores institucionais a partir de forte perspectiva institucionalista; um segundo observa o sistema a partir das regras internas, adaptações institucionais que nulificam as feições deletérias do presidencialismo multipartidário (considerando que talvez o otimismo tenha vindo com a mudança dos rumos políticos do país a partir de 1995); e um terceiro assinala, a partir das questões institucionais específicas, reflexões sobre questões qualitativas e sobre os custos da governabilidade. Cf. POWER (2010). Também sobre a evolução do campo, cf. MAUERBERG JÚNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Carlos; BIDERMAN, Ciro. The evolution of theories about the Brazilian multiparty presidential system. *Journal of Politic in Latin America*, Hamburg, v. 7, n. 1, p. 143-161, 2015.

pessimismo¹⁰¹² sobre a viabilidade da democracia vindoura, considerando a ausência de modificações nas questões tidas como problemáticas no presidencialismo brasileiro.

Nesse contexto, Abranches¹⁰¹³ empreendeu uma das primeiras leituras sobre o presidencialismo brasileiro, buscando justamente possibilidades de alteração a partir do diagnóstico de suas falhas, em estudo oportunizado até mesmo pelos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. É certo que anteriormente existiram outros estudos sobre o presidencialismo brasileiro; no entanto, a contribuição de Abranches em 1988 culminou, inclusive, no termo usual¹⁰¹⁴ para designar o presidencialismo à brasileira¹⁰¹⁵: presidencialismo de coalizão.

O diagnóstico de Abranches joga luz sobre a instabilidade do sistema presidencial brasileiro. No entanto, de forma diversa dos diagnósticos de inviabilidade de coalizões no sistema presidencial, o autor parte das coalizões¹⁰¹⁶, reconhece sua existência, mas questiona sua natureza e estabilidade, referindo-se a elas como o “nó górdio” do presidencialismo brasileiro.

A leitura de Abranches¹⁰¹⁷ se opera a partir de uma perspectiva comparada com o período 1946-1964, marcado por diversas crises e profunda instabilidade. Em sua análise, a heterogeneidade e desigualdade da sociedade brasileira deságuam em um pluralismo de valores e demandas contraditórias em potencial grau de conflito, de modo que demandas até então reprimidas por força da ditadura anterior passaram a ganhar voz. No entanto, tal quadro acaba por gerar frustrações ante a inércia do Estado e a dificuldade de se estabelecerem acordos com relação às prioridades, sem se mencionar a eterna insuficiência orçamentária. Trata-se de um quadro de conflito social latente, que demanda uma

¹⁰¹² Limongi ressalta que, com a reabertura democrática, as expectativas eram pessimistas, havendo uma ampla crença de que sem reformas políticas consideráveis a democracia não se consolidaria. No entanto, com a Constituinte foram mantidas algumas das principais balizas que eram motivo de questionamento: o presidencialismo, o sistema proporcional de lista aberta, o multipartidarismo, dentre tantos outros tópicos que eram tidos como problemáticos no período da Quarta República, de 1946 a 1964. Cf. LIMONGI (2006b).

¹⁰¹³ Cf. ABRANCHES (1988). Cabe destacar que antes de elaborar tal estudo icônico, Abranches já havia trabalhado com algumas de tais ideias em texto anterior. Cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique. A recuperação democrática: dilemas políticos e institucionais. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 443-462, 1985.

¹⁰¹⁴ Nesse sentido, Limongi destaca que a noção de adjetivar o presidencialismo brasileiro como de coalizão pressupõe sua natureza única, ainda mais considerando que o diagnóstico de Abranches é de problemas em tal sistema, sua instabilidade e o caráter problemático de suas coalizões. Cf. LIMONGI (2006a). De qualquer forma, tornou-se usual referir-se ao presidencialismo brasileiro como presidencialismo de coalizão.

¹⁰¹⁵ Creditando a autoria de tal termo a Abranches, cf. LIMONGI (2006a).

¹⁰¹⁶ Cf. LIMONGI (2006b). Power também menciona que Abranches foi precursor em reconhecer a existência das coalizões no presidencialismo, cf. POWER (2010). Nesse sentido, cf. também CHEIBUB; LIMONGI (2010).

¹⁰¹⁷ Cf. ABRANCHES (1988).

institucionalidade apta e eficaz a processar tal conflito em suas demandas contraditórias. Justamente aqui, no desenho institucional, reside o problema, demonstrando inconsistências das instituições para o processamento do conflito. Há, nesse contexto, o componente da própria história econômico-social do país, trazendo mazelas específicas, como uma desigualdade gritante, a que se soma um quadro institucional peculiar, por ser o país o único a conjugar o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. Trata-se de um quadro decorrente das necessidades e contradições da própria formação do país, que acaba por resultar no que é referido por Abranches como o “dilema institucional brasileiro”.

Tal dilema seria o presidencialismo de coalizão, decorrência da fragmentação político-partidária e que impõe ao Executivo a necessidade de formação de coalizões estruturadas em dois eixos, um partidário e outro regional (que decorre da influência dos governadores na política central), tendo por escopo a formação de uma maioria parlamentar que permita ao Executivo a aprovação de seus projetos.

Há, neste quadro, uma dispersão partidária e regional de ministérios entre aqueles que compõem a base do governo, podendo ser tal dispersão maior ou menor, a depender do grau de concentração da coalizão: uma coalizão mais dispersa implica maior heterogeneidade de interesses, diversamente do que ocorre com uma coalizão mais concentrada no partido do presidente. Contudo, se tal partido também for heterogêneo internamente, o resultado será idêntico ao de uma coalizão menos concentrada, com um relevante peso das autoridades que representam os grupos de poder local do próprio partido.

O ponto destacado por Abranches é que tais coalizões seriam instáveis, baseadas quase que exclusivamente na popularidade do governo e moldadas a partir de pontos que nem sempre são explícitos ou coerentes. Isso porque há necessidade da formação de coalizões amplas sob o prisma ideológico a partir de diretrizes pouco específicas. Com isso, a tendência é o surgimento de conflitos e polarizações na coalizão, que podem comprometer sua continuidade ou mesmo atentar contra a estabilidade do governo, sem que existam mecanismos para resolução de tais impasses dentro da coalizão. Assim, haverá grande dificuldade de que uma extensa coalizão permaneça estável “em períodos de crise aguda, sem um amplo apoio político-social, que ultrapasse os limites das lideranças partidárias e envolva todos os segmentos sociais politicamente organizados”.¹⁰¹⁸

¹⁰¹⁸ Cf. ABRANCHES (1988).

Segundo a perspectiva de Abranches, são necessários mecanismos de processamento do conflito interno da coalizão para promover soluções parciais entre os pontos ideais dos membros, pois no conflito interno da coalizão dois resultados são possíveis: o presidente ficará isolado, contando somente com o apoio de seu partido, ou nem com este ele poderá contar. Em ambos os casos, o presidente torna-se minoritário, com o que se gera uma deslegitimação da autoridade presidencial e conflitos entre o Executivo e o Legislativo, e pode ser produzido um quadro de imobilismo decisório, instabilidade e eventualmente a própria ruptura da ordem política.

Em linhas gerais, o diagnóstico de Abranches é o de um sistema instável. No entanto, não chega o autor a adentrar a própria questão dos partidos, se disciplinados ou indisciplinados. Apesar da leitura comparativa relativamente às coligações e coalizões, a explicação de Abranches centra-se em fatores institucionais e, mais do que isso, em sua combinação. Os fatores institucionais – representação proporcional e presidencialismo –, em conjunto com o federalismo que gera o eixo regional das lideranças, seriam os principais responsáveis pela formação do caráter instável das coalizões. De qualquer forma, em sua leitura o país careceria de instrumentos de regulação da diversidade e não de um quadro institucional diverso.

São reflexões úteis no exame do presidencialismo brasileiro, mormente por revelarem o sentimento e as análises que as feições institucionais do sistema suscitavam no contexto da Constituinte. No entanto, como já dito alhures, outras leituras tanto pessimistas quanto otimistas também foram empreendidas relativamente ao presidencialismo brasileiro. Na linha pessimista¹⁰¹⁹ sobre o desenho institucional do Brasil e seus reflexos deletérios podemos incluir Mainwaring e Ames.

A análise de Mainwaring¹⁰²⁰ sobre o presidencialismo brasileiro, oportunizada pelo plebiscito sobre o presidencialismo ocorrido em 1993, é empreendida a partir de seu conjunto de ideias sobre as dificuldades enfrentadas por uma democracia presidencial multipartidária. Nesse contexto, o autor observa que nos períodos mais democráticos no Brasil, entre 1946 e 1964 e no pós-1988, tais dificuldades se evidenciaram. Com isso, em sua leitura o multipartidarismo produz presidentes minoritários, gerando impasses e imobilismo decisório, sem que existam mecanismos para lidar com tais problemas,

¹⁰¹⁹ Power salienta que existiam diagnósticos anteriores aos de Mainwaring e Ames, já cuidando dos fatores por eles tratados para explicar as falhas e instabilidades do presidencialismo brasileiro. Cf. POWER (2010). No entanto, para os fins do presente estudo, os argumentos apontados por tais autores, em conjunto com os de Abranches, são suficientes para ilustrar os diagnósticos pessimistas sobre o sistema presidencial brasileiro.

¹⁰²⁰ Cf. MAINWARING (1993a).

considerando a própria estabilidade temporal dos mandatos presidenciais e um elemento complicador no caso brasileiro: o caráter indisciplinado dos partidos. Assim, Mainwaring afirma que se o presidente for popular, terá apoio¹⁰²¹, mas se for impopular, tendencialmente perderá apoio no próprio partido. Essa volatilidade de apoio é crucial e deletéria justamente em momentos de crise, pois medidas precisam ser tomadas, de modo que a perda de apoio obsta a própria implementação das medidas preconizadas para a superação da crise.

Nesse contexto, para Mainwaring os presidentes brasileiros muitas vezes “passam por cima” dos partidos e do Congresso¹⁰²², algo correlato ao próprio caráter antipartidário ou suprapartidário de determinadas figuras políticas brasileiras¹⁰²³, como Vargas, Quadros e mesmo Collor. Outras opções para o enfrentamento da natureza minoritária dos governos são o loteamento da administração para os aliados, a liberação de recursos aos parlamentares para distribuição em circunscrições, ou mesmo o apelo às massas, na tentativa de buscar a ruptura com eventual bloqueio imposto pelo Congresso, como feito por Vargas, Quadros e Goulart¹⁰²⁴.

Os recursos que possui o presidente, para tal autor, apesar de amplos¹⁰²⁵, não facilitam a governabilidade em um sistema partidário fragmentado, no qual o presidente é

¹⁰²¹ O exemplo utilizado por Mainwaring é o presidente José Sarney, que, diante do sucesso inicial obtido pelo Plano Cruzado, elegeu uma ampla bancada, mas, com o posterior fracasso do plano, dentre outros fatores, acabou amargando um isolamento político no final de seu mandato. Cf. MAINWARING (1993a).

¹⁰²² De acordo com Mainwaring, Vargas e Kubitschek valeram-se de agências executivas para superar eventuais bloqueios de sua pauta por parte do Congresso, evitando, com isso, um Congresso hostil, sem romper com a institucionalidade vigente, justamente pela autorização legislativa pressuposta para a criação de tais estruturas de administração executiva paralela aos canais políticos ordinários. No entanto, como bem apontado, há o possível questionamento relativo ao déficit representativo de tal abordagem tecnocrática, tendo em vista que, apesar dos pesares, o Congresso é eleito, já os burocratas que integram tais agências, não. Além disso, com a criação de inúmeras instâncias e órgãos paralelos, inegavelmente contribui-se para o inchaço da máquina administrativa. Cf. MAINWARING (1993a).

¹⁰²³ Nesse sentido, Mainwaring pontua que o personalismo da campanha acaba enfraquecendo os partidos, mas também se cuida de uma resposta ao caráter “frouxo” de tais agremiações no contexto de um presidente minoritário. Além disso, os comportamentos antipartidários e suprapartidários demonstrados por alguns candidatos e presidentes acabam por depreciar os partidos que os enfrentam, considerando-se que, apesar da ampla autonomia gozada pelo presidente, este é minoritário, de modo que há a necessidade de que deprecie aqueles que se colocam em seu caminho ou os tangencie. Na leitura de Mainwaring, essa situação contribui muito pouco para o fortalecimento dos partidos políticos, embora não se trate de um caudilhismo ínsito, como uma espécie de herança ibérica na região, mas sim uma imposição gerada a partir dos incentivos do sistema. Cf. MAINWARING (1993a).

¹⁰²⁴ Relativamente ao presidente João Goulart, Mainwaring assinala que as mobilizações de massas acabaram custando-lhe a Presidência, porque ele já se encontrava isolado e, com a organização das massas, acabou perdendo o pouco apoio que lhe restava. Nesse sentido, tal autor destaca que Goulart não contava com o apoio das alas mais radicais do PTB, pois figuras como Brizola acreditavam que ele estava sendo pouco corajoso com relação à agenda de reformas, enquanto setores do PSD acreditavam que suas reformas já estariam indo longe demais. Cf. MAINWARING (1993a).

¹⁰²⁵ Apesar de o presidente possuir formidáveis poderes, diante do próprio desenho constitucional que lhe imbuí de grande poder e autoridade, não se afasta a necessidade de maioria, uma maioria que depende da funcionalidade do sistema partidário. Ocorre, porém, que o sistema partidário é problemático, em tal

minoritário e os partidos são “gelatinosos”, indisciplinados. A observação de tal autor é a de que, desde Dutra¹⁰²⁶, todos os presidentes brasileiros foram minoritários, mas não necessariamente impopulares, de modo que a ausência de uma base estável no Congresso Nacional é o grande complicador. Trata-se de um cenário gerado, em parte, pela permissividade do sistema eleitoral, ante a ausência de uma cláusula de barreira e a presença de distritos eleitorais grandes, facilitando a obtenção de cadeiras por partidos pequenos e dificultando a obtenção de maioria. A própria sobre-representação dos Estados pequenos é vista como complicador da equação, aumentando a possibilidade de conflito em razão da existência de bases sociais distintas entre o Congresso e o presidente. Toda essa circunscrição gera um quadro que historicamente culminou em suicídio, renúncia e golpe de Estado, além da improvável situação de um presidente terminar seu mandato minoritário¹⁰²⁷. Nesse sentido, a alta rotatividade de ministros reflete a erosão da base de apoio ao presidente, sendo que a própria presença no ministério não necessariamente significa apoio. No mais, o próprio sistema presidencial seria desfavorável a coalizões¹⁰²⁸, mormente no caso brasileiro, ante a indisciplinada partidária¹⁰²⁹.

Evidentemente, trata-se de um diagnóstico alarmista, que parte de uma instabilidade causada por dois fatores específicos: sistema de governo e multipartidarismo, com o

leitura, com partidos frouxos e indisciplinados, algo revelado pelos blocos suprapartidários e pela alta infidelidade partidária, marcada por partidos ambíguos e alta migração, quase sempre para o partido que é da base do governo, demonstrando a dependência de recursos como elemento de aglutinação. Assim, a relação descamba para tratativas do governo com parlamentares individuais, até mesmo da oposição, a partir da liberação de recursos em troca de votos em questões específicas, algo deletério para a própria construção de uma agenda de políticas nacionais, além de contribuir para o inchaço da máquina pública. Cf. MAINWARING (1993a).

¹⁰²⁶ Tal se deu, como mencionado, em razão da legislação eleitoral atribuir as sobras eleitorais ao maior partido. De modo que, como o PSD foi a força majoritária em tal eleição, acabou este com a maioria das cadeiras. Posteriormente, o critério foi alterado e passou-se a utilizar a maior média, contribuindo para o quadro de fragmentação partidária. Cf. MAINWARING (1993a).

¹⁰²⁷ Mainwaring informa que Sarney, no final de seu mandato, contava com 31 votos em votações secretas, algo que dificilmente asseguraria sua permanência à frente do governo caso se tratasse de um sistema parlamentar. Cf. MAINWARING (1993a). Com relação ao isolamento e à estratégia de Sarney, demonstrando certo desespero para a obtenção de votos e apoio, cf. AMES (2001).

¹⁰²⁸ Os motivos apontados por Mainwaring são os mesmos por ele indicados em estudo anteriormente referenciado. De qualquer forma, convém destacar que para tal autor as coalizões seriam difíceis no presidencialismo por três motivos: o primeiro decorre da indivisibilidade da Presidência, com o que os ajustes se fazem de cima para baixo, partindo do presidente, com a formação do “gabinete” presidencial não a partir de negociações, mas sim das eleições apartadas para Executivo e Legislativo, o que produz uma repartição de ministérios de significação diversa da que teria em um sistema parlamentar; em segundo lugar, o presidente não depende da confiança do Legislativo, o que gera um quadro de ampla liberdade para os legisladores com baixa disciplina, além do comportamento destes também atender a um eixo regional como decorrência do federalismo e do poder de elites locais; e terceiro, pela própria ausência de corresponsabilidade existente entre os partidos aliados e o presidente. Cf. MAINWARING (1993a).

¹⁰²⁹ O quadro partidário brasileiro, nesse contexto, não suscitaria nem mesmo a própria alteração do sistema de governo, ante a ausência de um caráter programático e disciplinado dos quadros partidários. Cf. MAINWARING (1993a). Algo, inclusive, que se compatibiliza com a afirmação de Sartori sobre o quadro partidário brasileiro. Cf. SARTORI (1993).

evidente complicador da natureza indisciplinada dos partidos políticos. Por ter sido empreendida no início dos anos 1990, tal análise encontra-se na mesma guinada observada no item anterior com relação aos estudos internacionais sobre o presidencialismo, postulando sua inviabilidade para sustentar uma democracia estável diante do próprio percurso histórico. Além disso, é importante recordar que o país havia acabado de passar por um processo de *impeachment*, poucos anos após sua redemocratização. O alarmismo é justificável.

Nessa mesma ordem de ideias, apontando para os entraves da democracia brasileira, merece destaque o nuançado estudo de Ames¹⁰³⁰, levado a cabo no fim dos anos 1990, a partir principalmente da observação dos acontecimentos das décadas de 1980 e 1990 na realidade política brasileira, envolvendo questões sobre características da composição das bases eleitorais dos parlamentares, padrões de votação, liberação de convênios para municípios correlacionados com os padrões de votação dos parlamentares em seus redutos eleitorais. Para Power¹⁰³¹, dentre os diagnósticos alarmistas ou pessimistas, o de Ames é o que contém uma análise mais holística dos diversos fatores que explicariam os motivos pelos quais os presidentes brasileiros não conseguiriam governar de forma efetiva.

Na percepção de Ames, as instituições brasileiras produzem elevado número de *veto players*¹⁰³², o que dificulta a implementação de políticas de alteração do *status quo*, em razão da grande quantidade de partidos, procedimentos que permitem o bloqueio de pautas e congressistas com pouco interesse em mudanças. A base de tal problema decorre do sistema proporcional de lista aberta, que, apesar de altamente democrático, de acordo com o autor dificulta o controle dos partidos sobre seus parlamentares, havendo, no mais, pouca competição em linhas ideológicas, visto que, no geral, a disputa se dá em linhas territoriais. Esse padrão territorial de votação é analisado por Ames observando a dispersão ou concentração geográfica e a dominância e divisão dos votos de determinados redutos eleitorais, o que, em sua visão, têm implicação no comportamento dos parlamentares. É apontado que parlamentares com padrão de dominância sobre seus redutos, isto é, que dominam os votos de dada região, possuem respaldo eleitoral para divergir de eventual orientação partidária, além de maior propensão a recursos na esteira do clientelismo, tendo

¹⁰³⁰ Cf. AMES (2001).

¹⁰³¹ Cf. POWER (2010).

¹⁰³² Ames observa não somente o elevado número de partidos, mas também de atores regionais, como governadores, além de atores municipais, grupos de pressão organizados em bancadas, como a bancada ruralista, por exemplo. Cf. AMES (2001).

em vista que têm condições de clamar crédito¹⁰³³ por direcionar recursos federais, convênios e outros investimentos federais para seu reduto eleitoral¹⁰³⁴.

Todavia, Ames relata que a tendência de tal padrão é a diminuição – apesar de sua constância em algumas regiões – com um aumento da competição¹⁰³⁵. No mais, o modelo observado nos centros urbanos é de concentração geográfica com divisão entre diversos candidatos, o que, para Ames, demonstra que tais arquétipos têm correlação com aspectos demográficos, com pobreza e com a história do próprio estado relativamente à formação de suas elites políticas¹⁰³⁶, definindo os padrões de votação de seus parlamentares.

Nesse contexto, a estratégia governista é a distribuição de cargos de primeiro escalão (que além da coordenação de políticas setoriais ainda funcionam como intermediários com seus partidos) e seguintes níveis, além de recursos do orçamento e convênios federais para regiões dos congressistas que integram a base. Tal quadro, sugere Ames, acarreta o aumento do gasto público, com uma preocupação menor com a efetividade das políticas públicas e uma maior com o atendimento de interesses. Deste modo, os recursos precisam ser direcionados em montante mais elevado do que poderiam, justamente para compensar tais ineficiências¹⁰³⁷.

¹⁰³³ Esse seria um aspecto fundamental da relação. O parlamentar buscaria os recursos para obter dividendos eleitorais, ao mostrar seu trabalho para o eleitorado de seu reduto. Portanto, trata-se de toda uma estrutura clientelista para a obtenção de retornos eleitorais. Ainda que o proporcional de lista aberta não forneça grandes incentivos para a *accountability* vertical, os padrões de votação acabam determinando as formas pelas quais os parlamentares buscarão obter retornos eleitorais. Cf. AMES (2001). Essa leitura de troca de apoio por benesses locais reproduz, em certo nível, a própria estrutura analítica do argumento de Leal relativo ao caráter governista dos coronéis, que não poderiam impor às suas circunscrições o ônus de pertencer à oposição. Cf. LEAL (2012, p. 43-74).

¹⁰³⁴ Há uma complicada correlação feita pelo autor no sentido de que redutos de dominância geram maior propensão à corrupção, ainda que não a pontue em termos de generalização, mas se debruçando sobre o caso específico de um dos parlamentares envolvidos no escândalo de corrupção conhecido como caso dos “anões do orçamento”. Nesse sentido, observa o autor que um desses parlamentares possuía um padrão de votação disperso entre municípios, mas com dominância em todos. Isso evidenciaria sua dependência com relação a tais regiões e suas máquinas eleitorais, gerando incentivos para a retribuição por parte do parlamentar, com o direcionamento de recursos federais para tais localidades, em uma clara relação daquilo que é popularmente referido como clientelismo. Cf. AMES (2001).

¹⁰³⁵ A questão da competitividade em um padrão geográfico concentrado, para Ames, dificulta o ato de clamar crédito pelo encaminhamento de recursos para a região, diversamente do que ocorre com deputados dominantes. Daí porque sugere que a apelação do presidente Sarney a tais deputados com a liberação de recursos configuraria um ato de desespero, pela ausência de incentivos para que tais deputados pudessem clamar créditos pelos recursos em seus redutos, cf. AMES (2001). No entanto, cabe ponderar que, qualquer que seja o padrão, há a necessidade de que o congressista demonstre resultados, mostre “serviço”, seja em linhas clientelistas seja em linhas programáticas. Apesar da rotatividade e de eventual preferência em termos de política, o congressista precisa viabilizar-se eleitoralmente para pretender uma recondução à Câmara ou mesmo outros cargos. Cf. FREITAS (2013).

¹⁰³⁶ Nesse sentido, Ames observa os casos dos estados do Paraná, Santa Catarina, Maranhão e Bahia, verificando que cada qual possui uma história distinta relativamente ao seu processo de formação de elites, além de um perfil totalmente diverso em suas respectivas bancadas na Câmara. Cf. AMES (2001).

¹⁰³⁷ Há uma interessante observação no sentido de que, em votações específicas da Constituinte, a liberação de recursos dirigiu os rumos das votações. Ames afirma que não é possível comprar parlamentares, mas

Assim, os padrões de votação e comportamento dos parlamentares são definidos fundamentalmente pela liberação de recursos, pelo padrão de votação no reduto eleitoral e também, mas em menor grau, pela indicação das lideranças¹⁰³⁸. Segundo Ames, salvo exceções, as evidências apontam no sentido de que os deputados se importam mais com o encaminhamento de recursos para seus redutos eleitorais do que com questões amplas. O contexto de fragmentação partidária, para esse autor, geraria o caos caso os partidos fossem disciplinados. A permissividade e a indisciplina fazem com que algumas coisas sejam eventualmente aprovadas, algo que não vem sem custo, principalmente em questões estruturais e de amplitude, havendo incessantes ajustes até que alguma medida seja aprovada¹⁰³⁹, quando o é.

Os problemas diagnosticados basicamente dizem respeito ao quadro partidário, sua fragmentação e indisciplina, que consegue alguma organização pontual graças a recursos financeiros. Tais problemas decorrem do sistema eleitoral, enquanto a dependência de recursos financeiros como moeda de troca, segundo Ames, é algo que vem de longo prazo. Uma solução apontada é o fortalecimento das estruturas centrais dos partidos, precisamente para buscar coesão programática. Além disso, contribuiriam para a melhoria do quadro a adoção de turno único nas eleições majoritárias para o fortalecimento dos partidos¹⁰⁴⁰, assim como a opção do financiamento público de campanhas, que, apesar de fortalecer os partidos grandes, diminuiria os incentivos para a criação de partidos pequenos.¹⁰⁴¹

Basicamente, o que se nota pelo diagnóstico de Ames é que os problemas decorrem do número elevado de partidos e da permissividade do sistema eleitoral, que contribui para gerar partidos fracos e a propensão à dependência de recursos financeiros como

alugar seria certamente algo possível. Com relação à Constituinte, sugere ainda que a sobre-representação de determinados estados teve impacto no conteúdo das deliberações, ressaltando que, caso São Paulo gozasse de uma representação de fato proporcional a seu eleitorado, os rumos seriam diversos, por pressupor que o perfil da bancada paulista do PMDB era mais progressista. Cf. AMES (2001).

¹⁰³⁸ Quanto ao Colégio de Líderes, a percepção de Ames é que tal órgão possui somente importância relativa, por operar somente quando as coisas já se encontram bem encaminhadas e as disputas entre os partícipes situam-se em um plano unidimensional. No mais, a ideia de Ames é a de que deputados fracos eleitoralmente em seus redutos são propensos à cooperação e a seguir as linhas da liderança partidária, buscando com isso um acesso a recursos, bem como a atuação do partido na regulação de disputas intrapartidárias com outros deputados na circunscrição de tal congressista. Cf. AMES (2001).

¹⁰³⁹ O autor menciona que Fernando Henrique Cardoso havia proposto três reformas, mas que estrategicamente havia sentido em buscar em primeiro lugar uma delas: a aprovação da PEC da reeleição. Nesse sentido, nem a reeleição nem as demais reformas propostas foram aprovadas com brevidade porque, na leitura do autor, ao agir de tal forma os parlamentares buscam maximizar o retorno de seus votos; assim, ao dilatar a deliberação temporalmente obteriam compromissos de longo prazo, inalcançáveis caso as reformas fossem aprovadas de plano, pois o presidente poderia deixar de cumprir a parte que lhe incumbia por já ter conseguido os votos que buscava. Cf. AMES (2001).

¹⁰⁴⁰ Observando as leis de Duverger, em tal contexto se produziria um bipartidarismo sólido. Cf. DUVERGER (1957).

¹⁰⁴¹ Cf. AMES (2001).

condicionantes de apoio. Este apoio, por seu turno, não é tão efetivo, gerando dificuldades na aprovação da agenda do governo. Há outras variáveis, como aspectos do próprio reduto eleitoral do congressista, histórico, elementos culturais e demográficos. De qualquer forma, o caráter do sistema eleitoral acaba ditando os resultados no sistema partidário e, conseqüentemente, a operabilidade prática do sistema de governo, que favorece entraves em vez de mudanças.

Apesar de não tão próximos, os diagnósticos alarmistas possuem fatores que de certo modo dialogam. De qualquer forma, eles devem ser compreendidos a partir do horizonte em que se situavam, ainda que suas conclusões sejam úteis para iluminar problemas ainda hoje vivenciados. O antecedente histórico da experiência brasileira – precisamente o período que vai de 1946 a 1964 – evidenciava a instabilidade. No mais, tais textos foram produzidos em um contexto no qual a democracia brasileira dava seus primeiros passos após o fim da ditadura, de modo que era difícil apontar o que adviria de tal desenho institucional.

De qualquer forma, a despeito de eventuais falhas diagnosticadas o presidencialismo brasileiro deu algumas demonstrações de estabilidade¹⁰⁴² no curso do período, ainda que os desequilíbrios e conflitos latentes no sistema ainda possam eventualmente ocorrer, seja em razão do desenho institucional, demonstrando coalizões efêmeras, pouco programáticas e instáveis, seja com relação a governos presidenciais minoritários, sujeitos a embates. Evidentemente que essa estabilidade vem com alguns custos, tanto financeiros como políticos. Ainda existem questionamentos possíveis relativos à permissividade do quadro partidário, à dificuldade de conseguir apoio estável, à dificuldade em produzir mudanças no *status quo*. São questionamentos que podem ser

¹⁰⁴² Até tempos recentes o sistema vivenciou alguma estabilidade, o que não necessariamente significa que ele seja bom ou funcional e tampouco que não existam diversos outros problemas. É necessário destacar que dois processos de *impeachment* em 25 anos, além de uma série de denúncias de compra de votos, evidenciam um sistema, no mínimo, problemático. Ainda que eventualmente tais alegações sejam questionadas como pouco críveis, dentre outros questionamentos possíveis, a mera plausibilidade de sua veracidade já deve demandar observações cuidadosas com relação à dinâmica e ao funcionamento do sistema, pensando-se sobre os incentivos e causas do desenho relativamente a tais problemas. No mais, apesar de o sistema aparentemente não ter ruído como apontavam os alarmistas, isto não significa que outras opções com aparência de normalidade não tenham sido usadas. Considerar, como é possível, que o *impeachment* em tempos recentes converteu-se em um instrumento de remoção de Executivos minoritários, uma espécie de moção de desconfiança deturpada, diante da ausência dos instrumentos para remoção de governos que perderam apoio, de fato é algo que permite considerar a estabilidade do sistema presidencial brasileiro com certas reservas. Mesmo porque tal processo, quando não assentado em bases jurídicas sólidas, representa tão somente um ato de violência simbólica e institucional com certa aparência de legalidade. Recorde-se, neste particular, o mencionado estudo de Pérez-Liñán, que relaciona os fatores causais dos recentes processos de *impeachment* na América Latina: a crise econômica, a radicalização (polarização) das elites políticas e as manifestações populares, aspectos que dizem muito pouco sobre as bases jurídicas de tais processos. Cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018).

correlacionados a um sistema eleitoral que produz fragmentação partidária, comportamento ambíguo por parte das agremiações e negociação de votos em bases pouco programáticas. Além disso, em tempos recentes a instabilidade e a crise política acabaram por impor um retorno aos diagnósticos alarmistas, até mesmo porque tais diagnósticos basicamente apontavam para dificuldades operacionais e falhas que poderiam implicar rupturas nos momentos de crise¹⁰⁴³.

É uma questão de variáveis explicativas, na tentativa de justificar algumas inconsistências do sistema político nacional, sua incapacidade de produzir grandes mudanças, os embates entre os Poderes, as rupturas anteriormente vistas, a infidelidade partidária, o apoio efêmero e marcado por alguns elementos que sugerem certa venalidade. Trata-se da perene busca para uma resposta à indagação de qual seria a melhor forma de governo. Fato é que toda essa problemática busca anteparos em pontos concernentes ao desenho institucional e seu funcionamento, seja no aspecto do sistema de governo em si seja do quadro partidário, do sistema eleitoral, dentre tantas outras questões e dados que podem ser correlacionados na tentativa de compreender as dificuldades envolvidas em um regime democrático, em um presidencialismo multipartidário. É um quadro complexo, uma miríade de fatores a serem considerados, sendo natural que suscite divergências e diversas interpretações, cada qual com elementos que possuem indiscutível utilidade analítica.

Justamente por isso também existem diagnósticos mais otimistas sobre o funcionamento do presidencialismo brasileiro, evidenciando outras facetas que sugeririam sua plena operabilidade. Isto agregou aos debates sobre o presidencialismo um novo tom, tendo em vista que, tanto internacionalmente quanto nacionalmente, a percepção do fim dos anos 1980 e do início dos anos 1990 era bem clara em suas críticas ao presidencialismo multipartidário e aos poderes do Executivo. A percepção de tal corrente otimista é a de que o sistema presidencial brasileiro funciona, existindo elementos que demonstram isso. Tal visão, segundo Power¹⁰⁴⁴, opera a partir de uma perspectiva interna, que contempla alterações pontuais na institucionalidade envolvida no processo decisório, diminuindo os problemas observados pelos diagnósticos alarmistas. Assim, a partir de um duplo eixo, que

¹⁰⁴³ Nesse contexto, Limongi e Figueiredo, responsáveis por vasta produção de estudos que apontavam a viabilidade do presidencialismo brasileiro, diante do contexto de crise recente afirmaram que tal crise não decorreria de causas institucionais, salientando outros fatores, como os atores, as estratégias e o contexto. Com isso, concluíram que as instituições (e seu desenho) importam, mas não são as únicas determinantes. Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (2017).

¹⁰⁴⁴ Power destaca o papel precursor, dentre tantos estudos que poderiam ser considerados sobre a viabilidade do sistema, das contribuições de Figueiredo e Limongi, no curso de diversos estudos publicados por tais autores, conjunta e individualmente, na metade final da década de 1990. Cf. POWER (2010).

engloba os poderes do Executivo bem como a centralização do processo decisório nas lideranças, a viabilidade do presidencialismo brasileiro no pós-1988 se justificaria.

Essa viabilidade se confirmaria tanto pela elevada disciplina partidária observável nas votações nominais quanto pelos números relativos aos projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo. Note-se que tal visão otimista em nenhum momento sugere que o sistema brasileiro não possui problemas; na realidade, ela somente assinala que o diagnóstico alarmista afirmando a inviabilidade do sistema não se conforma à realidade. Desse modo, a partir de tal visão é possível afirmar que, se existem problemas – e estes não são negados, até mesmo pelo direcionamento epistêmico dos estudos¹⁰⁴⁵ –, eles não decorrem das feições do sistema nem dos dados revelados por sua produção legislativa, fatores que demonstram sua plena operabilidade, que em nada fica a dever às democracias estáveis e já consolidadas.

Um dos importantes aspectos da corrente otimista é o questionamento, a partir dos dados relativos à produção legislativa do sistema presidencial brasileiro no pós-1988, dos diagnósticos alarmistas, principalmente no que diz respeito aos poucos incentivos dados pelo sistema presidencial para a formação de coalizões em casos de multipartidarismo¹⁰⁴⁶. Não que os diagnósticos pessimistas não encontrassem bases históricas que lhes dessem sentido¹⁰⁴⁷; ao contrário, a própria experiência institucional brasileira anterior lhes dava razão para observar com reservas o sistema de governo e o sistema eleitoral que se desenhavam na Constituinte. No entanto, alguns fatores acabaram por demonstrar, a partir

¹⁰⁴⁵ Vale recordar que tais estudos consideram componentes positivos, de teoria positiva, de descrição e explicação concreta a partir de uma visão institucional, e não de conceitos normativos sobre um sistema idealizado. Algo relativo, até mesmo considerando que apontar inconsistências é algo que parte de pressupostos normativos, isto é, de juízos de valor, diante de dado plano, como, por exemplo, de que um sistema com menos entraves é melhor. Nesse sentido, cf. MELO (2005). Assim, há uma carga normativa nos diagnósticos de inviabilidade a partir de um conceito ideal de democracia, de sua funcionalidade. Não que isso não ocorra nos diagnósticos de viabilidade. Apesar de cuidarem de descrições, tais estudos partem de definições de democracia, ainda que minimalistas, que se agregam a uma visão liberal de direitos políticos. Ainda que seja questionável se tal abordagem por si só configuraria alguma forma de juízo de valor, a própria seleção do problema de pesquisa evidencia uma lógica de preferência que, em última instância, não é neutra, ainda que seja atenuada pelas questões metodológicas e pelo próprio distanciamento crítico da investigação de cunho científico. Em suma, juízos de valor sempre estarão presentes, ainda que de forma implícita e ainda que em planos analíticos mais abstratos.

¹⁰⁴⁶ Nesse sentido, Limongi assevera que, apesar de textos que seguiram os caminhos de Linz concluírem pela inviabilidade de produção de coalizões em sistemas presidenciais, não foi o que se viu no caso brasileiro. Algo revelado até mesmo pelo termo utilizado por Abranches para se referir a tal sistema, ainda que em termos alarmistas e apontando as falhas das coalizões, porém reconhecendo inequivocamente sua existência. Cf. LIMONGI (2006b).

¹⁰⁴⁷ O apontamento, inclusive, é que Abranches reflete a partir de bases institucionais distintas, vislumbrando as possibilidades deletérias tendo em mente a experiência do período 1946-1964. Ou seja, até mesmo pela cronologia, não considera aspectos fundamentais que foram alterados pela Constituição de 1988, diferenciando os dois períodos. Nesse sentido, cf. LIMONGI (2006a).

das votações nominais do Congresso, um funcionamento distinto do que se observara no período da Quarta República brasileira, de 1946 a 1964.

Como dito, as interpretações tidas como otimistas têm início em meados da década de 1990¹⁰⁴⁸. Não que isso tenha encerrado o debate, afinal, a própria contribuição de Ames data do final de tal década. No entanto, com novas questões, novos panoramas e novas explicações, o debate sobre o sistema presidencial brasileiro ganhou novos rumos. Diversos foram os autores que contribuíram com tal linha; no entanto, o foco será dado a alguns dos principais pontos observados para justificar a viabilidade do sistema presidencial.

O ponto relevante, como dito, é o diagnóstico comparativo a partir da experiência democrática anterior. É que, apesar de o desenho institucional a partir da Constituição de 1988 manter elementos macroinstitucionais similares aos do período 1946-1964 – representação proporcional com lista aberta, multipartidarismo, bicameralismo, sistema presidencial –, existem peculiaridades institucionais em questões específicas que acabaram por gerar resultados diversos. Tais aspectos específicos deram novo tom ao sistema partidário, ao comportamento parlamentar e, conseqüentemente, à dinâmica da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Diversamente do período anterior, no pós-1988, observando-se as votações nominais no Congresso, passou-se a notar um quadro de elevada disciplina partidária, com verdadeira dominância da pauta legislativa pelo Executivo, que passou a obter considerável sucesso em suas propostas¹⁰⁴⁹. No período posterior a 1988, a taxa de dominância do Executivo (percentual calculado considerando-se, do total de leis aprovadas no período, quais partiram do Executivo) foi, em média, de 85,6%¹⁰⁵⁰, com alguns períodos menores e superando a casa dos 90% em outros, como nos mandatos de Lula e Itamar. De todos os projetos enviados pelo Executivo, observou-se uma taxa de sucesso, isto é, de aprovação de suas iniciativas no Legislativo, da ordem de 70%¹⁰⁵¹.

¹⁰⁴⁸ Como dito, Power considera que talvez o otimismo tenha vindo com as próprias mudanças dos rumos políticos do país a partir de 1995, coincidindo, em sua leitura, com a gestão de Cardoso, que ele considera exitosa. Cf. POWER (2010).

¹⁰⁴⁹ Segundo Limongi, as taxas de sucesso do Executivo brasileiro não o distanciam de dados coletados em outras democracias tidas como consolidadas. Cf. LIMONGI (2006a, 2006b).

¹⁰⁵⁰ Não há relevante alteração dos dados relativos à dominância no período. Os números apresentados por Limongi e Figueiredo em 1998, por Limongi em 2006, por Marcondes atualizando a apuração até 2011 e por Pereira até 2016 não demonstram outra coisa que não a elevada e considerável dominância do Executivo sobre a pauta legislativa, superando com folga 80% durante todo o período. Cf. FREITAS (2013); LIMONGI (2006a); LIMONGI; FIGUEIREDO (1998); PEREIRA (2017).

¹⁰⁵¹ Segundo Limongi, Collor e Itamar aprovaram menos que os demais presidentes do período, obtendo taxas de sucesso de 65% e 66%, respectivamente. No primeiro mandato de Cardoso, a taxa de sucesso foi

Nesse contexto, a disciplina partidária nas votações nominais foi de quase 90% no período¹⁰⁵², tanto na Câmara quanto no Senado¹⁰⁵³, algo que gera previsibilidade com relação ao resultado de eventuais votações a partir do encaminhamento da posição do governo e das lideranças, havendo um consistente apoio observado em linhas partidárias¹⁰⁵⁴.

Em comparação com os dados disponíveis do período 1946-1964, observa-se que em tal período a dominância foi de 38,5% e o sucesso, de 29,5%. Vargas foi quem obteve maior sucesso em tal arena no período, possuindo uma taxa de sucesso de 45% e uma dominância de quase 43%, a despeito de sua coalizão corresponder a praticamente 90% dos assentos da legislatura.¹⁰⁵⁵

Trata-se de uma grande mudança de horizontes promovida por tais estudos. A dinâmica das relações, a partir de tais dados, demonstra uma mudança da “água para o vinho”¹⁰⁵⁶. A justificativa básica para que tal alteração tenha-se operado é a mudança das bases institucionais nas quais se operavam as relações entre Executivo e Legislativo¹⁰⁵⁷ em dois eixos significativos anteriormente mencionados: a manutenção, pela Constituição de 1988, dos poderes presidenciais produzidos pela ditadura¹⁰⁵⁸, algo que não existia em tais termos no período 1946-1964¹⁰⁵⁹; e a centralização dos trabalhos do Legislativo nas

de 73% e no segundo, de 70,4%, enquanto no primeiro mandato de Lula a taxa foi de 79,8%. Pereira apresenta números mais elevados para os períodos de Cardoso e Lula, com os mandatos de Cardoso apresentando taxas de 92,04% e 87,24%, respectivamente, e os mandatos de Lula 87,98% e 84,75%. No entanto, salienta Pereira que tal média cai nos mandatos de Dilma, apresentando valores de 71,95% e 62,31% respectivamente. Apesar das divergências de valores, nota-se considerável margem de sucesso, ainda que tal margem ostente certa virtualidade no caso governo Dilma, considerando que ela sequer conseguiu contar com apoio superior a um terço dos parlamentares por ocasião do *impeachment*, e o mesmo poderia ser dito com relação ao período de Collor. Cf. LIMONGI (2006a, 2006b); Cf. ainda PEREIRA (2017).

¹⁰⁵² Cf. LIMONGI (2006a). Cf. também LIMONGI; FIGUEIREDO (1998).

¹⁰⁵³ Freitas informa que no período de 1988 a 2010 a disciplina partidária foi, em média, de 83% no Senado e de 92% na Câmara. Cf. FREITAS (2013).

¹⁰⁵⁴ Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998). Cf. ainda FIGUEIREDO; LIMONGI (2000).

¹⁰⁵⁵ Nesse sentido, cf. LIMONGI (2006a, 2006b).

¹⁰⁵⁶ Cf. LIMONGI (2006a).

¹⁰⁵⁷ Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998).

¹⁰⁵⁸ A evolução das competências do Executivo foi tema abordado em outra parte do trabalho. Como apontado, tratou-se de um movimento constante que se acentuou nos hiatos democráticos vividos no país, tendo sido, contudo, mantido em suas diversas balizas pela Constituição de 1988, que conservou a iniciativa privativa em diversas matérias, a possibilidade de apresentação de propostas de emendas constitucionais, de edição de medidas provisórias, de pedidos de urgência nas deliberações, dentre outros. Isso, apesar de, desde seus primeiros momentos, o presidente brasileiro formalmente gozar de mais poderes que o estadunidense, justamente pela possibilidade de iniciar diretamente o processo legislativo. Sobre a evolução das competências do Executivo, cf. BEÇAK (2005). Cf. também BARROS (1987).

¹⁰⁵⁹ Cabe aqui recordar que a Constituição de 1946 vedava inclusive a possibilidade de legislação delegada (havendo tal possibilidade somente no breve intervalo da experiência parlamentarista de 1961 a 1963), com o que os poderes do Executivo em tal período destoam dos possuídos pelo presidente nas bases institucionais do texto de 1988.

lideranças, em razão das regras do processo decisório, tornando os partidos as unidades da legislatura e não os parlamentares individualmente considerados¹⁰⁶⁰.

Com relação aos poderes concentrados no Executivo pela Constituição de 1988, mantendo a tradição institucional de um Executivo poderoso herdada da ditadura, a questão é enfrentada por tal corrente de pensamento não como uma usurpação por parte do governo, mas como uma opção realizada pela Assembleia Constituinte. Algo que torna o presidente um “legislador”, mas um consideravelmente importante, diante de suas competências privativas para iniciar a legislação.¹⁰⁶¹

Portanto, o presidente é um legislador e elabora políticas, tal qual um primeiro-ministro¹⁰⁶². Os poderes legislativos do Executivo fornecem instrumentos para definir a agenda, dando o tom sobre o que e quando o Legislativo deliberará, cuidando-se, segundo tais análises, de mecanismos que induzem à cooperação. O exemplo característico é o das medidas provisórias, tendo em vista que desde logo já alteram o *status quo*, além de se submeterem a ritos diferenciados, não se tratando, assim, de armas em um conflito entre Poderes, mesmo porque dependem de aprovação pela maioria do Legislativo¹⁰⁶³.

Assim, não há para tal corrente a necessária relação entre muitos poderes que conduziriam a impasses e contraposição ao cenário de poucos poderes do presidente e incentivos à cooperação, como enxergavam alguns autores¹⁰⁶⁴. Isso tendo em vista que os poderes, tanto legislativos quanto administrativos, relativos ao controle sobre a máquina pública e sobre nomeações de cargos de diversos escalões, são ferramentas dadas ao

¹⁰⁶⁰ Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998).

¹⁰⁶¹ Cf. LIMONGI (2006a).

¹⁰⁶² Limongi e Figueiredo informam que a lógica dominante nas análises era essa perspectiva segundo a qual no sistema presidencial não é dada ao Executivo a possibilidade de elaboração de políticas, mas tão somente a possibilidade de veto. Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998).

¹⁰⁶³ O argumento de Limongi e Figueiredo é no sentido de que as medidas provisórias, por alterarem desde logo o *status quo*, acabam por induzir os parlamentares à cooperação, cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998). Apesar de escreverem tal texto anteriormente à alteração do regime jurídico das medidas provisórias pela Emenda constitucional nº 32 – uma evidente reação legislativa às sucessivas reedições de medidas provisórias –, em termos gerais a lógica do argumento em seus termos substantivos permanece intacta.

¹⁰⁶⁴ Diversos autores sustentavam que presidentes fortes possuíam poucos incentivos para buscar a cooperação com o Legislativo; Figueiredo e Limongi mencionam as contribuições de Shugart e Carey em tal sentido. Mas, de certo modo, a ideia de impossibilidade de cooperação remonta ao cenário de impasse e imobilismo trabalhado por Linz, diante da perspectiva de uma legitimação dual. Nesse contexto, alguns dos aspectos pontuados por Linz remontam à ideia de segredo eficiente do parlamentarismo trabalhada por Bagehot, no sentido de que a eficiência do parlamentarismo resultaria da ausência de separação entre os poderes Executivo e Legislativo. Cf. FIGUEIREDO; LIMONGI (2000). Cf. também LIMONGI (2006a).

Executivo que induzem os parlamentares à cooperação, conduzindo o Executivo à dominância da pauta e ao sucesso de suas iniciativas¹⁰⁶⁵.

Já com relação ao aspecto da centralização dos poderes nas lideranças, a questão fundamental diz respeito à necessidade de coordenação para que, organizados em bloco, os parlamentares consigam algo que individualmente não alcançariam¹⁰⁶⁶. É que as bancadas resolvem uma questão de coordenação de comportamento coletivo, de modo que tanto o apoio quanto sua eventual retirada devem ser factíveis, isto é, devem ser entregues ou retirados em bloco. Com isso, o comportamento coeso sob a coordenação da liderança dá considerável peso na negociação com o Executivo. Dessa forma, a liderança cuida dessa interlocução com o governo, precisamente por seu controle sobre os votos em bloco, negociando, com isso, benesses, cargos, prestígio, direcionamento de determinadas políticas, dentre tantas outras coisas¹⁰⁶⁷, justamente por indicar posições nos encaminhamentos de votações que são seguidas pelos parlamentares.

Assim, é pouco recompensatório o comportamento individual do parlamentar em contradição com a bancada, até mesmo pelos poderes regimentalmente dados aos líderes, como a indicação dos membros da bancada que integrarão comissões, dentre outros aspectos na própria condução das votações. Tais pontos concedem às lideranças alto poder sobre o resultado da deliberação, considerando a centralização e a importância dos trabalhos nas mãos de relatores¹⁰⁶⁸, que por seu turno são designados pelos presidentes das comissões, que por sua vez refletem a proporcionalidade das bancadas. Assim, a chance de

¹⁰⁶⁵ Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998). Tais autores indicam que considerar o Executivo como frágil na relação com o Legislativo ignora o fato de que a “caneta” que concede as benesses que os parlamentares buscam, como cargos para seus aliados, é a mesma que as denega. No entanto, é crível considerar que o Executivo tem o desejo de estabelecer uma relação de apoio de longo prazo, com o que, eventualmente, alguma defeção por parte dos aliados acabará, nessa suposição, sendo tolerada.

¹⁰⁶⁶ Tanto Ames quanto Figueiredo e Limongi, apesar de suas visões distintas sobre o presidencialismo brasileiro, apontam para o papel de partidos políticos como os agentes necessários para a resolução desse problema de ação coletiva, ou seja, como eixo fundamental para a coordenação de ações individuais, ainda que Ames apresente diversas críticas aos partidos e seu funcionamento na realidade brasileira. Cf. FIGUEIREDO; LIMONGI (2000). Cf. AMES (2001). De forma similar, destacando que somente é possível a influência real dos indivíduos na vontade política do Estado quanto estes se agrupam em partidos segundo suas afinidades políticas, cf. KELSEN (2001, p. 35-44).

¹⁰⁶⁷ Nesse sentido, cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998).

¹⁰⁶⁸ Cf. FREITAS (2013). Rodrigues e Zauli destacam a declaração de Nelson Jobim, ministro da Justiça do governo de Cardoso, no sentido de que, quando possível, o nome do relator do tema na comissão já é definido no próprio ministério. Cf. ZAULI, Eduardo Meira; RODRIGUES, Marta M. Assumpção. De José Sarney a Fernando Henrique Cardoso: relação Executivo-Legislativo e política de Saúde no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, DF, n. 25, p. 183-211, jun./dez. 2002. Cf. também RODRIGUES, Marta M. Assumpção; ZAULI, Eduardo Meira. Presidentes e Congresso Nacional no processo decisório da política de Saúde no Brasil democrático (1985-1998). *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 387-429, 2002.

uma emenda individual ou mesmo um projeto serem aprovados são questões que também têm a influência da liderança.

Nesse sentido, na leitura de tal corrente as regras do processo decisório adotadas posteriormente à Constituição de 1988 favorecem as lideranças, que se tornam as unidades de estruturação do processo legislativo na coordenação de suas bancadas, que são as unidades da legislatura¹⁰⁶⁹. Com isso, as votações nominais, que configuram o universo amostral das conclusões suprarreferidas, revelam elevada disciplina. Um interessante universo, por cruzar os dados do encaminhamento de posição por parte das lideranças com os votos individuais dos parlamentares, ainda que não seja imune a críticas¹⁰⁷⁰.

Além disso, nas deliberações realizadas pelo Legislativo normalmente existem duas posições em disputa: a do governo e a da oposição, de modo que não resta muito espaço para individualismos sem coordenação ampla e que possam produzir real influência¹⁰⁷¹. Nesse contexto, indicam tais estudos que os incentivos do sistema eleitoral para fragmentação e individualismos por parte dos parlamentares acabam sendo desmontados pelos procedimentos decisórios no Poder Legislativo. Isso não afasta o fato de que os presidentes serão minoritários¹⁰⁷²; apenas há demonstrações de que as coalizões, além de se formarem, têm apresentado relevante desempenho.

Diante de tais apontamentos, é possível sustentar que o sistema tem funcionado, afastando-se dos diagnósticos alarmistas do início dos anos 1990 bem como das leituras de inviabilidade do presidencialismo multipartidário. Desse modo, ao se observarem as votações nominais, a leitura de impasse é de difícil sustentação, tal qual a questão da indisciplina partidária no presidencialismo brasileiro. Assim, o que se evidencia é que as coalizões têm funcionado em linhas partidárias, ainda que compostas pelos mais variados partidos e dotadas de grande heterogeneidade. Isto também é problemático, tendo em vista

¹⁰⁶⁹ Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998).

¹⁰⁷⁰ Limongi e Figueiredo ressaltam que as votações nominais são um recurso estratégico, considerando que, caso haja requerimento em tal sentido (pois a regra é a votação pelo procedimento simbólico), outro somente poderá ser formulado dentro de uma hora. Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998). No entanto, é necessário destacar que tal interstício de uma hora pode ser excepcionado caso haja manifestação nesse sentido por parte do Plenário, de um décimo dos parlamentares ou de liderança que represente tal número. Com isso, não é difícil conceber a possibilidade de que a oposição se utilize de tal recurso impondo a realização de votações nominais. Com o que não se tem o interstício de uma hora como algo que coloca a coalizão e a maioria em posição absoluta, impondo à oposição o ônus de decidir se serão nominalmente decididas as proposições principais ou os destaques. Criticando as nominais como parâmetro, por refletirem somente o ponto de chegada das negociações e não tais negociações, cf. AMES (2001).

¹⁰⁷¹ Cf. FIGUEIREDO; LIMONGI (2000).

¹⁰⁷² Com relação a presidentes minoritários, Power menciona o índice de necessidade de coalizão, um indicador matemático calculado multiplicando-se o número efetivo de partidos pelo número percentual de assentos legislativos não controlados pelo partido do presidente e, posteriormente, dividindo-se o resultado por dez, para facilitar a interpretação. Assim, quanto maior for o número de tal índice, maior é a necessidade de coalizão em tal sistema. Cf. POWER (2010).

a perpetuação de alguns partidos na base de governo independentemente de quem se encontra no Executivo, revelando certa ambiguidade, dentre outras questões.

A divergência entre tais diagnósticos, como mostrada por Figueiredo e Limongi¹⁰⁷³, também se dá em razão de os diagnósticos de indisciplina terem como parâmetro as deliberações realizadas na Constituinte¹⁰⁷⁴, nas quais imperava grande individualismo. Mesmo porque, por se cuidar de uma Assembleia Constituinte, diversos partidos liberaram suas bancadas em diversos pontos, pela relevância das questões em debate, ainda que diversas outras questões tenham sido resolvidas pelas lideranças. Tratava-se de um contexto deliberativo atípico, sendo, portanto, justificável eventual indisciplina.

Evidenciar a viabilidade do sistema, bem como a disciplina que ele tem demonstrado não significa que não exista indisciplina. Muito pelo contrário, ela existe e é até aceitável que o presidente da República perca mais votações que um primeiro-ministro por não depender da confiança do Poder Legislativo¹⁰⁷⁵. No entanto, o que releva é que tais estudos apontam para a previsibilidade do plenário e a coordenação que existe entre os partidos, que são as unidades fundamentais para a formação de maiorias¹⁰⁷⁶. Com isso, além de questionar o diagnóstico de impasses, tal corrente apresenta questionamentos sobre o eixo regional, centrado nos governadores, de coordenação dos atores políticos¹⁰⁷⁷.

Outro ponto de destaque aventado por tal corrente cuida das motivações dos congressistas. Nesse sentido, ante os resultados das votações e o que se delibera no Congresso, observam os estudos que os agentes políticos no Legislativo não se interessam somente por políticas de relevância local para a obtenção de dividendos eleitorais,

¹⁰⁷³ Cf. FIGUEIREDO; LIMONGI (2000).

¹⁰⁷⁴ Como anteriormente mencionado, Ames pondera que alguns pontos nevrálgicos da Constituinte foram decididos a partir da liberação de somas em recursos orçamentários para os parlamentares que votassem favoravelmente com o governo. Um dos exemplos usados é a duração do mandato presidencial de José Sarney. Cf. AMES (2001).

¹⁰⁷⁵ Cf. LIMONGI (2006a).

¹⁰⁷⁶ Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998); cf. também LIMONGI (2006a).

¹⁰⁷⁷ Com relação ao eixo regional como um dos determinantes do comportamento parlamentar, Cheibub, Figueiredo e Limongi pontuam que tal comportamento é definido em linhas partidárias, havendo pouca influência dos governadores. Não que esta não exista, mas ela opera em linhas partidárias, justamente porque o Executivo controla os recursos orçamentários e os aspectos importantes da política, não havendo grande concorrência entre os governadores e o presidente, algo também fundamentalmente causado pela centralização dos trabalhos nas lideranças na Câmara. O dado relevante é que, caso o parlamentar de um partido governista venha de um estado controlado pela oposição, aumenta a chance dele votar em linhas governistas. Cf. CHEIBUB, José Antônio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009. Obviamente, no passado existiram governadores com ampla influência federal nas bancadas que também eram lideranças partidárias. Figuras como Brizola e Quéricia eram governadores em seus estados e lideranças partidárias em seus respectivos partidos, mormente porque almejavam alcançar a Presidência da República. Nesse sentido, Ames pontua que tais figuras tiveram influência inclusive na Constituinte, principalmente na escolha pelo sistema presidencial sobre o sistema parlamentar. Cf. AMES (2001).

demonstrando preocupações com políticas amplas¹⁰⁷⁸. Mesmo porque, seja considerando que seu interesse imediato é a reeleição seja considerando preferências relativas ao rumo de determinada política, há a necessidade de que a política dê certo para que os parlamentares possam colher os dividendos¹⁰⁷⁹. Essas hipóteses explicativas não são mutuamente excludentes.

Isso se dá por conta de não existirem agendas contraditórias entre o Executivo e o Legislativo¹⁰⁸⁰, mas uma agenda única, a agenda da coalizão. Nessa esteira, observando os dispositivos de projetos encaminhados pelo Executivo, sua tramitação e alterações, bem como a ocorrência de vetos, é apontado por Freitas¹⁰⁸¹ que são os relatores os responsáveis pela maioria dos dispositivos incluídos na tramitação de proposições legais e das alterações que são realizadas no Poder Legislativo. Assim, muito embora os projetos tramitem por inúmeras comissões, a regra é que a maioria das emendas seja realizada somente por um dos relatores.

Esse quadro tem importância inclusive no que diz respeito à atuação do Senado. Isso porque, se há coordenação em linhas partidárias e estas se reproduzem também no Senado, conseqüentemente há menor relevância ou subsistência das alterações realizadas em tal casa legislativa para os dispositivos finais¹⁰⁸². Freitas¹⁰⁸³ ainda salienta que há uma

¹⁰⁷⁸ Nesse sentido, cf. AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e aprovam os deputados brasileiros. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

¹⁰⁷⁹ A ideia nesse raciocínio é a necessidade de os parlamentares conseguirem distinguir-se perante o eleitorado; para tanto, precisam aprovar políticas. Da mesma forma, caso tenham preferências por determinados rumos para dada questão, também precisam aprovar políticas. Seja como for, a política e a deliberação são os caminhos. Explicitando tal ponto, cf. FREITAS (2013).

¹⁰⁸⁰ Nesse sentido, cf. FREITAS (2013). Limongi postula que o Legislativo não demonstra possuir agenda paralela, sequer agenda alternativa, tampouco faz questão de enfrentar a agenda do Executivo em termos de conflito, bastando, em sua visão, observar a questão dos vetos. A quantidade de vetos realizados e penderes de apreciação pelo Legislativo demonstra o desinteresse em fazer frente ao Executivo, de sorte que a perspectiva de conflito entre Poderes, conflito inerente, é pouco compatível com a prática institucional. Cf. LIMONGI (2006b). Tal percepção tem a ver com o que aponta Duverger, no sentido de que não há separação de Poderes se o Executivo tem maioria (ainda por coalizões no caso brasileiro). Cf. DUVERGER (1957, p. 419-428). Assim, o conflito só é possível se houver a separação, sendo que esta só ocorre se a base do governo é minoritária. O problema aí, observado o recente contexto de polarização no Brasil, é que o governo minoritário não logra aprovar sua agenda, seus programas, além de correr riscos relativamente a processos de *impeachment*.

¹⁰⁸¹ Dentre os dispositivos que são incluídos pelo Poder Legislativo em propostas do Executivo, as alterações implementadas pelos relatores correspondem a 83,2% do total. No mais, de 179 projetos analisados, em 129 somente um relator realizou as alterações, algo expressivo, perfazendo quase três quartos da amostra. Cf. FREITAS (2013). A ideia básica dessa autora é que, se as emendas do relator “principal” são as que importam, é sinal de que a tramitação nas demais comissões temáticas cuidam de aspectos pontuais, quando a substância da proposição, centralizada nos poderes instrutórios do relator, já foi definida pela coalizão. Recorde-se que os relatores são nomeados pelos presidentes de comissões, que os presidentes são eleitos pela maioria dos membros das comissões, cujo preenchimento segue critérios proporcionais, e que os membros são indicados pelas lideranças.

¹⁰⁸² Dentro do universo de sua pesquisa, Freitas assinala que, em termos numéricos, o Senado contribui com 18,7% dos dispositivos acrescidos no Legislativo em leis ordinárias, 15,8% dos acrescidos em leis

alternância entre projetos iniciados em ministérios controlados por dado partido e relatores nas comissões de outros partidos da coalizão. Basicamente, tais informações refletem um quadro de coordenação e com poucos incentivos para comportamentos individuais fora das linhas partidárias e dos acordos traçados pelas lideranças.

A questão da centralização dos trabalhos e dos poderes do Executivo auxilia a compreender as razões que demonstram disciplina partidária nas votações nominais, assim como o sucesso e a dominância do Executivo. Ou seja, cuidam basicamente da compreensão envolvida no comportamento dos atores legislativos. No entanto, existem outros fatores, como a própria pessoa que encarna a dignidade e os deveres do cargo de presidente, até mesmo pela própria confusão entre presidente e Presidência, de modo que quem está no exercício da Presidência também acaba tendo relevância. Seja como for, também os contextos econômico e político são importantes para definir os termos em que a relação entre o Executivo e o Legislativo se desdobrará. Justamente estes aspectos possuem profunda proeminência nos acontecimentos recentes vivenciados no país e, conseqüentemente, na crise ocorrida no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff¹⁰⁸⁴.

complementares, subindo tal participação para 30,3% com relação às medidas provisórias. Esse aumento com relação às medidas provisórias se dá porque a própria deliberação destas se opera em comissão mista, na qual a relatoria é alternada entre deputados e senadores. Se considerarmos que as unidades de coordenação são os partidos, que se demonstra elevada disciplina em linhas partidárias em ambas as casas e que o Executivo domina a pauta legislativa, é evidente que, pelo próprio desenho do sistema que coloca o Senado como casa revisora em tais projetos, suas alterações serão consideravelmente diminutas. Cf. FREITAS (2013). Em suma, em termos de volume de alterações o Senado acaba produzindo muito pouco do que de fato vira lei. Não bastasse isso, o próprio fato de que as votações se operam substantivamente em linhas partidárias já permitiria questionar a permanência de um corpo representativo das unidades federativas que não vota em tais linhas e que contribui muito pouco para o que se torna norma.

¹⁰⁸³ Cf. FREITAS (2013). Cabe apenas ponderar que a postulação de que há controle cruzado não é tão clara. É que, nos termos demonstrados em tal estudo, nota-se o fato de que alguns partidos acabam relatando proposições de outros e que há certa constância na atribuição recíproca de relatorias. Isto revela acertos entre os atores partidários, mas não necessariamente um controle cruzado de conteúdo. Por certo que é indicativo de que o conteúdo da pauta é definido pelos partidos, mas não de forma precisa e procedimental, como se tivesse densidade de procedimento claramente definido, densidade de regra, ainda que convencional, entre os membros da coalizão.

¹⁰⁸⁴ Recorde-se o apontamento de Pérez-Liñán segundo o qual os fatores causais para os recentes processos de *impeachment* vivenciados na América Latina são justamente radicalização (polarização) das elites políticas, crises econômicas e manifestações populares. Cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018). Trata-se de um diagnóstico que por certo não coloca em evidência as instituições e seu desenho para o resultado *impeachment*, ainda que destaque a existência dos mesmos fatores para os golpes de Estado ocorridos na região no século XX (muito embora tal autor não concorde com a utilização do termo golpe para se referir aos processos de *impeachment*, mas por uma questão de legitimação retórica da aceitabilidade de golpes em contextos de polarização e impopularidade). Limongi e Figueiredo, como destacado, creditam a crise recente vivida no país a causas não institucionais. Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (2017). De qualquer forma, a crise evidencia certo descompasso das instituições para processamento de conflitos nesses momentos de crise aguda, além de mostrar que, pelo aspecto estratégico dos atores e seus comportamentos, há certo déficit de compromisso institucional por parte das elites políticas envolvidas no contexto da crise. Afinal, se as instituições não tiveram relevância causal, é sinal de que a estratégia dos atores também se

Nesse contexto, Pereira¹⁰⁸⁵ informa que nos mandatos de Dilma, apesar da manutenção de alta dominância do Executivo na pauta, em valores próximos a 85%, a taxa de sucesso caiu, chegando perto de 72% no primeiro mandato e 62% no período do segundo que antecedeu o processo do *impeachment*. Da mesma forma, subiram no período os números de vetos realizados pela Presidência comparativamente com seus antecessores¹⁰⁸⁶. Além disso, houve aumento do número de medidas provisórias que suscitaram “conflitos”¹⁰⁸⁷, seja pela rejeição pelo Legislativo seja pelo veto por parte do Executivo após a tramitação no Legislativo. O apoio da coalizão também apresenta uma curvatura interessante, que demonstra considerável queda no apoio desde o primeiro mandato de FHC, mantendo-se razoavelmente estável numericamente no segundo mandato de FHC e nos dois de Lula, porém tornando a cair de forma constante durante a gestão de Dilma¹⁰⁸⁸. Os dados relativos à disciplina também sofreram queda nos mandatos de Dilma, comparativamente com os de seus antecessores¹⁰⁸⁹.

Basicamente, tais questões demonstram que o presidencialismo de coalizão não se comporta da mesma forma em todas as gestões, e a deterioração das relações entre

operou à margem do comportamento ordinário das instituições, precisamente pela polarização relativa à tipificação do crime de responsabilidade e o contexto de tramitação do processo de *impeachment* de 2016.

¹⁰⁸⁵ Cf. PEREIRA (2017).

¹⁰⁸⁶ Ressalta a autora que no período se elevou o número efetivo de partidos, aumentou a fragmentação partidária, diminuiu a coalescência (medição entre o tamanho das bancadas da base e o número de pastas controladas proporcionalmente por cada partido da coalizão) dos ministérios, além de ter crescido a rotatividade dos ministros, que permaneceram, em média, num lapso inferior de tempo à frente de suas pastas. Cf. PEREIRA (2017).

¹⁰⁸⁷ Cabe aqui ponderar que rejeições de medidas provisórias, sejam expressas ou por decurso de prazo, podem representar mais claramente conflitos. Agora, os vetos, nem tanto. Como observa Freitas, apesar de raros, há casos, inclusive, em que o Executivo veta dispositivos originários em leis de conversão de medidas provisórias. Cf. FREITAS (2013). Não que os vetos não possam representar aspectos de um conflito; é possível que assim o seja, como de fato aparenta ser o caso específico. No entanto, nem sempre é assim.

¹⁰⁸⁸ Em termos numéricos, considerando o universo de 513 deputados, Pereira informa que Cardoso inicia seu primeiro mandato com 289 deputados em sua base, encerrando com 394, e no segundo mandato, inicia com 348 e encerra com 327. Lula inicia seu primeiro mandato com 219 deputados em sua base, encerrando com 333, e em seu segundo mandato inicia com 325 e encerra com 320. Os números de encerramento dos mandatos de ambos os presidentes superam o mínimo necessário para a aprovação de emendas constitucionais. Dilma, inicia em seu primeiro mandato com 326 deputados em sua base, encerrando com 278, e no segundo inicia com 289 e encerra com 215. Evidentemente, o apoio numérico ao final do segundo mandato de Dilma revela certa virtualidade, tendo em vista que se os 215 votos tivessem sido entregues, o *impeachment* não teria sido aprovado. Na apuração de tal autora, as taxas de sucesso dos presidentes no período correspondem a 92,04% e 87,24% para os mandatos de Cardoso, respectivamente; 87,98% e 84,75% para os de Lula, respectivamente; e 71,95% e 62,31% para os de Dilma. Cf. PEREIRA (2017). Como se nota, tais fatores demonstram um decréscimo constante, tanto nos números relativos ao tamanho da base quanto nos do sucesso do Executivo.

¹⁰⁸⁹ Os dados de Pereira demonstram que a média da disciplina dos mandatos de Cardoso e de Lula foi de 88,2%, enquanto no primeiro mandato de Dilma foi de 76,9% e no segundo, de 69,4%. Cf. PEREIRA (2017). Trata-se de uma queda considerável, que evidencia o processo de erosão da base anterior ao processo de *impeachment*.

Executivo e Legislativo, que já vinham em ritmo de afastamento, acentuou-se a partir da polarizada eleição de 2014.

Em verdade, tais dados não demonstram a insuficiência dos diagnósticos “otimistas” nem suas falhas; no entanto, impõem sua assimilação com reservas, tendo em vista que outras variáveis também relevam para considerações sobre governabilidade, estabilidade democrática e disciplina partidária. Assim, essas conclusões sobre a viabilidade não podem ser universalizadas de plano, da mesma forma pela qual não devem ser rejeitados peremptoriamente aspectos do quadro alarmista, tendo em vista que os dados demonstram que o fator “quem está na Presidência” também ganha relevo e produz alteração no panorama refletido.

Deste modo, os diagnósticos otimistas, que dificilmente poderiam ser rejeitados até tempos recentes, não conseguem explicar cabalmente a crise política recente bem como a derrocada do apoio a Dilma, a despeito da estrutura formal ser a mesma dos antecessores¹⁰⁹⁰. Aparentemente, o quadro mostrou-se estável e funcional, ainda que com custos, em tempos de bonança, retornando à instabilidade caracterizada pelos diagnósticos alarmistas diante de uma crise econômica, da impopularidade de quem se encontrava na Presidência e da considerável polarização que se vivenciava até mesmo em meio às elites políticas. De qualquer forma, tomar tal quadro e a pretensa funcionalidade a partir da alteração das bases institucionais em termos dogmáticos não parece ser uma postura compatível com o desenrolar dos fatos. Assim, observando o percurso histórico do sistema e as interpretações realizadas sobre ele, ao se verificar que mesmo em tempos de crise não há de fato a total cessação das atividades legislativas, tais períodos não conseguem ser bem diagnosticados pelas médias de aprovação de medidas tomadas em termos absolutos. Nesse

¹⁰⁹⁰ É necessário considerar alguns aspectos específicos do período de Dilma Rousseff: os protestos de junho de 2013 que desgastaram os incumbentes e principalmente o governo federal; a superveniência de uma crise econômica que minou parte da base; além do fato de a estrutura social fracionada, que vinha desde a eleição, acabar por tornar a presidente altamente impopular já no princípio do segundo mandato. Há, por certo, a questão da ambição de determinadas lideranças na linha sucessória e a coalizão de oposição formada já no princípio do segundo mandato; no entanto, como se viu pelos dados apresentados anteriormente, a base foi se erodindo dia após dia desde o primeiro mandato. Ao final, houve ampla debandada e parte considerável daqueles que integravam a base de Dilma passaram para a do governo que a sucedeu, uma base que aglutinou setores que no período de Dilma eram governistas e setores que eram da oposição. Esse comportamento claramente faz recordar os apontamentos de Abranches acerca do caráter efêmero e instável das coalizões em tempos de crise aguda. Também é de se observar o fato de que os atores, mesmo tendo integrado dado governo, buscam sua dissociação com relação a ele quando o ônus de sua impopularidade supera as benesses que decorrem da qualidade de base de apoio. Disso é possível extrair uma parcela de razão tanto dos diagnósticos otimistas quanto dos pessimistas, no sentido de que em tempos de bonança há sucesso pleno, em tempos de crise e impopularidade a base tende à erosão. E mesmo tal afirmação não é peremptória, visto que o governo a suceder Dilma, apesar de sua impopularidade, da impopularidade de suas medidas, logrou mobilizar uma base para rejeitar duas denúncias que eram, em abstrato, mais graves do que aquela responsável por desencadear o processo de *impeachment*.

contexto, também o diagnóstico de impasse e ruptura mostra-se excessivamente pessimista, não dando conta de explicar os períodos de bonança.

O que daí se extrai é que a institucionalidade, da forma como molda a relação entre os atores institucionais e partidários, impõe custos ao que se delibera. Da mesma forma, os pactos que mantêm o apoio ao Executivo são frágeis, ruindo em momentos de crise e polarização. Com isso, parece pertinente assimilar parcialmente as duas linhas de diagnóstico, observando que em tempos de bonança o sistema se mostra funcional, mas que em tempos de crise econômica e política, em contextos de impopularidade e polarização, o sistema e sua institucionalidade não dão conta de processar o conflito, surgindo soluções pouco ortodoxas¹⁰⁹¹. Daí por que alguns ajustes institucionais poderiam permitir certas salvaguardas em tais contextos, ainda que nenhum ajuste supra a necessidade de um sólido compromisso constitucional por parte das elites políticas¹⁰⁹².

Seja como for, considerado o percurso dos estudos e diagnósticos sobre o presidencialismo brasileiro, é oportuno compreender melhor os motivos, ou as trocas realizadas pelo apoio dos partidos na seara legislativa, tornando mais claros alguns dos interesses e incentivos envolvidos para que os partidos participem da base do governo. Em certo sentido, são fatores que decorrem da centralização dos debates e dos poderes do Executivo, justificando, em alguma medida, as taxas de dominância e de sucesso.

5.4 Os ministérios e as emendas parlamentares ao orçamento

Ao se falar em custos de governabilidade, a ideia é pensar na conformação de um governo de base heterogênea e nos custos de gerência envolvidos. Trata-se de algo que perpassa a perda parcial da autonomia do Executivo na definição da agenda, considerando a entrada de novos atores no governo, com expectativas e interesses, o que também tem implicação na distribuição de cargos e liberação de verbas, bem como na própria delimitação das temáticas que serão colocadas em debate. Há incentivos para que os

¹⁰⁹¹ Dentre as soluções pouco ortodoxas, podem ser mencionados mais recentemente os processos de *impeachment*; mas, observando o histórico político da América Latina e do Brasil, também podem ser incluídos nesse rol de soluções pouco ortodoxas a declaração de incapacidade, o impedimento por motivos de saúde, pressões que culminaram em renúncias e suicídios, além dos próprios golpes de Estado.

¹⁰⁹² Mesmo porque, como já destacado, a Constituição tem papel fundamental na regulação dos conflitos políticos do Estado, estruturando a própria arena de disputas pelos diversos grupos sociais relativamente às estruturas de poder do Estado, além de impor limites à atuação deste e de suas instituições (e consequentemente das pautas majoritárias formadas a partir da seleção democrática de elites políticas) diante dos compromissos assumidos pela Constituição em momentos históricos específicos.

partidos permaneçam unidos em torno do governo, existem trocas nessa relação, a dominância e o sucesso nas votações nominais não surgem sem custos.

Neste particular, há um indicador proposto por Amorim Neto¹⁰⁹³ para mensurar a viabilidade de um governo de coalizão, referido como taxa de coalescência. Tal autor parte de um conceito restritivo de coalizão, salientando que não basta a presença de partidos diversos nos ministérios para que haja uma coalizão. Isso porque considera que a presença de ministros não necessariamente representa apoio dos respectivos partidos¹⁰⁹⁴. Assim, o governo de coalizão, em moldes parlamentaristas, leva em consideração o peso proporcional de bancadas dos partidos, atribuindo-lhes quotas ministeriais adequadas ao tamanho de tais bancadas. Dessa forma, será coalescente o governo que guarde proporcionalidade entre seus ministros e as bancadas dos respectivos partidos, de modo que quanto mais coalescente o gabinete, maior o apoio encontrado. Em outro giro, menor será o apoio à medida que o mandato do presidente se aproximar do fim¹⁰⁹⁵, porque os partidos buscam acesso a recursos nos ministérios, mas também buscam maximizar votos, de sorte que, conforme se aproxima o final do mandato, ganham coro os discursos opositoristas internos aos partidos, buscando se desvencilhar do governo.

¹⁰⁹³ Cf. AMORIM NETO (2000).

¹⁰⁹⁴ Essa perspectiva alinha-se com alguns dos apontamentos realizados pelos diagnósticos tidos como pessimistas. Em sentido contrário a tal afirmativa, assinalando que ela não possui grande respaldo empírico, cf. CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH (2004). Isso porque, segundo essa crítica, a percepção diz respeito fundamentalmente ao aspecto da disciplina e tais autores indicam que no presidencialismo esta existe, da mesma forma como existem as coalizões. No entanto, é necessário fazer uma ressalva com relação à universalização da ideia de que os efeitos são os mesmos com relação ao recebimento de um ministério no presidencialismo e no parlamentarismo. É que no segundo há, de fato, uma correspondência do gabinete pela condução da política. No caso brasileiro, essa correspondência não aparenta ser tão evidente; ao contrário, nota-se um comportamento ambíguo, pois, partindo da recente crise política, percebe-se que alguns dos partidos que controlavam ministérios no governo votaram favoravelmente ao *impeachment*, permanecendo no controle de pastas com o governo que sucedeu ao governo impedido. Tal ambiguidade pode ser compreendida pelos interesses existentes em permanecer no governo e obter os recursos que tal qualidade possibilita. No entanto, pensando-se pelo lado das preferências políticas, em tese, nota-se ampla diferença entre as plataformas e propostas do governo que sucedeu e do governo que foi sucedido, com o que o apoio aparenta decorrer dos benefícios que podem ser obtidos e não dos programas defendidos. Há a questão da impopularidade e da crise econômica e política; no entanto, se a política foi desastrosa, teoricamente a responsabilidade seria dos partidos que integravam a coalizão, ainda que com protagonismo do partido da presidente, mas não foi isso que se viu. Assim, assumir que o quadro partidário é funcional em termos de apoio só porque ele assim se comportou em tempos de bonança não parece ser algo crível, considerando que em momentos de instabilidade é que as instituições devem manter a solidez, preservando as instituições e as “regras do jogo”, em vez de ceder a urgências momentâneas de questionável respaldo institucional em termos substantivos.

¹⁰⁹⁵ Amorim Neto pontua que uma coalizão disciplinada não significa necessariamente uma maioria estável, considerando que virtualmente quase todos os gabinetes presidenciais representavam maiorias nominais, mas mesmo assim sempre há a luta para obtenção e mobilização de maiorias em determinadas votações. Cf. AMORIM NETO (2000). Tal apontamento vai justamente no sentido de que, a despeito de determinado partido integrar a base, ainda há barganha no âmbito da coalizão, ameaça de defecção, tentativa de obtenção de maiores e melhores recompensas. Sobre a troca de ameaças entre governo e partidos da base e os incentivos para tal possibilidade, sustentando que não necessariamente é conflito, mas sim estratégia, cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998).

Nesse contexto, como aponta Ames¹⁰⁹⁶, no início de mandatos, com o loteamento da administração entre os aliados em diversos escalões, há uma aproximação entre o presidencialismo e o parlamentarismo em termos de montagem de gabinetes, ainda que não haja a necessidade de confiança.

Contextualmente, tal quadro de gabinetes coalescentes revela um aspecto importante do exercício concreto do poder. Há uma tendência apontada para a estabilidade do governo como função positiva do loteamento proporcional dos cargos de primeiro escalão, dentre outros, em busca de apoio partidário. Por certo que ministérios não possuem pesos iguais, de modo que há disputa por postos estratégicos, postos de prestígio, com alguma amplitude orçamentária.

Isso significa que a governabilidade tem um custo, envolve trocas. Os ministérios e o loteamento da administração para obtenção de apoio parlamentar, gestando políticas públicas amplas para agradar a base aliada¹⁰⁹⁷, são reflexos dos poderes do Executivo e da concentração de poderes nas lideranças. Ou seja, são moedas em uma troca que envolve apoio à agenda definida buscando agradar os diversos pontos de vista, além de uma busca por recursos e influência, como verso e anverso de uma mesma relação.

Outra questão que entra nos debates sobre as ferramentas do Executivo para obtenção de base são as emendas ao orçamento, questão mais delicada que o loteamento da administração, seja em razão das peculiaridades de tramitação do orçamento seja das recentes alterações constitucionais operadas pelas Emendas Constitucionais n^{os} 86 de 2015 e 100 de 2019 em seu balizamento.

Simplificando a questão, existem três peças orçamentárias fundamentais que o Executivo deve remeter ao Legislativo: uma direcionando os investimentos durante toda a sua gestão, apresentada no primeiro ano do mandato e que valerá até o primeiro ano do mandato subsequente, o denominado plano plurianual; uma lei anual que define as prioridades de gasto, justamente a lei de diretrizes orçamentárias; além da própria lei orçamentária anual, que faz a previsão de receitas e ordena as despesas para o exercício financeiro subsequente, de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

As emendas parlamentares que usualmente povoam os noticiários são acrescentadas ao orçamento anual, na parte dos investimentos. Há, no entanto, uma disciplina constitucional

¹⁰⁹⁶ Cf. AMES (2001).

¹⁰⁹⁷ Afirmando que as políticas públicas são conduzidas não para atender de fato a seus objetivos, mas para conseguir contemplar os interesses de aliados, sendo, por isso mesmo, grandes e inchadas, cf. AMES (2001).

rígida relativamente ao que pode ou não ser objeto de emenda. Os parlamentares podem realizar emendas direcionando os créditos para certas atividades de determinadas regiões, sendo que tais emendas (as únicas que podem implicar aumento de despesa em projeto do Executivo) devem ser compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual, indicando os recursos que serão utilizados, oriundos de anulação de outras despesas já previstas pelo Executivo anteriormente. A Constituição veda sua aposição sobre dotações para pagamento de pessoal, dotações a serviço da dívida e dotações relativas às transferências obrigatórias entre a União e os entes federativos. Basicamente, sobre pequena parcela do orçamento têm relevância as emendas individuais¹⁰⁹⁸.

Os trabalhos orçamentários são centralizados na comissão mista do Congresso responsável pelo orçamento e seus aspectos correlatos¹⁰⁹⁹. Tal comissão, hoje em dia¹¹⁰⁰, é integrada por 40 parlamentares, sendo 30 deputados e dez senadores, que alternadamente ocupam os postos diretivos e relevantes. Além dos cargos na mesa da comissão, têm relevo os cargos de relator geral do orçamento e relatores setoriais, centralizando os trabalhos parlamentares relativos ao orçamento e suas emendas. Tais cargos e seu preenchimento decorrem de negociações parlamentares e indicação por parte das lideranças¹¹⁰¹.

As emendas, que podem ser de despesa, decorrente de apropriação ou remanejamento¹¹⁰², ou de receita, fazendo isenções e exclusão de receitas, podem ser

¹⁰⁹⁸ Pereira e Mueller apontam um baixo “custo” geral pelo apoio recebido pelo Executivo, considerando que a execução de emendas individuais compromete somente cerca de 1% a 2% das despesas orçamentárias. Cf. PEREIRA; MUELLER (2002). Já Limongi e Figueiredo, questionando a utilização das emendas individuais como “moedas de troca”, indicam que, do geral das emendas aportadas ao orçamento pelo Legislativo, as individuais correspondem a somente 17,2% do total de emendas. Cf. LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

¹⁰⁹⁹ A comissão mista de orçamento é, na leitura de Pereira e Muller, mais importante para o orçamento que o próprio Plenário. Cf. PEREIRA; MUELLER (2002).

¹¹⁰⁰ Pereira e Mueller indicam que em 1988 a comissão era integrada por 60 membros (45 deputados e 15 senadores) e em 2002, quando produziram tal estudo, a comissão era integrada por 84 membros (63 deputados e 21 senadores). Cf. PEREIRA; MUELLER (2002). No entanto, após a Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, tal comissão passou a ser composta por 40 parlamentares, sendo 30 deputados e dez senadores, em conformidade com o artigo 5º de tal resolução. Cf. BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução nº 1 de 2006-CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/Resolucao01_2006cn_-_Alt_pela_Resol_3_2015_CN.pdf. Acesso em: 25 maio 2018.

¹¹⁰¹ Nos termos dos artigos 15 e 16 da Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, cabe ao presidente da comissão (eleito por seus pares, alternadamente entre deputados e senadores) a designação dos relatores, cumprindo expressamente às lideranças partidárias a indicação dos nomes dos relatores, tanto o geral quanto os setoriais, do orçamento anual, da lei de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual. Cf. BRASIL (2006a).

¹¹⁰² Os artigos 38 e 39 da Resolução nº 1 de 2006 explicam a distinção entre tais modalidades de emendas. Segundo tais artigos, emenda de remanejamento é a que propõe acréscimos ou inclusões de dotações com

adicionadas pelos parlamentares individualmente¹¹⁰³, pelas bancadas estaduais ou mesmo pelas comissões permanentes das casas legislativas, desde que, neste último caso, sejam relativas à sua área temática. Nesse particular, a resolução do Congresso que disciplina a matéria impõe que cada parlamentar somente possa fazer 25 emendas individuais ao orçamento anual e cada bancada estadual 23 emendas, enquanto as comissões permanentes podem realizar 8 emendas, inclusive as comissões diretoras.

O relator centraliza os trabalhos e é responsável pela elaboração do relatório geral do orçamento, estabelecendo as diretrizes para a atuação dos parlamentares, dos relatores setoriais e do próprio relator geral, de modo que, por sua importância, pode ser exercida uma única vez por cada membro titular da comissão.

Os relatores também podem acrescentar emendas, mas estas, além de se submeterem a ditames mais rígidos (correção de emendas anteriores, recomposição de dotação cancelada e especificação de aspecto à luz do parecer preliminar), prestam-se a canalizar e aglutinar as demandas dirigidas pelas bancadas e pelos parlamentares individualmente, conformando-as ao orçamento. Muito embora haja uma quota financeira de antemão garantida aos parlamentares, não se afasta a necessidade de clareza técnica relativa à emenda, aos recursos correspondentes, à destinação, ao órgão que receberá, à compatibilidade com as demais questões do orçamento, dentre outras. Tais balizas podem ser utilizadas inclusive para rejeição de emendas por imposições de ordem técnica.

Há na literatura, e também no senso comum, uma correlação entre liberação de emendas e apoio parlamentar¹¹⁰⁴. No entanto, há uma dualidade de interpretações com

simultânea anulação de dotações equivalentes constantes do projeto, exceto as da reserva de contingência. Já a emenda de apropriação é a que propõe acréscimos ou inclusões de dotações com a indicação de recursos decorrentes da anulação de recursos integrantes da reserva de recursos ou de outras dotações constantes do parecer preliminar. Cf. BRASIL (2006a).

¹¹⁰³ Diante de escândalos do passado, há uma quota financeira destinada às emendas individuais, que após a Emenda Constitucional nº 86 de 2015 passou a ser de 1,2% da receita corrente líquida dividido pelo número total de parlamentares. De tal percentual, a metade é obrigatoriamente destinada para ações na área da Saúde. Limongi e Figueiredo informam que entre 1996 e 1999 o teto para as individuais era de R\$ 1 milhão e meio, passando para R\$ 2 milhões em 2000 e R\$ 2 milhões e meio em 2002. Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (2005). O balizamento rígido das emendas parlamentares, assim como uma quota-parte individual dos parlamentares explícita em termos percentuais, decorre de escândalos do passado, especificamente o dos “anões do orçamento”, no qual as figuras de relevância dentro da comissão beneficiavam seus núcleos e faziam dotações dirigidas ao benefício de um cartel de empreiteiras. Explicando superficialmente o caso dos “anões do orçamento” e buscando, a partir da taxonomia do padrão de votação de parlamentares envolvidos em tal escândalo, estabelecer uma correlação entre o padrão de votação e incentivos para políticas clientelistas, cf. AMES (2001).

¹¹⁰⁴ Como mencionado, a estrutura lógica do argumento é a mesma utilizada por Leal na explicação dos motivos que levariam os coronéis da Primeira República a serem governistas: evitar que suas circunscrições sofressem, à míngua de recursos financeiros, o ônus de ser da oposição. Cf. LEAL (2012, p. 43-74). O ponto, no entanto, é que é relevante para as regiões contar com representantes das demandas locais e capazes de incluir aquela região nos programas e recursos da União, justamente pela distância entre

relação ao tópico, com apontamentos no sentido de que a liberação de recursos funciona como contraprestação aos votos dados individualmente por parlamentares, enquanto outros sugerem que tal correlação não se opera no nível individual, mas em linhas partidárias.

Nesse contexto, assinalam Pereira e Mueller¹¹⁰⁵ que há interpretações que correlacionam coalizões multipartidárias a déficits orçamentários. Isso porque o gasto público se elevaria na medida em que se eleva o número de partidos da coalizão, considerando as ineficiências geradas na política orçamentária para atendimento dos partícipes da coalizão¹¹⁰⁶. No entanto, apontam tais autores que este não seria o caso brasileiro, pois as emendas individuais, apostas pelos parlamentares na parte de investimentos e utilizadas para fomentar apoio, acabam tendo um baixo custo orçamentário para o Executivo (1% a 2% das despesas orçamentárias relativas aos investimentos). Com isso, nessa relação, o Executivo deixa de vetar as emendas individuais, deslocando investimentos de suas prioridades para os redutos eleitorais dos parlamentares, por utilizá-las como moedas de troca.

A correlação apontada é a de que a frequência de votos favoráveis dados ao Executivo é o fator determinante para a liberação das emendas, sendo estas também liberadas na antecedência de votações importantes¹¹⁰⁷, de modo que, quanto mais emendas forem executadas, mais incentivos o parlamentar tem para votar com o governo¹¹⁰⁸. É destacada, ainda, a grande flexibilidade do Executivo nas questões orçamentárias, que pode agraciar a base em caso de votos favoráveis ou penalizar a oposição e eventuais

a União e os problemas locais, além das limitações orçamentárias dos municípios. Neste ponto, as emendas cumprem papel relevante, pela visibilidade às demandas locais; o problema, contudo, é a dependência destas em uma relação de troca não programática.

¹¹⁰⁵ Cf. PEREIRA; MUELLER (2002).

¹¹⁰⁶ Essa também é a interpretação de Ames, que sugere que no Brasil as políticas devem ser grandes e volumosas, em termos de recursos, para acomodar as pretensões distributivas da base em um sentido clientelista. Cf. AMES (2001).

¹¹⁰⁷ Tais autores apontam que durante o governo Cardoso, diante da iminente instauração de uma CPI para apurar denúncias de corrupção, foram liberadas emendas em amplo volume, conseguindo barrar a abertura de tal CPI. Os autores indicam que as emendas, em sua maior parte, são liberadas ao final do exercício fiscal, isto é, no fim do ano, quando se executam como “restos a pagar” em média dois terços das dotações aprovadas sob a rubrica de investimentos. Nesse sentido, seria em tal momento que o Executivo agraciaria os parlamentares que se mantiveram fiéis nas votações durante todo o período. Há, ainda, menção à criação, na gestão de Cardoso, de um sistema na Secretaria da Presidência para gerir os pedidos dos parlamentares e confrontá-los com os votos dados no Congresso. Tal sistema, nomeado de sistema de acompanhamento legislativo, foi criado pelo Decreto nº 1.403 de 1995. Cf. PEREIRA; MUELLER (2002).

¹¹⁰⁸ Pereira e Mueller apontam que a feição do reduto eleitoral também releva na propensão do parlamentar em votar favoravelmente ao governo, no mesmo sentido que Ames, considerando que uma base de votos concentrada regionalmente aumenta as chances de o parlamentar ser governista, beneficiando com repasses de recursos a sua circunscrição, justamente para obter retornos eleitorais. Cf. PEREIRA; MUELLER (2002). Cuidam-se de leituras em sentido distributivo e clientelista com relação à política orçamentária, segundo as quais o Executivo atuaria estrategicamente com tal ativo para a obtenção de majorias que apoiem sua agenda.

dissidentes, seja vetando as emendas no momento da elaboração do orçamento seja por contingenciamento no momento da execução. Na leitura de tais autores, trata-se de importante ferramenta para fomentar apoio e a um baixo custo para o Executivo.

Já Limongi e Figueiredo¹¹⁰⁹ contrapõem-se a tal argumento, indicando outro quadro. Em sua visão, a explicação das relações entre Executivo sob o prisma da venalidade pressupõe agendas distintas, pautas em conflito. Por mais que existam duas agendas, estas são a do governo e a da oposição e não a do Executivo em contraposição à do Legislativo. Além disso, as emendas individuais representam a menor parte do total de emendas apostas na parte de investimentos, possuindo ainda a menor taxa de execução. Dessa forma, na perspectiva dos autores não há a relação causal pretendida entre aprovação e execução de emendas como contraprestação pelo apoio conferido, havendo inclusive casos de alto apoio e baixa execução, casos de execução de emendas de membros da oposição, assim como de execução de emendas sem os votos esperados¹¹¹⁰.

Na visão de Limongi e Figueiredo, o termômetro fiel para a execução de emendas é a relação do partido do parlamentar com o governo; assim, se faz parte do governo a execução é elevada, se é de oposição são poucas as chances das emendas serem liberadas. Basicamente, a base governista define orçamento e alocação de emendas dentro dos programas do Executivo, tratando-se de alocação complementar e não contrária. Portanto, se o eixo de comportamento é partidário nas questões relativas à pauta, também é partidário no orçamento. Em suma, o apoio se dá em nível partidário em um quadro que derivaria da própria centralização do processo legislativo, verticalizado em nível decisório a partir do relator geral, relatores setoriais e lideranças partidárias, não existindo trocas individuais, mas trocas em sentido coletivo, estruturado em linhas partidárias.

Seja como for, estruturando-se em nível individual ou partidário, há interesse por parte dos partidos e dos parlamentares em participar do governo para alcançar resultados financeiros que podem ser vertidos em resultados eleitorais, pelas preferências políticas em termos de agenda ou mesmo pelo acesso a recursos financeiros. Pensar que a estruturação se opera em nível partidário não nega a relevância e os interesses envolvidos na busca por

¹¹⁰⁹ Limongi e Figueiredo indicam que as emendas individuais representam somente 17,2% das emendas orçamentárias, enquanto as coletivas representam 82,6%. Além disso, a taxa de execução das individuais seria de 59,6%, contra 78% das emendas das comissões, 62% das emendas das bancadas estaduais e 65,4% das realizadas pelo relator. Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (2005).

¹¹¹⁰ Tal argumento é problemático por desconsiderar a possibilidade de apresentação de emendas a projetos que abrem créditos adicionais, sejam suplementares ou especiais, ou mesmo extraordinários. Cada parlamentar pode, individualmente, realizar dez emendas nos projetos de créditos adicionais. Com isso, é possível o remanejamento orçamentário favorável aos parlamentares que, em início de mandato, entregaram os votos sem que tivessem elaborado o orçamento no ano anterior. Cf. BRASIL (2006a).

recursos, mormente diante das emendas coletivas, que em tal linha interpretativa são mais relevantes que as individuais.

Ademais, outro aspecto merece destaque. É que tais interpretações foram realizadas no início dos anos 2000 e, desde então, algumas alterações foram operadas nos regulamentos relativos às emendas parlamentares. Em ambas as interpretações, existem dois momentos fundamentais em que se estruturam as questões concernentes ao apoio e às emendas: a elaboração do orçamento e sua execução.

Ocorre, porém, que a EC nº 86 de 2015¹¹¹¹, como anteriormente mencionado, criou um limite de 1,2% das receitas correntes líquidas para fins de emendas individuais. Mas não só. Tal emenda tornou a execução das emendas individuais obrigatória na importância de 1,2% da receita realizada no ano anterior. Ou seja, reduziu-se consideravelmente a discricionariedade com que contava o Executivo, no sentido de agraciar ou punir¹¹¹². As justificativas do parecer da CCJ são sintomáticas¹¹¹³, apontando para a consolidação de emendas individuais como direito do parlamentar e não moedas de troca.

Na mesma linha, em 2019 foi editada a EC nº 100 de 2019¹¹¹⁴ tornando de execução obrigatória as emendas de bancada (estadual ou distrital) no montante de 1% da

¹¹¹¹ Cf. BRASIL. *Emenda constitucional nº 86, de 17 de março de 2015*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 28 maio 2018.

¹¹¹² Somente se permite que a execução de tais emendas individuais seja obstada por impedimentos de ordem técnica. Nas alterações originalmente promovidas por tal emenda no texto constitucional, o Executivo deveria encaminhar ao Legislativo as justificativas de tal impedimento, a partir das quais caberia ao Legislativo deliberar e propor remanejamento, cabendo então ao Executivo apresentar projeto de remanejamento de recursos sobre o qual o Legislativo deve deliberar. Caso a deliberação do Legislativo não se operasse no prazo fixado constitucionalmente, o Executivo gozaria de discricionariedade na execução, dentro das balizas do orçamento, e a execução de tais emendas deixaria de ser obrigatória. Tal cenário, no entanto, se alterou com a EC 100 de 2019, vez que esta, além de tornar obrigatória a execução das emendas de bancada, também cometeu aos órgãos de execução a análise de eventuais impedimentos, observado o cronograma na lei de diretrizes orçamentárias.

¹¹¹³ No parecer do relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, a motivação da deliberação sobre tal proposta é clara: adotar o orçamento impositivo, transformando as emendas em direito do parlamentar, para acabar com as barganhas e as “negociações entre os partidos e o governo”. No entanto, com a posterior aprovação do *impeachment* de Dilma, tal motivação acaba sendo questionável, considerando que o parlamentar que proferiu tal voto exaltando a garantia de instrumentos democráticos, a necessidade de previsibilidade do gasto e, fundamentalmente, de minar as bases de negociação e barganha, ao limitar os poderes do Executivo – que aparentavam conspurcar contra a democracia –, com a sucessão do governo Dilma assumiu um importante papel na coordenação política e das alianças do novo governo. E custa crer que tal governo se utilizou da execução de emendas como mecanismo de fomento à cooperação. Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de emenda à constituição nº 353 de 2013*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600980&ord=1>. Acesso em: 29 mai. 2018.

¹¹¹⁴ Cf. BRASIL. *Emenda constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019*. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de

receita corrente líquida do exercício anterior, aplicando-se, no mais, o mesmo regime jurídico das emendas individuais de execução obrigatória.

No mais, em caso de contingenciamento orçamentário para fins de alcance de metas fiscais é possível o constrangimento na execução de tais emendas, que terão então sua execução operada de forma equitativa, isto é, atendendo de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente de sua autoria, ou seja, independentemente da posição do parlamentar, se governista ou se da oposição, se de um partido da base aliada ou se de um partido opositor.

A aprovação da Emenda constitucional nº 86 em 2015 é sugestiva de um período no qual o Executivo tornou-se minoritário e passou a enfrentar o comportamento ambíguo por parte de lideranças da base aliada. Apesar de se cuidar de uma proposição do ano 2000, objeto de sucessivas renumerações, sua discussão se ultimou fundamentalmente no período em que o Executivo era comandado por Dilma Rousseff, refletindo a diminuição do nível de apoio ao governo no período em que ela esteve na Presidência¹¹¹⁵.

Como aponta Pereira¹¹¹⁶, a aprovação de tal emenda constitucional que retira parte das possibilidades do Executivo de controlar a execução das emendas individuais (que se tornam impositivas) já reflete, em parte, a fragilidade do apoio ao Executivo no período, e uma espécie de descontentamento dos parlamentares com baixas taxas de execução de suas emendas.

Da mesma forma, a Emenda nº 100 de 2019 foi aprovada no contexto de um Executivo minoritário e desprovido de uma base estável. A retórica era justamente a de superação de velhas práticas para obtenção de governabilidade. Mas na prática, o Executivo igualmente acabou se ressentindo da falta de apoio estável e da diminuição de suas prerrogativas na questão orçamentária.

As disposições de ambas as emendas constitucionais têm implicação em termos de governabilidade, por permitir acesso a recursos financeiros para repasse às suas circunscrições, algo que pode aumentar os potenciais ganhos eleitorais dos parlamentares, independentemente de sua relação com o Executivo.

emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF, 2019f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm. Acesso em: 28 outubro 2019.

¹¹¹⁵ Em certo sentido, o período posterior demonstrou uma erosão ainda maior da base de Dilma Rousseff. No entanto, tal quadro se desdobrou desde seu primeiro mandato, de modo que o orçamento impositivo foi somente mais um dos diversos movimentos que refletiam o afastamento das forças partidárias da órbita de apoio do Executivo, sem deixar, entretanto, de gozar das benesses financeiras que o papel de base asseguraria.

¹¹¹⁶ Cf. PEREIRA (2017).

A aprovação de tais emendas, contudo, não alterou a dinâmica interna de elaboração do orçamento, que permanece centralizada. Assim, apesar da quota-parte das emendas individuais e das coletivas ser definida a partir de um percentual da receita corrente líquida, tais emendas devem ser aprovadas e sobreviver à tramitação sem que sejam vetadas. Somente aí é que sua execução torna-se obrigatória. Nesse sentido, permanecem os poderes e a influência fundamental das lideranças e, conseqüentemente, dos relatores. O que se altera, contudo, é o instrumento dado ao Executivo que, em tese, assegurava o comprometimento de longo prazo e vantagens comparativas em se participar do governo. Ou seja, o Executivo perdeu uma das ferramentas¹¹¹⁷ de coordenação que possuía em um contexto de relações hostis com o Congresso, que culminou inclusive em um processo de *impeachment*.

Há ainda, ressalvada pelas ECs n^{os} 86 de 2015 e 100 de 2019, a possibilidade de não se executar as emendas individuais e coletivas a partir da alegação de impedimentos de ordem técnica¹¹¹⁸, algo que, em tese, pode possibilitar, dentro das balizas estreitas do comando constitucional, alguma atuação por parte do Executivo, agraciando a base e dificultando a vida da oposição. Seja como for, a possibilidade de o Executivo frear a

¹¹¹⁷ Cabe considerar também que, apesar da diminuição das possibilidades de controle e resistência por parte do Executivo com relação às emendas individuais, ainda existem as coletivas, que em tese, à luz das interpretações feitas, receberiam maior monta de recursos do que as individuais. No entanto, a partir de 2019 mesmo as coletivas passaram ter execução obrigatória por força da Emenda n^o 100 de 2019. Tal vinculação e imposição de parte percentual da receita corrente líquida para as emendas individuais e coletivas coloca novos componentes na equação. Evidentemente que tal situação gerou e gerará impactos na relação entre os poderes e nos ativos à disposição da Presidência na busca por apoio.

¹¹¹⁸ O próprio boletim de emendas parlamentares elaborado pela Câmara dos Deputados demonstra um número elevado de emendas que deixam de ser executadas a partir de justificativas de impedimentos de ordem técnica, englobando questões como ausência de apresentação de plano de trabalho do órgão destinatário, incompatibilidade com a finalidade da ação, não atendimento de ajustes solicitados pelo ministério da área pelos órgãos destinatários, dentre outros. O boletim de emendas relativo ao exercício financeiro de 2016 lista um total de 3.456 emendas com impedimentos, totais ou parciais. A não apresentação do plano de trabalho no prazo responde por 58,92% dos impedimentos. Ademais, os dados do boletim da Câmara mostram que, das emendas individuais, 52,29% foram destinadas para ações na área da Saúde (até por imposição constitucional). De todo o valor relativo às emendas individuais, as transferências a municípios corresponderam a 64,75% do total. Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Boletim de emendas parlamentares: execução orçamentária e financeira*. Brasília, DF, ano 3, n. 1, 2017a. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/33259>. Acesso em: 20 nov. 2019. A destinação regional dos valores das emendas possibilita interpretações de linha clientelista, até mesmo pela menção feita no parecer na CCJ da Câmara de que os parlamentares conhecem melhor os pleitos das prefeituras e de suas populações. Cf. BRASIL (2013a). O que merece ressalva, no entanto, é a relevância da representação de pautas regionais pelos parlamentares nos programas da União, justamente pelas dificuldades financeiras notórias dos municípios (algo que já se extrai do estudo de Leal) e pela distância entre tais pautas e a União, com o que as emendas representam, em certo sentido, uma ferramenta importante de visibilidade de tais demandas. O problema, todavia, é a sua utilização como moeda de troca, sem maiores sentidos programáticos ou mesmo federativos.

execução das emendas a partir de impedimentos de ordem técnica é limitada, comparativamente com a situação anterior à edição de tais emendas constitucionais.

O que as emendas orçamentárias e os ministérios refletem é que a manutenção de uma base de apoio tem um custo para o Executivo; em contrapartida, demonstram para os parlamentares que é viável fazer parte do governo. Os dois sentidos parecem indicar que a coalizão não se funda na coesão programática relativamente às políticas defendidas e debatidas. Nesse aspecto, o loteamento da administração e a liberação de recursos em troca de apoio não são um mal exclusivo do sistema brasileiro, principalmente a questão da distribuição de cargos, que é uma problemática de governos de coalizão, na tentativa de acomodar os aliados na administração¹¹¹⁹.

As emendas não são um mal em si nem significariam uma falta de sentimento republicano¹¹²⁰, justamente por permitir aos parlamentares beneficiar suas circunscrições, atendendo as populações locais e, de certa forma, permitindo que os congressistas prestem contas de seu mandato ao seu eleitorado. Tal visibilidade das demandas locais, que passam a ser incluídas nos programas do Executivo, por si só não seria problemática; o dilema aí reside na utilização dessa liberação em uma relação de troca, seja individual ou coletivamente, refletindo pactos pouco programáticos e desatentos aos amplos e profundos problemas da estrutura social brasileira. Em suma, por compromissos frágeis.

É isso que a quase perene crise política vivenciada nos últimos tempos demonstra, permitindo questionamentos circunstanciais com relação aos diagnósticos mais otimistas e ao desenho institucional. Não que os alarmistas, ou pessimistas, estejam certos, no sentido da inviabilidade do sistema. No entanto, considerando a fragilidade dos compromissos e os custos e interesses envolvidos nas trocas realizadas pelos atores institucionais e partidários, a perspectiva de funcionalidade do sistema somente passa a ser factível em períodos de

¹¹¹⁹ Limongi assinala que a distribuição de ministérios na formação de um governo de coalizão, um governo de consensos, é algo natural na democracia, é de sua ordem de coisas em todos os sistemas pelo mundo. Cf. LIMONGI (2006b). O problema, contudo, não diz respeito ao loteamento dos ministérios em si, mas se tal loteamento representa custos em termos de políticas, diante da heterogeneidade dos aliados e das incompatibilidades programáticas. Ainda que se considere que não há, de fato, alguma preferência na condução da política em determinado sentido, então os questionamentos possíveis são mais agudos, considerando que aí o controle do ministério somente se justifica para fins de acesso a recursos. Com relação às emendas, seja considerando que estas se executam em linhas partidárias seja em linhas individuais, o que se nota é que ser do governo, apoiar o governo, é recompensado, de modo que o apoio em troca de recursos não se afigura tão republicano. Em ambos os casos, nos cenários mais deletérios entram em questionamento os próprios compromissos que mantêm a coalizão em funcionamento, o que, de certo modo, justifica a ambiguidade dos atores partidários bem como o apoio em linhas pragmáticas e não programáticas.

¹¹²⁰ Para utilizar os próprios termos de Leal. Cf. LEAL (2012, p. 43-74).

relativa estabilidade. Entrando na equação outras variáveis¹¹²¹, como crises econômicas, polarizações naturais de sociedades heterogêneas e desiguais, além de mobilização popular e estratégias políticas¹¹²², o contexto passa a ser de instabilidade e tendência a rupturas ou outras opções pouco ortodoxas. Ao menos é isso que o histórico¹¹²³ e a experiência recente parecem demonstrar.

Muito embora existam tais variáveis, o desenho institucional também é relevante e tem seus impactos, os quais podem produzir instabilidades e rupturas em momentos de crise, além de aumentar os custos envolvidos na relação quando esta se desdobra em ambiências de normalidade. Como mencionado, ainda que o desenho não seja o melhor, os agentes operam internamente a estrutura institucional como ela é, e resultados precisam e são produzidos¹¹²⁴. No entanto, há a questão da alta fragmentação partidária e os custos gerados, afinal, governar considerando o número de partidos¹¹²⁵ existentes no país evidencia que a coalizão será, no mínimo, heterogênea.

¹¹²¹ Como salientado, a questão econômica e a polarização são bons termômetros para processos de *impeachment* na América Latina e também para a própria estabilidade democrática. Nesse sentido, cf. PÉREZ-LIÑÁN (2018). Cf. também PRZEWORSKI *et al.* (1997). No mais, o diagnóstico lançado por Abranches parece amoldar-se bem ao contexto recente vivenciado no país, no que diz respeito à instabilidade da coalizão e seus compromissos em momentos de crise aguda, especificamente a econômica. Cf. ABRANCHES (1988).

¹¹²² Sobre a questão das estratégias dos atores e do contexto como causas da crise recente, cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (2017).

¹¹²³ O histórico de rupturas no país após a proclamação da República parece sempre envolver a polarização das elites e os contextos econômicos. Recorde-se que a Revolução de 1930, apesar de insurgir-se também com relação a uma ordem política fechada, teve como elemento causal relevante a política de valorização do café e seu impacto nos estamentos da burocracia civil e militar, precisamente a classe média urbana existente no período. A questão econômica e a política ganharam relevo novamente em 1932. Já em 1945, a própria guerra retirou o fôlego do período ditatorial. Durante toda a Quarta República – com exceção do período de Dutra e apesar do próprio crescimento econômico – o que se viu foi a polarização e diversas rupturas, com uma crise econômica vivida já no governo Goulart. Com a crise econômica dos anos 1980, a ditadura militar deu passos acelerados rumo à redemocratização pelo aumento da pressão social causada pelo componente econômico. Em 1992, novamente foi vivenciado um contexto de crise econômica, gerando descontentamentos e polarização, algo repetido a partir de 2015, culminando em um novo *impeachment* em 2016, também em um contexto de crise econômica e polarização.

¹¹²⁴ Convém aqui recordar os apontamentos de Tsebelis no sentido de que, quanto maior a estabilidade do *status quo*, maior a instabilidade do governo. Cf. TSEBELIS (1995). Afinal, políticas que não se afastam do *status quo* geram descontentamentos, instabilidade social, perdendo sentido a própria função da democracia como mecanismo de processamento de conflito, ante sua incapacidade circunstancial de entregar resultados.

¹¹²⁵ O número efetivo de partidos, que, além de mensurar a quantidade de partidos, leva em consideração sua relevância. Observando os dados de Pereira com relação aos anos iniciais de cada legislatura, temos que no primeiro mandato de Cardoso o número efetivo de partidos era 8,15, caindo para 7,09 em seu segundo. No primeiro mandato de Lula, o número efetivo de partidos era 8,55, indo a 9,29 em seu segundo. Para o primeiro mandato de Dilma, o número efetivo era de 10,39 partidos, indo a 13,45 partidos no segundo. Cf. PEREIRA (2017). Tal indicador, ainda que inferior ao número real, já se encontrava nos anos 1990 com valores entre os maiores do mundo, sem que tenha cessado de aumentar. Trata-se de uma característica institucional que impõe custos e é fruto de aspectos pontuais do sistema eleitoral.

Nesse sentido, Pereira e Bertholini¹¹²⁶ relacionam três componentes básicos no cálculo de um índice para resumir os custos da governabilidade: a quantidade de ministérios loteados aos partidos da base aliada, o total de recursos dados aos ministérios e a execução de emendas individuais¹¹²⁷. Nessa lógica, uma coalizão numericamente grande, em termos partidários, demanda mais recursos para que se mantenha temporalmente estável, sendo que a diversidade ideológica dos partidos eleva os custos de coordenação e, além disso, a desproporção entre o tamanho das bancadas e a distribuição de pastas eleva os custos, por conta de eventuais descontentamentos com tal situação. Há, assim, um papel fundamental de gerência da coalizão para maximizar apoio reduzindo os custos, considerando que dada situação de equilíbrio pode ser alterada por choques endógenos e exógenos, como crises e outros. Com isso, concluem que, quanto maior a proporção entre o tamanho dos partidos e as pastas ministeriais controladas, menores serão os custos; quanto maior o tamanho numérico da coalizão, em termos partidários, maiores serão os custos; e quanto mais heterogênea, em termos ideológicos, for a coalizão, maiores serão os custos.

Para tais autores há, nesse sentido, impacto estratégico fundamental por parte daquele que se encontra no exercício da Presidência com relação às escolhas envolvidas na busca da formatação de uma coalizão, observando quantos partidos são necessários, quais serão os escolhidos e qual o nível de poder e autonomia que será dado a tais atores pelo presidente. A ideia basilar é a de que, se o presidente não lograr êxito na montagem de uma base de apoio com poucos, mas suficientes partidos, que sejam ideologicamente próximos e que guardem proporcionalidade nas recompensas, não importa a monta de seu gasto¹¹²⁸, o apoio não chegará. No mais, os autores salientam que a dependência de recursos no longo prazo acaba por gerar uma deterioração da relação entre os atores partidários,

¹¹²⁶ Cf. PEREIRA; BERTHOLINI (2017). Os dados apresentados são relevantes. Numericamente, o índice de custos de governo (ICG) possui os seguintes valores no período: 14,1 para o primeiro mandato de Cardoso e 37,2 no segundo; 63,3 para o primeiro mandato de Lula e 69,1 em seu segundo; e 76 no primeiro mandato de Dilma. Já o índice de necessidade de coalizão (INC) dos mesmos períodos é de 57,8 para o primeiro mandato de Cardoso e 56,5 no segundo; 71,3 para o primeiro mandato de Lula e 79,8 para o segundo; chegando a 85,5 no primeiro mandato de Dilma. O que tais dados parecem fundamentalmente revelar é o aumento da fragmentação partidária e seus impactos, diminuindo o tamanho proporcional das cadeiras controladas pelo partido do presidente ante a entrada de novos partidos na arena eleitoral, além de uma estratégia mais centralizadora adotada pelo PT, seja em razão de seu fracionamento interno seja em razão da própria base heterogênea que o apoiava. Em suma, a fragmentação tem impactos objetivos na condução da política.

¹¹²⁷ Neste ponto é conveniente destacar que observar a execução de emendas individuais no período pós-2015, no período posterior à EC nº 86, não é o melhor dos parâmetros, porque tais emendas passaram a ser impositivas, de execução obrigatória. Nesse sentido, tomá-las como parâmetro pode produzir problemas no diagnóstico.

¹¹²⁸ Outra questão relevante é que, paradoxalmente, maiores custos não necessariamente refletem maior apoio, haja vista o mandato de Dilma Rousseff, que possuía os custos mais elevados da série, mas que não foram suficientes para assegurar a governabilidade. Cf. PEREIRA; BERTHOLINI (2017).

produzindo crises políticas e danificando as condições de governabilidade. Algo complicado, diante do histórico ressaltado por tais autores de que, no Brasil, presidentes minoritários não costumam terminar os mandatos¹¹²⁹.

Nesse sentido, a arena eleitoral acaba tendo papel fundamental, considerando que, quanto mais fragmentado o quadro partidário, mais complexa é a formatação de uma coalizão equilibrada. Se o tamanho da coalizão e a distância ideológica entre seus partícipes têm relevância para os custos da governabilidade, por certo que um sistema fragmentado e de feições comportamentais pouco programáticas acaba por potencializar os custos da governabilidade.

Há, ainda, o eventual custo da governabilidade relativamente à própria agenda do governo, algo que gira em torno da perspectiva de que o apoio pouco programático e as coalizões heterogêneas implicam a interdição de determinados pontos da pauta, tendo em vista que o apoio não necessariamente significa suporte a toda e qualquer iniciativa. Trata-se de aspecto que reflete outra dimensão dos custos da governabilidade.

5.5 Custos na agenda

Considerada a fragmentação partidária, as coalizões que se formam dependem das estratégias e ativos disponíveis, gerando apoio relativo, haja vista que em momentos de crise a tendência é que a própria base diminua, podendo gerar impasses e até mesmo rupturas. No entanto, mesmo nos tempos de bonança há outra questão que decorre da heterogeneidade das coalizões, enquanto resultado da fragmentação partidária: a supressão

¹¹²⁹ Tal argumento indica praticamente um retorno ao raciocínio dos diagnósticos pessimistas ou alarmistas sobre o presidencialismo brasileiro, ainda que reconheça a existência de coalizões, as questões de taxas de dominância e de sucesso, bem como a questão das emendas parlamentares. Mas isso também por ter sido produzido em 2017, momento posterior ao processo de *impeachment*, e todo o percurso de tais interpretações. No entanto, de certo modo retoma a questão do presidencialismo e das maiorias, na qual o presidente minoritário é apeado do cargo, algo problemático diante da própria lógica do sistema, implicando em certa medida uma crise de sistema. É a lógica do argumento de Linz e dos demais que apontaram as falhas e instabilidades do presidencialismo multipartidário, só que adaptada à realidade vivenciada no país desde então. Como se o presidencialismo brasileiro, apesar de ter apresentado outros sinais no final dos anos 1990 e nos anos 2000, tivesse retornado à sua tradição. Isto permite supor que talvez o presidencialismo, em seus contornos com um sistema fragmentado, tenha apresentado boa viabilidade até enfrentar um conjunto de fatores que individualmente não teriam produzido tal cenário: crise econômica, presidente impopular, congresso descontente, lideranças ambiciosas na linha sucessória. No entanto, contemplar tal problemática assumindo esse cenário de “tempestade perfeita” não deixa de demonstrar um retorno aos diagnósticos alarmistas, principalmente o de Abranches, algo que ilustra alguns problemas do quadro institucional brasileiro que demandam reflexão.

ou vetos prévios¹¹³⁰ de determinados itens da pauta, outro custo inerente à própria governabilidade. Isto porque, considerando a quantidade de atores com poder de “veto” dentro da coalizão, além de grupos específicos com poder¹¹³¹, influência e interesses em determinadas políticas, a ideia é que determinados itens são suprimidos do debate, precisamente na relação de troca, para que maiorias sejam obtidas em outros pontos.

As votações nominais, a centralização da pauta decisória no Legislativo e os poderes do Executivo, com suas elevadas taxas de sucesso e de dominância, nesse contexto somente refletiriam o ponto de chegada das negociações operadas entre as lideranças¹¹³², não demonstrando os custos pressupostos, como eventuais questões afastadas da pauta por serem consideradas controvertidas pelos partícipes da coalizão. Ou seja, os debates ficariam restritos a questões mais consensuais, algo delicado diante da heterogeneidade decorrente do grande número de partidos representados. Outro componente seria a própria infidelidade partidária, demonstrando que disciplina nas votações nominais não significa coesão ideológica com a linha partidária¹¹³³ e sim comportamento estratégico com vistas à obtenção de influência e relevância.

Quanto maior o número de partidos necessários para a formação da coalizão, menor será a coesão em sentido ideológico e programático, pela quantidade de preferências envolvidas. Há, ainda, a complicação do caso brasileiro relativamente ao comportamento

¹¹³⁰ Cabe aqui destacar que não se trata de um veto no sentido formal do termo, como poder-dever de um Poder constituído, mas sim de uma espécie de veto anterior, informal e exercitado por grupos de pressão e interesses. Sobre o veto prévio do Executivo e sua inadequação, cf. BARROS (1987).

¹¹³¹ Destacando o papel das corporações e interesses na formatação de políticas específicas, moldando o debate e a legislação, cf. ZAULI; RODRIGUES (2002). Cf. também RODRIGUES; ZAULI (2002).

¹¹³² Ames considera as votações nominais como um indicador problemático, considerando que tais votações somente refletem o “ponto de chegada” das negociações e barganhas, além de gerarem “efeito manada”, no qual ninguém quer fazer parte do lado perdedor, superestimando, com isso, o apoio real a determinadas propostas. Cf. AMES (2001). Mesmo com relação aos dispositivos eventualmente alterados, eles demonstram a alteração, o acréscimo ou a supressão, mas não as negociações pressupostas em tais emendas. Seja como for, considerando que a regra é a votação ostensiva, as votações nominais – ainda que não sejam uma ferramenta tão estratégica – podem ser utilizadas para impor à base um comportamento em bloco, por sujeitar o indisciplinado a sanções, mas não refletem apoio ideológico à proposta ou à pauta, visto que disciplina não é coesão. As votações nominais refletem um aspecto importante do que é objeto de decisão, mas não têm como refletir o que não é, considerando que se operam sobre o texto que já foi objeto de debate e ajustes por parte das lideranças.

¹¹³³ Limongi e Figueiredo fazem a distinção entre coesão, que tem um sentido ideológico de comunhão de preferências, e disciplina, que é o comportamento agrupado diante da ameaça de sanções. No entanto, diante da dificuldade de se aferir com precisão a coesão ou distingui-la analiticamente da disciplina, consideram que os agrupamentos de parlamentares em partidos são decorrência de preferências comuns, ainda que assinalem que os resultados apresentados em termos de votações possam ser creditados à disciplina. Cf. LIMONGI; FIGUEIREDO (1998). Ames aponta para tal problemática, sugerindo que, caso a liderança busque punir o voto defectivo, basta que o parlamentar troque de legenda, não faltando legendas para sua escolha; com isso, os dados da disciplina do partido que perdeu quadros se eleva e também acabam não diminuindo os do partido que recebe tais parlamentares. Cf. AMES (2001). O argumento que distingue coesão e disciplina é interessante, justamente porque a disciplina não abarca a problemática da infidelidade partidária e da alta rotatividade entre parlamentares por diversas legendas.

ambíguo ou de forma pouco programática dos partidos em momento de crise, gerando dificuldades inclusive na percepção de quais seriam as eventuais preferências.

Nesse contexto, o perfil das elites políticas representadas tem fundamental importância porque, *a priori*, nessa lógica de itens suprimidos do debate, seria o Congresso o local em que tal entrave ocorreria, mesmo porque lá se evidenciariam com mais ênfase as preferências e interesses representados e que têm voz nos Poderes constituídos. Nesse sentir, na busca por compreender as dificuldades da democracia brasileira em produzir políticas de mudança, Ames¹¹³⁴ aponta para a tendência de políticos conservadores possuírem redutos eleitorais com padrão de dominância, ainda que a tendência seja a concentração geográfica, mas com padrão de votação dividido, evidenciando a competição eleitoral e a democratização da disputa. Já Limongi¹¹³⁵ afirma que a percepção do senso comum de um Congresso conservador contraposto a um Executivo progressista, em que a concentração de votos de determinadas regiões garantiriam a perpetuação no poder das elites de sempre, não é mais compatível com os dados, visto que praticamente não existem mais redutos eleitorais com padrão de dominância sem competição eleitoral.

O que chama a atenção, no entanto, é que o perfil da legislação produzida pelo Poder Legislativo é mais voltado para o social¹¹³⁶ que a legislação apresentada pelo Executivo. Nesse contexto, Amorim Neto e Santos¹¹³⁷, analisando a natureza dos projetos apresentados pelos parlamentares na Câmara dos Deputados, revelam o predomínio de projetos relativos a políticas sociais de abrangência nacional, contrariando as expectativas desenhadas de que os deputados se preocupam substancialmente por políticas de interesse local¹¹³⁸. Isto é justificável ao se observarem as prerrogativas do Executivo nas questões que envolvem transferências de recursos entre as esferas, como matérias orçamentárias. Nesse sentido, a dinâmica do processo direciona os deputados a proposições de abrangência nacional, ainda que propostas de autoria do Legislativo logrem menos

¹¹³⁴ Cf. AMES (2001). Trata-se de raciocínio que, de certo, modo reproduz a ideia de coronelismo, de voto de cabresto, evidenciado por redutos eleitorais pouco competitivos em que os mesmos candidatos sempre elege. Mas a própria evolução social brasileira, a participação popular nas eleições evidenciada pela quantidade de eleitores e a rotatividade da Câmara dos Deputados suscitam um cenário diverso. No entanto, isso não significa a ausência de entraves a determinadas políticas de revisão estrutural.

¹¹³⁵ Cf. LIMONGI (2006a).

¹¹³⁶ Rodrigues e Zauli destacam a fala de Nelson Jobim, ministro na gestão de Cardoso, segundo o qual os congressistas oferecem inúmeros projetos que não visam à aprovação, mas tão somente servem para “impressionar o eleitorado”. Cf. ZAULI; RODRIGUES (2002). Cf. também RODRIGUES; ZAULI (2002).

¹¹³⁷ Cf. AMORIM NETO; SANTOS (2003).

¹¹³⁸ Rodrigues e Zauli assinalam que o Legislativo é responsável por 57% das iniciativas legislativas da área social, com tendências à consolidação desse perfil mais voltado para o social. Cf. ZAULI; RODRIGUES (2002). Cf. também RODRIGUES; ZAULI (2002).

sucesso¹¹³⁹ que as do Executivo, que domina a pauta¹¹⁴⁰. Isso também se explica pelos poderes de coordenação e coesão que possui o Executivo, quando comparado com os parlamentares isoladamente considerados.

Seja como for, observada a circunscrição em que se notam os poderes do Executivo, as altas taxas de dominância e de sucesso, as votações nominais disciplinadas, a ideia visível seria a de que o sistema é funcional. Contudo, existem dois fatores que não se encaixam perfeitamente: a infidelidade partidária¹¹⁴¹ e a estabilidade do *status quo* apesar dos programas constitucionais razoavelmente claros. Ademais, os mecanismos de dominância da pauta, pura e simplesmente, não significam sucesso¹¹⁴², da mesma forma que disciplina nas votações nominais não reflete homogeneidade ideológica, como sugere a própria infidelidade partidária. A questão aqui é justamente que, a despeito de eventuais derrotas do Executivo, o debate ficaria restrito a temas de maior segurança e menor atrito entre os partícipes da coalizão e os interesses dos grupos que são por eles representados, entrando em cena aqui a estabilidade do *status quo*, pelas dificuldades relativas à maioria heterogênea formada.

Diversas questões sempre são levantadas, principalmente em tempos de disputas eleitorais; porém, aparentam nunca entrar na pauta congressual. Temas como reforma agrária, desigualdade, reforma tributária, são lugares comuns nos discursos de pretendentes aos cargos elevados da República, sem que, todavia, transformem-se em políticas factíveis. Uma possível compreensão de tal circunscrição é a de que determinados tópicos têm sua discussão obstada, fazendo parte do custo envolvido na formação das coalizões heterogêneas, consequência da própria fragmentação partidária. Como se houvesse um limite até o qual se é possível ir, com temas que podem ser objeto de deliberação e outros não, pois enfrentam poderosa resistência¹¹⁴³.

¹¹³⁹ Os dados trazidos por Rodrigues e Zauli relativamente às proposições da área de Saúde são relevantes. De acordo com tais autores, o presidente propôs apenas 15% da legislação voltada para a área, mas é responsável por 62% de toda a produção legislativa na área, salientando com isso que as proposições oriundas do Legislativo enfrentam maiores dificuldades e demoram quatro vezes mais em sua tramitação. Cf. ZAULI; RODRIGUES (2002). Cf. também RODRIGUES; ZAULI (2002).

¹¹⁴⁰ Cf. LIMONGI (2006b).

¹¹⁴¹ Cf. AMES (2001).

¹¹⁴² Os dados de Pereira sobre o período de Dilma Rousseff na Presidência indicam isso. Cf. PEREIRA (2017). Outro exemplo são os dados relativos ao período de Jânio Quadros, que evidenciam uma taxa de sucesso de 0,8% com uma taxa de dominância de 48,4% da pauta. Cf. LIMONGI (2006b).

¹¹⁴³ Pela representação política os conflitos sociais decorrentes da heterogeneidade social são reproduzidos na institucionalidade, com o que os órgãos e poderes do Estado funcionam gerando uma reprodução mediada de tais conflitos. A tendência é a formação de impasses, principalmente pela miríade de interesses em conflito; no entanto, estes se tornam mais agudos em sociedade desiguais, justamente pela disparidade de poder e influência relativamente aos interesses em conflito. Justamente aqui ganha relevância a Constituição, como formatação maior de compromissos de longo prazo, estruturando as relações de poder e

Nesse ponto, as taxas de dominância e de sucesso somente refletiriam o ponto de chegada das negociações¹¹⁴⁴, restritas, portanto, a temas de menor atrito e, conseqüentemente, de menor impacto relativamente aos interesses representados. O ponto seria justamente que existem fatores de poder, não necessariamente institucionalizados, que atuariam limitando as possibilidades de mudança e que seriam representados pelas elites políticas que se encontram no poder.

A dificuldade analítica aí reside em buscar a demonstração de um contrafactual, precisamente o exercício desse poder oculto, capaz de permitir a contemplação daquilo que não foi deliberado, daquela política que era idealizada e foi deturpada pela coalizão ou sequer foi proposta, ante a impossibilidade de aprovação. Por certo que existem temas polêmicos que representam custos eleitorais mais elevados para os que eventualmente os defendam, ou votem favoravelmente¹¹⁴⁵. Dito de outro modo, temas cujo ônus supera os dividendos possíveis.

Nesse contexto, Ames¹¹⁴⁶ tenta apresentar uma série de propostas no curso dos mandatos presidenciais que não foram adiante. O fato de o presidente enfrentar derrotas não é o ponto. O ponto fundamental apresentado é o de que as propostas mais amplas, estruturais, ou não são apresentadas ou, quando o são, acabam barradas pelo Legislativo, seja pela omissão seja pela ação. Neste último ponto incluem-se as propostas que são desnaturadas a ponto de que as políticas nelas consubstanciadas acabam deformadas e perdem a eficácia pretendida. Tal análise de Ames parte tanto de propostas encaminhadas como de declarações de membros do governo para a mídia.

os limites da própria dialética política entre maiorias e minorias, fixando os limites e principalmente os nortes de mudança. São compromissos assumidos em momentos específicos, em encruzilhadas históricas e que não devem ceder a eventuais maiorias raivosas e com urgências de pouca compatibilidade constitucional. Basicamente, nessa dialética de interesses em conflito, para que o processamento do conflito se opere pelos meios institucionais, sem esgarçamentos ou rupturas, ainda que se trate de mudanças paulatinas, é fundamental que as elites políticas tenham sua atuação balizada pela Constituição, isto é, que tanto o governo quanto a oposição sejam constitucionalmente responsáveis e deferentes aos programas delineados pela Constituição.

¹¹⁴⁴ Cf. AMES (2001).

¹¹⁴⁵ Em tempos recentes, acabam desaguando no Poder Judiciário diversas questões polêmicas, nas quais a tomada de posição significa o descontentamento de uma maioria, gerando mais incentivos para a omissão do que para a decisão. No entanto, com tal movimento é gestado um esvaziamento das instâncias democraticamente legitimadas para a tomada de tais decisões. Ainda que o STF, por exemplo, seja constitucionalmente legitimado como guardião da Constituição, há um considerável déficit de *accountability* de seus membros em relação à sociedade, de modo que alguns dos casos comumente referidos como típicos exemplos de “ativismo” geram um problema relativo à legitimação, por se tratar de decisão política tomada em uma instância sem legitimação democrática e que presta contas somente em sentido retórico. Isso porque a noção de *accountability* pressupõe alguma possibilidade de sanção, ainda que eleitoral (pelo voto), algo que inexistente relativamente ao STF.

¹¹⁴⁶ Cf. AMES (2001).

Limongi¹¹⁴⁷ questiona a busca por essa “verdadeira agenda” do Executivo. Em sua visão, intenções não refletem uma agenda concreta e formalizada; além disso, o Executivo possui uma série de mecanismos suficientes para superar entraves, não sendo o elo fraco na relação, na dependência de um apoio volátil e acertos financeiros de custos elevados. Também é assinalado que concessões entre partidos formatando a pauta são aspectos fundamentais da própria ordem das coisas em governos democráticos. O desenho institucional, para Limongi, favorece a maioria e o Executivo; deturpar a natureza dessa maioria implica assumir que o mandato do Executivo é mais legítimo que o da maioria. Dessa forma, seu diagnóstico é o de que a dominância e o sucesso são resultados das ferramentas do Executivo para moldar a política, não havendo uma verdadeira agenda que deixa de ser apresentada antecipando sua rejeição. Com isso, o autor conclui que a persistência de problemas sociais não é suficiente para demonstrar a obstrução de pauta e sequer a ausência de apresentação de propostas antecipando rejeições, por ser a agenda das reformas uma agenda constante, de modo que eventuais problemas teriam pouco a ver com o desenho institucional, pois a qualidade ou os resultados das políticas públicas não são, em sua leitura, critérios para se aferir o desempenho de um governo.

O problema de tal perspectiva, no entanto, é que ela, até por sua proposta analítica, fica restrita a uma agenda formalizada, deixando de considerar assimetrias na relação de poder e o papel de determinados grupos e corporações, em uma atuação que ocorre antes de uma formalização da proposta¹¹⁴⁸. Além disso, ao considerar que o Executivo não é o elo fraco da relação, deixa de considerar (por uma questão de cronologia) o que recentemente o presidencialismo brasileiro demonstrou: que Executivos minoritários, em tempos de crise, tendem a ser removidos¹¹⁴⁹. Mesmo em cenários de crise como o recente, as taxas de dominância e de sucesso ainda mantiveram um padrão elevado, evidenciando que o cenário de total imobilismo, mesmo no contexto de crises, é remoto. De qualquer forma, tais apontamentos são relevantes e coerentes com sua própria proposta analítica,

¹¹⁴⁷ Cf. LIMONGI (2006b).

¹¹⁴⁸ Algo que, de certo modo, destoa dos próprios fundamentos do liberalismo republicano. Cabe aqui a recordação da crítica de Schmitt à política dos segredos, à política dos bastidores, como uma violação dos fundamentos do liberalismo, que se contrapunha à política que era feita a portas fechadas pelo antigo regime. Cf. SCHMITT (1998).

¹¹⁴⁹ Nesse sentido, cf. PEREIRA; BERTHOLINI (2017).

mas não auxiliam na compreensão das questões da instabilidade, das crises e da estabilidade do *status quo*¹¹⁵⁰.

Nesse sentido, observar as taxas de dominância e de sucesso, os instrumentos dados ao Executivo e às lideranças, o loteamento da administração e a liberação de recursos financeiros, ainda que em linhas partidárias, fornece um amplo panorama da dinâmica relacional dos Poderes, mas diz muito pouco sobre os porquês relativos à dificuldade de implementação de políticas de alteração do *status quo* ou de revisão estrutural, apesar de dizer algo sobre os incentivos dados para a cooperação entre os atores. Por certo que dada política constitucionalmente delineada pode ser efetivada de diversas formas, em um sentido multidimensional, buscando contemplar as preferências dos diversos atores envolvidos no processo de tomada de decisão. Todavia, existem diversos dispositivos constitucionais que, mesmo passados quase 30 anos, aguardam seu desdobrar em políticas concretas. Também se trata de algo natural na dinâmica de separação de Poderes e na própria democracia a realização de ajustes nas políticas pelos Poderes constituídos, como instância de mediação dos conflitos entre os diversos interesses sociais. O ponto, no entanto, é a dificuldade de implementação de medidas amplas e estruturais já delineadas constitucionalmente, bem como a disparidade de poder e influência entre os diversos grupos sociais.

A circunscrição evidencia um quadro de apoio pouco programático, em razão de coalizões heterogêneas, com a presença de diversos atores com preferências distintas, os

¹¹⁵⁰ É certo que existem inúmeras objeções que podem ser feitas ao presidencialismo brasileiro. No entanto, como geralmente as postulações analíticas se produzem em meio à teoria positiva, em tese há pouco espaço para questionamentos de ordem normativa. De qualquer forma, algumas objeções podem ser feitas com relação ao aspecto analítico “necessidade de formalização” que é utilizado para afastar a suposta “verdadeira agenda”. Ainda que Limongi considere as percepções de Bachrach e Baratz, pontua que intenções e declarações não bastam, havendo a necessidade da formalização de alguma proposta. Cf. LIMONGI (2006a). De fato, é problemático recair no plano de intenções declaradas ou não. No entanto, levando-se ao extremo a ideia de que é necessária a formalização, acabar-se-ia caindo – por afastar completamente a possibilidade de uma agenda oculta ou da restrição do escopo decisório possível – no mesmo erro que Bachrach e Baratz apontam com relação a Dahl, ou seja, de que o poder somente se manifesta em sentido concreto e real, em uma decisão. Cf. BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, 2011. Assim, levar ao extremo a necessidade de uma agenda formal é equivalente a ignorar a existência de grupos e interesses suprapartidários, grupos de pressão, dentre tantos outros interesses e corporações que influenciam as disputas pelos rumos políticos. Além disso, deixa de considerar a disparidade de poder e influência como produto necessário da própria formação social do país. Não se pontua que qualquer questão sobre a qual não se apresentou dado projeto é resultado de uma não decisão, não é disso que se trata. No entanto, existem aspectos estruturais de dada realidade social que, de certo modo, ilustram intuítos e dificuldades. Seja como for, o importante é destacar que a formalização é importante, mas não é a única instância possível para a demonstração da ocorrência de “vetos”.

quais o governo busca agradar em troca do apoio¹¹⁵¹. Nesse contexto, demonstrar vetos implícitos sobre aspectos da pauta é algo complexo, justamente por lidar com fatores de difícil mensuração. Assim, pressupor a formalização de uma agenda formalmente rejeitada é algo que demonstraria o exercício concreto de um poder de veto por parte dos atores da coalizão, ante uma eventual disparidade, em um sentido unidimensional, entre as preferências do Executivo e da maioria do Congresso. No entanto, o veto implícito, decorrente de uma antecipação de reações, não é algo formalizado, tendo em vista que, em tese, sequer há a submissão da proposta, por haver uma restrição anterior limitando as decisões possíveis a temas seguros.

Nesse particular, Bachrach e Baratz¹¹⁵² sugerem que a análise da faceta visível do poder é de fato mais “científica”, mas é um erro descartar os elementos imensuráveis como se fossem irreais. Isso porque há impacto dos fatores imensuráveis, invisíveis, na medida em que um indivíduo ou grupo de indivíduos, conscientemente ou não (visto que quem domina nem sempre sabe que o faz), criam ou reforçam barreiras para a aparição pública de conflitos. Tal supressão da aparição pública de conflitos ou pauta é uma manifestação de poder, uma face oculta do poder. Salientam Bachrach e Baratz, nesse sentido, que toda forma de organização social possui um viés para favorecer a exploração de determinado tipo de conflito e a supressão de outros. Nesse contexto, a organização é a mobilização do viés, fazendo com que alguns temas sejam resolvidos endogenamente à política e outros, pelo lado de fora. Em sua leitura, negligenciar o fato de que pessoas, grupos ou instituições podem limitar tomadas de decisão a matérias ou pontos incontroversos, a questões “seguras”, pela influência com relação aos valores, aos procedimentos e rituais políticos, é negligenciar a menos evidente, mas extremamente relevante face do poder: precisamente sua face oculta. Com isso, é fundamental que sejam observados os valores, mitos e procedimentos, verificando quem ganha e quem perde, para então analisar a dinâmica das não decisões, ou de que forma o *status quo* estruturalmente limita a tomada de decisão a temas seguros. Diante disso, considerando a mobilização de viés, é possível fazer uma

¹¹⁵¹ É possível objetar que o Executivo não agiria logicamente se trocasse apoio em medidas singelas por supressão em medidas estruturais. No entanto, convém apontar que a agenda é ampla e os problemas também. Um dos papéis fundamentais de qualquer governo é a definição de prioridades. Com isso, em tese se poderia afirmar que então o governo não teve interesse em aprovar dada reforma. Algo crível, mas que não afasta a possibilidade de que tal reforma não foi apresentada diante de sua remota possibilidade de aprovação, ante os consideráveis custos políticos que esta acarretaria.

¹¹⁵² Cf. BACHRACH; BARATZ (2011).

distinção entre decisões-chave e decisões rotineiras, avaliando sua formalização e desdobramentos concretos.

De qualquer forma, levando a ideia de antecipação de reações ao extremo, o Executivo não sofreria derrotas, porquanto somente apresentaria as matérias de consenso¹¹⁵³. No entanto, o Executivo perde votações e isso não afasta o aspecto estratégico de eventuais reveses como “balões de ensaio” sobre o Legislativo, como apontam alguns¹¹⁵⁴. Mas é necessário frisar que a agenda é ampla, mesmo considerando que existam eventuais supressões de temas. É como se houvesse uma vasta gama de reformas, algumas estruturais e de custos políticos elevados e outras paliativas, mas de custos menores. Tal cenário, singelamente, demonstra a possibilidade de que mesmo em uma agenda restrita a temas seguros as derrotas sejam possíveis, tendo em vista que a agenda ainda deve ser aprovada, mesmo que não seja ela a agenda de maiores custos e menores dividendos.

Evidentemente, o ônus de tais problemas e dificuldades não pode ser atribuído com exclusividade ao Legislativo. No entanto, não há como afastar a perspectiva de que, pela heterogeneidade de preferências das coalizões, as políticas mais estruturais encontrem vetos explícitos ou velados por parte dos partidos da base aliada e dos interesses por eles representados¹¹⁵⁵, sem se mencionar o poder e a influência de determinados grupos nas estruturas econômicas e de poder do Estado. Mas isso também não desonera o Executivo de sua parcela de responsabilidade por tal panorama¹¹⁵⁶, principalmente pelo caráter plebiscitário de sua eleição e pelos poderes que possui. Ademais, de acordo com Pereira¹¹⁵⁷, quem se encontra no exercício da Presidência tem relevância para

¹¹⁵³ Ainda que discorde dessas bases ocultas do poder pela ausência de demonstração factual, o termo “balões de ensaio” é utilizado por Limongi. Cf. LIMONGI (2006a).

¹¹⁵⁴ Cf. LIMONGI (2006b).

¹¹⁵⁵ Apesar de ter sido vedada pelo STF, em momento anterior à citada vedação a doação eleitoral feita por empresas para os agentes do Legislativo revelava um quadro no qual parecia que determinados financiadores contavam com suas próprias bancadas. Basicamente, isto permite questionamentos relativos aos interesses defendidos. A própria existência de bancadas amplas defendendo interesses de setores econômicos específicos é algo que vai nesse sentido. O desenho do proporcional de lista aberta com as coligações em eixos estaduais, aliado a partidos ambíguos em seus comportamentos, alianças e preferências, são elementos que fornecem complicadores a tal quadro. Observar tais aspectos evidencia algumas inconsistências comportamentais que talvez possam apresentar opções para se compreenderem as dificuldades na aprovação ou mesmo na formalização de uma agenda de mudança estrutural. O problema pode estar no Legislativo, no Executivo, em ambos ou até nos limites da democracia eleitoral. Talvez as questões sociais estruturais, como a desigualdade, sigam uma trajetória dependente, onde “estamentos” poderosos beneficiam-se do quadro e os custos políticos de tal alteração são superiores aos suportáveis pelos agentes políticos.

¹¹⁵⁶ Mesmo porque, tomando como exemplo os dados de Rodrigues e Zauli relativamente à legislação da área da Saúde, as proposições de autoria do Legislativo demoram cerca de quatro vezes mais que as do Executivo. Cf. ZAULI; RODRIGUES (2002). Cf. também RODRIGUES; ZAULI (2002).

¹¹⁵⁷ Cf. PEREIRA (2017).

o apoio; Pereira e Bertholini¹¹⁵⁸ ressaltam que a estratégia na montagem da coalizão é algo fundamental, não existindo “piloto automático”, sendo tal estratégia de gerência de responsabilidade da Presidência. Trata-se de uma dinâmica complexa, com diversos fatores e choques que influenciam os incentivos para se integrar ou não a base do governo.

De qualquer forma, o que parece certo é que a relação entre os Poderes, mediada por coalizões, explica algo sobre a dificuldade de que a Constituição seja de fato a força diretiva, com poder de, concretamente, definir os rumos do Estado.

É necessário ainda, nesse contexto, aprofundar este aspecto: eventuais custos e retornos eleitorais da defesa de dada plataforma.

Ainda que o Executivo possua mecanismos e instrumentos para pressionar o Congresso a deliberar, como pedidos de urgência, existem matérias cuja omissão é estratégica em face da impopularidade da medida, muito embora se trate de uma medida necessária ou do claro cumprimento de uma determinação constitucional. Nesse ponto, a questão tributária é sintomática, tendo em vista que falar em majoração tributária é ponto consideravelmente impopular, ainda que o sistema tributário seja profundamente regressivo¹¹⁵⁹. Mas diversos outros pontos poderiam ser levantados em questões

¹¹⁵⁸ Cf. PEREIRA; BERTHOLINI (2017).

¹¹⁵⁹ Cabe aqui uma breve digressão. Como assinala Rugitsky, o sistema tributário brasileiro é regressivo. A despeito de terem ocorrido quedas nas disparidades salariais, causadas pelos incentivos econômicos específicos que geraram demanda por trabalho menos qualificado, não foram propostas políticas visando a atacar as causas da desigualdade: a concentração de renda e de propriedade. Com isso, assinala que seria surpreendente uma redução da desigualdade sem a alteração do sistema tributário do país. Cf. RUGITSKY, Fernando. Milagre, miragem, antimilagre: a economia política dos governos Lula e as raízes da crise atual. *Revista Fevereiro*, [s. l.], v. 9, n. 25, 2016. De forma similar, Medeiros, Souza e Castro apontam, a partir dos dados do Imposto de Renda, para a estabilidade da desigualdade de renda no país. Na série observada, de 2006 a 2012, o abismo de concentração encontrado pelos autores mostrou-se tão grande que o 1% mais rico do país concentra 25% de toda a renda, os 5% mais ricos do país concentram quase metade, o 0,001% mais rico acumula mais que a metade de toda a população mais pobre, que não chega a 10% de toda a renda. Apontam os autores que houve uma alteração do Coeficiente de Gini no período, mas que não chegou a 1%, não se podendo falar, portanto, em um movimento claro de redução das desigualdades do país. Ao contrário, os dados tributários revelam uma grande e estável concentração de renda, com tendência a aumento da concentração pelo 1% mais rico no período analisado (2006-2012). Em suma, os dados apontam para o fato de que o nível de concentração de renda dos mais ricos determina o nível e a evolução da desigualdade. Cf. MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. F.; CASTRO. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 971-986, 2015. A desigualdade é um contínuo na história nacional. Neste particular, analisando a série histórica da evolução da desigualdade no período de 1928 a 2012, Souza e Medeiros verificaram que a desigualdade sempre foi alta com relação ao 1% mais rico. Historicamente, os 10% mais ricos apropriam-se de valores que variam entre a metade e dois terços de toda a renda desde 1974. Houve, no entanto, queda entre 1945 e 1964, em razão das próprias questões de política econômica e fiscal do período, tornando a crescer a concentração de renda e a desigualdade após o golpe militar. Concluem, assim, os autores que a desigualdade de renda no país é resultado direto da concentração de renda e que a desigualdade historicamente sempre foi alta, apesar de não ter sido constante, apresentando períodos de queda. Cf. SOUZA, Pedro H. G. F.; MEDEIROS, Marcelo. Top income shares and inequality in Brazil, 1928-2012. *Revista da Sociedade Brasileira de Sociologia*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 119-132, 2015. Disponível em:

específicas, considerando a natureza analítica do texto constitucional e suas diversas determinações programáticas, muitas das quais seguem há mais de 30 anos sem respostas efetivas em termos de políticas concretas.

Como salientado, Ames¹¹⁶⁰ tenta observar a pauta, as dificuldades de aprovação da agenda, buscando apresentar um quadro que reflita em diversos aspectos o que de fato era desejado pela Presidência e o que foi obtido. Contemplar os aspectos declarados e tentar confrontá-los com o objeto e o produto da deliberação no Congresso, ainda que não seja imune a críticas, é uma operação analítica interessante que pode render vislumbres sobre eventuais pontos da agenda que não sejam de possível consenso na coalizão.

Ponderar sobre pontos de obstrução não evidentes é algo que sempre partirá de postulações, de suposições. No entanto, tal perspectiva não afasta a possibilidade de incidência de interesses específicos sobre a agenda para suprimir determinados tópicos, ou melhor, restringir a tomada de decisões a temas “seguros”¹¹⁶¹. Nessa perspectiva, as taxas de dominância e de sucesso acabariam restritas aos tópicos em que a deliberação é possível, não se encontra obstada, refletindo proposições dotadas de menor controvérsia, já ao cabo de uma série de negociações ocorridas nos bastidores¹¹⁶², tratando-se de algo que resultaria da heterogeneidade dos participantes da coalizão, cujo apoio não programático seria relativo e volátil. Isso sem mencionar disparidades entre os interesses representados em termos de poder e influência, algo que derivaria da própria história brasileira e sua formação socioeconômica, ainda que eventual supressão se desse ao arrepio das determinações programáticas da Constituição de 1988.

<https://pdfs.semanticscholar.org/6d02/b9525f3d2b88488147652a7b97fe17f96b8c.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2019. Tais textos e informações ilustram de forma consistente o abismo de desigualdade que existe no país. As faixas de renda são tão díspares e distantes que permitem crer, por certo, que os setores sociais que se beneficiam de tal circunscrição fática e jurídica utilizariam seus mecanismos, seu poder e influência com vistas a evitar a alteração do *status quo* que lhes é benéfico. E tal situação de poder e reação, por parte de tal faixa social e econômica, pode ser tanto consciente de seu papel de elite economicamente poderosa quanto inconsciente. É como pontuado por Bachrach e Baratz, no sentido de que a dominação não se dá apenas por meio de um conluio consciente, mas também pode operar-se de forma inconsciente por quem domina e que não tem noção de sua posição de domínio, uma vez que tal posição nunca foi desafiada. Cf. BACHRACH; BARATZ (2011). Tudo isso para assinalar que existem diversos pontos em que a disparidade de poder pode atuar influenciando os rumos da política, estabelecendo vetos informais e prévios. A desigualdade, nesse particular, poderia ser enfrentada a partir de um redesenho do sistema tributário, algo sempre aventado, mas nunca colocado em prática, podendo ser destacado como um dos pontos em que tais bases ocultas do poder, seus fatores reais, se manifestariam, limitando o campo possível de tomada de decisão, muito embora as balizas constitucionais programáticas determinem como um dos objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades.

¹¹⁶⁰ Cf. AMES (2001).

¹¹⁶¹ Cf. BACHRACH; BARATZ (2011).

¹¹⁶² Sobre declarações de ministros apontando as “conversas de bastidores”, cf. ZAULI; RODRIGUES (2002). Cf. também RODRIGUES; ZAULI (2002).

Boa parte das questões observadas e apontadas, ainda que em termos hipotéticos, parece¹¹⁶³ derivar do número consideravelmente grande de partidos existentes no país, gestando coalizões notadamente heterogêneas. Isto acarreta custos no plano da governabilidade, suprimindo pontos da agenda e do debate, gerando apoio dependente do loteamento de ministérios, sem a corresponsabilidade dos membros da coalizão, e da liberação de recursos. Tais itens explicam a aparente contrariedade entre a disciplina nas votações nominais e a alta infidelidade partidária.

Além disso, quanto às questões relativas ao custo da governabilidade, é relevante frisar que esses custos em termos da liberação de recursos, por si só, não geram apoio em termos temporais, considerando que a partir de choques externos e internos recentemente viu-se a queda de um governo minoritário e impopular. No entanto, é conveniente ressaltar o perigo da universalização, uma vez que o governo que assumiu após o processo de *impeachment*, ainda que envolto em escândalos sucessivos e notoriamente impopular, tanto em termos pessoais quanto em termos de agenda, conseguiu manter uma base de sustentação¹¹⁶⁴.

¹¹⁶³ Evidentemente, não se busca fornecer uma explicação peremptória para todos os eventuais problemas do sistema presidencial brasileiro, ou mesmo do Estado brasileiro na execução de suas obrigações constitucionalmente impostas. No entanto, há indícios que permitem ponderar sobre os impactos relativos ao número elevado de partidos. Certamente outras hipóteses explicativas são possíveis e até complementares.

¹¹⁶⁴ Talvez a resposta para tal aspecto seja a compatibilidade de propostas do governo que então assumiu com o Congresso de então, a liberação de recursos impactando comportamentos e aglutinando apoios, ou mesmo a somatória de ambos os fatores. De qualquer forma, com relação aos recursos, é relevante destacar que um dos responsáveis pela coordenação política de tal governo foi, ironicamente, o relator, na CCJ da Câmara, da PEC que gerou as emendas individuais de execução obrigatória, justificando tal proposta com vistas a reduzir os poderes e as barganhas em troca de apoio.

CONCLUSÃO PARCIAL

Nesta parte do trabalho, buscou-se analisar o aspecto concreto do presidencialismo brasileiro, a partir de suas interpretações empíricas realizadas no âmbito da Ciência Política. Foram expostas as principais ideias dentro da evolução do campo, algumas diagnosticando sua inviabilidade, outras propugnando uma revisão do quadro alarmista. Já ao final, foi analisada a questão concernente aos custos da governabilidade.

De tudo o que até agora se expôs, releva destacar que em um ambiente democrático as relações entre os Poderes mediadas pelos partidos não se mostram como uma equação singela. No entanto, a complexidade da questão, em seus diversos aspectos e níveis, não pode prestar-se a obstruir o debate sobre aprimoramentos possíveis para o sistema.

Questões como as taxas de dominância e de sucesso revelam um fundamental aspecto da relação entre os Poderes em termos de séries agregadas, tal qual a observação sobre o número de dispositivos alterados. No entanto, tais observações não podem ser tomadas dogmaticamente, considerando que tais aspectos, apesar de dizerem muito com relação ao quadro geral, dizem muito pouco com relação a problemas específicos, até mesmo por suas propostas analíticas.

Partindo, contudo, de considerações de ordem mais normativa, é crível afirmar que médias podem ser enganosas quando se busca entender as razões pelas quais, mesmo com elevadas taxas de dominância e sucesso, recentemente se enfrentou uma crise política profunda, além da dificuldade existente em implementar políticas amplas e estruturais nos moldes constitucionalmente delineados.

Seja como for, os diagnósticos otimistas sobre o presidencialismo e sua viabilidade ilustram uma parcela significativa das questões que foram objeto de análise, sendo fundamentais na compreensão do presidencialismo brasileiro. No entanto, diante mesmo de seus propósitos, não logram explicar algumas das inconsistências que se buscou apontar.

Tal assimilação com reservas também deve ser dirigida aos diagnósticos alarmistas, de modo a não tomar tal discurso em termos dogmáticos e deterministas, ainda que parcela dessas análises também auxilie na contemplação dos problemas, que de boa parte decorrem do número elevado de atores institucionais e partidários com poder de “veto”.

De qualquer forma, observados os episódios recentes do país, a ideia de que as coalizões são instáveis em períodos de crise, principalmente econômicas, conforme proposto por Abranches, não é algo tão absurdo, a despeito das altas taxas de dominância e

de sucesso. Isso considerando os custos envolvidos para obtenção da governabilidade, as estratégias de montagem de gabinetes, o impacto do aumento do número de partidos e o fato de que a majoração da liberação de benefícios não implica aumento de apoio; ao contrário, tende a gerar um esgarçamento na relação entre o Executivo e sua base.

Nesse sentido, para fins de heterogeneidade da coalizão releva quem se encontra no exercício da Presidência como releva a fragmentação partidária. Obviamente, são questões complexas, sujeitas a choques externos redefinindo a dinâmica do apoio e os custos envolvidos, de sorte que em um contexto de dois processos de *impeachment* em 25 anos é possível argumentar que o apoio tende a permanecer enquanto os retornos existem, justificando, portanto, as elevadas taxas de dominância e de sucesso. Todavia, se o custo do apoio é elevado em termos eleitorais, como nos casos de presidentes impopulares em término de mandato, ou mesmo diante da possibilidade de assunção da Presidência pelo vice-presidente, a tendência é um reajuste das forças políticas e, conseqüentemente, do apoio. O mesmo se diga com relação aos contextos de crise econômica e polarização, que em tempos recentes demonstraram que as médias de dominância e sucesso não significam nem mesmo a estabilidade de mandatos presidenciais¹¹⁶⁵.

Ademais, há ainda a questão dos eventuais entraves a políticas de revisão estrutural do país. Não se pode olvidar que a realidade do país é profundamente heterogênea e desigual, em termos sociais e em termos econômicos, gerando uma disparidade de preferências e, em conseqüência, conflitos sociais. No entanto, também é conveniente recordar que a disputa, o conflito de opiniões e perspectivas, de nortes e rumos, acaba sendo algo inerente à própria democracia eleitoral. Assim, cabe ponderar se eventuais impactos e dificuldades vivenciados no país são fruto do desenho institucional ou das próprias limitações da democracia eleitoral. Como apontam Przeworski, Rivero e Xi¹¹⁶⁶, a democracia funciona quando existe algum tipo de conflito social a ser processado, visões distintas, preferências distintas, mas em posições não muito distantes, tendo em vista que se o abismo de preferências é grande existem poucos incentivos para que se aceite o resultado eleitoral.

Com isso, podemos compreender que a democracia eleitoral é um mecanismo lento de mudança, um mecanismo limitado, mas que é uma alternativa adequada aos valores liberais de direitos políticos, evitando soluções que descambem para a violência.

¹¹⁶⁵ Cabe destacar que mesmo nas antecedências do *impeachment* em 2016 as taxas de dominância e de sucesso não refletem um cenário de imobilismo total e nem o tamanho real da base, haja vista que o próprio processo de *impeachment* operado coloca em questionamento a suposta estabilidade refletida por tais taxas.

¹¹⁶⁶ Cf. PRZEWORSKI; RIVERO; XI (2015).

Nesse passo, o papel da institucionalidade, dos Poderes constituídos, é justamente realizar uma reprodução mediada desses antagonismos sociais. No entanto, também se deve considerar que existem disparidades em termos de influência e poder, permitindo melhor acesso e visibilidade a determinadas pautas em detrimento de outras. E nesse ponto a formação social do país é profundamente relevante.

Seja como for, as dificuldades decorrem, em parte, do fato de que a estrutura democrática é uma estrutura de comprometimento de longo prazo, com garantias, para os que disputam, de que suas perdas não serão tão elevadas. De certo modo, observar a questão por tal prisma ajuda a compreender determinadas questões na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, especificamente com relação à dificuldade de implementação de reformas amplas e estruturais, principalmente as de maior amplitude, que rompem com privilégios de setores poderosos.

Mesmo assim, ainda que existam limites inerentes à democracia eleitoral, não se deve desconsiderar o impacto do desenho institucional nas possibilidades de o sistema produzir mudanças. Os modelos analíticos positivos, nesse particular, acabam não sendo tão precisos, por desconsiderarem finalidades e ideais, de modo que a efetividade de dado desenho na produção de políticas capazes de alterar o *status quo*, por implicar um juízo de valor, acaba por passar ao largo de tais análises.

Nesse contexto, não se afigura como crível assumir que a fragmentação partidária nos níveis existentes não traduz custos políticos elevados, gestando coalizões heterogêneas, pragmáticas, pouco programáticas e instáveis em momentos de crise.

Assim, alguns ajustes pontuais permitiriam, diante de tais suposições, que diversos entraves fossem diminuídos, propiciando a realização de pactos e compromissos mais estáveis e republicanos entre os diversos interesses representados. Em última análise, caso não fosse possível tal diálogo, o caminho seria a resolução do conflito pela autoridade suprema em democracias eleitorais: o povo.

No mais, sendo realidade a existência de uma dispersão considerável de preferências na sociedade, muitas das quais antagônicas, somente é possível um sistema viável e com propensão de sucesso caso haja uma fundação comum colocada fora da disputa¹¹⁶⁷. Esse deve ser justamente o papel da Constituição, como documento fundamental das relações políticas e de poder, encampando compromissos assumidos em

¹¹⁶⁷ Como já mencionado, analisando a questão do parlamentarismo, Schmitt afirma que somente a polarização, as opiniões contraditórias, sem uma fundação comum e indisputável, eliminariam o próprio parlamentarismo. Cf. SCHMITT (1998). No contexto, parlamentarismo pode ser muito bem substituído por democracia.

momentos históricos específicos. Assim, nem mesmo o melhor dos sistemas, nem mesmo os melhores ajustes, suprem a necessidade de que as elites políticas tenham sua atuação balizada pela Constituição, principalmente nos momentos difíceis¹¹⁶⁸.

O interessante é que há certa relação paradoxal nisso tudo. A ausência de controles e limites faz com que a democracia venha a ruir. No entanto, o excesso de limites e impasses impede a realização de mudanças, sendo que sem mudanças a democracia também corre riscos. A questão da promoção de desenvolvimento é emblemática em tal sentido, tendo em vista que democracias que alcançam determinado patamar de desenvolvimento dificilmente vêm a ruir¹¹⁶⁹, e países profundamente desiguais possuem tendências à instabilidade. No entanto, a revisão estrutural apta a combater as desigualdades promovendo desenvolvimento demanda um sistema democrático, eleitoral e político capaz de permitir a realização de mudanças, e não um sistema marcado por entraves e vedações a políticas de revisão estrutural e promoção do desenvolvimento.

O desafio reside, portanto, em refletir sobre ajustes possíveis e factíveis que mantenham controles sobre o poder e seu exercício, mas que ao mesmo tempo não gestem instituições que impliquem imobilismo e cristalização das estruturas, obstando a mudança em marcha contínua na construção de uma sociedade mais justa e democrática. Em suma, ajustes que mantenham o poder limitado, mas permitam a promoção de políticas capazes de gerar desenvolvimento e igualdade.

¹¹⁶⁸ É basicamente isso que aponta Hesse. Cf. HESSE (2009). É nos momentos difíceis que a vontade de Constituição deve ter condições de superar as urgências momentâneas, fortalecendo o sentido simbólico e a força daquela ordem normativa para viger sobre a realidade histórica e social, imprimindo mudanças, ainda que seja por elas condicionada. Esse sentido simbólico, definindo os limites e as possibilidades relativas do que está em disputa, um compromisso institucional fundamental, deve orbitar o imaginário das elites políticas, dos detentores do poder e principalmente da sociedade e seus diversos grupos, precisamente para que conquistas, compromissos e pactos celebrados em encruzilhadas históricas não cedam espaço a eventuais maiorias raivosas e a urgências momentâneas.

¹¹⁶⁹ Cf. PRZEWORSKI; ALVAREZ; CHEIBUB (1997).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto no curso do trabalho, considerando-se o antagonismo das preferências e interesses em sociedades heterogêneas, o papel da institucionalidade é moderar tais conflitos, reproduzindo-os de forma mediada. Assim, a capacidade em abstrato de atendimento dos interesses e necessidades, a factibilidade das expectativas daí advindas, é fator fundamental de estabilidade do pacto que funda e regula a dialética política entre eventuais maiorias e minorias. Nesse particular, a redução das desigualdades é algo relevante e fundamental, pois além de ser um compromisso constitucional e um objetivo fundamental da República, também é fator de estabilidade democrática, diante da relevância do contexto socioeconômico e das expectativas daí advindas na própria estabilidade institucional. De qualquer forma e em qualquer cenário, é necessário que haja adesão à institucionalidade, principalmente pela assimetria de poder existente entre os grupos interessados na revisão de tal situação e os que por ela são beneficiados.

Essa adesão à institucionalidade e fundamentalmente à Constituição e seus programas, enquanto representação de compromissos civilizatórios, deve ser algo a operar quase como uma ideologia constitucional, gerando uma adesão inabalável à institucionalidade como arena para as disputas políticas, sem subversão de regras e boa vontade hermenêutica forçando seus limites. Não se olvida que em disputas polarizadas é difícil o respeito às regras; ao mesmo tempo que a polarização é algo mesmo natural em sociedades desiguais e heterogêneas, considerando que em tal cenário quem perde a disputa possui poucos incentivos para aceitar o resultado. Aí ganha importância a estrutura de moderação gerada pela separação de Poderes e as declarações de direito, com o que se produz uma estrutura compromissária de mudança pautada pelo consenso, que traz segurança política instrumentalizada pela estrutura jurídico-constitucional. Mas isto somente se houver adesão, deferência e respeito à institucionalidade, algo intimamente ligado ao próprio espírito das ideias trabalhadas pelas revoluções burguesas e que culminaram nas opções institucionais estadunidenses. No entanto, tinham considerável sentido tais percepções diante dos direitos que tal estrutura se propunha a tutelar, direitos individuais que implicavam abstenção do Estado, sendo justificável, portanto, o impasse sobre a mudança. Com a alteração das competências e exigências do Estado, a separação dos Poderes e seu sentido de produção de impasses, ante a necessidade de que mudanças

sejam pautadas pelo consenso, impõe novas percepções, sem que se percam de vista as virtudes em termos de aceite dos resultados eleitorais.

Para tanto, é imperativo que haja adesão à Constituição e seus programas e projetos como norte indissociável dos rumos políticos do Estado, para que as possibilidades dos agentes somente se mostrem como admissíveis dentro da arena constitucionalmente delimitada e direcionada ao atendimento dos fins constitucionalmente positivados. Cabe aqui mencionar que os próprios direitos sociais e econômicos, representativos do compromisso constitucional com políticas de bem-estar social, no contexto de seu surgimento eram expressão da institucionalidade como arena adequada para atendimento às expectativas sociais de desenvolvimento, emancipação e construção de sociedades mais justas. Nesse sentido, é fundamental que a institucionalidade tenha condições de atendimento a tais expectativas legítimas para que haja adesão à Constituição como condição de possibilidade de atendimento a tais necessidades, ainda que de forma lenta e gradual, como uma espécie de compromisso fundamental (até porque aquele que vê na institucionalidade suas expectativas protegidas tem poucos incentivos para contra ela insurgir-se). Com isso, a perspectiva é a de transformação da Constituição em um mito, em um totem representativo da autoridade em um pacto civilizatório celebrado em encruzilhadas históricas, com promessas de progresso e justiça, sem abrir mão de conquistas já realizadas e instrumentalizadas pela forma jurídica. Como mencionado, uma espécie de ideologia constitucional. Somente com isso as promessas constitucionais, rompendo com privilégios de grupos e interesses específicos, com os desequilíbrios de poder que marcaram o percurso social brasileiro, poderão ser efetivadas concreta e materialmente, deixando de ser apenas promessas.

Das questões observadas no curso da exposição, a instabilidade do presidencialismo brasileiro em situações de polarização e crise parece ser o mais grave, porque demonstra um baixo apego das elites políticas à institucionalidade vigente em tais momentos. As instabilidades e rupturas devem ser creditadas, em boa monta, ao perfil das elites políticas que cedem a urgências momentâneas, em detrimento da construção de uma institucionalidade e um Estado dotados de solidez, da Constituição e de seu papel; mas também há um aspecto fundamental do desenho institucional e sua incapacidade para lidar com impasses em contextos de polarização. O ponto, portanto, é justamente, considerando a operabilidade do presidencialismo multipartidário, contemplar ajustes e mecanismos que permitam a formação de maiorias sólidas e estáveis.

Seja como for, é necessário frisar que nenhum desenho institucional é capaz de conter elites políticas pouco comprometidas com a democracia, sua estabilidade e a estabilidade de suas instituições.

De qualquer forma, o papel do presente item, como o próprio título sugere, é fazer considerações finais, apontando para alternativas diante de alguns dos problemas explorados no curso do texto. O ponto substantivo é que, por conta do multipartidarismo, os governos gestados normalmente são minoritários, o que, em momentos de polarização, tende a produzir rupturas, impasses e soluções pouco ortodoxas.

Nesse contexto, com alguns ajustes – que não suprem a necessidade de elites políticas compromissadas com a Constituição nem afastam os limites da democracia enquanto mecanismo de processamento de conflitos –, é crível supor que o desempenho do sistema presidencial¹¹⁷⁰ brasileiro poderia ser incrementado, especificamente com relação à governabilidade e à estabilidade.

Com relação às alterações possíveis, observou-se que o Senado apresenta elevada disciplina partidária, votando, portanto, de acordo com as bancadas partidárias e não com

¹¹⁷⁰ A opção é sugerir ajustes possíveis no sistema presidencial, e isso por uma série de motivos. Muito embora o parlamentarismo em termos temporais se mostre como alternativa mais longeva que o presidencialismo, considerado o quadro partidário e as rupturas que se operaram no presidencialismo brasileiro, custa crer que seriam gerados gabinetes temporalmente estáveis. Muito embora opte por soluções híbridas como o semipresidencialismo, Sartori é claro ao afirmar que a solução parlamentarista não seria viável no país, pelos problemas do quadro partidário. Cf. SARTORI (1993). Além disso, relativamente ao parlamentarismo, é necessário destacar que a Constituição brasileira tem como cláusulas pétreas o voto direto e a separação de Poderes, premissas que não seriam satisfeitas pela eleição indireta do primeiro-ministro e pela imbricação existente entre Parlamento e Gabinete (sem separação orgânica), sem se mencionar o plebiscito de 1993, no qual a população optou pelo sistema presidencial. Caso em 1993 a solução parlamentar tivesse sido adotada não haveria problema, considerando ter decorrido de comando oriundo do próprio constituinte originário. Propor outro plebiscito nos dias atuais é justamente apresentar emenda constitucional tendente a abolir, ainda que em um aspecto específico, mas fundamental, o voto direto e, em certo sentido, a separação de Poderes. Daí por que seria inviável a adoção da solução parlamentarista no caso brasileiro. Em parte, objeções similares poderiam ser feitas com relação à solução semipresidencial, considerando que, quando o Executivo é majoritário, há poucas distinções com relação ao presidencialismo em suas feições puras; já quando é minoritário, há a questão da coabitação, aproximando-se do sistema parlamentar. Seja como for, em um caso diferindo muito pouco do que se tem com o sistema presidencial, e em outro, atribuindo ao primeiro-ministro a condução do varejo político, não se eliminariam os problemas relativos à ausência de legitimação pelo voto direto para primeiro-ministro. Assim, também não apresenta grandes vantagens a solução semipresidencial para os problemas revelados na análise empreendida. No mais, Moraes destaca a possibilidade de impasses em sistemas híbridos, permitindo a perpetuação de crises caso, a despeito de eventual dissolução parlamentar, o Parlamento eleito seja de oposição à Presidência. Cf. MORAES (2013, p. 74-76). O ponto é que, em caso de coabitação, de diarquia, o impasse subsiste, além de tornar o presidente, eleito por voto direto, mero cargo figurativo, conquanto a chefia do governo seria conduzida por um primeiro-ministro de oposição, com isso novamente sendo violada a cláusula atinente ao voto direto. Deste modo, é crível e necessária a manutenção do sistema presidencial, que com a alteração do quadro partidário e da redução do número de atores com poder de veto certamente terá melhores e menos custosas condições de implementação de uma agenda de mudanças e dirigida à revisão estrutural, ainda que outros ajustes, para além do próprio quadro partidário na feição eleitoral das federações e de um Congresso unicameral, possam ser adotados, fomentando outros aspectos relevantes e possíveis.

as dos estados. Além disso, as feições do sistema favorecem o Executivo e suas propostas, com o que o Senado, via de regra, atua como casa revisora, algo que acaba acarretando sua baixa relevância em termos de produção e alteração de textos legais. Nesse sentido, é importante questionar se há necessidade de um Congresso bicameral¹¹⁷¹. Daí a proposição de uma reorganização do Congresso Nacional, tornando-o unicameral.

Relativamente às competências do Senado, estas poderiam ser absorvidas pela Câmara. Isto não acarretaria prejuízo, tendo em vista que a própria deliberação no Senado com relação às suas competências específicas, mesmo em comissões, opera-se em eixos partidários, tal qual ocorreria na Câmara. No entanto, seria necessário o estabelecimento de comissões paritárias, em termos de representação dos estados, com relação às temáticas orçamentárias ou eventual conflito entre os entes federativos, comportando uma ingerência de mesmo peso proporcional das regiões menos populosas, justamente para possibilitar a obtenção de quinhões aptos a permitir a superação da pobreza e das dificuldades regionais, evitando-se condenar uma região à pobreza e irrelevância proporcional em razão de sua própria pobreza e baixa densidade demográfica.

Mas isso tudo dentro de um plano amplo de desenvolvimento nacional, capaz de corrigir as distorções que decorreram da ocupação do território nacional. Com isso se preservaria, ainda que as votações permanecessem estruturadas em eixos partidários, um aspecto fundamental do desenho federativo, mas com considerável redução dos custos para o erário, retomando o ideário unicameral que inspirou o anteprojeto da Constituição de 1934.

Tal solução unicameral também se justifica pensando-se em outra sugestão. Com relação aos impasses – críveis em casos de Executivos impopulares ou que viram suas bases erodirem, como se vivenciou em nosso país em tempos recentes –, a proposta é a adoção, adaptada ao presidencialismo, da possibilidade de dissolução do Parlamento que é apresentada pelo primeiro-ministro. Nesse ponto, conforme pontuado por Mainwaring e Shugart¹¹⁷², caso a dissolução antecipada seja recíproca, não há violação à noção de separação dos Poderes típica do sistema presidencial, e com *status* de cláusula pétrea no caso brasileiro.

¹¹⁷¹ Recorde-se que a solução unicameral havia sido aventada pela Comissão do Itamaraty relativamente ao anteprojeto da Constituição de 1934. Cf. HORTA (1989). No mais, Dahl questiona o caráter democrático do Senado por dar representação igualitária a coletivos populacionais de tamanhos distintos. Cf. DAHL (2015, p. 49-56).

¹¹⁷² Cf. MAINWARING; SHUGART (1997).

Com isso, no caso de impasses, sendo o Congresso unicameral, a solução seria a convocação de eleições antecipadas tanto para a Presidência quanto para o Congresso, a se realizarem no prazo de um mês, para que os eleitos em tal certame completassem o prazo restante do mandato, limitando-se ao máximo de oito anos o período pelo qual alguém poderia figurar à frente da Presidência, independentemente da quantidade de eleições nesse intervalo. É evidente que tais eleições deveriam ser realizadas com brevidade para evitar a perpetuação da situação de impasse, considerando que entre a convocação das eleições antecipadas e sua realização os incumbentes permaneceriam em seus cargos.

No mais, tal solução teria condições de diminuir a dependência do repasse de recursos para a base, que, em tese, diante dos demais ajustes, possuiria incentivos sistêmicos para o comportamento programático; também geraria outro incentivo para o voto disciplinado ante o risco de dissolução do Congresso e da Presidência, observando-se justamente a alta rotatividade existente no Legislativo bem como a eventual fragilidade eleitoral de um Executivo impopular. É certo, porém, que nem toda situação de impasse estaria apta a desencadear tais eleições antecipadas, de modo que seriam necessárias balizas específicas com relação ao juízo de conveniência relativo à dissolução dos órgãos e Poderes representativos com a convocação de eleições antecipadas, estabelecendo-se limitações para se desencadeasse tal procedimento.

Em outro eixo, uma sugestão seria a manutenção do modelo proporcional de lista aberta, tanto pela heterogeneidade social quanto por suas vantagens representativas, alterando, contudo, as balizas que potencializam suas tendências à produção de multipartidarismo. Assim, seguindo as linhas da Emenda Constitucional nº 97, a ideia é a vedação às coligações nas eleições proporcionais, com a adoção de uma cláusula de barreira obstando a entrada de pequenas agremiações. Nesse contexto, considerando o quão heterogênea e desigual é a sociedade brasileira, o bipartidarismo não aparenta ser a resposta adequada¹¹⁷³. Assim, o multipartidarismo e o sistema proporcional se impõem, até mesmo por permitirem a articulação de distintas vozes e demandas sociais.

¹¹⁷³ Cabe aqui recordar que existem consideráveis argumentos em defesa da adoção do modelo distrital majoritário no país. Em estudo específico sobre o presidencialismo de coalizão, Victor defende a utilização de tal sistema na busca por um fortalecimento dos partidos e conseqüente redução da fragmentação partidária, cf. VICTOR (2015). Já Barros questiona a adequação do modelo majoritário distrital para o estágio atual da democracia brasileira, trazendo a possibilidade de se reavivar uma nova forma de coronelismo. cf. BARROS (2018d). Este ponto merece consideração, principalmente no contexto da dependência de repasses de recursos de diversos municípios, pois geraria uma difícil situação para prefeitos de dada municipalidade em um distrito no qual o deputado fosse de outro partido, impondo uma minguada de recursos para o município, quase que em uma nova versão do curral eleitoral. Já no proporcional tal circunscrição pode ser afastada, bastando que, mesmo havendo a identificação de um parlamentar com determinada região, o prefeito de coloração partidária distinta da de tal parlamentar busque suporte em um

Além disso, como originalmente se havia aventado em tal emenda, a ideia é a criação da figura da federação de partidos, dando caráter programático às coligações eleitorais, de sorte que a coligação passaria a ser a coalizão, sem o caráter ambíguo e incoerente de coalizões com a oposição nos estados e com o governo em nível federal. No entanto, tais federações deveriam ter a validade de quatro anos, de eleição a eleição, verticalizadas e impositivas, inclusive para os pleitos municipais, impondo alianças coerentes e programáticas. Com isso, deixariam de existir as alianças eleitoreiras e, com algum tempo, o quadro de mais de três dezenas de partidos criados e mais de 70 em processo de criação cederia lugar a alguns poucos partidos e federações, com feições programáticas claras, facilitando, inclusive, a escolha de plataformas em disputa por parte do eleitorado.

A se considerar que no pós-1988 o eixo operativo na esfera legislativa, encontra-se centralizado, reduzindo os retornos e incentivos para comportamentos indisciplinados, ao menos nas votações nominais, a questão da disciplina partidária é resolvida em parte. No entanto, considerando a infidelidade partidária, seria conveniente o estabelecimento e reforço a regras rígidas para casos de infidelidade, com sanções e perda do mandato, fazendo com que a filiação a um partido se desse em termos programáticos, tal qual o funcionamento parlamentar de tal partido. Ainda que votos dissidentes pudessem ser excepcionados em casos específicos, pontuais e gravíssimos, em caso de desvio das

parlamentar de seu próprio partido, gerando-se, a partir do direcionamento de recursos, incentivos para que o parlamentar “novo” naquele reduto busque maximizar seus retornos eleitorais em tal circunscrição, retirando a hegemonia do parlamentar “velho”. O modelo distrital misto contempla uma dupla faceta, em parte proporcional de lista fechada e em parte distrital; no entanto, acaba gerando os mesmos problemas hipotéticos do modelo distrital puro por produzir os redutos de dominância sem a possibilidade de competição por apoio das bases por outros parlamentares. Outro problema do modelo majoritário distrital é o desenho dos distritos, de modo a favorecer este ou aquele partido ou prejudicar minorias específicas por meio de desenhos de distritos eleitorais, prática conhecida como *gerrymandering*. Cf. DAHL (2015, p. 153-155). Não bastasse isso, o majoritário, muito embora favoreça a *accountability* vertical, acaba por fomentar personalismos e individualismos em detrimento de comportamentos partidários programáticos, o que se distancia da ideia de programas partidários claros com o fortalecimento das agremiações. Relativamente ao distrital misto, além da questão já apontada da possibilidade de se gerarem problemas similares ao distrital puro, os resultados obtidos com sua adoção foram díspares, cf. AMES (2001), razão pela qual a possibilidade de sua adoção também demanda certo grau de reserva. O ponto substantivo aqui é que cada sistema tem suas virtudes e falhas. Não existe sistema eleitoral perfeito, mas, para a atual quadra e por suas virtudes representativas, é preferível optar-se pelo sistema proporcional. No caso brasileiro, a fragmentação não pode ser imputada exclusivamente ao sistema proporcional, tendo em vista a potencialização de seus efeitos por conta das balizas atinentes às coligações proporcionais. Com a vedação de tais coligações e a imposição de uma cláusula de barreira, como já ocorrido, a tendência é a diminuição do número de agremiações, como se verificou pelo próprio desempenho de diversos partidos em 2018. Com isso, seria possível em algum tempo a estabilização do quadro partidário, permitindo o fortalecimento das agremiações e maior clareza programática para o eleitorado relativamente a tais partidos. Além disso, consideradas as virtudes representativas do modelo proporcional e a própria heterogeneidade social brasileira, a solução adequada não parece outra que não seja o sistema proporcional, ainda que com alguns ajustes. Para uma defesa do sistema proporcional por suas virtudes democráticas e representativas, cf. DAHL (2015, p. 59). Cf. também KELSEN (2001, p. 67-78).

diretivas programáticas do partido por suas lideranças. Mas isso tudo em termos menos maleáveis do que os que foram incluídos pela Lei nº 13.165/15, que mais representa uma regulamentação da infidelidade do que uma proibição.

Ademais, e nessa toada, a proposta também é extinguir o cargo de vice-presidente, algo já vivenciado no país nas Constituições de 1934, de 1937 e na breve experiência parlamentar de 1961 a 1963. Trata-se de medida sugerida inclusive no passado por Campos Sales¹¹⁷⁴, segundo presidente civil na experiência republicana brasileira. Isso porque na experiência institucional brasileira há um histórico conturbado de vice-presidentes que se aliam à oposição, tornando-se figuras mais de instabilidade do que de estabilidade. No mais, sequer existem competências constitucionalmente definidas para a Vice-Presidência. Assim, pelos riscos superarem os ganhos, recomenda-se sua extinção.

As vantagens da sucessão imediata do incumbente pelo vice não incentivam sua manutenção, considerando que, dentro de tais ajustes propostos, assumiria o poder, por ordem sucessiva, o presidente do Congresso, que seria unicameral, e sucessivamente o presidente do STF. Em casos de vacância, e também para reduzir incentivos para remoção do presidente por motivos pouco ortodoxos, seriam também convocadas, no prazo de um mês, eleições para o preenchimento de tal vaga pelo período faltante do mandato, no qual não poderia concorrer aquele que por sucessão assumisse a Presidência entre a vacância e o certame. Com tais ajustes se deixaria, em tese, de gerar incentivos para os atores gestarem instabilidades na busca de atender a ambições pessoais.

É certo que muitos outros problemas existem e dificilmente apenas com alguma reforma política seria possível purgar todos os males. No entanto, mesmo considerando que nem só as instituições importam, havendo diversos outros fatores a serem considerados, alguns problemas podem ser enfrentados por meio de algumas reformas pontuais. Assim, de forma singela e buscando contribuir para o debate, os ajustes sugeridos o foram com o propósito de indicar caminhos possíveis dentro das balizas que permearam a análise e dos problemas vislumbrados que podem ser enfrentados por ajustes institucionais.

No entanto, como já destacado e reiterado, nenhum ajuste supre a necessidade de elites políticas comprometidas com a Constituição, seus programas, compromissos e limites. Além disso, em qualquer cenário são fundamentais estruturas de moderação visando a evitar retrocessos sociais em políticas anteriormente implementadas. Não faltam

¹¹⁷⁴ Cabe recordar que Campos Sales o fez por ter ele próprio convivido com um vice de oposição. Cf. SALES (1983, p. 165-172).

exemplos de casos nos quais interesses econômicos e grupos específicos de pressão logram êxito em momentos de crise com agendas de retrocesso, diminuindo a já baixa proteção social dada em termos concretos pelo Estado brasileiro. Diante disso, o compromisso constitucional deve ser amplo e contemplar os mais diversos atores e principalmente a feição contramajoritária do Judiciário, como última salvaguarda do pacto constitucional em face de eventuais maiorias raivosas. É preferível um Judiciário comprometido com a Constituição e que evita retrocessos sociais, a despeito de eventuais maiorias, e por isso mesmo impopular a um populista.

É bem possível que tais ajustes, caso fossem implementados, eventualmente produzissem resultados profundamente diversos dos que ora foram delineados, por conta da adaptabilidade a eventuais ajustes por parte dos atores que operam internamente nas instituições. No entanto, considerando que a pergunta sobre a melhor forma de governo é uma pergunta perene, como destacado, o grande desafio reside no debate sobre ajustes possíveis, factíveis e capazes de controlar o poder e seu exercício, mas gerando instituições adequadas para alterar as estruturas sociais na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

A separação de Poderes, por sua natural dinâmica operativa, produz impasses, e isso é até natural, considerando os diversos grupos sociais representados, a heterogeneidade social. O fundamental em qualquer cenário, seja qual for o sistema de governo, o sistema eleitoral, o quadro partidário, é o respeito à Constituição, seu sentido, seus programas e propósitos.

REFERÊNCIAS

a) Textos acadêmicos

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. A recuperação democrática: dilemas políticos e institucionais. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 443-462, 1985.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. Why did the West extend the franchise? Democracy, inequality, and growth in historical perspective. *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford, v. 115, n. 4, p. 1.167-1.199, 2000.

ACHEN, Christopher H.; BARTELS, Larry M. *Democracy for realists: why elections do not produce responsive government*. New Jersey: Princeton University Press, 2016.

AHMED, Amel. Reading the history forward: the origins of electoral systems in european democracies. *Comparative Political Studies*, [s. l.], v. 43, p. 1.059-1.088, 2010.

AIDT, Toke Skovsgaard; JENSEN, Peter S. Workers of the world, unite! Franchise extensions and the threat of revolution in Europe, 1820-1938. *CESifo Working Paper Series*, Munich, n. 3.417, apr. 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1824179>. Acesso em: 17 mar. 2018.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Controle de constitucionalidade. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 920, p. 133-149, jun. 2012.

AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000. Disponível em: <http://ref.scielo.org/mc5p6n>. Acesso em: 10 jul. 2017.

AMORIM NETO, Octavio; LOBO, Marina Costa. Portugal's semi-presidentialism (re)considered: an assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006. *European Journal of Political Research*, [s. l.], v. 48, p. 234-255, 2009.

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e aprovam os deputados brasileiros. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARISTOTLE. *Politics*. Trad. C. D. C Reeve. Indianapolis, IN; Cambridge, MA: Hackett, 1998.

AZEVEDO, Pedro Casquel de. Entre Antígona e Creonte: alguns problemas do decisionismo. *Justificando*, São Paulo, 7 ago. 2018. Disponível em:

<http://www.justificando.com/2018/08/07/entre-antigona-e-creonte-alguns-problemas-do-decisionismo/>. Acesso em: 18 set. 2019.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, 2011.

BALL, Terence. Aonde vai a teoria política? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 23, p. 9-22, 2004.

BARROS, Sérgio Resende de. *Como reformar constitucionalmente*. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/como-reformar-constitucionalmente.cont>. Acesso em: 15 mar. 2018a.

BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos: o paradoxo da civilização*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BARROS, Sérgio Resende de. *Estudo sobre o "impeachment"*. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>. Acesso em: 23 mar. 2018b.

BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, provisórias? *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 53, p. 67-82, jun. 2000.

BARROS, Sérgio Resende de. *Noções sobre impeachment*. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/noco-es-sobre-i-impeachment--i-.cont>. Acesso em: 15 dez. 2017a.

BARROS, Sérgio Resende de. *O Senado e o controle de constitucionalidade*. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/o-senado-e-o-controle-de-constitucionalidade.cont>. Acesso em: 26 mar. 2018c.

BARROS, Sérgio Resende de. *Simplificação do controle de constitucionalidade*. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/simplificacao-do-controle-de-constitucionalidade.cont>. Acesso em: 15 out. 2017b.

BARROS, Sérgio Resende de. *O veto: uma proposta para a nova República*. 1987. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

BARROS, Sérgio Resende de. *O voto distrital*. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/o-voto-distrital.cont>. Acesso em: 25 mar. 2018d.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. *Revista de Direito do Estado: RDE*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 287-360, jul./set. 2006.

BEÇAK, Rubens. *A hipertrofia do Executivo brasileiro: o impacto da Constituição de*

1988. 2005. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BEÇAK, Rubens. *Sucessão presidencial de 1955: aspectos políticos e jurídicos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

BOIX, Carles. Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies. *American Political Science Review*, Cambridge, UK, v. 93, n. 3, p. 609-624, 1999.

BONFIM, João Bosco Bezerra. *Palavra de presidente: discursos de posse de Deodoro a Lula*. Brasília, DF: LGE, 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/91988>. Acesso em: 8 jul. 2017.

BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 3. ed. Paris: Guillard Aillaud, 1895.

CABRAL, João C. da Rocha. *Código eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil: 1932*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral/Secretaria de Documentação e Informação, 2004.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Distúrbios da democracia. Representação política e suas patologias: a reforma eleitoral do Brasil atende a essas disfunções? In: CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante. (org.). *Direito eleitoral: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Migalhas, 2016. p. 79-92.

CALVO, Ernesto. The competitive road to proportional representation: partisan biases and electoral regime change under increasing party competition. *World Politics*, Cambridge, UK, v. 61, n. 2, p. 254-295, 2009.

CALVO, Ernesto; LIMONGI, Fernando; GUARNIERI, Fernando. Why coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil. *Electoral Studies*, [s. l.], v. 39, p. 219-229, 2015.

CAPPELLETTI, Mauro. Repudiating Montesquieu? The expansion and legitimacy of constitutional justice. *Catholic University Law Review*, Washington, DC, v. 35, n. 1, 1986. Disponível em: <http://scholarship.law.edu/lawreview/vol35/iss1/3>. Acesso em: 14 out. 2017.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. *The coalitional presidentialism project*. Research report: how MPs understand coalitional politics in presidential systems. Oxford: Oxford University/Department of Politics and International Relations, jan. 2015. Disponível em: http://www.politics.ox.ac.uk/materials/policy_briefings/CCP_Research_Report_v5.pdf. Acesso em: 24 mar. 2018.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American Presidentialism in comparative and historical perspectives. *Texas Law Review*, Austin, TX, v. 89, n. 7, p. 1.707-1.739, 2011.

CHEIBUB, José Antônio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.

CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. From conflict to coordination: perspectives on the study of executive-legislative relations. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 38-53, 2010.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian M. Government coalitions and legislative success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, [s. l.], v. 34, n. 4, p. 565-587, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 353, p. 14-33, mar. 1965.

DAHL, Robert Alan. *A constituição norte-americana é democrática?* Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, [s. l.], n. 8, p. 165-187, 1980.

DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. Trad. Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México, DF: FCE, 1957.

EDELMAN, Bernard. *A legalização da classe operária*. Coordenação e tradução Marcus Orione. São Paulo: Boitempo, 2016.

ELGIE, Robert. From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies? *Democratization*, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 106-122, 2005.

ELGIE, Robert. From the exception to the rule: the use of article 49-3 of the Constitution since 1958. *Modern & Contemporary France*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 17-26, 1993.

ELGIE, Robert. The perils of semi-presidentialism. Are they exaggerated? *Democratization*, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 49-66, 2008.

ELGIE, Robert. Semi-presidentialism, cohabitation and the collapse of electoral democracies, 1990-2008. *Government and Opposition*, New York, NY, v. 45, n. 1, p. 29-49, jan. 2010.

ELGIE, Robert. Three waves of semi-presidential studies. *Democratization*, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 49-70, 2015.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito: decisão, técnica e dominação*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Presidential power, legislative organization and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, New York, NY, v. 32, n. 2, p. 151-170, 2000.

FREITAS, Andréa Marcondes de. *O presidencialismo da coalizão*. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FUKUYAMA, Francis. The end of history? *The National Interest*, Washington, DC, n. 16, p. 3-18, 1989.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

GARCIA MÁRQUEZ, Gabriel. *Cem anos de solidão*. Trad. Eric Nepomuceno. 105. ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

GINGERICH, Daniel. *Ballot reform as suffrage restriction: evidence from Brazil's Second Republic*. Charlottesville, VA, jan. 2017. Disponível em: <http://danielgingerich.weebly.com/uploads/3/1/4/6/31460749/ballotreformident.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2017.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O presidencialismo brasileiro: síntese histórica e conceitual. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 11, n. 40, p. 9-46, jan./mar. 2013.

GOMES, Ana Suelen Tossige; MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. O estado de exceção no Brasil republicano. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1.760-1.787, 2017.

GOMES, Ângela Maria de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GOMES, Ângela Maria de Castro. A representação de classes na Constituinte de 1934. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 53-116, 1978.

GRAU, Eros. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. The potential of historical institutionalism: a response to Hay and Wincott. *Political Studies*, [s. l.], v. 46, n. 5, p. 958-962, 1998.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HAMILTON, Alexander. The federalist papers: nº 66: Objections to the power of the Senate to set as a court for impeachments further considered. From the New York Packet. Tuesday, March 11, 1788. In: THE AVALON PROJECT (org.). The federalist papers (1787-1788). New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed66.asp. Acesso em: 20 jan. 2018a.

HAMILTON, Alexander. The federalist papers: nº 68: The mode of electing the president. From the New York Packet. Friday, March 14, 1788. In: THE AVALON PROJECT (org.). The federalist papers (1787-1788). New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed68.asp. Acesso em: 20 jan. 2018b.

HAMILTON, Alexander. The federalist papers: nº 69: The real character of the Executive. From the New York Packet. Friday, March 14, 1788. In: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed69.asp. Acesso em: 20 jan. 2018c.

HAMILTON, Alexander. The federalist papers: nº 70: The Executive Department further considered. From the New York Packet. Tuesday, march 18, 1788. In: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed70.asp. Acesso em: 20 jan. 2018d.

HAMILTON, Alexander. The federalist papers: nº 78: The Judiciary Department. From McLean's Edition, New York. In: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed78.asp. Acesso em: 20 jan. 2018e.

HAMILTON, Alexander or MADISON, James. The federalist nº 51: The structure of the government must furnish the proper checks and balances between the different departments. From the New York Packet. Friday, February 8, 1788. In: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp. Acesso em: 15 out. 2017.

HAY, Collin; WINCOTT, Daniel. Structure, agency and historical institutionalism. *Political Studies*, [s. l.], v. 46, n. 5, p. 951-957, 1998.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. In: HESSE, Konrad. *Temas fundamentais de direito constitucional*. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos de Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 123-146.

HOFSTADTER, Richard. *The idea of a party system: the rise of legitimate opposition in the United States*. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1969.

HORTA, Raul Machado. O processo legislativo nas Constituições Federais brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, n. 101, p. 5-28, jan./mar. 1989.

IANNI, Octavio. *Origens agrárias do Estado brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

JEFFERSON, Thomas. *The works of Thomas Jefferson*. v. 11: *Correspondence and papers 1808-1816*. Collected and edited by Paul Leicester Ford. New York: London: G. P. Putnam's Sons, 1904. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/titles/807>. Acesso em: 2 abr. 2018.

KATZELSON, Ira; MILNER, Helen V. American political science: the disciplines state and the state of the discipline. In: KATZELSON, Ira; MILNER, Helen V. (ed.). *Political science: state of the discipline*. London: Norton and Company; American Political Science Association, 2002. p. 1-26.

KAUFMAN-OSBORN, Timothy V. Political theory as a profession and as subfield? *Political Research Quarterly*, Salt Lake City, UT, v. 63, n. 3, p. 655-673, set. 2010.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KENNEDY, Ellen. Carl Schmitt's parliamentarismus in its historical context. In: SCHMITT, Carl. *The crisis of parliamentary democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1998. p. xiii-xiv.

LANNI, Adrian. *Law and justice in the courts of classical Athens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

LEAL, Roger Stiefelmann. A convergência dos sistemas de controle de constitucionalidade: aspectos processuais e institucionais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 57, p. 62-81, 2006.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

LEÃO XIII. *Rerum novarum*: sobre a condição dos operários. Vaticano, 15 maio 1891. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html. Acesso em: 20 mar. 2018.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006a.

LIMONGI, Fernando. Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 37-69, 2012.

LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-Estado Novo. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 371-400, 2015.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: EdUFMG, 2006b. p. 237-257.

LIMONGI, Fernando; CORTEZ, Rafael de Paula Santos. As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 88, p. 21-37, 2010.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 79-97, 2017.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LINZ, Juan José. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, Baltimore, MD, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na História*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MADISON, James. The federalist papers: nº 10: The same subject continued. The Union as a safeguard against domestic faction and insurrection. From the New York Packet. Friday, November 23, 1787. *In*: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp. Acesso em: 20 jan. 2018a.

MADISON, James. The federalist papers: nº 47: The particular structure of the new government and the distribution of power among its different parts. From the New York Packet. Friday, February 1, 1788. *In*: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed47.asp. Acesso em: 20 jan. 2018b.

MADISON, James. The federalist papers: nº 48: These departments should not be so far separated as to have no constitutional control over each other. From the New York Packet. Friday, February 1, 1788. *In*: THE AVALON PROJECT (org.). *The federalist papers (1787-1788)*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed48.asp. Acesso em: 20 jan. 2018c.

MADISON, James. *For the National Gazette, 22 september 1792: A candid state of parties*. [s. l.]: Founders Online/National Archives. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-14-02-0334>. Acesso em: 16 out. 2017.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, abr. 1993a. Disponível em: <http://ref.scielo.org/w56fmk>. Acesso em: 9 jul. 2017.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation. *Comparative Political Studies*, [s. l.], v. 26, n. 2, p. 198-230, 1993b.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal. *Comparative Politics*, New York, NY, v. 29, n. 4, p. 449-471, 1997.

MANIN, Bernard. *Principles of representative government*. New York, NY: Cambridge University Press, 1997.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, Cambridge, UK, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1984.

MAUERBERG JÚNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Carlos; BIDERMAN, Ciro. The evolution of theories about the Brazilian multiparty presidential system. *Journal of Politics in Latin America*, Hamburg, v. 7, n. 1, p. 143-161, 2015.

MCCARTHY, Thomas. Series editor's foreword. In: SCHMITT, Carl. *The crisis of parliamentary democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1998 p. viii.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. F.; CASTRO. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 971-986, 2015.

MELO, Marcus André. Institutional design, normative political theory and accountability. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. Especial, p. 195-207, nov. 2005.

MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MORAES, João Quartim de. O poder constituinte e a força. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 3, n. 7, 1989. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141989000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 12 out. 2019.

MORGAN, Edmund. *Inventing the people: the rise of popular sovereignty in England and America*. New York: W. W. Norton & Company, 1989.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NICOLAU, Jairo. Partidos na República de 1946: uma réplica metodológica. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, 2003. Disponível em: <http://ref.scielo.org/9jk8fz>. Acesso em: 28 mar. 2018.

O'GORMAN, Frank. Campaign rituals and ceremonies: the social meaning of elections in England 1780-1860. *Past & Present*, Oxford, n. 135, p. 79-115, 1992.

PACHUKANIS, Evgeni. *A teoria geral do Direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)*. Tradução: Lucas Simone. Revisão técnica: Marcus Orione (coord.). São Paulo: Sundermann, 2017.

PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coord.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>. Acesso em: 17 out. 2018.

PEREIRA, Carlos; BERTHOLINI, Frederico. Pagando o preço para governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Celina. *Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2017.

PERELMAN, Chaïm. *Lógica jurídica: a nova retórica*. Trad. Vergínia Pupi. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 33, n. 98, p. 1-15, 2018.

PLATÃO. *A República: ou sobre a justiça, diálogo político*. Trad. Anna Lia Amaral de Almeida Prado. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

POWER, Timothy J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of the Brazilian democracy. *Bulletin of Latin American Research*, [s. l.], v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

PRZEWORSKI, Adam. Conquered or granted? A history of suffrage extensions. *British Journal of Political Science*, [s. l.], v. 39, p. 291-321, 2009.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the limits of self government*. New York, NY: Cambridge University Press, 2010.

PRZEWORSKI, Adam; RIVERO, Gonzalo; XI, Tianyang. Elections as a method of processing conflicts. *European Journal of Political Economy*, [s. l.], v. 39, p. 235-248, 2015.

PRZEWORSKI, Adam *et al.* O que mantém as democracias? *Lua Nova*, São Paulo, n. 40-41, p. 113-135, 1997.

RANCIÈRE, Jacques. Democracy, republic, representation. *Constellations*, Oxford, v. 13, n. 3, p. 297-307, 2006.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. The politics of electoral reforms: the origins of proportional representation in Brazil and the Electoral Code of 1932. In: RENNO, Lucio; GORDIN, Jorge (ed.). *Institutional innovation and the steering of conflicts in Latin America*. Colchester: ECPR, 2016. Disponível em: http://dcp.fflch.usp.br/dcp/images/DCP-Docentes/ricci/DCP/docentes/paolo_ricci/Ricci-Zulini_Electoral_Code_1932.pdf. Acesso em: 3 fev. 2018.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados antes da criação da Justiça Eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 91-105, 2013.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção; ZAULI, Eduardo Meira. Presidentes e Congresso Nacional no processo decisório da política de Saúde no Brasil democrático (1985-1998). *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 387-429, 2002.

RUGITSKY, Fernando. Milagre, miragem, antimilagre: a economia política dos governos Lula e as raízes da crise atual. *Revista Fevereiro*, [s. l.], v. 9, n. 25, 2016.

RUSTOW, Dankwart A. Transition to democracy: toward a dynamic model. *Comparative Politics*, New York, NY, v. 2, n. 3, p. 337-363, 1970.

SALES, Manuel de Ferraz de Campos. *Da propaganda à Presidência*. Brasília, DF: EdUnB, 1983.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O sistema oligárquico representativo da Primeira República. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 9-37, 2013.

SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 35, p. 3-14, 1993.

SCANTIMBURGO, João de. *A crise da república presidencial: do marechal Deodoro ao marechal Castelo Branco*. São Paulo: Pioneira, 1969.

SCHMITT, Carl. *The crisis of parliamentary democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1998.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, Thiago; SILVA, Estevão. Eleições no Brasil antes da democracia: o Código Eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 75-106, 2015.

SOUZA, Pedro H. G. F.; MEDEIROS, Marcelo. Top income shares and inequality in Brazil, 1928-2012. *Revista da Sociedade Brasileira de Sociologia*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 119-132, 2015. Disponível em:

<https://pdfs.semanticscholar.org/6d02/b9525f3d2b88488147652a7b97fe17f96b8c.pdf>.
Acesso em: 8 dez. 2019.

TSEBELIS, George. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science*, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 289- 325, 1995.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015.

VINCENT, Andrew. We have a firm foundation. In: VINCENT, Andrew. *The nature of political theory*. New York: Oxford University Press, 2004. p. 19-74.

WEBER, Max. Politics as a vocation. In: WEBER, Max. *The vocation lectures: Science as a vocation – Politics as a vocation*. Cambridge: Heckett, 2004a. p. 32-94.

WEBER, Max. Science as a vocation. In: WEBER, Max. *The vocation lectures: Science as a vocation – Politics as a vocation*. Cambridge: Heckett, 2004b. p. 1-31.

YATES, Robert. Notes of the secret debates of the Federal Convention of 1787, taken by the Late Hon Robert Yates, chief Justice of the State of New York, and one of the delegates from that State to the said convention. In: THE AVALON PROJECT (org.). *18th century documents: 1700-1799*. New Haven, CT: Lillian Goldman Law Library/Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/yates.asp. Acesso em: 17 out. 2017.

ZAULI, Eduardo Meira; RODRIGUES, Marta M. Assumpção. De José Sarney a Fernando Henrique Cardoso: relação Executivo-Legislativo e política de Saúde no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, DF, n. 25, p. 183-211, jun./dez. 2002.

ZULINI, Jaqueline Porto. *Modos do bom governo na Primeira República: o papel do parlamento no regime de 1889-1930*. 2016. 323 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

b) Documentos jurídicos

BRASIL. *Ato institucional nº 1, de 9 de abril de 1964*. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Rio de Janeiro, GB, 9 abr. 1964a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. *Ato institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965*. Mantém 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. Brasília, DF, 1965a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. *Ato institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966*. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF, 1966a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. *Ato institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966*. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Brasília, DF, 1966b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. *Ato institucional nº 5, 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. Brasília, DF, 13 dez. 1968a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. *Regimento interno: Resolução nº 17, de 1989. Atualizado até a Resolução nº 12, de 2019*. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Boletim de emendas parlamentares: execução orçamentária e financeira*. Brasília, DF, ano 3, n. 1, 2017a. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/33259>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de emenda à Constituição nº 353 de 2013*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600980&ord=1>. Acesso em: 29 mai. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Centro de Documentação e Informação. *Resolução nº 1 de 2002-CN*. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Centro de Documentação e Informação. *Resolução nº 1 de 2006-CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/Resolucao01_2006cn_-_Alt_pela_Resol_3_2015_CN.pdf. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. *Regimento comum*: Resolução nº 1, de 1970-CN. Texto consolidado até janeiro de 2019. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97171143/RCCN.pdf/>. Acesso em: 6 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Rio de Janeiro, DF, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Rio de Janeiro, DF, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro, DF, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Rio de Janeiro, DF, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889*. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Rio de Janeiro, 1889. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de introdução às normas do Direito brasileiro. Rio de Janeiro, DF, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. *Decreto-lei nº 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 nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Rio de Janeiro, DF, 1945a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7586.htm. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional de revisão nº 5, de 7 de junho de 1994*. Altera o art. 82 da Constituição Federal. Brasília, DF, 1994a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr5.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961*. Institui o sistema parlamentar de governo. Brasília, DF, 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc04-61.htm. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963*. Revoga a Emenda Constitucional nº 4 e restabelece o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição Federal de 1946. Brasília, DF, 1963. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc06-63.htm#art1. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977*. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. Brasília, DF, 1977a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-77.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977*. Altera artigos da Constituição Federal, incluindo-se em seu Título V os artigos 208, 209 e 210. Brasília, DF, 1977b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc08-77.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 9, de 22 de julho de 1964*. Altera os artigos 38, 39, 41, 45, 81, 82, 83, 95, 132, 138 e 203 e dá outras providências. Brasília, DF, 1964b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc09-64.htm. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978*. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, DF, 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997*. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Brasília, DF, 1997a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982*. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. Brasília, DF, 1982. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc22-82.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985*. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Brasília, DF, 1985a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985*. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Brasília, DF, 1985b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001*. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 52, de 8 de março de 2006*. Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc52.htm. Acesso em 30 mar. 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 86, de 17 de março de 2015*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017*. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019*. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF, 2019f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm. Acesso em: 28 outubro 2019.

BRASIL. *Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, DF, 1998a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9 de 28 de fevereiro de 1945*. Altera a Constituição Federal de 1937. Rio de Janeiro, DF, 1945b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT009.htm#art1. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo julgamento. Rio de Janeiro, DF, 1950 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 8 ago. 2019

BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF, 1965b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14 § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, 1997b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 29 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013*. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos que especifica. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12875.htm#art1. Acesso em: 29 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art4. Acesso em: 27 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017*. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na

televisão. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017*. Altera as Leis n^{os} 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF, 2017d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Brasília, DF, 2017e. Revogado pela Lei nº 13.844, de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13502.htm. Acesso em: 22 mar. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF, 22 dez. 2018a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 14 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 825/AP. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Requerente: governador do Estado do Amapá. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 27 jun. 2019c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 1351/DF. Relator: ministro Marco Aurélio. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 30 mar. 2007a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 2736/DF. Relator: ministro Cezar Peluso. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: presidente da República. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 28 mar. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 3685/DF. Relatora: ministra Ellen Gracie. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 10 ago. 2006c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 4029/AM. Relator: ministro Luiz Fux. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do Ibama. Requerido: presidente da República. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 26 jun. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 4357/DF. Relator: ministro Carlos Ayres Britto. Relator para acórdão: ministro Luiz Fux. Requerente: Conselho

Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Mesa da Câmara dos Deputados. Requerido: Mesa do Senado Federal. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 26 set. 2014a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 4650/DF. Relator: ministro Luiz Fux. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 23 fev. 2016a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 5105/DF. Relator: ministro Luiz Fux. Requerente: Solidariedade. Requerido: presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 15 mar. 2016b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 5127/DF. Relatora: ministra Rosa Weber. Relator para acórdão: ministro Edson Fachin. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais. Requerido: presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 10 maio 2016c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF nº 153. Relator: ministro Eros Grau. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 5 ago. 2010a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. AgR na MC no MS 31816/DF. Relator: ministro Luiz Fux. Relator para acórdão: ministro Teori Zavascki. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravado: Alessandro Molon. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 13 maio 2013c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de segurança 3557. Relator: ministro Hahnemann Guimarães. Relator para acórdão: ministro Afrânio Costa. Impetrante: João Café Filho. Impetrado: Mesa do Senado Federal. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 4 abr. 1957. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1422906>. Acesso em: 14 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MC na ADI 1480/DF. Relator: ministro Celso de Mello. Requerente: Confederação Nacional do Transporte. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Requerido: Presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 18 maio 2001b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MC na ADI 2238-5/DF. Relator: ministro Ilmar Galvão. Relator para acórdão: ministro Carlos Ayres Britto. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Requerido: Presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 11 set. 2008a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE 62731/GB. Relator: ministro Aliomar Baleeiro. Requerente: José do Couto Moreira. Requerido: Manoel Gonçalves de Carvalho. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 28 jun. 1968b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. CTA 715/DF. Resolução nº 21.002/02. Relator: ministro Garcia Vieira. Consultente: Miro Teixeira e outros. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 15 mar. 2002b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fundo partidário*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/fundo-partidario>. Acesso em: 27 mar. 2018b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos em formação*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em: 24 ago. 2019d.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos políticos registrados no TSE*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 24 ago. 2019e.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultados das eleições de 1994*. Brasília, DF, 1994b. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1994/resultados-das-eleicoes-1994/brasil>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultados das eleições de 1998*. Brasília, DF, 1998b. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1998/quadro-geral-eleicoes-1998>. Acesso em: 14 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultados das eleições de 2002*. Brasília, DF, 2002c. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/resultados-das-eleicoes-2002>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultados das eleições de 2006*. Brasília, DF, 2006d. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/resultado-da-eleicao-2006>. Acesso em: 16 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultados das eleições de 2010*. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/estatisticas>. Acesso em: 17 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultados das eleições de 2014*. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>. Acesso em: 17 jul. 2017.

CAIADO, Ronaldo. *Projeto de lei do Senado nº 206, de 2017*. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, permitir a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, e restringir o horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129782>. Acesso em: 30 mar. 2018.

DUTRA, Tarso. *Projeto de lei 1870/1952*. Institui o Fundo Partidário, regula a sua distribuição, e dá outras providências. Rio de Janeiro, DF, 1952. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=197122>. Acesso em: 12 jul. 2017.

ESPAÑA. [Constituição (1978)]. *Constitución española*. Madrid, 1978. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20090117221451/http://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. [Constituição (1787)]. *Constitution of the United States of America*. Philadelphia, 17 set. 1787. Disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em: 20 jan. 2018.

FERRAÇO, Ricardo. *Proposta de emenda à Constituição nº 282 de 2016*. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos; e estabelece normas de transição. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>. Acesso em: 29 mar. 2018.

FERRAÇO, Ricardo *et al.* *Proposta de emenda à Constituição nº 36, de 2016*. Altera os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º e 8º, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126473>. Acesso em: 28 mar. 2018.

FRANÇA. [Constituição (1958)]. *Constitution de la République Française*. Paris, 4 out. 1958. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>. Acesso em: 20 jan. 2018.

FRANÇA. *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*. Paris, 1789. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>. Acesso em: 15 dez. 2017.

ITÁLIA. [Constituição (1947)] *Constituição da República da Itália de 1947*. Roma, 17 dez. 1947. Disponível em: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

c) Outros documentos

AGÊNCIA ESTADO. Lula chama oito partidos para inaugurar o conselho da coalizão. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 6 dez. 2006. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-chama-oito-partidos-para-inaugurar-conselho-da-coalizao,20061206p59991>. Acesso em: 17 jul. 2017.

AGÊNCIA SENADO. Ex-presidente Itamar Franco lançou Plano Real, participou das “Diretas Já” e da Constituinte. *Senado Notícias*, Brasília, DF, 2 jul. 2011. Disponível em:

<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/07/02/ex-presidente-itamar-franco-lancou-plano-real-participou-das-diretas-ja-e-da-constituente>. Acesso em: 10 jul. 2017.

DILMA vence eleição mais acirrada da democracia brasileira. *GI*, [s. l.], 27 out. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/10/dilma-vence-eleicao-mais-acirrada-da-historia-da-democracia-brasileira.html>. Acesso em: 10 jan. 2017.

FREITAS, Jéssica. Segundo turno presidencial é o mais acirrado da história. *Terra*, [s. l.], 21 out. 2014. Disponível em: <https://noticias.terra.com.br/eleicoes/segundo-turno-presidencial-e-o-mais-acirrado-da-historia,f1aea71484339410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html> . Acesso em: 10 jan. 2017.

GADELHA, Igor *et al.* Eduardo Cunha aceita pedido de impeachment contra Dilma Rousseff. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 2 dez. 2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,eduardo-cunha-aceita-pedido-de-impeachment-contra-dilma-rousseff,10000003662>. Acesso em 13 jan. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. População. *In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas do século XX.* Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/populacao.html>. Acesso em: 10 jul. 2017a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Representação política. *In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas do século XX.* Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/representacao-politica.html>. Acesso em: 10 jul. 2017b.

KRIEG, Gregory. It's official: Clinton swamps Trump in popular vote. *CNN*, New York, NY, 22 dez. 2016. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2016/12/21/politics/donald-trump-hillary-clinton-popular-vote-final-count/index.html>. Acesso em: 20 jan. 2018.

NA DISPUTA mais acirrada da história, Dilma é reeleita presidente do Brasil. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 out. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1537894-dilma-e-reeleita-presidente-do-brasil.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2017.

OLIVEIRA, Noelle. Eleição presidencial de 2014 foi a mais acirrada após ditadura. *Portal EBC*, Brasília, DF, 27 out. 2014. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/eleicoes-2014/2014/10/eleicao-presidencial-de-2014-foi-a-mais-acirrada-desde-1989>. Acesso em: 10 jan. 2017.

SIQUEIRA, Carol. Câmara autoriza a instauração de processo de impeachment de Dilma com 367 votos a favor e 137 contra. *Câmara Notícias*, Brasília, DF, 17 abr. 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/507325-CAMARA-AUTORIZA-INSTAURACAO-DE-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-DE-DILMA-COM-367-VOTOS-A-FAVOR-E-137-CONTRA.html>. Acesso em: 13 jan. 2017.