

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
BACHARELADO EM CIÊNCIAS DO ESTADO

O Parlamento contra o Pensamento Único

Paradoxos do Projeto Constituinte de 1988

GABRIEL NIQUINI MOTA

BELO HORIZONTE

2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE DIREITO

BACHARELADO EM CIÊNCIAS DO ESTADO

O Parlamento contra o Pensamento Único

Paradoxos do Projeto Constituinte de 1988

Monografia apresentada, sob orientação do Professor Titular José Luiz Borges Horta, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais.

BELO HORIZONTE

2022

Para meu avô Dário,
Bacharel não diplomado.

Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador, Professor Titular José Luiz Borges Horta, por me apresentar os caminhos os quais apenas construimos ao caminhar. Por revolucionar as possibilidades fornecidas pela Universidade pública, gratuita e de excelência. Por seguir ao meu lado desvelando o meu passado, meu presente e meu futuro.

Agradeço ao meu grande amigo João Pedro Braga de Carvalho, por sua persistência em me acompanhar nessa caminhada. Por sua lealdade, compreensão e comunhão de utopias.

Agradeço aos demais companheiros de Gabinete 1305: Raphael Machado, instigador desde os primeiros momentos; Daniel Parreiras e Lucca Girardi, amigos da 11ª turma; Pedro Luiz, intenso interlocutor; Hugo Rezende Henriques, inspiração para a vida acadêmica; Thaylor Pascoalino, João Paulo Barros, Dante Chagas e Kaique Bernardes, companhias reconfortantes; Paulo Roberto Cardoso, Vitor Valverde, Gabriel de Souza, Henrique José, Isabela Jardim, João Batista Miguel, Lucas Mendes, Marco Túlio, Osvaldo, Rodrigo Marzano, Thales Freire e Vinícius de Siqueira.

Agradeço à Victoria Nicolielo e a Lucas Antônio, pela amizade e liderança frente a Revista de Ciências do Estado.

Agradeço aos meus colegas de turma, na pessoa de Natan Thalles Amado, amigo e literato.

Agradeço ao Centro Acadêmico de Ciências do Estado, símbolo dos sonhos por nós compartilhados.

Agradeço a Ciro Gomes, por não me deixar negar a inerência das Ciências do Estado à minha vida.

Agradeço à Marina, por sua indispensável presença.

Agradeço à minha família, em especial a Viviane, Flávio e João Flávio, por todo o respeito e carinho.

Sumário

Escolha do tema	p. 2
1. Por um pacto democrático	p. 4
1.1 O pacto adiado e os projetos constituintes	p. 4
1.2 O pacto que não veio e o plebiscito de 1993	p. 7
1.3 O pacto destruído e a aprovação da reeleição	p. 11
2. Sinais de democracia ficta	p. 11
2.1 O caudilhismo	p. 12
2.2 O exotismo	p. 15
2.3 A hipertrofia do Executivo	p. 17
3. Entre o pensamento único e a diversidade popular	p. 21
3.1 Dilemas da representatividade	p. 21
3.2 Crise de politicidade	p. 24
3.3 Constitucionalismo Estratégico	p. 26
Considerações finais	p. 28
Referências Bibliográficas	p. 32

Pobre país. Que será do seu futuro, eu perguntaria, se não acreditasse em vosso patriotismo, em vossa determinação de ir ao campo de batalha das idéias e dos princípios, em vossa fidelidade aos valores da cidadania, em vosso empenho em entrar na cruzada ética, que há de regenerar os nossos costumes políticos e administrativos, e fazer ressurgir neste país, por via do voto parlamentarista, uma nova classe dominante, que tenha a confiança e a legitimidade do povo.¹

¹ BONAVIDES, Paulo. O Parlamentarismo no Brasil. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 7-11, jul./dez., 1993, p. 11.

Escolha do tema

Foram raros os momentos de estabilidade política no Brasil nas últimas décadas. Se, por um lado, a Assembleia Constituinte iniciada em 1987 marcou a possibilidade de ampliação formal de Direitos Fundamentais, por outro ângulo, observamos, ao mesmo tempo, o alastramento de ideais dissimulados, fundados a partir da noção de que seria impossível a perpetuidade de Estados efetivadores daquelas garantias formais já consagradas. Nesse contexto, a Política parece ser deixada de lado, não mais sendo vista como o caminho pelo qual se busca diminuir a distância entre os fatos e as normas.

Assim, para o desenvolvimento da pesquisa, faz-se necessária a definição dos pressupostos que nos orientarão. Dentro ou fora da Política? Com ou sem o Estado? Em seguida, cumpre estabelecer os impasses sobre os quais discorreremos. Reforma política ou reforma eleitoral? Mais poderes ou mais autoridade?

O roteiro será inspirado em três momentos de grande repercussão para a ordem política ainda vigente: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, o Plebiscito de 1993, o qual determinou a forma e o sistema de governo, e a aprovação da Emenda Constitucional nº 16 de 1997, que garantiu aos chefes do Executivo o direito à reeleição.

A motivação dos questionamentos a serem abordados está diariamente estampada nos noticiários: as crises político-institucionais tornaram-se regra para as estruturas de Poder brasileiras. A respeito do comando Executivo, quase sempre assistimos a presidentes ineptos a conduzir os conflitos inerentes à democracia. Cada vez menos valorizado, o Parlamento é posto como parte do problema, sobre o qual somos fortemente alardeados: a chamada crise de representatividade seria o fator de nosso atraso.

O que fazer para conter os seus danos e acabar com os retrocessos socioeconômicos? Deveríamos combater a dependência de atores políticos, substituindo-os por profissionais racionais, detentores de comprovada formação técnica? Uma vez que a História do Estado nos mostra o Parlamento enquanto espaço no qual a vontade popular está presente, com os eleitos organizados em função de debaterem os obstáculos da nação, não deveria ser ele a fonte das inovações das quais o país depende para pôr fim ao ciclo de instabilidades?

Como vitalizar a intelectualidade política, vítima do *pensamento único*, e frequentemente afastada do caráter representativo dos mandatos?

Nossa perspectiva, portanto, buscará evidenciar discussões acerca do sistema político brasileiro no período constituinte. Com isso, poderemos nos aproximar da origem das adversidades e das proposições resolutivas correntemente ignoradas.

A pesquisa exploratória visará reunir discursos, projetos e fatos relacionados aos tópicos selecionados, de modo a introduzir e sustentar, com base na realidade histórica, os argumentos expressados. Como resultado desse intuito, pretendemos relacionar as experiências ocorridas na política aos temas relacionados às Ciências do Estado.

Considerando a importância de investigações interdisciplinares, nossa pesquisa descritiva deverá abranger as implicações jurídicas associadamente aos fenômenos políticos, explicitando a totalidade de suas consequências.

Pretendemos resgatar os valores incorporados a textos constitucionais, estudar suas alterações e contextualizá-las por meio das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Tal propósito será fundamentado por meio dos argumentos adotados nos discursos e nas campanhas relativas aos períodos em questão. À medida que a releitura histórica for projetada, nos será demandada a abordagem dos conceitos e dos valores próprios da Filosofia do Direito e do Estado.

1. Por um pacto democrático

1.1 O pacto adiado e os projetos constituintes

Os antecedentes da elaboração do Texto Constitucional de 1988 acumularam múltiplas discussões parlamentares, projetos diversos em disputa e embates teóricos entre juristas daquele ciclo. Por outro lado, era por todos compartilhada a conquista do momento de mudança transformadora, suficientemente potente para refundar a democracia.

Eis o sentimento de Paulo Bonavides:

A abertura não se fez para reconduzir a Nação a um presidencialismo que restaure vícios mais graves que os da república constitucional de 1946. Não se fez tampouco para consolidar um regime representativo esteado em interferências oligárquicas e pressões ilegítimas do poder econômico.

Urge, pois, salvar a abertura. Como fazê-lo? Não há outro remédio, a nosso ver, senão a implantação do parlamentarismo como forma de governo.²

O momento constituinte tão esperado desfrutava de incomum engajamento, ocasião favorável a uma verdadeira transição democrática:

Estamos vivendo a hora auspiciosa da mudança democrática do regime de governo. Se for esta a tendência majoritária dos que ora se reúnem na Assembléia Nacional Constituinte, seria desejável que os constituintes tomassem a iniciativa de ouvir previamente a Nação, pois, sem a manifestação popular expressa o novo regime de governo, se aprovado isoladamente nas deliberações da Constituinte, permanecerá exposto à argüição funesta da ilegitimidade.³

Não seria coerente deliberar por repetir os mesmos descuidos de tempos passados:

Um Congresso fraco, sem o poder constituinte pleno, não terá condições políticas de definir o modelo institucional e debelar a crise. É de temer se abra novamente o caminho às aventuras da sedição e do golpe de Estado, conforme já aconteceu tantas vezes com o presidencialismo brasileiro e acontece com igual frequência aos sistemas presidenciais da América Latina.⁴

Contra a falta de liberdades políticas, contra o pensamento único e a repressão, o novo horizonte parecia óbvio:

² BONAVIDES, Paulo. A solução parlamentarista. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 20, n. 80, p. 103-108, out./dez. 1983, p. 108.

³ HORTA, Raul Machado. Tendências atuais dos regimes de governo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 24, n. 95, p. 127-140, jul./set. 1987, p. 140.

⁴ BONAVIDES, A solução parlamentarista., p. 108.

Não padece dúvida que o parlamentarismo representa a via mais segura para um governo aberto à participação dos grandes valores da inteligência nacional. Com ele, os homens de talento político se exercitam primeiro nos acesos debates da tribuna ou no profundo exame dos métodos de governo antes que tomem as responsabilidades do poder.⁵

A proposta de emenda presidencialista⁶ foi apreciada em 23 de março de 1988. Durante a sessão, as advertências do Senador Nelson Carneiro adiantavam o que estava por vir. Primeiro, aponta a incoerência da fórmula final⁷, em relação ao que era esperado pelos próprios presidencialistas:

Srs. Constituintes, temos diante de nós um monstro para aprovar; não é uma emenda, é um monstro de vários pais. Contra ele se insurge a vez de um dos mais autorizados presidencialistas desta Casa, o nobre Senador Marco Maciel.

Vou repetir suas palavras, de 16 de março, há 6 dias apenas, no Senado Federal. É a palavra do Marco Maciel, um insuspeito presidencialista:

"A opção, portanto, terá que ser: ou pelo aprimoramento do presidencialismo ou pela tentativa de uma volta às experiências parlamentaristas: nunca pela adoção do que já se convencionou chamar sistema híbrido, porque pode tanto ser "presidencialismo mitigado", ou um "parlamentarismo misto".⁸

Em seguida, relembra a significativa vitória anteriormente alcançada pelos parlamentares, sustentada pelo modelo então vigorante:

E por que falar de 1961? É preciso repetir que durante os anos de 1961 e 1962, na vigência do parlamentarismo criado naquelas condições que todos conhecem, não houve queda do governo; os Urutus não saíram, porque o Parlamento reagiu. Quando foi que Urutus saíram às ruas? Foi exatamente depois do plebiscito, na vigência do presidencialismo. E como eles saíram ontem, poderão voltar amanhã se esta Assembleia não for digna do respeito, da consideração e do voto recebido do povo.⁹

Por fim, ciente que em breve seriam exigidas reações, antecipadamente nos convoca:

⁵ BONAVIDES, A solução parlamentarista., p. 106.

⁶ Para uma defesa do presidencialismo contemporânea ao debate pré-constituente, v. FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Parlamentarismo vs presidencialismo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 22, n. 85, p. 21-44, jan./mar. 1985.

⁷ Os conflitos entre os diferentes projetos foram analisados em: ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988 foram analisados os conflitos entre os diferentes projetos.

⁸ CARNEIRO, Nelson. Defende o parlamentarismo. *Grandes momentos do parlamento brasileiro*. Brasília: Senado Federal, v. 2, CD 3, 1999. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/81841>.

⁹ *Idem*.

Por isso é que volto a falar, hoje, neste instante, acaba de falar Luiz Viana, falará Afonso Arinos, estou falando eu; somos os três mais velhos desta Casa, por isso mesmo nossa mensagem não é para nós, a nossa mensagem é para V. Ex.^{as}, os jovens de hoje, os homens do futuro.

Depois de 59 anos de vida pública, de 37 anos de vida parlamentar, nada mais espero senão a graça de Deus. Mas os que aqui estão irão responder perante as futuras gerações pelo crime que estão cometendo, de manter este presidencialismo que tem sido uma sucessão de desastres, de crimes, de erros, de decepções para o povo brasileiro.

[...] Vou concluir, dizendo que este texto é uma monstruosidade porque confunde sistema presidencialista com sistema parlamentarista. Então é o que dizia Marco Maciel, não há o que salvar. Vencida esta etapa, a quem recorrer se o presidencialismo der errado?¹⁰

O dilema perturbava as deliberações partidárias, como um anúncio do lamentável desfecho. Para que discordâncias internas não afetassem o prosseguimento dos trabalhos constituintes, a disciplina partidária dava lugar a iniciativas independentes¹¹.

Entre as consequências desse movimento, podemos mencionar a criação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), realizada por dissidentes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Protagonistas desse ato, Fernando Henrique Cardoso e Mário Covas haviam feito parte da elaboração de proposição parlamentarista¹², por meio do relatório preliminar da Comissão dos Poderes e Sistema de Governo do Congresso Constituinte.¹³

A continuidade do regime presidencialista e o mandato presidencial de cinco anos foram aprovados em 22 de março de 1988.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Observamos o surgimento dessa tendência em: ROCHA, Ingrid. Grupo quer escapar do dirigismo. *Jornal de Brasília*, Brasília, n° 4330, p. 4, 05/02/1987.

¹² “Os artigos da emenda à Constituição proposta pela Frente Parlamentarista continham uma interpretação realista e responsável das lições dos quase 40 anos de presidencialismo democrático no Brasil (1946-64 e 1985): instituía um mecanismo mais eficiente de coordenação de um processo político complexo e instável, o gabinete, e reconhecia a possibilidade de uma influente liderança presidencial, mas somente se esta estivesse filtrada pelas forças majoritárias no Congresso.” AMORIM NETO, *op. cit.* p. 86.

¹³ O desafio da unidade partidária foi retratado em: Organização dos poderes: proposta de Egidio prevê parlamentarismo e eleições em 88. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a5, 08/06/1987.

1.2 O pacto que não veio e o plebiscito de 1993

Como veremos mais adiante, o debate quanto à escolha entre o regime parlamentar e o regime presidencial envolveu constituintes brasileiros, motivados pelo período de transição e, conjuntamente, fazia parte do contexto vivenciado por teóricos e estudiosos de países vizinhos.¹⁴

A vitória da emenda presidencialista na Constituinte levou os parlamentaristas a incluírem nas Disposições Constitucionais Transitórias a possibilidade de mudança de regime de governo por meio de consulta popular posterior.¹⁵ O plebiscito estava previsto para o dia 7 de setembro de 1993. No entanto, em 25 de agosto de 1992 a Emenda Constitucional N° 2 o antecipou para o dia 21 de abril de 1993.¹⁶ Destacamos os protestos de Bonavides:

Seria, ao nosso ver, equivalente a desferir um golpe de Estado, visto que não tem outra qualificação perpetrar tamanha inconstitucionalidade. A fixação da data 7 de setembro de 1993 foi ato do poder constituinte de primeiro grau no exercício de um poder formal juridicamente ilimitado. O estabelecimento do prazo não se fez por mero acaso ou capricho do legislador supremo, com indiferença aos seus efeitos. Na realidade o que ele quis foi dar ao povo uma oportunidade de cinco anos para ponderar, meditar, acompanhar e avaliar a possível eficácia do regime sob a Constituição presidencialista vigente, antes de sujeitá-la a uma revisão profunda de variação do sistema de governo.

Antecipar o plebiscito é portanto ocasionar gravíssima lesão ao texto magno, tanto do ponto de vista material como formal. Vamos primeiro atravessar, conforme determinou o constituinte de 88, com prudência e sabedoria, os cinco anos da Constituição qual ele a formulou: Constituição necessitada de vasta complementação, esta sim, muito mais urgente que sua reforma precoce e açodada, consoante poderá resultar da proposta antecipatória do plebiscito.¹⁷

¹⁴ Em 1990, o artigo "Democracia: presidencial o parlamentar? Hacia alguna diferencia?" de Juan J. Lina ganhou repercussão devido as suas críticas ao presidencialismo, *v.* MONTERO, Mercedes; RODRÍGUEZ, Cecília. Presidencialismo y estancamiento legislativo. *In:* ANASTASIA, Fátima et al. (org.). *Elites Parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009, p. 211.

¹⁵ Excêntricas interpretações sobre o tema podem ser lidas em: *Plebiscito em 1993 poderá mudar regime e forma de governo no país*. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/111676/01_05%20jun88%20-%2000046a.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁶ A experiência parlamentarista iniciada em 1961 teve fim semelhante: "Com efeito, o terceiro e último gabinete da república parlamentar instaurada naquele ano, ao investir-se do poder, fez de imediato profissão de fé na restauração presidencialista, declarou ilegitimidade do Ato Adicional e conclamou a opinião a erguer-se em favor da antecipação do plebiscito. Este fora previsto para cinco anos depois do advento do sistema parlamentarista, conforme dispunha o art. 25 daquele Ato. Antecipou-se porém o plebiscito, o povo disse não ao parlamentarismo e logo se fez a restauração presidencialista pela Emenda n.º 6, de 23 de janeiro de 1963." BONAVIDES, A Reforma Constitucional e o Plebiscito, p. 65-66.

¹⁷ BONAVIDES, A Reforma Constitucional e o Plebiscito, p. 66.

A revisão constitucional foi proposta por meio da Lei 8.624 de 4 de fevereiro de 1993. Entretanto, a verdadeira revisão constitucional só ocorreria caso ocorresse a aprovação da monarquia constitucional ou do parlamentarismo. Caso outras opções prevalecessem, o instrumento para uma reforma constitucional deveria ocorrer por meio de emenda.¹⁸

No contexto da Constituinte, Raul Machado Horta já havia pontuado sobre os riscos de que interesses eleitoreiros atropelassem previsões constitucionais:

A experiência quase centenária de funcionamento do regime presidencial sedimentou hábitos, alimentou convicções e construiu a imagem popular do Presidente da República. É de manifesta conveniência apurar a preferência popular em caso de mudança do regime de governo, especialmente quando o novo regime não subtrairá ao povo a eleição do Presidente da República, assegurada nos projetos constitucionais em curso na Assembléia Nacional Constituinte. A consulta popular sobre o regime de governo não deveria demorar, para que o tempo não a inviabilize, retirando ao povo a oportunidade da decisão legitimadora.¹⁹

O dispositivo constitucional que previa a consulta popular também previa a realização de campanha informativa sobre o tema, com ampla divulgação das propostas e fomento a um debate nacional abrangente: “§ 1º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.”²⁰

Na terceira tentativa de implementação do regime parlamentar²¹, observa-se a imprecisão terminológica em relação a escolha do Sistema de Governo e da Forma de Governo. Ora, para que o plebiscito fosse apresentado como democrático, a necessária

¹⁸ BONAVIDES, A solução parlamentarista, p. 55.

¹⁹ HORTA, R. M., *op. p.* 140.

²⁰ BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, 5 out. 1988, p. 27.

²¹ “A organização constitucional contemporânea vem abandonando o regime de governo puro, para adotar o regime de governo misto, seja no âmbito do regime parlamentar como no do regime presidencial.” HORTA, *op. p.* 130-131.

diferenciação pelos eleitores entre as opções disponíveis deveria ter sido reconhecida antes do momento de votação.²²

Reconheço que, em verdade, a nação se acha pouco preparada para a manifestação de soberania do plebiscito de 21 de abril. Nem a nação, nem os políticos, nem ninguém. Muito pouco se fez no sentido do esclarecimento profundo das virtudes do parlamentarismo. O impeachment de Collor ocupou todas as atenções da opinião pública durante muito tempo. O povo esteve a pique de ir para as urnas do presidencialismo/parlamentarismo grandemente despreparado. Tenho, pois, receio de que esse plebiscito seja mais uma armadilha do presidencialismo. Em matéria de divulgação política, pouco fizemos para cumprir à risca o que determina o parágrafo primeiro do artigo segundo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. É profundamente lastimável que isso tenha acontecido debaixo da indiferença da nação.²³

Octávio Amorim Neto percebe a situação de desarranjo inclusive entre líderes da campanha parlamentarista:

Apesar de os opositores do presidencialismo terem se abrigado sob uma organização denominada Frente Parlamentarista Nacional Ulysses Guimarães, a solução que defendiam também se encaixa na categoria semipresidencial. O objetivo essencial que se propunham alcançar os integrantes da Frente Parlamentarista era melhorar as condições de governabilidade do país ou mais precisamente, fortalecer os incentivos para uma mais eficaz coordenação política entre o Executivo e o Legislativo por meio do estabelecimento do cargo de primeiro-ministro e de um gabinete dependente da confiança parlamentar, mas mantendo a eleição direta para presidente da República.²⁴

A história do regime presidencialista brasileiro nos proporciona valiosas lições: as críticas por ele sofridas guardam inspirações profundamente democráticas, sempre expostas contra a predominância de interesses individualistas sobre os mais coletivistas. Seus emissores constantemente não se valeram de meias-palavras, expressando a centralidade do tema e indicando os indesejáveis impasses a serem evitados.

Desde a Constituição republicana de 1891, com a introdução do regime presidencial, são evidentes as consequências trágicas dessa escolha, mesmo para antigos defensores de tal mudança:

Disse Rui, depois da implantação do sistema, e após amargar uma dolorosa "via-crucis" política aberta com as perseguições do regime, que o presidencialismo

²² Para uma introdução ao tema, *v.* BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Organização do Poder: a institucionalização do Estado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 23, n. 90, p. 5-34, abr./jun./ 1986, 1. Formas de governo: República e Monarquia, p. 5-7.

²³ BONAVIDES, O Parlamentarismo no Brasil, p. 10-11.

²⁴ AMORIM NETO, *op.* p. 185.

brasileiro não era senão "a ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a irresponsabilidade consolidada, a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo.

Não trepidou tampouco o insigne publicista em asseverar que o regime presidencial criara "o mais chinês, o mais russo, o mais africano de todos os regimes" e que o Presidente da República se convertera no "exclusivo depositário da autoridade para o bem e para o mal". Ao mesmo passo, Rui advertia que nesse regime "a tribuna parlamentar é uma cratera extinta, e as câmaras legislativas mera sombra da representação nacional".²⁵

De maneira semelhante manifestou seu colega de Parlamento:

Arinos, depois de assinalar a sujeição a que ficara reduzido o Congresso como um poder subordinado — aviltamento que ele atribuía às deformidades do presidencialismo — disse que este era um "desgraçado sistema de governo que, pela dinâmica do próprio funcionamento, sufoca o que existe de melhor e impulsiona o que há de pior na alma brasileira".²⁶

Os argumentos contra o presidencialismo ressaltam funções implícitas do Poder Legislativo. Quando tem sua liberdade e independência garantidas, este se desenvolve por meio de ações promotoras de politicidade, como podemos observar não somente em relação às discussões nas sessões plenárias, mas também na preservação de seus cursos de formação, bibliotecas, arquivos e revistas. Assim, tal vitalidade é preciosa para a evolução qualitativa da democracia, que se revela objeto de interminável construção.

Não temos dúvida assim em proclamar a superioridade do parlamentarismo sobre o presidencialismo. No parlamentarismo as Câmaras Legislativas são escolas de pedagogia cívica, no presidencialismo elas se transformam em mercados de clientelismo, onde o tráfico de influência e de interesses converge para fazê-las submissos e servis apêndices do Poder Executivo.²⁷

No lugar do embate de ideias e do avanço do desenvolvimento político, crescem os problemas da representação. Como consequência, a Política aparenta ser necessidade pontual, exercida em momentos superficiais e passageiros.

²⁵ BONAVIDES, A Reforma Constitucional e o Plebiscito, p. 57.

²⁶ BONAVIDES, A Reforma Constitucional e o Plebiscito, p. 58.

²⁷ *Idem.*

1.3 O pacto destruído e a aprovação da reeleição

A intenção de introduzir o princípio da reeleição era trabalhada pelos vencedores da eleição presidencial de 1994. Logo em 16 de fevereiro do ano seguinte, a primeira iniciativa foi apresentada por meio da PEC 1/1995, de autoria do Deputado Mendonça Filho (PFL/PE). Aprovada na Câmara em regime de tramitação especial, teve sua aprovação no Senado em 4 de junho de 1997, com 62 votos a favor e apenas 14 contra.²⁸

O texto da Emenda Constitucional N° 16 de 04 de junho de 1997 garantiu a possibilidade de reeleição do Presidente da República, dos Governadores de Estado e dos Prefeitos, estabelecendo o mandato de quatro anos sem a necessidade de afastamento do cargo²⁹ durante o período de campanha eleitoral.

Em meio a acusações de compra de votos³⁰ e tentativas de abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito, venceu a urgência em aprovar a alteração constitucional.³¹

2. Sinais de democracia ficta

²⁸ Os principais posicionamentos foram repercutidos pela Agência Senado, dos quais destacamos: “Pedro Simon insistiu que ‘reeleição sem referendo é golpe do Congresso, sem militares’.” “Já Marina Silva (PT-AC) previu que ‘os brasileiros só terão agora eleições livres de oito em oito anos, quando o governador ou prefeito não estará na disputa’. Mesmo assim, a seu ver, ‘os dois últimos anos serão de total esvaziamento do governador, presidente ou prefeito, porque os amigos desaparecerão e as críticas vão crescer’.” Reeleição tem aprovação final. *Agência Senado*, 04.06.1997, *in*: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1997/06/04/reeleicao-tem-aprovacao-final-62-votos-a-favor-e-14-contra>, consultado em dezembro de 2022.

²⁹ O governador Antônio Britto agiu de forma inusitada ao pedir licença para se candidatar à reeleição: ÀLVAREZ, José. A licença do Governador. *Diário Oficial da Assembleia do Estado do Rio Grande do Sul*, *in*: http://www.al.rs.gov.br/diario/diarios_anteriores/980703/opiniao.htm, consultado em dezembro de 2022.

³⁰ Reservamo-nos a mencionar apenas a reportagem inaugural: RODRIGUES, Fernando. Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil, *in*: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/13/brasil/13.html>, consultado em dezembro de 2022.

³¹ O déspota favorecido se esclareceu: “Cabe aqui um ‘mea culpa’. Permiti, e por fim aceitei, o instituto da reeleição [...]. Sabia, e continuo pensando assim, que um mandato de 4 anos é pouco para ‘fazer algo’. Tinha em mente o que acontece nos Estados Unidos. Visto hoje, entretanto, imaginar que os presidentes não farão o impossível para ganhar a reeleição é ingenuidade”. Reeleição e Crises. *Estadão*. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/reeleicao-e-crisis/>, consultado em dezembro de 2022.

2.1 O caudilhismo

A histórica política brasileira revela a persistência de patologias antidemocráticas conservadas e renovadas por nossa cultura política. No decorrer desta seção, buscaremos evidenciar alguns dos sintomas mais explícitos, bem como rememorar fatos que fundamentem tal percepção.

Teria o Brasil herdado a espera vivida por portugueses desde o século XVI, de que Dom Sebastião retornará para finalmente libertar seu povo e salvar a Nação?

Quanto ao sistema de governo, sabemos: “O Brasil nunca teve tradição do presidencialismo. Este jamais foi seriamente debatido entre nós, nem mesmo quando da proclamação da República, em 1889.”³²

A figura de Floriano Peixoto teve sua contribuição inicial para o desencadeamento de crises e subversões³³ no exercício do Poder. Contudo, como logo vamos examinar, experiências estrangeiras regularmente inspiraram os desatinos de nossos tiranos:

A influência platina se fazia sentir diretamente: uma semana antes de Floriano, o presidente argentino Carlos Pellegrini, acusando os liberais radicais de tramarem um movimento subversivo, decretara o sítio preventivo em todo o território da República e mandara prender deputados e senadores opositores, alegando que a medida suspendia também as imunidades parlamentares. Espelhando-se no precedente, uma semana depois Floriano decretou o mesmíssimo estado de sítio preventivo e atribuiu-lhe os mesmos e extensa efeitos.³⁴

Getúlio Vargas, por sua vez, embriagou-se do Poder por longuíssimo período. O espólio gerado por seus anos à frente do Executivo talvez seja o de maior impacto em nossa

³² “É notável um episódio da época envolvendo o marechal Deodoro e Rui Barbosa. Rui passou às mãos de Deodoro, o primeiro presidente republicano, um projeto de Constituição que elaborara. Deodoro estranhou a inexistência de um dispositivo que lhe permitisse a dissolução do parlamento. Rui sustentou a indissolubilidade do parlamento na nova forma de governo e acabou ouvindo de Deodoro o seguinte vaticínio: ‘Mas um dia vocês hão de passar diante da tropa militar ou de seus canhões saudando a majestade da força militar.’ Era o prenúncio de que o presidencialismo nascia nos braços da ignorância, do arbítrio e da irresponsabilidade.” BONAVIDES, O Parlamentarismo no Brasil, p. 9-10.

³³ A supressão das diferenças ideológicas foi indispensável: “Por isso mesmo, as três correntes superaram suas diferenças e formaram um bloco que forneceu ao governo apoio ‘absoluto e incondicional’ (Ribas, 1983, p. 238). Naquele momento, declaravam, eram todos conservadores.” LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p. 149-169, fev. 2012, p. 160.

³⁴ LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p. 149-169, fev. 2012, p. 159.

cultura política. Foram quase 20 anos, sobre os quais interpretações diversas são empreendidas.

A narrativa trazida por Bonavides em muito contribui para o nosso objeto de estudo:

Quando Getúlio Vargas se suicidou, HERMES LIMA, um dos melhores juristas e publicistas que já tivemos, com largo tirocínio parlamentar, tendo até exercido as funções de Primeiro-Ministro, apontou para a importância essencial do modelo político, ou seja, a forma de governo, ainda nos moldes da democracia representativa.

Em reflexões de extrema acuidade, empregando poderosa argumentação, aquele jurista e escritor demonstrou sobejamente como o presidencialismo no Brasil alimentava as crises e perpetuava as tragédias do poder. A morte de Vargas, lembrando o destino trágico de Balmaceda, era testemunho por ele invocado contra a forma presidencial de governo, que redundava já na supremacia ditatorial do Executivo, já no conflito deste com o Legislativo, a saber, com o poder desarmado, cujo argumento é a legitimidade de suas nascentes democráticas e populares.³⁵

Raul Machado Horta explicita as consequências do sistema de governo observadas em diferentes momentos do século XX:

É visível o esgotamento do regime presidencial brasileiro. Na Primeira República, o presidencialismo exacerbou-se no intervencionismo afrontoso da autonomia dos Estados e nos prolongados estados de sítio, com sacrifício dos direitos individuais e das instituições republicanas. Na Segunda República, o presidencialismo insatisfeito preparou o advento do Estado autoritário e antifederativo de 1937. Na Terceira República de 1946, que nasceu sob as esperanças renovadas no Governo Democrático o presidencialismo conheceu momentos de normalidade, afinal comprometidos pela ambição demagógica, que desencadeou as soluções anormais da ditadura presidencial prolongada.³⁶

Ao longo dessa cronologia, os déspotas protagonistas são intérpretes de um espetáculo que apenas alterna os atores. José Alfredo de Oliveira Baracho resume o epílogo dessa obra institucional brasileira, cuja lição pouco se tem depreendido:

Desde Epitácio Pessoa que o Brasil vem marchando entre as críticas à idoneidade dos políticos e a participação dos militares. Bernardes governou em "estado de sítio". Washington Luiz foi deposto. Getúlio Vargas, Café Filho e Carlos Luz não tiveram melhor destino político. Jânio Quadros renunciou. Esses episódios, para muitos, retratam a falência do presidencialismo no Brasil.³⁷

³⁵ BONAVIDES, A solução parlamentarista, p. 104.

³⁶ HORTA, R. M., *op. cit.* p. 139-140.

³⁷ BARACHO, Organização do Poder, p. 31.

Além disso, as discussões de 1988³⁸ não interferiram positivamente no modelo de federação³⁹, o qual exerce grande interferência nos processos democráticos. Assim pronunciou Raul Pilla:

São atualmente os prefeitos, na maioria dos municípios, verdadeiros régulos, ante os quais se curvam as Câmaras, quando excepcionalmente as circunstâncias não as levam a uma luta estéril, que somente se resolve com o termo dos mandatos. É justamente nos municípios que o poder pessoal característico do presidencialismo encontra a sua expressão mais estreita e mesquinha e com justeza se pode ele ali denominar caciquismo.⁴⁰

No mesmo sentido, José Luiz Borges Horta explicita a profundidade do tema:

O maior gargalo constitucional brasileiro — a par da aberração constituída pelo sistema presidencial, por natureza antidemocrático — é a questão única, inédita, bisonha, bizarra, do escandaloso protagonismo municipal verificado desde 1988 (e nunca antes). Embora o municipalismo pareça compatível com o federalismo, na verdade ele não o é, uma vez que concorre para o desmonte das instituições de Estado e busca reconstituir os marcos da vida política em plano desinstitucionalizado, por assim dizer, em forma atomizada, atomizante, fragmentada, fragmentante, típica daquilo que muitos reconhecem hora como pós-modernidade, hora como neoliberalismo, hora como Era Pós.⁴¹

O desafio, portanto, é substituir o favorecimento à permanência de interesses clientelistas pelo reconhecimento das diferenças regionais⁴² tanto na separação vertical dos poderes, como também no sistema eleitoral, visando a suprassunção de nossas múltiplas identidades culturais e políticas.

³⁸ Ainda em tempos anteriores à Assembleia Constituinte, tentou-se elucidar o tema da autonomia dos municípios; v. 2. Formas de Estado: Estado unitário, Estado federal. A Federação. Estados-Membros. Municípios. Poder regional. Distrito Federal e Territórios. Regiões Metropolitanas, em: BARACHO, Organização do Poder. Revista de informação legislativa, v. 17, n. 65, p. 115-126, jan./mar. 1980.

³⁹ Cf. CABALEIRO SALDANHA, Daniel. *Organização do Estado Brasileiro*; o modelo do federalismo oligárquico. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

⁴⁰ FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou Parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999, p. 328.

⁴¹ HORTA, José Luiz Borges. Federalismo e Democracia. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1-18, 2021, p. 14.

⁴² Cf. BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, v. 17, n. 65, p. 115-126, jan./mar. 1980.

2.2 O exotismo

O segundo traço aparente na origem dos problemas sobre os quais o presente texto pretende abordar é a importação acrítica de modelos institucionais. Por vezes cópias integrais, ou mesmo inacreditáveis reproduções apenas das deformidades.

Em publicação reflexiva, o Senador Franco Montoro ressalta o ponto crucial o qual nos levaria a uma nova compreensão do Brasil e, por consequência, de nossas responsabilidades com o futuro:

Nesse sentido, as manifestações de "colonialismo ou dependência cultural", de que são exemplos os transplantes inadequados de doutrinas, instituições e técnicas estrangeiras, representam aspectos negativos e impeditivos de um autêntico desenvolvimento.

Recomenda-se, por isso, vincular o estudo de Filosofia a pesquisas e reflexões sobre aspectos fundamentais de nosso desenvolvimento ou subdesenvolvimento no plano cultural. Com essa tomada de consciência, a Filosofia poderá desempenhar importantíssimo papel na superação do colonialismo cultural e consequente libertação intelectual do País.⁴³

Baracho descreve a base preponderante⁴⁴ a qual estimulou determinadas impertinências:

É originário da prática política dos Estados Unidos, idealizado na Convenção de Filadélfia, institucionalizado na Constituição americana de 17 de setembro de 1787. Ao apontar algumas de suas características, podemos destacar: a) o Presidente pode constituir o Ministério e convocar o Congresso; b) pode colaborar na legislação, através da iniciativa, cabendo-lhe, em certas ocasiões, a iniciativa originária e exclusiva; c) pode usar o direito de veto, total ou parcial.

O elemento de equilíbrio no sistema presidencial está, principalmente, na periodicidade do mandato presidencial, sendo que a menor duração do mandato é uma garantia contra o autoritarismo, bem como o fortalecimento excessivo do poder.⁴⁵

⁴³ MONTORO, Franco. Filosofia do Direito e colonialismo cultural. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 10, n. 37, p. 3-20, jan./mar. 1973, p. 4.

⁴⁴ Christian Lynch relata a terceirização do processo reprodutivo: "A república argentina era o modelo que permitia aos brasileiros serem modernos à americana, com o progresso material desmedido, mantendo o poder firme nas mãos da elite dirigente." LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p. 149-169, fev. 2012.

⁴⁵ BARACHO, Organização do Poder, p. 28.

Esta supracitada exigência atingiu o auge de sua negação a partir da Emenda da Reeleição⁴⁶ aprovada em 1997. Novas possibilidades de moderar o poder excessivo do presidente são raramente consideradas, aqui e em toda a América:

Apenas na Bolívia foi possível atenuar os traços do presidencialismo com a regra que determinava a escolha do presidente pelo Congresso caso nenhum candidato alcançasse a maioria absoluta no primeiro turno. Essa regra, abolida pela Constituição aprovada em referendo popular no ano de 2009, segundo alguns autores, teria contribuído para a emergência de um "presidencialismo parlamentarizado" e teria sido crucial para a conquista da estabilidade experimentada pelo país entre 1985 e início dos anos 2000.⁴⁷

A admissão do sistema presidencial na tradição brasileira é controversa:

O parlamentarismo foi derrubado por uma revolta militar, em 15 de novembro. Não havia presidencialistas no Brasil, a não ser os positivistas, que eram partidários de um regime forte, muitos estavam entusiasmados pelo modelo presidencialista americano.⁴⁸

Nessa perspectiva, seu caráter centralizador, exclusivista e autoritário foi enunciado no texto constitucional:

O constituinte republicano de 1891, ao organizar a República Federal e Presidencial, transplantou a regra que caracteriza o regime de governo presidencial como governo unipessoal, para enunciar no texto da Constituição Federal de 1891: "Exerce o Poder Executivo o Presidente dos Estados Unidos do Brasil, como Chefe eletivo e supremo da Nação" (art. 37). Na primeira República, CAMPOS SALLES (2) fixou a doutrina do governo presidencial, acentuando que "neste regime, não há no Governo senão a política do Presidente: o que cabe aos Ministros é praticar lealmente esta política, para que se estabeleça a homogeneidade governativa".⁴⁹

2.3 A hipertrofia do Executivo

"O que temos realmente no País é a ditadura do Presidente da República. Ditadura constitucional, sem embargo das frequentes violações da Constituição. É a pior das ditaduras,

⁴⁶ "A possibilidade de reeleição, sempre temida em nossos países, vem sendo oferecida aos presidentes sul-americanos como uma espécie de sobremesa no banquete das reformas neoliberais. O presidente Fujimori, Menem, ou quem mais for é apontado como a personalidade imprescindível, a única que pode congrega as forças políticas e dar seqüência ao programa de estabilização." CUNHA, Sérgio Sérulo da. Reeleição do Presidente da República. *Revista de Informação Legislativa*, a. 33, n. 130, 1996, p. 51.

⁴⁷ ROCHA, Marta Mendes da; ANASTASIA, Fátima. Modelos de democracia e percepções das elites parlamentares na América Latina. In: ANASTASIA, Fátima et al. (org.). *Elites Parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argymentvm, 2009, p. 57.

⁴⁸ BARACHO, Organização do Poder, p. 30.

⁴⁹ HORTA, R. M., *op. p.* 139.

justamente porque se escuda na lei. Em face da onipotência presidencial, os demais Poderes da República amesquinham-se, anulam-se. Perdem até o conceito de si mesmos."⁵⁰

Avançando para o terceiro e mais conhecido desvio democrático experienciado em regimes presidencialistas, incorporamos as interferências do ordenamento partidário na separação dos poderes:

O sistema de partidos repercute de igual modo no funcionamento do regime presidencial, tornando mais flexíveis as relações entre o Presidente e o Congresso, ou concorrendo para abrandar as dimensões imperiais do poder presidencial, em regime de pluripartidarismo. Por outro lado, o sistema bipartidário e o sistema do partido dominante tendem a favorecer a concentração dos poderes presidenciais.⁵¹

Ao contrário do previsto, o pluripartidarismo brasileiro também é mais uma vítima de incontáveis distorções. A principal delas decorre das dissoluções empreendidas no século XX, as quais procederam a proteção da plutocracia e a desordem ideológica.

Quanto à formação do governo⁵², o personalismo e a onipotência do Chefe do Executivo não são reduzidos e os ministros escolhidos não precisam estar filiados a um partido.⁵³

O valor da divisão de poderes deveria receber atenção especial na organização do regime presidencialista, dada sua tendência ao desequilíbrio:

Na apresentação das características do sistema presidencialista são elencadas: confusão das funções de chefia de Estado com chefia de Governo; eleição direta do Presidente da República, pelo povo; responsabilidade política do Presidente e

⁵⁰ Raul Pilla, *apud*: BONAVIDES, A solução parlamentarista, p. 105.

⁵¹ HORTA, R. M., *op. p.* 137-138.

⁵² Nem todos os mecanismos foram importados: "Por último, outra diferença relevante entre a América Latina e os EUA com relação à formação ministerial é que, neste país, os congressistas nomeados para o gabinete têm que renunciar ao seu cargo parlamentar para que possam assumir um posto no Executivo. Essa regra diminui não apenas o interesse dos deputados e senadores por posições ministeriais, mas também o peso que o presidente consigna aos atores legislativos ao formar seu gabinete. Na América Latina, ao contrário, os legisladores chamados a servir no gabinete devem apenas pedir licença do seu cargo eletivo. Durante seu período como ministro, suas cadeiras no Congresso são provisoriamente ocupadas por seus suplentes. No Brasil, a regra da suplência é aplicada de maneira tão frouxa que se chega ao ponto de ministros renunciarem a seus cargos por apenas um dia para que possam voltar ao Congresso e votar alguma matéria decisiva para o governo. No dia seguinte à votação, são renomeados para sua pasta ministerial. Ou seja, o fato de os deputados e senadores latino-americanos terem a opção de "estar" ministro sem perder sua cadeira parlamentar realça a atratividade dos postos ministeriais para o presidente e para a classe política, tornando as nomeações ministeriais mais efetivas como mecanismo de obtenção de apoio legislativo, principalmente nos países com sistemas multipartidários." AMORIM NETO, *op. p.* 34-35.

⁵³ *Ibidem.*, p. 35.

de seu Ministério; impossibilidade de dissolução do Parlamento; preponderância do Parlamento em matéria legislativa.⁵⁴

Convém anotar a origem das eleições diretas para eleger presidentes:

A Constituição alemã de 1919 introduziu no regime parlamentar a arbitragem popular, para aplacar dissídios entre o Parlamento e o Presidente da República, autorizou a destituição do Presidente pelo voto popular, mediante iniciativa do Reichstag, com a contrapartida da renovação do mandato presidencial, se o voto popular rejeitasse a destinação do Presidente, e estabeleceu a eleição popular direta do Presidente. Essas inovações desequilibraram o regime parlamentar e acabaram conduzindo ao seu colapso pela ascensão plebiscitária do nacional-socialismo.⁵⁵

O Chefe do Executivo tem facilidade de se reeleger e o povo, representado pelo Parlamento, tem imensa dificuldade de derrubá-lo. Tamanho desequilíbrio inviabiliza o requisito indicado por Baracho, segundo o qual “a questão da responsabilidade do Presidente é de grande importância, daí o surgimento do processo de impeachment. O sistema de "freios e contrapesos" é relevante em seu funcionamento”.⁵⁶

Os estudos comparados da Ciência Política⁵⁷ verificam a susceptibilidade de presidências imperiais internacionalmente:

O sistema presidencial, mesmo nos Estados Unidos, tem passado por crises. Na América Latina o presidencialismo levou à hipertrofia do Executivo. Os abusos do presidencialismo têm gerado reflexões sobre o que se denomina presidência imperial (ARTHUR M. SCHLEESINGER, Jr. *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973). Entre os inúmeros livros publicados, nos últimos anos, sobre a presidência americana, esse merece destaque.⁵⁸

As experiências exitosas são passageiras. Ao fim e ao cabo, acontecem como casos suficientes tão somente para alimentar a esperança em salvadores da pátria:

No presidencialismo o estadista é exceção. Raríssimos os que tiveram em toda a história americana a dimensão de um Jefferson, um Lincoln ou um Roosevelt, sendo porém normais os Trumans, os Nixons, os Gerald Fords e os Carters dos últimos cinquenta anos, para não mencionarmos os obscurantíssimos presidentes que não entraram na memória do povo durante os duzentos anos de existência da União Americana.

⁵⁴ BARACHO, Organização do Poder, p. 29.

⁵⁵ HORTA, R. M., *op. cit.* p. 132.

⁵⁶ BARACHO, Organização do Poder, p. 28.

⁵⁷ A idiosincrasia do caso brasileiro é reconhecida: “Entre as novas democracias que nasceram na América Latina no começo da década de 1980, o Brasil destaca-se como o país no qual mais se debateu a reforma do sistema de governo.” AMORIM NETO, *op. cit.* p. 184.

⁵⁸ BARACHO, Organização do Poder, p. 28.

No Brasil não tem sido diferente: para um Rodrigues Alves ou um Epitácio contam-se em profusão os Hermes da Fonseca e os Venceslaus Braz, aliás de mediocridade menos nociva ao País que a ambição dos ditadores gerados no ventre do presidencialismo.⁵⁹

Quanto aos meios institucionais que garantem o prosseguimento dos abusos, apuramos que a instituição das medidas provisórias não foi ponderada de forma satisfatória.

Vejamos o depoimento do Senador Pedro Simon:

A ideia nasceu da repetição do que acontece na França, na Itália, na Alemanha, na Espanha, países parlamentaristas. Lá, o primeiro-ministro manda uma medida provisória para o Congresso. Se cai a medida provisória, cai o governo, cai o gabinete. Então, é muito raro apresentar-se uma medida provisória. Ela só é enviada quando é urgente, urgentíssima, e é aprovada com rapidez absoluta, e por unanimidade praticamente.

O que eu achei um absurdo é que a Constituinte, com todo o respeito, meu amigo Jobim, meu querido, saudoso Mário Covas, não olhou para esse lado. Caiu o parlamentarismo e nós estamos nessa situação.⁶⁰

O referido instrumento emerge juntamente a outras modificações:

Numa direção distinta, os presidentes brasileiros exerceram forte formais disponíveis: poder de decreto constitucional (Medida provisória), iniciativas legislativas concorrentes - além das exclusivas - urgência, veto, etc. Figueiredo e Limongi (1995, 1999) atribuíram a essa concentração de incentivos institucionais decisivos para a formação de coalizões de governo sob o presidencialismo brasileiro a partir da década de 90.⁶¹

Seja nas produções jusplicísticas, seja nos modelos analiticamente classificados pela Ciência Política, estudos abundantes e detalhados baseados na experiência das últimas três décadas reforçam uma vicissitude grave e fortemente camuflada. A história constitucional, política e institucional brasileira revela a frequente renovação da *hipertrofia do Poder Executivo*:

Daquele presidencialismo em que os ministros atuam sem responsabilidade, como simples amanuenses, no dito irônico de Agamenon Magalhães, afirmou

⁵⁹ BONAVIDES, A solução parlamentarista, p. 105.

⁶⁰ “O impacto da queda do parlamentarismo foi tanto que ninguém se lembrou das medidas provisórias.” Na Constituinte, tentativa de adoção do parlamentarismo fracassou. *Senado Notícias*, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/25/na-constituente-tentativa-de-adocao-do-parlamentarismo-fracassou#:~:text=%2D%20A%20id%C3%A9ia%20nasceu%20da%20repeti%C3%A7%C3%A3o,apresentar%2Dse%20uma%20medida%20provis%C3%B3ria,25/09/2008>.

⁶¹ INÁCIO, Magna; BRITO, Marina; CYPRIANO, Breno. Conectando deputados, partidos e governo sob o presidencialismo de coalizão no Brasil e no Chile. In: ANASTASIA, Fátima et al. (org.). *Elites Parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009, p. 187.

RAUL PILLA, o velho e admirável teorista do governo parlamentar, a cuja memória rendemos nossas homenagens:

"Em suma, Sr. Presidente, caracteriza-se este sistema pela hipertrofia do Poder Executivo; tal hipertrofia conduz à ditadura mais ou menos acentuada; a ditadura, não admitindo, por si mesma, soluções normais e democráticas, gera fatalmente revoluções."⁶²

Se quisermos assumir o valor da divisão do Poder⁶³ como condição sem a qual não há instauração da democracia⁶⁴, cabe-nos interferir politicamente no ordenamento do Estado brasileiro.

⁶² BONAVIDES, A solução parlamentarista, p. 106.

⁶³ A previsibilidade da tendência em debate é mesmo axiomática: "A natureza rígida da separação dos poderes traz de imediato a constatação de que o influxo expansivo da autoridade do Estado é exercido pelo Poder Executivo, exatamente aquele mais sujeito a desvios de comportamento, quando o seu exercício não se acha rodeado de garantias acauteladoras de sua legitimidade. Garantias essas que, a nosso ver, só o parlamentarismo institui, porque congrega as condições mais propícias de formulá-las, graças ao desempenho ininterrupto das manifestações do legítimo exercício da vontade política." BONAVIDES, O Parlamentarismo no Brasil, p. 7.

⁶⁴ V. HORTA, Federalismo e democracia, p. 8.

3. Entre o pensamento único e a diversidade popular

3.1 Dilemas da representatividade

No Brasil, a ilusão causada pelo processo eleitoral é marcante. Especialmente em disputas que chegam ao segundo turno, como tem sido o caso das eleições presidenciais, é de se imaginar que o resultado seja incontroverso e muito democrático: o candidato vencedor conquistou a maioria popular⁶⁵ e é legítimo para ditar os rumos da nação.

O eleito deve governar para os seus leitores, maioria aparente, ou deve governar para todos? Qual é a origem de sua legitimidade?

A representação política é integral no sentido de que ela é representação de todo o povo, da comunidade inteira, da sociedade civil, em seu todo. Assim, os membros do Legislativo, ou o governante, no Executivo, são representantes de toda a nação, e não apenas do seu partido ou de sua província e distrito. E, de modo inverso, todos os partidos, províncias e distritos estão representados no congresso ou no governo, tenham ou não concorrido para a eleição dos seus membros.⁶⁶

Enquanto elemento constitutivo da ideia de Nação, qual é a posição do *povo* em relação às decisões políticas?

A representação está incorporada aos textos constitucionais, como elemento essencial da democracia, reconhecendo a titularidade do governo por parte do povo. O sistema representativo, conforme o processo de sua constitucionalização, no pensamento de Carré de Malberg, é aquele no qual o povo governa por meio dos eleitos. Daí vem a ideia de democracia representativa, na qual a representação concentra-se nas assembleias de origem eletiva.⁶⁷

Se pensarmos em um Estado soberano⁶⁸, em que todos os votos estão representados no Parlamento, qual é o verdadeiro significado do processo eleitoral?

A eleição não faz alguém representante de outrem, não investe em poder, mas apenas designa aquelas pessoas consideradas as mais capazes para o exercício de determinadas funções. O exemplo clássico é o da eleição do Papa, que não o faz

⁶⁵ O eleitorado brasileiro não corresponde à totalidade de sua população, além do grande número de abstenções e votos não contabilizados como válidos. As desconfianças quanto ao sistema de votação também devem ser consideradas, caso queiramos discutir o desenvolvimento político.

⁶⁶ TABOSA, Agerson. *Da Representação Política na Antiguidade Clássica*. Fortaleza: UFC, 1981, p. 30.

⁶⁷ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Direitos políticos. Partidos políticos. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, v. 33, n. 33, p. 329-350, 1991, p. 330.

⁶⁸ “A representação é um pressuposto do autogoverno do povo, desde que a ideia de soberania incorpora-se à ideia de representação. Conforme ressalta Bidart Campos, no constitucionalismo moderno o governo representativo é uma expressão típica do governo do povo.” BARACHO, Direitos políticos, p. 329-330.

representante nem dos cardeais, nem da Igreja Católica, como assembleia universal. Eis como AFONSO ARINOS sintetiza o pensamento de ORLANDO, um dos principais arautos dessa teoria: "o eleitorado, expressão do poder soberano, que é a maioria do povo (a qual exprime, pelo princípio também intuitivo das maiorias, a sua totalidade), não efetua, com a escolha do representante, nenhuma transmissão de poder, uma vez que os poderes são aqueles contidos na Constituição. O Parlamento, em conjunto, é que exerce a função correspondente ao poder do Estado. A representação não passa, por conseguinte, de um mecanismo, um processo, pelo qual se apura quem pode e quem deve fazer parte daquela assembleia, geralmente chamada Parlamento ou Congresso". Por essa concepção não se cria nenhum vínculo de representação entre os eleitos e os eleitores.⁶⁹

A subversão do sentido de representação encontra sua expressão máxima a partir da consagração da autoridade centralizada no Poder Executivo. Esta legitimidade, porém, é conquistada substancialmente por garantias formais; o despotismo é declarado:

A regra do poder pessoal do Presidente está consagrada na teoria e na prática constitucional brasileira. [...] A regra conviveu com as transformações do regime presidencial em regime da ditadura presidencial, quando o Presidente da República, com fundamento nos Atos Institucionais, sobrepôs-se à Constituição, que ele alterava e emendava ao sabor das circunstâncias. [...] A supremacia indisputável do Presidente da República nesse período da ditadura presidencial faria jus ao comentário que vienense dirigiu ao Presidente de seu País, em momento de exacerbação dos poderes presidenciais na Constituição da Áustria, de 19 de maio de 1934: "O Presidente da República nomeia o povo".⁷⁰

Novamente, a representação partidária deteriora-se por efeito da inoperante separação dos poderes:

O sistema presidencial não exige, para funcionar, senão partidos rudimentares, partidos meramente eletivos, e até estes dispensa; por isto, somente por exceção nele surge um partido representativo. O sistema parlamentar, porém, sendo por excelência o governo da opinião pública, a qual é freqüentemente solicitada a intervir, quer por ocasião das crises ministeriais, quer, principalmente, por ocasião da dissolução do Parlamento, leva naturalmente à formação de verdadeiros partidos.⁷¹

⁶⁹ TABOSA, *op. p.* 22-23.

⁷⁰ HORTA, R. M., *op. p.* 139.

⁷¹ FRANCO; PILA, *op. p.* 373.

A adoção da lista aberta⁷² para eleições parlamentares em 1945 marca a imposição de poderes personalistas em detrimento de valorações ideológicas e programáticas, contribuindo para o aumento das distorções antidemocráticas:

No Brasil, com a lista aberta e os distritos de grande magnitude, os candidatos protagonizam as campanhas eleitorais, disputando com os correligionários o apoio no distrito. As legendas se tornam insuficientes para marcar diferenças entre os competidores, que são levados a estabelecer vínculos estreitos com suas bases eleitorais, em detrimento dos vínculos partidários.⁷³

O poder atribuído aos prefeitos⁷⁴ é conveniente para a manutenção dessa cultura preponderante. Em resumo, os interesses locais e microrregionais estão submetidos às necessidades eleitorais. É impactante a solução idealizada por Raul Pilla:

A eleição do prefeito pela Câmara e a dependência em que ele fica da sua confiança — nisto consiste a responsabilidade política — modifica inteiramente o quadro. Instituir-se-á, então, em cada município, uma escola de compreensão e tolerância política. Dar-se-á às Câmaras Municipais, libertas da alternativa entre a submissão e a luta estéril, uma consciência mais viva das suas responsabilidades. Isto, sem contar que a eleição do prefeito pela Câmara é a melhor solução para o problema que, em relação ao Poder Executivo, propõe a multiplicidade partidária, ora existente no país.⁷⁵

Olavo Brasil de Lima Júnior articula diferentes aspectos do estancamento legislativo:

A democracia, por conta do modo particular de organização do partido moderno, voltado para a organização e mobilização da comunidade — enquanto burocracia, deixou de ser a base para o desenvolvimento potencial dos indivíduos e transformou-se em método para assegurar a liderança política nacional efetiva. Transformou-se em democracia plebiscitária e de liderança: plebiscitária, porque as eleições não mais se distinguem de moções de confiança; de liderança, porque o que está em jogo é a confiança em líderes. Esse desenvolvimento, que tem

⁷² Outro sistema possível é apresentado em: PINHEIRO FILHO, Israel. *Voto Distrital Misto: Proporcional personalizado*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992.

⁷³ ARAÚJO, Paulo Magalhães; MIRANDA, Geralda Luiza de. Entre partidos e distritos: instituições, opiniões e comportamento parlamentar no Brasil, no Chile e na Venezuela. In: ANASTASIA, Fátima et al. (org.). *Elites Parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009, p. 253.

⁷⁴ “A autonomia municipal no Brasil, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pelas capacidades de auto-organização, através da Lei Orgânica Municipal, do auto-governo, através da eleição direta de seu prefeito e vereadores sem qual quer ingerência dos governos Federal e Estadual, e da auto-administração, através do exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas conferidas pela Constituição Federal.” ROCHA; ANASTASIA, Modelos de democracia e percepções das elites parlamentares..., p. 58-59.

⁷⁵ FRANCO; PILA, *Presidencialismo ou Parlamentarismo?*, p. 328.

como motor a extensão progressiva do sufrágio e a organização dos partidos de massa, levou à erosão do Parlamento como centro de debate e de decisão.⁷⁶

Afinal, qual é o âmago de nosso desastre?

Diríamos, concluindo, que o parlamentarismo, como a língua de Esopo, pode ser tanto a melhor como a pior das coisas. O que nos leva a repetir o que afirmávamos no início: as falhas não estão na forma de governo, mas no dissídio entre poder e sociedade. Se a defesa do parlamentarismo pode eventualmente significar a ênfase nas prerrogativas do Legislativo, somente a efetiva democratização da sociedade dará condições para que as instituições políticas adotadas, seja sob a forma parlamentarista, seja sob a forma presidencialista, estejam sob o controle da sociedade. Para tanto, mais importante do que a opção por uma ou outra forma de governo é a prática de uma efetiva democracia de Partidos que rompa com nossa tradição de um Estado partidário.⁷⁷

Ora, uma democracia de partidos não se sustenta em sistemas de governo que não favoreçam o desenvolvimento de cultura política democrática. A suposta *democratização da sociedade* desvirtua o Poder estatal e desconsidera as instituições políticas enquanto verdadeiras garantidoras de democracia. Se estas são mal formuladas, não haverá partidos, não haverá governos e, portanto, a regra será o descontrole.

3.2 Crise de politicidade

Uma técnica governista que tenha esse passado e produza semelhantes tumultos e instabilidades bem merece o que disse dele Gilberto Amado: "O presidencialismo escraviza os parlamentos, estrangula a palavra, implanta o silêncio, desanima e creta a inteligência." ⁷⁸

É digno de reconhecimento o legado da tradição parlamentar europeia: seja pela Revolução Francesa e o estabelecimento da Assembleia Nacional Constituinte de 1789, responsável por pronunciar a decadência do Antigo Regime, seja pela Constituição de Weimar, símbolo do alvorecer do Estado Social, determinadas experiências estrangeiras são fontes de inspiração para os períodos de renovação do Estado de Direito em direção ao futuro.

⁷⁶ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997, p. 20.

⁷⁷ CARRION, Parlamentarismo ou democracia?, p. 52

⁷⁸ BONAVIDES, O Parlamentarismo no Brasil, p. 10.

No Brasil, não apenas a Política, mas especialmente a Câmara e o Senado Federal — os quais poderiam ser a expressão máxima de revolução cultural e de alternativas transformadoras — são vistos com desconfiança por grande parte dos cidadãos. Para que haja convergência entre a consciência nacional e as decisões governamentais, o combate ao déficit democrático demanda uma institucionalidade capaz de potencializar o Parlamento como centro das decisões das quais o país depende.

Ao adotarmos o exemplo da tradição europeia, devemos destacar a evolução transnacional expressa pelo Parlamento Europeu: cerca de 400 (quatrocentos) milhões de eleitores são ali representados, um desafio de proporções análogas ao caso brasileiro. Isto porque tamanha realização requer, antes de mais nada, consciências *interculturais*, habilitadas a compreender os anseios extremamente plurais do eleitorado.

No lugar da pluralidade e das decisões políticas, triunfa o pensamento único⁷⁹:

O recrutamento de elites no Poder Executivo sofre sensível alteração: por um lado, as governadorias dos estados continuaram a ser ocupadas por ex-deputados, mas o poder dos governadores fora reduzido substancialmente; por outro, os ministérios, com prerrogativas inflacionadas, passaram a ser compostos ou pelos próprios militares ou por técnicos sem qualquer experiência eleitoral.⁸⁰

Na era pós-ideologias⁸¹, não há renovação, consistência ideológica ou partidos organizados. Com a falta de projetos de democracia, resta a *ditadura da não alternativa*⁸².

⁷⁹ Cf. MAYOS, Gonçal. Genealogia i crítica del pensament únic. In: *Globalització - Pensament únic*. Lliceu Joan Maragall. Barcelona: La Busca, 2000, p. 17-40.

⁸⁰ SANTOS, *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*, p. 115-116.

⁸¹ Cf. HORTA, José Luiz B.; FREIRE, Thales M.; SIQUEIRA, Vinicius de. A Era Pós-Ideologias e suas ameaças à Política e ao Estado de Direito. *Confluências* (Niterói), v. 14, p. 120-133, 2012.

⁸² A expressão é frequentemente utilizada por Roberto Mangabeira Unger.

3.3 Constitucionalismo Estratégico

*A crônica do presidencialismo em nosso país revela a existência de sete constituições em 100 anos, cinco repúblicas, quatro ditaduras, uma delas com duração de 20 anos, sete golpes de Estado ostensivos.*⁸³

Em Maurice Duverger⁸⁴, sinaliza-se a politicidade do Direito Constitucional, compreendendo o Direito como elemento da Cultura. Os fenômenos governamentais, nesse âmbito, são analisados pelo prisma jurídico e sociológico, segundo os quais as categorias do Direito Público podem ser utilizadas para desenvolver as instituições do Estado. Assim, os fundamentos do poder político não devem estar afastados dos fenômenos jurídicos.

Com o objetivo de retomar o debate das ciências da Cultura, há de se considerar também a contribuição do Culturalismo Jurídico brasileiro para a Filosofia do Direito. A fim de que não nos limitemos à Sociologia do Direito, ou à Ciência Política, Estado e Direito precisam ser abordados enquanto realidades culturais tridimensionais, assegurando a autonomia da Teoria do Estado. Em Miguel Reale, esta é

uma ciência histórico-cultural, cuja tríplice perspectiva pressupõe algo na realidade estatal que lhe assegura a complementaridade unitária de seus elementos constitutivos: *é o fenômeno do Poder*, que não é suscetível de ser compreendido sob o prisma particular e isolado do jurista, do sociólogo, ou do político, tomado este termo em sua acepção estrita, para designar aquele que procura determinar os fins concretos do Estado e os meios mais adequados à sua consecução.⁸⁵

Nesse âmbito, a interdisciplinaridade atua para a compreensão de uma “realidade integrada, ou seja, ao mesmo tempo una e múltipla, materialmente indecomponível, só mentalmente analisável em três direções distintas”⁸⁶. Isto ocorre “sem separações radicais entre este e aquele outro aspecto do Estado. Quem estuda o fenômeno estatal para lhe penetrar nos caracteres essenciais, distingue, mas não separa, analisa para possibilitar a clareza da síntese”⁸⁷. Assim, pretende-se marcar posição contra uma “formação jurídica

⁸³ BONAVIDES, O Parlamentarismo no Brasil, p. 10.

⁸⁴ Cf. DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1980.

⁸⁵ REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 32-33.

⁸⁶ REALE, *Teoria do Direito e do Estado*, p. 133.

⁸⁷ *Idem*.

rigorosamente profissionalizante e forense”⁸⁸, a partir da compreensão das adversidades impostas no contexto da *sociedade da ignorância*⁸⁹.

O reconhecimento das vicissitudes insuperáveis decorrentes do sistema de governo demanda novas perspectivas:

É necessário, no entanto, que os constitucionalistas, teóricos e filósofos do Estado percebam a importância de fazer avançar o constitucionalismo de modo a dar-lhe dimensões estratégicas. O estabelecimento dos marcos do constitucionalismo estratégico incentivam um repensar amplo do fenômeno — tanto material quanto formal — do Estado constitucional, em ao menos três campos até aqui pouco explorados: político, econômico e cultural. No âmbito da constituição política, ou do desenho institucional conferido aos fenômenos políticos, há uma série de questões que nos exigem uma reengenharia constitucional.⁹⁰

Afonso Arinos já havia diferenciado o desenvolvimento do controle de constitucionalidade das leis em relação aos sistemas de governo:

A experiência tem demonstrado o seguinte: os governos presidencialistas tendem a adotar o controle jurisdicional da constitucionalidade das leis; os sistemas parlamentaristas tendem a repeli-lo. Os fundamentos das duas posições são conhecidos. O assunto envolve dois aspectos, um jurídico, outro político. O reconhecimento da harmonia ou desarmonia entre a lei ordinária e a Constituição é um problema de técnica jurídica. [...] O presidencialismo, regime jurídico por excelência, coloca a Constituição juridicamente acima das leis e incumbe a um corpo de juristas o trabalho de solver os conflitos entre uma e outra. O parlamentarismo, regime por excelência político, dificilmente aceita a supremacia constitucional, em face do poder político (v. supra, nº 2), e retira, logicamente, do meio jurídico, o exame da questão. Essa é a síntese da situação.⁹¹

A insistência em preservar textos obsoletos faz parte da tradição republicana:

Ora, depois de promulgada a Constituição de 1891, havia um sentimento difuso de que o país estava saturado delas e que era preciso praticar as novas instituições antes de pretender qualquer novas mudanças, mesmo porque elas implicariam numa precoce e portanto inoportuna revisão da Constituição, que somente poderia aproveitar aos inimigos do regime. Por isso, para além de suas preferências ideológicas particulares (conservadora liberal, republicana puritana ou jacobina), todos os políticos que sustentavam a Carta de 1891 – tais como Pinheiro Machado, Francisco Glicério, Quintino Bocaiúva, Alcindo Guanabara,

⁸⁸ HORTA, José Luiz Borges. Interdisciplinaridade, Direito e Estado: memórias da Faculdade de Direito da UFMG. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 40, p. 193-217, 2012, p. 195.

⁸⁹ Cf. MAYOS, Gonçal. BREY, Antoni. *La Sociedad de la Ignorancia*: Prólogo de Eudald Carbonell. Barcelona: Península, 2011.

⁹⁰ HORTA, José Luiz Borges. Urgência e emergência do constitucionalismo estratégico. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 23, p. 783-806, 2012, p. 795.

⁹¹ FRANCO; PILA, Presidencialismo ou Parlamentarismo?, p. 71-72.

Campos Sales, Nilo Peçanha e Júlio de Castilhos – se declaravam conservadores do ponto de vista partidário. Com isso queriam dizer que se opunham às pretensões revisionistas acalentadas pelos parlamentaristas e pelos unitaristas – a que o novo establishment acusava indistintamente de “reacionários”.⁹²

A era de decisões monocráticas e apolíticas é símbolo da presente anomia constitucional e aponta para a iminente reconstitucionalização do Brasil.⁹³

⁹² LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p. 149-169, fev. 2012, p. 161.

⁹³ “Observe-se, com RAUL MACHADO HORTA 86, que a Constituição de 1946 sofreu 21 emendas em 21 anos de vigência (além de 4 atos institucionais), a Carta de 1967 recebeu 27 emendas, em 21 anos, e a Constituição de 1988, em seus 15 anos, já recebeu mais de quarenta emendas. Em dados verificados no momento de conclusão deste ensaio, já se promulgaram 59 (cinquenta e nove) emendas constitucionais. Jamais uma Constituição brasileira foi tão barbaramente retalhada; os ataques à Constituição, perpetrados nos governos FERNANDO COLLOR DE MELLO, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO e LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA, têm desfigurado aspectos significativos da manifestação nacional de 1988. Já não existem mais os pactos fundantes, firmados diante da Nação, entusiasmada, pelos constituintes.” HORTA, José Luiz Borges. História, Constituições e Reconstitucionalização do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, UFMG, v. 94, p. 121-155, 2006, p. 19.

Considerações finais

Em primeiro plano, é essencial reafirmar a potência da Filosofia do Direito e do Estado para o dever de assumir a *ratio* ética do Estado de Direito. Isto porque, nas últimas décadas, fez-se comum adotar deturpadas concepções de Estado e de Direito, as quais os descaracterizam de suas responsabilidades e de seus poderes históricos⁹⁴.

As instituições estatais, nessa circunstância, padecem do domínio burotecnocrata, já anunciado por Joaquim Carlos Salgado:

O Estado contemporâneo enfrenta uma cisão no seu interior. De um lado, o Estado liberal (e mesmo autocrático) realizando o avanço técnico na distribuição do poder a órgãos tecnocratas e burocratas, introduzindo uma espécie de nihilismo ético e anomia jurídica, consequência inevitável pela legitimação formal do poder da democracia representativa, não participativa, alienado no ato formal do voto exercido num *hic et nunc*.⁹⁵

Evidentemente, o estímulo de conceber o Estado como proposto por Salgado é um exercício filosófico. Dessa maneira, pensar em uma Filosofia do Direito implica necessariamente na construção de uma Filosofia do Estado — toda Filosofia do Direito é, portanto, uma Filosofia do Direito e do Estado, nos marcos da tradição do pensamento europeu e brasileiro. Nessa lógica, registramos a lição de José Luiz Borges Horta:

Romper esse ciclo vicioso, no qual o conhecimento do Estado é rebaixado ao mero plano técnico e mantido esvaziado tanto de valores axiológicos quanto de sua essencial politicidade, é tarefa que somente pode ser realizada se alçarmos o Estado do plano técnico ao plano científico e, deste, de fato, ao plano filosófico⁹⁶.

Introduzida ao universo de estudos de Direito Constitucional que destacam sua politicidade imanente, nossa perspectiva busca evidenciar particularidades do sistema político brasileiro. Assim sendo, é valioso o diagnóstico de Fabiano Santos:

De todo modo, o ponto interessante, em termos de uma avaliação geral do sistema político brasileiro atual, é que as mudanças institucionais introduzidas como forma de incrementar a capacidade do Executivo de superar possíveis obstáculos congressuais à implementação de políticas promoveram, como uma consequência não prevista, um comportamento mais disciplinado dos partidos

⁹⁴ Cf. SALGADO, Joaquim Carlos. *A Idéia de Justiça no Mundo Contemporâneo*; fundamentação e aplicação do Direito como *Maximum* Ético. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

⁹⁵ SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e o Estado Poiético. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 37-68, abr.-jun. 1998, p. 66.

⁹⁶ HORTA, José Luiz Borges. *Dialética do Poder Moderador*: Ensaio de uma Ontoteleologia do Estado do Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2020 (Tese, Titularidade em Teoria do Estado), p. 41.

nas votações em plenário. Esse resultado, por sua vez, tornou anacrônico todo um grupo de propostas de reforma implícitas, e às vezes explícitas, em grande parte da literatura que estuda as instituições políticas brasileiras.⁹⁷

Ao Parlamento, cumpre interferir no quadro desordenado:

A cidadania e seu plexo de direitos, outrora fé inabalada, hoje não passam de desilusão. Alguns direitos tornaram-se efetivos (sobretudo no tocante à igualdade e não discriminação e ao respeito à diferença); outros, páginas vazias ou arriscadas (direito ao trabalho, à educação, à saúde, à previdência). Avançamos em direitos individuais e transindividuais; retrocedemos em direitos sociais e econômicos. No campo dos direitos políticos, onde era de esperar-se a maturidade da democracia brasileira, temos a absoluta despolitização da política: partidos hegemônicos semelhantes, ausência de debates ideológicos, repetição de estratégias governamentais, abolição das militâncias (estudantil, sindical etc). Sombrios tempos de anomia e de anemia política.⁹⁸

Considerando as reflexões de Gonçal Mayos, é imperativa a formação de juristas com conhecimentos interdisciplinares, no sentido contrário da “tendencia moderna que minimiza y bloquea elementos claves de la tradición occidental más humanista y autocrítica, a cambio de reducirlo todo a mera instrumentalidad y pragmaticitat”⁹⁹.

Nesse contexto, emergem questões a serem conectadas pelo panorama do direito ao desenvolvimento político, fio condutor mediante o qual os desafios contemporâneos são revelados. O aprofundamento sobre os princípios da representação, como a interpretação dos partidos como realidade jurídica, das ideologias nas diretrizes partidárias e do valor do respeito às opiniões contrárias são importantes temáticas decorrentes da separação entre governo e Parlamento, da autonomia e independência dos parlamentares frente aos governos e da atuação dos órgãos interiores.

Anuncia-se a tarefa aventada por Mangabeira Unger de superar “a incapacidade para transformar a análise jurídica em imaginação institucional — esta a maior consequência do desenvolvimento interrompido do direito”¹⁰⁰. Nesses termos, as experiências internacionais não devem ser vistas como solução acabada, as quais nos resta apenas copiar, e sim como

⁹⁷ SANTOS, Fabiano Santos. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003, p. 23.

⁹⁸ HORTA, História, Constituições e Reconstitucionalização do Brasil, p. 20.

⁹⁹ MAYOS, Gonçal. *Macrofilosofía de la globalización y del pensamiento único*; un macroanálisis para el "empoderamiento". Saarbrücken: Editorial Académica Española, 2012, p. 91.

¹⁰⁰ UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o futuro da democracia*. Trad. Caio Farah Rodriguez e Marcio Soares Grandchamp. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 45.

enunciado das lacunas existentes no Brasil. À vista disso, tornam-se incentivos explícitos às inevitáveis transformações.

Manifesta-se o papel central exercido pelos partidos para a formação de cultura política desde suas formações, motivo pelo qual faz-se importante estudar as procedências das organizações partidárias, seus encadeamentos com o desenvolvimento político e, portanto, com o fenômeno do poder ordenado nos sistemas eleitorais, partidários e parlamentares.

Diante do exposto, evidencia-se a urgência de promovermos uma alternativa renovadora para o Estado de Direito.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988.
- ÀLVAREZ, José. A licença do Governador. *Diário Oficial da Assembleia do Estado do Rio Grande do Sul*, in:
http://www.al.rs.gov.br/diario/diarios_anteriores/980703/opinioao.htm, consultado em dezembro de 2022.
- ARAÚJO, Paulo Magalhães; MIRANDA, Geralda Luiza de. Entre partidos e distritos: instituições, opiniões e comportamento parlamentar no Brasil, no Chile e na Venezuela. In: ANASTASIA, Fátima et al. (org.). *Elites Parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argumentvm, 2009.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Direitos políticos. Partidos políticos. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, v. 33, n. 33, p. 329-350, 1991.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Organização do Poder: a institucionalização do Estado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 23, n. 90, p. 5-34, abr./jun./ 1986.
- BONAVIDES, Paulo. A solução parlamentarista. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 20, n. 80, p. 103-108, out./dez. 1983.
- BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, v. 17, n. 65, p. 115-126, jan./mar. 1980.
- BONAVIDES, Paulo. O Parlamentarismo no Brasil. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 7-11, jul./dez., 1993.
- BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, 5 out. 1988.
- CABALEIRO SALDANHA, Daniel. *Organização do Estado Brasileiro*; o modelo do federalismo oligárquico. Belo Horizonte: Letramento, 2019.
- CARNEIRO, Nelson. Defende o parlamentarismo. *Grandes momentos do parlamento brasileiro*. Brasília: Senado Federal, v. 2, CD 3, 1999. Disponível em:
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/81841>, consultado em dezembro de 2022.

- CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Reeleição do Presidente da República. *Revista de Informação Legislativa*, a. 33, n. 130, 1996.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1980.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Parlamentarismo vs presidencialismo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 22, n. 85, p. 21-44, jan./mar. 1985.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. *Presidencialismo ou Parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.
- HORTA, José Luiz B.; FREIRE, Thales M.; SIQUEIRA, Vinicius de. *A Era Pós-Ideologias e suas ameaças à Política e ao Estado de Direito*. Confluências (Niterói), v. 14, p. 120-133, 2012.
- HORTA, José Luiz Borges. *Dialética do Poder Moderador: Ensaio de uma Ontoteologia do Estado do Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2020 (Tese, Titularidade em Teoria do Estado).
- HORTA, José Luiz Borges. Federalismo e Democracia. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1–18, 2021.
- HORTA, José Luiz Borges. História, Constituições e Reconstitucionalização do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, UFMG, v. 94, p. 121-155, 2006.
- HORTA, José Luiz Borges. Interdisciplinaridade, Direito e Estado: memórias da Faculdade de Direito da UFMG. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 40, p. 193-217, 2012.
- HORTA, José Luiz Borges. Urgência e emergência do constitucionalismo estratégico. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 23, p. 783-806, 2012.
- HORTA, Raul Machado. Tendências atuais dos regimes de governo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 24, n. 95, p. 127-140, jul./set. 1987.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

- LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p. 149-169, fev. 2012.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p. 149-169, fev. 2012.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p. 149-169, fev. 2012.
- MAGNA, Inácio; BRITO, Marina; CYPRIANO, Breno. Conectando deputados, partidos e governo sob o presidencialismo de coalizão no Brasil e no Chile. *In: ANASTASIA, Fátima et al. (org.). Elites Parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argumentvm, 2009.
- MAYOS, Gonçal. BREY, Antoni. *La Sociedad de la Ignorancia: Prólogo de Eudald Carbonell*. Barcelona: Península, 2011.
- MAYOS, Gonçal. Genealogia i crítica del pensament únic. *In: Globalització - Pensament únic*. Liceu Joan Maragall. Barcelona: La Busca, 2000, p. 17-40.
- MAYOS, Gonçal. *Macrofilosofía de la globalización y del pensamiento único; un macroanálisis para el "empoderamiento"*. Saarbrücken: Editorial Académica Española, 2012.
- MONTERO, Mercedes; RODRÍGUEZ, Cecília. Presidencialismo y estancamiento legislativo. *In: ANASTASIA, Fátima et al. (org.). Elites Parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argumentvm, 2009.
- MONTORO, Franco. Filosofia do Direito e colonialismo cultural. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 10, n. 37, p. 3-20, jan./mar. 1973.
- Na Constituinte, tentativa de adoção do parlamentarismo fracassou. *Senado Notícias*, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/25/na-constituente->

tentativa-de-adocao-do-parlamentarismo-fracassou#:~:text=%2D%20A%20id%C3%A9ia%20nasceu%20da%20repeti%C3%A7%C3%A3o,apresentar%2Dse%20uma%20medida%20provis%C3%B3ria,25/09/2008.

Organização dos poderes: proposta de Egydio prevê parlamentarismo e eleições em 88. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. a5, 08/06/1987.

PINHEIRO FILHO, Israel. *Voto Distrital Misto: Proporcional personalizado*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992.

Plebiscito em 1993 poderá mudar regime e forma de governo no país. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/111676/01_05%20jun88%20-%200046a.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consultado em dezembro de 2022.

REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

Reeleição e Crises. *Estadão*. Disponível em:

<https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/reeleicao-e-crises/>, consultado em dezembro de 2022.

Reeleição tem aprovação final. *Agência Senado*, 04.06.1997, in:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1997/06/04/reeleicao-tem-aprovacao-final-62-votos-a-favor-e-14-contra>, consultado em dezembro de 2022.

ROCHA, Ingrid. Grupo quer escapar do dirigismo. *Jornal de Brasília*, Brasília, nº 4330, p. 4, 05/02/1987.

ROCHA, Marta Mendes da; ANASTASIA, Fátima. Modelos de democracia e percepções das elites parlamentares na América Latina. In: ANASTASIA, Fátima et al. (org.). *Elites Parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

RODRIGUES, Fernando. Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil, in: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/13/brasil/13.html>, consultado em dezembro de 2022.

SALGADO, Joaquim Carlos. *A Idéia de Justiça no Mundo Contemporâneo*; fundamentação e aplicação do Direito como *Maximum Ético*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

- SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e o Estado Poiético. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 37-68, abr.-jun. 1998.
- SANTOS, Fabiano Santos. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- TABOSA, Agerson. *Da Representação Política na Antiguidade Clássica*. Fortaleza: UFC, 1981.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o futuro da democracia*. Trad. Caio Farah Rodriguez e Marcio Soares Grandchamp. São Paulo: Boitempo, 2004.