

**FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS**

**PAULO HENRIQUE BORGES DA ROCHA**

**FACES DA POLÍTICA E FACES DA CONSTITUIÇÃO:  
EXPLORAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE PODERES  
REPUBLICANOS NO SISTEMA CONSTITUCIONAL  
BRASILEIRO**

POUSO ALEGRE - MG

2015

PAULO HENRIQUE BORGES DA ROCHA

FACES DA POLÍTICA E FACES DA CONSTITUIÇÃO:  
EXPLORAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE PODERES  
REPUBLICANOS NO SISTEMA CONSTITUCIONAL  
BRASILEIRO

Dissertação apresentada como exigência parcial para  
obtenção do título de mestre em Direito Constitucional ao  
Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito do  
Sul de Minas.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Henrique Lopes Figueiredo

FDSM – MG

2015

## FICHA CATALOGRÁFICA

R672f Rocha, Paulo Henrique Borges da.  
Fases da política e fases da Constituição: exploração das relações entre poderes republicanos no sistema constitucional brasileiro/ Paulo Henrique Borges da Rocha. Pouso Alegre – MG: FDSM, 2015.  
127p.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Henrique Lopes Figueiredo  
Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito do Sul de Minas, Mestrado em Direito Constitucional.

1. Separação de Poderes. 2. Sistema Político. 3. Poder Executivo. 4. Poder Legislativo. 5. Estado Brasileiro. I. Figueiredo, Eduardo Henrique Lopes II. Faculdade de Direito do Sul de Minas. Mestrado em Direito Constitucional. III. Título.

D-340

PAULO HENRIQUE BORGES DA ROCHA

FACES DA POLÍTICA E FACES DA CONSTITUIÇÃO: EXPLORAÇÃO DAS  
RELAÇÕES ENTRE PODERES REPUBLICANOS NO SISTEMA  
CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

Data da Aprovação \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Eduardo Henrique Lopes Figueiredo  
FDSM/UFL

---

Prof. Dr. Elias Kallás Filho  
FDSM

---

Prof. Dr. Daniel Francisco Nagão Menezes  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Pouso Alegre - MG  
2015

A meu avô Paulo, fonte de conhecimento e  
inspiração, a minha avó Maria Aparecida (Didi),  
exemplo de vida e sabedoria, a meu avô José Faria,  
significado de carinho e segurança, e a minha avó  
Iole, modelo de garra e amor à vida, sem vocês este  
meu sonho não teria se tornado realidade.

# AGRADECIMENTOS

A confecção desta Dissertação de Mestrado só foi possível graças à colaboração e ao contributo, de forma direta ou indireta, de várias pessoas, às quais gostaria de exprimir algumas palavras de profundo agradecimento e reconhecimento, em particular:

Ao Professor Doutor Eduardo Henrique Lopes Figueiredo, pela paciência e disponibilidade para orientar este trabalho, pela influência teórica e seriedade académica demonstrada ao longo do percurso. Agradeço principalmente a abordagem que teve nos momentos mais angustiantes do percurso;

Ao Professor Doutor Fabrício Veiga Costa, que me auxiliou e me motivou sempre a transpor as barreiras intelectuais que me eram postas, prática esta que teve seu início ainda no primeiro período da faculdade de Direito. Por ser um docente exemplar, tornou-se minha inspiração para trilhar o caminho docente, pretendendo sempre ter a mesma paixão e empenho que o senhor demonstra mesmo com tantos anos de carreira. Sem seus estímulos intelectuais, certamente, eu não teria conseguido concluir esta etapa;

Aos Professores Doutores Alexandre Bahia, pelas longas conversas que serviram sempre como estímulos para aprofundar ainda mais meus conhecimentos; José Luiz Quadros, por estimular uma visão crítica abrindo minha mente para novos caminhos e possibilidades; Rafael Simioni, pelas aulas que desvendaram com uma facilidade ímpar autores quase ilegíveis que foram importantes para meu crescimento intelectual, e Elias Kallás, por ser sempre solícito e calmo, mesmo no meio das maiores tormentas, sempre conseguindo solucionar os problemas da melhor forma;

Aos meus colegas e amigos Mestres Rafael Alem Mello e Lidiane Reis, pelas frutíferas discussões académicas e por serem exemplos a seguir;

A meu amigo Professor Mestre Lucas Lolli, fonte de conhecimento e de tranquilidade, seu auxílio foi fundamental para o resultado final deste trabalho;

Aos meus pais, um agradecimento especial pela doação incondicional e por renunciarem aos seus sonhos, para que, muitas vezes, pudéssemos, eu e minha irmã, realizar os nossos. A vocês, o meu amor;

A minha irmã, Isabela, o eterno agradecimento pelos momentos que somente você consegue proporcionar;

A minha filha, Ana Paula, um agradecimento com tom de desculpas pelo tempo que nos foi privado em prol deste sonho, não há palavras para descrever o turbilhão de sentimentos que se formam neste momento, por isso nem me prestarei a tentar descrevê-los, somente quero lhe dizer que campos floridos estão em nosso horizonte;

A Arielle, pelo amor incondicional, carinho, paciência e compreensão com relação à distância, sem isso, este caminho acadêmico seria insuportável, aproveito este momento para agradecer toda sua família, que sempre esteve ao meu lado com conselhos e uma mão estendida;

Aos meus avós, tios e primos pela torcida e carinho;

Às colegas da secretaria, Natália, Juliana e Maryane, por tornarem mais fácil o percurso, tornando a distância algo irrelevante;

A todos, enfim, reitero o meu apreço e a minha eterna gratidão.

“Quando o povo realmente acorda, as expectativas  
fraudadas são mais incendiárias do que as  
necessidades nunca atendidas.”  
Georges Benjamin Clemenceau



## RESUMO

A presente investigação volta-se para a relação entre os poderes do Estado brasileiro. Em um primeiro momento, empreende-se examinar a relação entre o poder e a república. Determinando, também, a questão do Estado Constitucional e sua dinâmica. Rematando este primeiro esforço com a ponderação sobre a teoria da separação dos poderes. Procurando sempre a compreensão das questões envolvidas em cada ponto trabalhado. Na segunda etapa, promove-se um exame sobre a questão da legitimidade do poder estatal. Para tanto foi estudada a democracia, suas variações, problemas e virtudes. Finalizando com uma análise minuciosa sobre a prática que causa a deterioração da democracia. Em um terceiro momento, foram trazidas as teorias de Bruce Ackerman sobre o sistema presidencialista. O autor mostra vários problemas relativos ao sistema presidencialista, sendo tal sistema um perigo para a democracia de um Estado. Ackerman foi o estudioso trazido ao trabalho para representar a concepção teórica norte-americana sobre a separação de poderes e o sistema político. Por fim, empregando o conhecimento construído com a confecção das demais etapas do trabalho, a última parte dele visa à ponderação sobre as alegações dos norte-americanos atinentes à questão da separação dos poderes e do sistema político. Para tanto, foram utilizadas pesquisas empíricas e teóricas formuladas por estudiosos brasileiros sobre o sistema político e a separação dos poderes do país. Sendo possível, com isso, visualizar com clareza como funciona o sistema político e como ocorre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Gerando terreno propício para visualizar qual seria o problema do sistema político e, principalmente, na relação entre os poderes Executivo e Legislativo brasileiros.

Palavras-chave: Separação de poderes; Sistema político; Poder Executivo; Poder Legislativo; Estado brasileiro.

## ABSTRACT

This present research aims towards the relationship between the powers of Brazilian State. At first, the efforts are to consider the relationship between power and republic, also determining the issue about the Constitutional State and its dynamics. It is sought to understand the issues concerning each topic discussed. At the second part, it is facilitated a review about the issue of legitimacy of state power. For that analysis, democracy, its variations, problems and virtues were studied. It is finished with a thorough analysis about the practice that causes the deterioration of democracy. At a third moment, Bruce Ackerman's theories about the presidential system were brought to discussion. The author demonstrates various problems related to the presidential system, and it is a danger to the democracy of a State. Ackerman was the scholar brought to this paper to represent North-American theoretical conception about the separation of powers and the political system. Lastly, using the knowledge built while making the other parts of this paper, its last part aims to consider North-American claims about the separation of powers and the political system. To do that, empirical and theoretical researches have been used, which were built by Brazilian scholars and are about the political system and the separation of powers of Brazil. Thus it is possible to clearly visualize how the political system works and how the relationship between the Executive and Legislative Powers is. That generates proper ground to visualize what the problem of the political system would be, and specially in the relationship between the Brazilian Executive and Legislative Powers.

Key words: Separation of powers; Political system; Executive Power; Legislative Power; Brazilian State.

## SUMÁRIO

|                                                                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                  | <b>10</b>  |
| <b>1 – REPÚBLICA E PODER: UMA RELAÇÃO DIFÍCIL.....</b>                                                                   | <b>17</b>  |
| 1.1 – Do Estado de Direito ao Estado Constitucional: a nova dinâmica do Estado ..                                        | 25         |
| 1.2 – A separação dos poderes: a nova estruturação do Estado.....                                                        | 34         |
| 1.3 – <i>Checks and balances</i> : uma teoria equilibradora do Estado.....                                               | 42         |
| <b>2 – LEGITIMANDO O PODER ESTATAL .....</b>                                                                             | <b>49</b>  |
| 2.1 – Democracia direta e democracia representativa .....                                                                | 58         |
| 2.1.1 – A representação como participação .....                                                                          | 62         |
| 2.1.2 – A procura pela autoridade plena: uma necessidade para um governo efetivo<br>.....                                | 66         |
| 2.2 – A deterioração da coisa pública: a corrupção .....                                                                 | 72         |
| <b>3 – BRUCE ACKERMAN E AS CRISES DO PRESIDENCIALISMO: A RELAÇÃO<br/>ENTRE O PODER EXECUTIVO E O LEGISLATIVO .....</b>   | <b>78</b>  |
| 3.1 - Colapso Constitucional .....                                                                                       | 80         |
| 3.1.1 – História brasileira: o governo Jango .....                                                                       | 81         |
| 3.2 - Crise de governabilidade .....                                                                                     | 86         |
| 3.3 O culto à personalidade presidencial .....                                                                           | 92         |
| <b>4 – SISTEMA POLÍTICO E SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: UMA<br/>RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO .....</b> | <b>98</b>  |
| 4.1 – O modelo brasileiro: presidencialismo de coalizão .....                                                            | 101        |
| 4.1.1 – Presidencialismo de coalizão: a relação entre os Poderes Executivo e<br>Legislativo no Brasil .....              | 107        |
| 4.2 – Pemedebização da política brasileira .....                                                                         | 116        |
| <b>CONCLUSÃO .....</b>                                                                                                   | <b>123</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                                                 | <b>130</b> |

## INTRODUÇÃO

A investigação pretende abordar como ocorre a interação entre os poderes do Estado brasileiro. Para tanto ela se vale das orientações teóricas de Bruce Ackerman, que o identifica como um sistema propenso a crises sistemáticas. Seguindo sua teoria, percebemos que o sistema brasileiro, nos moldes atuais, tende a constantes crises, que devem ser evitadas para o regular funcionamento do Estado, sendo necessário repensar a estrutura política brasileira. Pela gravidade das conclusões de tais pesquisas teóricas, vislumbra-se a necessidade de ampliar os estudos nesta área, para identificar os problemas existentes no sistema presidencialista brasileiro.

Para tanto, não é apropriado iniciar a pesquisa já nos estudos norte-americanos, que geralmente são utilizados como base dos estudos do caso brasileiro. Para um melhor entendimento sobre as questões que envolvem a pesquisa, inicialmente, procurar-se-á compreender as questões que envolvem o Estado, sua estrutura, funcionamento e relacionamento com a sociedade. Mesmo que estas questões já tenham sido alvo de várias pesquisas, é fácil notar que há inúmeras interpretações sobre elas, o que gera a necessidade de um estudo com maior profundidade quando se pretende verificar teses já consagradas.

Os esforços iniciais serão na direção de compreender a relação entre República e poder. Uma vez que o estudo será sobre a separação dos poderes estatais, faz-se mister compreender como funciona a dinâmica do poder no Estado, sendo necessário, para tanto, compreender a república e, assim, compreender a correlação entre a república e o poder. A questão republicana visa possibilitar a compreensão da dinâmica da Nova República brasileira, iniciada em 1985 e sua consolidação sob a Constituição de 1988. Ainda dentro desta discussão, será verificada a necessidade de compreender o que vem a ser um Estado de Direito, a partir das alterações ocorridas em tais Estados quando se transformaram em Estados Constitucionais, possibilitando a criação, desta maneira, uma nova dinâmica do poder estatal.

Após a compreensão sobre a relação entre a república e o poder estatal e a dinâmica do Estado Constitucional, houve um primeiro esforço para compreender a questão da separação dos poderes. A separação dos poderes, atualmente visa a

proteger o Estado e sua sociedade de um governo arbitrário. Como um poder tende a procurar ampliar seu poder, se for garantido a todos os poderes estatais a possibilidade de se proteger contra a usurpação por parte dos demais poderes, eles se equilibrariam, visando impedir que um poder se torne grande o suficiente e ameace o Estado com alguma espécie de ditadura. Tal prática ficou conhecida por “*checks and balances*”, ou sistema de freios e contrapesos, que exige que um poder fiscalize e freie os demais.

Neste momento dos estudos, será visualizada a necessidade de um estudo sobre a legitimação do poder estatal. A democracia é o que confere legitimação para os que exercem o poder estatal, ou seja, para as elites políticas. Democracia não é um conceito restrito e restringi-lo não será o intuito do presente trabalho. Na realidade, o que se buscará é compreender como funciona a lógica da democracia, tanto da democracia representativa quanto da democracia direta. Em um Estado democrático, o poder deriva do povo, que o exerce diretamente ou por representantes eleitos, sendo a democracia voltada para a definição de quem governa. Diferentemente do que será observado quando o foco do estudo for a república, que visa a definir o para quem governa, sendo irrelevante a questão de quem governa. Essa diferenciação é importante, porque, em um Estado republicano, toda a sociedade deve participar ativamente para que o Estado se realize. Mas isso não significa que toda a sociedade fará parte do governo, e, sim, que toda ela irá garantir que o bem comum seja garantido. A democracia tende a garantir que todos estejam presentes no governo, seja de forma direta ou através de representantes eleitos. A questão da democracia representativa pode gerar a ideia de que um Estado democrático é aquele onde existe o direito ao voto, mas o voto não é questão preponderante da democracia, ele simplesmente é um método utilizado para se escolher, seja os representantes, seja a decisão final de uma pendência. Um Estado poderia utilizar o sorteio ou qualquer outra forma de escolha e mesmo assim ser considerado democrático. Para um Estado ser considerado democrático, ele tem que propiciar que todos estejam, mesmo que seja através da representação, presentes nas decisões estatais.

Com populações cada vez maiores, torna-se impossível que todos participem diretamente das decisões como ocorria nas *àgoras* gregas. Mas, ao se utilizar a democracia representativa, esta questão pode ser atenuada, por possibilitar que todos estejam presentes através de seus representantes. Outra inovação foi a

criação dos partidos políticos, que têm a função de unir estadistas com mesma ideologia para que, unidos, efetivem-na e representem parte da população que vota neles. Mas a divisão em partidos políticos ideologicamente distintos possibilitou que o poder Executivo seja dominado por um partido e o Legislativo por um partido ideologicamente contrário. Bruce Ackerman identifica como objetivo principal dos partidos políticos conquistar a autoridade plena, que ocorre quando um partido conquista o governo e a maioria congressual. A autoridade plena, segundo Ackerman, garante a governabilidade, e, sem ela, o governo não consegue lograr êxito em administrar o Estado.

Bruce Ackerman acredita que o presidencialismo não deveria ser o modelo utilizado por países como o Brasil. Para ele, ao utilizar tal modelo de governo, há apenas uma superexposição do Estado a constantes crises desnecessárias que apenas colocam em risco a democracia. Ele verifica que em um sistema presidencialista multipartidário como o brasileiro ocorre frequentemente o problema do impasse. O impasse ocorre quando o governo e o congresso são dominados por partidos rivais, ou por facções rivais de um partido. Quando ocorre o impasse, há três cenários possíveis: o cenário onde o congresso se acomoda, com medo de gerar um desgaste com seu eleitorado; outro cenário possível é o colapso constitucional, que ocorre quando o presidente, frustrado com a atuação ou o bloqueio imposto pelo congresso, o dissolve com a ajuda dos militares ou de plebiscitos extraconstitucionais, se colocando como único detentor do poder estatal; e o terceiro cenário é a “crise de governabilidade”, nela, tanto o congresso quanto a presidência utilizam de seus meios constitucionais para dificultar e, até mesmo, impossibilitar a atuação do outro.

Outro problema para Ackerman é o culto à personalidade do presidente. Ele elucida que tal fenômeno ocorre em sistemas presidencialistas por possibilitar aos eleitores votarem na figura de um político e não em um partido. Segundo ele, isso enfraquece o partido e gera a possibilidade das pessoas não refletirem sobre a ideologia que o político representa se rendendo a seu carisma.

Segundo a linha de pesquisa representada aqui por Ackerman, o Brasil não deveria ter aderido ao modelo presidencialista, sendo melhor qualquer outro modelo. Isso porque, para os pesquisadores que se utilizam da teoria norte-americana, a quantidade de partidos políticos existentes no país aliada à existência de partidos fracos e pouco coesos, geraria um sistema ainda mais propenso a crises. Com o

multipartidarismo, é impossibilitado que um partido controle a maioria congressual, impossibilitando, assim, que a autoridade plena fosse alcançada e consequentemente se ter uma governabilidade. Este problema, acrescido do fato de os partidos políticos serem fracos e pouco coesos dentre outros motivos, por ter possibilitado aos eleitores votarem diretamente na pessoa do deputado (eleição por lista aberta), exigiria que o governo negociasse individualmente com cada parlamentar para que conseguisse votos suficientes para aprovar seus projetos.

Os estudiosos do sistema político brasileiro normalmente utilizam como referenciais teóricos os norte-americanos, como Ackerman, para compreender o sistema brasileiro. Mas, segundo este referencial, o Brasil teria um quadro político insustentável e com pouca possibilidade de que um governo consiga governar de forma efetiva. Só que, em nosso dia a dia, não percebemos tamanho problema. Sabendo disto, o pesquisador brasileiro Sergio Henrique Hudson de Abranches analisou o sistema brasileiro para descobrir o que realmente ocorre e se estamos à beira do caos como prenunciam os estudos teóricos. Para tanto, ele organizou um estudo empírico sobre o sistema. Seu estudo é importante por desvendar o sistema político brasileiro. Não que a teoria norte-americana esteja errada, tampouco as dos brasileiros que a utilizam. A questão é que Abranches descobriu que o presidencialismo brasileiro é distinto de todos os outros presidencialismos no mundo. O estudioso parte da premissa de que a simples adequação da teoria norte-americana não poderia ser utilizada como única base de sustentação de uma pesquisa sobre a questão da separação dos poderes do Estado brasileiro e seus problemas.

Para proceder a uma análise de como funciona o sistema político e a relação entre os poderes do Estado brasileiro, serão utilizadas as pesquisas empíricas de Figueiredo e Limongi. Eles demonstram numericamente como funciona o sistema político, como são votados os projetos de leis, a relação partidária e a relação entre os partidos pertencentes à coalizão governamental. Eles basearam suas pesquisas empíricas em afirmações formuladas pelos estudiosos teóricos, que seguem a linha de pesquisa norte-americana ao analisarem o sistema político brasileiro. Com isso, Figueiredo e Limongi contribuíram para um melhor entendimento sobre o real funcionamento do sistema brasileiro. A pesquisa empírica é importante, mas a teórica também é. Por isso, será trazida ao trabalho a pesquisa teórica de Marcos Nobre, que vislumbra no sistema político brasileiro um efeito ao qual deu o nome de

“pemedebização”. A pemedebização vai além da questão da coalizão, pois alterou a forma como os partidos políticos atuam.

Durante todas as etapas do trabalho, será utilizada a coerência adotada por Ackerman em sua produção acadêmica. Ackerman procura demonstrar o funcionamento do Estado, do Direito e da Política. Com o intuito de desvendar a realidade brasileira no tocante à relação entre os poderes estatais, em especial entre os poderes Executivo e Legislativo, sua metodologia será utilizada. O leitor deve ficar atento às concepções trazidas por Ackerman, por isso alerto os mesmos em relação às seguintes premissas, 1) ele compreende que um Estado democrático deve sempre visar a conquistar a consolidação democrática, 2) que os partidos políticos devem ser fortes, por isso é danoso ao Estado e à democracia o voto personificado, 3) que o Estado Constitucional (democrático), deve visar à garantia da participação da maior parcela da população possível, 4) que estes Estados devem se estruturar com a finalidade de impedir que regimes não democráticos logrem êxitos e 5) que o sistema presidencialista puro funcionou plenamente sem risco à democracia apenas nos Estados Unidos. Essas concepções trazidas ao leitor previamente devem sempre ser levadas em consideração durante a leitura do trabalho, antecipo essas considerações para uma melhor compreensão do trabalho. Ackerman utiliza-se dos estudos de cientistas políticos, principalmente de Juan Linz<sup>1</sup>, para formular suas teorias. Linz e Ackerman dialogam a todo o momento, ambos utilizam a mesma metodologia ao estudarem a política e a estrutura estatal, chegando às mesmas conclusões. Se faz necessário esclarecer para o leitor que eles não vislumbram a possibilidade da existência de um sistema presidencialista com a separação de poderes – modelo norte-americano – no Brasil, ao contrário, eles chegaram à conclusão que tal modelo estaria propenso a crises desnecessárias que poderiam deteriorar a democracia do país. Sendo o ponto principal para a compreensão da teoria de Ackerman que ele parte da ideia de que “todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”. Sabendo disso, partiremos da mesma ideia, com a finalidade, como feito por Ackerman, de demonstrar a relação entre o Executivo e o Legislativo brasileiros. Não serão utilizados somente os

---

<sup>1</sup> Mesmo sabendo que Juan Linz é espanhol ele será considerado como sendo um autor norte-americano, por seguir a linha de pesquisa norte-americana. Ele é professor da Universidade de Yale, o que pode ajudar a compreender por que ele segue tal linha de pesquisa. Não entraremos em detalhes sobre a vida deste autor, pois o mesmo não é o referencial teórico do trabalho, sendo seus trabalhos utilizados para auxiliar na compreensão da construção teórica promovida por Ackerman.



estudos de Ackerman e Linz, nem somente autores norte-americanos, serão trazidos a dialogar com nosso referencial teórico, além dos norte-americanos, autores europeus e brasileiros. Sendo que esse diálogo entre os autores propiciará a construção de um trabalho sólido em direção à compreensão do que ocorre no Brasil.

O texto é composição teórica no qual interagem indagações de diversas vertentes. Nele, há fuga intencional do sistema constitucional formal, o qual foi construído em pilares normativos. Se essa fosse a vereda escolhida, os impasses sobre as relações entre poderes republicanos poderiam ser compreendidos tão apenas como uma 'percepção' particular da investigação, nada mais que uma crítica superficial, talvez mesmo imaginosa, pois no saber positivo do direito é a mecânica das instituições, quadro tão bem equilibrado, portanto indiferente às injunções da política, da economia e da história das instituições. Sendo assim, as vertentes, tais as destacadas, são investigações da ciência política e da história do constitucionalismo com destaque para a realidade das instituições, isso para além do mapeamento iluminista da sociedade. Visto que, há três séculos, pensava-se o real em moldes destacados do cotidiano, como se os homens, na política, livres de seus vícios e inclinações humanas, pudessem pintar afrescos e arquitetar cenários ricos de energia realizadora, preferiu se considerar as singularidades do Brasil e de suas instituições, tais como lançadas às relações de sujeitos em sociedade, cuja política é expressão de variados interesses particulares e também coletivos.

Para concluir, demonstraremos o percurso a ser desenvolvido por este trabalho.

A primeira etapa consistirá em compreender o funcionamento de um Estado Constitucional e a relação entre os poderes republicanos, além de iniciar a discussão sobre a questão da teoria da separação dos poderes. Para tanto, foram utilizados os estudos de autores considerados clássicos, como Montesquieu, Hobbes e Madison, e autores temporalmente contemporâneos, como Kelsen, Vasconcelos, Piçarra e Canotilho. Eles auxiliaram na construção de uma base sólida para compreender o funcionamento do Estado, principalmente no tocante ao poder estatal e ao Estado Constitucional. Eles foram importantes também para a construção do entendimento sobre o funcionamento do Estado Norte-Americano e de sua Constituição. No segundo momento, o esforço se dará para compreender o funcionamento do Estado democrático, suas virtudes e defeitos, a partir de autores

da ciência política e do Direito Constitucional como Linz, Bobbio e Ely. Bobbio aparece, no presente trabalho, para facilitar o entendimento das questões da ciência política aqui tratadas. Já Ely é um Constitucionalista norte-americano que encara a questão dos poderes republicanos e como eles interferem na democracia Norte-Americana, enquanto Linz dialoga diretamente com o referencial teórico desta dissertação (Bruce Ackerman), mas volta-se mais para as questões da Ciência Política que para as do Direito. Estes dois autores possibilitam uma melhor compreensão sobre a dinâmica do Estado, tanto na questão democrática quanto na da estrutura estatal. A terceira frente de trabalho procurará trazer a concepção norte-americana sobre o sistema político, com ênfase nos problemas apontados por esta linha de pesquisa, criando uma base para interpretar o sistema político brasileiro, sendo que, neste momento, a teoria de Ackerman é aprofundada, mesmo o autor estando presente em todos os momentos que antecedem esta parte, é nela que há um empenho de trazer ao texto sua teoria, para um melhor entendimento de como o Estado é enxergado pelo marco teórico escolhido para este estudo. Por fim, na quarta e última etapa do trabalho, serão trazidas as pesquisas de brasileiros sobre o sistema político nacional com o intuito de compreender seu real funcionamento, neste momento, estudiosos como Abranches, Figueiredo, Limongi e Nobre foram convocados para auxiliar na compreensão da realidade brasileira, eles foram explorados com vista a compreender a relação entre os poderes do Estado brasileiro, mais especificamente a relação entre o poder Executivo e o Legislativo, com o intuito de analisar como a teoria de Ackerman se ajusta à realidade brasileira.

## **1 – REPÚBLICA E PODER: UMA RELAÇÃO DIFÍCIL.**

Iniciaremos o esforço para esta dissertação com a análise da questão republicana. Em um Estado republicano, o ponto central é a questão do “para quem o poder estatal será exercido” e não do “quem o exercerá”. No Estado republicano, a coisa pública é colocada em primeiro plano, não só pelo governo do Estado, mas por todos que fazem parte daquela sociedade, sendo exigido de todos o empenho necessário para garantir o bem público.

Uma república busca basicamente duas coisas: a participação popular e a limitação do poder estatal. Por participação popular, não se pode entender república como sinônimo de democracia uma vez que a democracia é uma forma de governo (quem exerce o poder) e a república é uma forma de Estado (para quem se exerce o poder), mas, sim, como a necessidade do empenho de toda a população em prol da coisa pública. Já a limitação do poder estatal não deve ser entendida como uma forma de impedir que haja uma monarquia, mas, sim, como uma limitação ao arbítrio estatal em face dos direitos individuais e coletivos, devendo ser entendida também como uma forma de impedir a tirania e o despotismo. A oposição à república não é a monarquia, mas, sim, a usurpação da coisa pública em favor de interesses individuais. Um Estado republicano tende a ser um Estado de Direito, sendo o ordenamento jurídico coisa pública, devendo, com isso, visar sempre ao bem público.

O ordenamento jurídico influencia diretamente a distribuição do poder dentro da sociedade. O poder deve ser entendido como a probabilidade de um indivíduo ou grupo impor sua vontade a outro indivíduo ou grupo, mesmo que seja contra a vontade deles. No Estado existe um poder uno e indivisível, que é garantido pelo ordenamento jurídico nacional, o único titular deste poder é o Estado. O poder estatal não deriva do Estado, mas, sim, de seu povo, que o concede a ele. Entender o poder é vital quando se deseja compreender o Estado, por isso se faz necessário o estudo sobre a questão do processo político estatal, sendo que ele define a formação, distribuição e o exercício do poder estatal. O processo político é essencial para que o Estado mantenha seu poder.

A questão principal do Estado republicano moderno é a necessidade de criar instituições que visam à proteção e à promoção da coisa pública, a partir da

natureza humana e, até mesmo, o individualismo gerado pelo capitalismo no Estado Moderno.

Um governo republicano é aquele em que o povo (em sua totalidade ou em parte) possui o poder soberano. Maquiavel elucida que um Estado ou é republicano ou um principado (monarquia). A diferença é que, em um Estado republicano, quem controla o poder soberano é a população, enquanto que, no principado, é o príncipe (realeza). Ou seja, em Maquiavel, a república aparece como oposição à monarquia e como forma de governo (MAQUIAVEL, 2003).

As ideias republicanas na modernidade são opositoras do absolutismo ao reafirmarem o conceito de soberania popular. A república já surgiu com aspirações democráticas de governo através das reivindicações populares. Buscando, além da participação popular, a limitação do poder estatal. E a possibilidade de substituição dos governantes foi uma possibilidade inédita e importante em favor deste tipo de Estado (STRECK, 2003, p. 166).

Em síntese, as características fundamentais da república são as seguintes:  
*Temporalidade*, porque o Chefe de governo e/ou do Estado recebe um mandato fixo, com proibição de reeleição sucessiva em parcela expressiva das repúblicas;  
*Eletividade*, porque, na República, o governante é eleito pelo povo;  
*Responsabilidade*, porque o Chefe do governo e/ou do Estado é politicamente responsável, devendo prestar contas (*accountability*) de sua orientação política na condução dos destinos do país. (Grifos nossos) (STRECK, 2003, p. 166-167)

Essas características são vistas nas repúblicas modernas. A república não se confunde com a democracia. Um Estado republicano é um Estado que visa a *res publica*<sup>2</sup>, assim a coisa pública está em primeiro plano, o bem comum, a comunidade. Diferente do que ocorre quando se fala de monarquia, aristocracia, democracia, que realçam os princípios de governo (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998, p. 1108). Ou seja, um Estado republicano pode ser monárquico tanto quanto pode ser aristocrata ou democrático, opondo-se à ideia trazida por Maquiavel de que a República é opositora da Monarquia. Atualmente há Estados republicanos que adotam a monarquia, um exemplo é o Estado Inglês.

Cada tipo de governo tem uma natureza, ou seja, se na república o poder soberano é controlado pelo povo como um todo, esse Estado é um estado

---

<sup>2</sup> A *res publica* é um termo em latim que significa coisa pública.

democrático, mas, se é controlado por uma parcela da população, trata-se de um Estado aristocrata. Em uma democracia, o povo é, sob alguns aspectos, o monarca, sob outros, o súdito. Sendo então o povo tanto monarca como súdito do Estado, o que cria uma ideia de igualdade. Mas Montesquieu, assim como Maquiavel, via a República como uma forma de governo opositora à Monarquia, indo além, via também como opositora do Estado Despótico<sup>3</sup> (MONTESQUIEU, 1962, p.35).

Ao se interpretar a república como oposição à monarquia, dificilmente haverá uma real compreensão da amplitude do que vem a ser a república. Um Estado pode ser considerado republicano quando ele respeita a coisa pública. Até mesmo uma monarquia pode ser considerada uma república quando o monarca visa sempre o bem público. Napoleão, em 1804, se torna imperador da França. Através de um plebiscito, o povo francês, decide que o poder republicano é confiado a um imperador, que, no caso, foi Napoleão, não findando com a república existente no país. Houve uma continuidade da república, ou seja, o Estado Francês ainda era republicano, mas com um governo monárquico imperial (RIBEIRO, 2008b, p. 24-25). “Isso só se explica por esse sentido mais amplo de república, em que ela não é um regime específico, mas um modo de exercer o poder, favorável à coisa pública.” (RIBEIRO, 2008b, p. 25)

Por república, entende-se o Estado que respeita a coisa pública. Portanto, o opositor da república não é a monarquia uma vez que há monarquias constitucionais que são republicanas. O opositor da república é a usurpação da coisa pública em favor de interesses particulares. (RIBEIRO, 2008b, p. 32-33)

A diferença básica entre monarquia e república é que, na monarquia, se destaca quem exerce o poder, enquanto que, na república, é destacado o para quem serve o poder. Ou seja, na monarquia, uma pessoa manda no poder estatal, enquanto que, na república, esse poder é usado em prol do bem comum. Por isso, mesmo se um único homem controla o poder estatal, o Estado ainda pode ser republicano desde que ele utilize o poder em prol do bem comum. Já, se ele utilizá-lo em benefício próprio, configura a verdadeira ameaça à república, ou seja, a ameaça é a forma de utilização do poder estatal e não a forma institucional do governo. O problema está nos fins e não nos meios. “Resumindo: o inimigo da

---

<sup>3</sup> “O governo republicano é aquele em que o povo, como um todo, ou somente uma parcela do povo, possui o poder soberano; a monarquia é aquela em que um só governa, mas de acordo com leis fixas e estabelecidas, enquanto, no governo despótico, uma só pessoa, sem obedecer a leis e regras, realiza tudo por sua vontade e seus caprichos.” (MONTESQUIEU, 1962, p. 35).

república é o uso provado da coisa pública. É sua apropriação, como se fosse propriedade pessoal.” (RIBEIRO, 2008b, p. 36)

A república é o regime político que prima pela excelência da ética na política. Sendo o respeito à coisa pública o principal objetivo, esse respeito deve partir de todos. Todas as pessoas que vivem em uma república devem tratar o bem comum como sagrado. Mas isso não é simples, priorizar o coletivo ao individual, os valores aos interesses e desejos, implica intensa moralização da vida humana. Naturalmente, o ser humano é individual e sempre procura satisfazer seus desejos individuais, a república visa quebrar esse paradigma, substituindo o pensamento individualista ao pensamento coletivo. (RIBEIRO, 2008b, p. 57)

Mas, nos Estados modernos, essa primazia do coletivo torna-se insustentável.

Mas isso é inviável numa sociedade como a moderna. Podemos explicar essa inviabilidade pelo capitalismo. Este emancipa o empreendedor das tutelas religiosas, morais e mesmo políticas. O lucro, e não mais o bem moral, se torna o motor de sua ação. É claro que para isso funcionar é preciso que o Estado controle a economia [...] de modo a canalizar a energia do empresário ou empreendedor para longe do crime e para dentro da economia legal. Mas, construído esse quadro de instituições, o sistema funciona. E sua maior qualidade é que, *para ele dar certo, não se precisa apostar na bondade, e sim no interesse*: o Estado e a sociedade controlam as ações e os sujeitos bem menos do que a condição fosse a renúncia à vantagem pessoal. (Grifos nossos) (RIBEIRO, 2008b, p. 57-58)

O pensamento coletivo nos Estados modernos se dá no sentido de padronização. O Estado interfere na economia e na sociedade, não para garantir o bem comum, mas para garantir a legalidade dos atos, primando mais pela legalidade do que pelo impacto social.

A república está associada ao direito. Um Estado republicano tende a ser um Estado de Direito (com sua ideia de que se deve obedecer à lei e não mais ao arbítrio do detentor do poder). No Estado de Direito, há a consagração da lei acima dos interesses particulares, com isso ela ganha o caráter de coisa pública, não privada, visando, desta maneira, ao bem comum da sociedade, havendo, assim, o princípio republicano da prioridade conferida à *res publica*. (RIBEIRO, 2008b, p. 65)

Toda ordem jurídica, seja ela estatal ou não, por sua configuração, influencia diretamente a distribuição de poder dentro da comunidade a que faz parte, seja ele o poder econômico ou qualquer outro poder. Ele entende o poder como a

probabilidade de uma pessoa ou grupo de pessoas imporem, numa ação social, a vontade própria, mesmo contra a oposição de outros participantes desta sociedade (WEBER, 1999, p. 175).

O poder só existe se, de um lado, há um indivíduo ou grupo de indivíduos que o exercem e, do outro, um indivíduo ou grupo de indivíduos que são reduzidos a comportar-se tal como aquele(s) deseja(m). O poder pode ser exercido por meio de instrumentos ou de coisas. Um exemplo é que, se uma pessoa tem dinheiro, ela pode induzir outrem a adotar certo comportamento desejado em troca de uma recompensa monetária. Mas, se esta pessoa se encontra só, ou se o outro não está disposto a se comportar como ela deseja por nenhuma soma de dinheiro, o poder desaparece. Ou seja, o poder não reside em uma coisa, que, no caso, é o dinheiro, mas no fato de que existe outro indivíduo que é levado a comportar-se de acordo com o desejo do detentor do poder (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998, p. 934). “O poder social não é uma coisa ou a sua posse: é uma relação entre pessoas.” (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998, p. 934)

O poder estatal pode ser confundido com o poder de um bando de malfeitores. Isso porque ambos têm uma ordem coativa, mas o que lhes diferencia é que o poder estatal é legítimo, diferente do poder da máfia ou de uma sociedade secreta revolucionária. O que nos mostra que existe um poder legítimo que é distinto do poder de fato. (BOBBIO, 2000, p. 240)

“O poder de um homem (universalmente considerado) consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro. Pode ser original ou instrumental.” (HOBBS, 1983, p. 52) O poder original (ou natural), segundo Hobbes, é inerente à natureza da pessoa, pode ser uma extraordinária força, beleza, prudência, capacidade, eloquência, liberalidade ou nobreza. Já os poderes instrumentais são os adquiridos mediante os anteriores ou pelo acaso, constituindo meios e instrumentos para se adquirir mais: como a riqueza, reputação, os amigos dentre outros. (HOBBS, 1983, p. 53)

O maior poder é o composto pelos poderes de vários seres humanos, unidos por consentimento em torno de uma só pessoa, seja natural ou civil (nos termos de hoje pessoa jurídica), que tem o uso de todos os seus poderes na dependência de sua vontade: sendo esse o caso do poder do Estado. (HOBBS, 1983, p. 53).

O Estado é poder, por esse motivo, seus atos obrigam, mas ele é um poder abstrato, por esse motivo, ele não é afetado pelas modificações que atingem seus

agentes, ou seja, a mudança dos agentes políticos não altera o poder estatal. O Estado tem uma história tão duradoura, mesmo a despeito das contingências históricas, porque encarna uma ideia, uma imagem, que remete à origem, que é o próprio fundamento do poder. (DALLARI, 2013, p. 113)

Pode se classificar o poder como o terceiro elemento do Estado. Pensando o Estado como um agregado de indivíduos, um povo, que vive em um determinado território que está sujeito a certo poder. A soberania é a característica definidora desse poder. A unidade do poder é tão essencial quanto a unidade territorial e do povo, podendo se distinguir três diferentes funções existentes no Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário). (KELSEN, 1998, p. 364).

A palavra “poder” tem significados diferentes nesses diferentes usos. O poder do Estado ao qual o povo está sujeito nada mais é que a validade e a eficácia da ordem jurídica, de cuja unidade resultam da unidade do território e a do povo. O “*poder*” do Estado deve ser a validade e a eficácia da ordem jurídica nacional, caso a soberania deva ser considerada uma qualidade de poder. Porque a soberania só pode ser a qualidade de uma ordem normativa na condição de autoridade que é a fonte de obrigações e direitos. Quando, por outro lado, se fala dos *três poderes do Estado*, o poder é compreendido como uma função do Estado, sendo distinguidas três funções do Estado. (Grifos nossos) (KELSEN, 1998, p. 364-365)

Com isso, Kelsen pretende elucidar que o poder estatal é o que garante a unidade do Estado<sup>4</sup>, com o intuito de garantir que a população que vive em certo território será considerada e se considerará parte daquele Estado. O que garante isso é a ordem jurídica nacional. Outro ponto importante é com relação ao princípio da repartição dos três poderes, proposto por Montesquieu. Kelsen defende que o poder estatal é um poder uno, sendo assim, considera errôneo dizer que exista uma divisão de poderes do estado, pois, para ele, o que existe é uma divisão de funções básicas do Estado e não de poder.

O poder estatal é o “elemento essencial constitutivo do Estado, o poder representa sumariamente aquela energia básica que anima a existência de uma

---

<sup>4</sup> A unidade do Estado é importante, alguns como Abbagnano o enxergam como se enxerga um corpo humano. Para ele “[o] Estado é um homem em grandes dimensões; suas partes ou membros não podem ser separados da totalidade. A totalidade precede, portanto as partes (os indivíduos ou grupos de indivíduos) de que resulta; a unidade, a dignidade e o caráter que possui não podem derivar de nenhuma de suas partes nem do seu conjunto.” (Grifos nossos) (ABBAGNANO, 2007, P. 364). Ou seja, as diretrizes do Estado não podem ser guiadas por uma só pessoa, nem mesmo por várias pessoas, mesmo que essas pessoas representem a maioria. O Estado deve se guiar sem interferência de seus membros.



comunidade humana num determinado território, conservando-a unida, coesa e solidária.” (BONAVIDES, 2011, p. 115)

A indivisibilidade do poder estatal é característica do Estado. Havendo somente um único titular do poder estatal, esse titular sempre será o Estado como pessoa jurídica. Mas não é porque o poder tem como titular o Estado que dele deriva tal poder. Na realidade, o poder estatal pertence e deriva do povo, é ele quem concede o poder para o Estado. (BONAVIDES, 2011, p. 118).

Afirmar que o poder presente no Estado pertence e deriva do povo nesta altura do trabalho é correto. O poder nada mais é que, de um lado, um indivíduo ou grupo de indivíduos com poder e com um desejo e, do outro, um indivíduo ou grupo de indivíduos que realiza o desejo sucumbindo ao poder do primeiro, sendo o poder algo social e não material, ou seja, não é porque tem dinheiro que a pessoa terá poder (como já visto). O Estado só lograria êxito perante sua população se a mesma concedesse poder a ele. Então o Estado só tem poder por conta da submissão, ou, talvez, autorização de sua população. Mesmo ele tendo o poder de polícia, se a população não aceitar tal poder, ele será inútil, podendo desencadear uma guerra civil.

A teoria do Estado, atualmente, apoia-se sobre a teoria dos três poderes e da relação entre eles. Uma parte importante desse estudo é a questão do processo político, definido por ele como a formação, a distribuição e o exercício do poder, sendo o processo político primordial para que o Estado mantenha seu poder concedido pela população. Um processo político bem administrado fortalece o Estado, mas, se for mal administrado, o enfraquecerá. (BOBBIO, 1992, p. 77)

Atualmente o problema republicano é como “construir instituições que protejam e promovam a coisa pública” (RIBEIRO, 2008b, p. 68). Para tanto, é necessário que o Estado republicano moderno utilize não somente as qualidades dos seres humanos, mas, também, seus defeitos. Defeitos como o individualismo gerado pelo capitalismo. Assim, ao invés de apostar em um homem bom e ideal (algo difícil de existir por haver uma idealização de um homem perfeito, o que retiraria sua humanidade), lidar com a natureza humana, ou seja, lidar com o homem como ele é. Após a aceitação do ser humano como ele é, entra o trabalho da engenharia política, com o propósito de gerar uma sociedade mais justa. Isso significa tornar o crime um mau negócio e, simultaneamente, propiciar saídas para as tensões que se expressariam nele (RIBEIRO, 2008b, p. 67-68). Para tanto, há a

necessidade de “identificar novos desejos e, em vez de deixar que eles perturbem o social, abrir canais para que o enriqueçam.” (RIBEIRO, 2008b, p. 67-68) Tal ação, o que poderia vir a ser uma transgressão da ordem jurídica, se torna um ato que traz benefícios para a sociedade.

O Estado republicano tende a ser um Estado de Direito. Isso ocorre por ser o poder republicano derivado da sociedade que vive no Estado, sendo conferido ao governante por eles e por ser, este poder, gerenciado pela ordem jurídica nacional. Mas atualmente o Estado não é um mero Estado de Direito, mais que isso, se tornou um Estado Constitucional. O Estado Constitucional trouxe mudanças na concepção da relação entre o direito e o poder.

### 1.1 – Do Estado de Direito ao Estado Constitucional: a nova dinâmica do Estado

O Estado de Direito foi pensado como uma forma de limitar o poder dos administradores do Estado. Com o advento de tal concepção de Estado, o poder e o direito começam a caminhar lado a lado, solucionando o problema da legitimidade do poder e o da efetividade do sistema jurídico. No Estado de Direito, a lei deriva da vontade coletiva, por esse motivo, ela vincula tanto os indivíduos quanto as autoridades públicas. O Estado de Direito visa a consagrar o interesse público.

Para um Estado ser considerado um Estado de Direito, não basta a ele ser meramente um estado legal, ou seja, ter um ordenamento jurídico. Há a necessidade de que sua legislação reflita a ideologia existente em sua população. A passagem do Estado de Direito para o Estado Constitucional foi propiciada quando o direito administrativo propiciou o movimento estatal da rigidez do autoritarismo à flexibilidade da Democracia. O Estado Constitucional não foi efetivado com a mera confecção de uma constituição rígida, nem mesmo pelo fato de existir uma constituição, mas, sim, pela existência de uma série de elementos que alteram profundamente a ordem jurídica, alterando sua forma de interpretação e aplicação. O Estado Constitucional não é sinônimo de um Estado que tenha uma constituição, menos ainda que tenha uma constituição escrita, pode haver Estados com constituição que não são considerados Estados Constitucionais, e o contrário também pode ocorrer.

O Estado Constitucional continua sendo um Estado de Direito e pode ser visto como uma “evolução”, pois se apropriou dos pontos positivos do Estado de Direito e os aprimorou. A questão é que, em um Estado de Direito, o direito é utilizado como limitador do poder estatal, principalmente o poder que o soberano detinha em face dos populares. Mas, quando se fala em um Estado Constitucional, o direito visa a garantir direitos que tanto o Estado como toda a sociedade têm o dever de respeitar, sendo mais que um simples limitador do poder estatal, passando a ser um garantidor de direitos. Esses direitos, que devem ser respeitados por todos e sempre levados em consideração, são os chamados Direitos Fundamentais.

Com o advento do Estado Constitucional, não mais é perseguido pelo Estado o interesse público, isso pelo fato de não existir um único interesse público, pois em um Estado coexiste uma pluralidade de pensamentos e ideologias, impossibilitando sustentar a supremacia do interesse público como ocorria nos

primórdios do Estado de Direito. No Estado Constitucional, o que legitima o aparato estatal não é mais o interesse público, mas, sim, os Direitos Fundamentais. Então o Estado de Direito visava a satisfazer o interesse público, já o Estado Constitucional visa a efetivar os Direitos Fundamentais, mostrando, com isso, a diferença de pressuposto entre esses dois tipos de Estado.

Preliminarmente, há de se ter em mente que um Estado Constitucional não é sinônimo de um Estado que tem uma constituição, menos ainda que tenha uma constituição escrita<sup>5</sup>. Primeiro, por existirem Estados Constitucionais que não têm uma constituição formalmente escrita, e, segundo, por já existirem constituições nos Estados antes mesmo deles serem considerados Estados Constitucionais. Para entender melhor o que é um Estado Constitucional, entraremos na discussão sobre como ocorreu a passagem do simples Estado de Direito para o Estado Constitucional. Mas uma ponderação é importante antes de adentrar a discussão. Quando um Estado se torna um Estado Constitucional, ainda continua sendo um Estado de Direito, não há uma cisão ou uma sobreposição entre as duas formas de Estado, por isso será estudada a transformação pela qual o Estado de Direito passou para se tornar um Estado Constitucional.

O Estado de Direito<sup>6</sup> foi criado pela necessidade de limitação do poder do administrador do Estado, seja ele um soberano ou uma assembleia. O administrador, a partir do Estado de Direito, tem de governar seguindo determinadas regras pré-estabelecidas, subsumindo o poder do soberano à legalidade. “Não se podia enunciar com maior força a ideia do primado da lei: não é o rei que faz a lei, mas é a lei que faz o rei.” (BOBBIO, 2001, p. 119) A “lei faz o rei” por haver a necessidade de um poder legitimador<sup>7</sup> do poder real, assim, o rei (sendo entendido

---

<sup>5</sup> “Para o jurista, todos os Estados – portanto, também os absolutistas do século XVII e os totalitários do século XX – têm uma constituição, uma vez que existe sempre, tácita ou expressa, uma norma básica que confere o poder soberano de império; que se imponha depois limites a esta soberania ou que seu exercício seja repartido por diversos órgãos, pouco importa: *ubi societas, ibi ius*.” (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998, p. 247).

<sup>6</sup> Norberto Bobbio sistematiza da seguinte maneira a estrutura do Estado de Direito: “1) Estrutura formal do sistema jurídico, garantia das liberdades fundamentais com a aplicação da lei geral-abstrata por parte de juízes independentes. 2) Estrutura material do sistema jurídico: liberdade de concorrência no mercado, reconhecida no comércio aos sujeitos da propriedade. 3) Estrutura social do sistema jurídico: a questão social e as políticas reformistas de integração da classe trabalhadora. 4) Estrutura política do sistema jurídico: separação e distribuição do poder.” (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998, p. 401).

<sup>7</sup> Bobbio (2001, p. 120) elucida que o Estado de Direito “[...] tem, como princípio inspirador, a subordinação de todo poder ao direito, desde o nível mais baixo ao mais alto, por meio daquele processo de legalização de toda a ação de governo que foi chamado ‘constitucionalismo’, na primeira constituição escrita na Idade Moderna.”

como o administrador do Estado) necessita que a lei lhe legitime, perante a sociedade, como tal. Sendo o ordenamento jurídico nacional o garantidor do poder estatal, conferindo a ele o poder do povo, como já visto anteriormente, a afirmação de que “a lei faz o rei” está correta uma vez que sem ela o rei não poderia exercer o poder do Estado.

Com efeito, no plano teórico, o Estado de Direito emerge como uma construção própria à segunda metade do século XIX, nascendo na Alemanha – como *Rechtsstaat* – e, posteriormente, sendo incorporado à doutrina francesa, em ambos como um debate apropriado pelos juristas e vinculado a uma percepção de hierarquia das regras jurídicas, com o *objetivo de enquadrar e limitar o poder do Estado pelo Direito*. (Grifos nossos) (STRECK, 2003, p. 86)

No Estado de Direito, a questão do poder e do direito começou a ser debatida pelo fato de que “[o] poder sem direito é cego, mas o direito sem poder é vazio.” (BOBBIO, 2001, p. 137) Quando é dito que o poder sem o direito é cego, está sendo feita a referência sobre a legitimidade do poder, quanto fala que o direito sem o poder é vazio, refere-se à efetividade do Direito, desta maneira fica demonstrada a interdependência entre poder e direito. A inovação do Estado de Direito, com relação ao modelo de Estado anterior, é que o poder e o direito começaram a andar juntos, o que viabilizou distinguir o poder de fato do poder legítimo, bem como, o ordenamento jurídico imaginado do ordenamento jurídico efetivo. Ou seja, com o poder e o direito andando conjuntamente, o Estado adquire o poder legítimo e o ordenamento jurídico efetivo, resolvendo tanto o problema da legitimidade do poder quanto o da efetividade do sistema jurídico (BOBBIO, 2001, p. 137).

Breus (2007, p. 12) elucida que, essencialmente, a fórmula clássica do Estado de Direito visava à superação do totalitarismo, mas essa situação concreta não foi alterada. Permaneceram, como governantes, o *imperium*, a polícia e a edição de atos de governo, que, estando em conformidade com a legislação, eram considerados legítimos, mesmo que seus agentes não observassem os ideais iluministas da igualdade, fraternidade e liberdade.

O Estado de Direito é uma espécie estatal onde há uma fórmula que transforma a atividade arbitrária em atividade jurídica. Nesse Estado, a lei é a expressão da vontade coletiva e, por isso, incide e vincula a ela os indivíduos e as autoridades públicas. Desta forma, a liberdade administrativa encerra quando inicia

a vinculação legal (TACIO, 2005, p. 203). A necessidade de haver leis<sup>8</sup> positivadas se dá pelo fato de o ser humano ser um animal racional, e, por isso, não respeitam todas as leis da natureza<sup>9</sup>. Essa desobediência às leis naturais faz com que o “mundo físico” seja distinto do “mundo humano”, obrigando aos homens dar-se outras leis, tendo como finalidade a autopreservação da espécie. Essas leis são “[...] as leis positivas, promulgadas em todas as sociedades pela autoridade à qual incumbe manter a coesão do grupo.” (BOBBIO, 1997, p. 128)

Para um Estado ser considerado um Estado de Direito, não basta que possua uma legalidade qualquer. É indispensável que o conteúdo da legalidade reflita a ideologia estatal. Ou seja, para um Estado ser de Direito, não basta que seja um Estado Legal, mas, sim, um Estado que prima pelos direitos fundamentais que o regem (STRECK, 2003, p. 89).

Com o aumento gradativo dos instrumentos de controle da atividade administrativa estatal, essa conjuntura está se modificando (MOREIRA, 2005). Por esse motivo, comumente, se argumenta que o Direito Administrativo é objeto de uma branda, mas contínua transição do autoritarismo para a democracia. Essa passagem propiciada pelo Direito Administrativo, qual seja a da rigidez autoritária à flexibilidade democrática, é um movimento mais amplo, não se atendo apenas ao Direito Administrativo, mas que engloba todo o ordenamento jurídico repercutindo em todas as suas ramificações possíveis. Basicamente, essa é a passagem do Estado de Direito para o Estado Constitucional (BREUS, 2007, p.14).

O direito constitui e é constituído pelo poder político, criando entre eles um nexos que possibilita uma instrumentalização do Direito para o emprego estratégico do poder. Por isso, para o Estado de Direito se concretizar, há a exigência de uma organização do poder público que obriga o poder político, constituído conforme o direito, devendo se legitimar através do direito legitimante instituído (HABERMANS, 2012, p. 211). O Direito deve ser visto como um sistema de normas reguladoras do

---

<sup>8</sup> Podemos dividir a lei entre a lei particular e a lei comum. A lei particular é que uma sociedade se impõe podendo ser ela escrita ou não (lei positiva, ética, moral, cultural, etc.). Já a lei comum é a que deriva da natureza, “[...] pois existe algo que todos, de certo modo, adivinhamos sobre o que por natureza é justo ou injusto em comum, ainda que não haja nenhuma comunidade ou acordo.” (LAFER, 1988, p.35).

<sup>9</sup> Essas leis da natureza são as leis do direito natural. “‘Natural’ vem do latim *natus*, ‘nascido’. Direitos naturais são os que tenho só porque nasci, sem depender da vontade de ninguém.” (RIBEIRO, 2008<sup>a</sup>, p.16.)

Estado, que tem como escopo assegurar a preservação das condições necessárias para o homem viver em sociedade (GRAU, 1996, p. 16).

Não é possível sustentar a tese de que a travessia do Estado de Direito para o Estado Constitucional é fruto da presença de uma constituição rígida que fundamenta o Estado. Isso pelo fato de que no Estado de Direito havia, por igual, uma constituição no ápice do ordenamento jurídico. Isso coloca em evidência que a diferença entre esses modelos de Estado não trata da presença de uma constituição, mas de uma série de elementos que alteram profundamente a ordem jurídica, sua forma de interpretação e aplicação (BREUS, 2007, p. 15). A existência de uma constituição nos Estados que não são considerados como constitucionais, ocorre pelo fato de uma constituição ser, “[...] de fato, a própria estrutura de uma comunidade política organizada, a ordem necessária que deriva da designação de um poder soberano e a dos órgãos que o exercem.” (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998, p. 247)

Não se trata de uma substituição de modelo jurídico estatal, ao contrário, o Estado Constitucional é uma versão “aperfeiçoada” do Estado de Direito. “Quando se compara os caracteres concretos do Estado de Direito do século XIX com os do Estado Constitucional atual, adverte-se que, mais do que uma continuação, trata-se de uma profunda transformação que afeta inclusive a concepção do Direito.” (ZAGREBLESKY, 1999, p. 22) O Estado Constitucional tenta aproveitar as virtudes do Estado de Direito, como a busca pela limitação formal do poder soberano, e superar suas vicissitudes, como a ausência de normatividade do seu texto constitucional, que em geral o torna um documento exclusivamente político sem nenhuma imperatividade. Por esse motivo, as constituições que formam os Estados de Direito são intituladas constituições semânticas. “A gradual substituição das constituições semânticas pelas constituições “para valer” suscitou uma série de repercussões por todo âmbito social, em especial no atinente à dicotomia público-privado.” (BREUS, 2007, p. 15-16)

Por esse motivo, é dito que uma das mais relevantes transformações decorrentes da travessia do Estado de Direito para o Estado Constitucional se refere ao papel e ao âmbito do Estado frente às esferas pública e particular. A finalidade do Estado de Direito é a limitação do poder estatal frente a uma esfera de intangibilidade dos sujeitos privados. Ou seja, a submissão do soberano à legalidade dizia respeito à limitação da possibilidade de intervenção do Estado sobre a esfera

privada, tendo o público e o privado fronteiras bem delimitadas (BREUS, 2007, p. 16). O Estado Constitucional foi conquistado a partir de um combate histórico contra a ausência do Estado de Direito e pela falta de democracia, essa luta é contínua (MULLER, 2010, p. 70).

Ao diferenciar as competências e as atribuições funcionais, uma Constituição limita a arbitrariedade do poder soberano sobre si. A partir de então, o arbítrio do poder soberano se encontra na Constituição, ou seja, encontra na Constituição uma conformação jurídica que absorve a pressão do fundamento do poder soberano. A partir de então, o Estado se torna um Estado Constitucional. O Estado Constitucional possibilitou que o Direito positivo fosse convertido em um meio de conformação política ao mesmo tempo em que se tornou um instrumento jurídico para a implantação de disciplinas políticas (SIMIONI, 2008, p. 84).

Uma das alterações mais profundas e significantes do ordenamento jurídico no Estado de Direito, quando adere ao modelo do Estado Constitucional, é a forma de interpretação da norma jurídica e sua posição frente aos particulares e em face à Administração Pública. No modelo tradicional do Estado de Direito, a norma jurídica aplicava-se à Administração Pública e aos particulares, seguindo o binômio proibição/permissão (BREUS, 2007, p. 18). Esse binômio pode ser definido através da seguinte consideração: “Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’, para o administrador significa ‘deve fazer assim’.” (MEIRELLES, 2006, p. 88).

No Estado Constitucional, esse binômio se relativiza, tanto a Administração Pública, muitas vezes, necessita de atuar sem prévia determinação legal quanto os particulares não detêm mais a liberdade de outrora. Aos particulares são impostas inúmeras regras que limitam sua autonomia (BREUS, 2007, p. 18).

Em última instância, o que diferencia a constituição do Estado Constitucional em face à Carta Magna de um Estado de Direito é que, na constituição, há a inclusão de valores e princípios, essencialmente no que se refere à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais<sup>10</sup>, além de estabelecer metas e

---

<sup>10</sup> Bobbio explica os Direitos Fundamentais da seguinte maneira: “Enquanto o poder soberano é o poder dos poderes, a norma fundamental é a norma das normas. Objetar-se que a norma fundamental não é uma norma como todas as outras, mas uma simples hipótese da razão.” (BOBBIO, 2001, p. 150). Dessa forma, como o poder do Soberano de outrora não poderia ser questionado por nenhum outro poder, pois ele era o poder supremo, os Direitos Fundamentais também não podem ser



diretrizes para o Estado. Essas metas e diretrizes devem ser buscadas em primeiro plano com o escopo de concretizar os valores e princípios presentes na constituição (BREUS, 2007, p. 19).

Os direitos fundamentais não são privilégios ou exceções do poder estatal, nem mesmo são lacunas dele. Eles são os direitos que fundamentam juridicamente uma sociedade libertária e um Estado democrático. Sem o respeito aos direitos fundamentais, o “povo” torna-se uma metáfora ideologicamente abstrata e de má qualidade. Com a observância dos direitos fundamentais, o povo se torna, em função normativa, “povo de um país” ao mesmo tempo em que se torna instância global de legitimidade, “povo legitimante”, em uma democracia capaz de se justificar (MULLER, 2010, p. 51-52).

Trabalhando o conceito de direitos fundamentais, pode-se dizer, inicialmente, que eles seriam os interesses jurídicos contidos na constituição, interesses estes que o Estado deve respeitar e proporcionar a todas as pessoas. Está contido nos direitos fundamentais o mínimo necessário para a existência digna da vida humana. Após esse pensamento inicial, pode ser dito que os direitos fundamentais são os interesses jurídicos previstos na Constituição, os quais o Estado deve garantir e respeitar para que as pessoas pertencentes ao Estado tenham uma vida digna (BREGA FILHO, 2002, p. 66-67).

Os Direitos Fundamentais devem ser estudados enquanto direitos jurídico-positivamente constitucionalizados. Isso porque:

Sem esta positivação jurídico-constitucional, os direitos do homem são esperanças, aspirações, ideias, impulsos, ou, até, por vez, mera retórica politizada, mas não direitos protegidos sob a forma de normas (regras e princípios) de direito constitucional. (CANOTILHO, 1993, p. 497)

Com isso, conclui-se que são direitos fundamentais aqueles direitos que se encontram reconhecidos nas constituições e desse reconhecimento se derivem consequências jurídicas.

“Os direitos fundamentais pressupõem concepções de Estado e de constituição decisivamente operantes na atividade interpretativo-concretizadora das normas constitucionais.” (CANOTILHO, 1993, p. 505) Isso significa que, para

---

questionados por nenhuma outra norma. Como o poder e o direito andam juntos no Estado de Direito, as normas fundamentais devem sempre ser respeitadas, pois elas trazem consigo os valores da sociedade em questão.

interpretar a constituição, deve antes haver uma pré-compreensão de uma teoria dos direitos fundamentais no sentido de uma concepção sistematicamente orientada para o caráter geral, finalidade e alcance intrínseco dos direitos fundamentais. Não só a constituição, mas o sistema jurídico como um todo tem de ser interpretado através dos preceitos trazidos pelos direitos fundamentais.

No Estado Constitucional, há, no ordenamento jurídico, elementos normativos que recebem um *status* hierárquico diferenciado, são eles os direitos fundamentais. Com isso, eles passam a estar fora da discricionariedade da política ordinária (momentânea), sendo que qualquer grupo político que acenda ao poder está diretamente vinculado a eles. Esses direitos hierarquicamente superiores são representantes de um consenso social, por isso adquirem uma posição privilegiada na constituição, passando a ser escopo da atividade administrativa estatal. Demonstrando mais uma diferença com o Estado de Direito tradicional, onde não há esse tipo de norma, e o qual tinha como finalidade buscar a realização de atos que se subsumiam à estrita noção do interesse público. Atualmente, tempo de vigência do Estado Constitucional, é cada vez mais inviável a eleição de um interesse público único que deve ser perseguido pelo Estado, isso por haver várias concepções de bem comum na sociedade, que derivam do pluralismo político, cultural, econômico e social. O Estado deve procurar a integral realização dos interesses da sociedade na qual está inserido, se não for possível essa integral realização deve ao menos proteger esses interesses (BREUS, 2007, p. 21).

Diante da impossibilidade de se concretizar um único interesse público, Breus explica que se torna inviável sustentar a sua supremacia como ocorria nos primórdios do Estado de Direito. No Estado Constitucional, há a necessidade de novas fontes de legitimação do aparato administrativo estatal. Por tal motivo, a supremacia não mais é do interesse público unitário, passando a ser dos valores dos direitos fundamentais. Isso por integrarem um consenso social mínimo, ainda que apenas formalmente na Constituição, representando “[...] um interesse público, no sentido substancial de que haveria o interesse geral social de observância universal desse interesse, que pode ser representado pela salvaguarda irrestrita desses direitos intangíveis, pois constitucionalmente assegurados.” (BREUS, 2007, p. 22)

Desta maneira, enquanto o Estado de Direito visa a satisfazer o interesse público, o Estado Constitucional visa a efetivar os direitos fundamentais. Outra diferença entre as duas modalidades de Estado é que a constituição no Estado de

Direito tem um caráter puramente político, enquanto que no Estado Constitucional ela tem aplicação jurídica. Mesmo o Estado Constitucional ainda se enquadrando no Estado de Direito, ele foi um grande avanço para o Estado, pois, além de limitar as arbitrariedades dos administradores do Estado, ele visa a propiciar uma vida digna à população. Isso ocorre quando, no lugar do administrador estatal ter a necessidade de assegurar um interesse público único, ele necessita verificar os valores contidos na constituição, propiciando, desta maneira, que a democracia se desenvolva no Estado. Os valores contidos na constituição (direitos fundamentais) seriam a armação do arco da ponte de Carnelutti (2001, p. 13-22). Ou seja, esses valores são a base de sustentação do Estado Constitucional.

O Estado de Direito, e posteriormente o Estado Constitucional, foi pensado de forma a evitar que o Estado fosse governado por um governo tirânico. Para dificultar ainda mais a efetivação da tirania, Montesquieu<sup>11</sup> criou o princípio da repartição dos poderes, ou separação dos poderes. Com esse princípio, torna-se mais difícil um Estado se tornar tirânico, dificultando que uma pessoa obtenha todo o poder do Estado.

---

<sup>11</sup> Montesquieu nasceu em Bordéus em 1689. Bordéus era um centro universitário, ou seja, uma cidade culta. Foi educado pelos padres oratorianos dos onze aos vinte e dois anos. Estudou Direito em sua cidade natal e ali foi magistrado. Ingressou no parlamento de Bordéus aos vinte e cinco anos (1714), dois anos mais tarde herdou sua presidência, mesmo ano em que ingressou na Academia de Bordéus. Em 1726, ingressou na Academia Francesa e, em seguida, foi morar na Inglaterra (1729-1731), mais tarde ingressou na Academia Real Prússia (1747).

Montesquieu tinha um conhecimento aprofundado sobre as ciências físicas e naturais, conhecendo as leis que regem o mundo físico. Com esse conhecimento, ele se pôs a estudar a realidade social, com a intuição de que ela também devia ser regida por leis. Para tanto, visitou vários países pelo mundo, objetivando estudar e entender seus problemas sociais, políticos e econômicos. E em 1748, ele publicou sua obra mais famosa, e uma das mais relevantes da história, intitulada "O espírito das leis". Faleceu sete anos mais tarde em 1755. (MOTA, 2008, p. 5-7)

## 1.2 – A separação dos poderes: a nova estruturação do Estado.

A teoria da separação dos poderes visa principalmente a proteger a liberdade individual e a eficiência estatal. A denominação separação dos poderes gera inicialmente a dúvida se o poder do Estado seria dividido. Mas, na realidade, o que ocorre é uma distribuição das funções estatais, sendo melhor definida como uma separação de funções ou uma divisão de funções. O poder estatal continua sendo uno e indivisível, tendo como único detentor o próprio Estado. Outro equívoco que pode ter o leitor desatento é a questão da separação, ela não significa que cada função do Estado se isolará em relação às demais, na realidade elas são interdependentes e estão sempre se relacionando de forma direta ou indireta, mas sempre primando por sua autonomia em relação às demais. Esta autonomia garante o êxito de tal teoria contra a tirania.

O princípio da separação dos poderes foi estudado e trazido à tona por Montesquieu<sup>12</sup>, que, ao estudar as formas de governo<sup>13</sup>, se deparou com o problema do poder absoluto, que poderia se tornar despótico. A teoria da separação dos poderes é uma resposta ao perigo recorrente representado pelo despotismo (BOBBIO, 1997, p. 137). A nomenclatura “separação de poderes” foi a utilizada por Montesquieu e, desde então, ela vem sendo utilizada quando se estuda essa teoria. Mas, ao analisar a nomenclatura, verificamos um equívoco uma vez que o Poder do Estado não é dividido por essa teoria, o Poder continua sendo uno, o que se separa

---

<sup>12</sup> Antes de Montesquieu, vários estudiosos já haviam pensado uma forma de separação funcional dos poderes, um dos mais conhecidos é John Locke, que, em seu livro “Two Treatises of Government”, já trazia uma “espécie” de divisão dos poderes. Ele não trouxe em sua doutrina o entendimento da necessidade da existência de uma separação e de um equilíbrio interorgânico dos poderes, ele simplesmente fez uma distinção das funções estatais. Voltando ainda mais no tempo, pode ser dito que Aristóteles também foi importante para a formulação dessa teoria, ele, em seu livro “Política”, explica que é fundamental para um Estado que haja uma limitação do poder político. Mas foi Montesquieu quem formatou o princípio da separação dos poderes como conhecemos atualmente, por esse motivo, ele é considerado como o idealizador do princípio, não negando a influência que seus predecessores tiveram em sua teoria.

<sup>13</sup> Montesquieu explica que existem três formas de governos, a República, a Monarquia e o Despotismo. Montesquieu considerou a classificação aristotélica, chegando a utilizar termos de Aristóteles, mas a classificação dele não é uma simples imitação ou contratação do pensador grego. Para Montesquieu, o Governo Republicano é aquele em que o povo, na sua totalidade ou em parte, tem o poder soberano. O Governo Republicano pode ser um governo Democrático, em que predomina o patriotismo como princípio, ou um governo Aristocrático, em que a Moderação é o princípio regente do governo. O Governo Monárquico é aquele em que só um governa através de leis fixas e estabelecidas, esse governo é regido pelo princípio da honra. Já o Governo Despótico é o governo em que um só governa, sem lei e sem regras, governa segundo suas vontades e seus caprichos, o princípio que rege esse governo é o temor. Ele explica ainda que cada forma de governo legisla e atua de forma a favorecer o princípio regente do governo, fortalecendo e revigorando a forma de governo.

são as funções básicas do Estado. Com isso, a teoria poderia ter sido chamada de “separação das funções”, por visar à divisão das funções estatais e não do Poder estatal. Ao estudar esse tema, se faz necessária a consciência dessa diferenciação uma vez que, ao se entender que o poder permanece uno<sup>14</sup>, facilita-se o entendimento de como funciona tal teoria.

A proposta de Montesquieu para a separação dos poderes tinha duas bases fundamentais. Ele visava à proteção da liberdade individual e procurava também aumentar a eficiência do Estado. O aumento da eficiência se daria pelo fato de que, ao se separar os poderes do Estado entre os órgãos, cada órgão se tornaria especialista em sua função, exercendo-a de forma mais ágil e com uma melhor qualidade. E a liberdade individual é protegida por esse princípio pelo fato de que ninguém terá todo o poder estatal, evitando-se a tirania e principalmente o despotismo. Ele desejava, à época, diminuir o absolutismo nos governos vigentes. “Por isso é necessária a divisão dos Poderes. Para que cada Poder freie<sup>15</sup> o outro; impeça o abuso por parte deste.” (MOTA, 2008, p. 25)

Montesquieu (1962, p. 180) elucida, analisando a constituição inglesa, que cada Estado tem três espécies de poderes: “o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil.” Trazendo para a nomenclatura atual, o primeiro poder pensado por Montesquieu é o Legislativo, o segundo seria o Executivo e o terceiro, o Judiciário. Ele explica que as três funções podem ser exercidas por um só órgão, mas que seriam melhores e mais produtivas se fossem exercidas por órgãos distintos, ou seja, mesmo podendo haver só um órgão, o melhor é que haja no mínimo três, um para cada função do Estado.

O Legislativo teria a função de criar, corrigir ou ab-rogar leis permanentes ou não, o Executivo seria incumbido de garantir a paz, declarar guerra, enviar ou receber embaixadas, garantir a segurança e prevenir invasões estrangeiras, ou seja, ele exerce as funções que os outros poderes não exercem, ele administra o Estado e executa as leis em geral, enquanto que o Judiciário deve punir os crimes e julgar as querelas dos indivíduos. Essas funções básicas devem sempre estar separadas,

---

<sup>14</sup> Jean Bodin, já no ano de 1576, explicou, em seus livros “Le six Livres de La Republique” (Os seis livros da República), que o poder do Estado é uno e indivisível. A partir de então, a concepção de que o poder do Estado é indivisível foi compreendida facilitando a compreensão do próprio Estado.

<sup>15</sup> Para que cada Poder seja independente e consiga frear o outro, ele necessita de certas garantias e franquias constitucionais. Essas garantias são invioláveis e impostergáveis sob pena de ocorrer um desequilíbrio entre os Poderes desestabilizando o Governo.

para que, dessa forma, se evite a tirania. Isso porque, se uma pessoa ou um grupo de pessoas reunirem o poder Legislativo e o Executivo, não existirá liberdade<sup>16</sup>, pois o monarca, ou o “senado”, poderia estabelecer apenas leis tirânicas, com o intuito de executá-las tiranicamente. Se o poder Judiciário não estiver separado do poder Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, isso ocorreria pelo fato de que a mesma pessoa pensaria e executaria as leis. Se o Judiciário estivesse ligado ao Executivo, o juiz teria força de um opressor (MONTESQUIEU, 1962, p. 181). Não há verdade política maior que a afirmação de que, quando um indivíduo ou uma corporação (tenha acendido ao Estado através da conquista ou da eleição) acumular mais de um poder em suas mãos, constituirá necessariamente uma tirania (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 298).

Desta maneira, com a implementação do princípio da separação dos poderes, o exercício do poder do Estado passa a ser praticado através de órgãos determinados que possuem funções específicas.

No Estado pensado por Montesquieu, o legislador é a peça principal. As leis que ele promulga servirão de base para a atuação dos demais poderes. Sendo ele um Estado moderado que tem como parte preponderante para os objetivos estatais o legislador, ele explica que: “[...] o espírito de moderação deve ser o do legislador; o bem político, como o bem moral, encontra-se sempre entre dois limites.” (MONTESQUIEU, 1962b, p. 265) Então, o legislador, baseado no bem político e no bem moral, exerce a função de “espírito de moderação”, garantindo, assim, a liberdade individual dos cidadãos e a eficiência estatal.

[...] à luz da história da doutrina da separação dos poderes, a distinção funcional entre legislação e execução mostra-se absolutamente essencial. Ela traduz, na realidade, *duas formas materialmente distintas de actuação jurídica do Estado: a edição de normas gerais e abstractas, prévia e independentemente de casos concretos, e a sua execução ou aplicação a casos concretos*, que é conquista definitiva da Idade Moderna e componente essencial do Estado de Direito. Tal distinção não pretendia originariamente abarcar a totalidade das funções estaduais, embora tenha vindo posteriormente a pretendê-lo num modelo de Estado que, como o liberal, se concebia, mais do que limitado pelo Direito, limitado ao Direito e, por isso, reduzido a um esquema simples: leis por um lado, tribunais e força pública por outro, destinados a assegurar o cumprimento delas. (Grifos nossos) (PIÇARRA, 1989, p. 92)

---

<sup>16</sup> Montesquieu trabalha o conceito de liberdade política da seguinte forma: “A liberdade política, num cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um possui de sua segurança; e, para que se tenha esta liberdade, cumpre que o governo seja de tal modo que um cidadão não possa temer outro cidadão.” (MONTESQUIEU, 1962, p. 181).

A teoria clássica da separação dos poderes se explica através de uma diferenciação das funções do Estado assim divididas: O legislativo, que é encarregado de fundamentar e votar programas gerais, o judiciário, que se encarregaria de solucionar conflitos de ação apoiando-se na base legal criada pelo legislativo e o executivo (administração), que se responsabilizaria pela implementação das leis que necessitam de execução (HABERMANS, 2012, p. 232).

A teoria da separação dos poderes trata basicamente das leis que formam a liberdade política. Essa liberdade política é definida por Montesquieu como o direito de fazer tudo que as leis permitem (atualmente esse tipo de liberdade é chamado de liberdade “negativa”). A liberdade política só pode ser encontrada em governos moderados. O Estado moderado só existe quando não há abuso de poder, mas, como quem detém o poder tende a abusar dele, houve a necessidade de limitar o poder, fazendo com que o poder se torne um freio para o poder (BOBBIO. 1997, p. 137).

Mas, mesmo fazendo essa separação e verificando que, se duas dessas funções se unirem, o Estado poderia se tornar tirânico, Montesquieu explica que os poderes não podem ser totalmente separados. Isso passa pelo fato de que essa separação na realidade é uma forma de separação de funções do Estado e não a separação de seu poder, assim, quem detém o poder é o Estado e não o legislativo, o executivo ou o judiciário (MONTESQUIEU, 1962, p. 189).

O poder Executivo deve participar da legislação através do direito de veto, isso para que as leis não inviabilizem a administração estatal, não podendo, o executivo, participar ativamente da confecção das leis, pois, se isso ocorresse, ele estaria extrapolando suas prerrogativas (MONTESQUIEU, 1962, p. 189). Se o responsável pelo poder executivo gozar do direito do veto sobre todas as leis, em contrapartida, ele não pode fazer nenhuma; e, se a ele for possibilitado nomear quem irá administrar a justiça, não pode, por si, administrá-la. Da mesma forma que, mesmo se os juízes forem delegados do Poder Executivo, eles não exercerão nenhuma função do executivo, o mesmo ocorre quando eles são consultados pelo legislativo, eles não tomarão parte em nenhuma função do legislativo (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 300). Ao se possibilitar o veto para o executivo, pretende-se garantir a governabilidade do Estado, por isso não é uma extrapolação da função, não pode ser analisado como uma interferência do executivo no legislativo, uma vez

que ele não participou da discussão que gerou a lei. O mesmo ocorre quando o executivo nomeia os administradores do judiciário uma vez que eles se perpetuam entre os governos, não há como o executivo garantir mais poder com a nomeação, pois o juiz, por se perpetuar, não terá ligação com o chefe do executivo.

A separação de poderes não pode isolar cada poder em sua função preponderante, deve haver uma interação entre eles, pois são partes de um todo, ou seja, do Estado. Se a separação fosse efetivada de forma que o Judiciário só julgasse, o executivo só administrasse e o legislativo só criasse leis, isso poderia ser um elemento desagregador e criador de inoperância. Desta maneira, deve haver uma individualidade harmônica entre os poderes, em que cada poder tenha sua autonomia para exercer suas funções de forma conjunta e compartilhada com os demais poderes no sentido de manter uma interação equilibrada entre eles, tendo como finalidade que eles não entrem em choque.

O Estado deve ser visto como um grande corpo humano, em que cada membro desenvolve sua função, mas, no final, todos fazem parte do mesmo corpo, não sendo separados. Ou seja, os órgãos do Estado interagem para que o Estado seja harmônico, assim como os órgãos do corpo humano (BONAVIDES, 2011, p.158).

Quando é concedido a um órgão do Estado um poder, esse poder não é ilimitado, por exemplo, o judiciário tem sua atuação limitada pelo legislativo, uma vez que ele só pode decidir as questões levadas até ele segundo as leis que o legislativo sanciona, mas esse poder legislativo não é ilimitado visto que é limitado pelo poder constitucional (LAFER, 2001, p. 77).

É certo que nenhum magistrado ou corpo investido de um dos três principais poderes não deve exercer diretamente, em sua plenitude, nenhum dos outros, com o risco de, se isso ocorrer, se transformar em um tirano. Assim como é igualmente evidente que um poder não deve exercer sobre outro poder uma influência preponderante com o risco de o Estado se tornar tirânico. Como se trata de poderes, e todo poder tende naturalmente a se estender, é necessário impossibilitar que eles ultrapassem os limites que lhes são prescritos. Desta maneira, após separar os três poderes, torna-se necessário defendê-los de forma prática da usurpação recíproca. Por esse motivo, os limites dos poderes são delimitados com precisão e clareza na constituição (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 305).



Mas as linhas que delimitam os papéis de cada poder, fixando limites a eles, são insuficientes para prevenir as usurpações de qualquer um deles, podendo um poder concentrar todas as funções em suas mãos (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 309). Isso ocorre quando um poder torna-se relapso com suas funções, como o Estado é dinâmico, se um poder não cumpre sua função, a função tende a ser exercida por outro poder, isso porque as três funções básicas são essenciais para a existência do Estado.

O sentido nuclear da divisão dos poderes pode ser explicado a partir do princípio da legalidade da administração<sup>17</sup>. A diferenciação institucional expressa na constituição (separação dos poderes) tem, por finalidade, vincular o exercício do poder administrativo ao direito normatizado democraticamente. Por esse motivo, a administração não pode interferir nas premissas que se encontram na base de suas decisões. Ou seja, o poder administrativo não pode interferir no processo de normatização do direito e da jurisdição (HABERMANS, 2012, p. 216-217).

Historicamente, a separação dos poderes foi necessária quando o poder estatal pendia entre os governantes, que buscavam recuperar suas prerrogativas absolutistas, e o povo que, representado no parlamento, tentava ampliar sua participação nas decisões e na gerência estatal. Mas, atualmente, esse tipo de disputa não ocorre com tanta frequência, por isso a separação dos poderes, atualmente, tem outra conotação (BONAVIDES, 2011, p. 157). A teoria da separação dos poderes foi a arma de que se valeu a doutrina para combater os sistemas tradicionais de opressão política. Por ser visceralmente antagônica a concentração de poder, ela possibilitou a efetivação do constitucionalismo moderno (BONAVIDES, 1993, p. 61).

Um ponto importante sobre a separação dos poderes é entender seus objetivos atuais. O primeiro objetivo é conservar a democracia, isso porque a separação de poderes pode servir (ou até mesmo impedir) projetos populistas de autogoverno. Seu segundo objetivo é a garantia da competência profissional. Essa competência se faz necessária pelo fato de que as leis democráticas permanecem

---

<sup>17</sup> Esse princípio traz à tona que, ao contrário do cidadão, que pode fazer tudo que a lei não permite, a administração pública só pode fazer o que a lei permitir. Esse princípio foi criado junto com o Estado de Direito, hoje ele já começa a ser contestado, uma vez que o processo legislativo é moroso, e há situações em que, tanto o cidadão tem de fazer o que a lei lhe proíbe quanto a administração se vê obrigada a fazer algo que a lei não lhe permitiu. Vale ressaltar que esse princípio ainda é válido como forma de garantir a liberdade dos cidadãos e, quando é extrapolado o contido nas leis, devem sempre ser verificados os direitos fundamentais, pois esses não podem ser violados.

no plano puramente simbólico a menos que o Estado, através de seus tribunais, e as burocracias possam implementá-las de forma relativamente imparcial. O terceiro e mais importante objetivo é proteger e ampliar os direitos fundamentais, pois, sem eles, tanto o regramento democrático quanto a administração técnica podem facilmente se tornar instrumento de tirania (ACKERMAN, 2013, p. 7).

“O primeiro grande tema do constitucionalismo moderno é a democracia; o segundo é a sua limitação.” (ACKERMAN, 2013, p. 65). A separação de poderes vem para limitar os poderes democraticamente eleitos, evitando que haja uma “ditadura da maioria” ou um “despotismo majoritário”, protegendo a individualidade dos cidadãos do Estado, e, por esse motivo, ela é tão importante para o Estado. A separação dos poderes só é possível por conta do constitucionalismo, pois, só com ele, há um documento que limita o poder político, garantindo os direitos fundamentais dos indivíduos, isso ocorre ao traçar marcos para a atividade estatal.

Constitucionalismo: o estabelecimento de um documento fundamental acerca dos limites do poder político é crucial para a garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos, bem como para traçar os marcos da atividade estatal, não só pela limitação de seus poderes como também pela divisão de suas funções. A Constituição escrita estatui limitações explícitas ao governo nacional e aos estados individualmente e institucionaliza a separação dos poderes de tal maneira que um controla o outro (*checks and balances* dos americanos), e o Judiciário aparece como salvaguarda para eventuais rupturas, em particular através do *judicial review*. (STRECK, 2003, p. 54)

Para o Estado, na modernidade, a separação dos poderes tem uma função preponderante, pois a constituição moderna “[...] pretende ter a chamada força vinculante bilateral, ou seja, pretende vincular não apenas os Cidadãos, mas, sobretudo, o próprio Estado, parecendo correto afirmar, também como elemento essencial à Constituição dos modernos, a separação dos poderes políticos [...]” (BASTOS, 2014, p. 60). Essa afirmação se faz verdadeira quando se analisa a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que, em seu artigo 16, assevera que “a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem a separação dos poderes não tem Constituição.” Demonstrando a importância que a separação dos poderes tem para o Estado moderno, sem ela não se pode considerar haver uma constituição.

O sentido fundamental do princípio da Separação dos Poderes é proteger o Congresso e o Executivo de tentativas de limitação de sua independência e

maleabilidade. “A manter um sentido útil na era crítica do Estado Administrativo, esse princípio há-de entender-se apenas como um imperativo de preservação da interdependência institucional.” (VASCONCELOS, 1994, p. 92)

O princípio da separação dos poderes não é uma “fórmula”, tanto que cada Estado implementou esse princípio a partir de suas experiências próprias. Assim, a separação de poderes nos Estados Unidos é distinta à da Inglaterra, à da França, Austrália, Brasil, etc., ou seja, cada Estado tem a sua forma de execução de tal princípio. O que nos traz que ele é uma ideia, uma concepção de Estado, e, não, uma imposição formal de como o Estado deve se portar diante de seu poder. Mas a teoria da separação dos poderes não é uma teoria acabada, há problemas em sua execução e, até mesmo, em sua teorização, por esse motivo os problemas dela devem ser enumerados.

Um problema encontrado pelo *Publius*<sup>18</sup> foi como efetivar a teoria da separação dos poderes, que visavam incluir na Constituição dos Estados Unidos da América. Eles receavam que a mera menção de tal princípio na constituição não traria efetividade para ele. Por isso, formularam uma teoria que complementava a separação dos poderes. Eles criaram o *checks and balances*, que propiciaria um equilíbrio real entre os poderes.

---

<sup>18</sup> *Publius* é o pseudônimo dos autores do livro “O Federalista”, James Madison, Alexander Hamilton e Jon Jay. Eles foram personagens políticos e acadêmicos importantes no momento da declaração de independência dos Estados Unidos e para a redação de sua Constituição Federal. Seus artigos foram publicados em jornais diários na coluna intitulada “*The Federalist*” entre outubro de 1787 e agosto de 1788.

### 1.3 - *Checks and balances*: uma teoria equilibradora do Estado

Quando Montesquieu pensou a separação dos poderes, ele pretendia impossibilitar a existência de um governo despótico. Para tanto, trouxe a ideia de um governo em que as três funções básicas do Estado seriam divididas, fazendo uma observação, essas funções, que ele chama de poderes, devem ser exercidas por “pessoas” (órgãos) diferentes, mesmo podendo eventualmente um órgão exercer mais de uma dessas funções. Quando um órgão exerce mais de uma função, é possibilitado a ele que se torne tirânico e, até mesmo, despótico, esse quadro demonstra a necessidade de tal princípio. Mas um governo em que é efetivado o princípio da separação dos poderes não pode isolar esses poderes, ou seja, não pode haver uma cisão, uma separação total entre as funções do Estado. Isso pelo fato de o Estado ser uno, necessitando de harmonia. As funções do Estado têm de ter certa interferência entre elas, mas essa interferência deve ser limitada, não podendo um órgão interferir diretamente nas decisões do outro órgão, mas é legítimo, por exemplo, o direito de veto do Executivo (MONTESQUIEU, 1962, 189).

A balança dos poderes<sup>19</sup> funcionava tendo por centro o legislativo. Nele o rei, a nobreza e o povo faziam mutuamente o contrapeso, resultando na necessidade de um compromisso entre os três para que uma lei fosse criada. Como o rei exercia o executivo, ele não poderia ser usurpado. Mas esse tipo de atuação pode ser vista como sendo somente a monarquia mista aplicada com outro arranjo. Esse tipo de governo começou a ser superado quando o centro do governo deixou de ser o legislativo. Isso ocorreu na cisão entre o legislativo e o executivo. Se até o momento a ideia de balança dos poderes era confinada ao interior do órgão legislativo, por influência da versão original da separação dos poderes, ela se deslocará para a relação entre o órgão legislativo e o executivo. Sendo, a partir de então, dois órgãos mutuamente independentes quanto à formação e subsistência. Ao alterar o centro do Estado do legislativo para a distinção entre o legislativo e o executivo, tanto o *impeachment* quanto o veto ganharam nova conotação. O *Impeachment* tornou-se uma forma de controle do legislativo sobre o executivo. Já o veto não mais pode ser visto como um ato legislativo, que resulta do concurso de

---

<sup>19</sup> A balança dos poderes ou *balance of powers* era a expressão utilizada na Inglaterra no que se refere à forma de limitar as funções do Estado. O *checks and balances* é uma das variantes da balança dos poderes não referida à monarquia mista.

duas vontades (a real e a parlamentar), como ocorria no *King in Parliament*, ele deve ser visto como uma forma de controle do executivo sobre o legislativo. No *impeachment*, o legislativo não executa, somente fiscaliza o executivo. O mesmo ocorre com o veto, ao vetar uma lei, o executivo não está legislando, está apenas controlando o legislativo (PIÇARRA, 1989, p. 80-83).

Quando os *Publius* se depararam com a teoria da separação dos poderes, eles se questionaram: “A que meio se recorrerá, portanto, para manter na prática essa separação essencial dos poderes, que a constituição estabelece em teoria?” (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 317) Esse questionamento foi de grande valia, pois, mesmo assumindo que eles não tinham todas as respostas, concentraram esforços para possibilitar que a teoria da separação dos poderes fosse efetivada no plano prático.

Um poder tende a procurar maneiras de acumular ainda mais poder, sabendo disso, Montesquieu trouxe para sua teoria a necessidade de que um poder interfira no outro, sendo que essa interferência deve ser limitada. Mas apenas essa possibilidade não resolve o problema da efetivação de um governo que utilize tal teoria. Por isso, os *Publius* pensaram em uma forma de efetivar a teoria constitucional. A forma encontrada por eles foi: “Como todos os remédios exteriores são sem efeito, não há outro remédio possível se não traçar de tal maneira a construção do governo que todas as suas partes possam reter-se umas às outras nos seus lugares respectivos.” (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 317) Ou seja, eles acreditam que um poder deve ter a possibilidade de “frear” o outro, impedindo que ele amplie seus poderes de forma exacerbada, essa foi uma das contribuições dos *Publius* para a teoria de Montesquieu, essa contribuição recebeu o nome de *checks and balances*. O *checks and balances* é um instrumento que garante que um poder regule outro, impedindo que ele extrapole seus limites, é um instrumento interno do próprio Estado.

A base da exigência trazida pelos *Publius* é a de que o Executivo seja independente do Legislativo para que haja um efeito limitativo (para que o poder limite o poder) como ponto de programa político. Propiciando a defesa dos direitos das minorias perante a maioria, impedindo a ditadura da maioria, tornando-se o componente essencial do princípio democrático (PIÇARRA, 1989, 181-182).

O ponto de partida do *checks and balances* é a separação entre o órgão legislativo e o executivo, já preconizada, tendo que os respectivos titulares, por

constituírem potências político-sociais portadoras de interesses opostos, procurarão limitar-se reciprocamente em nível institucional. Mas há a necessidade de mecanismos jurídico-constitucionais atribuídos a cada um desses órgãos para viabilizar esse efeito limitador (PIÇARRA, 1989, p. 62).

O sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) é conseqüência da teoria da separação dos poderes, sendo uma tentativa de estabelecer um mecanismo de controle recíproco entre os poderes, objetivando salvaguardar a liberdade (STRECK, 2003, p. 164). A necessidade de garantir os direitos das minorias já é foco dos estudos dos *Publius*, eles perceberam que, sem isso, continuaria havendo uma ditadura tirânica no Estado, essa ditadura seria somente diferente, mas com os mesmos problemas.

Para que um Estado efetive a separação dos poderes, impedindo um governo tirânico, se faz necessário que seja mantida a liberdade, é essencial que cada um dos poderes tenham vontade própria. Consequentemente, que eles sejam organizados de tal modo que aqueles que o exercitam tenham menor influência possível na nomeação dos depositários dos outros poderes. Ao admitir a necessidade de tal princípio, é necessário que as nomeações para as supremas magistraturas dos três poderes saiam do povo, por ser ele a fonte primitiva de toda a autoridade, por meio de canais que não tenham entre si nenhuma comunicação. Os funcionários públicos, encarregados do exercício dos poderes, devem ser tão independentes quanto possível dos que exercitam os outros poderes, isso pelo fato de que, se os funcionários públicos de um poder fossem dependentes de outro poder, sua independência seria ilusória (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 317-318).

A única forma de evitar que os diferentes poderes se acumulem sucessivamente nas mesmas “mãos” consiste em dar àqueles que o exercitam meios suficientes e interesse pessoal para resistir às usurpações. Para conseguir que isso se efetive, é necessário opor ambição à ambição e travar de tal modo os interesses dos homens, utilizando, para tanto, a imposição de obrigações constitucionais para o exercício de seus cargos. A necessidade de limites é inerente à natureza humana, o ser humano sempre procura meios para se satisfazer. Como está em análise o governo dos homens e não dos anjos, é necessário que haja uma limitação entre as possibilidades de atuação e principalmente ao acúmulo de poder (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 318).

É desgraça inerente à natureza humana a necessidade de tais meios; mas, já a necessidade dos governos é em si mesma uma desgraça. Se os *homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo*; e se anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo; mas, quando o governo é feito por homens e administrado por homens, o primeiro problema é pôr o governo em estado de poder dirigir o procedimento dos governados e o segundo obrigá-lo a cumprir as suas obrigações. (Grifos nossos) (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 318)

Para contornar a natureza humana, o Estado deve se proteger dela, há duas atitudes que ajudam nesse controle. A primeira é não incorporar a república simples, nela toda autoridade delegada pela população é conferida a um único governo, cujas usurpações são prevenidas pela divisão dos poderes, mas, como um poder tende a acumular mais poder, esse governo único é perigoso. É mais vantajoso para o Estado a incorporação da república composta, em que a autoridade delegada pelo povo está composta em dois governos (governo federal e estadual) bem distintos, sendo que a porção de poder confiada a cada um deles é ainda subdividida em frações muito distintas e separadas. A república composta, no mínimo, dobra a segurança do direito do cidadão, porque cada governo diferente, retido pelos demais e pelos limites constitucionais, se dirige e se regula a si. A segunda, após uma república obter os meios de defender a nação contra a tirania de seus governantes, ainda é necessária a defesa de uma parte da sociedade contra a outra parte mais numerosa, ou seja, defender as minorias da maioria, impossibilitando desta maneira que haja uma “ditadura da maioria”. As classes sociais têm necessidades e interesses distintos, quando a maioria se encontra unida por um interesse comum, o direito da minoria encontra-se em perigo. Para evitar esse problema, há duas possibilidades: a primeira é criar na sociedade uma vontade independente da maioria, esse tipo de vontade é utilizada em Estados em que o governo é fundado sobre o poder hereditário ou estabelecido pela força. Essa prática pode tanto defender os direitos das minorias quanto conferir ainda mais poder a maioria, não sendo uma prática segura. A segunda é fazer entrar na sociedade tantas classes diferentes de cidadãos quantas forem preciso para que não possa ter lugar uma combinação injusta da maioria. Essa é a possibilidade que melhor se adequa aos Estados democráticos, pois a própria população se organiza politicamente, visando à defesa de seus interesses, dificultando os ataques da maioria às minorias (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 319-320).

Com razão se considera como artigo fundamental do governo republicano a fixação do direito a voto; e, por consequência, não era possível que a Convenção se dispensasse de fixar e estabelecer na Constituição esse direito. *Abandonar esse objeto à decisão do Congresso não seria conveniente*, em atenção à sua importância; e pela mesma razão não se deveria cometer o negócio às legislaturas particulares porque, nesse caso, aquela porção da legislatura federal, que deve depender só do povo, ficaria em dependência demasiadamente imediata dos governos dos Estados. (Grifos nossos) (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 323)

Após o estabelecimento da forma de participação democrática, ou seja, dos requisitos para votar e ser votado, é necessário o exame sobre a periodicidade em que os representantes devem ser eleitos, visando sempre a garantir a liberdade. O governo deve ser mantido em imediata dependência do povo e que com ele esteja em simpatia perfeita. A dependência e simpatia são garantidas com eleições periódicas, garantindo a possibilidade de que o povo sempre reavalie seus representantes. A periodicidade não pode ter um período demasiadamente curto, que inviabilizasse a governança, nem longo, que trouxesse o sentimento de não representatividade (gerando um pensamento de independência dos eleitos para com os eleitores, produzindo uma antipatia entre ambos). A periodicidade deve ser equilibrada, esse equilíbrio é distinto entre os Estados.

O Legislativo, por ser o poder que discute as necessidades da sociedade, seus anseios, desejos e pensamentos, é o poder mais próximo da população. Mas há um problema, em Estados como os Estados Unidos e o Brasil, onde há estados com um contingente maior de população, consequentemente, com um número maior de representantes. Isso pode gerar um cenário em que os estados menos populosos fiquem reféns das vontades dos mais populosos. Para solucionar esse problema, o Congresso foi dividido em duas Câmaras, o Senado e a Câmara dos Representantes nos Estados Unidos e o Senado e a Câmara dos Deputados no Brasil. A nomenclatura é distinta entre esses dois países, mas as funções e a ideia são praticamente as mesmas. Ou seja, quando a disputa entre os Estados mais populosos com os menos populosos ameaçou o esforço da Constituinte, o bicameralismo<sup>20</sup> permitiu realizar o compromisso entre o interesse ligado à

---

<sup>20</sup> Kelsen (1998, p. 526) critica tal prática a considerando como uma atenuação da democracia. Ele elucida o seguinte sobre a questão: “Democracia no estado de legislação significa – ignorando as democracias diretas – que, em princípio, todas as normas gerais são criadas por um parlamento eleito pelo povo. O sistema unicameral parece corresponder mais intimamente à ideia de democracia. O sistema bicameral, típico da monarquia constitucional e do Estado federal, é sempre uma



representação dos Estados e à regra democrática da maioria. O Senado seria o representante dos Estados, tendo todos os Estados o mesmo número de senadores, já a Câmara dos Deputados seria a representante do povo, onde a questão majoritária imperaria, tendo cada Estado uma quantidade de representantes condizente com sua população. Por concentrar tanto poder, o Legislativo necessita ser contrabalançado pelo efeito moderador da instituição de duas Câmaras distintas, quer quanto ao modo de eleição de seus membros, quer quanto ao seu funcionamento. O bicameralismo serve para evitar que o legislador legisle de forma tirânica contra uma parcela da população (VASCONCELOS, 1994, p. 30).

A competição política entre os poderes Legislativo e executivo representa uma ameaça permanente de uma virtual subversão do regime, que só por via interpretativa se pode esconjurar. Ao anular essa ameaça, o poder judiciário torna-se de suma importância. A ele cabe o papel de árbitro definitivo onipresente das querelas entre o Congresso e o Presidente. A Suprema Corte (no caso brasileiro o Supremo Tribunal Federal) é parte ativa na contenda ao invocar uma jurisdição constitucional, de caráter difuso e incidental, visando a garantir os preceitos constitucionais (VASCONCELOS, 1994, p. 14).

O poder judiciário tem ainda a função contramajoritária. Garantindo os direitos às minorias constantes no Estado e impedindo que se instaure a ditadura da maioria. Para tanto, ele utiliza os princípios constitucionais, julgando a partir dos deles.

A interpretação das leis é tarefa própria e específica do judiciário. Por ser a Constituição a Lei Fundamental do Estado, não faria sentido excluí-la do conhecimento dos juízes, ao contrário, seria dever de ofício que eles garantissem a sua primazia sobre a lei comum. Ao garantir os Direitos Fundamentais constantes na Constituição Federal, o judiciário garante o direito a todos, sem nenhuma forma de classificação ou exclusão. Por utilizar os princípios constitucionais para interpretar as leis, garantem que elas não sejam danosas para a sociedade (VASCONCELOS, 1994, p. 32).

Por ter a função de julgar os atos dos demais poderes, fica a dúvida se o poder judiciário seria o poder mais forte. Ou se ele seria o mais fraco uma vez que,

---

atenuação do princípio democrático. As duas câmaras devem ser formadas de acordo com princípios diferentes, para que uma não seja uma duplicidade inútil da outra. Se uma é perfeitamente democrática, a outra deve ser um tanto deficiente em caráter democrático.”

para julgar, ele necessita das leis criadas pelo Legislativo e, para fazer valer suas sentenças, ele precisa do poder de polícia do Executivo. Na realidade, nenhuma das duas opções estão corretas, uma vez que o poder judiciário, bem como os demais, deve seguir os preceitos constitucionais. A subordinação à constituição possibilita aos três poderes se contrabalançarem mutuamente sem que nenhum deles tenha mais ou menos poder que os demais. A constituição não pode ser vista como um mero repositório de princípios políticos, que carecem de força jurídica vinculada, mas, sim, como a norma fundamental fornecedora de critérios ou parâmetros jurídico-materiais de validade dos atos dos três poderes por ela constituídos, a cuja observância concorrem os recíprocos controles interorgânicos. Os referidos parâmetros são os tratados no catálogo constitucional dos direitos fundamentais (PIÇARRA, 1989, p. 204-206).

A teoria da separação dos poderes foi complementada pelo *Publius* quando foi pensada por eles uma forma de evitar que houvesse a possibilidade de um governo tirânico. Eles criaram a teoria do *checks and balances*, que se alinhava com a da separação dos poderes, juntas essas duas teorias possibilitaram um equilíbrio governamental do Estado, dificultando que se formasse um governo tirânico. Os três poderes, a partir de então, se regulariam mutuamente, criando uma regulação interna do Estado. Mas, para que isso ocorra, os poderes foram constituídos de forma autônoma, ou seja, eles possuem autonomia entre si. Não sendo possibilitado que um poder atue diretamente nas prerrogativas do outro, nem mesmo que influencie sua decisão. Os três poderes exercem funções básicas do Estado, havendo entre eles um equilíbrio. Esse equilíbrio possibilita que um poder regule e fiscalize o outro ao mesmo tempo que sejam interdependentes. O *checks and balances* foi a forma encontrada para possibilitar a efetivação da teoria da separação de poderes nos Estados que estavam sendo (re)pensados.

## 2 – LEGITIMANDO O PODER ESTATAL

A legitimação do poder estatal é uma das questões chave quando se estuda o Estado. Há duas formas clássicas de garantir a legitimidade do poder estatal, a primeira é a hereditariedade, e a segunda, a eletiva. A democracia é uma forma de legitimação desse poder. Na democracia não importa a quantidade de pessoas que governam o Estado, mas, sim, de onde deriva o poder, no caso democrático, o poder deriva o povo. Sendo então um Estado democrático aquele que é governado pelo povo, seja de forma direta ou por representantes. Na democracia, há a necessidade de que existam grupos políticos em concorrência, ou seja, é necessário que haja grupos rivais competindo pela legitimidade do poder estatal. Sendo necessário, para a democracia, que haja a possibilidade de alternância no poder sem que haja o uso da violência. Atualmente a legitimidade do poder estatal é conferida aos grupos políticos através das eleições. Mas não basta a existência de eleições para o Estado ser considerado democrático. Essas eleições têm de ser livres e diretas, e, mesmo após seu encerramento, devem ser propiciadas ao povo formas de fiscalizar os representantes eleitos. Com a complexidade do Estado moderno (atual) gerada, também, pelo sufrágio universal, que ampliou a quantidade de participantes da política estatal, surgiu a figura dos partidos políticos, com a finalidade de organizar a política estatal. Com essas organizações, a democracia se modificou, não mais há a possibilidade de escolher o representante dentre todos os cidadãos, atualmente, os eleitores podem escolher seus representantes dentre aquela lista apresentada pelos partidos. Essa alteração criou uma nova forma de legitimação do poder que é a cooptação. A democracia é considerada a melhor das formas de legitimação do poder dentre as já efetivadas e, por isso, seu estudo, com a finalidade de compreendê-la para compreendermos o Estado, se faz necessário, e será esse nosso esforço nesta segunda parte do trabalho.

“A democracia é certamente a mais perfeita das formas de governo, ou pelo menos a mais perfeita entre as que os homens foram capazes de imaginar e, pelo menos em parte, de realizar; mas justamente porque é a mais perfeita é também a mais difícil.” Com essa frase, Bobbio (2010, p. 35) expressa toda a importância da democracia, ele não acredita que a democracia seja perfeita, mas, sim, que ela é a melhor forma de governo entre todas as que já foram imaginadas e executadas. O

próprio Bobbio enumera uma infinidade de problemas na democracia moderna, principalmente, na italiana.

A democracia foi pensada de maneira que o Estado fosse governado pelo povo. Esse autogoverno exercido pelo povo é desmentido continuamente pela história, podendo ser visto como um mito. Todos os Estados são governados (aqui 'governar' significa tomar as decisões últimas que serão impostas a todos os membros de um grupo) por uma minoria, um pequeno grupo, ou alguns grupos minoritários em concorrência entre si. Bobbio enxerga a necessidade de renunciar à definição de democracia como o autogoverno do povo. Para ele, a democracia não diverge das demais formas de governo por possibilitar que todos os integrantes do povo decidam os rumos do governo estatal, mas, sim, pela forma de que as minorias governantes emergem, governam e caem. Ou seja, para ele, a diferença entre a democracia e as demais formas de governo não se dá pela quantidade de pessoas que detêm o poder estatal, tampouco pela possibilidade de intervenção direta de todas as classes populares, nem mesmo a existência de uma representação de todas elas no grupo governante, mas, sim, pela forma como os governantes se legitimam para governar o Estado (BOBBIO, 2010, p. 23).

Ao consolidar a democracia no Estado moderno, seu conceito foi deslocado. A democracia não mais era uma forma de organização da *pólis*, ela tornou-se uma sustentação jurídica para o conceito de governança. Com esse deslocamento, a democracia se tornou uma forma de legitimação do poder estatal ao materializar a transferência das decisões públicas, do público para o Estado. Criando uma ideia de que quem domina o Estado domina a própria sociedade. (GALVÃO E MEFFE, 2010, p. 27-28).

A democracia requer que seja possibilitada uma competição aberta entre as classes políticas, pelo direito de conquistar o controle do governo, o que, por sua vez, exige eleições competitivas e livres, sendo que seu resultado decidirá qual grupo político governará o Estado. A democracia é uma forma de governo do Estado, por isso, só há como falar em democracia quando se fala de Estado, sem um Estado, não há democracia. Há cinco condições para que a democracia de um Estado seja considerada consolidada (LINZ E STEPAN, 1999, p. 22-25):

Primeiramente, deve haver condições para o desenvolvimento de uma sociedade civil livre e ativa. Em segundo lugar, deve haver uma sociedade política relativamente autônoma e valorizada. Terceiro, deve haver o estado

de direito para assegurar as garantias legais relativas às liberdades dos cidadãos e à vida associativa independente. Quarto, deve existir uma burocracia estatal que possa ser utilizada pelo novo governo democrático. E, por último, deve haver uma sociedade econômica institucionalizada. (LINZ e STEPAN, 1999, p. 25-26)

Quando esses cinco requisitos estão presentes no Estado, ele pode ser considerado um Estado em que a democracia encontra-se consolidada. Sendo uma democracia consolidada aquela democracia onde há a possibilidade de promoção de reais mudanças na ideologia estatal, sem risco de golpes de Estado e sem a necessidade do uso da violência.

Na democracia, a legitimidade do poder é conferida à classe política pelo princípio eletivo justificando seu poder através das eleições populares. Há duas maneiras (antagônicas) de legitimar uma classe dirigente: a eleição e a hereditariedade. Uma classe política que se impõe é geralmente uma classe política que transmite o poder de forma hereditária; já uma classe política que se propõe renova-se pelo método eletivo. Mas, para classificar um Estado como democrático, não basta que a classe política seja eleita, em outras palavras, não basta que a classe política seja fundada por um consenso inicial originário. Há a necessidade de que esse consenso seja periodicamente repetido, não bastando o consenso, sendo necessária a verificação periódica dele. Uma classe política, mesmo que tenha adquirido o poder através de eleições, se não for submetida a nenhum controle ulterior, esse regime não pode ser considerado democrático. Essa afirmação se justifica por ser um dos princípios fundamentais da democracia, o da responsabilidade do eleito diante dos eleitores. Se não há uma verificação periódica do consenso, não haverá responsabilidade política dos eleitos diante do corpo eleitoral. Por ser um princípio fundamental, a ausência desta responsabilidade inviabiliza a efetivação da democracia. Com isso, em uma democracia, pode-se considerar que o poder estatal não é transferido para a classe política através das eleições, mas, apenas, ele é concedido a ela, e essa concessão deve periodicamente ser renovada (BOBBIO, 2010, p. 24-25).

Outro aspecto da democracia é a mobilidade da classe política. No regime democrático, não existe somente uma classe política, mas duas ou mais em concorrência, sendo que, quando um grupo supera o outro, há uma renovação radical do grupo dirigente. Quando a classe política não se renova ou quando não existem classes políticas em concorrência, o Estado encontra-se em um regime que

é ou tende a ser uma aristocracia. Uma das características principais dos regimes democráticos é a alternância das classes políticas no poder sem que essa mudança, mesmo que radical, ocorra através da violência (BOBBIO, 2010, p. 25).

Lembrando que a democracia não significa necessariamente que o Estado é governado diretamente pelo povo, ele pode ser governado por uma só pessoa ou por um grupo. O essencial para a democracia não é a quantidade de pessoas que governam, mas, sim, que o poder estatal seja, em última análise, do povo. Sendo fundamental que o povo escolha qual indivíduo ou grupo governará o Estado e que lhe propicie o controle de como ele governa (RIBEIRO, 2008a, p. 8).

Governo, porém, não é o mesmo que poder. Na democracia, o poder é do povo, ainda que a administração ou governo se delegue a representantes. O importante não é todos governarem, o que é impossível, mas o povo controlar seus representantes. Quanto maior controle popular, mais democrático o poder. Isso porque, quanto mais as pessoas forem virtuosas – isto é, ciosas de distinguir o bem comum dos interesses privados –, maior será sua participação no poder, nem que seja de fora, verificando, discutindo, cobrando; ou seja, quanto mais republicanas forem as pessoas, participando, mais democrático será o poder. (RIBEIRO, 2008b, p. 69)

A democracia, no Estado moderno, mesmo tendo sua origem no conceito de participação, adquiriu um conceito operacional de representação. Onde os grupos políticos disputam entre si o controle do poder estatal (GALVÃO e MAFFE, 2010, p. 28).

Nas democracias modernas, a relação entre o corpo eleitoral e a classe política não ocorre de forma direta. Entre eles, há uma organização política chamada partidos políticos. Os partidos políticos surgiram pela necessidade de uma organização política que foi gerada pelo crescimento do corpo eleitoral gerado pelo sufrágio universal<sup>21</sup>. Com o sufrágio universal e a criação dos partidos políticos, Bobbio (2010, p. 26-27) identificou um terceiro método de escolha da classe política governante. Não mais é utilizado o método eletivo, tampouco o hereditário, para a escolha da classe política, atualmente, utiliza-se o método da cooptação. Esse método ocorre quando antes das eleições, os partidos políticos formam uma lista de candidatos à eleição, estas listas geralmente não são formadas por meio das indicações dos membros dos partidos, mas, preparadas pelas direções partidárias mediante a cooptação. Com isso, dizer que o corpo eleitoral escolhe a classe política

---

<sup>21</sup> Sufrágio universal é a possibilidade de todos os cidadãos votarem com o mínimo de impedimentos possíveis.

é, no máximo, meia verdade. Na realidade, a escolha é feita com um misto de cooptação e de eleição. A escolha do corpo eleitoral é rigidamente limitada pela indicação das direções partidárias, que limitam as escolhas dos eleitores a poucos nomes. Não é intuito, ao menos neste trabalho, dizer se isso é bom ou ruim, apenas foi trazida uma constatação do referido autor. Quando há entre o eleitorado e o político um partido, ocorre que, quando eleito, o político, se torna um mandatário, senão de seus eleitores, ao menos de seu partido, “[...] que o penaliza retirando-lhe a confiança toda vez que ele se subtrai à disciplina, a qual converte-se assim num sucedâneo funcional do mandato imperativo por parte dos eleitores.” (BOBBIO, 2010, p. 155)

Ribeiro faz uma analogia para demonstrar a diferença entre a democracia da Antiguidade e a moderna. Segundo ele, o Estado é como um navio, tanto nas *polis* gregas quanto nas *civitas* em Roma, a nau do Estado não leva passageiro. Nela há somente piloto e tripulantes, ninguém embarca como passageiro. Já, na modernidade, a população se comporta como meros passageiros da nau do Estado. Pagam impostos, obedecem às leis como bons clientes, quitando todo o valor cobrado pelo Estado. Mas não os convoque para se tornarem tripulantes, mesmo que seja somente para mexer no cordame e ajeitar a vela. Se for pedido isso, há protestos, e é dito que o Estado não cumpre com sua tarefa. Isso ocorre por não acreditarem, nem nos Estados democráticos, que o estado são eles. Com essa analogia, fica fácil compreender a diferença entre a democracia dos antigos e a atual. Antes, o povo fazia parte do Estado com isso ajudavam a definir seu rumo. Hoje, o que ocorre é um clientelismo em que o povo se sente mero consumidor, com isso, se os indivíduos pagam seus impostos e cumprem as leis, não têm mais nenhum dever para com o Estado. Enquanto na Grécia antiga a punição mais severa era a perda dos direitos políticos, atualmente, o que se discute é o voto facultativo<sup>22</sup>, para que as pessoas possam abrir mão de seus direitos/deveres políticos (RIBEIRO, 2008a, p. 14).

---

<sup>22</sup> “O direito de sufrágio é o direito do indivíduo de participar do processo eleitoral dando seu voto. [...] O fato de o sufrágio ser uma função Pública por meio da qual se criam órgãos essenciais do Estado não é incompatível com a sua organização como direito no sentido técnico do termo; no entanto pode surgir a questão de saber se é apropriado deixar o exercício dessa função vital ao livre-arbítrio do cidadão, que é a questão de saber se o sufrágio é um direito. Se a afirmação eleitoral for considerada como uma condição essencial na vida do Estado, é apenas coerente que se faça do sufrágio um dever do cidadão, um dever jurídico, e não simplesmente moral, e isso significa instituir uma sanção a ser executada contra o cidadão que não exerce a função de votar tal como prescrita pela lei. [...] muitos autores e estadistas advoguem o voto compulsório, argumentando que todos os que foram

O ideal de que *todos* devessem estar presentes e ser atuantes na vida pública do Estado gera queixa dos que se dispõem a ser atuantes, eles se queixam dos que não se comprometem, não participam. “Reclama-se do desinteresse dos outros, mas se entende esse descaso: afinal a política de hoje é tão falsa, tão afastada das pessoas, que elas perdem o empenho por ela” (RIBEIRO, 2008a, p. 29-30). Há uma notória diferença entre o que se discutia em governos da Antiguidade e o que se discute hoje. Enquanto na Grécia antiga, todos se reuniam nas *ágoras* para decidir as questões que envolviam a *Pólis*, atualmente, o cidadão não se dispõe nem mesmo a escolher seu representante de forma consciente, estudando, analisando e refletindo sobre sua escolha. O que se discutia na *ágora* eram questões mais próximas do cotidiano das pessoas por ser uma época mais simples, não havendo os complexos problemas atuais, como o econômico, era decidido principalmente sobre a paz e a guerra, a religião e suas festividades. Essa proximidade entre o que se discutia na política e o cotidiano das pessoas pode ajudar a entender a diferença da participação entre as duas épocas (RIBEIRO, 2008a, p. 29-30).

O que propiciou essa mudança na democracia, qual seja a da democracia em que todos participam para a democracia em que apenas alguns participam, foram os obstáculos à democracia, que ocorreram em decorrência das transformações na sociedade civil. Dentre esses obstáculos, podem ser citados três principais. O primeiro é a complexificação da sociedade, que ocorreu quando a sociedade passou de uma economia familiar para uma economia de mercado e, desta, para uma economia protegida, o que gerou a necessidade de constituir um quadro de profissionais tecnicamente habilitados para lidar com a complexidade social crescente, o que colocou a questão da legitimação em primeiro plano uma vez que o projeto democrático é antagônico ao projeto tecnocrático. O segundo obstáculo surge com o próprio processo de democratização da sociedade que, ao ampliar as possibilidades de participação social, permitiu que novas demandas fossem propostas ao Estado, criando um contingente enorme de demandas. Esse contingente de demandas obrigou o Estado a moldar-se de forma estrutural e funcional, constituindo um aparato burocrático responsável por responder às

---

investidos do privilégio de votar devem participar da escolha dos funcionários públicos ou da referendação de projetos legislativos ou de questões de política pública e eles submetidos, já que, do contrário, os resultados da eleição poderia não representar de modo acurado a vontade real do eleitorado.” (KELSEN, 1998, p. 419).



pretensões sociais. O problema da burocracia é que ela tem a característica de organizar o poder de forma vertical, qual seja, de cima para baixo, ao contrário da democracia, em que o poder se eleva da base para o topo. O terceiro obstáculo decorre deste alargamento participativo e do acúmulo de demandas, o processo democrático se fragilizou diante das constantes frustrações provocadas pela lentidão das respostas estatais, suas insuficiências e ineficiência. Ou seja, o sucesso democrático gera o aumento do contingente de demandas, que, por sua vez, sobrecarregam o Estado, que não consegue responder às demandas de forma rápida, eficiente e satisfatória, gerando um desgaste da democracia com a sociedade (STRECK, 2003, p. 107).

Como trazido anteriormente, a democracia é a forma de governo mais difícil de ser realizada. Seu mecanismo é o mais complicado uma vez que envolve um contingente enorme de indivíduos. Por ser o mecanismo mais complicado, ele é também o mais frágil entre as formas de governo. A democracia é o regime mais desejado, mas, por ser o mais difícil de se efetivar, torna-se o mais fácil de ser arruinado. A complexidade existente na democracia se dá pelo fato de ela se propor a conciliar duas coisas contrastantes, que são a liberdade<sup>23</sup> e o poder. Um Estado sólido necessita de um poder organizado. A organização do poder estatal ocorre mais facilmente quanto menos são levados em conta o consenso e a liberdade. O maior problema da democracia é encontrar uma solução satisfatória para a tensão entre a vocação do homem para a liberdade e a necessidade de instituir uma sociedade com um poder eficiente. O maior problema da democracia é justamente a eficiência do poder. O método democrático soluciona perfeitamente a questão da legitimidade do poder, mas tem dificuldade quando se trata da sua eficiência. Para a existência de um Estado sólido, não basta que o poder seja legítimo, ele deve ser, também, eficiente. “Um poder legítimo que não fosse eficiente deixaria, cedo ou tarde, de ser um poder. De outro lado, um poder eficiente deixa, cedo ou tarde, em razão de sua própria eficiência, de ser legítimo.” (BOBBIO, 2010, p. 36).

---

<sup>23</sup> A Liberdade não tem uma conceituação única durante a história. Ribeiro explica a diferença entre a liberdade moderna e a antiga, sendo que: “A moderna é para cada um o direito de não se submeter senão às leis, de não poder ser preso, nem detido, nem condenado, nem maltratado de nenhuma maneira, pelo efeito da vontade arbitrária de um ou de vários indivíduos. É para cada um o direito de dizer sua opinião, de escolher seu trabalho e exercê-lo; de dispor de sua propriedade, até de abusar dela; de ir e vir sem necessitar de permissão e sem ter que prestar contas de seus motivos ou de seus passos. Já a antiga consistia em exercer, coletiva, mas diretamente, várias partes da soberania inteira. Daí que, entre os antigos, o indivíduo, quase sempre soberano nas questões públicas, é escravo em todos os seus assuntos privados.” (RIBEIRO, 2008a, p. 23).

Historicamente, quanto mais poder é fundado na liberdade e não na submissão, mais sua estabilidade e eficácia são postas em questão. Um regime democrático não pode conceder uma liberdade tão ampla aos cidadãos que torne impossível a unidade do poder, nem pode o poder ser tão compacto a ponto de tornar impossível a expansão da liberdade. Esse equilíbrio é o que os Estados democráticos almejam (BOBBIO, 2010, p. 35-36).

O problema entre a legitimação democrática e a eficiência do poder foi institucionalmente resolvido de duas maneiras. 1) A primeira solução deriva da famigerada teoria da separação dos poderes. A separação, possibilitada por essa teoria, do poder executivo e do legislativo, como ocorre principalmente em países presidencialistas, torna o governo independente das maiorias parlamentares, conferindo a ele a estabilidade necessária para tomar decisões duradouras e realmente transformadoras. 2) A segunda maneira não foi elaborada pelos teóricos da política, mas resulta de uma longa tradição formulada pelos ingleses, que é o sistema parlamentar de dois partidos. Neste sistema, a existência de dois partidos garante que um deles obtenha a maioria, lhes conferindo o governo, por ter a maioria garantida, não há o risco político ao governo. A condição preponderante para haver um governo eficiente é a estabilidade política. Onde existem somente dois partidos, a estabilidade está assegurada, mas, onde há muitos partidos, torna-se mais difícil que um deles obtenha a maioria absoluta, o governo nasce sempre através de alianças entre partidos maiores e menores, alianças estas nem sempre coerentes (BOBBIO, 2010, p. 36-37).

Um Estado pode ser considerado democrático quando nele é alcançado um grau suficiente de acordo quanto aos procedimentos políticos a que visam obter um governo eleito. Sendo necessário que um grupo político chegue ao poder através do voto popular livre e que esse grupo tenha autoridade de fato para gerar novas políticas públicas. E quando os poderes executivo, legislativo e judiciário não tenham de dividir seus poderes com outros organismos (LINZ e STEPAN, 1999, p. 21).

Em uma democracia, há a necessidade de que a população seja politicamente livre. Um indivíduo pode ser considerado politicamente livre quando ele está sujeito a uma ordem jurídica na qual ele participa da criação. O indivíduo pode ser considerado livre quando o que a ordem jurídica lhe impõe coincida com o que ele deseja fazer. “Democracia significa que a “vontade” representada na ordem jurídica do Estado é idêntica às vontades dos sujeitos” (KELSEN, 1998, p. 406).

Esse alinhamento das vontades no ordenamento jurídico é garantido quando possibilitado ao indivíduo participar da criação da ordem jurídica do Estado (KELSEN, 1998, p. 406-407).

Um Estado democrático tem algumas peculiaridades em relação aos que não se utilizam da democracia. A democracia é a única forma de governo que considera o conflito legítimo, chegando, até mesmo, a instigá-los uma vez que não apenas trabalha as necessidades e interesses conflituosos, como procura instituí-los como direitos, exigindo que eles sejam reconhecidos e respeitados. Mais que isso, nestes Estados, os indivíduos podem se organizar em grupos criando um contrapoder social que limita o poder estatal de forma direta ou indireta. Tornando a sociedade democrática uma sociedade verdadeiramente histórica, ou seja, aberta às mudanças ocorridas no decorrer do tempo, possibilitando transformações e novidades (STRECK, 2003, p. 100-101).

## 2.1 - Democracia direta e democracia representativa

Basicamente existem duas formas de democracia, a direta e a indireta ou representativa. Na democracia direta, o povo se pronuncia sobre as questões nacionais, sejam elas administrativas ou políticas, de forma direta. Na Grécia antiga, os pronunciamentos populares ocorriam nas *ágoras*, atualmente, tal consulta ocorre principalmente por meio de plebiscito ou referendo. Já na democracia indireta ou representativa, o povo delega a função para representantes, que exercerão, em seu nome, as prerrogativas do poder estatal. Esta delegação, atualmente, é feita através do voto (GALVÃO e MAFFE, 2010, p. 33-34).

Atualmente, o voto é a representação dos princípios da liberdade e da igualdade política. Isso porque o nível de liberdade de uma sociedade é proporcional ao número de indivíduos livres. Essa liberdade é a liberdade política, que só pode ser considerada como real se for possibilitado ao indivíduo escolher seu representante sem interferências externas, e que todos os indivíduos tenham o mesmo peso nas eleições, ou seja, que todos os votos tenham o mesmo valor<sup>24</sup>. Isso garante que a vontade coletiva esteja em sintonia com a vontade individual dos cidadãos. A ideia democrática, concretizada no princípio da maioria é uma síntese dos princípios da liberdade e igualdade (KELSEN, 1998, p. 410-411).

Mas o princípio da maioria não pode ser interpretado de forma que gere um domínio absoluto da maioria, gerando uma ditadura da maioria sobre a minoria. O fato de haver uma maioria já presume que existe uma minoria. O princípio da maioria não significa que a minoria não deve ser levada em consideração, ao contrário, este princípio, em uma democracia, possibilita que todos participem da criação do ordenamento jurídico mesmo que ele seja determinado pela maioria. Ou seja, deve ser garantido à minoria o direito de participar da discussão e da votação que cria o ordenamento jurídico. Sendo antidemocrática a exclusão de qualquer

---

<sup>24</sup> Inicialmente, o voto era visto como um simples procedimento do jogo político, votava-se como se poderia sortear. Esse resultado valia, porque era legítimo e anteriormente definido. “Mas, para a modernidade democrática, isso já não bastará. Na democracia, o voto não é mero procedimento (como o sorteio), e, sim, a expressão da igualdade e liberdade. Somos livres e, portanto, decidimos nosso destino político. Somos iguais, e, por isso, nenhum voto vale mais que outro. Não foi fácil chegar a isso. O sufrágio universal somente se generalizou no século 20. Antes, trabalhadores e pobres raramente tinham direito ao voto. As mulheres conseguiram o voto não faz muito tempo – no Brasil em 1933, na França em 1945, na Suíça na década de 1970. Em alguns países, o voto era desigual. Na Bélgica, o diploma universitário permitia votar três vezes, o do colegial, duas. Na Rússia da Revolução, o sufrágio do operário valia o de 27 camponeses. Mas a tendência mundial foi estender o voto como emblema de igualdade.” (RIBEIRO, 2008<sup>a</sup>, p. 32-33).

minoria da criação da ordem jurídica mesmo que essa exclusão seja decidida pela maioria, se assim for, está configurado uma ditadura da maioria. Ao excluir a minoria do debate sobre o ordenamento jurídico, impossibilita-se que a minoria influencie a maioria. Esse poder de influência é, segundo Kelsen, a característica elementar da democracia (KELSEN, 1998, p. 411).

Essa possibilidade de influência da minoria é atenuada por Ely. Ely (2010, p. 181-182), ao analisar o contexto norte-americano, atenua a tese da política pluralista – que é a tese de que qualquer grupo em que seus membros tivessem garantido o direito ao voto poderia proteger seus interesses participando das “trocas do mercado político”. Esta tese é negada por Ely quando ele estuda a política estadunidense, em seus estudos ele encontra uma concentração desproporcional de poder e uma desigualdade entre os vários grupos rivais da política do país. Ele vislumbra que, às vezes, o modelo pluralista funciona, e as minorias conseguem se proteger através de barganhas políticas e reforçando os laços de interesse que há em comum com outros grupos. Mas nem sempre esse tipo de atuação política funciona. A maneira como a sociedade dos Estados Unidos tratou a minoria negra é um exemplo deste fato.

A vontade coletiva é uma construção contínua, que deriva da discussão entre a maioria e a minoria, através da livre consideração de argumentos favoráveis e contrários sobre certo tema. Essa discussão não ocorre somente intramuros do parlamento, mas em toda a parte, seja em livros, jornais ou qualquer outra forma de debater opiniões. Uma democracia necessita de uma opinião pública, sem ela, a democracia teria uma contradição. Uma vez que a opinião pública só pode surgir onde é garantida a liberdade intelectual, a liberdade de expressão, imprensa e religião, devendo o Estado garantir todas essas liberdades para que seja considerado um Estado democrático (KELSEN, 1998, p. 411-412).

A livre discussão entre a maioria e a minoria é essencial à democracia uma vez que cria uma atmosfera favorável a um compromisso entre elas, sendo este compromisso parte a natureza da democracia. O compromisso se traduz em uma solução de um conflito por meio de normas que não se conforma inteiramente aos interesses de uma parte, nem contradiz inteiramente os interesses da outra. Quando uma ordem jurídica tem seu conteúdo definido através da discussão entre a maioria e a minoria, torna-se mais favorável que ambos os grupos se sujeitem voluntariamente a ela. Por essa tendência ao compromisso, a democracia é

considerada uma aproximação do ideal da autodeterminação completa (KELSEN, 1998, p. 412).

O ideal de democracia é concretizado pelas diferentes constituições e em diferentes graus. Podendo ser considerada, comparativamente, a democracia direta como a que tem o mais alto grau. Em uma democracia direta, há a característica principal de a legislação, bem como as principais funções do executivo e do judiciário, serem exercidas pelos cidadãos através de assembleias populares ou primárias. Mas esse tipo de organização não é possível em qualquer sociedade, a democracia direta só pode se concretizar em pequenas comunidades que tenham condições sociais simples, a complexidade moderna inviabiliza tal tipo de democracia. Nas democracias da antiguidade, que utilizavam a democracia direta, como na Grécia antiga, percebe-se que o princípio democrático é consideravelmente restringido. Nestas sociedades, não eram todos os indivíduos que poderiam fazer parte das assembleias, participando das deliberações e decisões. A sociedade antiga é mais simples que a moderna, mas isso não garantiu a possibilidade de estender o direito democrático a todos. Por conta desta impossibilidade, na Idade Média, quando foram “lutar” contra as monarquias, pensaram em uma forma distinta de democracia, que seria a democracia indireta ou representativa (KELSEN, 1998, p. 413).

A existência da democracia direta e da representativa altera a definição do que vem a ser uma democracia. A democracia não mais pode ser definida utilizando seus meios para efetivar o poder, mas seus fins, ou seja, um regime que visa realizar a igualdade entre os homens. Essa mudança de paradigma possibilita o entendimento do porquê de todas as pessoas entenderem o que é democracia. Ao falar de democracia, elas pensam mais no fim do que nos meios. A aceitação global da democracia ocorre pelo mesmo motivo e por ser a igualdade um valor supremo, que não se discute, apenas se aceita. A possibilidade de gerar uma igualdade entre os indivíduos faz com que todos se alinhem em favor da democracia. A igualdade é um valor desejável, e a democracia proporciona essa igualdade na política do Estado. A esperança de que se possa influenciar nas decisões estatais faz com que o indivíduo deposite suas esperanças nesta forma de governo. A igualdade na democracia não é ponto de partida, mas, sim, ponto de chegada, ou seja, ela deve ser sempre procurada. Não que os homens sejam iguais, na realidade, eles devem

ser vistos como iguais, a igualdade não é um fato a ser constatado, mas um dever a ser realizado (BOBBIO, 2010, p. 38-39).

### 2.1.1 A representação como participação

Basicamente a representação significa tornar presente o ausente. A representação na política ocorre com o intuito de garantir a todos “voz” uma vez que é impossível a presença plena do povo nas assembleias para tomarem as decisões (RIBEIRO, 2008a, p. 30-31). Pietro Costa define representação como:

[...] uma estratégia contra uma ausência por algum motivo insuperável; representar é colocar em cena, é criar uma presença evocativa ou substitutiva de uma realidade que não se apresenta (ou não se apresenta mais) a não ser de forma mediada (discursivamente, simbolicamente, “cênicamente”), mas nem por isso evanescente ou “irreal”. A representação, assim entendida, evoca primariamente um ser e, secundariamente, um agir: podemos falar da representação como um “ser para” (ou “no lugar de”) um sujeito ausente e/ou como um “agir por” (ou “no lugar de”) um sujeito inativo. (COSTA, 2010, p.161)

A representação é importante para a democracia moderna. Atualmente, com a população votante em grande número e os temas cada vez mais complexos, fica praticamente impossível executar a democracia em assembleias públicas como ocorria na Grécia Antiga. O que torna a representação algo importante para a execução da democracia, mas, ao mesmo tempo, ela é o aporte negativo da modernidade à democracia. Na modernidade, tanto a representação política quanto o direito vêm antes da própria democracia, democracia essa que vislumbra o poder sendo derivado do povo. Ou seja, a democracia representativa é menos democrática que a democracia direta, pois o poder não mais está nas “mãos” do povo, mas de seus representantes, o povo pode no máximo não votar em determinado representante. Já, na democracia direta, o próprio indivíduo decidirá o que acredita ser melhor para o Estado (RIBEIRO, 2008a, p. 38).

A representação não desenvolve um papel subordinado, nem mesmo um meramente técnico-constitucional. Ela não integra uma forma de governo específica tampouco para determinar a natureza de um órgão. A representação é mais que isso, ela está no centro do processo de compreensão e legitimação da ordem política. Ela propiciou a unidade estatal por criar uma ordem em que os indivíduos se consideram membros do Estado (COSTA, 2010, p. 161-162).

A função do governo foi transferida das assembleias populares para órgãos especiais. O princípio democrático da autodeterminação, atualmente, limita-se ao procedimento pelo qual esses órgãos são nomeados. A forma de escolha utilizada



atualmente é a eleição. Os integrantes dos órgãos de criação e execução das normas jurídicas são eleitos pelos indivíduos os quais regularão as normas jurídicas. Sendo de vital importância que os representantes realmente representem seus representados, refletindo os desejos dele em suas condutas (KELSEN, 1998, p. 413-414).

Há a ideia de que um representante não representa apenas quem nele votou, mas o povo inteiro, o desobrigando de seguir qualquer instrução dada pelos seus eleitores. Essa ideia é difundida pelo fato de ser impossível diferenciar um representante do outro utilizando a quantidade de votos conquistados. Ao se considerar que a independência entre eleitos e eleitores é incompatível com a ideia de representação, pode-se dizer que tal pensamento é uma ficção política (KELSEN, 1998, p.416). “A afirmação de que o povo é representado pelo parlamento significa que, embora o povo não possa exercer o poder legislativo diretamente e imediatamente, ele o exerce por procuração.” (KELSEN, 1998, p. 416) Por esse motivo, o eleitor tem o direito de cobrar certas condutas de seu representante. Essa procuração é dada pelo povo através da eleição. Se não houver nenhuma garantia jurídica de que a vontade dos eleitores será executada pelos eleitos, ou seja, se os eleitos forem juridicamente independentes dos eleitores, não há nenhuma relação jurídica de procuração, nem mesmo de representação entre eles.

O fato de que um corpo eleito não tem chance, ou tem apenas uma chance reduzida, de ser reeleito caso a sua atividade não seja considerada satisfatória pelos seus eleitores constitui, é verdade, uma espécie de responsabilidade política; mas essa responsabilidade política é inteiramente diferente de uma responsabilidade jurídica e não justifica a suposição de que o órgão eleito seja um representante jurídico do seu eleitorado, e muito menos a suposição de que um órgão eleito apenas por uma parte do povo seja o representante jurídico do Estado inteiro. (KELSEN, 1998, p. 416)

Kelsen (1998, p. 416-417) traz ainda que os teóricos que sustentam que o legislador é o povo representado sob o argumento de que o parlamento representa a totalidade do povo e, por isso, deve ser desvinculado individualmente de seus eleitores. Para Kelsen, esses teóricos não apresentam uma teoria científica, mas, apenas, advogam uma ideologia política, ideologia essa que reduz a função do povo a somente o de criação do parlamento.

A necessidade de uma real representação, qual seja a que o povo seja representado pelos políticos eleitos se dá por serem eles que confeccionarão a legislação à qual a população será vinculada.

As leis estatais devem refletir a cultura e a vontade da sociedade que lhes é obediente, mas sê-lo apenas porque uns tantos representantes delegados fizeram tais leis não é mais, se é que foi algum dia, um sistema político suficiente para que a vida social seja organizada e verdadeiramente, democrática. (GALVÃO e MAFFE, 2010, p. 21)

As leis só refletirão a cultura e a vontade da sociedade se houver uma constante exigência por parte dos eleitores aos eleitos. Mas, para tanto, há a necessidade de o ordenamento jurídico, e que o sistema político proporcione meios para os eleitores controlarem os representantes eleitos por eles. A mera possibilidade de não o reeleger não satisfaz a necessidade democrática.

Até aqui, muito se falou sobre o povo e sua relação com a democracia, mas não há uma conceituação do que vem a ser esse povo. O povo não pode ser entendido como a população, nem mesmo limitado aos cidadãos, tampouco os eleitores. Sem uma definição clara do que vem a ser 'o povo', abre-se a possibilidade de uma interpretação equivocada que dificultaria o entendimento de nossa argumentação. Possibilita que ele seja interpretado como se fosse um ser super-humano, que pudesse 'se manifestar' através das eleições, da mesma forma que um indivíduo pode se manifestar em um discurso público. A definição de povo para o presente trabalho é a definição trazida por Bruce Ackerman (2008, p. 242), qual seja: "[...] o povo não é o nome de um ser super-humano, mas o nome de um processo que se estende de interação entre as elites políticas e os cidadãos comuns." Ele elucida ainda que o povo tem momentos de maior e menor nível de envolvimento político<sup>25</sup>. E que, quando o povo estiver mais ativo politicamente, seus representantes devem ficar atentos às reivindicações, para que, assim, possam

---

<sup>25</sup> "Mesmo que seu engajamento limitado na vida pública seja compreensível, o cidadão comum deve reconhecer que ele gera três problemas inter-relacionados para uma política democrática. O primeiro é a apatia. A existência de muitos cidadãos comuns pode desmoralizar aqueles que poderiam, ao contrário, investir maiores energias na cidadania privada: dessa forma, se tantos outros apenas se preocupam de forma passageira com a política nacional, não seria tolice da minha parte manter essa luta? O segundo problema é a ignorância. Devido ao seu engajamento limitado, a maioria dos norte-americanos não estaria em posição de realizar um julgamento razoável sobre a maioria, talvez todas as questões que preocupam os políticos em Washington. Finalmente, há o problema do egoísmo. Sem procederem a um exame sério dos "direitos dos cidadãos e dos interesses da comunidade" não seria bastante provável que as primeiras impressões políticas do cidadão comum pendessem para interesses egoísticos e mesquinhos?" (ACKERMAN, 2006, p. 327)

gerir seu mandato de forma a adequar suas decisões às decisões almejadas pelos eleitores. Para que o povo, no momento de menos engajamento político, continue sendo realmente representado (ACKERMAN, 2008, p. 242-243).

Esse engajamento político variável nem sempre significa uma profunda reflexão sobre o tema discutido. Mesmo quando os cidadãos comuns dispõem de virtude suficiente para irem às urnas, não significa necessariamente que eles dispõem da virtude de julgar razoavelmente as questões centrais levantadas pelos candidatos. O problema é que demanda muito tempo e energia dos cidadãos para adquirirem uma noção dos fatos e dos valores levantados durante uma campanha eleitoral. Além de haver o questionamento moral envolvido no momento de definir o melhor candidato, não bastando escolher o que melhor satisfaça o interesse pessoal do eleitor, o candidato deve ser o que melhor sustente os direitos e interesses de todos os cidadãos. Mas a escolha consciente do cidadão, muitas vezes, é prejudicada por não haver a percepção da importância de seu voto (ACKERMAN, 2006, p. 336).

Conforme o eleitor vai às urnas, o cidadão comum não tem ilusões sobre os reflexos por trás de seu voto. Ele geralmente não entende o seu voto como a expressão de um julgamento razoável sobre alguma escolha fundamental que confronta a nação. (ACKERMAN, 2006, p. 337)

A relação entre representante e representado não se exaure no momento em que os representados escolhem seus representantes. A representação instaura uma relação duradoura entre o representado e o representante, por isso ela não se finda no momento da escolha, ela se perpetua, tendo o representante responsabilidade diante do representado, devendo, por isso, dar a resposta desejada por eles. (COSTA, 2010, p. 163)

Uma questão importante é a função do judiciário (principalmente para os Estados que adotam a separação dos poderes), tendo como ponto central as supremas cortes dos países. Ao estudar essa questão, pode haver um entendimento inicial de que ao judiciário cabe remover as barreiras à participação das minorias no processo político de escolha dos representantes. Mas sua função é mais ampla que essa, pois o princípio da representação, que é o cerne do sistema político, exige mais que o simples direito a voz e voto. “Por mais aberto que seja o processo, aqueles que obtêm maior número de votos têm condições de garantir vantagens

para si em detrimento dos outros, ou de recusar-se a levar em conta os interesses das outras pessoas ou grupos.” (ELY, 2010, p. 181). O que demonstra a necessidade de se garantir mais que o direito ao voto e à voz das minorias.

No ordenamento jurídico, há leis que conferem direitos diferenciados a certos grupos de pessoas, esse tratamento diferenciado faz parte do princípio da igualdade. Esta distribuição diferenciada de direitos não pode ser interpretada com uma simples análise de quem recebe o que, Ely (2010, p. 182-183) defende que o único método inteligível para o exame dessa questão consiste em examinar o processo que ocasionou a necessidade de tal diferenciação. Mas não deve ser analisada desta maneira uma lei que restringe uma garantia constitucional presumida, como o direito a voto. Esse direito simplesmente não pode ser negado, mas, se o for, o procurador do Estado tem de fornecer uma justificativa convincente para tanto. Neste tipo de caso, a suprema corte tem a tarefa de observar se o direito está efetivamente restringindo uma parte da população de seus direitos, em caso afirmativo, deve considerar quais razões podem ser aduzidas em favor de tal restrição sem atentar para a sua verdadeira causa. Se houver um bloqueio ao direito, o sistema jurídico não está funcionando corretamente, cabendo à Corte desbloqueá-lo sem se importar com o procedimento que efetivou a obstrução. Mas as vantagens, sejam elas bens, direitos, isenções, etc., que não sejam essenciais à participação política e que não estão explicitamente garantidas pela Constituição podem ser consideradas, segundo Ely, constitucionalmente ‘gratuitas’ (embora elas possam ter uma grande importância), com isso, todo o problema decorrente desta distribuição só poderá ser resolvido pelo processo que a criou, não cabendo à Corte interferir diretamente em tal questão uma vez que ela não fere os direitos constitucionalmente garantidos.

A democracia representativa, ao ser analisada pela lógica democrática, é menos democrática que a democracia participativa uma vez que, na primeira, apenas uma parte da população participará diretamente da discussão e da tomada de decisão, enquanto, na segunda, todos participariam, e, como na democracia o poder deriva do povo, somente ao autorizar que ele participe diretamente, se tem a certeza de que o poder está sendo corretamente utilizado. A democracia representativa atual tem mais um ‘obstáculo’ entre o povo e seus representantes, o partido político. Os representantes são escolhidos pelo povo através de eleições, mas o povo não pode indicar e votar em quem acredita que o representa. Os

candidatos a representarem o povo são escolhidos pelos partidos, que disponibilizam suas listas de candidatos, devendo o povo escolher dentre aqueles previamente indicados pelos partidos. Não é possibilitado ao povo escolher um candidato distinto dos listados. Tanto nas democracias que se utilizam de listas abertas quanto nas de lista fechada, a impossibilidade de escolha real traz uma fragilidade à democracia. Por já haver uma escolha prévia à escolha do povo, as eleições, na realidade, não significam uma disputa entre populares para serem representantes de seus iguais, mas, sim, uma disputa entre oligarquias políticas.

### 2.1.2 – A procura pela autoridade plena: uma necessidade para um governo efetivo

A democracia representativa possibilitou a efetivação da democracia em Estados com grande população. O tamanho da população impossibilita a efetivação de uma democracia direta, mas, por acharem os estadistas que havia a necessidade de superar a monarquia que estava posta, à época da criação dos Estados Democráticos (século XVIII), eles criaram uma alternativa, a democracia representativa (ACKERMAN, 2006, p. 251). Ackerman assevera que:

As instituições representativas nos permitem estabelecer um regime compreendido por milhões de pessoas, de diferentes religiões e interesses econômicos. Embora cada interesse utilize abertamente o poder político para subordinar os demais, a sua multiplicidade permite ao arquiteto constitucional construir um novo tipo de liberdade individual. Em vez de suprimir as facções arcando com o curso da perda da liberdade individual, podemos tentar neutralizar as suas consequências mais nocivas contrapondo os grupos de interesses específicos, uns em oposição aos outros. (ACKERMAN, 2006, p. 251-252)

A representação propiciou que houvesse uma maior liberdade para o povo uma vez que as facções não mais seriam combatidas, mas, sim, integradas à discussão. E os grupos divergentes deliberariam para convencer uma maior quantidade de apoio para efetivar seus ideais. Se for entendido o Congresso como o povo em assembleia, dando a ele o poder supremo, ele atuará conforme sua retórica populista. Nenhuma instituição de política usual pode se transubstanciar no povo. Se isso ocorrer, pode haver uma espécie de despotismo eleito. (ACKERMAN, 2006, p. 253).

Ackerman (2013, 17) trabalha com a ideia da autoridade plena. Autoridade plena ocorre quando um grupo político consegue obter o controle total do poder do Estado, obtendo desta forma o poder legiferante pleno. Ele elucida ainda que as constituições que recepcionam o princípio da separação de poderes podem ser classificadas levando em consideração o grau de dificuldade que impõem aos grupos políticos para conquistarem a autoridade plena. Ou seja, segundo a quantidade de eleições que o grupo político tem de vencer para conquistar a autoridade plena. Sendo que, nos sistemas fracos, há a necessidade de obter a vitória em um pequeno número de eleições que propicia uma rápida sucessão. Já nos sistemas fortes é necessário um conjunto maior de vitórias no pleito eleitoral, devendo ser essas vitórias em maior número e frequência.

Uma questão vital para compreender a democracia de um Estado está na quantidade de eleições necessárias para um grupo político garantir a autoridade plena. Para entender esta questão Ackerman estudou o modelo de governo parlamentarista de Westminster, o considerando como um exemplo da teoria pura de poderes não separados. Neste modelo, um movimento político necessita ganhar apenas uma eleição para obter a autoridade plena. O que gera uma maior possibilidade de mudanças sucessivas da ideologia estatal. Como realidade oposta ao de Westminster, o autor estudou os Estados Unidos, onde ocorre a separação dos poderes. Neste modelo, uma única vitória eleitoral não é suficiente para investir o grupo político da autoridade plena. Essa impossibilidade, de que uma única vitória no pleito eleitoral garanta a autoridade plena, é garantida pela característica dos Estados que utilizam a teoria da separação dos poderes. (ACKERMAN, 2013, p. 12-13) “O fato de que os poderes legiferantes diferentes, muitas vezes, funcionam em um tempo eleitoral surpreendente.” (ACKERMAN, 2013, p. 13) Isso garante que, mesmo que um determinado partido vença com uma larga vantagem em um determinado período, ele terá de vencer várias vezes antes de obter a autoridade plena.

Mas, antes mesmo de os partidários de um movimento político cogitarem adquirir a autoridade plena, eles têm de conquistar a autoridade para exercer a lei suprema em nome do povo. Para conquistar a autoridade para exercer a lei em nome do povo, os partidários do movimento político devem convencer um número extraordinário de cidadãos comprometidos a conduzirem sua iniciativa. Devem, também, garantir que a oposição tenha oportunidade justa de organizar suas forças, garantindo-lhes voz. E, ainda, há a necessidade de convencer a maior parte dos cidadãos simpatizantes a apoiar suas iniciativas, enquanto o mérito é discutido repetidamente nos fóruns estabelecidos para a criação da lei. “É somente desta forma que um movimento político obtém a legitimidade plena, [...], a partir das decisões tomadas pelo povo.” (ACKERMAN, 2006, p. 7).

As decisões tomadas pelo governo ocorrem diariamente; entretanto, mediante determinadas condições. De forma relevante, os representantes do governo devem prestar contas regularmente nas votações. Além disso, incentivos devem lhes ser dados para que tenham uma visão ampla do interesse público, sem a influência de grupos de interesses paralelos. (ACKERMAN, 2006, p. 7)

A constituição deve impedir que os políticos eleitos abusem de sua autoridade. Não podendo ser alegado por eles que uma única vitória eleitoral regular seja capaz de lhes conceder o poder de aprovar uma lei que vise subverter garantias historicamente conquistadas pelo povo. Mas, se os políticos desejarem realizar tal façanha, cabe a eles mobilizar um grande número de cidadãos comprometidos para possibilitar responder seus opositores e para declarar que o povo mudou de opinião dando ao governo uma nova direção. (ACKERMAN, 2006, p. 7-8)

Com a finalidade de manter a integridade dos direitos conquistados pelo povo, deve haver, no Estado, instituições que visam a evitar que os princípios constitucionais sejam renegados por meio de simples expediente de aprovação de lei, forçando os grupos dominantes de políticos eleitos a terem um grau superior de criação de lei se os políticos desejarem questionar as conquistas anteriores do povo. Somente após conquistarem uma adesão significativa e cumprirem os requisitos constitucionais, os representantes podem dizer que o povo mudou de opinião. (ACKERMAN, 2006, p. 12)

Se uma legislação privar a população de direitos anteriormente conquistados, sem que o povo tivesse mudado de opinião sobre eles, há a possibilidade de recorrerem à corte suprema. A função contramajoritária exercida pelos tribunais, ou seja, a sua função de preservação dos direitos de todos, é elemento essencial para um regime democrático. Os tribunais protegem os princípios que foram historicamente conquistados pelo povo contra a corrosão das elites políticas que falham na obtenção de um sólido apoio popular para suas inovações. Mas isso não significa que todas as decisões dos tribunais possam ser justificadas pelo princípio da preservação. Mas não se pode dispensar o esforço de boa-fé do tribunal em interpretar a Constituição como “antidemocrática” simplesmente, porque conduz à invalidação de leis ordinárias. O esforço jurídico de constantemente analisar o passado, interpretando os significados das conquistas históricas, é elemento indispensável para um entendimento maior, possibilitando distinguir a vontade do povo e a vontade dos atos dos políticos. (ACKERMAN, 2006, p. 12-13)

Os obstáculos contramajoritários, como os tribunais, visam a garantir que a elite política não altere a realidade legislativa do país sem que essa seja a vontade do povo. Ou seja, visam a garantir o respeito à vontade popular, fortalecendo a democracia.



A democracia representativa foi a forma encontrada para incluir o máximo de pessoas na política. Com ela, foi possível garantir o voto universal e a proteção às conquistas históricas do povo. Mesmo com todas as suas dificuldades e problemas, ainda não foi encontrada nenhuma forma melhor de legitimação do poder estatal. A procura pela autoridade plena faz parte do jogo político moderno, e, ao dificultar sua efetivação, o Estado cria uma estabilidade. Mas, como vimos, a democracia não é perfeita, há vários problemas e fragilidades neste tipo de governo.

## 2.2 – A deterioração da coisa pública: a corrupção

Como visto anteriormente, a democracia é a melhor das formas de governo, é a que possibilita uma maior liberdade e igualdade entre as pessoas. Mas isso não significa que ela seja perfeita, o que possibilita essa liberdade e igualdade gere complexidade na democracia, o que a fragiliza, sendo, então, a forma de governo mais frágil. Isso por ela prometer pacificar a dicotomia liberdade/poder.

A democracia nos Estados modernos é a democracia representativa. Ela foi pensada para substituir as monarquias existentes na Europa da Idade Média, a partir dos preceitos da democracia grega e da república romana com adaptações. A democracia visa à igualdade entre as pessoas, não sendo essa igualdade o ponto de partida, mas, sim, o ponto de chegada. A democracia altera a lógica existente sobre os governos medievais, a partir dela, os governos não mais pensavam na lógica de quem governa, mas sim na lógica de para quem se governa. Sendo o povo o detentor do poder estatal e não mais o soberano.

Até este ponto do trabalho, foram suscitados problemas referentes à democracia representativa como, por exemplo, os problemas da intermediação dos partidos políticos, poucos governam em nome de muitos, a disputa política se limita à disputa entre oligarquias políticas, o problema da representação (se o representante representa seus eleitores ou o povo como um todo) dentre outras. Mas todos esses problemas não trazem, inicialmente, uma dúvida sobre a democracia. Mas a não efetivação das promessas do Estado para com o povo, e dos representantes para com seus representados, esse é um problema que pode gerar uma dúvida sobre a efetividade da democracia. A democracia foi aceita facilmente por ter como ideal a igualdade, e por garantir a todos uma voz no governo através dos representantes. Mas, quando o povo não se sente representado, ao contrário, se sente desprezado e minimizado em relação aos políticos, ele começa a repensar o sistema.

Na primeira parte deste trabalho, quando analisávamos a República, vislumbramos que o maior problema dela é a deterioração da coisa pública. Que ocorre quando um particular se apodera da coisa pública para fins particulares, ou quando o pensamento não mais visa o público, mas, sim, o privado. A democracia tem o mesmo problema, quando não mais é levado em consideração o interesse público, quando a coisa pública é apropriada por particular, há a degradação da

democracia. Diferente da república, na democracia, há uma palavra para identificar tais atos, a palavra utilizada é corrupção. Corrupção não é apenas a apropriação do dinheiro público por pessoa privada. É a apropriação de qualquer coisa pública, ou a utilização de seu prestígio, cargo ou dinheiro (ou seja, de seu poder) para conquistar benesses particulares utilizando a máquina pública. “O tema da corrupção, para os clássicos, não indica apenas o uso de cargos públicos como meio de obtenção de riqueza privada. Na verdade, ele está associado à ideia de *republicídio*, de erosão da coisa pública e de indução à decadência institucional generalizada” (LESSA, 2006, p. 26).

A corrupção é o crime com maior potencial lesivo. Isso porque causa a destruição do tecido social de forma discreta e eficaz. A corrupção não apenas gera dúvidas sobre o governo e sua forma, também causa mortes<sup>26</sup> e danos irreparáveis à população. A corrupção, geralmente, está relacionada com as grandes riquezas privadas, e seus praticantes raramente são responsabilizados, o que gera um sentimento de desconfiança, de impunidade e de não representatividade, sendo criada uma noção no povo de que os “políticos são todos ladrões”, ou seja, que todos pensam somente em seus interesses particulares e não dispõem nem mesmo de uma pequena parte de sua energia para representar seus eleitores de forma adequada. Esse sentimento é perigoso para uma democracia, ele pode até mesmo fazer com que o povo abra mão de sua liberdade para formar um governo autoritário (RIBEIRO, 2008a, p. 47).

A corrupção era utilizada para designar a degradação dos costumes em geral, não somente por parte dos governistas. Atualmente, há uma tendência de minimizar essa conceituação, podendo gerar o pensamento de que corrupção é o desvio de dinheiro público por administrador desonesto. Ribeiro (2008b, p. 42), ao deparar-se com tal limitação da conceituação de corrupção, arguiu sobre como a corrupção se tornou sinônimo de furto do bem comum, principalmente do dinheiro. Ele não encontrou uma resposta concreta para sua pergunta, mas obteve uma boa hipótese. Para ele, essa interpretação da corrupção pode ser explicada por vivermos em uma sociedade moderna e capitalista, que historicamente procurou proteger

---

<sup>26</sup> “[...] não cabe associar a miséria ao crime, o que – erradamente – até uma parte da esquerda faz, quando enfatiza que o desemprego aumenta seu índice. Os piores crimes dizem respeito à corrupção, ao colarinho branco, a uma destruição do tecido social promovida discreta e eficazmente. Os crimes dos pobres têm maior visibilidade e são bem explorados pela mídia. Mas a corrupção, o conúbio entre a administração pública e a riqueza privada, causa maior dano à sociedade. Gera mortes, ainda que os criminosos não apertem diretamente o gatilho.” (RIBEIRO, 2008a, p. 47).

cada vez mais a propriedade privada, nesta sociedade o bem e o mal, a legalidade e o crime acabam referidos à propriedade.” (RIBEIRO, 2008b, p. 42) O bem comum passa a ser interpretado através da analogia da propriedade privada, sendo então uma propriedade coletiva, o que gera a possibilidade de se vislumbrar um condomínio como bem comum, uma vez que cada proprietário tem uma cota-parte.

Pensar o mau político como corrupto e, conseqüentemente, como ladrão é, no mínimo, uma forma de simplificar demasiadamente a questão. Ao ter essa lógica, a pessoa demonstra que não entende o que é viver em uma sociedade. O corrupto não simplesmente desvia o dinheiro, ele mata pessoas. E, pior que isso, ele elimina a confiança entre as pessoas, confiança essa que, talvez, seja o maior bem público de uma sociedade. A indignação com a corrupção no Brasil tem este problema, de reduzir todo o universo da corrupção à apropriação do dinheiro público, sendo ignorado pela mídia o problema gerado na confiança entre as pessoas, no enfraquecimento do elo social e na vida republicana. Em outros regimes de governo, pode haver corrupção, mas não com esse nome, nem mesmo com tamanha possibilidade de danos uma vez que somente na república e, principalmente, em uma república democrática a coisa pública está em primeiro plano. Sem a confiança e o compromisso entre as pessoas, não há como falar em república nem em democracia. (RIBEIRO, 2008b, p. 43)

A corrupção não é exclusividade dos políticos, a corrupção está no cotidiano das pessoas. A corrupção está no futebol, está no supermercado, está nas atitudes das pessoas comuns. Todo ato contrário ao bom andamento da sociedade, seja ele um suborno ou passar no sinal vermelho, é um ato corrupto. Ou seja, todo ato que pode gerar uma desconfiança social ou que possa lesar o bem público é um ato de corrupção. A corrupção está na estrutura e nas representações simbólicas e sociais, econômicas e políticas. (MAGALHÃES, 2012, p. 58)

A corrupção é sistêmica, para acabar com ela, não basta alterar o sistema político, uma reforma estrutural na política pode ser um passo importante para combater a corrupção, mas não atingiria o núcleo da questão. Não basta somente uma reformulação na estrutura política do Estado, mais que isso, se faz necessária uma transformação na estrutura social, cultural e econômica que geram a corrupção. Magalhães (2012, p. 59) elucida que é “[...] impossível resolver a corrupção subjetiva sem a eliminação da corrupção objetiva (estrutural) e simbólica, permanentemente presente em uma sociedade fundada sobre valores egoístas, materialistas e

competitivos.” Impossibilitando acabar com a corrupção enquanto ela estiver de certa forma incorporada como valor social e legalizada em diversos aspectos.

Para solucionar o problema da corrupção, é necessário modificar a cultura da sociedade. O problema da corrupção é complexo e complexa também é sua solução. Reformas pontuais na política ou, até mesmo, reformas estruturais somente irão atacar parte do problema, parte essa que nem de longe é a principal. A mera positivação de leis severas contra práticas corruptas não é a solução. A solução é a conscientização da população, do que vem a ser corrupção e do seu papel na sociedade. A corrupção tem de ser combatida por ser uma conduta que deteriora a relação entre as pessoas e gera dúvidas sobre a república e a democracia, o que pode, até mesmo, deslegitimar os atos do governo.

### **3 – BRUCE ACKERMAN E AS CRISES DO PRESIDENCIALISMO: A RELAÇÃO ENTRE O PODER EXECUTIVO E O LEGISLATIVO**

Um Estado que adota a forma de governo presidencialista passa periodicamente por momentos de crise. Bruce Ackerman (2013) acredita que essas crises são desnecessárias. Para ele, a mera possibilidade de um desequilíbrio já é danosa para o país. Está certo que essas crises periódicas desnecessárias servem somente para que a democracia corra riscos. Ao analisar vários Estados que adotaram o presidencialismo nos moldes norte-americanos, ele vislumbra que, somente nos Estados Unidos da América, esse modelo logrou êxito. Vislumbra ainda que, dos quase trinta países que adotaram tal regime de governo, sua maioria na América Latina, todos, ao menos uma vez na sua história democrática, se depararam com o impasse constitucional, que deteriora a constituição em favor de um presidente, e vivem sistematicamente com a “crise de governabilidade”. Ao verificar a existência desses problemas e sua constância, Ackerman acredita ser danosa aos países a importação do presidencialismo nos moldes dos Estados Unidos. Para ele, seria mais interessante que cada Estado criasse um modelo de parlamentarismo limitado em seus próprios moldes. Não entraremos no cerne da questão sobre qual forma de governo é melhor, apenas traremos as ideias do autor para nos ajudar a entender os problemas da separação dos poderes na perspectiva de sua linha de raciocínio.

Nos Estados presidencialistas, como o Brasil, há dois poderes legiferantes, o congresso e a presidência, eleitos separadamente e com regras próprias. Diferente do modelo parlamentarista, onde não há a possibilidade de se votar no primeiro ministro de um partido e em parlamentares de outro, o presidencialismo proporciona essa possibilidade, ou seja, pode-se votar em um presidente de um partido e em um congressista de um partido rival. Outra diferença é quanto à obtenção da autoridade plena, no parlamentarismo, a autoridade plena é conquistada em uma só eleição, já no presidencialismo, é necessária a vitória em várias eleições. (ACKERMAN, 2013, p. 12-13)

A possibilidade de o mesmo eleitor votar em propostas de governo diferentes para o executivo e para o legislativo não somente cria uma dificuldade para atingir a autoridade plena como pode gerar o problema do impasse. O impasse

ocorre quando partidos diferentes (ou facções diferentes de um partido) dominam o congresso e a presidência. Criando, com isso, um problema de governabilidade, neste caso, há três possíveis cenários: 1) o primeiro cenário é a acentuada acomodação. Neste cenário, os parlamentares opositores não querem parecer “crianças chatas e pirracentas” perante os eleitores, podendo ser antipatizados por eles. Em vez disto, eles utilizarão uma combinação de raciocínio e barganha, que pode resultar em um conjunto atraente de resultados, visando soluções atraentes para os dois lados. 2) O segundo cenário é o colapso constitucional. Neste cenário, um dos poderes se apodera do sistema constitucional instalando-se como único legislador, utilizando, ou não, para tanto, o plebiscito como sustentação. O Governo Presidencialista, ao dividir o poder legiferante entre o legislativo e o executivo possibilita o colapso constitucional, aproximadamente trinta países importaram o modelo norte-americano de governo – Presidencialismo –, sua maioria na América Latina, essa importação criou a possibilidade de presidentes frustrados dissolverem o congresso com a ajuda dos militares ou de plebiscitos extraconstitucionais, que são utilizados somente como forma de legitimar o ato. Todos os países que importaram tal modelo sucumbiram em algum momento a esse colapso, alguns países sucumbiram mais de uma vez. 3) outro cenário é a “crise de governabilidade”. Neste cenário, o congresso e a presidência não entram em guerra, guerra essa que poderia gerar o colapso constitucional, eles simplesmente cedem à calúnia infinita, recriminações mútuas e impasses partidários, utilizando os instrumentos constitucionais à sua disposição para tornar miserável a vida de um e de outro, o congresso atormentará o executivo, que por sua vez realizará ações unilaterais sempre que possível. Ao iniciar essa crise, gera-se um ciclo vicioso. Os presidentes quebram impasses legislativos resolvendo problemas urgentes com decretos unilaterais, que, muitas vezes, extrapolam sua autoridade constitucional formal; em vez de protestar, os congressistas ficam aliviados por “livrarem-se” da responsabilidade política de se posicionarem, decidindo, diante de temas fraturantes<sup>27</sup>; os futuros presidentes utilizam tais precedentes para ampliar ainda

---

<sup>27</sup> No Brasil mesmo com o grande número de partidos políticos, isso não garantiu várias possibilidades de “vida boa”, isso porque os partidos políticos são refratários aos temas fraturantes, não tomando partido de forma clara. “De forma que, a despeito da existência de inúmeros partidos, isso não tem significado, no entanto, a tomada de diferentes (e antagônicas) posições ideológicas e pretensões a direitos por parte daqueles. Ao contrário, como não há grande vínculo ideológico, os programas dos partidos e suas siglas são em tudo muito semelhantes e, o que é pior, seus integrantes e lideranças têm se mostrado em geral refratários a tomar posições em assuntos

mais o seu poder, podendo essa prática ser sistematizada por emendas constitucionais posteriores. Reduzindo, o congresso, a um fórum para postura demagógica, enquanto o presidente toma as decisões difíceis unilateralmente, sem considerar os interesses e ideologias representadas pelos partidos políticos com maior representação no congresso. Com essa postura, somente a presidência sofre o ônus político das decisões difíceis. (ACKERMAN, 2013, p. 13-16)

Outro problema enfrentado pelos países que utilizam o modelo estadunidense de separação dos poderes é o culto à personalidade do presidente. Ao personificar a presidência em um candidato, os eleitores discutem mais a pessoa do candidato que suas propostas. Podendo um presidente carismático até passar por cima do seu partido para efetivar seus ideais. O que corrobora isso é o fato de o presidente ter mandato fixo, e pela dificuldade de destituí-lo do cargo. (ACKERMAN, 2013, p. 28-36)

No Brasil esse problema da personificação não é exclusivo do executivo. No Estado brasileiro não só o presidente é personificado, os congressistas também o são. Ao possibilitar o voto direto na pessoa do congressista, os eleitores não prestam a devida atenção às propostas e ideologias do partido que ele representa, rendendo-se somente ao carisma do candidato. “[A] separação dos poderes convida cidadãos a investir as suas paixões na personalidade de um líder único, em detrimento dos princípios que devem governar a todos nós.” (ACKERMAN, 2013, p. 37)

Um político habilidoso consegue expressar as orientações normativas básicas de grandes grupos de eleitores. Mas, como o político vive em uma democracia, ele passa periodicamente pelo crivo eleitoral. O político se vê extremamente interessado em vencer as próximas eleições, se sentindo tentado a curvar a lei em favor daqueles que compõem sua base de apoio, especialmente e prol dos que detêm recursos decisivos para sua reeleição. Além desse problema, os

---

polêmicos, seja para defendê-los, seja para explicitamente negá-los (v.g., aborto, eutanásia, união civil de pessoas do mesmo sexo etc.). Não há clareza sobre qual é a posição de certo partido sobre temas “fraturantes”; na verdade, poucas vezes os mesmos tomam “partido” em temas conflituosos, o que é incompatível com a democracia contemporânea de sociedades plurais, caracterizada pela existência de conflitos (e onde os mesmos não são vistos como um problema, mas como sua normalidade).” (BAHIA e NUNES, 2010a, p. 59-60). Bobbio chegou a conclusão parecida ao analisar a política italiana. Ele verificou que, na Itália, os partidos estão migrando para o centrismo político, isso para não desagradarem a nenhuma parcela da população. Mas o resultado desse tipo de atitude é que os temas fraturantes não são apreciados, não resolvendo as questões que eles trazem. (BOBBIO, 2010).



políticos não têm tempo nem mesmo estímulo para realizar um estudo rigoroso e consistente sobre todos os assuntos, optando então por valorizar apenas a faceta mais palatável ao grande público. Verifica-se, ainda, que há um problema sério quanto à atuação dos políticos, eles constantemente interferem na burocracia estatal, essa interferência é danosa ao Estado uma vez que, se quem elabora as leis interfere na sua execução, cria campo propício para a tirania. Outro efeito gerado por essa interferência é que, se o político gasta seu tempo interferindo na estrutura do Estado, ele terá ainda menos tempo (de seu já escasso e insuficiente tempo) para cumprir sua função com zelo. (ACKERMAN, 2013, p. 66 – 67)

A competição entre Câmara dos deputados, Senado e Presidência, pelo controle do aparato administrativo estatal, gerou um estilo de Estado excessivamente politizado de governo burocrático. Mesmo com a bem sucedida promoção de um poder judiciário independente e técnico, os demais poderes visam o controle da burocracia do Estado. (ACKERMAN, 2013, p. 9)

O poder sempre procura aumentar seu poder, o problema não é esse, o problema não é um poder tentar ampliar suas atribuições incorporando as funções dos demais poderes. O problema é a interferência direta na questão burocrática do Estado. O Estado deve ser detentor de meios para inibir tanto a usurpação de uma função de um poder por outro quanto a interferência direta na burocracia estatal. Nesse momento, não há o objetivo de apontar formas de impedir que isso ocorra, vamos inicialmente entender como ocorre e quais são os efeitos para o Estado de tais atos, principalmente no que tange ao colapso constitucional e à crise de governabilidade, que Ackerman<sup>28</sup> traz como efeitos da separação dos poderes no estilo estadunidense.

---

<sup>28</sup> Ackerman traz três cenários para o problema do impasse em países que utilizam a separação dos poderes no estilo estadunidense, a acomodação, o colapso constitucional e a crise de governabilidade. No presente trabalho, aprofundaremos somente dois destes cenários, o colapso constitucional e a crise de governabilidade.

### 3.1 - Colapso Constitucional

O colapso constitucional ocorre quando a presidência e o congresso são dominados por partidos rivais ou por facções divergentes de um partido. Por terem posicionamentos opostos, eles se esforçam para “destruir” seu concorrente, para tanto, um dos poderes “toma de assalto o sistema constitucional e instala-se como único legislador, com ou sem a graça redentora de um plebiscito que sirva como sustentação.” (ACKERMAN, 2013, p.15) Podendo ser auxiliado por militares para que esse objetivo logre êxito.

A exportação do modelo da separação dos poderes no estilo estadunidense, principalmente para os países da América do Sul, foi uma das exportações mais perigosas já feitas. Isso por que gerações de liberais desses países utilizaram os estudos de Montesquieu, em conjunto com exemplos dos Estados Unidos, como inspiração para criarem seus governos constitucionais, dividindo o poder legiferante entre presidentes e congressos eleitos. (LINZ, 1991, p. 61-120) Essa importação somente possibilitou aos países terem suas constituições descartadas por presidentes frustrados, que se utilizaram dos militares e/ou de plebiscitos extraconstitucionais para se instalarem como único poder legiferante. Isso ocorre com o efeito contrário também, quando o congresso destitui a presidência tornando-se único poder legiferante. Cerca de trinta países importaram tal modelo, todos tiveram, ao menos uma vez, o problema do colapso constitucional. (ACKERMAN, 2013, p. 15)

### 3.1.1 – História brasileira: o governo Jango

O Estado brasileiro, por ser o Estado com melhor desempenho financeiro dentro os Estados da América do Sul, cria um pensamento de que seu sistema político é superior ao de seus vizinhos sendo mais consolidado<sup>29</sup>. Mas, se o primeiro século republicano do país for analisado, serão encontrados, dentre outros episódios menores, três grandes intervenções no processo político (1930, 1937 e 1964). Essas três intervenções fizeram com que 32 anos se passassem sem que houvesse uma real<sup>30</sup> competição para o principal cargo do Executivo. (LAMOUNIER, 1991, p. 18)

Por não se tratar diretamente do tema do presente trabalho, será analisado somente o que ocorreu na intervenção de 1964, que instituiu a ditadura militar no Brasil até o ano de 1985.

Em 1960, Jânio Quadros foi eleito presidente da república, e João Goulart, vice-presidente da república<sup>31</sup>. Jânio Quadros renunciou ao cargo com somente sete meses no poder (agosto de 1961). Com a renúncia, seu vice-presidente assumiria naturalmente a atribuição de presidente da república. Mas os militares vetaram a posse de João Goulart, atitude que colocou o país à beira de uma guerra civil. Quando os militares vetaram a posse de João Goulart e tentaram tomar de assalto o poder do Estado, uma campanha contra esse ato foi estruturada no país, liderada pelo líder político Leonel Brizola, a população se manifestou contra tal ato. Brizola, na ocasião, chegou a convocar a população para a luta armada contra os militares. (FAUSTO, 2014, p. 219-256) Para evitar uma guerra civil, os militares permitiram que Jango<sup>32</sup> assumisse o poder. Mas restringiram o poder do presidente, formulando um modelo de parlamentarismo improvisado. Desde o momento em que assumiu as atribuições da presidência, Jango se empenhou para reconquistar seus plenos poderes presidenciais. Estava previsto um plebiscito para o ano de 1965, para que a população decidisse qual forma de governo mais lhes agradaria (presidencialismo

---

<sup>29</sup> O Brasil é um país onde a democracia está se consolidando, na América do Sul o único país que pode sustentar o título de democracia consolidada é o Uruguai. Sobre isso ver: LINZ, Juan e STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia – a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Trad.: Patrícia de Queiróz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999. P. 187.

<sup>30</sup> Considerando que, mesmo com as regras restritivas, que possibilitavam somente parte da população a votar e uma parte ainda menor a se candidatar, havia uma real disputa pelo cargo.

<sup>31</sup> Lembrando que, nessa época, os eleitores votavam em presidente e vice-presidente em votos separados. No caso em questão, essa possibilidade gerou um conflito institucional uma vez que o presidente e o vice-presidente representavam ideologias políticas opostas.

<sup>32</sup> Jango é como João Goulart era conhecido.

ou parlamentarismo). Com a certeza de que o presidencialismo venceria, Jango e seus apoiadores políticos conseguiram antecipar o plebiscito para janeiro de 1963. O presidencialismo foi escolhido pela população, e Jango recuperou seus plenos poderes. Mas, no dia 31 de março de 1964, Jango foi deposto pelos militares, que, através de um golpe, instituíram um processo de ditadura civil-militar, que foi o período mais longo de governo autoritário e ostensivamente militar da história do Brasil (LAMOUNIER, 1991, p. 19). Muito embora Brizola tenha tentado, em 1964, novamente convocar a população para combater os militares, diferentemente de 1961, ele não logrou êxito (FAUSTO, 2014, p. 255).

Desde o início de seu governo, João Goulart sofreu forte pressão das associações de esquerda. A esquerda brasileira estava crescendo e se desenvolvendo desde o governo de Juscelino Kubitschek (governo anterior ao de Jânio Quadros), e suas lutas estavam avançando, tendo como principal bandeira o nacionalismo. Suas propostas reformistas tinham boa aceitação em várias alas da sociedade. Jango tinha como pretensão realizar reformas de base, alterando consideravelmente a estrutura social do país. De acordo com Jorge Ferreira (2009, p. 82), a esquerda brasileira se compunha de uma pluralidade ideológica, e, por isso, nem sempre foi unida, mas, no governo de João Goulart, eles se uniram em uma coalizão pró-reforma.

No início de 1963, Leonel Brizola liderou a criação da Frente de Mobilização Popular. Ferreira (2009, p. 82) assevera que a Frente de Mobilização Popular reunia as principais organizações de esquerda que lutavam pelas reformas de base, ela exigiu que João Goulart governasse apenas com o apoio dela, desconhecendo outras organizações partidárias, inclusive as de centro. Jango tentava uma conciliação com o PSD, partido centrista, para viabilizar a reforma agrária, executando-a nos moldes de um acordo entre eles. Por essa atitude, Jango foi criticado, sendo acusado de fazer uma “política de conciliação”<sup>33</sup>. Mesmo sem obter a maioria no congresso e sem conseguir se transformar em uma unidade ideológica (dificuldade existente por conta da pluralidade de pensamentos da base aliada, que representava várias ideologias distintas de esquerda), a Frente de Mobilização Popular pressionava Jango a tomar as decisões sem conciliar os demais partidos. Mas, necessitando da maioria no congresso, Jango tentou um diálogo com o PSD

---

<sup>33</sup> Essa expressão era utilizada de forma pejorativa pelos esquerdistas, significava que ele estava “abandonando” a causa.

para conquistar a maioria no congresso, obtendo força política suficiente para aprovar suas reformas de base. Este ato não agradou sua própria base aliada.

A instabilidade política desta época se deu pela inabilidade de João Goulart em gerir um Estado onde o executivo se portava de “forma progressiva”, e o legislativo de forma conservadora por ser composto basicamente pela oligarquia rural. Jango não conseguiu criar o equilíbrio necessário entre o executivo e o legislativo para sustentar seu mandato com estabilidade e eficiência. A pressão exercida por sua base aliada, que criticava severamente suas tentativas de conciliação, dificultou ainda mais o quadro político da época, gerando um sentimento de incerteza entre os grupos políticos. (FICO, 2004, p. 45-47)

Segundo Fausto (2014, p. 246), do ponto de vista dos militares, de parte do corpo político e de determinada parte da sociedade, o problema em relação a João Goulart é que ele propunha uma mudança estrutural na sociedade brasileira. Ele propunha a reforma agrária, a ampliação dos direitos políticos (entre outras propostas, a garantia do direito de voto aos analfabetos e aos militares de baixa patente), medidas nacionalistas (propondo a intervenção ampla do Estado no mercado, afetando o comércio externo) dentre outras. Sendo que eles queriam manter o *status quo*, não desejando uma mudança estrutural profunda na sociedade brasileira.

As reformas de base não se destinavam a implantar uma sociedade socialista. Eram uma tentativa de modernizar o capitalismo e reduzir as profundas desigualdades sociais do país a partir de ação do Estado. Isso, porém implicava uma grande mudança, a qual as classes dominantes opuseram forte resistência. (FAUSTO, 2014, p. 246)

A crise do governo Goulart se agravou após o Comício da Central do Brasil, realizado no dia 13 de março de 1964, o secretário-geral da Frente de Mobilização Popular, Neiva Moreira, afirmou que, “na praça pública, foi sepultada a política de conciliação”. Dois dias depois do comício, Jango enviou uma mensagem<sup>34</sup> ao

---

<sup>34</sup> “O texto dava conta das obras administrativas, mas tinha o objetivo de implementar as tão esperadas reformas. Assim, *propunha a supressão da vitaliciedade das cátedras nas universidades e garantia o direito de voto aos analfabetos, sargentos e praças*. Sobre a reforma agrária, a mensagem, *propunha incluir na Constituição o princípio de que a ninguém é lícito deixar a terra improdutiva “por força do direito de propriedade”*. A noção de “uso lícito” seria a de quatro vezes a área efetivamente utilizada. O restante da terra voltaria para o domínio público, disponível para assentamentos. Uma novidade jurídica, sem dúvida. Assim, além de obter áreas imensas para distribuir aos camponeses, o governo não teria de pagar por elas. Cumpria-se, assim, *o programa político de Goulart que se baseava em duas grandes medidas. A primeira, a lei de remessa de lucros, já em vigor. A segunda, a*

Congresso Nacional. O texto é pouco conhecido, mas é muito importante para o desfecho da crise política que culminou no golpe de Estado. Redigida por Darcy Ribeiro, a mensagem visa prestar conta do governo para o Congresso Nacional e para convocá-lo a realizar uma reforma constitucional (FERREIRA, 2009, p. 103-108).

Ferreira (2004, p. 208-209) identificou que a mensagem enviada por Jango ao Congresso criou dúvidas e temores entre os grupos políticos que o compunham sobre as intenções governamentais. Além de gerar, nos grupos políticos que não compunham sua base aliada, uma sensação de que João Goulart estava planejando um golpe. As desconfianças destes grupos políticos se davam, principalmente, por não compreenderem qual seria o objetivo do governo em ter, além das prerrogativas do poder executivo, também, as do poder legislativo. Além disso, eles sabiam que um plebiscito sobre as reformas de base seria aprovado com facilidade, legitimando Goulart a impor sua vontade sobre o Congresso Nacional. Mas não era só isso, a alteração da lei de elegibilidade permitiria a continuidade de Jango por mais quatro anos ou a eleição de Leonel Brizola, nenhuma das duas opções eram desejadas pela maioria no congresso.

Jorge Ferreira (2004, p. 182) argumenta que as pesquisas universitárias e bibliografias há muito tempo já revelaram a participação de grupos conservadores e direitistas na conspiração e na execução do golpe militar, golpe que derrubou o regime democrático instaurado com a constituinte de 1946. De acordo com o autor, pode ser tratado o processo autoritário como uma ditadura civil-militar por ter apoio de parte da sociedade civil nos eventos que resultaram na deposição do presidente João Goulart. Ele elucida ainda que a direita se mobilizou no sentido de conspirar contra a democracia e se por favorável à implantação da ditadura.

De acordo com o que já foi argumentado, o colapso constitucional pode ser percebido no governo de João Goulart. Seu governo não obteve maioria congressual desde a posse como presidente quando ainda havia uma espécie de parlamentarismo. Com o plebiscito de 1963, no qual a população escolheu o

---

*reforma agrária, que agora procurava implementar. A mensagem ainda propunha um plebiscito para que o povo se manifestasse sobre as reformas de base e a delegação das prerrogativas do legislativo ao executivo, revogando, na prática, o princípio de indelegabilidade de poderes. Por fim, propunha a revisão do capítulo das inelegibilidades, substituindo-o apenas pela frase “são elegíveis os alistáveis”, permitindo, assim, que concorressem para cargos executivos os parentes consanguíneos e afins, como Leonel Brizola, e instituindo, na prática, a reeleição, que beneficiaria o próprio Goulart.” (grifos nossos) (FERREIRA, 2004, p. 207-208).*

presidencialismo como forma de governo, João Goulart recuperou seus plenos poderes presidenciais. Com os poderes do Executivo, Jango começou a trabalhar para implementar suas propostas de reforma de base. Para tanto, inicialmente, ele buscou uma forma de diálogo entre os partidos de sua base com os demais, tendo a finalidade de chegar a um acordo com os políticos do congresso, porém não obteve êxito, sendo duramente criticado por seus aliados, o que o obrigou a cessar as conversas e concessões. Sem conseguir o apoio parlamentar, Jango convocou novo plebiscito, desta vez para vislumbrar se a população desejava a reforma de base. Utilizando o plebiscito para impor as alterações constitucionais necessárias para a reforma proposta por ele ao Congresso Nacional mesmo o Congresso sendo contrário a elas. Se João Goulart pretendia utilizar o plebiscito para lograr êxito em suas pretensões, uma vez que não obtivera êxito em conquistar a maioria no congresso, seus opositores, percebendo a atmosfera de tensão, utilizaram-se dos militares para impedi-lo. Antes do plebiscito que decidiria sobre a reforma de base proposta por João Goulart, os políticos opositores e parte da sociedade civil descontente se uniram aos militares para promoverem o golpe militar. Ainda que esteja falando sob e sobre um Estado Constitucional, dadas as orientações do texto até aqui desenvolvidas, busca-se explorar a instabilidade política como realidade que empresta elementos para observar as inter-relações entre os poderes no Brasil, o que pode gerar um colapso constitucional no modelo elucidado por Ackerman, sendo tal colapso institucional e não ideológico ou estrutural.

### 3.2 - Crise de governabilidade

O colapso constitucional pode não ocorrer mesmo existindo no Estado uma presidência e um congresso com ideologias antagônicas. No lugar de todos em guerra, eles podem simplesmente ceder a calúnias infinitas, recriminação mútua e impasse partidário. Podendo ainda utilizar os instrumentos constitucionais a seu alcance para tornar miserável a vida do outro. Ao utilizar os instrumentos constitucionais disponíveis, o congresso atormentará a presidência, que, por sua vez, realizará ações unilaterais sempre que assim puder se safar. Esse é o cenário posto em um Estado que sofre com a crise de governabilidade. (ACKERMAN, 2013, p. 16)

Ao iniciar a crise de governabilidade, cria-se um ciclo vicioso, em que os Presidentes quebram impasses legislativos “solucionando” questões urgentes através de decretos unilaterais, os quais, muitas vezes, vão além de sua autoridade constitucional formal. Mas os Parlamentares, em vez de protestar, ficam aliviados por se livrar da responsabilidade política de tomar decisões difíceis, principalmente sobre temas que dividem a sociedade, evitando um desgaste de sua imagem com parte do eleitorado. A crise de governabilidade não atinge somente um governo, o presidente subsequente utiliza tais precedentes para possibilitar a ampliação de seu poder, podendo essa prática ser sistematizada em emendas constitucionais posteriores, ampliando definitivamente os poderes de decisão do Presidente e poupando os Parlamentares do ônus político de uma decisão em casos difíceis. Dessa maneira, cada vez mais, o congresso é reduzido a um fórum para proposituras demagógicas, enquanto o Presidente decide as questões postas de forma unilateral sem ao menos considerar os interesses e ideologias representados pelos partidos políticos no congresso. (ACKERMAN, 2013, p. 16)

A crise de governabilidade, ao retirar o ônus da decisão das mãos dos parlamentares, retirando-lhes a necessidade de tomar partido sobre os assuntos difíceis, não tendo que arcar com os ônus de sua decisão, podendo se ater ao discurso demagógico que lhes propiciará angariar um maior contingente de votos nas eleições seguintes. Já a presidência consegue adequar seus atos à ideologia defendida pelo partido, podendo decidir unilateralmente, conforme sua necessidade,



os temas difíceis que afligem a sociedade. Ambos visam não à efetivação de sua ideologia política, mas, sim, a vitória nas próximas eleições<sup>35</sup>.

Quando o Congresso Nacional abre mão de suas atribuições para tornar-se apenas um fórum de debates demagógicos, perde sua principal atribuição, representar a pluralidade de pensamentos no Estado. “A demagogia é um risco epidêmico em qualquer regime democrático que coloca o poder verdadeiro de tomar decisões nas mãos das massas por tempo ilimitado e com pouca energia para as grandes questões políticas.” (ACKERMAN, 2006, p. 28-29)

O problema de se colocar o poder de tomar decisões na mão das massas é que as pessoas, nas massas, não são racionais. A individualidade, nas massas, desaparece, o pensamento crítico e as reflexões também desaparecem.

A massa é extraordinariamente influenciável e crédula; é desprovida de crítica; para ela, o impossível não existe. Ela pensa por imagens que se evocam associativamente umas às outras, tal como ocorre ao indivíduo nos estados do livre fantasiar, e nenhuma instância razoável afere sua correspondência com a realidade. Os sentimentos da massa são sempre muito simples e muito exagerados. Assim, a massa não conhece nem a dúvida nem a incerteza. (FREUD, 2013, p. 50)

Para agir sobre a massa, não há a necessidade de nenhuma ponderação lógica, nem mesmo argumentos racionais, há apenas a necessidade de “pintar as imagens mais fortes”, exagerar e repetir sempre a mesma coisa. Na massa, não há dúvida sobre o verdadeiro e o falso, e, ao mesmo tempo, ela tem a consciência de sua grande força, sendo, por isso, tão intolerante quanto crédula. (FREUD, 2013, p. 51)

Nas massas, não há consciência, não há pensamento, qualquer “raio de luz” de conhecimento que lá entre é neutralizado. Elas são como um “gigantesco buraco negro que inflete, submete e distorce inexoravelmente todas as energias e radiações

---

<sup>35</sup> Niklas Luhmann elucida que o resultado eleitoral tem uma importância provisória, pois as eleições se repetem periodicamente, de forma que os derrotados não perdem as esperanças a uma melhor sorte na próxima eleição, e os vitoriosos não podem se sentir satisfeitos, devendo trabalhar para conseguir uma nova vitória no próximo pleito eleitoral. (Cf. LUHMANN, 1980, p. 135). Norberto Bobbio ensina que “[a] característica do regime democrático, nesse aspecto, é o princípio eletivo: a classe política, em regime democrático, tira a justificação do seu poder da eleição popular. [...] O segundo aspecto da democracia liga-se ao primeiro e o integra. Para que se possa falar de democracia, não basta que a classe política seja eleita, em outras palavras, que seu poder seja fundado num consenso inicial originário. É necessário que esse consenso seja periodicamente repetido. Não basta o consenso, mas é necessária uma verificação periódica do consenso. Uma classe política que tivesse derivado seu poder de uma eleição inicial, e depois não fosse submetida a nenhum controle ulterior, levaria a um regime que não se poderia chamar democrático.” (BOBBIO, 2010, p. 24)

luminosas que se aproximam.” (BAUDRILLARD, 2004, p. 14). Ou seja, toda informação que possa contradizer suas certezas são distorcidas e rejeitadas.

O Congresso Nacional, a se tornar somente um fórum demagógico, que visa somente a proferir discursos apaixonados com o intuito de garantir uma boa votação no próximo pleito eleitoral, abrindo mão, para tanto, de sua atribuição de decidir sobre temas difíceis, cria um risco para o Estado e sua democracia. Mas massas são influenciadas por líderes carismáticos, com a personificação política, os políticos influenciam o eleitorado, podendo ter mais influência que seu próprio partido. Sabendo da necessidade de se proferir discursos apaixonados (nem sempre fundamentados), os parlamentares preferem transformar o congresso em um fórum demagógico, mas a presidência também tem esse conhecimento e utiliza seus discursos oficiais com o mesmo intuito.

Mas esse ciclo vicioso, vislumbrado por Ackerman (2013), pode crescer a ponto de englobar também o judiciário. Com o poder legislativo abrindo mão de sua atribuição, quando ele tem de decidir sobre temas divergentes na sociedade, por seus integrantes eleitos estarem visualizando sua reeleição nas eleições, não desejam se indispor com nenhuma parcela da sociedade. Outro poder estatal tende a tomar para si essa prerrogativa, esse efeito pode ser justificado por duas questões, a primeira é que um poder tende a ampliar seu poder, assim, se há uma possibilidade para essa ampliação, decorrente da ausência do poder legislativo em decidir sobre os temas “difíceis”, essa atitude possibilitaria a outro poder estatal se apoderar desta atribuição, o poder que normalmente se apodera é o poder executivo. A segunda questão é a necessidade dos políticos eleitos passarem periodicamente pelo crivo eleitoral, o que faz com que eles solucionem os problemas de forma estratégica, visando ampliar seus votos e consequentemente garantindo sua reeleição, por isso, preferem não se posicionar sobre temas fraturantes, com receio de perderem votos de uma parcela da sociedade.

Como visto anteriormente, havendo essa possibilidade, o poder executivo, decide de forma unilateral sobre os temas que o legislativo prefere não solucionar. Decidindo, sem levar em consideração, nem mesmo o posicionamento dos partidos com maior representatividade legislativa. Essa ausência da observância da representatividade legislativa, ao se tomar uma decisão, é danosa para o Estado e principalmente para a democracia. Mas nem todos os temas difíceis e que dividem a sociedade podem ser tratados pela presidência, tampouco é de interesse dela

decidir tudo o que o legislativo não soluciona. A presidência também é periodicamente avaliada pelos eleitores, então, o presidente eleito também não pode se indispor com uma grande parcela da população por visar sua reeleição. Com isso, a presidência decide somente sobre os temas que lhe convém, deixando os demais temas para o legislativo decidir.

Mas, como o legislativo prefere não decidir sobre os temas fraturantes, e muitos destes temas também não são abordados pelo executivo, cabe ao judiciário dar essa satisfação à população. A necessidade de uma decisão sobre os temas fraturantes ocorre pelo fato de a sociedade ser “viva”, ou seja, ela não é estática, ela se modifica, e o Estado, com sua legislação, deve modificar e regular as inteirações sociais na medida em que se modificam. Com o legislativo e o executivo inertes sobre os temas fraturantes, a sociedade recorre ao judiciário para solucionar seus impasses. Como o judiciário tem de dar uma resposta para a sociedade quando ele é acionado, ele se torna o poder a que a sociedade recorre para solucionar os problemas gerados pela não solução dos temas fraturantes pelo legislativo. Conseguindo, ao final da ação judicial, uma decisão do Estado-juiz que “solucionará” a questão. Isso gera um protagonismo judicial, mas esse protagonismo ocorre pela necessidade que a sociedade tem de adequar o Estado à realidade momentânea em que ele está inserido. Mesmo não sendo a forma “correta” de realizar essa adequação (a forma correta seria através do legislativo), é uma solução provisória uma vez que a sentença judicial soluciona somente o conflito inerente à ação judicial. O judiciário, além de ter a obrigatoriedade de decidir sobre as questões que a ele são levadas, não passa pelo crivo eleitoral. Por não passar por tal crivo, ele se sente mais à vontade para decidir os temas fraturantes. Mas, por não se vincular a eleições periódicas, o judiciário não é um reflexo do pensamento da sociedade na qual ele está inserido, por isso é perigosa a ampliação de seu poder. Ele é mais útil à sociedade e ao Estado como o defensor do direito das minorias nas questões em que a maioria impede que eles efetivem seus direitos. Lembrando que o judiciário não cria normas, ele utiliza as já existentes para solucionar o caso posto.

O judiciário surgiu como a instituição que incentivaria seus membros a intervir em favor da geração revolucionária quando líderes facciosos ameaçassem o que foi constitucionalmente conquistado pela população. “Quando políticos facciosos desrespeitam os dispositivos constitucionais, os juízes devem invalidar seus estatutos propostos e apresentá-los como eles realmente são: meros substitutos do

‘povo em si’.” (ACKERMAN, 2006, p. 266) Isso porque somente o povo pode modificar a Constituição e cabe aos juízes impedir que o Congresso proceda à alteração de forma unilateral. Essa possibilidade não significa que o poder judiciário seja superior ao poder legislativo. Simplesmente sugere que o poder popular é superior a ambos, por isso há um conflito entre as vontades do legislativo e do povo, quando o legislativo declara seus estatutos (vontade do legislativo) em discordância com o que prevê a Constituição (vontade da população), cabe aos juízes garantir a prevalência constitucional. (ACKERMAN, 2006, p. 266-267)

Ackerman (2006, p. 267) elucida que o judiciário é o “mais fraco” dos três poderes, o que impede que os juízes decidam em favor de apenas um grupo de interesse. Ele justifica essa afirmativa demonstrando que o poder judiciário não possui controle sobre a “espada ou sobre os cofres”, dependendo do auxílio do Executivo para a eficácia de seus julgamentos e do Legislativo para a confecção das leis. Por isso, seria impossível que o judiciário colocasse em risco a liberdade do povo, mas, sem ele, a liberdade correria perigo.

Mas, quando o judiciário é obrigado a não mais decidir, somente visualizando os preceitos constitucionais, sendo exigido que ele dê uma resposta à sociedade sobre um tema fraturante, o qual o legislativo recusou-se a regulamentar, o judiciário amplia seu poder. Ele fica incumbido de regular as questões não resolvidas pelo legislativo mesmo não sendo essa uma atribuição inicial do judiciário. Esse é um dos efeitos da crise de governabilidade, o problema dessa prática é que o judiciário não é o reflexo de toda a sociedade e não tem nele espaço para um debate amplo com a população e nem mesmo com as diversas linhas de pensamento sobre o assunto, criando uma solução impositiva e nem sempre satisfatória para a sociedade.

O ciclo vicioso gerado pela crise de governabilidade dificilmente é revertido, mas sua ampliação é facilmente notada. Sendo ele danoso para o Estado e, principalmente, para a democracia.

Essa atitude dos líderes políticos, de não decidirem sobre os temas fraturantes, certamente gera insatisfação com relação à política nominal por parte da população, criando uma tendência por transformações estruturais da política. Já ocorrem manifestações em favor de uma reforma no financiamento de campanha, para que haja limitações nos mandatos de representantes do congresso dentre outros. “No entanto, a maioria dos líderes políticos ainda não identificou a origem do

problema [...]” (ACKERMAN, 2008, p. 536) De certo, é a necessidade de o poder Legislativo voltar a seu protagonismo e regular os temas difíceis, parando de esperar que os outros poderes o façam. Deixando de ser o parlamento um fórum demagogo para voltar a ser um fórum de debate sobre as necessidades da sociedade. (ACKERMAN, 2008, p. 536)

Ackerman (2013, p. 16) diagnostica que, no Brasil, mesmo tendo recentemente emergido de uma ditadura civil-militar, há o quadro de uma crise de governabilidade. No quadro brasileiro, já se verifica o ciclo vicioso gerado por essa crise. Essa constatação demonstra a necessidade de um estudo sobre as estruturas da separação dos poderes no Estado brasileiro.

### 3.3 O culto à personalidade presidencial

Tanto no colapso constitucional quanto na crise de governabilidade, a personificação política é ponto problemático. A personificação da política faz com que os eleitores não reflitam de forma racional no momento em que escolhem seus representantes. Não refletem sobre a ideologia partidária, sobre as propostas, sobre a trajetória política do candidato nem sobre suas realizações, eles somente enxergam a tela pintada pelo político sobre ele mesmo. Tirando a discussão da esfera pública e passando para a privada, tendo uma análise maior e mais valorada sobre a vida privada do candidato que sobre sua vida pública.

A presidência, por ser composta por um único político, diferente do Congresso, que é composto por vários políticos, predispõe o sistema eleitoral à política da personalidade do político e principalmente à política de uma única personalidade. Todo ser humano que consegue uma posição de destaque tem suas fraquezas e seu lado escuro, mas algumas dessas sombras são superexpostas ao julgamento do público, chegando ao ponto de os populares quererem que seu mandato finde. Em um sistema parlamentar, o primeiro ministro tem de manter o apoio da maioria no parlamento, podendo ser substituído a qualquer momento. Com isso, quando o primeiro ministro perde parte de sua popularidade, logo é substituído. No presidencialismo, isso não ocorre, uma vez que o presidente é eleito por um mandato fixo, podendo fazer com que os cidadãos “percam” um precioso tempo discutindo particularidades da vida privada do presidente. Um caso que exemplifica esse problema é o do presidente Bill Clinton, que teve sua personalidade discutida durante um ano, fazendo com que os norte-americanos perdessem um ano de debates políticos. Se o modelo de governo fosse o parlamentarismo, Bill Clinton não teria durado um mês como primeiro ministro (ACKERMAN, 2013, p. 29-31). “Seguramente os norte-americanos tinham melhores coisas a fazer com o seu tempo que aturar um ano inteiro da conversação obsessiva dedicada aos pontos fracos peculiares de um único ser humano.” (ACKERMAN, 2013, p. 31)

Com a personificação da política, durante as campanhas eleitorais, o caráter de cada candidato se tornou tema central para o eleitorado<sup>36</sup>. Com isso, acusar o outro ou se defender de ataques pessoais tornou-se essencial para os atores

---

<sup>36</sup> “O peso da imagem pública dos candidatos nas escolhas eleitorais é mais evidente no eleitorado que não está nem mobilizado nem informado.” (FONTES, 2013, p. 16).

políticos. Normalmente, quando um candidato é “atacado” com algum tipo de acusação por outro candidato, sua resposta tende a ser um contra-ataque, tornando pública alguma faceta de seu adversário que pode desagradar seu eleitorado. “Isto é, a defesa é outro ataque, o que significa que o discurso político eleitoral é muitas vezes uma sequência de ataques pessoais em que se procura diminuir a credibilidade do(s) outro(s) e defender a sua.” (FONTES, 2013, p. 9) Essa prática está diminuindo os debates ideológicos e de propostas. No lugar de uma discussão racional e fundamentada sobre o próximo mandato, há um apelo à emoção dos eleitores, gerando um eleitorado que vota em um candidato fundamentando-se por seu afeto a ele, não por uma reflexão sobre as propostas e ideologia, menos ainda de seu partido.

A personalização da comunicação política é acompanhada pela dramatização da mesma. Assim, surgiu uma ‘política espetáculo’, na qual os políticos usam frequentemente símbolos, linguagem teatral, frases curtas, além de darem grande importância à sua imagem e de apelarem às emoções. (FONTES, 2013, p. 14-15)

A personificação política gera um sentimento no político eleito de que o povo o elegeu e que seu partido serviu simplesmente como um veículo de projeção da sua própria personalidade e ideologia (ACKERMAN, 2013, p. 31). Esse sentimento prejudica o sistema partidário por gerar a ideia de que os partidos não são importantes, enfraquecendo os partidos, impossibilitando que a ideologia partidária seja efetivada. Os políticos eleitos não se sentem vinculados às ideologias partidárias, podendo tomar decisões que são antagônicas ao que é defendido pelo partido. O que possibilita esse quadro é a personificação do político, por ser personificado, o político pode ser eleito mesmo se mudar de partido. Ou seja, por votarem na pessoa do político, os eleitores votarão nele mesmo se ele estiver em outro partido político, votando sem uma adequada reflexão sobre as propostas e a ideologia defendida pelo partido ao qual ele está filiado.

Uma autonomia diferenciada dos líderes em relação a outros atores de um partido político cria a figura da personificação partidária. O que gera uma mudança na atribuição de poder intrapartidário favorecendo o líder, tendo, como consequência, uma maior dependência dos resultados eleitorais (FONTES, 2013, p. 15). Enfraquecendo ainda mais o partido em face do líder, consequentemente

enfraquecendo a ideologia partidária, impossibilitando que o partido se torne um partido de princípios.

“[...] o presidencialismo moderno é essencialmente uma tentativa de conciliar a democracia com uma concepção carismática de autoridade. Na América Latina, [...], o *office* presidencial é visto como uma força ao mesmo tempo estabilizadora e desestabilizadora.” (LAMOUNIER, 1991, p. 20) Isso porque é esperado, na América Latina, que ao apelar diretamente às massas, os presidentes latino-americanos se desvinculem dos pleitos oligárquicos e clientelísticos que dificultam a modernização e prejudicam o funcionamento estatal. Espera-se simultaneamente que atuem como desestabilizadores construtivos, ou seja, que ajam como uma força capaz de impulsionar e reconstruir de forma criativa as estruturas já existentes. Esperando que o presidente eleito seja portador de uma força grande o suficiente para realizar grandes mudanças sociais em seu mandato, em face das oligarquias e do tradicionalismo conservador. “[...] essa expectativa messiânica facilmente leva presidentes eleitos a se sentirem imbuídos de uma legitimidade superior à do legislativo.” (LAMOUNIER, 1991, p. 20) Esse sentimento contribui para um colapso constitucional, pois, ao acreditar ter maior legitimidade que o legislativo, o presidente se frustra quando não consegue apoio para suas propostas, podendo, até mesmo por meio de um plebiscito extraconstitucional ou com o auxílio dos militares, destituir o parlamento. “E, realmente, se não fossem as expectativas plebiscitárias nele implícitas, o presidencialismo não teria a força que tem no Brasil e na América Latina de modo geral.” (LAMOUNIER, 1991, p. 20)

Essa expectativa, sobre o presidente eleito, torna-se um problema para ele. O problema é que em um Estado constitucional democrático, as expectativas plebiscitárias constituem apenas uma das formas de autoridade presidencial. Existe também uma gama enorme de interesses regionais, setoriais entre outros, que são representados por uma variedade de graus e maneiras pelo poder legislativo e pelos partidos políticos. Se uma campanha eleitoral tem um viés plebiscitário, organizar um governo que possibilite ao presidente governar de forma tranquila demanda outras questões. Podendo afirmar que a autoridade presidencial surge de fato através de um movimento complexo e, em certa medida, contraditório. Primeiro, passando por uma eleição plebiscitária, que resulta em uma individualização e na concentração do poder em uma só pessoa, para que, posteriormente, o presidente eleito faça uma adaptação de sua visão para o quadro político e institucional



despersonalizado. Durante a campanha eleitoral, é permitido ao candidato à presidência dizer qualquer coisa, mas, após o final das eleições, ou ele assume o papel de chefe de uma coalizão governamental, ou o sistema político se desequilibra. (LAMOUNIER, 1991, p. 20-21)

A personificação do poder na política moderna reduziu o senso de responsabilidade coletiva, transferindo toda responsabilidade para o político eleito, principalmente para os políticos eleitos para exercerem os cargos do poder executivo (presidente, governadores e prefeitos). Sem esse senso de responsabilidade coletiva, as mudanças necessárias ao Estado tornam-se impossíveis de serem executadas. (LINZ, 1991, p. 79) Bruce Ackerman (2006, p. 234) traz à tona a necessidade das “revoluções” para os políticos. Os políticos necessitam da possibilidade de revoluções, com seus temores e esperanças, as utilizando para conseguirem o clamor das massas. Os políticos utilizam com habilidade as possibilidades/necessidades de mudanças, colhendo melhores frutos hoje que outrora pela facilidade de difusão da informação atual. Sempre prometendo mudanças estruturais e posteriormente as postergando.

Essa possibilidade de utilizar as mudanças para conseguir o clamor da massa eleitoral só se realiza por ser a massa sujeita à sugestão mútua dos indivíduos e do prestígio do líder. A massa se mantém unida pela “libido”<sup>37</sup> que seus integrantes têm pelo líder. Nas massas, o sujeito se altera, agindo de forma irracional, isso por conta da libido, e é a partir dela que o político trabalha com a sugestão, que é a forma de comunicação nas massas (FREUD, 2013, p. 70). O eleitorado é transformado em uma massa possibilitando a personificação da política.

“É francamente embaraçoso para uma constituição requerer de cidadãos livres e iguais o depósito de tamanha confiança na integridade pessoal e nos ideais de um único ser humano.” (ACKERMAN, 2013, p. 35) Melhor seria se a constituição estimulasse os cidadãos a se engajarem em uma política de princípios, discutindo qual, dentre os partidos políticos existentes, melhor expressa seus ideais coletivos,

---

<sup>37</sup> “‘Libido’ é uma expressão tomada da teoria da afetividade. Chamamos assim a energia, considerada como grandeza quantitativa – ainda que por ora não seja mensurável –, daqueles impulsos que têm a ver com tudo o que podemos reunir na categoria ‘amor’. O núcleo do que chamamos de amor naturalmente é constituído por aquilo que de hábito é chamado como tal e por aquilo que cantam os poetas, o amor sexual com a meta da união sexual. Mas não separamos disso outras coisas que também tomam parte no termo ‘amor’; por um lado, o amor-próprio, e, por outro, o amor parental e o amor filial, a amizade e o amor universal ao próximo, e tampouco a dedicação a objetos concretos e a ideias abstratas.” (Cf. FREUD, 2013, P. 74).

trabalhando sempre para revisar e modificar esses ideais periodicamente. Se nenhum partido tiver o apoio da maioria no congresso, que sejam formuladas coalizões sensatas, se aliando aos partidos com ideologias mais próximas às suas. (ACKERMAN, 2013, p. 35)

A questão da personificação da política é um ponto importante em um mundo público dominado por meios de comunicação predispostos ao culto da personalidade. Essa predisposição se dá por serem mais televisivas as imagens dramáticas de líderes políticos do que as discussões sobre os princípios partidários. Até mesmo as disputas eleitorais do sistema parlamentarista acentuam cada vez mais essa prática. A diferença é que a estrutura parlamentarista incentiva a agir contra essa prática, enquanto que, no sistema presidencialista, ela é exaltada (ACKERMAN, 2013, p. 36).

Os efeitos da personificação da política são ampliados no Brasil em comparação a outros países. Isso ocorre pela estrutura eleitoral utilizada no país, que possibilita não só aos candidatos ao cargo executivo, mas, também, aos dos cargos do legislativo, personificarem seu voto. É possibilitado isso quando o eleitor não vota na pessoa somente do pretendente ao cargo executivo (prefeito, governador, presidente), mas, também, vota na pessoa do candidato ao cargo legislativo (vereador, deputado estadual, deputado federal e senador).

No Brasil, os partidos políticos disponibilizam ao eleitorado uma lista de candidatos ao cargo legislativo (vereador, deputado estadual e deputado federal, a eleição para o senado cada partido ou coligação partidária pode apresentar somente um nome a ser votado com seus suplentes), e os eleitores podem votar no partido (voto de legenda) ou diretamente no candidato. Os votos no partido são utilizados para que o partido ou coligação atinjam o coeficiente partidário<sup>38</sup>, já quando o eleitor vota diretamente no candidato de sua preferência, seu voto tem duas finalidades, a primeira de possibilitar ao partido ou coalizão atingir o coeficiente partidário para eleger seus candidatos, e a segunda de decidir a ordem da lista de candidatos do partido ou coligação (lista aberta). É baseado nessa ordem da lista que o político é eleito, ou seja, se um partido ou coligação conseguiu ter direito a três cadeiras na Câmara dos Deputados Federais, os três mais votados terão direito a essas vagas.

---

<sup>38</sup> Coeficiente partidário basicamente é a quantidade de votos necessários para que o partido tenha direito a uma “cadeira” no parlamento (Câmara Municipal, Assembleia Legislativa Estadual ou Câmara dos Deputados Federais).

Nos Estados Unidos da América, a estrutura eleitoral é diferente, os partidos apresentam uma lista de candidatos com a ordem dos candidatos previamente decidida (lista fechada). Com isso, o eleitor não vota diretamente no candidato ao cargo do legislativo, ele vota no partido, posteriormente, verificam-se quantas vagas do legislativo o partido conseguiu ocupar, seguindo sua lista para tanto, ou seja, se o partido conquistou o direito a três cadeiras no parlamento, os três primeiros da lista serão os eleitos.

A estrutura eleitoral brasileira aparentemente é mais democrática por possibilitar ao cidadão decidir a ordem da lista partidária. Mas, ao possibilitar que isso ocorra, possibilita-se, também, uma maior personificação política, com os candidatos recebendo votos diretos, enfraquecendo os partidos e suas ideologias, possibilitando uma personificação partidária. Impedindo que os partidos se tornem partidos de princípios. Para que haja uma democracia consolidada, são necessários partidos políticos fortes, mas, com tamanha dependência dos líderes partidários, os partidos se enfraquecem a tal ponto que se possibilita aos políticos acreditarem que eles não necessitam do partido, mas o partido é que necessita deles, uma vez que, se ele trocar de partido, continuará se elegendo por não haver, por parte do eleitorado, uma reflexão sobre a ideologia partidária à qual o candidato está filiado.

## **4 – SISTEMA POLÍTICO E SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: UMA RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO**

As reflexões trazidas ao trabalho até este momento foram feitas sem se observar o funcionamento da estrutura do Estado brasileiro. Neste momento, há a necessidade de nos voltarmos para tal realidade, analisando o que ocorre no país. Inicialmente, identificaremos os momentos de perigo para a democracia, quais sejam o colapso constitucional e a crise de governabilidade, para, posteriormente, verificar a possibilidade de que ocorram novamente.

Iniciando pelo colapso constitucional, já vimos, anteriormente, que ocorreu no governo João Goulart e culminou na ditadura militar. A possibilidade de um colapso constitucional de tamanha proporção atualmente no Brasil é praticamente inexistente, isso porque a estrutura estatal brasileira se precaveu contra tal problema. Com a atual estrutura estatal, a estrutura partidária e, principalmente, a forma como os administradores públicos trabalham, esse tipo de colapso é praticamente impossibilitado de ocorrer.

Já sobre a crise de governabilidade, não é tão fácil identificar se há ou não a possibilidade de ocorrer. Inicialmente, é melhor tomar como premissa que ela pode ocorrer a qualquer momento. Luiz Werneck Vianna (2006, p. 22-23) identificou o período do presidente Fernando Collor de Mello como um governo com profunda crise de governabilidade. A crise no governo Collor culminou no *impeachment* presidencial. Mas, mais que isso, ele gerou uma nova forma de governar que será estudada em seguida. Figueiredo e Limongi (1999, 2008) elucidam que os estudiosos seguidores do pensamento de Juan Linz vislumbram a possibilidade e, até mesmo, a existência de uma crise de governabilidade sistêmica no Brasil, mas eles colocaram à prova tal teoria fazendo um estudo aprofundado na relação entre o legislativo e o executivo. Uma das conclusões de seus estudos é que, no Brasil, não há uma crise sistêmica, isso porque o sistema político brasileiro trabalha no sistema de coalizão. Coincidentemente o único presidente desde a redemocratização que não tinha uma coalizão que lhe garantia a maioria no congresso foi o presidente Collor. Isso não significa que há a necessidade de uma coalizão que garanta a maioria congressual para que o presidente eleito possa exercer seu mandato até o

final. Mas, desde Collor, todos os presidentes sempre procuraram obter a maioria no congresso.

Sergio Henrique Hudson de Abranches (1988) foi o primeiro estudioso a identificar a existência do presidencialismo de coalizão. Ele identificou que a prática de tal forma de governo é historicamente encontrada no Brasil, a pluralidade existente no país propicia tal efeito. A pluralidade brasileira gera consequentemente a pluralidade partidária, sendo difícil que haja um partido que conquiste a maioria congressual e mantenha sua unidade partidária. Impossibilitando desta forma o modelo bipartidário.

Sobre o culto à personalidade do político, pode ser identificado como um problema. Podendo ser considerado algo tão prejudicial ao Estado que deveria ser combatido. Uma das formas de combater tal “problema” seria acabar com o voto personificado em que ele pode ser extinto, como, por exemplo, nas eleições para Deputado. Atualmente, no sistema eleitoral brasileiro, a escolha do Deputado é feita através do voto em lista aberta, ou seja, o eleitor tem a possibilidade de escolher se votará em um partido (voto de legenda) ou em um candidato (dentro os indicados pelo partido) que mais lhe agrada. Ao contabilizar os votos, os partidos saberão quantos deputados conseguiram eleger, sendo eleitos os que mais conquistaram votos dentro da legenda. Para evitar o voto personificado, há a possibilidade de que as eleições sejam feitas através do sistema de lista fechada, onde o eleitor pode votar somente no partido. Partido esse que já disponibilizara previamente a sua lista de candidatos em ordem de preferência.

O problema, neste caso, é que, na forma eleitoral em lista aberta, a liberdade democrática do eleitor já é mínima uma vez que é o partido que disponibiliza uma lista na qual o eleitor deve escolher seu candidato (como explicado anteriormente). Mas, na lista fechada, além de ter o impedimento de escolher outro que não os que estão constantes na lista, o eleitor não pode escolher nem mesmo dentre os que ali estão, sendo ainda menos democrático. Quando é utilizada a lista aberta, há uma maior possibilidade de renovação do congresso uma vez que dificilmente um deputado eleito ficaria em uma posição desfavorável para sua reeleição no sistema de lista fechada. Os estudiosos políticos, como Ackerman e Linz, vislumbram que, no Brasil, haveria uma crise de governabilidade sistêmica por serem os partidos políticos fracos e pouco coesos, principalmente, por conta do voto personalizado, que, segundo esta linha de pensamento, geraria uma predominância

do individualismo, com isso, os políticos eleitos atuariam visando somente sua reeleição, trabalhando para efetivar os interesses de seu eleitorado, sem dar a devida atenção às indicações partidárias, atuando de forma autônoma. Com esse tipo de atuação, a democracia brasileira se encontraria no ciclo vicioso da crise de governabilidade, sendo exigido que o governo negocie individualmente com cada parlamentar, transformando o ato de governar em uma tarefa árdua. Com estes problemas, a democracia brasileira não teria a possibilidade de se consolidar.

Após essas pinceladas sobre a estrutura do Estado brasileiro, haverá um esforço para analisar e desvendar cada peculiaridade de tais pensamentos, iniciando com o pensamento sobre o presidencialismo de coalizão.

#### 4.1 – O modelo brasileiro: presidencialismo de coalizão

A relação entre o Executivo e o Legislativo tem sido historicamente considerada crítica para a estabilidade democrática brasileira. O problema sempre suscitado é que, no Legislativo, há uma fragmentação de forças políticas representadas no Congresso, e, ao Executivo, é imposta uma agenda inflacionada de problemas e demandas existentes no país. A pluralidade social, regional e cultural existente no Brasil gera tanto a pluralidade do Congresso quanto a extensa agenda Presidencial. (ABRANCHES, 1988, p. 8).

Historicamente, o sistema político brasileiro tende ao fracionamento de forças no Congresso, com múltiplas concepções ideológicas e partidárias. O determinante básico desta inclinação ao fracionamento partidário/ideológico é a pluralidade social, regional e cultural existente no país. Um sistema representativo necessita de se ajustar aos graus de heterogeneidade existentes na sociedade que ele representa para que consiga obter legitimidade. Com esse ajuste, o sistema deixa de correr o risco de deslegitimação, que seriam altos se deixasse segmentos sociais significativos sem a representação adequada. (ABRANCHES, 1988, p. 12)

A fragmentação social, cultural e regional existente no Brasil propicia a fragmentação partidário-eleitoral. Sendo a fragmentação partidário-eleitoral que impossibilita, neste sistema, um governo sustentado por um partido majoritário, sendo necessário que se formalizem coalizões ancoradas nas diferenciações sócio-culturais, criando um quadro de maior legitimação do governo eleito. Abranches (1988, p. 20-21) vislumbra a correlação entre o pluralismo existente no país com a necessidade de coalizões e declara que: “Essa correlação entre fragmentação partidária, diversidade social e maior probabilidade de grandes coalizões beira o truísmo.” Em sociedades com maior nível de divisão e de conflitos é que se faz necessária a formação de alianças política, consequentemente, exigindo também uma maior capacidade de negociação para que, assim, seja garantida a governança e a estabilidade institucional.

Abranches (1988, p. 21) verifica que, em muitas análises sobre o caso brasileiro, os pesquisadores chegam à conclusão de que o problema institucional do Estado deriva exclusivamente do sistema de representação adotado no país e das fragilidades dos partidos políticos. Mas o estudioso acredita que o que fica claro é que os problemas derivam mais da incapacidade da elite do país em compatibilizar o

formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual da ordem social existente no Brasil. Sendo o problema maior a dificuldade de ser reconhecida a pluralidade existente no país, do que uma fragilidade partidária. Para o autor:

A unidade linguística, a hegemonia do catolicismo e a recusa ideológica em reconhecer nossas diversidades e desigualdades raciais têm obscurecido o fato de que a sociedade brasileira é plural, movida por clivagens subjacentes pronunciadas e que não se resumem apenas à dimensão das classes sociais; têm importantes componentes sócio-culturais e regionais. (ABRANCHES, 1988, p. 21).

As regras da representação e do sistema partidário refletem a pluralidade existente na sociedade brasileira a respeitando, não tentando regular de forma a simplificar a pluralidade ou visando à homogeneização, ao contrário visa a respeitá-la e a garantir a participação de todos, respeitando a heterogeneidade social. As sociedades que necessitam de recorrer a grandes coalizões, como no caso brasileiro, representam importantes variações institucionais (heterogeneidade). O que demonstra que as regras institucionais existentes no Brasil adaptam-se à sua realidade social, garantindo a representatividade e a estabilidade da ordem política. (ABRANCHES, 1988, p. 21)

Dentre os países que seguem o modelo norte-americano de governo, o Brasil é o único país em que existe a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial' aliados a uma organização do Executivo com base em grandes coalizões. Para essa peculiaridade existente no Brasil, Abranches concedeu o nome de "presidencialismo de Coalizão". Ou seja, o presidencialismo de coalizão é uma realidade existente exclusivamente no Brasil. (ABRANCHES, 1988, p. 21-22)

Basicamente no presidencialismo de coalizão "[...] o presidente constrói base de apoio concedendo postos ministeriais a membros dos partidos com representação no Congresso, e estes, em troca, fornecem os votos necessários para aprovar sua agenda no Legislativo" (SANTOS, 2007, p. 225). Santos (2007, p. 225) ao estudar os governos dos países da América do Sul identificou que alguns países, como Bolívia, Chile, Colômbia e Uruguai também tiveram, em algum momento de sua história, governos de coalizão com vistas a atingirem a maioria no Congresso.

As coalizões formadas no Brasil não têm como objetivo somente a conquista da maioria pelo governo. As Coalizões seguem duas diretrizes, uma que é a



partidária e outra, a regional (estadual). Explicando a existência de grandes coalizões por não ser levada em consideração no cálculo relativo à composição da base de sustentação política do governo, não somente a questão partidário-parlamentar, mas, também, a regional. Adicionando ao cálculo ainda os efeitos políticos gerados pela tradição constitucional brasileira, qual seja a de extensas constituições, que extravasam o campo dos direitos fundamentais, incorporando também privilégios e prerrogativas particulares. Mas, no eixo partidário-parlamentar, é necessário que o governo controle ao menos a maioria qualificada, o que lhe permitiria bloquear ou promover mudanças constitucionais. (ABRANCHES, 1988, p. 22)

O alto fracionamento governamental e uma grande coalizão concentrada podem representar um maior grau de liberdade para manobras internas, por parte da presidência, que tem a possibilidade de manipular as posições e os interesses dos vários parceiros da aliança, usando os interesses divergentes de seus aliados para tanto. Ao mesmo tempo em que o partido do governo não detenha a maioria dos parlamentares, o presidente torna-se, em parte, prisioneiro de múltiplos compromissos partidários e regionais. Por necessitar da maioria parlamentar, a autoridade do presidente pode ser contrastada por lideranças de outros partidos e por lideranças regionais, que exigem uma atenção especial para seus interesses. Essa é a dinâmica do duplo eixo das coalizões nacionais. Mas há a possibilidade da efetivação de uma coalizão concentrada, que, por sua vez, confere ao presidente uma maior autonomia em relação aos parceiros menores da aliança ao passo que o obriga a se manter mais próximo de seu partido. Se o partido majoritário é heterogêneo, interna e regionalmente, o efeito é o mesmo: lideranças regionais e facções intrapartidárias confrontam a autoridade presidencial. Mas, neste caso, o risco é de haver um rompimento do partido com a presidência, deixando-a somente com o bloco de partidos minoritários da aliança. (ABRANCHES, 1988, p. 26)

Em estruturas político/sociais homogêneas, é enfatizada a formação de coalizões que minimize o número de parceiros e maximize as proximidades ideológicas entre eles. Mas, em uma estrutura político/social com maior heterogeneidade e conflitos (como no caso brasileiro), esta estrutura não é suficiente. Neste caso, o mais provável é a existência de uma grande coalizão, incluindo um grande número de partidos admitindo maior diversidade ideológica. Essa realidade de múltiplas ideologias gera uma maior probabilidade de

instabilidade da coalizão além de tornar mais complexas as negociações entre os aliados. Sociedades heterogêneas, ou seja, sociedades em que há um contexto de elevada divisão econômica, social e política, têm, como característica, a presença de forças centrífugas que estimulam a fragmentação e a polarização. Sendo necessários, para a solução dos conflitos e formação de um 'consenso parcial', mecanismos e procedimentos institucionais complementares ao arcabouço representativo da liberal-democracia. (ABRANCHES, 1988, p. 27).

A formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição de governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação. (ABRANCHES, 1988, p. 27-28)

O momento crítico da aliança é o de passagem da constituição do governo para a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, sendo, neste momento, determinadas as condições fundamentais para a continuidade da aliança. A formação governamental, a elaboração de seu programa de ação e do calendário negociado de eventos impactam diretamente a estabilidade futura da coalizão, sendo necessária perícia para negociar essas questões. Em uma estrutura multipartidária, o sucesso das negociações de um acordo que explicita e potencialize os pontos de consenso é fator decisivo para capacitar o sistema político a atender ou conter legitimamente demandas políticas, sociais e econômicas divergentes possibilitando a formulação de um programa de governo coerente e efetivo. O acordo final tem de especificar tanto a substância quanto os calendários das medidas tomadas durante o governo. A definição quanto à substância e ao calendário das medidas possibilita que seja estabelecida uma base concreta de compromissos, "[...] alicerçada na seleção encadeada de medidas, que evita, ao mesmo tempo, a sobrecarga inicial de reivindicações contraditórias e a frustração precoce dos principais setores que compõem a coalizão" (ABRANCHES, 1988, p. 28). A observância de tal acordo, mesmo que necessite de ajustes em decorrência das circunstâncias, constitui um dos requisitos essenciais para a legitimidade e continuidade da coalizão. (ABRANCHES, 1988, p. 28)

O momento de firmar o acordo quanto às medidas que serão tomadas pelo governo é caracterizado como um processo de negociação e conflito, em que os partidos políticos da coalizão se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e para influenciar no momento das decisões finais. As manobras partidárias destinam-se não somente a influenciar os outros partidos da coalizão, mas visa, principalmente, a persuadir suas próprias bases, seus parlamentares e militantes dos benefícios de compor a coalizão. Por haver a necessidade de os partidários vislumbrarem os benefícios da coalizão, torna-se importante aderir a princípios mínimos para orientação de políticas ou diretrizes programáticas, havendo uma importância ímpar por possibilitar a redução das divergências intrapartidárias, e possibilita o engajamento do conjunto dos partidos na realização de objetivos amplamente partilhados. Já do ponto de vista da negociação com os outros partidos, procura-se enfatizar os princípios compatíveis e complementares, contornando os que sejam divergentes. (ABRANCHES, 1988, p. 28).

“O maior risco ao desempenho da coalizão está no quadro institucional do Estado para decidir, negociar e implementar políticas” (ABRANCHES, 1988, p. 29). Isso, por haver um grau potencial de conflito muito alto, decorrente das diversas ideologias existentes nos partidos da aliança, faz com que se retire do programa mínimo, ou do compromisso básico da aliança, as questões divergentes dentre os aliados, deixando-as para serem decididas em momento posterior. Essa atitude de “deixar para depois”, quando é necessário decidir sobre os temas fraturantes entre os partidos da aliança, viabiliza o pacto político de constituição do governo, mas sobrecarrega a pauta de decisões propriamente dita na etapa de governo, com vários temas conflitivos e não negociados. Para que não haja bloqueios no processo decisório, é indispensável a construção institucional que viabilize acordos setoriais, à medida que os conflitos surjam, evitando a desestabilização futura da coalizão. (ABRANCHES, 1988, p. 29)

Não é demais insistir que, no limite, o futuro das coalizões depende de sua capacidade de formular e implementar políticas substantivas. Uma coalizão pode formar-se com base em amplo consenso político e ser liquidada pela divergência quanto a princípios e orientações de política econômica e social corrente. Esta pode produzir seu progressivo fracionamento e dificultar, sistematicamente, a formulação e implementação de ações governamentais imprescindíveis, a administração de programas e a alocação de recursos. Mais que isto, pode comprometer irremediavelmente o relacionamento com as bases majoritárias de sustentação do governo, estimulando a polarização e a radicalização. (ABRANCHES, 1988, p. 29)

O destino da coalizão depende da habilidade do governo em evitar que as divisões internas da aliança determinem a ruptura da mesma. Para tanto, se faz necessário uma maestria no momento de negociar com os partidos que compõem a coalizão.

#### 4.1.1 – Presidencialismo de coalizão: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil

Figueiredo e Limongi (1999, p. 8; 2002, p. 303-304; 2008, p. 11), ao estudarem a relação entre o Executivo e o Legislativo, identificaram que os estudiosos brasileiros sobre o tema incorporaram a literatura norte-americana no momento de suas análises. Adotando de forma generalizada que a premissa dos políticos é garantir sua reeleição buscando, para tanto, constituir vínculos pessoais com seus eleitores. Eles identificam que a base de apoio para tal pensamento foi formulada através de uma análise institucional, que gerou a expectativa de que o sistema político brasileiro funcionaria de maneira similar ao sistema norte-americano, ou seja, que “[...] a forma de governo e as leis eleitorais gerariam os mesmos incentivos para que os políticos estruturassem suas carreiras privilegiando laços pessoais, e, não, os partidários, com seus eleitores” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002, p. 304). Sendo que, se a ‘conexão eleitoral’ for idêntica à estadunidense, as políticas públicas ‘patrocinadas’ pelos políticos também deveriam ter efeitos similares. A política orçamentária é usualmente considerada como a principal via utilizada para promover os interesses eleitorais dos parlamentares, sendo mais importante do que as políticas aprovadas por meio de legislação ordinária. Sendo a Comissão de Orçamento vista como o principal momento de barganha política no Congresso. “A tese de que as emendas parlamentares são cruciais em um sistema de trocas de apoio entre o Executivo e os parlamentares interessados em políticas distributivas como forma de garantir sua reeleição passa a fazer parte do senso comum [...]” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008, p. 11), esta tese torna-se parte do senso comum por conta da ênfase dada pelos analistas políticos, sejam eles jornalistas ou acadêmicos.

Este argumento se fundamenta, principalmente, pela possibilidade da participação dos legisladores no processo de elaboração do orçamento. Sendo vista como uma posição privilegiada para que os políticos moldem as políticas públicas com o objetivo de atender às demandas particulares de seus eleitores. Considerando as emendas parlamentares ao orçamento como equivalente funcional das comissões norte-americanas, ou seja, como um instrumento utilizado pelos parlamentares para atender os interesses especiais de seus eleitores, fazendo isso na expectativa de se beneficiarem eleitoralmente com o aumento na sua votação.

Esta interpretação do processo orçamentário parte de uma visão mais ampla da relação entre o Executivo e o Legislativo. Qual seja, uma relação em que o processo orçamentário faz parte de uma espécie de barganha entre o Executivo, carente de apoio no Congresso, e os parlamentares, que desejam orientar as políticas públicas com a finalidade de atender os interesses particulares e imediatos de sua clientela eleitoral. Nesta forma de interpretar, o Executivo teria de barganhar com cada parlamentar a cada nova medida que introduz. Ou seja, para obter votos no Parlamento, o presidente teria de atender às necessidades eleitorais dos parlamentares, liberando recursos previstos pelas emendas. Podendo ser observada uma correlação entre os votos dados ao Executivo em apoio a sua agenda e a liberação de recursos orçamentários. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002, p. 304)

Figueiredo e Limongi (2002, p. 307), ao se depararem com essa tese, não a aceitaram como verdade absoluta, a questionaram e se colocaram a analisar sua veracidade, principalmente, no que diz respeito às consequências da adoção do voto proporcional de lista aberta. Esta tese enxerga os políticos brasileiros com estratégias similares às dos políticos norte-americanos, isto é, que eles procuram construir laços pessoais com seus eleitores por meio de provisão de bens tangíveis e localizados, que trariam alto retorno eleitoral. Segundo a interpretação majoritária, a utilização da lista aberta enfraqueceria os partidos políticos ao subtrair das lideranças os meios que poderiam ser empregados para punir o comportamento individual antipartidário dos políticos.

Limongi (2007, p. 239) mostra que o mantra repetido por muitos estudiosos políticos era que, para a consolidação da democracia, havia a necessidade de partidos fortes sendo estes inviáveis sob um presidencialismo com representação proporcional eleito utilizando a lista aberta. Diziam eles que a insistência nesta fórmula levaria a frequentes crises de governabilidade. Não havendo entre eles um consenso sobre a melhor fórmula a ser implantada no país, o consenso é apenas de que o presidencialismo não seria viável, sendo melhor, por exemplo, o parlamentarismo puro ou o semipresidencialismo, havendo a convicção de que mudar é vital. Sendo qualquer modelo melhor que o adotado pela Constituição. Essa visão utiliza vários argumentos e razões para se sustentar. Mas, um exame mais aprofundado sobre as condições apontadas, revela que elas se sustentam somente se a estrutura Estatal impossibilitar que o presidente seja apoiado por uma coalizão partidária no Congresso. Simplificando:

“[...] se presidentes, à maneira dos primeiros-ministros em governo parlamentaristas multipartidários, puderem contar com o apoio de uma maioria formada a partir de uma coalizão de partidos, [...], não há razão para supor que a separação de poderes leve, necessariamente, a conflitos insuperáveis entre o Executivo e o Legislativo.” (LIMONGI, 2007, p. 239)

Os estudiosos refutados por Limongi (2007, p. 239) partem da premissa de que o regime presidencialista é baseado no princípio da separação dos poderes, e, por isso, o Executivo e o Legislativo devem concordar para que alterações no *status quo* legislativo venham a ocorrer. Não havendo garantia de que a maioria legislativa esteja em acordo com o governo, nem mesmo existindo incentivos no próprio sistema para que haja uma cooperação entre os poderes. Isso se deve fundamentalmente ao fato de os mandatos serem obtidos e mantidos de forma independentes. Chegando à conclusão de que o presidencialismo tende a gerar conflitos insolúveis entre os poderes. Na perspectiva destes estudiosos, “[a] separação de poderes é igualada, assim, a conflitos entre poderes com vontades e pretensões políticas diversas, conflito este que não pode ser arbitrado por nenhum fórum legítimo” (LIMONGI, 2007, p. 239). Sendo que estes dois poderes são originados pela vontade do povo não sendo submetidos a nenhum outro poder. Para eles, somente os presidentes que tivessem a maioria das cadeiras no Congresso pertencentes a seu partido não fracassariam com a paralização decisória.

Limongi (2007, p. 253) conclui, baseando-se em pesquisas empíricas sobre o sistema presidencialista brasileiro, que a tese de que o país multipartidário, presidencialista, e que utiliza votação de lista aberta viveria imerso em uma permanente ‘crise de governabilidade’ não condiz com a verdade. Isso porque, no Brasil, existe a figura do presidencialismo de coalizão, em que o governo é composto por uma coalizão de partidos que garante a maioria Congressual. Antes de a agenda ser apresentada, ela é discutida entre os partidos da coalizão, que chegam a um acordo para que, quando ela for proposta no Congresso, a maioria já esteja garantida em favor do governo. Por esse motivo, a ‘crise de governabilidade’ não é frequente no país. “O Executivo brasileiro está longe estar paralisado. É descabido insistir na tese da ‘crise de governabilidade’ após o governo ter se mostrado capaz de aprovar tantas Emendas Constitucionais” (LIMONGI, 2007, p. 255).

A verificação empírica, promovida por Figueiredo e Limongi, mostra que a tese de que o voto em lista aberta enfraquece o partido e a identificação partidária, por criar uma espécie de clientelismo, não é verdadeira, isso porque “quando perguntada a respeito dos critérios utilizados para decidir sobre o destino do seu voto, a esmagadora maioria dos eleitores afirmam pautar suas decisões com base nas qualidades pessoais dos candidatos, independentemente dos partidos a que estejam filiados” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002, p. 310). Mas essa não observação sobre o partido do candidato não preocupa Figueiredo e Limongi, isso porque, ao continuar suas pesquisas, eles concluíram que as preferências pessoais dos políticos é fator decisivo no momento de sua filiação partidária. Sendo assim, os atributos pessoais e partidários estão associados à percepção dos eleitores, não existindo a dicotomia entre o voto pessoal e o partidário. O índice de eleitores que não recordam em quem votaram nas eleições proporcionais anteriores é alto, o que lança a dúvida sobre os vínculos que uniriam os eleitores a seus representantes. Se esse vínculo fosse pessoal e forte, a taxa de recordação seria alta. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002, p. 310 - 311)

A adaptação do pensamento norte-americano à realidade brasileira encontra outro problema quando é verificada a taxa de reeleição. As taxas de reeleição são distintas nos dois países. No Brasil, a taxa média, elucidam Figueiredo e Limongi (2002, 311-312), é baixa, sendo de apenas 43,9%, ao contrário das taxas norte-americanas, que são altas. Mostrando que o mandato não garante a reeleição, não trazendo a segurança eleitoral que seria uma consequência do voto pessoal. Há deputados que, mesmo recebendo mais votos que na eleição anterior, na qual foram eleitos, não conseguem se reeleger, ocorre isso em 15% dos casos. O que demonstra a importância do partido para a eleição do candidato. Esses números demonstram que os deputados não conseguem neutralizar as incertezas do mercado eleitoral.

A possibilidade de utilizar as emendas orçamentárias com propósitos eleitorais, por parte dos parlamentares, tem de ser, no mínimo, atenuada. Isso ocorre pelo fato de que os dispositivos constitucionais e legais garantem a primazia do Executivo<sup>39</sup> quanto à questão orçamentária, preservando sua proposta inicial, e

---

<sup>39</sup> O Executivo tem uma grande influência no Legislativo, chegando ao ponto de ter mais leis de iniciativa própria aprovadas pelo Legislativo que o próprio Legislativo. Sobre isso, Amorim Neto e Santos (2003, p. 92) elucidam que: “Em primeiro lugar, sabe-se que o Poder Legislativo é muito



por normas congressuais neutralizarem a participação parlamentar individual. Um exemplo é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que o Executivo tem de encaminhar para o Legislativo apreciar, mas, se não for apreciada no ano fiscal, o Executivo fica autorizado a gastar 1/12 por mês do valor proposto na lei. Outro ponto chave é que a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem um caráter autorizativo e não mandatário, ou seja, ela autoriza os gastos e não os impõe. Com isso, mesmo se houver uma emenda parlamentar individual no orçamento final, não necessariamente, ela seria executada. Sendo mais fácil um partido impor uma emenda do que um parlamentar individualmente, pois seria inviável a presidência ter de negociar com cada parlamentar individualmente para conseguir apoio no Congresso. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002, p. 312 – 315)

No Brasil, o governo mantém o processo de elaboração do orçamento sob rígido controle. Normas e procedimentos institucionais garantem ao Executivo que suas propostas não correm o risco de ser desfiguradas pelos congressistas. O presidente não apenas pode vetar as mudanças indesejadas impostas pelos parlamentares ao projeto original, como tem à sua disposição uma gama de instrumentos institucionais e vantagens informacionais que lhe permitem guiar a tramitação orçamentária pelo Congresso. Há normas que resguardam o governo, impossibilitando que os parlamentares emendem as partes mais importantes do orçamento, lhes permitindo propor emendas somente em uma pequena parcela do pacote de despesas orçadas. (PEREIRA e MUELLER, 2002, p. 294)

As análises sobre o sistema político brasileiro tendem a superestimar a importância das regras eleitorais e dos incentivos que o concentrariam ao individualismo e à fragmentação partidária. Análises sobre a política brasileira que se rendem a esta tendência fazem parecer que há um quadro de personificação política, chegando ao clientelismo político. O que se mostra uma inverdade uma vez que o meio pelo qual se justifica esse clientelismo é a possibilidade de os parlamentares criarem emendas orçamentárias em prol dos interesses de seus eleitores. O orçamento é peça autorizativa, e, por isso, não é por que um

---

menos ativo do que o Executivo. [...], entre 1989 e 1998, apenas 14% das leis aprovadas foram de autoria de deputados e senadores ou de comissões parlamentares. É interessante notar que, entre 1946 e 1964, a produção legislativa do Congresso chegou a 57% do total [...], isto se deve ao fato de que a Constituição de 1988 conferiu ao chefe do Executivo prerrogativas legislativas mais extensas do que a finada Carta de 1946, dando ao presidente, hoje, um férreo controle sobre a agenda legislativa do país. Destacam-se, entre as atuais prerrogativas legislativas do Executivo, o poder de editar medidas provisórias e a capacidade de requerer urgência para seus projetos de lei.”

parlamentar logrou êxito em emendá-lo, que sua emenda será executada. A taxa de reeleição demonstra que tal clientelismo inexistente, pois, se existisse, ela seria mais alta. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008, p. 48)

Figueiredo e Limongi (2008), ao estudarem a questão orçamentária e o apoio parlamentar ao Executivo, vislumbraram que o apoio não ocorre de forma individualizada. As execuções das emendas parlamentares também não ocorrem de forma individualizada. Na realidade, tanto o apoio parlamentar quanto a execução das emendas parlamentares ocorrem de forma partidária. Eles chegaram a verificar que algumas emendas parlamentares eram executadas mesmo sem que o parlamentar estivesse no Congresso. O que é levado em consideração é a questão partidária, em que a base governamental é privilegiada. Ou seja, os partidos pertencentes à coalizão governamental têm prioridade na execução das emendas e, por fazerem parte do governo, apoiam suas propostas. O governo não negocia individualmente com cada parlamentar, mas, sim, com os partidos.

Logo, é impossível sustentar que estejamos diante de trocas individuais celebradas ao largo e de forma independente de negociações partidárias. Os membros dos partidos que formam a base do governo são favorecidos no momento da liquidação das emendas individuais e votam em favor das medidas defendidas pelo Executivo por uma razão comum, porque são membros do governo. O perfil partidário fica mais evidente no caso das votações nominais do que na execução de emendas. O fato é que não há como afirmar que o Executivo liquida as emendas individuais como retribuição ao comportamento do parlamentar. Da mesma forma, os parlamentares não apoiam o governo apenas quando são recompensados com verbas para suas emendas. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008, p. 148)

A execução das emendas orçamentárias não é utilizada como moeda de troca do Executivo para com os parlamentares, em que o Executivo executaria as emendas individuais dos parlamentares em troca do voto deles em favor da agenda do governo. Nem todos os parlamentares participam da elaboração do orçamento, mas, mesmo os que não participam de sua elaboração, votam em favor da agenda do governo, isto mostra que as emendas não são utilizadas como moeda de troca individual. As emendas individuais fazem parte de um pacote mais amplo dos acordos partidários, que selam a participação dos partidos na coalizão de sustentação do governo. Isto é, os parlamentares filiados a partidos de base do governo votam favoráveis à agenda governamental por fazerem parte do governo e,

não, por vislumbrarem verbas do Executivo via emenda orçamentária para criar um clientelismo eleitoral. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2009, p. 148 – 150)

Limongi (2007, p. 254 - 256) mostra que, mesmo sendo propagado por muitos estudiosos que os partidos políticos no Brasil não são coesos e nem mesmo tem força para conter seus políticos eleitos, as “análises feitas com as mais diversas metodologias e seleção de casos revelam o mesmo cenário: partidos são coesos” (LIMONGI, 2007, p. 254). Ou seja, os parlamentares dos partidos seguem as orientações partidárias na maioria das vezes, mostrando que os partidos não são tão fracos como aparentam e são coesos em seus atos. De forma resumida Limongi (2007, p. 256) diz que:

O presidencialismo de coalizão, [...], não é assim tão especial. O sistema político brasileiro produz decisões de acordo com a mesma lógica que rege os demais sistemas políticos. O Executivo tem a prerrogativa da proposição, e suas iniciativas são aprovadas se apoiadas pela maioria. O presidente não pode ir contra a vontade do Congresso. Por isso, precisa formar uma coalizão legislativa que lhe garanta a maioria necessária. Como lhe cabe se movimentar primeiro, o Executivo pode explorar ao máximo as vantagens estratégicas que tal prerrogativa lhe confere. Sobretudo, o Presidente pode usar o seu poder de agenda para formar e manter unida a sua base de apoio.

Figueiredo e Limongi (1999, p. 20), em suas análises empíricas, não encontraram indisciplina partidária nem um Congresso que agisse como um ‘veto play’ institucional. Ao contrário, eles encontraram, uma preponderância do Executivo sobre o Congresso, que se dispõe a cooperar e votar de maneira disciplinada. Seus estudos demonstram que, em média, 89,4% do plenário vota como orienta o partido, taxa suficiente para prever o resultado do plenário em 93,7% das votações nominais<sup>40</sup>.

Esse alto índice de disciplina partidária encontrada no sistema político brasileiro, mesmo quando a literatura especializada nos faz supor que ela seria inexistente, ocorre pelo fato de que a literatura tende a desconsiderar a distribuição

---

<sup>40</sup> “Do ponto de vista empírico, demonstramos que há disciplina partidária na Câmara dos Deputados. Para uma votação qualquer na CD, a probabilidade de um parlamentar qualquer votar com a liderança de seu partido é de 0,894. A probabilidade do voto disciplinado varia com os partidos: atinge seu ponto máximo com o PT (0,973) e no PFL (0,901). Os mais baixos índices de disciplina são encontrados no PTB (0,857) e no PMDB (0,857). Se esses índices são altos ou baixos, trata-se de questão comparativa: altos em relação a quê? Importe frisar, isto, sim, que eles são suficientes para tornar as decisões do plenário previsíveis. Isto é, sabendo-se qual posição assumida pelos líderes, podemos prever com acerto o resultado da votação em 93,7% dos casos.” (FIGUEIREDOS e LIMONGI, 1999, p. 27)

de direitos parlamentares no Legislativo. Figueiredo e Limongi (1999, p. 27 – 28) elucidam que, mesmo com a incapacidade que os partidos políticos brasileiros têm para estruturar e canalizar as preferências do eleitorado e para constituir raízes sólidas e profundas na sociedade civil, com os incentivos ao individualismo advindos da legislação eleitoral brasileira, e com todos os outros problemas enumerados pela literatura, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários para agirem em nome dos interesses de seus respectivos partidos. Sendo consagrado, nos regimentos internos, um padrão de decisão centralizado em que o que conta é o partido.

A Constituição de 1988 alterou a estrutura institucional brasileira. No que diz respeito ao Poder Legislativo, foram aprovados dois conjuntos distintos de medidas. Um deles foi a aprovação de uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, visando recuperar os poderes subtraídos do Legislativo no período da ditadura militar. Ao mesmo tempo, a Constituição de 1988 manteve muitos dos poderes legislativos que foram incorporados ao Poder Executivo ao longo do regime autoritário, não revogando prerrogativas que lhe permitem dirigir o processo legislativo. Essa continuidade legislativa possibilita que o Poder Executivo comande o processo legislativo, minando assim o fortalecimento do Congresso como poder autônomo. “O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador de *jure* e de fato” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 41). Por isso, a hipótese de que o Legislativo se constitui em um obstáculo à ação do Executivo não encontra respaldo, quer seja através da análise do quadro normativo, quer seja pela análise da produção legislativa. Na realidade, as evidências apontam para a direção oposta, o Congresso se mostra disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e, sobretudo, a remover possíveis obstáculos à ação presidencial. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p. 41 - 42)

Com a Constituição de 1988, o Congresso recuperou vários de seus poderes subtraídos pelas reformas constitucionais impostas pelo governo autoritário. Além de ter, em diversos pontos, seus poderes ampliados em relação aos consagrados na Constituição de 1946. A nova Constituição permite ao Congresso contribuir de maneira efetiva para a formação de políticas públicas. Figueiredo e Limongi asseveram que a conquista mais importante do Congresso foi a redefinição de sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas. Outra alteração que gerou o fortalecimento do Congresso foi a possibilidade da derrubada

do veto presidencial, que pode ocorrer a depender da maioria de 2/3 do Congresso. E a abrangência do próprio veto presidencial, que não mais pode incidir em palavras isoladas. Mas a alteração em que mais se faz notar o fortalecimento do Legislativo é a reserva de áreas em que ele tem competência exclusiva. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 42 - 43)

A Constituição tem um impacto diminuto na forma como o Congresso atua, isso pelo fato de o processo legislativo ser organizado pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado. Estes regimentos fazem com que o processo legislativo continue sendo dirigido e controlado por um número restrito de parlamentares, parlamentares esses que fazem parte dos colégios de líderes. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p. 45)

Com as possibilidades do veto, do pedido de urgência para as legislações de sua autoria dentre outras prerrogativas legislativas, com os regimentos internos limitando o poder de decisão aos líderes partidários e com as coalizões governamentais, o Poder Executivo controla a agenda do Legislativo, priorizando seus projetos de leis em detrimento dos demais. Com grandes coalizões governamentais que garantem ao governo a maioria Congressual, o Executivo não tem como contrapeso o Legislativo, o tem como aliado.

## 4.2 – Pemedebização da política brasileira

O pemedebismo iniciou-se no início da redemocratização brasileira. Neste período, o MDB passou a se chamar PMDB e, para não sofrer um esvaziamento, o partido procurou manter dentro da legenda todas as correntes existentes, até mesmo as contraditórias. Para manter tantas correntes e tendências, a nova sigla utilizou um sistema interno de regras de disputa no qual quem consegue uma maior votação conquista o direito de ter maior relevância intrapartidária. Marcos Nobre (2013, p. 42) elucida que esse conjunto de práticas, ao qual deu o nome de pemedebismo, foi a base sobre a qual foi construída a cultura política ao longo da redemocratização brasileira. Ele chamou de pemedebismo pelo destaque adquirido pelo PMDB na década de oitenta, não sendo somente uma prática deste partido, mas, sim, uma prática política usual no país.

Sua característica mais geral e marcante é estar no governo, seja qual for o governo e seja qual for o partido a que se pertença, como parte de um condomínio de poder organizado sob a forma de um superbloco parlamentar. Mas um bloco dessas proporções necessita de regras internas de arbitragem de conflitos para continuar operando. É por isso que essa cultura política dominante pode ser descrita de maneira simples como um sistema de vetos hierarquizado. É um modo de fazer política que promete franquear entrada a quem assim o desejar. Funda-se na promessa evidentemente irrealizável de, no limite, engolir e administrar todos os interesses e ideias presentes na sociedade, sem que haja perdedores que fiquem sem compensação. E garante a quem entrar que, se conseguir força eleitoral, e em proporção a essa força ganhará direito a disputar espaço, dentro da máquina partidária e dentro do pemedebismo do sistema político, e a reivindicar e receber posições no aparelho do Estado. (NOBRE, 2013, p. 42 – 43)

Ou seja, essa prática visa exclusivamente à questão eleitoral. O partido não se mobiliza para tomar partido de certa parcela da sociedade, pois, dentro dele, há tantos interesses quanto os existentes, inviabilizando qualquer forma de posição mais firme sobre qualquer assunto. A lógica é simples: se o partido encontra-se no poder, ou fazendo parte da coalizão governamental, ele terá acesso aos recursos estatais, recursos esses que poderão lhes garantir alguma vantagem eleitoral. E, ao prestigiar o membro do partido pelos resultados obtidos por ele no pleito eleitoral, o partido visa a cativar este político para que ele permaneça filiado e para que possa conquistar ainda mais votos. A possibilidade de ocupar cargos de destaque no

partido e/ou no governo é um incentivo extra para que o político trabalhe para conquistar cada vez mais votos.

O fim do domínio do pemedebista na década de 1980 ocorreu com a derrota de Ulisses Guimarães, que obteve apenas 4,43% dos votos para a presidência nas eleições de 1989. Fernando Collor de Mello, nas eleições de 1989, se apresentou como o candidato do antipemedebismo, vencendo o pleito eleitoral com a promessa de destravar o Brasil com um só golpe, em um voluntarismo alucinado e salvacionista. Collor não conquistou a maioria no Congresso e se recusou a formar uma coalizão pós-eleitoral que a garantisse. Collor renunciou no final de 1992 no meio de um processo de *impeachment*. (NOBRE, 2013, p. 52 – 53)

Itamar Franco, vice-presidente de Collor, assumiu o governo. Neste momento, começou a ventilar a necessidade de que o governo obtivesse maioria congressual, vislumbrando a necessidade de se criar uma “governabilidade” nos moldes pemedebistas. Se no momento da aprovação da Constituição de 1988, José Sarney havia declarado que ela tornaria o Brasil “ingovernável”, depois de Collor, a existência da grande quantidade de partidos políticos de centro, o chamado Centrão, com ampla possibilidade de aliança político-parlamentar para servir de sustentação a qualquer governo, se estabeleceu como natural a quase todo sistema político, com apenas a exceção, naquele momento, do Partido dos Trabalhadores (PT) e de seus aliados históricos. (NOBRE, 2013, p. 55) “E foi essa a tendência que acabou por prevalecer nos governos eleitos que se seguiram: pouco a pouco, tanto o PMDB como, de maneira mais geral, o pemedebismo se tornaram sinônimo de governabilidade” (NOBRE, 2013, p. 55).

Durante a constituinte, a parcela política conservadora utilizou a estratégia de concentrar as demandas por transformações rápidas e profundas, que criou o Centrão, liderados pelo PMDB. Após o *impeachment* de Collor, a estratégia de centralização se transformou no ideário de que para não sofrer o processo de *impeachment* e ter a possibilidade de governar durante todo o período do mandato, qualquer governante necessita do apoio de uma supermaioria parlamentar. O apoio da maioria parlamentar não serviria, há a necessidade de que se conquiste o apoio de uma supermaioria, ou seja, um bloco parlamentar de tamanha proporção que não pudesse sequer ser desafiado por forças opositoras. Uma supermaioria que estivesse no governo qualquer que fosse ele. Esta forma de montar o governo impossibilita a existência de oposição minimamente relevante. Mesmo a lógica da

pemedebização tendo se espalhado, o partido que lhe deu origem não teve o mesmo sucesso, o PMDB nunca mais conseguiu bancadas tão numerosas como as obtidas nas eleições de 1986, na realidade, nenhum partido conseguiu. Mas o PMDB continuou tendo uma bancada numerosa e sendo um “partido chave” no Congresso. (NOBRE, 2013, p. 55 - 56)

Depois da aventura de Fernando Collor, a lógica pemedebista dominante antes da redemocratização já tinha voltado a dar as cartas. Mas, a partir dali, o modelo inaugurado pelo PMDB já não pertencia somente àquele partido, mas tinha se tornado o modelo de organização e ação de quase todos os partidos brasileiros. Cristalizou um modo de operação do sistema político em que o pemedebismo seria “inevitável”, peça fundamental do lamentável bordão da governabilidade que perpassa todos os governos desde então. Quase todo partido brasileiro pretende, no fundo, ser – grande ou pequeno – um PMDB. A exceção da história naquele momento foi, uma vez mais, o PT, que entre outras coisas, se recusou a participar do governo de união nacional proposto por Itamar Franco, vice-presidente que completou o mandato de Collor após o impeachment. (NOBRE, 2013, p. 57)

Nas eleições de 1994, houve uma grande aliança política em torno de uma candidatura à presidência, a aliança Real. Ela recebia tal nome por conta do Plano Real, plano econômico que prometia acabar de uma vez por todas com o problema econômico do país. A aliança pretendia alcançar tanto a estabilização econômica quanto a política. Esta aliança produziu uma centralização dos instrumentos de política monetária e fiscal como há, no mínimo, dez anos não se via no Brasil. Impondo aos estados, e ao sistema político como um todo, “um rigor e disciplina capazes de produzir uma subordinação e uma coordenação que pareciam não ser mais possíveis, dado o grau de fragmentação política do país” (NOBRE, 2013, p. 68). A estabilização econômico-política do Real, a centralização dos instrumentos de política econômica no governo federal e o expressivo aumento da dívida pública possibilitaram a substituição do pemedebismo nos moldes da década de 1980 por um novo modelo de pemedebismo, em que ele é dirigido e controlado segundo as necessidades próprias do pacto político. Essa aliança não foi uma unidade ocasional de uma elite política desprovida de projeto próprio e disposta a tudo para inviabilizar um governo Lula, como ocorreu na eleição de Collor. A aliança do Real tinha como propósito superar o modelo nacional-desenvolvimentista existente no país até aquele momento, para tanto, ela utilizou as fraturas do sistema que estavam expostas com a finalidade de desmontar tal modelo e efetivar uma nova forma de política. Submetendo a cultura política existente a uma organização bipolar. Não



mais existiam os extremos de outrora, quais sejam, o travamento pemedebista e o cesarismo de Collor, havia um novo centro político, estabelecendo, a partir daí, dois polos no sistema, um liderado pelo PSDB e o outro liderado pelo PT. “Além dos aliados históricos de cada um dos lados, a regra a partir daí seria a de construir condomínios políticos ‘de A a Z’ no interior do pemedebismo, sob liderança do polo no poder” (NOBRE, 2013, p. 68). Essa reorganização promovida permitiu que a lógica da formação de superblocos de apoio governamental continuasse em funcionamento, mas, com uma nova roupagem. Desta maneira, o pemedebismo foi renovado, obtendo novos instrumentos para blindar o sistema político contra as pressões exercidas pelas forças em prol de transformações sociais. A aliança do Real se justificava por Fernando Henrique Cardoso ter sido eleito com uma plataforma de reformas constitucionais, que necessitariam de no mínimo três quintos dos votos em cada casa do Congresso para ser aprovadas. Desta maneira, além da “governabilidade”, a formação da aliança do Real tinha, ainda como justificativa, a necessidade de aprovar as reformas constitucionais. (NOBRE, 2013, p. 67 – 69)

Mesmo tendo se acomodado ao pemedebismo do sistema, o Plano Real colocou a política em novo patamar. A reorganização permitiu uma polarização entre situação e oposição, adensando o debate público e dando consistência aos embates políticos, ainda que os canais de expressão da opinião fossem bastante limitados, em vista da formação do superbloco parlamentar de apoio ao governo. (NOBRE, 2013, p. 69)

A aliança do Real aceitava como verdade absoluta o mito, gerado pelo *impeachment* de Collor, da necessidade do governo obter uma supermaioria parlamentar, pois, somente desta forma, seria conquistada a tão almejada “governabilidade”. Com o mantra da necessidade da supermaioria parlamentar para garantir a “governabilidade”, o governo possibilitou a entrada na aliança de todas as forças políticas que desejassem aderir ao governo, sem uma análise ideológica prévia. (NOBRE, 2013, p. 72)

O governo do PSDB continuou praticando a pemedebização com uma supermaioria. Mas, nas eleições de 2002, seu governo encontrava-se desgastado, fato que refletiu no resultado eleitoral daquele ano. Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, saiu vitorioso do pleito eleitoral, tornando-se o presidente do Brasil. Lula não aderiu, ao menos inicialmente, ao sistema da pemedebização por ser o PT historicamente contrário a tal prática.

No início de seu governo, Lula procurou combinar uma tática de produzir “credibilidade perante os mercados” com a pretensão de mudar a forma de gerenciamento do sistema político herdado do período anterior. A aliança lulista, como ficou conhecida a aliança deste governo, propôs barganhar da seguinte maneira, não sendo possível uma reforma radical no sistema político (para extinguir o pemedebismo), o foco principal do governo se concentrou em obter um pacto com o pemedebismo em troca de avanços na diminuição das desigualdades, de renda e reconhecimento social. As táticas utilizadas na primeira fase do governo Lula visavam à criação de condições propícias, durante seu primeiro mandato, para alcançar o domínio parlamentar do PT no seu segundo mandato. (NOBRE, 2013, p. 101 - 102) “Foi esse objetivo de construção de domínio do processo político ao longo do primeiro mandato que acabou vindo a público no episódio do mensalão e é também por essa razão que esse episódio marca o fim da primeira fase do período Lula” (NOBRE, 2013, p. 102).

O mensalão teve um efeito devastador no PT, pois ele não atingiu os suspeitos de sempre, mas atingiu líderes do partido, que eram identificados como a nova política, política essa baseada na ética política. Neste momento, o governo Lula chegou a suas mais baixas taxas de aprovação, e o candidato à reeleição chegou a ser considerado como “cachorro morto” para as eleições de 2006. As previsões não poderiam estar mais erradas, nas eleições de 2006, Lula quase se reelegeu no primeiro turno e venceu o segundo turno com 60% dos votos. (NOBRE, 2013, p. 102)

Mas esta virada no desempenho eleitoral de Lula não pode ser explicada somente por ele ter conseguido fazer crescer a renda dos brasileiros e de ter incluído na pauta política os cidadãos historicamente excluídos, passando a ser considerado o representante do “povão”<sup>41</sup>. Houve uma alteração na forma como o

---

<sup>41</sup> Neste momento, o presidente Lula se posicionava como a figura representativa do governo. Ele, com todo seu carisma, conseguia a identificação das massas. “A redução botequinesca proposta pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva revela-nos como um povo amigável e ingênuo, uma legião de boas-praças, movidos a cerveja, conversa fiada e tira-gosto. A circunstância carioca na qual estou indelevelmente inscrito inclina-me, admito, a reconhecer-me na imagem. [...]”

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva parece mover-se em cenário distinto. O belo filme de João Moreira Salles, a propósito, revela o personagem como uma espécie de síntese dos brasileiros comuns. E mais, a marcha para o poder pode ser narrada como uma aventura com enredo biográfico. A novidade desse enredo, de imediato, introduz uma nítida concepção a respeito da história e do tempo brasileiros. [...]

Com o petismo a alquimia parece ser mais complexa. Uma certa bravataria a respeito do recomeço do Brasil combina-se com a promoção do brasileiro ordinário, que deve ter orgulho de si mesmo. Um

governo agia, em 2005, após a descoberta do mensalão, o governo teve de firmar um pacto com o sistema político marginalizador, configurando um novo modelo de funcionamento do governo. A partir de 2005, governo Lula optou por utilizar uma tática que Nobre (2005, p. 102 – 103) chama de ocupação pela esquerda do pemedebismo. O PT, partido historicamente contrário à pemedebização, teve de se render a esse sistema político. Essa tática gerou resultados relevantes, mas simultaneamente ambivalentes. De um lado, essa tática consolidou a primeira imagem do social-desenvolvimentismo, um modelo de sociedade vinculado à democracia e marcado pelo combate às desigualdades. Ao passo que essa importante conquista foi realizada ao custo da normalização do sistema político, ou seja, à volta do pemedebismo.

A segunda fase do governo de Lula caracterizou-se principalmente pelo desmonte seletivo do modelo de gerenciamento político herdado pelo governo anterior. Segundo a “camisa de força” estabelecida no governo Fernando Henrique Cardoso, o PT seria obrigado a fazer uma sólida e duradoura aliança não apenas com o PMDB, mas com todos os partidos que compunham o sistema de pemedebização, para que, desta maneira, alcançasse a tão almejada “governabilidade” e conseguisse governar. Do abandono da pretensão de dominância da primeira fase do governo Lula e da adesão da necessidade de uma supermaioria parlamentar foi de onde surgiu a tática de ocupar pela esquerda o pemedebismo. Os recursos empregados para isso foram semelhantes aos empregados no governo anterior, quais sejam infiltrar pelas fraturas da cultura política fragmentada existente no Brasil com a finalidade de alcançar, manter e

---

presidente que em seus improvisos mobiliza imagens e metáforas da conversa ordinária dos brasileiros opera como um ícone, a dizer que, afinal, “estamos no poder”. Uma forma peculiar de aí estar: mais pelos modos de comportamento do que pela forma e efeitos substantivos das decisões.” (LESSA, 2006, p. 209 – 210) Conseguindo, até mesmo, se desvincular da imagem de seu partido e do mensalão. Lessa (2006, p. 222 – 228) não entende o culto à personalidade do presidente como um problema, mas, sim, um fato que ocorre no sistema presidencialista. Ele identifica que o presidente Lula promoveu uma nova forma de governo, ele conseguiu desvincular sua imagem do governo propriamente dito e das questões políticas. Esta estrutura é encontrada somente no governo Lula, nem sua sucessora Dilma conseguiu prosseguir com tal prática, mesmo ela se mostrando eleitoralmente eficiente. Na primeira fase do governo Lula, o ministro Antônio Palocci cuidava da relação política entre o governo e o Congresso, enquanto o ministro José Dirceu se encarregava das políticas econômico-financeiras, já o presidente Lula ficava encarregado da imagem do governo perante a opinião pública, tornando-se um símbolo, um ícone, que apaziguava os ânimos e mostrava que o “povo” brasileiro é quem detinha o poder. Esta forma de governo “descentralizado”, ou seja, que não centralizava todas as decisões nas mãos do presidente, sendo o presidente a imagem do governo, imagem que se mantinha imaculada independente do que ocorria no governo e no país, este tipo de presidencialismo foi chamado por Lessa de Presidencialismo de Animação.

preservar a direção do pemedebismo. O governo Lula, nesta segunda fase, utiliza estrategicamente toda a pluralidade existente no congresso para garantir a supermaioria necessária para se manter no poder. Mas tal manobra teve um resultado de certa forma surpreendente quando comparado com o governo anterior, ela resultou na virtual eliminação da oposição. Completando o processo de blindagem do sistema político iniciado após o *impeachment* de Collor. (NOBRE, 2013, p. 103 – 104)

Em resumo, a primeira fase do governo Lula foi caracterizada como o primeiro governo após o *impeachment* de Collor de minoria parlamentar. Sendo o primeiro governo a recusar a lógica da necessidade de se produzir uma supermaioria parlamentar como exigência de governabilidade. A recusa do acordo formal com o PMDB, neste primeiro momento, correspondia ao compromisso histórico de repelir o sistema pemedebista. Após o episódio do mensalão (2005), o governo Lula adere à ideologia da governabilidade, com sua pretensa necessidade de formação de uma supermaioria parlamentar, o governo aderiu a tal ideia como forma de se preservar de um eventual processo de *impeachment*. Deu início à aliança com o PMDB, mesmo que inicialmente essa aliança tenha ocorrido de forma não formalizada, aliança esta que, aos poucos, foi se aprofundando e se consolidando, até se tornar uma aliança formal de governo. O PT aderiu ao pemedebismo à esquerda, chegando ao ponto de anular virtualmente qualquer forma de oposição política relevante, completando o processo de blindagem do sistema político iniciado após o *impeachment* de Collor.

## CONCLUSÃO

O caminho percorrido neste trabalho até aqui nos fez encarar várias questões atinentes ao Estado, sua composição, estrutura e relação com a sociedade. Iniciamos o caminho com a reflexão sobre a estrutura republicana, sendo estas reflexões a base que possibilitaram o estudo da Democracia em momento posterior. Após concluir a base de sustentação da pesquisa, que seriam as questões republicana, a democrática e seus relacionamentos com o poder estatal, foi iniciada a reflexão objetiva sobre o tema central da pesquisa. Para tanto, foram utilizados os estudos do constitucionalista norte-americano Bruce Ackerman, esta escolha ocorreu por suas pesquisas serem frequentemente utilizadas para interpretar a realidade brasileira, não por acaso, isso ocorre porque, à primeira vista, as realidades norte-americana e brasileira aparentam ser semelhantes, principalmente nas questões estruturais da política e do Estado. Por serem dois países que utilizam o sistema presidencialista, essas semelhanças podem levar os estudiosos a uma armadilha, a armadilha de interpretar a realidade brasileira como se interpreta a norte-americana, apegando-se somente às semelhanças e descartando as diferenças, encaixando as pesquisas feitas lá como se fossem as respostas dos problemas existentes aqui. Ao estudar a estrutura política do Estado, utilizando os estudos norte-americanos, como fazem muitos estudiosos brasileiros, mas, por estes estudos estarem inseridos em uma realidade distinta da brasileira, eles não foram aceitas como verdades absolutas neste trabalho, sendo confrontadas com estudos empíricos e teóricos sobre a estrutura política brasileira. Mas, antes de evidenciar a conclusão obtida sobre esse confronto teórico, vamos passar por todas as conclusões intermediárias e não menos importantes, que auxiliam na desmistificação das coalizões e do funcionamento do Estado brasileiro.

Começamos o nosso caminho analisando a república, e, logo, já se percebe que a república não pode ser considerada uma forma de governo, por ser relevante para ela o para quem se exerce o poder estatal, e, não, por quem esse poder é exercido. Em uma república, a coisa pública é colocada em primeiro plano, não só pelo governo, mas por toda a sociedade. Por isso, em um Estado Republicano, a população é mais exigida, ela tem de se empenhar em prol da coisa pública, ou seja, não podendo apenas respeitar as leis e pagar os impostos acreditando que isso é

tudo o que necessita fazer. Ao contrário, em uma república, a sociedade tem de assumir um papel ativo, ela deve realmente trabalhar em prol do bem comum. Além de cumprir as leis, o cidadão deve exigir que seus iguais também as cumpram, se empenhando ao máximo para que a sociedade seja a mais harmônica possível. A república incentiva a participação popular, mas esse incentivo não torna a república sinônimo de democracia, sendo a democracia interessada na questão da decisão de quem exerce o poder, enquanto que a república visa a uma construção conjunta da sociedade. No Estado republicano, o poder estatal é limitado perante a sociedade devendo sempre visar ao bem comum. Outra questão inserida pelo pensamento republicano é a da limitação do poder estatal. A lógica é a de que, se a sociedade é parte preponderante na construção do Estado, quem controla o poder estatal não pode se considerar o detentor de todo o poder, devendo respeitar os cidadãos integrantes da sociedade, para tanto, o governante deve seguir as leis, ou seja, as leis do Estado valem tanto para a população quanto para o próprio Estado.

Os Estados republicanos, por exigirem o cumprimento das leis por todos, até mesmo pelo próprio Estado, foram chamados de Estados de Direito. Mas, atualmente, os Estados não são apenas Estados de Direito, eles aumentaram sua complexidade, e, por isso, foi necessário que se alterasse essa estrutura, eles se tornaram Estados Constitucionais. Um Estado Constitucional ainda é um Estado de Direito, mas com algumas variações, nele o ordenamento jurídico estrutura o Estado e a sociedade, impedindo abuso entre eles. Um Estado, para ser considerado um Estado Constitucional, não necessita de uma constituição escrita, nem mesmo é necessário que haja uma constituição. Para assim ser considerado, o Estado tem de ter um ordenamento jurídico que o estruture.

Para garantir que não houvesse abuso do poder estatal por parte dos governantes, que surgiu a teoria da separação dos poderes. Com a finalidade de impedir o abuso do poder estatal, separam-se os “poderes” do Estado, o que foi chamado de princípio da separação dos poderes. Princípio esse que divide os “poderes” do estado em três: o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, cada um com sua atribuição específica, sendo vedado a eles usurpar o poder um do outro, pois, se isso ocorresse, poderia instituir uma espécie de tirania. Mas o poder estatal é uno, não podendo ser dividido, na realidade, o que separou-se as funções estatais, descentralizando todo o poder. Esta teoria não isola os órgãos que exercem cada função, na realidade, como o poder estatal é uno, elas devem

trabalhar em conjunto e, não, separadamente. A interação entre os “poderes” visa ao equilíbrio do Estado, uma vez que se sabe que um poder tende a procurar obter mais poder, utilizando isso para que crie o efeito da “*checks and balances*”.

A república não confere legitimidade a quem governa, ela se preocupa com o para quem se governa e, não, com quem governa. No Brasil, utiliza-se a democracia para garantir a legitimidade dos governantes. Há duas formas de democracia, a direta e a representativa. No Brasil, se utilizam as duas formas, mas a representativa é a mais comum. A democracia direta, mesmo sendo a mais democrática, é subutilizada no país, sendo a população ouvida quase que exclusivamente no momento das eleições ordinárias, em que basicamente são escolhidos seus representantes. A democracia representativa possibilitou que o cidadão se sentisse presente, através de seu representante, no momento da tomada de decisão, sendo um modelo útil para garantir a legitimação governamental. A representação é uma forma de garantir que todos, ou a maioria esteja presente, através de seus representantes, no momento da decisão, concedendo a legitimidade necessária para o governo, mas, se os representados não se sentirem representados, essa legitimidade corre o risco de se extinguir.

Para que um governo seja eficiente, ele deve procurar a autoridade plena. Ela é conquistada a depender da frequência de vitórias eleitorais que um partido conquista. Em um país que utiliza o parlamentarismo, essa autoridade é conquistada com uma única eleição, já nos países que utilizam o presidencialismo, há a necessidade de uma maior frequência de vitórias. A autoridade plena é conquistada quando um partido conquista o direito de administrar o país e, ao mesmo tempo, consegue a maioria congressual. Somente com a maioria congressual, se poderia administrar o Estado por conquistar a “governabilidade”.

Um governo presidencialista passa periodicamente por momentos de crise, ele enxerga essas crises como desnecessárias para o Estado. Estas crises servem apenas para colocar em risco a democracia nestes Estados, por isso, ele defende que o presidencialismo no molde norte-americano, com a separação de poderes, somente deveria ser utilizado nos Estados Unidos, pois, somente lá, esse modelo obteve êxito. Para ele, os países que importaram tal modelo deveriam alterar seus governos para o parlamentarismo limitado. Podendo chegar a conclusão que o presidencialismo foi a coisa mais nociva que os Estados Unidos já exportaram para o mundo. Por isso os estudiosos norte-americanos não vislumbram a possibilidade

de sociedades, como a brasileira, terem um presidencialismo que funcione, isso porque este modelo de governo pode gerar um imobilismo do executivo perante o legislativo.

Há crises que ocorrem frequentemente em um Estado presidencialista. Elas ocorrem quando a autoridade plena não é alcançada, não sendo garantida a “governabilidade” por parte do governo, a esse problema ele deu o nome de impasse. O impasse pode gerar três cenários, o da acomodação acentuada, o do colapso constitucional e o da crise de governabilidade, tendo sido abordados com maior profundidade os dois últimos cenários. Em países como o Brasil, há uma maior possibilidade de ocorrer o colapso constitucional, em que presidentes frustrados destituem o Congresso com a ajuda dos militares ou de plebiscitos extraconstitucionais. Outra conclusão é que, nestes países, há sempre o quadro de crise de governabilidade por ser difícil um partido conquistar a maioria Congressual.

Outro problema existente no presidencialismo encontrado é o culto à personalidade do presidente. Por ser o presidente eleito de forma pessoal, ele é tentado a se impor diante seu partido. Sendo mais relevante a personalidade do candidato que o partido a qual ele pertença. Isso enfraqueceria os partidos políticos.

Com pesquisas visando compreender a realidade brasileira é fácil identificar que a linha de pesquisa norte-americana é frequentemente utilizada para interpretar a realidade brasileira. Se for seguida essa teoria, a conclusão sobre o sistema político brasileiro não é muito animadora, pois o Brasil viveria em uma eterna crise de governabilidade que poderia se tornar um colapso constitucional a qualquer momento. A solução para evitar tal problema seria alterar o modelo de governo do presidencialismo para o parlamentarismo puro ou para o semipresidencialismo, não chegando, os estudiosos que utilizam tal linha de raciocínio, à conclusão de qual seria o melhor modelo, sendo comum entre eles a necessidade de mudança. Essa certeza da necessidade de mudança e da inoperância do sistema político atual ocorre, porque, segundo esta linha de pesquisa, os partidos políticos brasileiros são fracos e pouco coesos, impossibilitando que haja a tão almejada governabilidade, gerando um governo impossibilitado de promover as mudanças necessárias para o bom andamento do Estado. O multipartidarismo piora ainda mais esta situação, pois ele enfraquece ainda mais os partidos além de dificultar que um partido obtenha maioria congressual.



Além da vasta quantidade de partidos, que teoricamente já inviabilizaria um sistema presidencialista, no Brasil, utiliza-se o voto em lista aberta para a escolha dos deputados. Podendo gerar o problema da personificação política também nos deputados. Acreditando que, por isso, os deputados eleitos iriam passar seus mandatos tentando satisfazer os desejos individuais de seus eleitores, utilizando principalmente as emendas orçamentárias e que, com isso, para que o governo consiga uma votação favorável, teria de negociar com cada parlamentar de forma individual. Por conta da personificação gerada por esse modelo eleitoral, os políticos se considerariam mais poderosos que seus partidos, inviabilizando a punição por parte do partido por qualquer ato contrário às diretrizes partidárias. Se assim o fizesse, o político simplesmente mudaria de partido e, mesmo assim, conseguiria se reeleger.

Com afirmações tão alarmantes nos mostram que há a necessidade de mais estudos visando compreender o que realmente ocorre no sistema político brasileiro. Estudos empíricos ao serem confrontados com os estudos teóricos se mostraram contrários aos afirmados pelos pesquisadores. Através de tais pesquisas se identifica que, no Brasil, há um presidencialismo de coalizão. O presidencialismo de coalizão ocorre quando há no governo uma coalizão partidária que visa gerar uma maior legitimação para o governo, tendo como objetivo garantir a governabilidade, garantindo, para tanto, a maioria no congresso e a representação de todas as regiões do país no governo. Se há a possibilidade de efetivar uma coalizão governamental, a autoridade plena é mais facilmente conquistada uma vez que não é necessário que somente um partido tenha a maioria, mas, sim, a coalizão.

Mas o simples fato de, no Brasil, existir a possibilidade de coalizões, criando o presidencialismo de coalizão, não resolve todos os dilemas. Mesmo havendo uma coalizão em torno do governo, se os partidos forem fracos e pouco coesos, necessitando que a presidência negocie com todos os parlamentares a cada votação, isso inviabilizaria a governança. Mas as pesquisas empíricas mostram uma realidade distinta. Analisando os resultados, verifica-se que a afirmação de que os partidos são fracos e pouco coesos não condiz com a realidade, pois, verificando a forma de votação do Congresso, a maioria dos deputados, em média 89,4%, votam conforme indicação do líder partidário, o que desmistifica a ideia de que o governo deveria negociar com cada parlamentar individualmente. Isso porque os regimentos internos da Câmara de Deputados e do Senado privilegiam os líderes partidários.

Outra conclusão que não se sustentou é a de que os congressistas utilizariam as emendas orçamentárias para se promover eleitoralmente, isso porque o governo tem meios para fazer com que os congressistas não descaracterizem o orçamento e por ser este orçamento mera peça autorizativa, não obrigando o governo executá-la na integralidade. Na realidade, as emendas são executadas seguindo a lógica partidária e não de forma individualizada por parlamentar. O que dificultaria a existência no Brasil de um clientelismo como o existente nos Estados Unidos.

O estudo visando a analisar a questão do voto em lista aberta, que certamente é o voto mais democrático (do que o de lista fechada), mas eles queriam saber se ele era perigoso para o Estado. Verificando empiricamente, eles vislumbraram que, mesmo com o voto em lista aberta, não há um clientelismo no eleitorado brasileiro, isso porque muitos eleitores não se recordam em quem votaram. Outra questão foi a necessidade do partido em uma eleição, se fossem vistos como desnecessários, eles se enfraqueceriam. Esse problema não é visto no Brasil, pois a pesquisa empírica realizada pelos estudiosos mostra que 15% dos deputados conseguiram aumentar sua votação, em comparação ao pleito eleitoral anterior, mas não conseguiram se reeleger. O que mostra a necessidade dos votos obtidos pelo partido. A pesquisa mostra também que os cidadãos escolhem seus candidatos levando em consideração questões pessoais, o que para alguns estudiosos seria um problema, pois os eleitores não estariam prestando a devida atenção à questão partidária. Mas pesquisas empíricas mostram que os políticos escolhem o partido a qual se filiarão levando em consideração a ideologia partidária, o que garante que, mesmo sem prestar atenção a que partido o candidato está filiado, os eleitores votam seguindo uma ideologia representada pelo candidato.

Sobre a questão levantada do problema do multipartidarismo, que inviabilizaria a governabilidade, ocorre que isso seria um problema se não houvesse uma coalizão governamental. Mas, como existe tal figura, o multipartidarismo possibilita que todas as ideologias existentes em uma sociedade plural como a brasileira sejam representadas. As pesquisas empíricas nos mostram que a ideia de uma crise de governabilidade sistêmica é inexistente.

Este tipo de governo, formado por uma coalizão partidária existente no Brasil, gerou um efeito chamado de pemedebização da política. Ou seja, o centro político ganhou força em detrimento da direita e da esquerda. Criando a ideia de que é necessária uma coalizão de proporção tão grande que garanta uma supermaioria

no congresso, garantindo assim a “governabilidade”. Atualmente, tal pratica criou um cenário peculiar, em que a oposição ao governo praticamente inexistente. O problema da inexistência de uma oposição relevante gera um desgaste à democracia do país por ser ela parte essencial para o bom andamento democrático.

De certo, as previsões alarmistas dos estudiosos que se utilizam de pesquisas de norte-americanos devem ser atenuadas. O Estado brasileiro tem um Executivo com muitos poderes legislativos (os mesmos que detinha durante o período ditatorial), concedendo a ele o poder de definir a agenda legislativa do país, enfraquecendo o Legislativo. O legislativo, mesmo sendo mais forte que no período ditatorial, continua sendo fraco em comparação ao Executivo, sendo impossibilitado de se impor. Essa primazia do Executivo é garantida pela Constituição Federal, por leis infraconstitucionais e pelos regimentos do Senado e da Câmara dos Deputados. Se for para indicar algum problema com relação à separação dos poderes brasileiros, certamente seria essa primazia do Executivo em detrimento do Legislativo. Para equilibrar tal relação, é necessário que haja uma reforma institucional que fortaleça o Legislativo. Para que assim seja possibilitado que haja uma oposição congressional forte novamente, não que ela inexistente, mas ela é enfraquecida pela força presidencial. Não se pode encarar essa ausência de uma oposição relevante desde a segunda fase do governo Lula como uma espécie de ditadura uma vez que, mesmo enfraquecida nos períodos intraeleitorais, a oposição continua no jogo político e tem a possibilidade de conquistar o governo através de eleições ordinárias periódicas, não sendo ela oprimida como ocorreria em períodos ditatoriais.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. Trad. Alfredo Bossi, 5. Ed., São Paulo: Martins Fontes, 2007;

ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34;

ACKERMAN, Bruce. *Nós o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Trad. Mauro Raposo de Mello, Belo Horizonte: Del Rey, 2006;

ACKERMAN, Bruce. *A nova separação dos poderes*. Trad. Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013;

ACKERMAN, Bruce. *Transformação do direito constitucional: nós o povo soberano*. Trad. Mauro Raposo de Mello, Belo Horizonte: Del Rey, 2008;

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002;

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. As diferenças entre o constitucionalismo revolucionário na França e nos Estados Unidos: A supremacia do parlamento e da constituição. In: *Encontro Nacional do CONPEDI, XXIII*, 2014, Florianópolis, Anais, pp. 52-79. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5de310fd9365cd11>>. Acesso em: 04 de Ago. de 2014;

BAUDRILLARD, Jean. *À sombra das minorias silenciosas: o fim do social e o surgimento das massas*. Trad. Suely Bastos, São Paulo: Brasiliense, 2004;

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C., Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998;

BOBBIO, Norberto, *Qual Democracia?*. São Paulo: Edições Loyola, 2010;

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Trad. Sérgio Bath, 9 ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997;

BOBBIO, NORBERTO. Do poder ao Direito e vice-versa. In: CARDIM, Carlos Henrique (coord.). *Bobbio no Brasil: um retrato intelectual*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001b;

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992;

BOBBIO, NORBERTO. Governo dos homens e governo das leis. In: CARDIM, Carlos Henrique (coord.). *Bobbio no Brasil: um retrato intelectual*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001<sup>a</sup>;

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani, Rio de Janeiro: Elsevier, 2000;

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18. Ed., São Paulo: Malheiros, 2011;

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 5. Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1993;

BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002;

BREUS, THIAGO LIMA. *Políticas Públicas no Estado Constitucional: a problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2007;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6 Ed., Coimbra: Livraria Almedina, 1993;

COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaio de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010;

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. Ed., São Paulo: Saraiva, 2013;

ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade*. Trad. Juliana Lemos, São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010;

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Editora USP, 2014;

FERREIRA, Jorge. A estratégia do confronto: A Frente de Mobilização Popular. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 24, n. 47, pp. 181-212, 2004;

FERREIRA, Jorge. Esquerdas no *Panfleto*. A crise política de 1964 no jornal da Frente de Mobilização Popular. *Anos 90*, v. 16, n. 29, Porto Alegre, Jul. 2009;

FICO, Carlos. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 24, n. 47, pp. 29-60, 2004;

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999;

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, n. 2, 2002, pp. 303-344;

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008;

FONTES, Filipe Samuel Fernandes. *As estratégias argumentativas no discurso político eleitoral: o caso das eleições legislativas 2011*. 2013. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2013;

FREUD, Sigmund. *Psicologia das massas e análise do eu*. Trad. Renato Zwick, Porto Alegre: L&PM, 2013;

GALVÃO, Carlos Fernando e MAFFE Corinto. *Democracia: do conceito à prática; da representação à participação*. São Paulo: Editora Claridade, 2010;

GRAU, Eros Roberto. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996;

HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade, volume I*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012;

HAMILTON, MADISON e JAY. *O federalista*. Trad. Hiltomar Martins Oliveira, Belo Horizonte: Editora Líder, 2003;

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro. 3. Ed., São Paulo: Abril Cultural, 1983;

KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 3. Ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998;

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988;

LAFER, Celso. Norberto Bobbio, teoria do ordenamento jurídico. In: CARDIM, Carlos Henrique (coord.). *Bobbio no Brasil: um retrato intelectual*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001;

LAMOUNIER, Bolívar. Brasil: rumo ao parlamentarismo?. In: LAMOUNIER, Bolívar (org). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP: Editora Sumaré, 1991;

LESSA, Renato. *Presidencialismo de animação: e outros ensaios sobre a política brasileira (1993-2006)*. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2006;

LIMONGI, Fernando. *Presidencialismo e governo de coalizão*. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007;

LINZ, Juan e STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da Democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. Trad. Patrícia de Queiróz Carvalho Zimbres, São Paulo: Paz e Terra, 1999;

LINZ, Juan. Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP: Editora Sumaré, 1991;

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Reflexões contemporâneas: Corrupção. *Legis Augustus*, v. 3, n. 2, pp. 53-66, Jul./Dez., 2012;

MAQUIAVEL. *O Príncipe*. Trad. Pietro Nasseti, São Paulo: Martin Claret, 2003;

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006;

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, v.1, São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962;

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, v.2, São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962;

MOREIRA, João Batista Gomes. *Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade Democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2005;

MOTA, Pedro Vieira. Introdução. In: MONTESQUIEU. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2008;

MULLER, Friedrich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*. Trad. Peter Naumann, 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010;

NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013;

PEREIRA, Carlos e MULLER, 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, Vol. 45, n. 2, 2002, pp.265-301;

PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das origens e evolução*. Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 1989;

RIBEIRO, Renato Janine, *A República*. 2. Ed., São Paulo: Publifolha, 2008a;



RIBEIRO, Renato Janine. *A democracia*. 3 ed., São Paulo: Publifolha, 2008b;

SANTOS, Fabiano. Governos de Coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007;

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Constituição, Estado Constitucional e paradoxo: centro de controle e direção de uma sociedade policêntrica. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. especial, 2008;

STRECK, Lenio Luiz. *Ciência política e teoria geral do estado*. 3. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003;

TÁCITO, Caio. *A Constituição e o Direito Administrativo*. In: *Revista de Direito Administrativo*. n. 242, out./dez. Rio de Janeiro: Renovar, 2005;

VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar. *A separação dos poderes na constituição americana: do veto legislativo ao executivo unitário – A crise regulatória*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994;

VIANNA, Luiz Werneck. *Esquerda brasileira e tradição republicana: estudos de conjuntura sobre a era FHC-Lula*. Rio de Janeiro: Revan, 2006;

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999;

ZAGREBLESKY, Gustavo. *El derecho dúctil, derechos justicia*. Trad. Maria Gascón, Madrid: Editorial Trotta, 1999.