

nº 219

Brasília | julho – setembro/2018

Ano 55



EDIÇÃO DE 2018



30 anos
CONSTITUIÇÃO
da CIDADANIA

SENADO FEDERAL



A Constituição de 1988 e o debate sobre parlamentarismo e presidencialismo

Modelos, trajetórias e alternativas institucionais

LUCAS FUCCI AMATO

Resumo: Este artigo discute a questão dos sistemas de governo, avaliando criticamente a experiência brasileira e nela posicionando a Constituição de 1988. Não se trata de uma reconstituição histórica dos debates constituintes sobre presidencialismo e parlamentarismo, mas de uma observação dos modelos e da prática desses sistemas. Primeiramente, é destacada a interdependência dos Poderes Executivo e Legislativo segundo as trajetórias de países que tomamos como referência institucional e ideológica. Depois, o argumento da estabilidade garantida pelo parlamentarismo é analisado à luz das experiências parlamentaristas brasileiras e do modelo presidencialista atual. O terceiro passo do argumento é a apresentação do presidencialismo como potência desestabilizadora dos interesses corporativos e clientelistas que se entrincheiram no Parlamento. O último tópico dedica-se à avaliação de mecanismos que, evitando impulsos populistas e autoritários do governo, habilitariam o presidencialismo a executar seu programa de reformas, sem abrir mão da mediação deliberativa pela representação parlamentar.

Palavras-chave: Presidencialismo. Parlamentarismo. Clientelismo. Corporativismo. Populismo.

Introdução

Em vez de propor uma reconstituição dos debates sobre sistemas de governo na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 ou de limitar-se a considerar como destino a opção presidencialista da

Recebido em 4/5/18
Aprovado em 22/5/18

Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988), reiterada no plebiscito de 1993, este artigo propõe-se a enquadrar o presidencialismo e o parlamentarismo como desenhos alternativos de interdependência dos Poderes que abrangem uma série de variações de configuração institucional e de contextualização em determinada estrutura social e trajetória histórica.

O argumento é desenvolvido em quatro passos. No primeiro, o presidencialismo é descrito em sua especificidade como inovação do republicanismo estadunidense em relação ao paradigma do parlamentarismo britânico. A definição do sistema de governo é, então, localizada na trajetória institucional de alguns países que tomamos como exemplo. A seguir, as experiências parlamentaristas e presidencialistas são contextualizadas na história brasileira, em paralelo com a evolução dos procedimentos eleitorais. Destacam-se a excepcionalidade dos ensaios parlamentaristas no País e os arranjos por meio dos quais se reproduz o atual sistema presidencialista. Na terceira etapa, o presidencialismo é posto em relação com as dinâmicas clientelistas e corporativistas que parasitam a representação partidária e com os ciclos de populismo e autoritarismo engendrados com base no contato do sistema político com uma estrutura social de marcadas desigualdades de acesso e posicionamento nos sistemas sociais (política, economia, educação, saúde etc.). Finalmente, é defendida uma proposta de “parlamentarização” do presidencialismo que, em vez de enfraquecer o chefe de governo diretamente eleito, facilite sua consonância com a representação parlamentar.

1. Sistemas de governo e interdependência de Poderes

A binariedade estrita entre presidencialismo e parlamentarismo cede diante das trajetórias e contextos em que o governo é praticado – fatores que definirão muito mais as variedades de cooperação ou conflito entre Executivo e Legislativo do que a simples leitura das instituições simbolizadas nos textos normativos constitucionais (CHEIBUB; ELKINS; GINSBURG, 2014). É também classificação diante da qual se recomenda ceticismo, caso observemos com acuidade as experiências dos países que tomamos como paradigmas de instituições e ideias políticas.¹ A começar pela tradição “constitucional” mais perene e continuada, a britânica, na qual se observa a fusão parlamentar dos Poderes: o exercício do governo diretamente responsável diante do Parlamento, por ele scrutinado e mantido por um esquema hidráulico de governo

¹ Ver Möllers (2013, cap. 1).

e oposição. Essa tradição permaneceu longamente imune ao estabelecimento do controle judicial de constitucionalidade dos atos do governo, antes sobrevivendo por uma ênfase na separação estrita do centro do direito em relação ao centro da política: o prestígio da independência das cortes. Apesar de Locke e das observações laudatórias de Montesquieu, o constitucionalismo britânico permanece largamente indiferente ao tema da separação de Poderes.

A inovação do presidencialismo, por sua vez, revelou-se surpreendentemente contingente e alinhada aos objetivos dos fundadores da república americana. Madison observou o que Montesquieu afirmara sobre a organização do Estado britânico como o espelho da liberdade política e constatou que, nesse caso tão paradigmático, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário não são de modo algum separados; na verdade, os membros de um Poder cumprem funções que caberiam a outro e há uma composição cruzada dos departamentos de governo (HAMILTON; MADISON; JAY, 2008, n. 47-58). O equilíbrio da dinâmica de um Poder conter o outro Poder advém de que, afinal, nenhum titular de um deles detém todo o poder: quem julga não faz as leis, quem faz as leis não as executa – os Poderes não estão unidos em uma mesma pessoa ou corpo decisório. Entretanto, há interpenetrações e controles de um Poder sobre o outro. Madison conclui que a mera demarcação das zonas de competência de cada Poder não é salvaguarda suficiente contra a tirania (HAMILTON; MADISON; JAY, 2008, n. 47-58). É preciso fragmentar o poder, mas sempre há sobreposições. Na construção de um esquema que oponha interesses e grupos rivais *contra a prevalência da maioria*, cada Poder deve ser um freio às ambições do outro, fazendo do “interesse privado de cada indivíduo” a “sentinela sobre os direitos públicos”. Seria preciso buscar uma solução interna ao centro organizado do poder, sem apelar a mecanismos de externalização da decisão (convocar o povo, representado por uma comissão, para resolver impasses e redefinir os limites constitucionais, seria confiar na paixão da multidão, das facções e de seus representantes, em vez de na razão dos homens prudentes que chegam ao centro de comando do governo; isso levaria a pressões por estender a esfera de ação de cada poder e, assim, ao desrespeito a um esquema claro de distribuição constitucional dos poderes). Além de manter as cadeias decisórias fechadas na estrutura interna do Estado, busca-se a independência entre os Poderes (sem interferências entre os agentes dos diferentes ramos) associada a controles múltiplos. O problema (da época) é que, diante da estreiteza das funções executivas e da contenção do Judiciário, o Legislativo avultava como o Poder naturalmente superior (o que Madison considerava atributo intrínseco do regime republicano). Os legisladores podem fa-

zer as normas gerais, têm acesso ao bolso dos contribuintes, sustentam redes de dependência social e exercem a capacidade de interferir na composição e no orçamento dos outros ramos do governo. O desenho constitucional dá ao legislador poderes mais extensos e menos sujeitos a limites precisos. Assim, cada Poder não estaria equipado com igual capacidade de autodefesa. A solução seria dividir o Legislativo, criando um freio interno por meio do bicameralismo. Tudo nesse desenho do centro constitucional organizado é justificado como garantia indispensável da propriedade e dos direitos individuais, e explicitamente quer blindar os interesses da minoria contra a “tirania da maioria”. Deve-se prevenir a tomada do Estado por uma facção e dificultar coalizões majoritárias, promovendo-se uma fragmentação ampla dos grupos e interesses (HAMILTON; MADISON; JAY, 2008, n. 47-58).

Tal institucionalidade de freios e contrapesos, talhada para uma república de cidadania reduzida, entra em fricção flagrante com a funcionalidade da democracia eleitoral. Como já diagnosticava Weber (1994), mesmo nos países de larga tradição liberal e em qualquer variante de sistema de governo democrático, seja no parlamentarismo inglês, seja no presidencialismo norte-americano, a competição eleitoral depende de lideranças plebiscitárias; na contemporaneidade, deslocou-se de vez a dominância ativa do Legislativo – mantendo-se, contudo, sua capacidade de bloqueio à iniciativa governamental. Outros eram os tempos idílicos em que os negócios públicos estariam sem perturbações nas mãos da deliberação parlamentar reduzida a uma aristocracia prudente.

O constitucionalismo norte-americano apenas evolutiva e tardiamente adicionou ao esquema inicial da separação de Poderes a atuação do Judiciário federal e da Suprema Corte no controle de constitucionalidade. Essa espécie de intervenção judicial no governo só veio a se tornar rotina muito depois do paradigmático caso *Marbury v. Madison*, de 1803. Durante cinco décadas, a Suprema Corte absteve-se de aplicar a “lógica” do juiz Marshall para invalidar a legislação federal, o que só veio a fazer no desastroso caso *Dred Scott v. Sandford* (1857), em que o Tribunal negou a competência do Congresso para proibir a escravidão nos territórios federais e firmou o entendimento de que descendentes dos escravos africanos importados pelo país, mesmo que já fossem libertos, não poderiam gozar da proteção da cidadania, da Constituição e do Judiciário dos Estados Unidos. A dose foi repetida em outros julgamentos, como o do caso *Lochner v. New York* (1905), no qual a Suprema Corte considerou inconstitucional (diante da liberdade de contrato implícita na cláusula constitucional do devido processo) uma lei que limitava a jornada de trabalho diária e semanal. Os conflitos gerados pela indisposição da Corte para com as reformas sociais e econômicas de

Roosevelt levaram-no a afirmar em 1937 a necessidade de “salvar a Constituição da Corte, e a Corte dela mesma”. Depois, a partir da década de 1950, a Suprema Corte expandiu sua atuação, ganhando simpatia por suas posições progressistas em matéria de direitos civis e políticos (uma marca é o caso *Brown*).

O crescente espaço ocupado pela Suprema Corte, dados os impasses programados pelo sistema de freios e contrapesos (inicialmente pensados como garantia da propriedade contra o populismo), associa-se à sua orientação e composição abertamente determinadas pelo conflito político-partidário. Ao mesmo tempo, movimentos sociais e grupos de pressão buscam obter dos juízes o que não conseguem validar por meio da decisão parlamentar.

Os poderes presidenciais são reconhecidamente flutuantes, dependentes das consonâncias ou dissonâncias com a formação da vontade parlamentar. Há quem aponte (LEVINSON; PILDES, 2006) que a própria lógica de precaução dos freios e contrapesos imaginados por Madison foi superada pela institucionalização da divisão partidária no presidencialismo americano, que promove uma interpenetração muito mais drástica entre os dois centros da autoridade política. Na medida da força relativa de cada partido em cada um dos Poderes, haverá maior competição ou colaboração entre os ramos do governo.

Assim como os Estados Unidos fornecem o paradigma mundial da judicialização das questões constitucionais, o constitucionalismo alemão do pós-guerra enfatizou exemplarmente o papel da Corte constitucional, com seus respectivos apoios argumentativos. A jurisprudência da Corte relativa à separação de Poderes não deixa de reconhecer, porém, um princípio de prioridades relativas entre os Poderes: deve-se garantir a decisão final ao órgão que disponha das melhores capacidades

pessoais, materiais e organizacionais, conforme o tema e o escopo da escolha.

Na França, diferentemente, desde a Revolução de 1789 uma tradição republicana enfatizou a desconfiança das cortes, vistas como garantidoras dos privilégios do Antigo Regime e da velha ordem corporativa e estatal. A seu modo, também há um esquema de ligação estreita entre Parlamento e Executivo, por meio de um regime de coabitação “semipresidencial”. O controle de constitucionalidade foi acoplado tardiamente, no final do século XX, pela atividade de um órgão conciliar que vem ganhando feições judiciais, com atribuições compartilhadas com as cortes superiores. A Corte Europeia de Direitos Humanos adicionou elementos supranacionais ao jogo puramente interno de política e direito.

Os sistemas semipresidencialistas foram classicamente descritos por Duverger (1980) como uma diarquia e definidos por três elementos: (1) a eleição direta, por sufrágio universal, do presidente da república; (2) a atribuição a ele de amplos poderes; (3) sua divisão da chefia do governo com um primeiro-ministro e um gabinete dependentes do apoio parlamentar e com amplos poderes executivos e governamentais. Como uma espécie de tipo ideal, um ou outro de seus componentes não está presente nas experiências concretas. Há constituições que dão ao chefe de Estado poderes de controle, de remissão a uma corte constitucional, de dissolução do parlamento, de convocação de referendo e mesmo de dispensa discricionária do primeiro-ministro, que então depende do apoio e confiança tanto do parlamento quanto do presidente. Na verdade, o perfil de um sistema semipresidencialista específico não pode ser traçado apenas com base no rótulo textual das constituições, mas precisa considerar a sinergia da definição

constitucional e da prática política rotinizada com seus entendimentos tácitos e costumes locais. Como nas criações do parlamentarismo inglês e do presidencialismo norte-americano, há uma evolução das práticas nacionais e um desenho institucional contingente, ao sabor das ideias disponíveis e dos pactos obtidos.

Nessa variante de república parlamentarista, o poder efetivo do presidente diante do primeiro-ministro depende da capacidade de liderança de cada qual, impondo em termos dinâmicos uma sucessão de presidentes fortes ou fracos, menos ou mais dependentes dos poderes de agenda parlamentares. O sistema tende ao parlamentarismo em países nos quais, mesmo que eleito diretamente, o presidente usualmente não exerce até mesmo boa medida de suas prerrogativas constitucionais. Por outro lado, o presidente pode na prática extrapolar suas atribuições, adentrando as competências do primeiro-ministro e do parlamento, e estes podem politicamente cancelar tal extrapolação, deixando de invocar os limites jurídicos.

Há constituições que colocam o presidente estritamente na chefia de Estado, sobretudo em situações análogas a um Estado de exceção, com funções quase ditatoriais de gerenciamento e arbitragem de crises nacionais, por oposição à rotina conduzida pela composição entre chefe de governo (primeiro ministro), gabinete e parlamento. Presidentes fortes por sua legitimação nacional e capacidade de comando podem subverter essa divisão constitucional, tomando mesmo a linha de frente do governo e submetendo o primeiro-ministro e o gabinete à obediência. A tendência vira completamente, em direção a um “superpresidencialismo”.

Em suas variantes, o semipresidencialismo é um sistema de poder flutuante da chefia de Estado, que bem poderá avançar sobre o comando do governo ou retraindo-se a funções excepcionais, conforme o domínio que tiver sobre a maioria parlamentar. É dinâmica a divisão de trabalho entre, de um lado, o presidente e, de outro, o primeiro-ministro, o gabinete e o parlamento. Essa dinâmica, de oscilação entre um parlamentarismo puro, desempenhando o presidente um papel análogo ao da rainha da Inglaterra, e um “superpresidencialismo”, com dominância incisiva sobre o parlamento, pode ser interpretada como estabilização de uma instabilidade.

Mais uma vez a trajetória é importante na definição do sistema de governo: afinal, países que adotaram o semipresidencialismo só o fizeram ao introduzir a eleição presidencial como segunda base de apoio popular ao lado da eleição parlamentar. Daí o “dualismo” desse regime, ao passo que as instâncias subnacionais de governo continuaram regidas pelo “monismo” parlamentar, sem eleição direta para o executi-

vo; note-se também a tendência centralista, não federativa, de Estados como Portugal e França (ALENCASTRO, 2015). Portanto, tratou-se de um elemento de maior abertura em países de tradição parlamentarista. A via inversa – de retrotração ao parlamentarismo de instituições com larga história de reprodução segundo o esquema presidencialista – revela dois defeitos invertidos (ALENCASTRO, 1993, p. 29-30). De um lado, presidente e primeiro-ministro podem apoiar-se em alianças partidárias distintas. Há, então, o risco de o presidente, eleito diretamente como chefe de Estado, juntar-se à oposição ao primeiro-ministro para tomar deste seu posto de chefia do governo. Afinal, o presidente tem legitimidade ampliada e pretenderá restaurar suas funções executivas diante de um chefe de governo eleito apenas pelo parlamento. De outro lado, se o presidente e o primeiro-ministro se apoiam na mesma maioria partidária, não apenas pode haver disputa interna pela primazia, como também se poderá neutralizar a função de contrapeso que um faz ao outro – e o parlamento, então, com primeiro-ministro e presidente alinhados, não controlará nada.

2. Parlamentarismo e presidencialismo na experiência brasileira

Há que se notar que o parlamentarismo foi adotado na história política do Brasil com mecanismos e conjunturas muito peculiares. Primeiro, na experiência do Segundo Reinado, associado à faculdade do imperador de dissolver o Parlamento para compor novo gabinete. O art. 98 da Constituição de 1824 (IMPERIO DO BRAZIL, 1824) garantia ao imperador as prerrogativas de nomear os senadores, dissolver a Câmara dos Deputados, suspender ou adiar a Assembleia Geral (que reunia o Senado e a Câmara de Deputados), nomear e demitir livremente os ministros de Estado, suspender juízes, perdoar e moderar penas. Assim, a pretensa estabilidade do parlamentarismo era assentada na necessidade de formação de consenso no Legislativo, derivando desses representantes a composição do governo. Com a detenção do Poder Moderador pelo imperador, o processo inverteu-se e gerou alta rotatividade na composição ministerial – entre 1847 e 1889, houve 32 gabinetes, o que resulta numa duração média de menos de um ano e meio por gabinete. Nenhum grande abalo na linha de governo foi sentido por essa instabilidade. A estabilidade não estava tanto lastreada na instituição do parlamentarismo transfigurado pelo exercício do Poder Moderador (sobretudo a partir da criação do cargo de presidente do Conselho de Ministros em 1847, também nomeado e demitido pelo

imperador). Afinal, tratava-se mais de um presidencialismo monárquico, no sentido de que o imperador dissolvia a Câmara e convocava novas eleições unilateralmente, e o Parlamento não lançava mão de moção de desconfiança, atualizando a responsabilidade política dos ministros diante do Legislativo. Pode-se considerar que a fonte de tal estabilidade política (a despeito da alternância de gabinetes liberais e conservadores) repousava sobre a estrutura social quase estamental, com privilégios hereditários, poder privado rural e escravidão. O filtro estabilizador – a permitir que o imperador trocasse a composição do governo sem alterar seu sentido – era dado pelo desenho institucional do processo eleitoral, combinado com os movimentos do Estado unitário.

Consideremos que, em seus antecedentes, há o período colonial, caracterizado pelo exercício do voto censitário, centrado ao redor das câmaras locais, que concentravam indistintamente funções executivas, legislativas e judiciárias, sendo dominadas pela nobreza da terra e atuando como reafirmadoras dos poderes privados. Durante o Império, houve experiência variável de reafirmação do poder provincial das câmaras locais, com movimentos de descentralização e centralização do Estado nacional – como no caso do Ato Adicional de 1834 (IMPERIO DO BRAZIL, 1834), que criou as assembleias legislativas provinciais, e o seu contraponto, a Lei de Interpretação de 1840 (IMPERIO DO BRAZIL, 1840), que restringiu as competências dessas assembleias. Notas determinantes eram o sufrágio indireto, com censo progressivo de renda e ampla discricionariedade (senão arbitrariedade) das mesas e juntas eleitorais que geriam o processo de alistamento, votação e apuração. Já no final do Império, estabeleceu-se sufrágio direto, num só grau, e cujo caráter censitário foi prontamente excluído com a instauração

da República, que também ampliou o direito de votar e ser votado – excluindo “apenas” mulheres, mendigos, analfabetos, religiosos etc. (NICOLAU, 2004). Nessa medida, o povo incluído como referente do sistema político era diminuto e os postulantes a representá-lo eram significativamente homogêneos em termos sociais, raciais, econômicos e ideológicos. O poder pessoal do imperador podia manobrar esses poderes sem alterar o rumo de seu governo.

Diferentemente, na experiência do parlamentarismo republicano de 1961-1963, a excepcionalidade do expediente da troca de sistema de governo e sua frágil legitimação num contexto de volatilidade política conduziram do mesmo modo à instabilidade do governo, com a sucessão de três primeiros ministros em menos de um ano e meio. A democracia de 1946 expressa bem a emergência de conflitos de classe numa estrutura crescentemente urbana e industrial. A combinação de hierarquia de ordens sociais e exclusão escravocrata dá lugar à crescente autonomia das demandas e da formação de ideologias pelas camadas médias urbanas, da nova classe operária e, sucessivamente, do próprio campesinato.

Tanto a estrutura social quanto as instituições políticas vieram a ser alteradas profundamente a partir da Revolução de 1930, que teve como uma de suas bandeiras a “garantia do voto”. Dos códigos eleitorais da década de 1930 e da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), de breve duração, resultaram mudanças fundamentais, como a instituição do voto feminino e a organização da justiça eleitoral, o que reforçou o sigilo do sufrágio e sufocou em medida relevante o coronelismo – ora contrabalançado por mecanismos corporativistas como a representação profissional, ora pelo autoritarismo centralizador explícito. Por meio daquelas reformas seria possível uma alteração substan-

cial no grau de “colonização” da legalidade eleitoral pelos poderes locais, pelo favor e pela violência, afirmando-se uma racionalidade impessoal e burocrática. A vigência excepcional e fugaz do constitucionalismo de 1934, porém, comprometeu esses desdobramentos. Todavia, já na democracia de 1946, houve a integração da justiça eleitoral ao Judiciário, a determinante nacionalização dos partidos e a mudança estrutural marcada pela transição da predominância rural da população à prevalência urbana, com a desestruturação das formas tradicionais de cerceamento do exercício do voto (NICOLAU, 2004). A mudança da estrutura social repercutiu na forma da instabilidade política, por meio dos vetos oligárquicos entrincheirados no Parlamento contra governos reformistas da democracia dita “nacional-populista” (ou, em termos econômicos, “nacional-desenvolvimentista”).

No plebiscito sobre forma e sistema de governo de 1963, o presidencialismo garantiu 82% da preferência popular diante do parlamentarismo. Também no plebiscito constitucional de 1993, convocado após derrota do parlamentarismo no plenário da Assembleia Nacional Constituinte, houve reafirmação majoritária do presidencialismo, com mais que o dobro de votos do parlamentarismo. Isso não gerou, porém, estabilidade unívoca, nem do lado da política (impedimento de dois presidentes), nem do lado do direito (instabilidade do texto e sentido das normas constitucionais).

Sem discutir o mérito dos processos de *impeachment* (com a tentativa de renúncia, no primeiro caso, e a motivação de manobras contábeis no orçamento público, no segundo)², vale enfatizar de um lado a influência parlamentar no desenho e na implementação da CRFB, mesmo sob um sistema presidencialista. Essa influência é, por um lado, meramente negativa (veto em troca de “facilidades” no Executivo) e, por outro, focada na dignificação legislativa ou constitucional de interesses corporativos ou particularistas (como nas emendas orçamentárias). A iniciativa legislativa do que há de mais relevante permanece concentrada no Executivo, quando não é radicalizada na forma das medidas provisórias. Por outro lado, o entrincheiramento de interesses menos

² Queiroz (2015, 2017) diagnosticou um descompasso entre a previsão constitucional do *impeachment*, em um sistema presidencialista cuja estabilidade é lastreada no mandato fixo e na excepcionalidade dos “crimes de responsabilidade”, e a Lei nº 1.079/1950 (BRASIL, 1950), que os tipifica. O caráter penal do impedimento fica, então, comprometido pela largueza na tipificação daqueles crimes, que foram definidos em um debate legislativo liderado pelos defensores da parlamentarização do sistema político brasileiro – isto é, tais “crimes” aproximaram-se da responsabilização puramente política do governo pelo Parlamento, como ocorre com o voto de desconfiança no parlamentarismo. Há então uma contaminação do presidencialismo pelo parlamentarismo (o mandato fixo do chefe de governo pode ser interrompido por uma responsabilização mais política do que jurídico-penal), sem a estabilidade dada pela distinção e manutenção da chefia de Estado características do sistema parlamentarista.

ideológico-partidários que setoriais e regionais persiste em todas as fases e ciclos do processo legislativo: a começar pela indefinição, em “fórmulas de compromisso dilatatório”, de direitos, procedimentos e competências, inclusive no texto constitucional – o que não é mero “idealismo” jurídico, mas cumpre a função de dar um alibi simbólico, enquanto se posterga a um futuro distante os mecanismos institucionais que concretizariam as expectativas programadas (NEVES, 2007); e a prosseguir pela “batalha regulamentar” (FARIA, 1989, cap. 6) na concretização legislativa e na especificação administrativa dos termos em que as proclamações constitucionais e legislativas serão de fato implementadas ou bloqueadas.

Do lado do direito, ainda, a rigidez, diante da extensão das matérias e detalhamentos organizacionais constitucionalizados, não garantiu qualquer estabilidade do corpo constitucional. Afinal, em três décadas de vigência, a CRFB foi radicalmente redefinida em alguns aspectos (como a ordem econômica), por emendas que beiram uma centena. Diante dessa volatilidade e da indefinição calculada das normas jurídicas, o Judiciário, ao mesmo tempo em que se sobrecarrega, em sua função de controlar a consistência do direito, avoluma-se sobre as competências (e incompetências) da decisão política.

Os dilemas institucionais e os desvios improvisados na forma de interpenetração dos poderes políticos têm uma contraparte semântica, nas matrizes que influenciaram nosso constitucionalismo. Pode-se identificar na CRFB a convergência de duas tradições que marcaram a República no Brasil: transplantes de um “liberalismo protodemocrático” nos moldes dos Estados Unidos e de um “weimarismo tardio”, isto é, de uma linhagem social-democrata europeia (UNGER, 2011). Da primeira origem, copiou-se um modelo de autocontenção do poder e precaução mediante a produção continuada de impasses, sobretudo pelo bloqueio parlamentar à iniciativa governamental. Da segunda, uma propensão à proclamação de direitos sociais e uma válvula de escape da normalidade constitucional: o Estado de exceção.

Nos regimes autoritários, a legalidade pôde ser tripudiada nos termos de uma autólise do próprio direito, subordinado ao instrumentalismo político despótico: caso das disposições transitórias e finais da Constituição de 1937 (arts. 175-187) (BRASIL, 1937), com a declaração do estado de emergência e a substituição da legislação pelos decretos-leis do Executivo; igualmente, caso dos atos institucionais do regime militar e de outras medidas de exceção, como as Emendas nºs 7 e 8 à Constituição de 1969 (BRASIL, 1969, 1977a, 1977b) (o “Pacote de Abril”, de 1977, com mudanças *ad hoc* no procedimento eleitoral e fechamento do Congresso por duas semanas). Contudo, também nos

períodos democráticos a exceção se fez presente de uma forma ou de outra; por exemplo, sob a Constituição de 1891 (BRASIL, 1891), nas imoderadas declarações de estado de sítio e intervenção federal nos estados, exorbitadas nos termos da Emenda Constitucional de 1926. No constitucionalismo de 1988, o equivalente funcional de um Estado de exceção permanente reside no abuso das medidas provisórias pelo Executivo, desconsiderando seus requisitos de relevância e urgência (art. 62).

Em vez da solução de apelo popular (afastada pelos federalistas norte-americanos) e do recurso militar marcante da trajetória republicana brasileira, o constitucionalismo de 1988 buscou nova via. A combinação de altas promessas (pela via da extensão progressiva nas declarações de direitos) com um desenho de impasse institucional (os freios e contrapesos do presidencialismo imaginado por Madison) acabou por provocar (em termos globais, a partir da Segunda Guerra Mundial; e, no Brasil, especialmente a partir da redemocratização) a convocação de um novo agente híbrido como superador desse travamento decisório no centro político: a jurisdição constitucional, sobretudo aquela centralizada no Supremo Tribunal Federal (STF), que é a um só tempo Corte constitucional (sede do controle concentrado, abstrato, direto de constitucionalidade), sede da prerrogativa de foro por exercício de função de Estado e última instância recursal do Poder Judiciário.

A judicialização da política tem três dimensões: o recurso à arena forense para a adjudicação de direitos relacionados a políticas públicas ou para uma continuidade da disputa político-partidária e a contaminação decisória de critérios jurídicos por preferências políticas. Em qualquer caso, o Judiciário carece das precauções dadas pelo mandato fixo e pela pressão eleitoral. No deslinde de impasses institucionais, em vez de exercer um papel garantista contramajoritário, aparece como aquela organização que deve formular, nos termos da argumentação jurídica, soluções ainda que precárias e provisórias a dilemas e conflitos de interesse dos quais os poderes políticos se evadem. Não obstante, o STF impõe-se apenas na medida em que concertada – ainda que de forma extrainstitucional, e sem a publicidade e o controle procedimental devidos – com os Poderes políticos. Caso contrário, a autoridade judicial corre o risco da desconfirmação.

Especialmente o recurso simbólico da declaração de direitos ajudou a inflacioná-los: isto é, a gerar expectativas (de acesso a bens e serviços) muito superiores à capacidade de atendimento pelo Estado, seja pela via política (bloqueada por impasses e concessões que evitam as reformas estruturais das quais depende a fruição efetiva daqueles direitos prometidos), seja pela via judicial (talhada para a adjudicação individual, e

não para o desenho, implementação ou controle de políticas públicas). Note-se que o acesso aos recursos prometidos como direitos dá-se primariamente pelos sistemas funcionais de referência (educação, religião, ciência, saúde, economia, arte, esporte, família), em segundo lugar pelas políticas públicas implementadas pelo aparato burocrático do Executivo (administração pública) e apenas subsidiariamente pela interpretação e aplicação dos direitos textualizados na CRFB. A tentativa do Judiciário de compensar a incompetência da política – e da política de compensar a incompetência da economia e dos demais âmbitos – gera distorções distributivas e movimentos de reversão das conquistas sentenciadas ou “decretadas”.

3. O presidencialismo como desestabilização plebiscitária

A forma institucional da democracia representativa lastreia o voto na identificação universalista e ideológica com partidos; é pressuposto do mandato representativo, por oposição ao mandato imperativo, não a correspondência estrita entre vontade do representante e vontade do representado, mas o desdobramento das decisões coletivamente vinculantes tomadas no Estado em uma decisão de segunda ordem: a decisão sobre quem vai decidir. A agregação genérica de consenso no procedimento eleitoral permite que a política se assente incongruentemente sobre os diversos grupos, classes, papéis e distinções sociais. Não há uma correspondência biunívoca entre segmentos sociais e partidos que “monopolizem” sua representação. É a identificação com pautas e temas representados no debate, na formação da opinião pública, que primeiro sinaliza e instiga a identificação de preferências do eleitor. Esse debate é, então, processado e programado pelas organizações partidárias, grupos de interesse e movimentos sociais, moldando suas propostas e reivindicações. Há, obviamente, movimento nos dois sentidos: a “sociedade civil organizada” pauta a opinião pública pelos meios de comunicação e a mídia ressoa demandas capturadas e representadas pelos grupos em disputa por poder.

Assim, as demandas econômicas, jurídicas, educacionais, sanitárias, científicas, religiosas, familiares e também as propriamente políticas “irritam” o sistema político, sendo traduzidas em pautas da opinião pública. A opinião pública apenas repercute diretamente na representação, na formação da vontade estatal, mediante procedimentos – voto em instâncias participativas, plebiscitos ou referendos, iniciativas legislativas ou, sobretudo, eleições. Há, porém, uma mediação entre a esfera pública e o centro estatal do poder. Essa mediação é feita não apenas pelos par-

tidos, mas também por outras organizações, como movimentos sociais e grupos de pressão.

É nesse sentido que a ciência política contemporânea nota a convivência do padrão de representação partidária, baseado na identificação universalista e abstrata com valores políticos e programas de governo, com outros padrões de mediação da opinião pública, isto é, com outros agentes construtores do voto e da representação. Um primeiro padrão de construção eleitoral parasitário ao reconhecimento ideológico e programático com linhas partidárias é atuante principalmente no nível local. É o clientelismo. Em vez de dirigir-se de modo impessoal e abrangente à opinião pública, o candidato ou representante busca o contato direto com o eleitor e a comunicação realiza-se nos termos da troca de voto por favores, de apoio político por benefícios particulares. A política aqui está imersa numa rede de reciprocidades e patronagem, sem agregação impessoal de interesses. Bens, serviços e cargos são a moeda fundante da lealdade. Nessa reprodução mimética da estrutura social, relações de dominação e identidades comunitárias são reforçadas no nível político. Um poderoso local pode mobilizar seus dependentes e subordinados conforme os favores obtidos ou prometidos por determinado político. Há uma coação difusa que, se não garante confiança, é eficaz pelo medo de punição ou promessa de prêmios.

Essa estrutura de poder local entrincheirada nas necessidades, carências e subordinações da comunidade teve expressão na formação da vontade governamental, sobretudo no caso da República Velha. Uma específica estrutura de poder local, fundada na dominação econômica com lastro na propriedade fundiária, configurava o “coronelismo” (LEAL, 2012). As disputas entre coronéis locais selecionavam as oligarquias com escala regional. A política de governadores permitia ao presidente da República manter seu apoio com base na satisfação das demandas, formação de consensos e rotação de posições dentro desse pequeno círculo de curto-circuito entre poder econômico e político. Pode-se interpretar que a instituição do presidencialismo e do federalismo pela Constituição de 1891 contou com um fenômeno paralelo, uma “parainstitucionalização” de mecanismos de apoio e tomada de decisão assentados em simbiose ou parasitismo com a estrutura social dominante. Nela as pretensões liberais, universalistas e emancipatórias consagradas na semântica constitucional e formalizadas nas instituições constitucionais encontravam sua contextualização – seus limites e suas condições de funcionamento. O contrapeso do poder oligárquico em sua hierarquia (dos poderes locais aos estaduais, que disputavam o Partido Republicano de cada estado; e, finalmente, a alternância entre oligarquias de Minas Gerais e São Paulo), com a instituição da política dos

governadores a partir do governo de Campos Sales (1898-1902), substituiu o poderio militar que implantou e garantiu a República nos seus primeiros anos.

Afora o parasitismo particularista, na forma do clientelismo, a representação partidária pode estar submetida a outra configuração, a do corporativismo, que foi a forma institucional preferida em meados do século XX, quando se diagnosticava a crise do Estado liberal. Desde as encíclicas papais (*Quadragesimo Anno*, de 1931) até as práticas do *New Deal* de Roosevelt nos Estados Unidos e das social-democracias na Europa (notadamente na fase áurea do Estado de bem-estar social, até a década de 1970, mas em alguma medida até hoje), é uma experiência de configuração política que tomou a forma mais radical nos regimes autoritários, como o fascismo italiano.

Semanticamente, encontra-se a teorização dessas práticas na crítica “protofascista” da democracia parlamentar feita por Pareto, Mosca e Michels (LAMOUNIER, 1981, p. 241-244). Segundo entendiam, a “lei de ferro das oligarquias” seria intrínseca a toda forma de organização; a estrutura descentralizada e participativa tende a centralizar-se sob o comando de certas elites ou oligarquias. A alternativa seria controlar a emergência das massas populares pelo contrapeso de uma liderança política forte. Contra a oligarquia entrincheirada na burocracia, busca-se a dominação carismática e personalista, capaz de dar unidade ao Estado e à sociedade. A polarização entre massa e líder constitui uma autoridade autocrática capaz de dar conteúdo e eficácia ao que seriam os “formalismos” e “artificialismos” da democracia liberal.

Sob uma configuração corporativista, o Estado, centro do sistema político, controla estreitamente a periferia política – o campo dos partidos, grupos e movimentos. No limite, há

partido único e poucos grupos ou movimentos sociais, de base nacional e reconhecimento submetido à burocracia centralizada do Estado. Mais comumente, o corporativismo é uma configuração que pode subsistir em democracias multipartidárias, desempenhando o Estado o papel de árbitro dos conflitos entre capital e trabalho, promovendo então “concertações”, “pactos” ou “contratos sociais”, que normalmente se reduzem às negociações salariais entre grandes empresas (sobretudo quando o Estado participa de sua governança, como investidor institucional) e as parcelas mais organizadas e sindicalizadas do trabalho, de modo que os interesses dessas partes são contrapostos aos interesses desprotegidos da maioria desorganizada e desmobilizada, das pequenas empresas, dos trabalhadores terceirizados, precários ou de setores menos intensivos em capital e mão de obra (UNGER, 1999, p. 42-46).

No Brasil, o exemplo histórico mais característico do corporativismo ocorreu durante o regime autoritário do Estado Novo, período mais longo da história nacional em que o Parlamento permaneceu fechado (de 1937 a 1945). Em vez do controle oligárquico, o controle burocrático afirmava-se como filtro e direcionador da soberania popular. Um de seus mecanismos foi a representação funcional, corporativa, classista ou profissional no sistema político (e, no próprio Judiciário, na justiça do trabalho), aliada a um controle estatal dos sindicatos oficiais e de suas lideranças. A Constituição de 1934 (art. 23) (BRASIL, 1934), por sua vez, consagrava a representação profissional na Câmara dos Deputados, escalonando que, em cada círculo profissional, haveria um representante patronal e outro trabalhista; em cada grupo, delegados das associações eleitos indiretamente por “graus sucessivos”. Na ordem de 1937, dissolvido o Parlamento, é a

concertação entre capital e trabalho que garante alguma “representação” da sociedade dentro do Estado e sob seu controle. A instabilidade gerada pela expansão do voto entre 1930 e 1964 teve naquele interlúdio autoritário o contrapeso da mediação sindical.

É justamente como terceiro elemento da configuração de uma democracia de massas – ao lado do clientelismo e do corporativismo – que devemos localizar o populismo. Ele é, acima de tudo, uma reação à concentração oligárquica do poder, um apelo direto à sustentação do centro de poder governamental pela opinião pública. Contra as elites representadas no Parlamento, busca o peso das massas excluídas e desorganizadas. Menos que uma pretensão de insinceridade e demagogia por parte dos governantes e seu corpo de reformadores, o populismo aqui diz respeito a uma dificuldade de organização democrática da maioria; é mais um atalho à mobilização popular, desatenta de uma política comandada por interesses poderosos. Sua fraqueza, porém, está na suscetibilidade aos ciclos de confiança e desconfiança na política. Na medida em que os riscos políticos são elevados, tanto se pode dinamizar o potencial de reforma estrutural quanto se abrem espaços para o contrafluxo conservador, que inviabilize ou desfaça os resultados de eventuais mudanças. Então, o movimento autoritário é capaz de desmobilizar o apoio popular (que fora insuficiente para manter o governo democrático) e “reentrincheirar” o Estado junto às forças sociais dominantes, capazes de garanti-lo enquanto sirva como atalho para a retomada de uma política rotineira, voltada a menos “intervenção” na distribuição desigual de poderes e oportunidades em que se assenta a reprodução econômica, educacional, midiática, cultural. Os atalhos populista e autoritário (UNGER, 1999, p. 59, 1990, p. 58) são a expressão políti-

ca de uma cisão nos demais âmbitos sociais, a começar pela economia e pela educação, entre incluídos e excluídos. A desigualdade estrutural elevada é que gera o apoio revoltado dos excluídos a um governo que, se não consegue efetuar mudanças institucionais profundas, ao menos oferece compensações e assistência social; é também a latitude dessa desigualdade que produz a deixa para os incluídos apoiarem o movimento de fechamento autoritário contra as demandas das massas. Em termos da política econômica, reproduz-se então o pêndulo entre um populismo inflacionário e redistributivo (que acaba por ser ineficiente e destrutivo da economia instituída) e uma ortodoxia financeira e monetária, que se não reestrutura a economia a ponto de torná-la mais inclusiva, ao menos a regenera para mantê-la funcional aos já incluídos nos setores “modernos”, com o compromisso dilatório de no futuro incluir os “atrasados”. Quando o autoritarismo já não é mais necessário para garantir tal “regeneração”, abre-se espaço para a transição a um governo democrático moderado. Como os resultados que este apresenta serão insignificantes diante das carências de uma sociedade cindida em um dualismo econômico e educacional, jurídico e cultural, um governo que prometa mais mobilizará maior apoio. Reproduz-se então o círculo vicioso de moderação, populismo e autoritarismo (UNGER, 2001, p. 139-143).

O ponto fraco do populismo está em que a força desse governo pessoal demandaria uma mobilização contínua e reiteração do apoio ao governante para além da fugacidade de sua eleição direta. Como tal sustentação direta do líder pelas massas não se faz espontaneamente, mas exige a mediação organizacional, um expediente utilizado é justamente o corporativismo: adensar a periferia política, mas ao mesmo tempo mantê-la à sombra do governo em exercício, garantindo que os sindicatos e

movimentos sociais não passem da afirmação do governo à sua crítica. Em vez de se esperar e induzir a auto-organização da “sociedade civil”, cria-se artificialmente um bloco de apoio do governo, fora do Estado, embora bem próximo a ele. O outro expediente utilizado para essa renovação continuada do apoio demandado por um governo reformista é reproduzir continuamente o exercício do voto – mediante eleições antecipadas, plebiscitos e referendos. Assim o governante garante um canal de comunicação mais direto com o povo, desprendendo-se do circuito fechado dos poderes constituídos. Se o corporativismo eleva os riscos de captura dos movimentos sociais pelo Estado e de captura do Estado por interesses privados, o assembleísmo plebiscitário assentado na prerrogativa unilateral do Executivo (de convocar o engajamento popular direto) tende a resultar no enfraquecimento dos controles parlamentares e na concentração de poder no Executivo. Na medida em que reforça os riscos dessa política dita “extrainstitucional”, fora do centro organizado do Estado, o líder pode também não suscitar o apoio suficiente dos grupos e movimentos sociais que garantiriam, no lugar da representação parlamentar, o apoio a seus projetos reformistas. Para garantir a eficácia do governo, pode então cortar de vez os vínculos com a periferia política (assentada na competição partidária e na pluralidade de grupos de interesse e movimentos) e mesmo com o eleitorado (por meio do voto). Daí o espaço aberto ao autoritarismo. O fechamento parlamentar (como na ditadura varguista) ou a eleição indireta do presidente em um regime bipartidário controlado por cassações e expurgos (como na ditadura militar) garantem a coesão do Estado autoritário e sua busca de legitimação pela eficiência – a unidade de comando “bonapartista” ou “bismarckiana” à burocracia pública dá condições de planejamento e direção capazes de impulsionar a atividade produtiva como se produzisse uma mobilização de recursos próxima à de uma economia de guerra.

Assim é que as teorias da modernização, que no nível teórico deram justificativa internacional aos regimes autoritários latino-americanos, diagnosticaram um descompasso entre as forças emergentes da mobilidade e mudança social e a institucionalização de sua participação política; e apresentaram o autoritarismo político como correção transitória, mas necessária, aos impulsos de “desinstitucionalização” acen tuados por um governo assentado em programas de reforma estrutural (as “reformas de base”: agrária, urbana, bancária, fiscal, universitária e eleitoral) e com pouco apoio dos poderes sociais (econômico, midiático, cultural) dominantes nos partidos e representados no congresso (HUNTINGTON, 1968, cap. 4). A força militar, que apoiou a instauração da República, em parte sustentou a revolução de 1930 (tenentismo)

e tutelou os governos eleitos sob as instabilidades do constitucionalismo de 1946, veio a ser reativada para dar o golpe em 1964.

Da argumentação alinhavada até aqui extrai-se a observação de que é insuficiente a representação partidária e sua canalização por procedimentos e competências numa interdependência de poderes mais presidencialista ou mais parlamentarista, e apenas atua sob a mediação de outros poderes – o poder pessoal do governante, uma rede de poderes, favores e dependências pessoais ou a negociação com interesses poderosos e bem comunicados. Daí que haja uma espécie de neocorporativismo que, longe de ser a exceção vinculada a regimes autocráticos, tornou-se a regra das democracias representativas (SCHMITTER, 1974). É o caso do pluralismo de grupos de interesse (DAHL, 1989). Assim, permanecem dinâmicas complementares de captura dos movimentos sociais e grupos de pressão pelo estado e, sobretudo, de captura do Estado por grupos de interesse setoriais, que “colonizam” a representação política em nome de pautas e interesses minoritários, em geral a favor de setores socialmente poderosos (poder econômico, religioso, midiático). É uma dinâmica de privatização do Estado e particularização do mandato representativo. A política torna-se, então, refém desses novos acertos oligárquicos. No mínimo, eles conseguem barrar o avanço de medidas reformadoras de interesse majoritário; no máximo, conseguem cristalizar como direito favorecimentos materiais e simbólicos aos grupos e poderes em que ancoram sua lealdade. A imagem clássica do liberalismo e do contratualismo – o vínculo direto entre o indivíduo e o Estado, sem “organizações intermediárias” – carece de qualquer acuidade descritiva no cenário da política contemporânea.

Da mesma forma que o corporativismo, o clientelismo está longe de permanecer como mera referência histórica. Pelo contrário, encontra-se ativo sobretudo no nível de representação parlamentar local (ALMEIDA; LOPEZ, 2011). Isso porque não se trata de um “resquício pré-moderno”, mas de um atendimento às demandas emergentes nos próprios processos de modernização, com as inclusões e exclusões que surgem fundadas nas hierarquias organizacionais, na divisão social de posições ocupacionais, no acesso precário a serviços públicos e nos pertencimentos a diferentes associações religiosas, culturais e outras. Para suprir esse déficit de serviços públicos, o candidato ou eleito pode prometer, em troca de voto, apoio e mobilização, empregos e acesso a benefícios sociais, remédios ou tratamentos de saúde, vagas em escolas ou direcionamento da atividade policial. Nos termos da teoria da escolha racional, há um jogo perfeitamente racional, instrumental ou estratégico, entre atores em busca de maximização de seus interesses.

Dadas as bases locais da representação parlamentar, esse fator clientelístico e particularista continua a ter seu peso no plano nacional, e é de se supor que apenas seria reforçado em sistemas eleitorais distritais. O legislativo estadual e, especialmente, o nacional aliam, de maneira ainda mais evidente, os apoios corporativos de grupos de interesse, que pautam os vetos e as iniciativas legislativas, as emendas orçamentárias, as bases eleitorais e programáticas dos candidatos e eleitos. As bancadas parlamentares que representam, mais do que qualquer localidade ou ideologia, setores econômicos, religiosos ou do próprio aparato estatal, são uma realidade que faz os *lobbies* e partidos entrarem em simbiose.

Menos que uma convergência programática, num cenário de ampla fragmentação partidária, a fórmula do “presidencialismo de coalizão” expressa um fenômeno de cooptação entre Executivo e Legislativo, uma concentração de poder, uma “parainstitucionalização” das instituições presidencialistas análoga aos efeitos da política oligárquica da República Velha. Num sistema presidencialista, trata-se de uma acomodação aos poderes concretos assentados no Parlamento, sobretudo mediante mecanismos de barganha particularista na forma de emendas orçamentárias e cargos e verbas na administração pública, barganha assentada igualmente nas pressões corporativas setoriais e nas demandas de favorecimento regional e local – tal como na pirâmide oligárquica que sustentava o presidente sob o constitucionalismo de 1891. As coalizões contemporâneas fundam-se tanto na fragmentação partidária (multipartidarismo e representação proporcional) quanto na diversidade regional (federalismo), de modo que a formação de coalizões não se tornaria desnecessária nem mesmo em situação de apoio majoritário do partido governista no Parlamento (ABRANCHES, 1988). Com a formação de coalizões, o Executivo ganha espaço para fugir a controles parlamentares (mediante comissões parlamentares de inquérito) e continuar na liderança da pauta legislativa. O controle da agenda e pauta legislativa pelo Executivo, em troca dos retornos em cargos, emendas orçamentárias e apoio eleitoral à base aliada, acaba por minar a autonomia do Legislativo na formulação de políticas públicas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998) – que na teoria do presidencialismo seriam apenas executadas, mas não definidas pelo governo. O Executivo desarma o Legislativo e desconfirma sua capacidade deliberativa; o Parlamento cria dificuldades para vender facilidades, tomando o espaço da administração pública profissional, impessoal e continuada. A desagregação mútua dos Poderes pode não levar à paralisa decisória, como sob o constitucionalismo de 1946 (LIMONGI, 2006), mas é capaz de sustentar apenas iniciativas governamentais que não

firmam frontalmente interesses poderosos de minorias bem representadas. Enquanto se adiam reformas estruturais, trocando-as por soluções paliativas, fragmentárias e incoerentes – uma legislação ineficaz, amorfa e autocontraditória –, produz-se a pressão para as mudanças só se viabilizarem diante de graves crises.

Em face dessas dinâmicas “parainstitucionais” – clientelísticas e corporativistas – que contextualizam o exercício da democracia representativa e do mandato vinculado a partidos políticos, deve-se verificar sua simbiose com os diferentes sistemas de governo. Pelo exposto, há que se considerar que a reflexividade política garantida pela eleição direta do chefe de governo desestabiliza o acerto oligárquico que de outro modo, no sistema parlamentarista, seria a base de sustentação direta do executivo.

4. A reforma do presidencialismo: mais democracia

Nas propostas de reforma do sistema de governo em direção a um semipresidencialismo, em geral se mantém a eleição direta do presidente da República (característico da República, e não do presidencialismo), mas reduzem-se suas prerrogativas de direção governamental, em favor de primeiro-ministro eleito indiretamente pelo Legislativo (chave do parlamentarismo), ou indicado pelo presidente, mas dependente da confiança parlamentar. O presidente, no limite, reduz-se às funções simbólicas e cerimoniais de chefe de Estado. O programa de governo e sua implementação são decididos como derivação da vontade parlamentar. Com isso, se “parlamentarizaria” o sistema político brasileiro, dando-lhe estabilidade. Porém, na verdade, a busca de sustentação pela maioria na eleição presidencial (sobretudo no sistema em dois turnos) diminui a propensão do eleito de atuar como representante de setores e interesses mais estreitos; ele depende de fato de apoio majoritário, buscado incongruentemente em diversos setores, classes, regiões etc. Com efeito, a eleição presidencial adquire caráter plebiscitário e dá legitimação para o presidente negociar com o Congresso a execução de seu programa de governo, especialmente nos primeiros meses subsequentes à consagração eleitoral. Se aproximar o centro de governo do Executivo diminui as tensões entre os Poderes, esvazia também o potencial dos interesses majoritários expressos na eleição direta do governo, mas sub-representados na fragmentação parlamentar.

A nota característica do presidencialismo quanto ao processo decisório governamental – a negociação entre duas fontes de poder po-

lítico diretamente emanadas do voto direto (presidente e parlamento) – introduz de fato um elemento desestabilizador em comparação com a formação de consenso reduzida a um parlamento do qual deriva o gabinete de governo, que vem a ser controlado pela ameaça da moção de desconfiança com a perda da base de apoio majoritária no parlamento. A redução das funções do presidente da República na chefia de governo – sentido das reformas em direção ao parlamentarismo ou semipresidencialismo – garante maior unidade de vontade do Estado, isto é, dos poderes políticos. Essa consonância seria, portanto, a solução para os impasses gerados pelo presidencialismo, ao distanciar o Poder Legislativo do Poder Executivo, proporcionando ocasiões sucessivas de divergência e impasse. O efeito oligárquico, sem a escolha direta do chefe de governo, seria um preço a se pagar contra tal travamento da decisão estatal. A solução seria menos democracia – colocar a decisão de segunda ordem (a escolha sobre quem decidir – no caso, a eleição do chefe de governo) sob uma fonte derivada de autoridade (o Legislativo eleito diretamente).

Há dois argumentos a considerar contra tal proposta: o primeiro, quanto à acuidade descritiva desse diagnóstico, o segundo quanto às alternativas institucionais que ele deixa de considerar e que dão o pano de fundo para julgar a preferência relativa entre os arranjos de poder. No que diz respeito ao diagnóstico, não é mais verdade que o presidencialismo promova a separação e o equilíbrio entre os Poderes políticos, garantindo a distensão entre o processo legislativo e o processo administrativo, executivo e governamental. A iniciativa legislativa do Executivo, as medidas provisórias e a própria colonização dos ministérios pelas indicações dos partidos com força congressional formam um cenário de absoluta interpenetração dos Poderes. Num cenário de acentuação parlamentar na escolha e na prerrogativa de destituição do governo, a tendência seria reforçar essa coincidência, sem contar com o potencial desencontro entre a vontade do Executivo, referida a uma maioria inorgânica, e a vontade do parlamento, sede de apoios mais estritos e ligações mais densas com determinados setores, grupos e poderes.

De outro lado, o preço desse potencial desestabilizador, dessa não coincidência, pode ser minorado por uma série de mecanismos que institucionalizem mais participação em vez de confiar em maior concentração de poder no circuito fechado dos poderes constituídos. Se democracia é decompor decisões em mais subdecisões (LUHMANN, 2005, p. 28; AMATO, 2017, p. 226-227), a eleição direta do chefe de governo é mais uma decisão alinhada à expressão direta do voto popular (por contraposição à escolha apenas dos representantes que elegeriam

o governante e escolheriam seus ministros); significa mais democracia. Como evitar o defeito principal do presidencialismo – os impasses, o travamento do centro decisório do estado pela dissonância entre a vontade do executivo e a vontade majoritária do parlamento – sem produzir o “reentrincheiramento” dos interesses poderosos esperável de uma diminuição das competências presidenciais e de um reforço em direção à dominância parlamentar?

De um lado, a perda do fator plebiscitário da eleição direta do chefe de governo, que garante o maior peso do voto ideológico e da representação partidária, no presidencialismo, significaria reforçar os outros mecanismos democráticos – assistencialismo e corporativismo. De outro, a acentuação do poder pessoal, com a concentração de competências governamentais no presidente, pode gerar uma inflação política: promessas além do factível, que acabam desmoralizando o próprio poder. Então, abre-se espaço ao ciclo de populismo-autoritarismo-moderação, em que as forças da contrarreforma tentam uma estratégia deflacionária de recuperação do valor do poder político.

Esses dois lados do dilema institucional justificam por que os interesses entrincheirados no sistema político brasileiro apresentam uma tradição de repelência aos mecanismos de democracia semidireta, indiciada pelo escasso uso dos plebiscitos e referendos em nível nacional (apenas os plebiscitos sobre forma e sistema de governo de 1963 e 1993, e o referendo sobre desarmamento de 2005). Se a parlamentarização em condições de alta assimetria no acesso aos sistemas sociais (à política, à economia, à educação, à saúde, à cultura) e de desmobilização da maioria e domínio da política pelas minorias organizadas tende a um reforço oligárquico, o drible da repre-

sentação parlamentar – seja por prerrogativas unilaterais de dissolução do Legislativo e convocação de eleições antecipadas, plebiscitos e referendos a todo instante, seja pela concertação com grupos e movimentos à margem do mandato parlamentar e partidário – abre as portas para a reação autocrática.

Importa, então, imaginar mecanismos, procedimentos e competências para parlamentarizar o presidencialismo de forma a evitar tanto a concentração oligarquizante derivada da perda do dualismo de bases de apoio popular imediato (eleição direta do Executivo e do Legislativo) quanto a paralisia decisória provocada pelo esquema de vetos múltiplos desenhado no presidencialismo americano e hoje compensado, não só no Brasil, por um ativismo judicial que captura a tomada de decisões coletivamente vinculantes das mãos da legitimação democrática.

A observação dos sistemas de governo conduz a alguns dilemas institucionais: “Madison *versus* Mussolini” (UNGER, 2007, p. 186), ou hipertrofia política *versus* governo dos juízes. Um exemplo ilustrativo das saídas possíveis é dado pelas sugestões de Unger (2001, p. 147-159), que encaminham uma série de mecanismos e válvulas de escape escalonadas no sentido de pressionar a superação de impasses decisórios entre Legislativo e Executivo.³

O presidente, que centraliza o comando do governo, garante uma legitimação extraordinária pela maioria absoluta dos votos válidos (se preciso, em segundo turno). Sua eleição é que tem maior capacidade de suscitar apoio de qualidade ideológica e partidária, uma verdadeira escolha de programa de governo, embora este seja apresentado sob uma liderança personalista. Nessa medida, a

³ Ver também Amato (2018).

prioridade democrática seria dar condições à execução do programa escolhido nas urnas. Assim, de um lado, o Congresso poderia ter a prerrogativa de censurar ministros e forçar sua troca pelo presidente, mas, de outro lado, o programa de reformas legitimado deveria ter prioridade legislativa sobre a agenda ordinária das iniciativas parlamentares.

Com a focalização do debate político no programa de governo, o presidente teria maior chance de aprovar as reformas propostas nos meses subsequentes à sua consagração eleitoral. Passado esse período (geralmente de seis meses a um ano), e persistindo a rejeição do Congresso às propostas do Executivo, haveria a solução secundária de externalização do conflito, isto é, da atribuição de sua solução a um árbitro externo: o próprio povo. Em vez de persistir na imobilidade decisória ou confiar sua superação pelo improviso do apelo judicial, confiar-se-ia na realização de plebiscitos ou referendos. Em vez de decidirem exaustivamente a matéria na qual não puderam consentir, os dois poderes poderiam “pré-decidi-la”, concordando nos termos da consulta popular. A convocação bilateral dessa consulta evita radicalizar o conflito no centro organizado da política, seja na forma de domesticação do Executivo pelo Parlamento, seja na forma de desconirmação da autoridade do Parlamento por um presidente que apele diretamente às massas (o populismo que eleva os riscos da degeneração autoritária). Os plebiscitos permanecem também centrados nas linhas definidoras do programa de governo (são como que um reforço da legitimação dada ao candidato que o representou), e não um expediente ordinário para assuntos corriqueiros da política normal.

Todavia, se não for possível nem mesmo esse consenso de segunda ordem (não sobre o mérito de alguma reforma programada pelo governo, mas sobre os termos da consulta plebiscitária), pode-se institucionalizar uma última válvula de superação do impasse: a convocação unilateral de eleições antecipadas. O Legislativo ou o Executivo poderiam convocar novas eleições. Contudo, um dispositivo de segurança seria permitir que essa convocação unilateral fosse apenas para eleições bilaterais: ao dissolver o outro Poder, aquele que as convocasse teria também que correr o risco de novas eleições. Nessa medida, um cálculo de precaução entra em jogo. Em vez de provocar a queda recorrente de governos, esse desenho teria um efeito acautelador: de forçar em última instância um entendimento entre os Poderes políticos para evitar a mútua dissolução.

Segundo essas linhas sugeridas para o desenho institucional do sistema de governo, há maior responsabilização do Parlamento em contribuir para o sucesso do programa de reformas escolhido popularmente, por contraste com uma estratégia de bloqueio e negociações

particularistas e corporativistas para a formação de coalizões. Porém, há também uma responsabilização do Executivo diante do Legislativo que excede o recurso estrito do impedimento, de caráter penal, e aproxima-se do voto de desconfiança parlamentar, para a dissolução e reordenação do Executivo. Observamos, pois, que não há uma escolha binária entre presidencialismo e parlamentarismo, tampouco um conteúdo intrínseco e um resultado predestinado a cada sistema de governo. Há, sim, maleabilidade de sua abertura democrática, com medidas de segurança contra a autofagia democrática “cesarista”.

Considerações finais

A constitucionalização não termina com a conclusão de um processo constituinte que dê à luz uma nova Carta. Afinal, a constitucionalização é processo histórico complexo que abrange a generalização das normas constitucionais como horizonte para a ação e a institucionalização de procedimentos, organizações e mecanismos diversos que confiram realidade às expectativas proclamadas. O desenho, a implementação e a revisão das instituições constitucionais são contingentes e sobre as trajetórias e as opções tomadas influem variáveis contextuais, dados da estrutura social prevalente e das ideias doutrinárias disponíveis.

A adoção do sistema presidencialista na CRFB, reiterando a mais que centenária tradição republicana do constitucionalismo brasileiro, apresentou limites – ilustrativamente, nas dificuldades de composição do apoio parlamentar ao governo e na crescente judicialização, entendida como deslocamento precário da função de tomada de decisões coletivamente vinculantes, das arenas políticas para os termos e protagonistas de processos judiciais. Esses limites do presidencialismo brasileiro, avaliados em comparação com o passado constitucional do Brasil, foram suficientes para evitar os riscos do populismo e da degeneração autoritária. Do ponto de vista de um futuro possível, são constrangimentos passíveis de correção. A evolução do constitucionalismo brasileiro – na prática política, na mutação jurisprudencial ou mesmo na inovação normativa em nível legislativo-ordinário ou constitucional – pode caminhar tanto para reforçar os poderes corporativos e particularistas contra a execução de reformas programadas e escolhidas nos procedimentos eleitorais de eleição direta do chefe de governo quanto para habilitar o exercício desse governo, tornando-o ao mesmo tempo mais responsivo diante de um Parlamento mais responsável no debate e na escolha de soluções estratégicas para o País.

Sobre o autor

Lucas Fucci Amato é doutor em Direito pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; pós-doutorando em Direito pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; estágio doutoral como pesquisador visitante na Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos; professor do Instituto de Direito Público (IDP), São Paulo, SP, Brasil; professor colaborador no programa de pós-graduação em Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
E-mail: lucasfamato@gmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês⁴

THE 1988 CONSTITUTION AND THE DEBATE ON PARLIAMENTARIANISM AND PRESIDENTIALISM: INSTITUTIONAL MODELS, PATHS AND ALTERNATIVES

ABSTRACT: This paper discusses the question of systems of government, by critically evaluating the Brazilian experience and positing in this scenario the 1988 Constitution. It isn't a historical recover on the constituent debates on presidentialism and parliamentarianism, but an observation on the models and practices of these systems. Firstly, we highlight the variable interdependence between the executive and legislative branches according to the trajectories of countries that we take as an institutional and ideological paradigm. Then, the argument about the stability enhanced by parliamentarianism is analyzed in face of the Brazilian parliamentarian experiences and of the present presidential model. The third step of the argument is the presentation of presidentialism as a destabilizing potency in face of the corporatist and clientelist interests that get to be entrenched into the parliament. The last topic evaluates mechanisms that, in avoiding populist and authoritarian moves of the government, could enable it to execute its reform program, without doing without the deliberative mediation of parliamentary representation.

KEYWORDS: PRESIDENTIALISM. PARLIAMENTARIANISM. CLIENTELISM. CORPORATISM. POPULISM.

Como citar este artigo

(ABNT)

AMATO, Lucas Fucci. A Constituição de 1988 e o debate sobre parlamentarismo e presidencialismo: modelos, trajetórias e alternativas institucionais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 219, p. 183-208, jul./set. 2018. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p183>.

(APA)

Amato, L. F. (2018). A Constituição de 1988 e o debate sobre parlamentarismo e presidencialismo: modelos, trajetórias e alternativas institucionais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(219), 183-208. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p183

⁴Sem revisão do editor.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Cultura democrática e presidencialismo no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 35, p. 21-30, 1993.
- _____. De novo, a panaceia parlamentarista. *Folha de S.Paulo*, [S.l.], 16 ago. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/08/1668700-de-novo-a-panaceia-parlamentarista.shtml>>. Acesso em: 23 maio 2018.
- ALMEIDA, Acir; LOPEZ, Felix G. *Representação política local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras*. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para discussão, n. 1.625). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1625.pdf>. Acesso em: 23 maio 2018.
- AMATO, Lucas Fucci. *Construtivismo jurídico: teoria no direito*. Curitiba: Juruá, 2017.
- _____. *Inovações constitucionais: direitos e poderes*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. *Diário Oficial da União*, 24 fev. 1891.
- _____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. *Diário Oficial da União*, 16 jul. 1934.
- _____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. *Diário Oficial da União*, 10 nov. 1937.
- _____. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. *Diário Oficial da União*, 12 abr. 1950.
- _____. Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*, 20 out. 1969.
- _____. Emenda constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. *Diário Oficial da União*, 13 abr. 1977a.
- _____. Emenda constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977. Altera artigos da Constituição Federal, incluindo-se em seu Título V os artigos 208, 209 e 210. *Diário Oficial da União*, 14 abr. 1977b.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.
- CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Beyond presidentialism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, London, v. 44, n. 3, p. 515-544, 2014.
- DAHL, Robert A. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, Amsterdam, v. 8, n. 2, p. 165-187, June 1980.
- FARIA, José Eduardo. *O Brasil pós-constituente*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The federalist papers*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- IMPERIO DO BRAZIL. Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil*, 31 dez. 1824.

_____. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições á Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil*, 31 dez. 1834.

_____. Lei nº 105, de 12 de maio de 1840. Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil*, 31 dez. 1840.

LAMOUNIER, Bolívar. Representação política: a importância de certos formalismos. In: LAMOUNIER, Bolívar; WEFFORT, Francisco C.; BENEVIDES, Maria Victoria (Org.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981. p. 230-257.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. Separation of parties, not powers. *Harvard Law Review*, Cambridge, MA, v. 119, n. 8, p. 2.311-2.386, June 2006.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/02.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2018.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2018.

LUHMANN, Niklas. Organización y decisión. In: _____. *Organización y decisión: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Introducción de Darío Rodríguez Mansilla. Barcelona: Anthropos, 2005. p. 1-98.

MÖLLERS, Christoph. *The three branches: a comparative model of separation of powers*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

NICOLAU, Jairo. *História do voto no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *Impeachment e lei de crimes de responsabilidade: o cavalo de Troia parlamentarista*. *Estadão*, [S.l.], 16 dez. 2015. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>>. Acesso em: 23 maio 2018.

_____. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito brasileiro: lições a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff. *e-Pública*, Lisboa, v. 4, n. 2, p. 220-245, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v4n2/v4n2a11.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2018.

SCHMITTER, Philippe C. Still the century of corporatism?. *The Review of Politics*, Notre Dame, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974.

UNGER, Roberto Mangabeira. *A alternativa transformadora: como democratizar o Brasil*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1990.

_____. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. Tradução de Carlos Graieb, Marcio Grandchamp e Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 1999.

_____. *A segunda via: presente e futuro do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. *The self awakened: pragmatism unbound*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007.

_____. A Constituição do experimentalismo democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 257, p. 57-72, maio/ago. 2011.

WEBER, Max. *Political writings*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1994.