

ESTADO DE DIREITO E TRÊS PODERES

SÉRIE
CIDADANIA
E POLÍTICA

2



oficina municipal
escala de cidadania e gestão pública



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



INTRODUÇÃO AOS TRÊS PODERES **LEANDRO CONSENTINO** | PODER
LEGISLATIVO NO BRASIL **BRUNO SOUZA DA SILVA** **EDUARDO
SEINO** | PODER EXECUTIVO NO BRASIL **ANDREZA DAVIDIAN** | PODER
JUDICIÁRIO NO BRASIL **MARIA TEREZA AINA SADEK** | RELAÇÃO ENTRE
OS PODERES DE ESTADO NO BRASIL **SILVIA ANCIÃES** | CORRUPÇÃO
E CLIENTELISMO NO BRASIL **SÉRGIO PRAÇA** **HELOISA COLI**

Estado de Direito e Três Poderes

Introdução aos Três Poderes

Leandro Consentino

Poder Legislativo no Brasil

Bruno Souza da Silva
Eduardo Seino

Poder Executivo no Brasil

Andreza Davidian

Poder Judiciário no Brasil

Maria Tereza Aina Sadek

Relação entre os Poderes de Estado no Brasil

Silvia Anciães

Corrupção e Clientelismo no Brasil

Sérgio Praça
Heloisa Coli



SÉRIE

CIDADANIA E POLÍTICA

2



TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS:
OFICINA MUNICIPAL
Rua Padre Garcia Velho, 73 – Cj. 61 e 64 – Pinheiros
CEP: 05420-030 – São Paulo – SP
Tel.: (011) 3032-4330 – info@oficinamunicipal.org.br
www.oficinamunicipal.org.br

Editor Responsável

José Mário Brasiliense Carneiro

Organizadores

José Mario Brasiliense Carneiro
Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro Santos
Raphael Borella
Eder dos Santos Brito

Revisão

Paulo Kaiser

Projeto gráfico, diagramação e capa
studiobepea.com

ISBN DA SÉRIE CIDADANIA E POLÍTICA

Prefixo Editorial: 89739
Número ISBN: 978-85-89739-07-8
Título: Cidadania e política
Tipo de Suporte: PAPEL

Apresentação

A Oficina Municipal, em parceria com a Fundação Konrad Adenauer, apresenta a segunda edição revisada do livro *Estado de Direito e Três Poderes*, uma obra da *Série Cidadania e Política*. Esta Série tem como objetivo contribuir com a formação política e com a efetiva participação dos cidadãos nas instâncias democráticas, em especial, em nível Municipal. A presente obra, como segundo volume da Série, se propõe a aprofundar a compreensão da divisão de Poderes que, desde as revoluções liberais do século XVIII, dá forma aos regimes democráticos e, sobretudo, ao Estado de Direito.

A preocupação com a qualidade do governo é uma constante no pensamento político desde a Antiguidade. A maior parte dos pensadores gregos e medievais, longe de tratar de “mundos ideais”, distantes das preocupações do dia a dia, tinha consciência do risco de o governante distanciar-se do povo e do bem comum. Historicamente os regimes políticos monárquicos, aristocráticos ou democráticos, se sujeitaram a desvios e à corrupção em favor dos interesses de uma classe social ou de grupos de pessoas. No passado, o desafio da política, do ponto de vista teórico e prático, era promover governantes virtuosos para evitar o mal uso do poder.

Na Era Moderna a ênfase da política se desloca da pessoa do governante para os mecanismos institucionais que buscam reduzir o risco de os detentores do poder, e suas facções, buscarem a cooptação das lideranças das comunidades para usá-las em seu favor. Nesse novo contexto, a democracia liberal passou a contar com o prin-

cípio da vontade da maioria, bem como, com a proteção dos direitos das minorias por meio da divisão dos Poderes do Estado.

Buscando refletir sobre a democracia liberal no Brasil, e no mundo, este volume apresenta a arquitetura do Estado de Direito e os mecanismos que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário vêm assumindo nos regimes democráticos contemporâneos. Iniciamos com um artigo introdutório e abrangente sobre o tema que nos é ofertado por Leandro Consentino. Em seguida, passamos a uma descrição, em separado, de cada um dos “três ramos” do governo, como se diz na linguagem política anglo-saxã, feitas respectivamente por Bruno Souza da Silva e Eduardo Seino (coautores), Andreza Davidian e Maria Tereza Sadek. Silvia Anciães traz uma análise aprofundada da dinâmica observada nas relações entre os três Poderes no Brasil, trazendo ao leitor conceitos como “presidencialismo de coalizão”, que define as prerrogativas do Legislativo frente ao Executivo, bem como, questões envolvendo as práticas do Poder Judiciário brasileiro no campo político e a complexa atuação daquele que já foi chamado de “quarto poder”, o Ministério Público. Por fim, Sérgio Praça e Heloisa Coli concluem o volume com o capítulo “Corrupção e Clientelismo no Brasil” explorando as definições de clientelismo e corrupção no contexto do sistema político brasileiro.

Cabe a nós concluir esta breve apresentação com um profundo agradecimento aos autores e autoras, já nominadas, por este belo conjunto de artigos. É também oportuno reconhecer o excelente trabalho da equipe editorial que tornou possível esta segunda edição, revisada e ampliada, da *Série Cidadania e Política* nas pessoas de Raphael Borella, Eder Brito, Gustavo Adolfo Santos, Lidianne Souza Santos, Sophia Veronesi, Olívia Dórea e Ana

Luisa Scudeler Martino. Vale destacar o belo esforço que este grupo de colegas e amigos fizeram ao redesenhar a sequência de temas de cada um dos volumes e revisar o excelente material recebido dos autores para garantir coesão, unidade e harmonia ao conjunto da obra.

Por fim, mas não menos importante, agradecemos o apoio da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) que, há mais de duas décadas, tem viabilizado a oferta de cursos e a edição de livros numa estreita parceria institucional com a Oficina Municipal. Vale mencionar que, desde 2020, graças a este precioso apoio da KAS, a Oficina Municipal adentrou com coragem no mundo online e, a cada ano, cerca de quatro mil pessoas têm acessado os conteúdos produzidos por esta fecunda parceria. A cooperação permanente com os colegas da KAS-Brasil, sediada no Rio de Janeiro, tem produzido sinergias nos campos editorial, científico e administrativo, fundamentais para os progressos da Oficina Municipal (OM). Enfim, são incontáveis os impactos positivos da atuação dos cidadãos, políticos e gestores públicos municipais que passam pelos nossos Programas e constituem, juntamente com nossos professores, esta bela história da família OM-KAS.

Esperamos que a leitura destes artigos possa servir como um estímulo para reflexão permanente e aprofundada sobre a política e, sobretudo, possa impulsionar a participação democrática dos nossos leitores e leitoras nas instâncias da vida social e política que nos rodeiam.

Setembro de 2024

José Mario Brasiliense Carneiro
Fundador da Oficina Municipal

Sumário

Introdução aos Três Poderes Leandro Consentino	09
Poder Legislativo no Brasil Bruno Souza da Silva Eduardo Seino	29
Poder Executivo no Brasil Andreza Davidian	49
Poder Judiciário no Brasil Maria Tereza Aina Sadek	81
Relação entre os Poderes de Estado no Brasil Silvia Anciães	103
Corrupção e Clientelismo no Brasil Sérgio Praça Heloisa Coli	127

Introdução aos Três Poderes

Leandro Consentino¹

Introdução

A moderna teoria da divisão de poderes, que se consolidou com Charles-Louis de Secondat, mais conhecido como barão de Montesquieu, remonta ao pensamento de Aristóteles na antiga Grécia, principalmente aquele exposto em sua obra intitulada *A Política*. Nesse compêndio, o filósofo antecipa a ideia de separação entre as funções da comunidade política (a pólis) em três seções distintas: i) uma primeira, que delibera acerca dos negócios públicos, ii) uma segunda, que executa tais deliberações (a magistratura) e iii) uma terceira, que administra as questões relativas à justiça.

Diante desta tripartição, Aristóteles afirmava que caberia à primeira instância deliberativa a competência de promulgar as leis, declarar guerra e paz, romper tratados, decretar penas de morte e banimento e confisco. Já aos magistrados caberia o ato de administrar a aplicação das normativas emanadas do Poder Deliberativo, e aos Tribunais caberiam a fiscalização e o julgamento sobre a aplicação das mesmas.

É interessante observar que, a despeito de essa distinção não fundar uma teoria propriamente dita acerca da separação de poderes, a obra de Aristóteles lança as bases do edifício em que seria edificado o moderno arcabouço conceitual que estabelece a divisão dos poderes, conforme podemos observar neste trecho de *A Política*:

1. Bacharel em Relações Internacionais, Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Atua com educação política desde 2010, tendo ministrado cursos na área em diversas instituições como Oficina Municipal, Konrad Adenauer, Instituto Sidarta, FESP-SP, RenovaBR, Centro de Liderança Pública, FENALEGIS e Fundação Mário Covas, tendo, nesta última instituição, exercido o cargo de Superintendente Executivo. Atualmente, é professor de graduação em Economia e Administração e de pós-graduação no Programa Avançado em Gestão Pública do Insper, colaborando também como consultor em diversos ramos, inclusive na imprensa nacional e internacional.

Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas. (ARISTÓTELES, 1991, p. 113)

Para Aristóteles, a finalidade última do Estado seria a busca do bem comum, mas nem todas as constituições existentes o buscariam. Nesse sentido, as constituições justas seriam aquelas focadas nesse objetivo, podendo ocorrer a partir do governo de um (monarquia), dos virtuosos (aristocracia) e de todo o povo (república). Já as constituições injustas, que buscariam apenas interesses próprios, seriam as formas degeneradas das anteriores, podendo ser o governo de um (tirania), dos poderosos (oligarquia) ou da massa (demagogia ou democracia).

Curiosamente, o termo democracia, que hoje ganha uma conotação positiva, não era considerado assim pelo pensador grego, que lhe imputava um sentido próximo ao que alguns pensadores modernos, mais adiante, chamariam de “tirania da maioria”.

Independentemente da constituição, Aristóteles ponderou, conforme já observamos acima, a necessidade de três poderes distintos para todo governo. O primeiro deles seria um poder deliberativo, semelhante a nosso atual Legislativo, cuja função seria resolver questões de paz e guerra, escrever leis ou suprimir as já existentes, além de versar sobre questões de banimento, confisco e pena de morte. Já o segundo poder seria o dos magistrados, próximo ao nosso atual Executivo, tratando de questões como abastecimento, finanças, polícia e defesa. Por fim, o poder jurisdicional, obviamente correspondente ao nosso Judiciário, que abrangeria juízes e tribunais específicos sobre questões financeiras, criminais, de contas, de infrações privadas e públicas, de negócios estrangeiros e até mesmo do que hoje chamamos de “pequenas causas”.

Os conceitos de Aristóteles tiveram grande influência sobre os estudos de Políbio², um historiador grego cujo modelo ideal de governo residia na República Romana e seu denominado “governo misto”. Esta tese busca demonstrar como a tripartição de atribuições naquela República – divididas entre o Consulado, o Senado e o Povo – garantia a estabilidade e a possibilidade de vigilância mútua no seio do governo, colocando Roma em lugar de destaque entre as sociedades da época.

Já na Idade Média, no ano de 1324, o filósofo Marsílio de Pádua, em sua obra *Defensor Pacis*, estabelece uma distinção entre o que viria a ser o Poder Legislativo (representado pelo povo) e o Poder Executivo (representado pelo príncipe), advogando a soberania do primeiro sobre o segundo e balizando as modernas discussões sobre a centralidade daquele poder no Constitucionalismo vindouro.

A moderna teoria da divisão de poderes

Esses trabalhos, escritos na Antiguidade e na Idade Média, acabaram por balizar o primeiro trabalho escrito com rigor doutrinário acerca da divisão de poderes, por John Locke, já no século 17. Em seu *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, o filósofo inglês, amparado em tais estudos e na trajetória institucional de seu país, que remontava à Magna Carta de 1215³, traçou as linhas distintivas acerca da clivagem entre as potências do Rei e do Parlamento, alertando para os perigos de corrupção que ocorrem quando “as mesmas pessoas que detêm o poder de fazer as leis também têm em suas mãos o poder de executá-las”⁴.

O Parlamento deveria deter – nos moldes do que estabelecia o arranjo aristotélico – a prerrogativa da legislação, possuindo grande centralidade no sistema po-

2. A principal obra de Políbio é sua *História*, cujos trechos acerca do governo misto estão descritos no Livro VI e dissecados na *Teoria das Formas de Governo*, de Norberto Bobbio (1994).

3. Acordo firmado entre os nobres ingleses e o Rei João Sem Terra que daria início à limitação do poder absoluto dos reis ingleses e redundaria no constitucionalismo.

4. LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2003.

lítico, dado que Locke se opunha fortemente à tese do absolutismo monárquico, que franqueava ao monarca a supremacia completa sobre o sistema político.

Contudo, faz-se mister pontuar que, para o autor, ainda caberiam ao monarca duas funções de suma importância: i) a função de executar e dar cumprimento às leis, inclusive valendo-se da violência, caso fosse necessário, e ii) a função federativa, que se debruçava sobre as relações internacionais, essencialmente no que dizia respeito às declarações de guerra e paz. Ambas deveriam, segundo Locke, caminhar juntas e em sintonia com o Legislativo, representado pelo Parlamento⁵.

É importante mencionar que o autor inglês não formaliza algo como o Judiciário – a prerrogativa de dirimir conflitos e aplicar sanções contra a violação das leis – como um dos poderes do Estado, mas sim como uma atividade-meio do Poder Legislativo.

Assim, é possível afirmar que John Locke antecipou, de alguma forma, a moderna teoria da divisão de poderes expressa por Montesquieu, dado que distinguiu as funções e prerrogativas de cada um dos entes do governo. Sua matriz dual, contudo, ligava-se muito mais a uma clivagem entre as competências das esferas de governo do que à proposição de um equilíbrio entre elas.

Nesse sentido, os escritos de Montesquieu trazem importantes avanços para o conceito de separação de poderes – condensados essencialmente em sua obra maior *Do Espírito das Leis*, datada de 1748 –, os quais buscaremos desenvolver na próxima seção, que trata justamente da moderna teoria da divisão de poderes enunciada por este autor.

O supramencionado livro de Charles-Louis de Secondat, o barão de Montesquieu, desenvolve as ideias do autor no que se refere aos pressupostos da liberdade política nas sociedades. De acordo com o pensador francês, a condição para tal liberdade residiria justamente na limitação com relação aos eventuais abusos dos detentores do poder.

5. Para Locke, há ainda um poder denominado Poder Prerrogativo, atribuído também ao Rei, mas cuja aplicação se daria apenas em períodos excepcionais e dotaria o monarca de certa discricionariedade para enfrentar tais situações.

Dessa forma, tais limites residiriam justamente na ideia de uma moderação de um poder do Estado sobre o outro, que seriam autônomos e interdependentes, constituindo algo como um sistema de freios entre eles, levando o autor a afirmar que:

Quando na mesma pessoa, ou no mesmo corpo de magistrados, o Poder Legislativo se junta ao executivo, desaparece a liberdade; pode-se temer que o monarca ou o senado promulguem leis tirânicas, para aplicá-las tiranicamente. Não há liberdade se o Poder Judiciário não está separado do Legislativo e do Executivo. Se houvesse tal união com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, já que o juiz seria ao mesmo tempo legislador. Se o Judiciário se unisse com o Executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. E tudo estaria perdido se a mesma pessoa, ou o mesmo corpo de nobres, de notáveis, ou de populares, exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de ordenar a execução das resoluções públicas e o de julgar os crimes e os conflitos dos cidadãos.

(MONTESQUIEU, 2000, p. 205)

Assim sendo, consagra-se a visão clássica de uma tripartição de poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, dividido em: i) Poder Legislativo, a quem caberia a elaboração das leis, sua correção ou ab-rogação⁶, ii) Poder Executivo das coisas que dependem do Direito das Gentes, cuja competência estaria ligada à garantia da segurança e à promoção das relações políticas internacionais, e iii) Poder Executivo das coisas que dependem do Direito Civil, que teria por finalidade o julgamento das querelas entre os particulares e a aplicação de sanções para punir os crimes.

Ademais, os dois primeiros poderes – identificados

6. É importante ressaltar que o Poder Legislativo proposto por Montesquieu seria necessariamente bicameral, ou seja, dividido entre a Câmara Alta, composta de nobres, e a Câmara Baixa, formada pelo povo, a exemplo do modelo britânico.

com os atuais Poder Legislativo e Poder Executivo – seriam, por seu caráter político, dotados da faculdade de estatuir e impedir, as quais permitiriam a correção de excessos e a revogação de normas que ferem a harmonia e a legalidade do ordenamento jurídico. O último deles, hoje denominado como Poder Judiciário, não deveria possuir um corpo permanente e deteria algo como um poder nulo, dado que não admitia que os juízes se sobrepussem aos outros poderes.

Esta moderna teoria da divisão de poderes, que, como já apontamos, deita raízes nas teorias clássicas de separação de poderes e de governo misto, engendrou um importante sistema de freios e contrapesos que influenciou a Revolução Americana e a Revolução Francesa, lançando as bases do chamado Constitucionalismo em seus dois principais documentos, respectivamente a Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787, e a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

O primeiro destes documentos, a certidão de nascimento de nosso “grande irmão do Norte”, teve a notável contribuição dos autores de *O Federalista*: James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, com seus primeiros artigos consagrados a cada um destes poderes. Estes autores, preocupados com os excessos do absolutismo e inspirados no sistema de freios e contrapesos para evitar a tirania do Legislativo, estabeleceram um importante marco teórico com a publicação desse segundo texto, em que podemos ver a força das ideias de divisão de poderes, como que num eco das palavras de Montesquieu:

A acumulação de todos os poderes, legislativos, executivos e judiciais, nas mesmas mãos, sejam estas de um, de poucos ou de muitos, hereditárias, automeadas ou eletivas, pode-se dizer com exatidão que constitui a própria definição da tirania. (MADISON, 1959, p. 47)

Como pudemos perceber, a preocupação de Mon-

tesquieu, na França do Antigo Regime, acabou por aportar junto aos colonos da América do Norte em sua luta pela Independência contra a Inglaterra. A teoria do filósofo político francês cairia como uma luva sobre os líderes que, a despeito de buscarem instituições de poder que negassem o poder absoluto, não desejavam mimetizar completamente o arranjo inglês diante do conflito.

O sistema de “*checks and balances*” sistematiza a ideia de primazia do Judiciário no controle de constitucionalidade⁷ juntamente à ideia de certo equilíbrio de base social por meio da adoção do sistema bicameral, que promoveria um balanço de poder entre os mais abastados e o povo.

Diante da adoção de tais princípios em sua Carta Constitucional, a divisão de poderes se disseminou pelos mais diferentes sistemas políticos e chegou, inclusive, ao nascente estado brasileiro, que rompe as amarras com Portugal em 1822, tornando-se politicamente independente.

A divisão de poderes nos estados nacionais: o caso do Brasil

Para compreender a aplicação da divisão de poderes nas constituições dos estados nacionais, analisaremos justamente o caso brasileiro a fim de elucidar o lugar que este princípio ocupou no decorrer de nossos diversos sistemas políticos desde a formação do estado nacional até nossos dias.

O primeiro estatuto legal a ser analisado nesse sentido é a Constituição de 1824, outorgada pelo imperador dom Pedro I, que regulou a vida política do país durante todo o período imperial, perdurando até fins do século 19. Esta Carta consagrava o sistema de separação de poderes, mas os dividia em quatro, em vez de três⁸:

7. As origens desta questão remontam ao caso *Marbury vs. Madison*, de 1803, que consagrou a primazia da Corte Suprema neste tocante.

8. A divisão dos poderes em quatro está ligada à teoria do Poder Moderador do filósofo francês Benjamin Constant, que advogava a necessidade de um poder que fosse responsável pela moderação dos conflitos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Art. 9. A Divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias, que a Constituição offerece.

Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial.

(Constituição do Império Brasileiro, 1824)

O maior problema com este arranjo é que o Poder Moderador estava nas mãos do próprio imperador e, somado à titularidade do Executivo e a consequente subjugação do Poder Legislativo, acabava por tornar a monarquia brasileira um verdadeiro regime absolutista, a despeito do pretenso verniz constitucional.

Além disso, a própria forma de eleição e exercício do Legislativo, e o fato de o titular do Poder Executivo – essencialmente os imperadores Pedro I e Pedro II – ser inimputável legalmente, arrefeceu sobremaneira a ideia de primazia do primeiro com relação ao segundo.

Com a Proclamação da República, em novembro de 1889, a Constituição Imperial perde a efetividade e começam as discussões sobre o que viria a ser a primeira constituição brasileira sob a égide do regime republicano: a Constituição de 1891. A Carta republicana aboliu, então, a Monarquia e o Poder Moderador, consagrando a tripartição de poderes proposta por Montesquieu – Executivo, Legislativo e Judiciário – em seu artigo 15:

Art. 15. São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si.

(Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1891)

O dispositivo balizou o sistema político brasileiro por toda a chamada Primeira República, que perdurou desde o advento da supracitada Constituição até a deposição do presidente Washington Luís pela denomina-

da Revolução de 1930, capitaneada por Getúlio Dornelles Vargas, que governaria o Brasil até 1945.

A primeira constituição da Era Vargas e a segunda do Brasil republicano – promulgada em 1934 – continuou a seguir o modelo da Constituição anterior, ressaltando já em seu terceiro artigo que:

Art. 3º São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.

(Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1934)

Uma curiosa inovação do texto constitucional de 1934 foi o papel atribuído ao Senado Federal enquanto mero colaborador do Poder Legislativo – e não parte integrante dele – e suas atribuições foram normatizadas fora do capítulo destinado a este Poder, com destaque para a manutenção da continuidade administrativa e a obrigação de velar pela Constituição.

A Carta de 1934, contudo, teve uma vida bastante curta, interrompida pelo golpe de Vargas, em 1937, que instaurou o Estado Novo, uma ditadura unipessoal que perdurou por oito anos. Neste mesmo ano, foi outorgada uma nova Constituição, de cunho altamente autoritário e inspirada na Carta del Lavoro, do fascismo italiano.

A Constituição de 1937 – também conhecida como Polaca, por suas similitudes com a flagrantemente autoritária Carta Polonesa – omite qualquer tipo de discussão sobre as divisões dos poderes do Estado, atestando apenas a competência de cada um deles. Dessa forma, promove uma concentração das funções Executiva e Legislativa nas mãos do Presidente da República, a quem o Judiciário também acabaria por se subordinar por meio de artigos que atingiriam suas prerrogativas.

O ataque ao Poder Legislativo completava-se com a disposição constitucional que previa a possibilidade de o Presidente da República dissolver a Câmara dos Deputados (Artigo 75b) e a substituição do Senado Federal eleito por um Conselho Federal composto de represen-

tantes dos Estados e por dez membros nomeados pelo Presidente da República (Artigos 50 e 56).

Nesse sentido, Bonavides e Paes de Andrade (1991) analisam essa hipertrofia do Poder Executivo e vaticinam:

A competência dos três Poderes na Constituição de 1937 era meramente formal. Os artigos 38 e 49 que tratavam do Poder Legislativo esboroavam-se com o conjunto do texto e, mesmo, com a coexistência de um Conselho Federal criado pelos artigos 50 e 56, usurpando faculdades legislativas com dez dos seus membros escolhidos pelo Presidente da República e os restantes pelas Assembleias Legislativas dos Estados. Era o Senado sem voto popular, constituído, já à época, dos senadores biônicos que recebiam a designação de “conselheiros”. Quanto ao Judiciário, o arbítrio do Poder Executivo ultrapassava até mesmo o texto da Carta constitucional. Esta, todavia, deixava a brecha para esses abusos, quando, em seu artigo 91, ressaltava as restrições à vitaliciedade, à inamovibilidade, à irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados. A competência dos três Poderes ficou limitada ao centralismo do Executivo e condicionada aos interesses do chefe supremo da administração – o Presidente da República. (BONAVIDES E PAES DE ANDRADE, 1991, p. 345)

Com a deposição de Vargas e o fim da ditadura do Estado Novo, em 1945, e com o advento de um novo regime de características mais liberais, impõe-se a necessidade de uma nova Carta Constitucional, promulgada em 1946. Seu texto retoma a tripartição clássica de poderes, enunciada no artigo 36:

Art. 36. São Podêres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1946).

Para além da mera divisão ou de uma coordenação, o dispositivo fala em uma relação harmônica entre os poderes, com a reintrodução do sistema de freios e con-

trapesos no âmbito deles e mesmo no interior do Legislativo com a adoção de um sistema bicameral por meio do ressurgimento do Senado Federal como a outra face deste poder, junto à Câmara dos Deputados.

Curiosamente, o golpe militar de 1964 e o regime autoritário que a ele se seguiu durante mais de 20 anos não puseram fim a esta estrutura de maneira formal. A própria Constituição deste novo período autoritário e sua emenda mais notável, datadas respectivamente de 1967 e 1969, reafirmam a tripartição de poderes em seu sexto artigo, da mesma maneira que o texto anterior de 1946:

Art. 6º São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(Constituição do Brasil, 1967)

Art. 6º São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(Emenda Constitucional no 1, 1969)

Dado que se tratava de um regime flagrantemente autoritário, a prática, no entanto, era bastante diferente no que dizia respeito à relação entre os poderes. O Poder Executivo subjugaria novamente o Poder Legislativo com cassações, atos institucionais e o famigerado instituto do decreto-lei, regulado pelo artigo 58 em 1967 e pelo artigo 55 em 1969, como podemos observar a seguir:

Art. 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado.

(Constituição do Brasil, 1967)

Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I – segurança nacional;

II – finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III – criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Obra citada, Constituições do Brasil, Constituição de 1967, p. 401.

§ 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

§ 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.

(Emenda Constitucional no 1, 1969)

O instituto dos decretos-leis abalava a primazia do Legislativo ao possibilitar que o próprio Executivo exercesse a função legislativa. Com efeito, alguns argumentariam que haveria um prazo determinado para sua vigência, caso o Congresso se manifestasse em contrário.

Cabe pontuar, contudo, duas questões bastante complicadoras para a soberania do Legislativo nesse tocante: i) a força dos detentores do poder, inclusive com a utilização do expediente de cassações, ameaças, perseguições e desaparecimentos de opositores, ii) o fechamento do Congresso em períodos mais duros, como a partir da instauração do Ato Institucional no 5, e iii) a efetividade dos atos durante sua vigência, mesmo com a nulidade que só ocorrerá por manifestação do Congresso.

Este regime militar encontrou seu ocaso com a eleição de Tancredo Neves à Presidência da República, em 1985, e a posterior promulgação da Constituição Cidadã, de 1988, que reconduziu o Brasil ao pleno regime democrático, com a restauração do princípio da divisão de poderes.

Dessa forma, esta Carta, vigente até nossos dias e sustentáculo último de nosso atual regime democrático, consagra a separação de poderes em seu segundo artigo, no Título 1 denominado “Dos Princípios Fundamentais”, enunciados de forma bastante semelhante com as duas constituições anteriores:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
(Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

A consagrada tripartição de poderes emergiu na Constituição de maneira que nenhum deles pudesse suplantear os demais, garantindo a cada um a independência e a autonomia para o exercício de suas funções, mas demandando-lhes a observação da harmonia com seus congêneres. Diante dessa dupla atribuição, o professor constitucionalista José Afonso da Silva (2005) anota:

A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num órgão do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais.

(...)

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem a sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o dano de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.

Os constituintes que redigiram esta Carta, contudo, tiveram especial preocupação com a garantia desta composição e atribuíram à divisão de poderes o status de cláusula pétrea, ou seja, aquela que não poderia ser passível de alteração ou abolição apenas por processo de emendamento. Tal normativa aparece consagrada no terceiro inciso, quarto parágrafo do artigo 60:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

...§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

(Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

O Poder Executivo, responsável pela administração e pelo governo, é estruturado nas três esferas federais, sendo seus titulares eleitos diretamente por um mandato de quatro anos, passível de uma reeleição. No plano federal, o Executivo é composto do presidente da República e do vice-presidente da República, eleitos conjuntamente em uma chapa por maioria absoluta dos votos, e seus ministros e secretários nomeados livremente pelo presidente.

Com relação aos 26 estados e 5.570 municípios, a estrutura é análoga, sendo que, nos primeiros, temos um Governador Estadual e seu vice eleitos e secretários estaduais nomeados, enquanto nos últimos um Prefeito Municipal e seu vice, igualmente sufragados pela população, atuando juntamente com secretários municipais nomeados. No caso do Distrito Federal, adota-se a mesma estrutura dos estados, com uma nomenclatura ligeiramente diferente: governador, vice-governador e secretários distritais.

Já o Poder Legislativo, responsável por legislar amplamente e fiscalizar o Poder Executivo, é composto de maneira distinta no plano federal com relação aos âmbitos estaduais e municipais. A estrutura do Legislativo na União é bicameral, ou seja, formada por duas casas distintas: a

Câmara dos Deputados (representante da população) e o Senado Federal (representante das 27 unidades federativas), ambos perfazendo o Congresso Nacional.

Nas esferas estaduais e municipais, contudo, a estrutura é unicameral, cabendo às Assembleias Legislativas e seus respectivos deputados estaduais a titularidade nos estados e às Câmaras Municipais e seus respectivos vereadores a titularidade nos municípios. Já no Distrito Federal, adota-se a estrutura semelhante aos municípios, com nomenclatura híbrida: uma Câmara Legislativa. Cabe ainda ter presente que os mandatos de todos os parlamentares – senadores, deputados (federais, estaduais e distritais) e vereadores – são passíveis de reeleições indefinidas, sendo todos com duração de quatro anos, com a exceção dos senadores, que devem cumprir oito anos de seu termo.

Por fim, o Poder Judiciário, cuja responsabilidade se inscreve em julgar o cumprimento das leis, estrutura-se de maneira bastante diversa dos outros dois poderes, sobretudo por não serem compostos por meio de eleições. Nesse sentido, é importante ter presente que sua organização se dá – tanto no âmbito da justiça comum como no das especializadas – de acordo com os graus de jurisdição, iniciando pelos juízes monocráticos de primeira instância das respectivas comarcas, os Tribunais de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais Superiores – o Superior Tribunal Militar, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior Trabalhista e o Superior Tribunal de Justiça –, além da Corte Suprema, nosso Supremo Tribunal Federal.

Diante desta sistemática, podemos observar, com base no artigo de Maldonado (2003), um fortalecimento da divisão de poderes em nossa Constituição – ainda que alguma proeminência seja notada por parte do Poder Executivo, com prerrogativas como a edição de medidas provisórias com força de lei – principalmente diante do fortalecimento do Poder Judiciário e do Ministério Público no texto da Constituição.

De posse desse arranjo, é possível delimitar as denominadas funções típicas e atípicas dos três poderes constituídos em nosso ordenamento jurídico, conforme a Tabela 1:

Tabela 1 – Funções Típicas e Atípicas dos três poderes

Funções/Poder	Executivo	Legislativo	Judiciário
Típicas	Atos de chefia de Estado e da Administração.	Elaborar a Legislação e Fiscalizar o Executivo.	Julgar aplicando o Direito ao caso concreto e dirimir conflitos com base na letra da lei.
Atípicas	Atípica Legislativa: edição de Medidas Provisórias. Atípica Jurisdicional: julgamento de recursos administrativos.	Atípica Executiva: organização e administração orgânica do poder. Atípica Jurisdicional: julgamento do titular do Executivo em crimes de responsabilidade.	Atípica Legislativa: Regimento Interno dos Tribunais. Atípica Executiva: organização e administração orgânica do poder.

Fonte: Lenza, Pedro (2003).

A questão que se coloca a seguir é sobre quais os parâmetros do sistema de freios e contrapesos têm funcionado, lastreado na Carta de 1988, e como se dá a relação entre os referidos poderes no que diz respeito aos controles exercidos de um sobre o outro.

O primeiro desses controles é aquele exercido pelo Poder Executivo com relação ao Poder Legislativo por meio do veto da legislação⁹, conforme podemos observar por meio dos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1.º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no

9. Cabe lembrar que, como o Poder Legislativo possui a primazia na moderna teoria da divisão de poderes, é facultado a ele derrubar o veto imposto pelo Executivo.

prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

(...)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

(Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Já o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo diz respeito, essencialmente, à atribuição do primeiro em fiscalizar o segundo como um dever constitucional previsto naquilo que Moreira Neto (1989) denominou como “controle de consentimento”, por meio da observação de alguns incisos do artigo 49 da Constituição, o qual trata especificamente da competência exclusiva do Congresso Nacional:

Art. 49 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

(Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

No caso do Poder Judiciário, o controle por parte do Poder Executivo é realizado por meio das próprias nomeações dos juizes de tribunais superiores bem como

das possibilidades de indulto e comutação das penas aplicadas pelo primeiro. Já no controle do Judiciário exercido pelo Poder Legislativo, temos a participação deste no processo de nomeação descrito acima, bem como a possibilidade de realização de inquéritos sobre a dinâmica do próprio Judiciário.

Por fim, o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os Poderes Executivo e Legislativo insere-se em sua própria função investigativa e jurisdicional que aquele poder encerra, traduzido essencialmente no denominado controle de constitucionalidade. Esta prerrogativa – advinda, como já sinalizamos, do caso *Marbury vs. Madison* – diz respeito à instituição judiciária como aquela que tem a palavra final sobre a adequação de determinada norma com relação ao texto constitucional.

Assim sendo, é possível depreender que nosso atual sistema político baseia-se em um sofisticado mecanismo de freios e contrapesos, o qual tem tido o condão de acomodar algumas tensões latentes na sociedade e canalizá-las para a via institucional nos três poderes. O grande desafio, contudo, é tornar esse sistema mais compreensível e acessível para a maioria da população.

Considerações finais

Este trabalho buscou compreender a evolução do conceito de divisão de poderes ao longo da história, demonstrando a contribuição de vários pensadores sobre o tópico e situando o conceito em nossos dispositivos constitucionais desde a primeira Constituição Imperial, de 1824, até a atual Constituição Cidadã, de 1988.

Com base neste estudo, pudemos compreender que a história da divisão de poderes – tanto em suas bases teóricas como em sua aplicação concreta – está intimamente ligada às tensões entre a limitação do poder e a busca de sua ampliação, normalmente por parte do Executivo, em momentos autoritários.

Neste sentido, os antecedentes presentes na Antiguidade Clássica e na Idade Média contribuíram sobremaneira ao apontar caminhos para que John Locke,

Montesquieu e os Federalistas formulassem ideias mais ou menos avançadas sobre um sistema de freios e contrapesos entre os poderes do estado que buscasse estabelecer uma relação harmoniosa e interdependente entre tais potências.

É possível afirmar que as democracias ocidentais – dentre elas, o Brasil – têm aplicado com relativo sucesso a separação de poderes em seus ordenamentos jurídicos nas últimas décadas, a despeito de alguma hipertrofia do Poder Executivo em determinados casos.

O desencanto e o desprezo pelo Poder Legislativo, o hermetismo do Judiciário e a ausência de uma educação consistente para a política e para a cidadania em nosso país podem contribuir para o desbalanceamento na relação entre os três poderes, ainda que em um Estado Democrático de Direito.

Assim, esperamos que este trabalho possa contribuir nesse último aspecto para viabilizar junto de nós uma cultura verdadeiramente democrática, que sustente, para além do mero formalismo da letra da lei, o equilíbrio entre os poderes e a limitação de quaisquer tentativas de cunho autoritário em um momento em que, se ainda estamos distantes do paraíso, a liberdade política consolida importantes conquistas nos últimos 20 anos.

Referências

ARISTÓTELES. *A Política*. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fortes, 1991.

BARBOSA, Marília Costa. *Revisão da Teoria da Separação dos Poderes do Estado*. Escola Superior do Ministério Público do Ceará e Universidade Estadual do Ceará in Rev. Cient. Fac. Lour. Filho – v.5, n.1, 2006.

BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Trad. de Sérgio Bath. 7a ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

BONAVIDES, Paulo & PAES DE ANDRADE. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 13ª ed. São Paulo. Atlas, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 17ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1993.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O Federalista*. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional*. Esquematizado. São Paulo. Editora Método. 2003.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Trad. Alex Marins, São Paulo. Martin Claret: 2003.

MALDONADO, Maurílio. *Separação dos Poderes e Sistema de Freios e Contrapesos: Desenvolvimento no Estado Brasileiro*. Revista Jurídica 9 de Julho, São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 2, jul. 2003, p. 235-256.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. V. 1. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "Interferências entre Poderes do Estado". *Revista de Informação Legislativa*, nº 103/13. Brasília: Senado, 1989.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005..

WEFFORT, Francisco (Org). *Clássicos da Política*, v.1. Ed. Ática. 2001.

Poder Legislativo no Brasil*

Bruno Souza da Silva e Eduardo Seino¹

Introdução

Antes de começar a ler este texto, pergunte para a pessoa mais próxima de você: o que faz o Poder Legislativo no Brasil? Com uma boa dose de sorte – se não responderem: “Não faz nada, por isso o Brasil está desse jeito” ou ainda “Apenas rouba” –, provavelmente você escutará que o Poder Legislativo cria leis. Com mais sorte ainda, você pode até ouvir que o Poder Legislativo fiscaliza o Poder Executivo. Em geral, é mais ou menos isso que ocupa o desconfiado imaginário dos cidadãos a respeito dos parlamentos brasileiros. É evidente que precisamos melhorar esse entendimento, sobretudo, porque existe certa confusão a respeito do Legislativo, ocasionada por uma divisão “forçada” entre os poderes em nosso imaginário, cuja reza prega que o Poder Executivo executa, o Legislativo legisla e o Judiciário julga. Tratar dos trabalhos de um Poder da República exige mais do que isso.

Nosso objetivo é compreender o Poder Legislativo de maneira abrangente, enfatizando suas relações com o Poder Executivo e suas funções mais importantes. Em outros termos, embora nosso desenho constitucional estabeleça as responsabilidades e as prerrogativas que cada um dos Poderes deve ter, por si só, ele nos informa pouco sobre as relações políticas existentes entre os Poderes. Por isso, abordaremos o Poder Legislativo não apenas do ponto de vista da sua organização e estrutura interna, mas relacionando-as à dinâmica das decisões políticas.

* Artigo produzido em 2021

1. Bruno Souza da Silva

Doutorando em Ciência Política pela UNICAMP. Pesquisador do Laboratório de Política e Governo da UNESP. Colunista do blog *Legis-Ativo*, parceria do *Jornal Estadão* com o Movimento Voto Consciente. E-mail: b.silvaunicamp@gmail.com.

Eduardo Seino

Mestre em Ciência Política pela USP. Pesquisador do Laboratório de Política e Governo da UNESP. Colunista do blog *Legis-Ativo*, parceria do *Jornal Estadão* com o Movimento Voto Consciente. E-mail: eduardoseino@yahoo.com.br.

Partimos de um contexto específico para cumprir-mos esse objetivo. Estamos levando em conta o Legislativo tal como ele funciona no nosso sistema político, inserido em uma forma de Estado federalista, no interior de um regime democrático, com um forte sistema presidencialista, características essas fundamentais para compreendermos os trabalhos realizados dentro dele.

Em primeiro lugar, levando-se em conta a forma de Estado, quer dizer que não estamos perante um único Poder Legislativo, mas de vários “Poderes Legislativos”, presentes em cada uma das nossas unidades federativas com competências específicas determinadas pela Constituição. Isso significa que o Legislativo no Brasil não se limita ao Congresso Nacional, abrange também as Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais. A despeito de semelhanças nos elementos que compõem o processo legislativo e as estruturas deliberativas dessas Casas Legislativas, há diferenças políticas e técnicas entre elas.

Em segundo lugar, sem a existência do Legislativo não temos democracia, trata-se, portanto, da instituição mais importante da nossa organização política, sendo o espaço representativo da pluralidade de interesses da sociedade. Por fim, quanto ao presidencialismo, estamos considerando: a) o seu traço principal, que diz respeito à posse de determinados poderes constitucionais que tornam o Poder Executivo um ator forte, capaz de controlar a agenda política e iniciar o processo legislativo de matérias importantes em todos os entes federativos; b) a formação de coalizões partidárias, o que não nos permite falar que o Executivo é um ator individual (centrado apenas na figura do presidente, dos governadores e prefeitos), mas sim um ator coletivo, composto por membros de partidos aliados que compõem o governo.

Na nossa compreensão, federalismo e presidencialismo são elementos centrais para entendermos as características políticas que impactam o funcionamento do nosso Legislativo e as suas relações com o Executivo, sendo os fios condutores da nossa explicação. Assim, este texto

está dividido em duas partes. Na primeira, apresentamos a estrutura do Poder Legislativo, de modo a abranger os três níveis federativos e oferecer elementos essenciais sem os quais seria impossível explicar os trabalhos realizados por esse Poder. Na segunda parte, tratamos do seu funcionamento em termos políticos, sugerindo melhores perspectivas para compreendê-lo e atentando aos cuidados que devem ser tomados ao olharmos para os “Poderes Legislativos”. Finalizamos destacando a importância de não estabelecermos uma visão restrita e enrijecida do Poder Legislativo no Brasil, mas, ao contrário, mantermos uma interpretação relacional e flexível.

Panorama da estrutura do Poder Legislativo

Abordamos três tópicos a fim de expor a estrutura do Poder Legislativo. Em primeiro lugar, mostramos uma visão geral sobre as características das Casas Legislativas brasileiras e seus representantes em cada uma delas. Em segundo, apresentamos a estrutura interna que elas têm em comum e, por fim, os principais dispositivos que os representantes políticos do Legislativo dispõem para a sua atuação parlamentar. Ter clareza a respeito de todos esses elementos é fundamental para a compreensão das funções e dos trabalhos desenvolvidos pelo Poder Legislativo.

Casas Legislativas e Representantes

No nível federal, o Poder Legislativo é bicameral, isto é, possui duas Casas Legislativas: o Senado Federal e a Câmara dos Deputados² O Senado é composto por 81 senadores, sendo três por unidade federativa.³ Em tese, os senadores devem representar os interesses dos seus respectivos estados, por isso, são eleitos pelo princípio majoritário (quem consegue mais votos, vence), para um

2. Um texto que oferece uma visão abrangente sobre a questão do bicameralismo é o de Llanos e Sánchez (2006). Na Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo aparece no Título IV, Capítulo I. Vale destacar ainda que em alguns momentos as duas Casas Legislativas atuam conjuntamente, formando o Congresso Nacional. Para verificar as atribuições do Congresso Nacional, ver Art. 48 e 49 da CF.

3. Utilizamos “unidade federativa” porque estamos falando sempre dos estados e do Distrito Federal.

mandato de oito anos. Porém, a renovação (parcial) do Senado ocorre a cada quatro anos, na medida em que a alternância é sempre de 1/3 em uma eleição (27 cadeiras) e 2/3 na próxima (54 cadeiras), e assim sucessivamente⁴.

A Câmara dos Deputados é composta por 513 deputados federais, os quais representam a população de cada unidade federativa. É sempre bom lembrar que, quando falamos “a população”, não se trata de um agregado de vontades homogêneas, mas de grupos plurais, presentes na sociedade, que possuem interesses diversos e potencialmente em conflito. Diferentemente do Senado, o número de deputados federais varia de acordo com a faixa populacional de cada unidade federativa, porém nenhuma delas pode ter mais de 70 parlamentares (teto atingido somente pelo Estado de São Paulo) ou menos de oito.⁵

Com exceção dos senadores, como vimos, o mandato dos representantes do Poder Legislativo tem a duração de quatro anos e as eleições seguem o princípio proporcional, o qual é mais complexo do que o majoritário. Isso porque, como a ideia subjacente é representar a diversidade proveniente dos diferentes grupos e setores da sociedade sem excluir as minorias, o sistema proporcional exige que sejam feitas fórmulas eleitorais que distribuam cadeiras de acordo com o desempenho dos partidos políticos. Essa operação pode ocorrer de muitas formas, mas, para o momento, basta dizer que, no Brasil, adotamos o sistema eleitoral de lista aberta.⁶

Nos demais níveis federativos – estadual e municipal – não existem duas Casas Legislativas. Nos estados, o Poder Legislativo é a Assembleia Legislativa Estadual, para a qual são eleitos os deputados estaduais. Nos mu-

4. Nas eleições de 2014, elegemos apenas um senador por unidade federativa. Logo, nas eleições de 2018, serão eleitos dois senadores por unidade federativa.

5. A proporcionalidade no nível federal é regulada pelo artigo 45 da CF e pela Resolução do TSE 23.220/2010. Muitas pessoas têm dúvidas sobre o tema da quantidade de representantes políticos na Câmara dos Deputados e, além disso, existe uma polêmica a respeito de o Estado de São Paulo ter menos deputados federais do que recomenda o princípio de “um homem, um voto”. Dois textos que podem ajudar a entender essas questões são os de David Samuels (2006) e Nicolau (2015).

6. A explicação do sistema proporcional de lista aberta exige um detalhamento que empregamos em outro texto, para isso, ver Silva e Seino (2015).

nicipios, o Poder Legislativo é a Câmara Municipal, para a qual são eleitos os vereadores. O número de deputados estaduais varia de acordo com o número de deputados federais na sua unidade federativa, segundo o Art. 27 da CF, mas nenhuma Assembleia Legislativa Estadual tem menos do que 24 deputados.⁷ O número de vereadores varia de acordo com o tamanho da população de cada município, segundo o Art. 29 da CF, sendo que nenhuma Câmara Municipal possui menos do que nove vereadores ou mais do que 55.

Por fim, vale dizer que os representantes do Poder Legislativo podem tentar a reeleição a quantidade de vezes que desejarem, uma vez que não existem restrições ao número de mandatos subsequentes dentro dos parlamentos.

Estrutura interna das Casas Legislativas

Ao olharmos para dentro dos parlamentos, veremos que eles possuem uma organização interna semelhante que, basicamente, divide-se em: Plenário, Mesa Diretora e Comissões. O preenchimento destes espaços deve seguir, da melhor forma possível, a representação proporcional dos partidos de acordo com o tamanho de suas bancadas.

No Plenário das Casas Legislativas são realizadas as sessões, nas quais todos os parlamentares podem se posicionar publicamente, discutir os projetos que estão listados para serem avaliados e votá-los. Ou seja, o Plenário é o espaço máximo da deliberação, onde as propostas podem se tornar instrumentos legais. Porém, como essas diversas atividades são coordenadas no Plenário? Aqui entra o papel central da Mesa Diretora.

A Mesa Diretora é eleita entre os próprios parlamentares. Em cada Casa Legislativa, o Regimento Interno define a quantidade de membros que compõem a Mesa e o tempo de permanência nos cargos. Os parlamentares que desejam concorrer formam uma chapa na qual

7. No Distrito Federal, o Poder Legislativo é a Câmara Legislativa, para a qual são eleitos 24 deputados distritais.

consta a indicação dos cargos que pretendem ocupar ou apresentam seus nomes individualmente para a disputa dos cargos, dependendo do que está definido no Regimento. A Mesa Diretora é a principal responsável por coordenar o desenvolvimento dos trabalhos legislativos, sendo que a função do presidente da Casa Legislativa é proeminente. Entre as atribuições da Mesa estão receber os projetos, encaminhá-los para as Comissões responsáveis pelo tema do projeto, decidir quais serão colocados em discussão e votação em uma sessão e convocar os parlamentares para reuniões diversas dentro da Casa Legislativa. Em outras palavras, a Mesa Diretora controla a agenda da Casa Legislativa.

Além da Mesa, outro órgão importante é o Colégio de Líderes – embora não esteja presente em todas as Casas Legislativas –, na medida em que facilita o processo decisório ao reunir as lideranças partidárias que coordenam o posicionamento das suas bancadas nas votações.⁸

As Comissões podem ser permanentes ou temporárias. A distribuição dos parlamentares nas Comissões é negociada internamente com as lideranças partidárias. As Comissões Permanentes são órgãos técnicos divididos por temas específicos, nos quais os parlamentares analisam os projetos de lei antes de serem colocados em discussão e votação no Plenário. Em princípio, o trabalho das Comissões tem como objetivo melhorar a qualidade das decisões.⁹

As Comissões Temporárias, considerando os três níveis federativos, podem ser de diversos tipos e com no-

8. O Colégio de Líderes chamou muito a atenção dos analistas devido à sua importância para a centralização dos trabalhos desenvolvidos na Câmara dos Deputados. Não são todas as Assembleias Legislativas Estaduais que possuem Colégio de Líderes, tampouco as Câmaras Municipais e o Senado. Na prática, por meio desse órgão, as negociações podem ocorrer em bloco, diretamente com as lideranças, as quais orientam os seus correligionários posteriormente. Esse mecanismo evita que as negociações e os acordos tenham que ser feitos “no varejo”, ou seja, parlamentar por parlamentar.

9. Essa função das comissões depende muito do nível dos funcionários técnico-legislativos (staff) que assessoram esse processo, de modo que pode ser um fator prejudicial ao processo legislativo a ausência ou precariedade de formação destes funcionários, afetando as comissões na realização de seus trabalhos de maneira qualificada, sobretudo, nas casas legislativas menores.

mes diferentes. De modo geral, elas são criadas por tempo determinado para fins de investigação, representação externa da Casa Legislativa, apreciação de uma matéria que perpassa temas de muitas comissões permanentes ou estudo de temas relevantes.

É imprescindível lembrar que o Regimento Interno é o principal documento de qualquer Casa Legislativa, uma vez que contém as regras e procedimentos que determinam e influenciam toda a dinâmica de interação entre os atores políticos, incluindo a relação com o Poder Executivo, e a forma como traçam suas estratégias dentro do parlamento. No tópico em que trataremos dos trabalhos desenvolvidos dentro do Poder Legislativo, retomaremos alguns dos pontos que acabamos de expor, incorporando-os na explicação das atividades parlamentares.

Espécies normativas e dispositivos legislativos

Para finalizarmos o tópico que dedicamos a expor a estrutura do Poder Legislativo, apresentamos as proposições que os parlamentares dispõem para exercerem as suas funções, separando-as em espécies normativas, que geram algum tipo de norma interna ou externa; e dispositivos legislativos, que, embora não criem normas, têm importância dentro do repertório de atuação dos parlamentares. As espécies normativas consistem em Projetos de: Lei Ordinária; Lei Complementar; Emenda à Constituição (ou à Lei Orgânica, no caso dos municípios); Resolução; Decreto Legislativo.¹⁰

Os Projetos de Lei Ordinária são os mais comuns e abrangentes das Casas Legislativas, exigem maioria simples¹¹ dos votos para serem aprovados pelos parlamentares e qualquer parlamentar pode apresentá-los.

Os Projetos de Lei Complementar, como o próprio

10. Para outra sistematização das proposições legislativas, concentrada no nível federal, ver Braga (2007).

11. Os tipos de maioria para a aprovação das proposições são: simples, absoluta e qualificada. A maioria simples consiste em mais da metade dos presentes no Plenário; a maioria absoluta consiste em mais da metade dos parlamentares que compõem a Casa Legislativa; e a maioria qualificada consiste em uma maioria expressiva dos parlamentares, que pode ser dois terços ou três quintos da Casa Legislativa.

nome diz, servem para complementar, regular ou dar mais detalhes a alguma matéria constitucional. Qualquer parlamentar pode apresentá-los, mas, nesse caso, a aprovação demanda o voto favorável da maioria absoluta do plenário.

Os Projetos de Emenda Constitucional (Emenda à Lei Orgânica, no caso dos municípios) são propostas que visam alterar o texto constitucional em algum aspecto. Para serem apresentados é preciso um terço das assinaturas dos membros da Casa Legislativa. Esse tipo de projeto é votado em dois turnos, sendo que para ambos é exigida maioria qualificada.

Os Projetos de Resolução são propostas que tratam da administração interna da Casa Legislativa e, por isso, são de sua competência exclusiva. Enquadram-se como uma espécie de ato normativo e servem para alterar algo de natureza regimental, processual ou administrativa. A aprovação depende de maioria absoluta, se a proposta alterar o Regimento Interno, caso contrário, o projeto é aprovado por maioria simples. Exemplos: instituição de mecanismos de controle interno da Casa Legislativa, alterações ou redefinições nos horários de funcionamento, instalação de comissão de investigação, assuntos financeiros e administrativos internos

Os Projetos de Decreto Legislativo também são um ato normativo de competência exclusiva da Casa Legislativa, mas são diferentes dos Projetos de Resolução porque não se limitam a definir questões internas do Legislativo. Esse projeto não precisa da sanção do Chefe do Executivo e o tipo de maioria varia dependendo da natureza do seu conteúdo. Exemplos: concessão de títulos honoríficos, aprovação de contas anuais e de nomes para cargos de indicação, fixação de remuneração dos parlamentares e Poder Executivo, entre outros.

Antes de passarmos aos Dispositivos Legislativos, devemos destacar a importância das Emendas, uma vez que elas podem alterar os Projetos de Lei durante o processo legislativo. Isso significa que, quando tratarmos da função de legislar, a criação de leis não deve ser vista

somente observando quem as inicia, mas também quem promove qualquer tipo de alteração em qualquer etapa do processo.¹²

Os Dispositivos Legislativos consistem em: Requerimento, Proposta de Fiscalização e Controle, Recurso, Parecer e Indicação. Nesse ponto, devemos chamar a atenção para o fato de que nenhum desses dispositivos produz diretamente leis ou outros atos normativos, mas isso não os torna menos relevantes uma vez que fazem parte do repertório de instrumentos utilizados dentro das Casas Legislativas para a realização dos seus trabalhos.

Os Requerimentos são utilizados para diversos tipos de solicitações internas e externas ao Legislativo, como, por exemplo, pedidos: para uma matéria tramitar mais rápido; de criação uma comissão específica, que pode ser de investigação; para convocar autoridades à Casa Legislativa para prestar esclarecimentos sobre algum assunto ou de informações à Administração Pública.

O ponto que queremos destacar sobre os requerimentos está relacionado à sua função fiscalizadora, associada aos Requerimentos de Informação. Ao servir como instrumento de fiscalização, o parlamentar pode utilizá-lo para averiguar, por exemplo, contratos feitos com empresas, irregularidades em obras ou, ainda, se os serviços públicos estão funcionando da maneira satisfatória. Resumindo, o Requerimento de Fiscalização é uma ferramenta para tornar os atos da Administração Pública transparentes, ou seja, o parlamentar consegue obter esclarecimentos sobre tudo aquilo que envolve o dinheiro público.

Função semelhante diz respeito à Proposta de Fiscalização e Controle, mas esse dispositivo está presente somente no nível federal. Ela é feita mediante pedido à comissão relacionada ao tema sobre o qual está sendo proposta a investigação da Administração Pública e pode contar com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU).

12. As emendas podem ser supressivas, aditivas, aglutinativas, modificativas ou substitutivas (são chamadas de “substitutivos” quando abrangem o conjunto da proposição).

Os Recursos são instrumentos utilizados em discordância a uma decisão tomada, com o objetivo de modificá-la, por exemplo, um recurso contrário à decisão de alguma comissão ou ato da Mesa.

Os Pareceres são o resultado da apreciação de qualquer matéria em uma comissão após o seu estudo e debate. Em outros termos, é o pronunciamento final resultante do exame da comissão (com os votos separados dos membros) e pode sugerir aprovação, rejeição parcial, arquivamento ou modificação específica.

As Indicações são instrumentos que possibilitam ao parlamentar sugerir medidas, propostas ou solicitar providências a outro Poder ou a algum órgão da Administração Pública. Sendo assim, em geral, são dispositivos encaminhados para fora do Poder Legislativo.¹³ Nesses termos, então, a indicação não significa legislar ou fiscalizar propriamente, mas, por meio dela, o parlamentar dá encaminhamento ao que pode ser uma demanda popular, auxiliando a Administração Pública.¹⁴

Por fim, uma observação. As proposições dos parlamentares obedecem a ritos de tramitação diversificados dentro das Casas Legislativas de acordo com o seu tipo, origem ou devido à requisição. O regime de tramitação impacta o nível de prioridade com que determinada matéria deve ser apreciada, podendo agilizar o seu processo de deliberação.¹⁵

Para efeito de transição à próxima seção, é preciso termos em mente que o universo do Poder Legislativo nos níveis estadual e municipal é amplo e diversificado, de modo que as suas características em estados populosos e grandes capitais tendem a ser muito diferentes do que é observado em estados com menor quantidade de habitantes e municípios pequenos e médios, que compreendem a imensa maioria das cidades brasileiras.

13. Em alguns casos, as indicações também podem sugerir que uma ou mais comissões se manifestem acerca de determinado assunto, com o objetivo de elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Casa Legislativa.

14. Principalmente no nível municipal, as indicações são um instrumento muito utilizado e um “termômetro” da relação do parlamentar com o Executivo.

15. Os regimes de tramitação podem ser: ordinário, de preferência, de prioridade, de urgência, de urgência urgentíssima.

Os trabalhos dentro do Legislativo: uma visão relacional

Para compreender o Poder Legislativo brasileiro é preciso levar em conta que estamos falando da configuração de um poder dentro de um estado federalista com um sistema presidencialista. Essas características são de suma importância para entendermos a relação entre os aspectos organizacionais e os aspectos políticos do Legislativo. Conforme demonstramos até aqui, do ponto de vista organizacional, independentemente do nível federativo, as Casas Legislativas brasileiras possuem elementos semelhantes. No que se refere à dinâmica política dos trabalhos dentro das Casas Legislativas, o fio condutor, em qualquer nível federativo, é a dimensão relacional entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Tendo em vista que nosso Estado é federalista, isso significa dizer que não estamos diante de um único Poder Legislativo, mas de vários “Poderes Legislativos” com diversos parlamentares inseridos em realidades específicas. Para compreendermos as atividades dos representantes é importante notarmos que o posicionamento político deles tem a ver, principalmente, com o fato de apoiarem ou se oporem ao governo e com as suas posições ideológicas e partidárias.

As vontades individuais dos representantes podem ser mais contidas, quando nos deparamos com um legislativo melhor organizado e que possui uma estrutura que favorece a decisão das lideranças partidárias (como é o caso da Câmara dos Deputados, principalmente em função do Colégio de Líderes); ou elas podem ser mais livres, quando a organização do legislativo é mais frágil e as lideranças partidárias são menos importantes no processo decisório (como é o caso de uma Câmara Municipal em uma cidade pequena). Em outros termos, a maior ou menor necessidade de coordenação política por meio dos partidos é um elemento fundamental para a definição dos arranjos políticos. Essas características

institucionais¹⁶ aliadas aos posicionamentos políticos dos partidos e de seus parlamentares, impactam diretamente na dinâmica dos trabalhos dentro do Legislativo. Nesse ponto, considerando a necessidade de relação entre os poderes para que políticas sejam debatidas e votadas, importa destacarmos as características de funcionamento do nosso presidencialismo.

Dissemos no início que o modelo de presidencialismo é vital para compreendermos as relações do Executivo com o Legislativo. Primeiramente, temos que desconstruir a visão comum sobre a Presidência da República, a qual é confundida com a figura do Presidente. No nosso sistema de governo, no nível federal, o Poder Executivo é composto, além do presidente, por ministros. Nos níveis subnacionais – estadual e municipal – ele é composto, respectivamente, por governadores e secretários estaduais; por prefeitos e secretários municipais. Assim, temos um ator coletivo à frente das decisões políticas tomadas dentro do Executivo.

Pensando do ponto de vista político das relações entre os poderes, como nenhum partido consegue sozinho obter a maioria das cadeiras nas Casas Legislativas, é preciso que o governo seja composto por partidos aliados, a fim de se garantirem as condições mínimas para se governar. Dessa condição política é que surge o famoso termo “presidencialismo de coalizão”,¹⁷ o qual significa que o presidente governa a partir da formação de uma coalizão (aliança), composta por partidos apoiadores que, como moeda de troca a esse apoio, dentre outros elementos, demandam estar à frente de alguns ministérios. Esse arranjo se completa pelo fato de as lideranças partidárias conseguirem, em boa medida, coordenar a atuação dos seus correligionários,¹⁸ garantindo a discipli-

16. Por instituições estamos entendendo como as características formais de funcionamento da Casa Legislativa estabelecem determinadas normas e regras (tanto formais quanto informais), delimitam a capacidade de escolha dos atores políticos (cujo agregado de escolhas formam seus comportamentos) e disponibilizam certos incentivos (principalmente para uma atuação mais partidária ou mais individual).

17. Para mais detalhes sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil, ver Power (2015) e Santos (2015).

18. As lideranças partidárias conseguem influenciar as decisões dos seus correligionários porque são elas que nomeiam cargos que interessam aos parlamentares dentro das principais comissões.

na dos membros do seu partido necessária à aprovação da agenda do Executivo.

As pesquisas da área que trabalham com esse tema vêm apontando que os partidos apoiadores do governo buscam, principalmente: cargos de livre nomeação no Executivo e Administração Pública, sobretudo em ministérios; a realização de determinadas políticas públicas; e a execução de emendas ao orçamento federal (nova destinação de investimentos e recursos, modificando o projeto orçamentário inicial do Executivo), as quais são elaboradas por partidos e parlamentares como uma das maneiras de atenderem as demandas de suas bases eleitorais por determinados serviços ou obras. Essa lógica de composição política se estende, além do nível federal, para os subníveis federativos, o que nos permite falar que o governo de coalizão é a principal característica do nosso sistema político.

Portanto, não é possível compreendermos as atividades desenvolvidas dentro do Legislativo desconectadas da composição política do Executivo. Separá-las dificultaria o entendimento sobre o uso das espécies normativas e dos demais dispositivos, reforçando o senso comum de que o Legislativo pouco legisla ou não fiscaliza suficientemente o Executivo, por exemplo. Outros elementos que merecem destaque são os poderes constitucionalmente reservados ao Executivo e as competências legislativas.

Nosso presidencialismo é considerado forte devido aos instrumentos procedimentais de que o chefe do Executivo dispõe, como a edição de Medidas Provisórias (que possuem força de lei), a sua capacidade de requerer regime de urgência em determinados projetos, bem como sua exclusividade em iniciar matéria orçamentária e o seu poder de vetar total ou parcialmente projetos aprovados pelo Legislativo.¹⁹ Por um lado, esses instrumentos garantem o predomínio da agenda nas mãos da

19. Vale destacar que o veto presidencial a um projeto pode ser derrubado no Congresso Nacional por meio de voto da maioria absoluta dos parlamentares. A mesma regra vale para as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

Presidência, o que desestimula parlamentares à iniciativa das leis. Por outro lado – enquanto efeito da coordenação política feita pela Presidência por meio da relação que mantém com as lideranças partidárias no Congresso –, prevalecem altas taxas de sucesso legislativo²⁰ nos projetos iniciados pelo Executivo.

Tais características levam à visão de que os parlamentares pouco legislam no Brasil. Isso é um equívoco, porque não podemos considerar que a atividade legislativa se restringe somente a iniciar o processo legislativo. Quando um deputado apresenta uma emenda a um projeto, o que ele faz senão exercer sua função de legislar? E quando um substitutivo é proposto? Ou, ainda, quando o plenário do Congresso derruba o veto do presidente, não está legislando ao preferir que o projeto mantenha-se tal como havia saído do Legislativo antes de ser vetado pelo Executivo? Em outros termos, deputados, senadores e vereadores também estão exercendo as suas funções de legislar ao modificarem projetos, apresentando emendas que os modificam e debatendo, nas comissões e no plenário, as matérias relacionadas aos projetos. No entanto, o impacto dos projetos e temas abordados é uma característica distintiva entre o Legislativo nacional e os subnacionais, que diz respeito ao segundo elemento destacado, as competências legislativas.

Precisamos ter em vista que as áreas e temas que podem ser alvo de projetos de lei são também definidos constitucionalmente. Nesse caso, há uma distribuição de competências entre as unidades federativas. A divisão principal delas está nas competências comuns (nas quais todos os entes podem legislar), nas competências concorrentes (onde a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar) e nas competências específicas de cada ente federado.²¹ Além dessa distribuição das competências, existem as matérias de iniciativa exclusiva tanto do Executivo quanto do Legislativo. Para a União,

20. De acordo com dados mostrados por Limongi (2006), em média, mais de 75% das leis aprovadas no período pós-1985 são de origem do Executivo.

21. Para consultar na CF 88, ver Art. 21 e 22, sobre as competências da União; Art. 25, as competências dos estados; e Art. 30, as competências dos municípios.

essas matérias são estabelecidas pela Constituição Federal, sendo os detalhes do processo legislativo dados pelo Regimento Comum do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado. No caso dos estados, essas matérias são estabelecidas pelas Constituições Estaduais, sendo o regime de tramitação detalhado nos Regimentos Internos das Assembleias Legislativas. Por fim, no caso dos municípios, são estabelecidas pelas Leis Orgânicas Municipais e detalhadas nos Regimentos Internos das Câmaras.

A distribuição das competências privilegia a União para a tomada de decisões sobre políticas de impacto nacional, como a elaboração de políticas de desenvolvimento econômico e social, políticas de concessão de crédito, comércio exterior e interestadual, e direitos diversos, como os trabalhistas, eleitorais e civis, por exemplo. Já os municípios têm suas competências mais restritas, direcionadas principalmente para a formulação de políticas urbanas, políticas de transporte público, promoção da Educação Infantil e Ensino Fundamental, políticas de atendimento à saúde por meio de cooperação técnica e financeira com a União e estados e políticas para proteção do patrimônio histórico-cultural local. Aos estados, ficam as demais competências que não são vedadas a ele constitucionalmente.

Ao olharmos para o desempenho legislativo dos parlamentares é preciso observarmos as condições prévias no processo de elaboração das leis, em larga medida definidas por esse universo das competências dos entes federativos. O problema é que essas condições nem sempre são levadas em conta. Não raro, por exemplo, ouvimos falar que vereadores apresentam apenas projetos para nomear ruas. Esse é um exemplo típico de visão minimalista sobre legislar. De fato, nomear ruas é uma matéria muito abordada nas Câmaras, por se tratar de uma das suas competências, o que não significa dizer que é o único tipo de matéria legislativa apreciada. Desconsidera-se a importância da discussão e das propostas de modificação feitas por vereadores em projetos rele-

vantes, como os que compõem a peça orçamentária. Por sinal, quando se trata de recursos públicos e necessidade de informações precisas que orientem os processos de votação, outra função ganha destaque no Legislativo: a de fiscalização.

Acerca dessa função também existem muitas visões comuns sobre o sentido de fiscalizar que são equivocadas. Não se trata apenas de cobrar o Poder Executivo sobre os seus gastos, investimentos, despesas e custos com políticas públicas. O sentido de fiscalização é amplo em termos constitucionais²² e garantido, em termos regimentais, aos membros do Poder Legislativo de qualquer unidade federativa. Junto com a ideia de fiscalizar está a de controle, o que significa que fiscalizar não é um ato isolado, mas um processo contínuo.

À disposição dos deputados, senadores e vereadores, há mecanismos regimentais de: solicitação de informações e controle político; fiscalização financeira; e investigação.²³ Em relação ao primeiro, mais utilizado para realizar cotidianamente o controle e fiscalização do Executivo, temos o Requerimento de Informação, explicado no tópico sobre dispositivos legislativos. Quando os parlamentares utilizam desse instrumento estão preocupados em obter informações precisas junto ao Executivo e seus órgãos da Administração Pública. Precisamos sempre considerar que informação é algo fundamental e sua obtenção custa caro em termos políticos. Os parlamentares que se opõem ao governo se encontram em situação menos favorecida para a obtenção de informações junto ao Executivo do que parlamentares da base, cujos partidos compõem o governo.

Nesse sentido, a tendência é que a maioria dos requerimentos para obtenção de informações ou prestação de contas junto ao Executivo seja feita por parlamentares da oposição. Mas não são apenas os Requerimentos de Fiscalização que servem para controle e fiscalização.

22. Ver Art. 49, inciso X da Constituição Federal de 1988.

23. Uma abordagem detalhada destes mecanismos de controle e fiscalização e de sua importância para a garantia de um “bom governo” se encontra em Freitas (2015).

Além deles, temos a Convocação de Ministros de Estado para prestarem esclarecimentos sobre temas específicos de seus ministérios no Legislativo e as Audiências Públicas, que são reuniões que servem para obter informações sobre um determinado assunto, a fim de melhorar a qualidade da deliberação de um projeto, por exemplo.

Quanto à fiscalização financeira, ela não se encerra nas informações solicitadas via Requerimentos de Informação. Na Câmara dos Deputados temos, inclusive, a Comissão de Fiscalização e Controle, responsável por analisar as contas da Presidência e apreciar planos de desenvolvimento nacional e regional. Esse é um meio de se controlar internamente no Legislativo as finanças, mas há também um controle externo, realizado, no nível federal, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o qual avalia todas as contas dos poderes com vistas a identificar se estão de acordo com as leis e normas fiscais do país ou se há irregularidades.²⁴ Nos níveis subnacionais, o órgão que controla externamente as contas são os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs).

Em relação às irregularidades, destaca-se o mecanismo de investigação para essa finalidade, presente nas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Embora possam não ter esse mesmo nome nas Casas Legislativas subnacionais, as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais também contam com a possibilidade de montarem Comissões Temporárias para averiguar irregularidades sobre fatos importantes do ponto de vista político, econômico ou social. Essas comissões, quando instauradas, possuem tempo específico para desenvolver suas atividades, contam com meios e recursos administrativos necessários para o desenvolvimento das investigações e geram um relatório final a partir de depoimentos, documentos e provas processadas, recomendando que algumas ações sejam tomadas, seja pelo Executivo, pelo próprio Legislativo ou, ainda, pelo Ministério Público.

24. Vale destacarmos que a função de controle e fiscalização não é exclusividade do Legislativo, mas ela é compartilhada com o Judiciário e as instituições de controle, como o Ministério Público e a Polícia Federal, responsáveis por investigar denúncias de corrupção e determinadas irregularidades.

Esses dispositivos e mecanismos para a realização do controle e fiscalização são vitais para o Legislativo e, por extensão, à nossa democracia, pois oferecem transparência sobre serviços e gastos governamentais. No entanto, a existência deles não garante que a função de fiscalização seja bem cumprida pelos parlamentares. A maior ou menor efetividade deles depende das condições técnicas de cada Legislativo para viabilizarem aos parlamentares o conhecimento necessário para saberem como proceder e dos interesses políticos em jogo.

Podemos dizer que, nos Legislativos onde a coordenação partidária é mais forte, os parlamentares possuem maior facilidade para utilizar plenamente os mecanismos e dispositivos de controle e fiscalização do que em Legislativos nos quais a coordenação partidária é menor. Por exemplo, no Congresso Nacional, os partidos que compõem a oposição e têm uma atuação crítica ao governo conseguem, por meio das lideranças partidárias, ter suas ações melhor coordenadas para utilizarem importantes ferramentas, como é o caso das CPIs. Na maioria das Assembleias Legislativas ou Câmaras Municipais a oposição é fragilizada e os mecanismos e dispositivos de fiscalização, para serem utilizados, tendem a depender muito da capacidade individual dos parlamentares, o que dificulta a instauração de Comissões de Inquérito.

Considerações finais

Compreender o funcionamento do Poder Legislativo pressupõe ter clareza de que estamos em um contexto federativo e de que há certas características institucionais que são centrais para a sua relação com o forte Poder Executivo presente no Brasil. Em todos os níveis federativos, esse é o traço marcante que procuramos expor, na medida em que os trabalhos políticos desenvolvidos pelos parlamentares e seus partidos não podem ser entendidos fora dessa chave. Contudo, também enfatizamos que entre as Casas Legislativas existem diferenças na maneira como se configura a relação Executivo-Legis-

lativo. Em outras palavras, não é possível afirmar que “é tudo a mesma coisa”.

Do mesmo modo, conhecer o que os parlamentares têm em mãos enquanto instrumentos legislativos e como eles são mobilizados pelos atores políticos na dinâmica das suas atividades é essencial, pois as estratégias e os cálculos em que se baseiam as ações levam em conta aquilo que, de fato, um parlamentar pode fazer com as suas ferramentas de trabalho. É preciso considerar, ainda, que sua atuação está conectada à distinção entre base ou oposição ao governo dentro do Legislativo e essa composição mantém estreita relação com a atividade parlamentar.

Referências Bibliográficas

BRAGA, M. S. S. O Poder Legislativo: organização e funcionamento. In: DANTAS, H.; MARTINS JR, J. P. (Orgs.). *Introdução à política brasileira*. São Paulo: Paulus, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

CINTRA, A. O.; LEMOS, L. B.; LACOMBE, M. B.; AMARAL, A. R. O poder legislativo na nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 3. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Ed. Unesp, 2015.

FREITAS, A. O Papel Fiscalizador do Poder Legislativo. *Legislativo e Democracia Representativa*. São Paulo: Oficina Municipal e Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2015. (Série Cidadania e Política.)

INÁCIO, Magna. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 109-145.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebap*, v. 76, p. 17-41, 2006.

LLANOS, M.; SÁNCHEZ, F. O Bicameralismo em perspectiva comparada. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

NICOLAU, J. Os sistemas eleitorais. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 3. ed.

Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Ed. Unesp, 2015.

POWER, T. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: SATHLER, A. e BRAGA, R. (orgs.). *Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas*. Brasília, Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2015. p. 15-45.

SAMUELS, D. Número e distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

SANTOS, F. Instituições Políticas e Governabilidade no Brasil Contemporâneo. *Legislativo e Democracia Representativa*. São Paulo: Oficina Municipal e Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2015. (Série Cidadania e Política.)

SILVA, B. S.; SEINO, E. O sistema eleitoral de lista aberta. In: SOUZA, C.; NETO, J. *#Democraciabr: o momento político atual*. Salvador: Editora Juspodvim, 2015.

Poder Executivo no Brasil*

Andreza Davidian¹

O princípio da partilha do poder político, que está na base dos Estados ocidentais modernos, estabelece que cabe ao Poder Executivo realizar as atividades de governo em sentido amplo, através de políticas públicas que são postas em prática pelos diversos órgãos da administração pública. Enquanto o Poder Legislativo se volta à elaboração das leis, o Poder Executivo se encarrega de executá-las, fazendo cumprir a vontade do Estado.

É verdade que esta definição preliminar é um tanto vaga e na prática as fronteiras entre os poderes são mais complexas, já que sistemas políticos autorizam seus executivos a legislar, conforme veremos adiante. Montesquieu, a quem se atribui correntemente a teoria da separação dos poderes, identificara na Inglaterra, país onde investigou in loco as bases constitucionais da liberdade, certa medida de imbricação e interdependência entre executivo, legislativo e judiciário (ALBUQUERQUE, 1991). De todo modo, o princípio se estabelece como condição para o Estado de direito, antes como uma questão política, de equilíbrio de forças, do que uma questão jurídico-administrativa, de organização de funções.

1. O Poder Executivo em perspectiva histórica

A existência do Poder Executivo é elemento-chave de qualquer sistema político, mesmo nas formas anteriores aos Estados modernos. Diferentemente das legislaturas, instituições executivas associadas à figura do governan-

* Artigo produzido em 2021

1. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP) em regime de cotutela internacional com a École des Hautes Études en Santé Publique (EHESP, França). Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (FFLCH USP) e bacharel em Ciências Sociais pela mesma universidade. Atua desde 2007 no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), como pesquisadora do Núcleo de Instituições Políticas e Eleições, e atualmente no Centro de Estudos em Planejamento e Gestão de Saúde (FGVsaúde).

te são identificadas em sistemas pré-democráticos e em regimes autoritários modernos, sendo possível observar sua evolução desde os antigos impérios.² A análise histórica de formação dos Estados europeus demonstra como o poder de reis e imperadores foi reduzido conforme o exercício de governo se tornou mais complexo e restrições constitucionais foram sendo impostas. A cobrança de impostos para financiar as campanhas militares de expansão dos territórios passou a ser intermediada por corpos conciliares, por exemplo, que em troca deste apoio estabeleceram progressivamente limites ao poder do monarca.

Andeweg *et al.* (2020) discutem como este processo de constitucionalização do poder político foi o que desembocou na *trias politica* de Montesquieu, ou no *checks and balances* de Madison, ambos concebendo o equilíbrio entre os poderes como uma forma de reduzir a independência do governante e, assim, evitar a tirania. Monarquias hereditárias deram então lugar a presidentes eleitos direta ou indiretamente, e nos sistemas em que a família real se manteve o governo se deslocou do palácio para o gabinete do primeiro-ministro (idem: 4).

Naturalmente, esta é uma simplificação de longos e intrincados processos históricos, que dificilmente se desdobram de modo linear na prática. Todavia, ela ilustra o processo em que governantes se tornaram democraticamente responsivos, à medida que princípios de hereditariedade e vitaliciedade na atribuição do poder político foram substituídos pelo princípio da soberania popular, próprio às formas republicanas, em que cabe ao povo escolher quem governa.

Em relação aos correspondentes pré-democráticos, o Poder Executivo nos Estados modernos tornou-se mais vulnerável não só pelo risco permanente de perder suporte popular, mas pela própria maneira que os sistemas de governo passaram a ser estruturados – notadamente, a separação das funções executivas e legislativas, a forma de relacionamento entre os poderes nos diferentes

2. Sobre este tema, a trilogia *A História do Governo*, de S. E. Finer (2005), traz um interessante panorama ao longo da história e em diferentes partes do mundo, em uma análise comparativa dos sistemas de governo do passado ao presente, desde a cidade-estado suméria até ao moderno estado-nação europeu.

sistemas de governo e seu grau de autonomia relativa. Assim, guardados as particularidades das trajetórias históricas e as diferenças de contexto socioeconômico e cultural, que deram origem a arranjos institucionais diversos, os governantes passaram a ter que aceitar a partilha do poder político entre outros atores e instituições políticas (legislatura e o judiciário, notadamente).

2. A organização do Poder Executivo

Em um sentido amplo, o Poder Executivo compreende não somente aqueles em posição superior de legitimidade política para tomar decisões, mas também a burocracia, os servidores públicos e os conselhos consultivos. Trataremos aqui do Poder Executivo no nível nacional, tendo como centro as figuras do presidente e/ou primeiro-ministro e o primeiro escalão do governo, que corresponde ao gabinete ou aos ministérios. Tal delimitação toma como referência a noção de núcleo executivo, que “inclui todas as organizações e estruturas que servem principalmente para reunir e integrar as políticas do governo central ou atuar como árbitros finais de conflitos entre diferentes elementos da máquina governamental” (DUNLEAVY & RHODES, 1990: 4, tradução nossa).³

Por princípio, o Poder Executivo central se divide entre a chefia do Estado e a chefia do governo. O primeiro, por princípio, é considerado a mais alta autoridade do sistema político, pois representa a unidade nacional e a legitimidade do Estado soberano, embora sua figura tenda a ser associada em muitos países a um papel simbólico. Suas funções estão associadas, sobretudo, a questões diplomáticas, cabendo a representação política e institucional do país perante a comunidade internacional e a manutenção da unidade nacional. Assim, é responsabilidade do chefe de Estado zelar pela segurança externa e interna da

3. *É necessário atentar, todavia, que o desempenho destas funções não depende somente das posições formalmente ocupadas, mas também das relações estabelecidas entre os atores em razão de seus recursos e papel de coordenação política no interior do Poder Executivo. Ter em consideração este aspecto relacional é importante, pois, apesar de as posições institucionais serem determinantes, não é simples estabelecer distinções funcionais estritas, mesmo para tratar das fronteiras entre os poderes, conforme mencionado acima.*

nação, pelo patrimônio público, bem como pela harmonia entre os poderes, o que lhe confere a prerrogativa constitucional de resolver conflitos não só no interior do Poder Executivo, mas entre este e o Poder Legislativo.

Ao chefe de governo, à frente do gabinete, cabem as decisões políticas e o exercício efetivo dos poderes executivos. É de sua responsabilidade fazer com que a máquina administrativa do país funcione e que os diversos órgãos cumpram os seus objetivos, prestando à sociedade os serviços necessários. Do ponto de vista político, cabe a ele formular, liderar e conduzir as políticas públicas a serem implementadas em todas as áreas, assim como nomear os membros dos demais órgãos do Poder Executivo.

O gabinete, por sua vez, é composto de ministros, os quais têm como função colocar em prática as políticas públicas do chefe de governo nas diferentes áreas e dar coordenação política e administrativa aos diversos órgãos do Estado. Cada pasta ministerial conta com estrutura própria, sendo formada por secretarias e coordenações, ocupadas pelos demais escalões da burocracia. De modo geral, os ministros são do partido do governo ou partidos integrantes de sua base de apoio, sendo que em alguns países exige-se formalmente que os ministros sejam membros do parlamento. Há ainda casos em que os ministros não se vinculam a nenhum partido e são selecionados pela expertise técnica na área, credenciais profissionais e experiência em gestão, pública ou privada.⁴

Vimos que os diversos sistemas de governo, tema abordado em outro capítulo desta edição, diferem quanto ao grau de separação formal entre os poderes – sistema de dependência mútua versus a origem e a sobrevivência independente dos poderes – e também quanto à estrutura do Poder Executivo – se dividido ou não entre as figuras do chefe de Estado e do chefe de governo. A fim de ilustrar esta discussão com exemplos concretos, o quadro abaixo sintetiza a organização do Poder Executivo em países com diferentes arranjos institucionais.

4. *Aspectos políticos e econômicos devem impactar as decisões do presidente, e alguns trabalhos investigam a relação entre contextos de crise e nomeação de ministros tecnocratas e sem vinculação partidária (AMORIM NETO e STRØM, 2006).*

País	Chefe de Estado	Chefe de Governo
Reino Unido	É o monarca, nomeado por princípio hereditário (não só do Reino Unido, mas de outros 15 países da Commonwealth). Os reis e rainhas britânicos assumem um papel simbólico desde a Revolução Gloriosa (1688/89), quando a Coroa se enfraquece vis-à-vis o Parlamento, e a partir de então o monarca passa a agir orientado pelo gabinete do primeiro-ministro.	No paradigmático sistema de Westminster, o primeiro-ministro é o membro do Parlamento indicado pela maioria (normalmente, o líder do partido com maior representação), que irá formar o gabinete, o mais alto conselho administrativo do país. Embora as nomeações formais sejam feitas pelo monarca, por convenção este se limita a seguir as recomendações do chefe de governo, que exerce efetivamente os poderes executivos no Estado britânico.
Japão	Imperador, nomeado por princípio hereditário. A dinastia japonesa é tida como a mais antiga do planeta, já que sua casa imperial remonta a 660 a.C. O imperador desempenha seu papel sobretudo em ocasiões diplomáticas, não possuindo poderes efetivos relacionados ao governo.	O primeiro-ministro japonês é escolhido pela Dieta (Parlamento japonês) entre um de seus membros e endossado pelo imperador.

Fonte: Lenza, Pedro (2003).

País	Chefe de Estado	Chefe de Governo
Alemanha	Desde o fim da República de Weimar, o presidente passou a ser eleito indiretamente por uma assembleia que se reúne exclusivamente para este fim. Seus atos executivos são, na prática, o cumprimento formal de decisões tomadas pelo Parlamento ou pelo governo. O mandato é de cinco anos, renovável por mais um termo.	O chanceler federal é indicado pela bancada majoritária (não precisa ser membro da legislatura) e eleito por votação secreta no Bundestag (Parlamento alemão). A nomeação ou a destituição de ministros é feita formalmente pelo presidente, a pedido do chanceler.
Grécia	A monarquia grega foi derrubada por referendo definitivamente em 1974. O presidente é eleito indiretamente pelo Parlamento Helênico, com mandato de cinco anos, renovável por mais um termo.	O primeiro-ministro grego é geralmente o líder da maioria no Parlamento, a quem cabe recomendar ministros ao presidente para nomeação ou demissão. Também na Grécia o primeiro-ministro é a figura mais importante do sistema político, sobretudo após uma emenda constitucional de 1986 que reduziu significativamente os poderes políticos do presidente.

País	Chefe de Estado	Chefe de Governo
França	Um referendo em 1962 emendou a Constituição da V República Francesa e substituiu o parlamentarismo pelo semipresidencialismo, quando o chefe de Estado passou a ser eleito diretamente. O país é tomado como exemplar de um modelo em que o presidente tem dominância, sendo assimilado como o próprio chefe de governo pela opinião pública. O mandato é de cinco anos (até o referendo realizado em 2000 eram sete), admitida uma reeleição consecutiva.	O presidente tem liberdade para indicar o primeiro-ministro, mas os nomes são geralmente destacados da Assembleia Nacional, que pode adotar uma moção de censura caso a indicação não reflita as preferências da maioria. Apesar da maior projeção da presidência, é o primeiro-ministro que comanda a estrutura administrativa do Estado, o que o coloca em posição estrategicamente mais importante quando se trata de preparar e implementar políticas públicas.
Portugal	O presidente, eleito diretamente, perdeu poderes constitucionais nos anos seguintes à transição democrática, iniciada em 1976 com a Revolução dos Cravos – especialmente após 1982, quando perdeu poderes relativos ao veto legislativo. O mandato é de cinco anos, admitida uma reeleição consecutiva, sendo que após cinco anos fora do cargo é possível se candidatar novamente (sem reeleição).	Por regra, o chefe de governo é o líder do partido mais votado do Parlamento, e a nomeação dos demais membros do gabinete é feita pelo presidente, a partir da indicação do primeiro-ministro. Com a alteração do tradicional equilíbrio entre o chefe de Estado e o chefe de governo, o primeiro-ministro passou a ser a liderança predominante no sistema político português.

País	Chefe de Estado	Chefe de Governo
Rússia	Quando declarado república democrática federativa pela Constituição de 1993, o país adotou um modelo que favoreceu fortemente o presidente em termos de nomeações, iniciativa independente e poderes legislativos. O mandato é de seis anos (até 2008 eram quatro), admitida uma reeleição consecutiva. O presidente atual, Vladimir Putin, está em seu quarto termo, tendo ficado fora da presidência durante quatro anos, período em que foi nomeado primeiro-ministro.	A nomeação do primeiro-ministro, assim como dos demais membros do gabinete, é feita pelo presidente, com a aprovação da Duma (Parlamento russo). Com efeito, a tradição centralizadora do país deu origem a um formato de semipresidencialismo em que as atividades de governo são bastante influenciadas pelo chefe de Estado.
Estados Unidos	Exemplo paradigmático de sistema presidencialista, o país é tido como a experiência mais antiga de governo representativo no Ocidente. No nível federal, o Poder Executivo é exercido pelo presidente (eleito por um colégio eleitoral) e pelos secretários de Estado, cada um tendo a seu cargo um dos Departamentos Executivos Federais. O gabinete do presidente é composto destes 15 secretários, além dos diretores de diversas outras agências do governo federal, todos escolhidos pelo presidente, mediante aprovação do Senado Federal. A extensão do Poder Executivo se correlaciona ao tamanho do aparelho estatal sob controle da Casa Branca, o qual se expandiu desde a década de 1930, a partir de uma importante reforma administrativa que promoveu a profissionalização do serviço público nos EUA.	

Fonte: Elaboração da autora.

Aspectos relacionados à fonte de legitimidade do Poder Executivo, o modo de nomeação aos cargos e os correspondentes mecanismos de controle entre os poderes têm implicações importantes para a formação de governo. Por exemplo, no parlamentarismo, a distribuição dos postos ministeriais consiste, basicamente, em uma divisão de poder entre os partidos da coalizão vitoriosa. Como princípio o gabinete é o compromisso de um conjunto de indivíduos que se vinculam por meio de suas decisões coletivas, o que implica o compartilhamento de poder e de responsabilidade entre os membros, quando o Parlamento retira seu voto de confiança do governo o conjunto dos ministros deve renunciar junto ao primeiro ministro.⁵ Já no presidencialismo, o presidente dispõe de relativa liberdade para nomear e demitir os membros de seu governo, de sorte que são mais abertos os critérios de recrutamento ministerial.

De todo modo, a nomeação dos ministros tem uma forte dimensão estratégica, sendo central na negociação entre os partidos da coalizão de governo. Em nenhum sistema há a fixação do mandato dos ministros, e sua destituição do cargo se relaciona ao sistema de governo e à lógica de nomeação. Por esse motivo, no jargão comum se diz que ministros podem funcionar como “fusíveis” para o Poder Executivo, sendo substituídos no intuito de restabelecer acordos com a base aliada e acomodar um novo equilíbrio que garanta a governabilidade.

Da parte dos partidos legislativos, a barganha representa a possibilidade de ocuparem postos no governo, o que pode se motivar pelo interesse em influenciar a direção das políticas públicas em áreas específicas, por interesses eleitorais – que passam pelos pactos anteriores à eleição e cálculos futuros – ou mesmo pelo interesse em extrair benefícios advindos da ocupação do cargo.⁶

5. A solicitação de demissão de um ou mais ministros, todavia, pode ocorrer também por solicitação do primeiro-ministro ao chefe de estado (presidente ou monarca).

6. Com efeito, uma vez que a forma de influenciar políticas está diretamente relacionada à conquista de cargos no Executivo, assim como a manutenção dos cargos está diretamente associada à avaliação das políticas, na prática não seria possível separar a motivação instrumental da motivação intrínseca dos políticos (FREITAS, 2016).

Da parte do chefe de governo, o dilema envolve escolher entre compor um gabinete de perfil mais técnico ou lotear as pastas sobre bases partidárias, em consideração a critérios políticos e à necessidade de angariar apoio legislativo. Um dos indicadores propostos para aferir o poder do Executivo, por exemplo, diz respeito à força de seu partido no gabinete relativamente aos demais partidos da coalizão e à proporção de ministros sem filiação partidária (AMORIM NETO, 2006c; AMORIM NETO e STRØM, 2006).

Visto desta forma, a formação da coalizão é crucial, pois o gabinete se constituiu como um elo crítico entre executivos e legislaturas em quaisquer sistemas de governo, sendo chave para compreender a gestão da burocracia e a implementação de políticas (SAMUELS, 2009). A literatura aponta, inclusive, que os gabinetes até então foram pouco estudados em vista de sua importância, em parte porque a agenda de pesquisa da ciência política se voltou bastante à relação entre Executivo e Legislativo (ELGIE, 2020). Ademais, importaria pensar não somente o momento de formação da coalizão, mas também o que acontece depois que o governo é formado, qual o grau de delegação por parte do presidente e de autonomia por parte dos ministros para implementar políticas próximas às suas preferências.

Este último ponto merece destaque, pois o entendimento corrente sobre a relação entre chefes de governo e os demais níveis da administração pública costuma ser simplista: políticos exercem a liderança dando orientação ao governo e a burocracia implementa as decisões tomadas por esses líderes. Entretanto, a burocracia tem experimentado mudanças substanciais, e a literatura tem observado em diversos países a expansão do papel de conselheiros especiais e burocratas profissionais no processo decisório executivo e a crescente importância política de atores não eleitos da elite administrativa estatal (ABERBACH, 1981; HELMS, 2017).

Esta inflexão tem se refletido inclusive na discussão sobre a qualidade do Poder Executivo, as capacidades

estatais e a governança, antes associada por alguns autores ao grau de profissionalização e independência política da burocracia (FUKUYAMA, 2013).⁷ Alternativamente, outras abordagens têm discutido o conceito de autonomia sob o aspecto da legitimidade política, associada à capacidade dos burocratas em formular políticas inovadoras, criar reputação e construir alianças com políticos, profissionais e interesses organizados para promover as políticas que defendem (CARPENTER, 2001).

3. Poder Executivo e estabilidade política

Se pensarmos em termos de um espectro, quanto mais “presidencialista” o sistema, maiores os recursos institucionais do Poder Executivo. Estes recursos dizem respeito, basicamente, às prerrogativas no processo de formação e dissolução do governo (por exemplo, a discricionariedade para apontar o primeiro-ministro e seu gabinete ou para demitir o governo) e aos poderes legislativos (poder de veto, poder de decreto e prerrogativas de iniciativa). Ademais, outros fatores dariam contorno à liderança política do Poder Executivo, tais como as origens político-culturais do regime, o processo de seleção dos candidatos, o relacionamento entre os pleitos eleitorais presidenciais e parlamentares e a relação entre o presidente e a construção de coalizões partidárias (ELGIE, 1999).

Uma crítica corrente ao presidencialismo se refere ao foco na liderança pessoal e ao risco de serem eleitas figuras populistas, oriundas de partidos com pouca representatividade, mas que por meio de campanhas publicitárias bem-sucedidas logram apelar diretamente ao eleitorado, sem a intermediação do partido ou de instituições (LAMOUNIER, 1991). Ao serem eleitos nacionalmente, os presidentes poderiam sair das eleições imbuídos de um sentimento de legitimidade que os leva a superestimar seu poder, se tornando pouco propensos à concertação de interesses com os demais atores, sobretudo minorias

7.. Esta noção remonta ao paradigma weberiano de burocracia que se baseia no profissionalismo, mérito e competência técnica.

na oposição (JONES, 1995). Inversamente, é possível argumentar que a eleição direta do chefe de governo amplia a margem de escolha dos eleitores, conferindo mais legitimidade ao Poder Executivo e favorecendo com que este seja responsabilizado pelos seus feitos.

Todavia, a discussão central a respeito dos prós e contras sobre cada um dos sistemas diz respeito à estabilidade democrática, a partir da constatação de que sistemas presidencialistas têm vida mais curta do que sistemas parlamentaristas (PRZEWORSKI et al., 2000; CHEIBUB e LIMONGI, 2002; CHEIBUB et al., 2002). Diferentemente do parlamentarismo, em que a delegação expressa da maioria legislativa está na base da formação de governo, os incentivos à cooperação seriam mais fracos no presidencialismo, onde o Poder Executivo pode sofrer a oposição de uma maioria parlamentar. O mandato fixo do presidente faria do sistema político mais inflexível, enquanto o parlamentarismo teria o voto de censura como uma válvula de segurança para a resolução de disputas entre os poderes, podendo-se resolver as crises de coalizão por meio de novas eleições. Sob esta perspectiva, o presidencialismo seria mais suscetível a impasses políticos de longa duração, em que o governo se vê incapaz de implementar sua agenda, e o conflito e a instabilidade políticos seriam a norma sob este sistema de governo (LINZ, 1994; LINZ e STEPAN, 1996).

Outras interpretações sugerem que seria justamente uma vantagem do presidencialismo elevar o patamar mínimo para a derrubada do Executivo (MAINWARING e SHUGART, 1993), dado que o impeachment deve se aplicar apenas em caso de crime de responsabilidade, e não em caso de conflito político entre os poderes. Restaria aos oponentes aguardar o fim do mandato ou patrocinar uma saída drástica, como um golpe de Estado, o que tem custos altos para o sistema político como um todo. Com efeito, é possível observar uma série de casos de crises decorrentes da dificuldade de formar gabinetes viáveis em sistemas parlamentaristas. Israel, por exemplo, enfrentou um impasse político recente que levou à

convocação de três eleições em menos de um ano, pois o país se viu impossibilitado de formar uma coalizão de governo.⁸ Também a Espanha se viu obrigada a ir às urnas reiteradas vezes nos últimos anos pela impossibilidade de compor uma coalizão, levando o rei a dissolver o Parlamento e convocar novas eleições quatro vezes em quatro anos.⁹

O fato é que a barganha política está na base da formação de qualquer governo sempre que um único partido não controla a maioria no parlamento – o que é o caso da maioria das democracias contemporâneas – e nenhum país está isento de enfrentar os desafios de governabilidade. A formação de coalizões é considerada a norma (MÜLLER & STRØM, 2000; SAMUELS & SHUGART, 2010) e, por essa razão, a literatura comparada tem caminhado no sentido de unificar os referenciais analíticos para compreender as relações entre o Executivo o Legislativo sob ambos os sistemas de governo. A agenda de estudos mais recente tem explorado como presidentes eleitos por partidos minoritários são capazes de formar coalizões multipartidárias e se deslocar do conflito à coordenação (CHAISTY, CHEESEMAN, & POWER, 2018), assim como se tem discutido a “presidencialização” de primeiros-ministros (ELGIE & PASSARELLI, 2020).

Estas considerações sugerem que a estabilidade estaria relacionada também ao grau de fragmentação do sistema político, polarização ideológica ou mesmo a força dos partidos políticos, e não somente a variáveis estruturais do arranjo institucional. Alguns achados apontam, por exemplo, que, quanto melhor o desempenho do Poder Executivo e menos fragmentada for a coalizão, mais baixa a chance de que os partidos abandonem a base de apoio ao governo (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2011). Isto

8. O impasse foi somente contornado em meio à crise sanitária de 2020, que precipitou negociações para que fosse formado um governo nacional de emergência, conduzindo a um acordo de rotação na cadeira de primeiro-ministro entre os líderes dos dois principais partidos. Ver mais: Governo de unidade toma posse em Israel, encerrando meses de crise (Deutsche Welle, 17/05/2020).

9. A prolongada crise política na Espanha passa ainda pelos conflitos regionais, tendo sido contornada por um acordo selado entre socialistas e separatistas catalães. Ver mais: Impasse político na Espanha perto do fim (Deutsche Welle, 03/01/2020).

posto, uma série de outras questões surgem, tais como quais as motivações dos políticos para formarem gabinetes, quais recursos garantem a representação dos partidos no governo, como o poder é distribuído no interior da coalizão, o que leva os políticos a derrubarem governos e sob que circunstâncias isso ocorre (SCHLEITER, 2020).

4. O Executivo no sistema político brasileiro

A primeira constituição republicana brasileira, promulgada em 1891, estabeleceu o regime de democracia representativa, adotou o sistema presidencialista de governo e organizou o Estado de forma federativa.¹⁰ Salvo pelas duas rupturas sofridas – de 1930 a 1945, com o golpe que instaura o Estado Novo, e de 1964 a 1985, com o golpe que instaura uma ditadura civil-militar –, este arranjo constitucional vigorou, tendo sido reiterado pela Constituição Federal de 1988 (CF de 1988).

Fica definido que a direção superior da administração federal é exercida pelo Presidente da República, cujo mandato é de quatro anos, com possibilidade de uma reeleição consecutiva para igual período, com o auxílio dos Ministros de Estado e demais órgãos consultivos.¹¹ O Brasil se encaixa, portanto, na definição de presidencialismo puro (SHUGART e CAREY, 1992), pois (1) há eleição popular direta do chefe do Executivo, (2) os mandatos do chefe do Executivo e do Congresso são fixos e não dependem de confiança mútua, (3) o chefe do Executivo nomeia e dirige a composição do governo (que corresponde ao gabinete) e (4) o presidente dispõe de autoridade legislativa concedida constitucionalmente (o que discutiremos adiante).

Conforme foi tratado, é sabido que sistemas pre-

10. Formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, em que os poderes se organizam nas três esferas. O Poder Executivo abrange o governo federal, representado pelo presidente da República; o governo estadual, nas figuras dos governadores; e municipal, exercido pelos prefeitos. O Legislativo, por sua vez, abrange o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), as Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras de Vereadores.

11. O presidente é eleito pela maioria absoluta de votos, podendo candidatar-se ao cargo qualquer brasileiro nato acima de 35 anos, em pleno exercício de seus direitos políticos e com domicílio eleitoral no Brasil, e que seja filiado a uma agremiação ou um partido político.

sidencialistas tendem a investir o Poder Executivo de maior autoridade. Decerto que o risco de perder apoio e se tornar impopular limita as ações de qualquer político que ambicione se manter em cargos eletivos, mas teoricamente presidentes não correm risco de perder seu mandato por razões políticas, e a própria natureza da seleção pelo voto popular direto propicia ao líder do governo ampla visibilidade e legitimidade no posto. Todavia, além do arranjo institucional mais amplo, é importante observar aspectos como os poderes constitucionais do presidente e outros elementos que dão contorno à relação entre os poderes, sobretudo no que diz respeito à formação da coalizão de governo.

No Brasil, notadamente, o Poder Executivo é reconhecido como o centro de gravidade do sistema político, de um modo que não se observa em todos os países que adotam o presidencialismo (AMORIM NETO, 2006a). A preponderância e o apelo populista dos chefes de governo são destacados amplamente pela literatura, que considera o presidente brasileiro um dos mais poderosos do mundo (SHUGART e CAREY, 1992). As eleições presidenciais, ademais, seriam as mais importantes tanto para os partidos como para os eleitores, organizando e estruturando as disputas para os demais cargos eletivos no país (LIMONGI e CORTEZ, 2010).

O Poder Executivo brasileiro em perspectiva histórica

Além dos poderes outorgados constitucionalmente, fatores históricos relacionados ao modelo de Estado que se desenvolveu ao longo do século 20 contribuiriam para o peso assumido pelo Executivo brasileiro. A tradição de intervencionismo estatal na economia, que se fez por meio da expansão de agências burocráticas subordinadas ao Poder Executivo, assim como o legado dos regimes autoritário que vigoraram durante dois períodos da história, teria peso na conformação deste equilíbrio em favor do presidente (AMORIM NETO, 2006a). Este último comanda um vasto império administrativo, que inclui, além dos ministérios, o Banco Central, o Banco do Bra-

sil, o BNDES (o maior banco de investimento público do mundo), a Petrobrás (a maior empresa nacional) e várias outras agências estatais (idem: 140).

O modelo de Estado instalado na década de 1930, sob o governo de Getúlio Vargas, se caracterizou pelo centralismo político-administrativo e pela hipertrofia do Poder Executivo. Do ponto de vista econômico, este foi o marco do desenvolvimento de um modelo de crescimento e modernização fundado no corporativismo estatal. Na administração pública, isso implicou na criação de uma série de órgãos classificados como institutos, autarquias e grupos técnicos com o objetivo de coordenar as políticas ligadas a determinados produtos de exportação e a atividades econômicas sob o campo de ação direto do governo. Do ponto de vista político, o Estado assumiu progressivamente o papel de núcleo organizador da sociedade na figura do governo central, cuja capacidade decisória se expandiu em detrimento da participação de outros organismos.

Este centralismo político foi aprofundado, tomando a forma de autoritarismo no período subsequente, de 1937 a 1945, quando o presidente instituiu o Estado Novo através de um golpe de estado. Agravou-se o controle da máquina burocrática do Estado pelo governo central, para não mencionar o controle ideológico e a censura sobre a opinião pública e os meios de comunicação. O Congresso foi fechado e outorgou-se uma nova constituição, que se omitiu a respeito da divisão dos poderes e promoveu a concentração de funções executivas e legislativas nas mãos do presidente.

A Constituição promulgada em 1946, que reinstaurou a democracia, respondeu ao autoritarismo do período anterior assegurando importantes conquistas no campo da cidadania política (consagra-se o voto universal e secreto e garante-se a liberdade de organização partidária, por exemplo). Foi restabelecida a divisão de poderes e restringida a delegação de poderes ao Executivo, com vistas a coibir que tendências discricionárias e abusos de poder infiltrassem novamente o sistema político. A pró-

pria adoção do sistema proporcional para o Legislativo, por exemplo, seria indício das medidas destinadas a enfraquecer o Poder Executivo e garantir representação à oposição (LIMONGI, 2008). Surgiram novos partidos, além das organizações herdadas do período anterior (PSD, UDN e PTB), e, no novo contexto multipartidário, o presidente passou a ter que costurar alianças políticas com os partidos representados no Congresso para obter apoio – o que se convencionou chamar de “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988).

O final do período foi marcado por uma crise política que culminou no golpe militar de 1964, momento para o qual são fornecidas diversas interpretações. Entre as mais consolidadas, está a de que “a crise brasileira de 1964 foi uma crise de paralisia decisória, ou seja, um colapso do sistema político, resultante de sua incapacidade de funcionar (isto é, de tomar decisões sobre questões conflitantes) e não a consequência de algum programa governamental específico, consistentemente implementado” (SANTOS, 1986: 10). O então presidente, João Goulart, se viu progressivamente incapaz de executar sua agenda política sob as restrições impostas pelo Congresso e, consequentemente, incapaz de responder às demandas populares em um contexto agravado pela crise econômica e radicalização ideológica dos grupos políticos.

A separação de poderes se manteve formalmente durante o regime autoritário. No entanto, os militares passaram a ditar as normas de governo por meio de uma legislação de exceção, bem como a escolher os presidentes, todos eles de dentro da corporação. Parlamentares e governadores dos estados foram cassados, deixou de haver eleições diretas para os executivos estaduais e das capitais municipais, e os partidos políticos foram extintos, à exceção de dois: a Aliança Renovadora Nacional (Arena), que dava sustentação ao regime, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), única legenda de oposição consentida, que abrigava todas as forças contrárias à ditadura militar. O Congresso se manteve funcionando, mas o instituto dos decretos-lei permitia ao Executivo exercer

função legislativa. Basicamente, previa-se que o presidente, em casos de urgência ou de interesse público relevante, poderia expedir decretos-leis sobre matérias relativas à segurança nacional, às finanças públicas (inclusive normas tributárias) e à criação de cargos públicos.

Em 1985, ocorrem eleições indiretas para eleger o presidente, mas o marco final do processo de transição democrática foi a promulgação da CF de 1988 e a realização de eleições diretas em 1989. A Carta de 1988, assim como a de 1946, foi escrita sob a preocupação de evitar que novamente se produzisse uma conjuntura de crise política que culminasse em outra ruptura. Sendo assim, é interessante notar a continuidade legal do texto elaborado em relação ao período autoritário no que diz respeito à atribuição de extensos poderes ao presidente. Ainda assim, entendendo-se que justamente o arranjo político desenhado 1946 propiciara as condições que resultaram no golpe, outros mecanismos teriam sido criados no intuito de filtrar os conflitos e evitar novos acirramentos políticos. Se, por um lado, era necessário restaurar o princípio da divisão de poderes – que se torna uma cláusula pétrea na nova carta – e resgatar as prerrogativas perdidas pelo poder legislativo durante o período autoritário, por outro, era necessário garantir a capacidade do Poder Executivo de produzir decisões e dar respostas efetivas e rápidas às crescentes demandas postas por uma sociedade moderna e complexa.

Logo, o sistema de governo esteve no centro do debate ao longo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Tratava-se de desenhar o arranjo institucional que definiria as características do regime democrático que se pretendia consolidar, visando a retomada do crescimento econômico, a promoção da justiça social e, sobretudo, a própria estabilidade política do país. Os dois campos, presidencialistas e parlamentaristas, divergiam a respeito da avaliação feita sobre os prós e os contras de cada sistema, partindo das questões relativas ao equilíbrio dos poderes e o processamento de conflitos entre eles. Resulta do processo a manutenção do presi-

dencialismo, embora se tenha estipulado a realização de um plebiscito dentro de cinco anos.¹² O presidencialismo adotado em 1988 é radicalmente diverso do previsto pela Carta de 1946: são redefinidos os poderes de agenda presidencial e as prerrogativas legislativas do Poder Executivo, visando fortalecer seu chefe para que este, além de produzir decisões, dispusesse de meios para contornar obstáculos quando as divergências entre os poderes pudessem paralisar a produção de governo. Assim, consagram-se na CF de 1988 as bases institucionais da força do presidente, cuja força não se resumiria ao apelo plebiscitário do cargo (LIMONGI, 2008).

O Poder Executivo na nova ordem constitucional

Do ponto de vista dos poderes constitucionais, define-se um conjunto amplo de competências do Presidente da República. Parte delas se refere a funções próprias ao chefe de Estado, relacionadas à manutenção da integridade nacional e a questões diplomáticas, tais como: manter relações com Estados estrangeiros e celebrar tratados, convenções e atos internacionais (estes sujeitos a referendo do Congresso Nacional); permitir que forças estrangeiras transitem ou permaneçam temporariamente no território nacional (nos casos previstos em lei complementar); decretar o estado de defesa e o estado de sítio, bem como decretar intervenção federal nos Estados; e declarar guerra, no caso de agressão estrangeira (também sujeitos ao acordo do Congresso Nacional). O presidente exerce também o comando das Forças Armadas, nomeia os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, assim como nomeia e promove os oficiais-generais da corporação.

No campo administrativo e político, o Presidente da República tem a faculdade de nomear e exonerar livremente os Ministros de Estado e os membros do Conselho da República, assim como os magistrados, o Advogado-Geral da União e os Ministros do Tribunal de Contas da

12. Com 69,2% dos votos válidos, a opção pelo sistema presidencialista saiu vencedora do Plebiscito de 1993.

União. Nomeia também, após a aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República, assim como os diretores de órgãos e agências estatais de enorme relevância (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Petrobras, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco Central e demais agências reguladoras). É de competência do presidente, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal, sendo de sua iniciativa privativa as leis que disponham sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, assim como sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, sua remuneração, seu regime jurídico, sua estabilidade, sua aposentadoria etc. Ou seja, cabe ao presidente controlar a máquina do Estado e definir os altos quadros do funcionalismo público.

Quanto às funções de governo, cabe ao Poder Executivo sancionar, promulgar e fazer publicar as leis elaboradas pelo Poder Legislativo, bem como expedir decretos e regulamentos sobre a organização e o funcionamento da administração federal. É prerrogativa do presidente iniciar com exclusividade o processo legislativo dentro de determinados temas, com destaque para as matérias administrativas acima citadas, tributárias e, notadamente, matérias orçamentárias.¹³

A constituição anterior estabelecia que a iniciativa orçamentária era compartilhada pelo Executivo e Legislativo, enquanto na nova Carta estabelece que o Executivo tem a prerrogativa exclusiva de iniciar uma legislação relacionada a matérias orçamentárias, o que envolve o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias

13. Ao definir o montante dos gastos e vedar emendas que impliquem a ampliação dos gastos previstos, o arcabouço institucional deixa pouca margem para que os parlamentares influenciem individualmente os resultados da alocação de recursos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002). Por outro lado, ainda que o montante das emendas individuais seja pouco significativo em relação ao total do orçamento, sua liberação seria moeda de troca para que o Executivo obtenha a um baixo custo um alto grau de governabilidade (PEREIRA e MULLER, 2002). Em suma, o presidente controla com autonomia a elaboração do orçamento e a execução gastos públicos no plano federal.

(LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), e as leis de crédito adicional, que são propostas de ajuste ao longo do ano para atender às variações na receita e a circunstâncias excepcionais.¹⁴

Dentre os poderes conferidos pela CF de 1988 que garantem ao presidente um papel decisivo no processo legislativo está o poder de vetar, parcial ou totalmente, projetos considerados inconstitucionais ou contrários ao interesse público, sendo que a derrubada do veto pelo Congresso requer os votos da maioria absoluta em sessão conjunta do Congresso. Ademais, fica previsto que o presidente pode solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa, ficando as casas legislativas obrigadas a apreciar a matéria no prazo de 45 dias, obstruindo-se as demais deliberações caso este seja ultrapassado – um dispositivo antes inexistente no texto constitucional. O presidente brasileiro, portanto, não apenas tem o poder exclusivo de iniciar legislação em determinadas áreas como também tem poder de agenda, entendido como a capacidade de determinar que propostas serão consideradas pelo Congresso e quando o serão (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Por fim, entre os mais significativos poderes constitucionais do presidente, está o instinto das medidas provisórias, que são decretos que têm força de lei já a partir do momento de publicação no Diário Oficial, emitidos em caso de relevância e urgência. Cabe ao Congresso aprovar o texto, com ou sem emendas, no prazo de 60 dias, sendo que após o 45º dia a matéria entra em regime de urgência (trancando a pauta de votações da casa legislativa onde tramita), até que seja votada ou perca a validade (neste caso, obriga-se a edição de um decreto legislativo para disciplinar os efeitos jurídicos gerados durante a vigência). O instituto é adaptação do antigo decreto-lei outorgado pela constituição de 1967, à diferença de que no novo texto a não-aprovação implica a rejeição automática da MP. Até setembro de 2001, o pra-

14. Mais detalhes sobre a legislação orçamentária podem ser consultados em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria>.

zo de aprovação era de 30 dias, e a contrapartida à sua extensão pela Emenda Constitucional nº 32 de 2001 foi retirar do Executivo a prerrogativa de reeditar indefinidamente a MP (só se admite uma reedição atualmente), justamente com o intuito de coibir seu uso abusivo, que antes permitia ao presidente manter a medida em vigor sem ter de enfrentar votação no Congresso.

As análises sobre o uso do instituto mostram que as MPs, de fato, representam uma proporção significativa da produção legal (AMORIM NETO e TAFNER, 2002), o que enseja críticas à hipertrofia do presidente, que pode impor sua agenda e legislar à margem do Congresso (PESSANHA, 1997; SANTOS, 1997). De outro lado, relativiza-se que o instituto se constitui como uma importante arma de alteração imediata do status quo, sem que isto signifique que o Executivo possa governar contra as preferências da maioria parlamentar, tendo sido utilizada amplamente pelos diferentes governos como um instrumento de política macroeconômica para a proposição de planos de estabilização monetária (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997, 2001, 2007).

Além dos amplos poderes constitucionais dos quais foi dotado o presidente, a análise empírica das instituições que definem a tomada de decisão (a saber, o conjunto de normas que regulam a distribuição de direitos e recursos parlamentares, definidas nos regimentos das casas legislativas) permitiu identificar um padrão altamente centralizado de organização do processo legislativo em torno dos partidos, favorecendo o papel preponderante do Executivo.¹⁵ A análise do processo decisório levou alguns analistas a sugerir que o padrão de produção legislativa no Brasil não se encontraria muito distante daquele observado em regimes parlamentaristas no que diz respeito ao altos índices de disciplina partidária e ao grau de sucesso das proposições do chefe do Executivo, revelando uma alta capacidade governativa do sistema político por meio da formação de coalizões (FIGUEIRE-

15. Notadamente, a institucionalização do colégio de líderes, que juntamente com a Mesa Diretora determina a agenda do Legislativo.

DO e LIMONGI, 2001, 2007). O processo é descrito da seguinte forte:

Ao tomar posse, o presidente forma seu governo à maneira de um primeiro-ministro, isto é, distribui ministérios – pastas – para partidos dispostos a apoiá-lo, assegurando assim a formação de uma maioria parlamentar. Formando o governo, portanto, benefícios políticos de toda sorte – influência sobre política, cargos, nomeações de parentes, sinecuras, prestígio etc. – são distribuídos aos membros da coalizão partidária que participa do governo. Em troca, o Executivo espera os votos de que necessita no Parlamento, ameaçando e, se necessário, punindo com a perda dos benefícios recebidos aqueles que não apoiarem a coalizão. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001: 33)

Ou seja, em troca de apoio à sua agenda, o presidente transfere o controle de pastas ministeriais, organizando a coalizão de governo sobre bases partidárias.¹⁶ Os ministros, enquanto representantes do apoio do seu partido à agenda legislativa do presidente, controlam informações privilegiadas da pasta, assim como controlam a burocracia responsável pela área.¹⁷ A quantidade considerável de iniciativas legislativas com origem nos ministérios seria reveladora de que o Poder Executivo incide na produção de leis não somente através da presidência, mas também pelos ministros que controlem a produção legislativa da área sob sua responsabilidade (BATISTA, 2013). Argumenta-se, todavia, que a formação da coalizão se definiria menos pelo compartilhamento de uma agenda política e mais pelo acesso a recursos do Estado (AMORIM NETO & SANTOS, 2001) e que os presidentes brasileiros, longe de contar com sólidas maiorias

16. O cientista político Renato Perissinotto comenta a lógica de nomeação das pastas ministeriais no Poder Executivo em: (Polítiquês - Podcast do Nexo Jornal, 05/11/2018).

17. Os ministérios mais cobiçados pelos políticos do Brasil, segundo pesquisa de Oxford. (BBC Brasil, 07/03/2018)

partidárias, governariam por meio de alianças frágeis, abrangendo interesses diversos (MAINWARING, 1999). Alternativamente, há quem enfatize que a atribuição de ministérios a partidos legislativos significa construir uma agenda comum e dividir responsabilidade sobre o conjunto das políticas (FREITAS, 2016).¹⁸

A fragmentação do quadro partidário brasileiro seria um desafio adicional, pois mais partidos tendem a estar representados na coalizão e mais heterogênea tende a ser a composição ministerial – o Brasil teria batido recorde na história do presidencialismo latino-americano, reunindo o maior número de partidos no primeiro escalão do Poder Executivo durante o primeiro governo de Lula (AMORIM NETO, 2006a). Por outro lado, uma vantagem do sistema poderia ser justamente a possibilidade de nomear ministros não partidários e “a liberdade de um presidente para formar seu gabinete [...que] lhe permite acesso muito mais amplo aos recursos técnicos e políticos da sociedade do que o disponível para um primeiro-ministro” (AMORIM NETO, 2006b: 175).

Enfim, ao nomear seus ministros, o desafio dos presidentes seria lograr reunir o máximo de apoio parlamentar e, ao mesmo tempo, formar um corpo qualificado com razoável conhecimento técnico sobre as diversas áreas da política, de modo a melhorar os quadros administrativos do Estado. A alocação das pastas em sistemas multipartidários é, de todo modo, um aspecto crucial da discussão sobre capacidades estatais, governança e, em última análise, qualidade da democracia.

5. Considerações finais: Poder Executivo e democracia

Discute-se nas últimas décadas como alguns processos globais têm reduzido o poder dos Executivos, impondo que determinadas atividades não estejam mais limitadas a fronteiras nacionais. No âmbito local, a transferência de competências a autoridades no nível subna-

18. A cientista política Andréa Freitas, premiada com Menção Honrosa no Prêmio Capes 2014, comenta sua tese “O presidencialismo da coalizão”. (Entrevista ao Canal UM Brasil, 07/06/2019)

cional, a opção por regular setores importantes por meio de agências independentes e, sobretudo, a privatização ou desestatização de serviços públicos, reduziriam o escopo das atividades sob comando direto do governo. Analistas discutem também como a dinâmica de tomada de decisões dentro do Poder Executivo tem sido marcada pela descentralização, observando a crescente importância das interações entre agências executivas, comissões do Congresso e grupos de interesse para influenciar a formulação e a implementação de políticas – o que se descreve como “triângulo de ferro” da política, diagnóstico aplicado sobretudo aos EUA (ADAM, 1981).

Por outro lado, análises como a de Andeweg *et al.* (2020) alertam que um “giro autocrático” pode ser observado em diversos países onde políticos populistas têm emergido, eleições livres e competitivas têm sido comprometidas por meio de manipulação e intimidação, ou mesmo onde governos democraticamente eleitos passam a ignorar os limites de seu poder e a privar os cidadãos das liberdades básicas – regimes descritos como democracias iliberais (ZAKARIA, 1997; NORRIS & INGLEHART, 2019).

Exemplos como Viktor Orbán, da Hungria¹⁹, e Recep Erdoğan, na Turquia²⁰, têm sido tomados como ilustrativos de reações neste sentido. Sobre a América Latina, há quem sugira que a hegemonia de alguns presidentes tem sido um dos principais motores da instabilidade política (PÉRES-LIÑÁN *et al.*, 2019), assim como a presidência de Donald Trump ao norte é descrita pelos efeitos potencialmente corrosivos sobre as normas democráticas (LIEBERMAN *et al.*, 2019). Ressalta-se ainda que esta onda de empoderamento excessivo do Executivo não seria observada somente em jovens democracias, mas também em regimes considerados consolidados, como os EUA e países membros da União Europeia (ANDEWEG *et al.*, 2020).

Sobre o Brasil, a reconstrução histórica do debate

19. “Por que a Hungria se rendeu ao extremista Orbán?” (*El País*, 23/05/2019)

20. “Quem é Recep Erdogan, o homem que comanda a Turquia há 15 anos e pode ficar no governo por mais dez.” (*BBC Brasil*, 25/06/2018)

local revela como a preocupação deixou de ser a sobrevivência da democracia e passou a se relacionar a como esta funciona, como as decisões são tomadas e qual a qualidade destas decisões (FREITAS & MEDEIROS, 2021). Sabe-se que a CF de 1988 dotou o presidente de amplos poderes e que o patamar de governabilidade atingido ao longo das últimas décadas pelo sistema político tem como elemento central a força do Poder Executivo. Contudo, também o Brasil tem sido listado entre as expressões concretas deste movimento mais amplo de recuo democrático, e o debate especializado tem estado às voltas sobre o que representa para o sistema político brasileiro a eleição de Jair Bolsonaro em 2017, em vista de sua retórica iliberal e expressas inclinações autoritárias (HUNTER & POWER; 2019),²¹ após um controverso processo de impeachment que destituiu a primeira mulher a chegar à presidência no país.²²

Sobre este último ponto, cabe ainda uma consideração. Exploramos aqui o Poder Executivo basicamente a partir de abordagens neoinstitucionalistas,²³ cuja influência tem sido dominante na ciência política contemporânea. Todavia, enfoques alternativos fornecem insights importantes, a exemplo de abordagens feministas mais recentes, que vêm discutindo a relação entre gênero e democracia e as desigualdades no acesso a posições de liderança no Estado. Tais abordagens expõem a ausência de mulheres no universo da política, cujas características aparentemente universais seriam na verdade construídas com base em atributos, capacidades e modos de atividade masculinos – o que seria ainda mais evidente para o

21. O filósofo Marcos Nobre comenta seu ensaio “Ponto final, a guerra de Bolsonaro contra a democracia”. (Guilhotina - Podcast do Le Monde Diplomatique Brasil, 15/10/2020)

22. A cientista política Flávia Biroli discute a deposição de Dilma Rousseff e a fragilidade da democracia. (Blog da Boitempo Editorial, 15/04/2016)

23. O paradigma neoinstitucionalista pode ser resumido da seguinte forma: “A dinâmica política é moldada fundamentalmente por instituições; instituições podem ser entendidas como regras mais ou menos estáveis e mais ou menos formais que moldam a política, o governo e as políticas públicas; essas regras exigem que as organizações lhes tragam à vida e lhes deem efeito, o que implica que instituições e organizações não são iguais; e que o comportamento dos atores políticos, sejam indivíduos ou grupos, é profundamente afetado, embora não totalmente determinado, pelas configurações institucionais e organizacionais em que se encontram” (GOETZ, 2020).

nível mais alto de poder político, a chefia do Poder Executivo, e também para pastas ministeriais (BECKWITH, 2020). Neste sentido, Macaulay (2017) buscou explorar o papel que discursos de gênero desempenharam no ambiente político que culminou no impeachment de Dilma Rousseff. Considerações deste tipo sugerem a importância de aspectos relevantes para compreender a dinâmica entre o Poder Executivo e o contexto social mais amplo, envolvendo aspectos culturais, opinião pública, mediação da política etc.

6. Proposta de reflexão: governança em meio à crise

Uma matéria publicada pelo *El País* (18/04/2020) chamou a atenção para como a pandemia de covid-19 foi um teste de estresse para governos de todos os países. Sob tal situação, em que a capacidade de tomar decisões com celeridade e coesão é decisiva para minimizar resultados catastróficos, os desafios de coordenação política se tornam latentes. Como exercício analítico, comparou-se a resposta de duas das principais potências europeias no enfrentamento ao coronavírus. Na Alemanha, cujo federalismo é fundado na cooperação entre os membros da federação, as linhas gerais das restrições teriam sido acordadas com o governo central, mas o peso das medidas teria sido transferido aos estados, articulados à rede de hospitais locais e aos centros de pesquisa científica espalhados por todo o país. Já na França, que concentra o poder no Palais de l'Élysée, as medidas relativas ao confinamento teriam sido rapidamente impostas pelo presidente, amparado pela elite tecnocrática que o cerca, e que determinadas decisões do chefe de Estado teriam pegado de surpresa inclusive os ministros.

No Brasil, dilemas relacionados à delegação, e à correspondente autonomia dos ministros para tomar decisões nas áreas que lhe concernem, foram teatralizados. Em plena pandemia, dois ministros – Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich – deixaram a pasta da Saúde depois de terem sido desautorizados publicamente pelo presidente, que discordava das medidas de distanciamen-

to social indicadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e defendidas por profissionais e gestores públicos no país.²⁴ O seguinte ministro a assumir a pasta, o general Eduardo Pazuello, declarou que “não sabia nem o que era o SUS [Sistema Único de Saúde]”. Desde então houve uma debandada de técnicos de carreira do Ministério da Saúde e cargos de direção começaram a ser ocupados por militares sem experiência prévia na área.

O que se sabe por ora é que o Brasil é o terceiro país em número de infectados e o segundo em número de mortes até o final de outubro, sendo apontado como um dos piores gestores da crise sanitária no mundo, conforme matéria publicada pelo Nexo Jornal (21/10/2020). Diante destes dados, cabe indagar: quais critérios devem ser observados na escolha de um ministro de Estado? Competência técnica e profissional, experiência na administração pública, credenciais políticas? Quais os prós e contras da delegação de autoridade a políticos não eleitos? É desejável que burocratas gozem de autonomia? Qual a relação destes elementos com a qualidade das decisões políticas produzidas por um governo?

Referências

ABRANCHES, Sérgio H. (1988). “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. Dados, 31(1).

ABERBACH, Joel; PUTNAM, Robert; ROCKMAN, Bert; ANTON, Thomas; ELDESVELD, Samuel; INGLEHART, Ronald. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press.

ADAMS, Gordon. (2020). *The politics of defense contracting: the iron triangle*. New York: Routledge.

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. (1991). “Montesquieu: sociedade e poder”. In: Weffort, Francisco (org.). Os Clássicos da Política. São Paulo: Ática.

AMORIM NETO, Octávio. (2006a). “O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro”. In: Avelar, Lucia; Cintra, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma in-*

24. O cientista político Cláudio Couto comenta os critérios de escolha dos ministros e a rotatividade das pastas do governo Jair Bolsonaro. (Podcast do Canal Fora da Política Não Há Salvação, 20/05/2020)

- trodução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp.
- _____. (2006b). *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- _____. (2006c). "The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas". *Comparative Political Studies* 39(4): 415-440.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. (2001). "The executive connection". *Party Politics*, 7(2): 213-234.
- AMORIM NETO, Octávio; STRØM, Kaare. (2006). "Breaking the parliamentary chain of delegation: presidents and non-partisan cabinet members in european democracies". *British Journal of Political Science*, 36(4): 619-643.
- AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. (2002). "Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias". *Dados*, 45(1): 5-38.
- ANDEWEG, Rudy B.; ELGIE, Robert; HELMS, Ludger; KAARBO, Juliet; MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand. (2020). "The political executive returns: re-empowerment and rediscovery". In: ANDEWEG, Rudy B.; ELGIE, Robert; HELMS, Ludger; KAARBO, Juliet; MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (eds.). *The Oxford Handbook of Political Executives*. The Oxford University Press.
- BATISTA, Mariana. (2013). "O Poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro" (1995-2010)". *Opinião Pública* 19(2).
- BECKWITH, Karen. (2020). "Feminist approaches to the study of political executives". In: Andrew, Rudy B.; Elgie, Robert; Helms, Ludger; Kaarbo, Juliet; Müller-Rommel, Ferdinand (eds.). *The Oxford Handbook of Political Executives*. The Oxford University Press.
- CARPENTER, Daniel. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks and policy innovation in executive agencies (1862-1928)*. Princeton University Press.
- CHAISTY, Paul; CHEESEMAM, Nicholas; POWER, Timothy. (2018). *Coalitional presidentialism in comparative perspective: minority presidents in multiparty systems*. New York: Oxford University Press.
- CHEIBUB, José A.; LIMONGI, Fernando. (2002). "Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered". *Annual Review of Political Science* 5(1): 151-179.
- CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. (2002). "Governos de coalizão nas democracias presidenciais e parlamentaristas". *Dados* 45(2): 187-218.

DUNLEAVY, Patrick; RHODES, R. A. W. (1990). "Core executive studies in Britain". *Public Administration: An international quarterly* 68(1): pp. 3-28.

ELGIE, Robert. (1999). *Semi-presidentialism in europe - Comparative european politics*. The Oxford University Press.

_____. (2020). "Presidents and cabinets". In: Andeweg, Rudy B.; Elgie, Robert; Helms, Ludger; Kaarbo, Juliet; Müller-Rommel, Ferdinand (eds.). *The Oxford Handbook of Political Executives*. The Oxford University Press.

ELGIE, Robert; PASSARELLI, Gianluca. (2020). "The presidentialization of political executives". In: Andeweg, Rudy B.; Elgie, Robert; Helms, Ludger; Kaarbo, Juliet; Müller-Rommel, Ferdinand (eds.). *The Oxford Handbook of Political Executives*. The Oxford University Press.

FIGUEIREDO, Argelina; FIGUEIREDO, Marcus. (1993). *O plebiscito e as formas de governo*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (1997). "[O congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação]". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 47: 127-154.

_____. (2001). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV (2 ed.).

_____. (2002). "Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária". *Dados*, 45(2): 303-344.

_____. (2007). "Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira". In: Ranulfo, Carlos (org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Editora da UFMG.

FREITAS, Andrea. (2016). *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

FREITAS, Andrea; MEDEIROS, Danilo. (2021). "Presidencialismo". In: Biscaia, Gustavo Codato, Adriano (eds.). *Manual de Ciência Política*. Editora UFPR. [no prelo]

FUKUYAMA, Francis. (2013). "Commentary: what is Governance". *Governance*, 26: 347-368.

GOETZ, Klaus. (2020). "New institutional approaches to the study of political executives". In: Andeweg, Rudy B.; Elgie, Robert; Helms, Ludger; Kaarbo, Juliet; Müller-Rommel, Ferdinand (eds.). *The Oxford Handbook of Political Executives*. The Oxford University Press.

- HELMS, Ludger. (2017). "Leadership and public administration". Oxford Research Encyclopedia of Politics.
- HUNTER, Wendy; TIMOTHY J. Power. "Bolsonaro and Brazil's illiberal backlash". *Journal of Democracy* 30, no. 1 (2019): 68-82.
- JONES, Mark P. (1995). (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. University of Notre Dame Press.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1991). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp/Sumaré.
- LIEBERMAN, Robert; METTLER, Suzanne; PEPINSKY, Thomas; ROBERTS, Kenneth; VALELLY, Robert. (2019). "The Trump presidency and american democracy: a historical and comparative analysis". *Perspectives on Politics*, 17(2): 470-479.
- LIMONGI, Fernando. (2008). "O poder executivo na constituição de 1988". In: R. G. Oliven, M. Ridenti e G. M. Brandão (orgs.) *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Anpocs.
- LIMONGI, Fernando; CORTEZ, Rafael. (2010). "As eleições de 2010 e o quadro partidário". *Novos Estudos CEBRAP* n.88: 21-37.
- LINZ, Juan. (1994). "Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?" In: Linz; Juan; Valenzuela, Arturo (eds.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America* (vol. 2). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MACAULAY, Fiona. (2017). "Dilma Rousseff (2011–2016): a crisis of governance and consensus in Brazil". In: Montecinos, Verónica (ed.). *Women presidents and prime ministers in post-transition democracies*. London: Palgrave Macmillan.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993.
- MAINWARING, Scott. (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. (1993). Juan Linz, "Presidencialismo e democracia: uma visão crítica". *Novos Estudos CEBRAP* 37(3): 191-213.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. (2011). "Out of the cabinet: what drives defections from the government in presidential systems?" *Comparative Political Studies* 45(1): 62-90.
- MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MÜLLER, Wolfgang C.; STRØM, Kaare. (2000). *Coalition governments in Western Europe*. The Oxford University Press.

NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald. (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge: Cambridge University Press.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2002). "Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro". *Dados*, 45(2): 265-301.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; SCHMIDT, Nicolás; VAIRO, Daniela. (2019). "Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925-2016". *Democratization*, 26:4, 606-625

PESSANHA, Charles. (1997). *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado, USP, São Paulo

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEIBUB, José A.; LIMONGI, Fernando. (2000). *Democracy and development: political institutions and well-being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.

SAMUELS, David. (2009). "Separation of powers". In: Boix, Carles; Stokes Susan (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. The Oxford University Press.

SAMUELS, David; SHUGART, Matthew S. (2010). *Presidents, parties, and prime ministers: how the separation of powers affects party organization and behavior*. The Cambridge University Press.

SANTOS, Fabiano. (1997). "Patronagem e poder de agenda na política brasileira". *Dados*, 40(3): 3: 465-491

SANTOS, Wanderley Guilherme. (1986). *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo, Vértice.

SCHELEITER, Petra. (2020). "Government formation and termination". In: Andeweg, Rudy B.; Elgie, Robert; Helms, Ludger; Kaarbo, Juliet; Müller-Rommel, Ferdinand (eds.). *The Oxford Handbook of Political Executives*. The Oxford University Press.

SHUGART, Matthew; CAREY, John M. (1992). *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. The Cambridge University Press.

ZAKARIA, Fareed. (1997). "The rise of illiberal democracy". *Foreign Affairs* 76(6): 22-43.

Poder Judiciário no Brasil

Maria Tereza Aina Sadek¹

A noção de justiça é quase tão antiga quanto os primeiros agrupamentos humanos. Seu conteúdo sofreu variações no transcorrer do tempo e nas diferentes sociedades. O justo e o injusto, como valores que se opõem, singularizam épocas e sociedades. Apesar de tais singularidades, muitos dos símbolos da justiça têm atravessado séculos e distintas sociedades.

Justiça e Judiciário não são sinônimos e sequer ostentam a mesma idade cronológica e igual amplitude. A instituição judicial é, comparativamente, muito mais recente. O Judiciário, tal como a justiça, experimentou muitas mudanças no decorrer do tempo e também é diverso em diferentes sociedades.

Os principais objetivos deste texto são: I. Descrever a representação da justiça e como a instituição judicial incorpora essa simbologia; II. Apresentar os dois mais importantes modelos de Judiciário; III. Traçar as alterações nesses modelos no Estado de Bem-Estar Social; IV. Examinar o Poder Judiciário brasileiro

1. Possui graduação em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1969), mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1977), doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1984) e pós-doutorado na Universidade da Califórnia, na USP e na Universidade de Londres. Atualmente é colaboradora da Fundação Getúlio Vargas RJ, pesquisadora senior e diretora de pesquisas do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, professora doutora da Universidade de São Paulo e professora no Mestrado Profissional do CEDES. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Teoria Política, atuando principalmente nos seguintes temas: poder judiciário, ministério público, defensoria pública, acesso à justiça, constituição, justiça e democracia. Foi membro da Comissão de Altos Estudos em Administração da Justiça, gestão Min. Gilmar Mendes. Integrante do Conselho Consultivo Interinstitucional do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, de 1992 a 1996, Conselheira do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária. Integrante do Conselho de Pesquisas e Estudos Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral. Diretora Executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça de 2016 a 2018, presidência da Ministra Carmen Lucia. Membro da Comissão de Pesquisa e Inovação da Fundação Getúlio Vargas. Membro do Comitê de Ética da Fundação Getúlio Vargas.

Justiça: simbologia



Segundo a mitologia grega, a deusa *Thémis*, filha de Urano (céu) e de Gaia (terra), representava a justiça. Essa deusa, esposa de Zeus (deus supremo), era dotada de grande sabedoria e beleza. Cabia a ela criar leis, ser guardiã dos juramentos. As leis e os oráculos ditados por ela deveriam ser obedecidos tanto pelos homens como pelos deuses. Era a conselheira de Zeus, influenciando seus julgamentos no sentido de torná-los menos severos. No Olimpo, *Thémis* era uma deusa do bem.

Thémis é representada como uma imponente figura feminina, com os olhos vendados² e carregando em uma das mãos uma balança e na outra, uma espada. Os olhos vendados significam a imparcialidade, o tratamento igualitário, sem distinções. A balança reflete o equilíbrio, a equidade, a ponderação, a justeza dos julgamentos baseados na aplicação da lei. A espada simboliza o poder, a força necessária para que os fins da justiça sejam alcançados.

A deusa da justiça é igualmente a deusa da lei, da integridade e da ordem e, como tal, é também a protetora dos oprimidos.

Uma simbologia bastante semelhante à grega foi adotada em Roma antiga. A deusa *Justitia* garantia o mesmo tratamento para todos, na fundamentação de uma decisão sobre um conflito.

Os símbolos sintetizam a ideia da justiça como

2. Historiadores sustentam que na imagem original os olhos da deusa não apareciam vendados e que isto só ocorreu posteriormente. Para os propósitos deste texto, importa salientar a ideia da imparcialidade contida na venda. Ou seja, o ideal de um julgamento sem considerar as características de quem está sendo julgado.

igualdade no julgamento. A aspiração por justiça não apenas criou mitos, como também foi tema, inspiração e preocupação dos primeiros pensadores e filósofos.

Embora seja possível constatar que uma noção sobre justiça sempre esteve presente nas diferentes sociedades, são marcantes as diferenças no que diz respeito ao seu conteúdo e principalmente naquele ou naqueles responsáveis por sua aplicação.

As transformações sociais, econômicas e políticas que levaram à modernidade, encontraram na construção do Estado nacional e na prevalência da Lei um divisor de águas, provocando uma mudança radical. Importantes características acompanharam esses processos: o monopólio da violência por parte do Estado e a ascensão da Lei como padrão de justiça.

Particulares perdem o direito de recorrer às armas e à força como meios para a solução de conflitos ou para a imposição de seus interesses. O Estado se impõe como a única fonte legítima da força, sendo o monopólio da violência regulado pelas Constituições. A ilegitimidade da justiça com as próprias mãos é impulsionada pela criação de uma instituição com a atribuição de aplicar a lei de forma equânime – o Judiciário.

Justiça e Judiciário não são, pois, termos equivalentes. A instituição judicial é, comparativamente, muito mais recente. O Judiciário é fruto da modernidade, do monopólio da violência nas mãos do Estado e, especialmente, do Estado de Direito, centrado na prevalência da Lei.

Apesar dessas radicais transformações, a deusa *Thémis* sobreviveu. Poucas divindades da mitologia grega são tão conhecidas. Mesmo sem saber o seu nome ou sua origem, muitos reconhecem o símbolo da justiça naquela imagem feminina. Isto é, uma entidade encarregada de aplicar a lei de forma igualitária e imparcial, não importando para a sua decisão se no pleito os indivíduos envolvidos são ricos ou pobres, poderosos ou humildes, governantes ou governados.

Modelos de Judiciário

No processo de construção do Estado Nacional, a partir do século XVI, um conjunto de normas foi elaborado com os objetivos de limitar os poderes dos governantes, de garantir a liberdade dos indivíduos e regular a vida social.³ No novo modelo de organização social, o Estado possui o monopólio do uso legítimo da violência e é titular do Direito. O Judiciário é um dos pilares do Estado – a instituição estatal com a atribuição de julgar, de acordo com a lei, sendo responsável pela solução dos conflitos e pela punição daqueles que venham a transgredir as normas ou cometerem algum ato que contrarie o ordenamento jurídico.

Montesquieu (1689-1755)⁴ é um importante elaborador da identidade da instituição judicial condizente com a edificação do Estado de Direito, uma organização política oposta às monarquias absolutas, fundadas no direito divino, cujo poder não conhecia limites. O filósofo francês concebeu um sistema político fundado no respeito à Lei, imposta para todos, sem distinções. As autoridades deveriam se submeter às leis e respeitar as liberdades civis. O principal instrumento para moderar o poder do Estado e evitar a tirania seria a sua divisão em funções distintas e independentes: executiva, legislativa e judiciária. O Poder Judiciário seria encarregado de aplicar as leis, julgando infrações às leis. Montesquieu, entretanto, esclarecia: “dos três poderes, o de julgar é de algum modo nulo”, o “juiz é a boca da lei”.⁵ O poder judicial não é o poder de pessoas, de categorias sociais, é o poder das leis.

O fundamento básico do Estado de Direito ou da prevalência da Lei sustentou dois arranjos institucionais distintos – o parlamentarista e o presidencialista.⁶ Na arquitetura parlamentarista os pilares estão na transferência do poder das mãos do monarca absoluto para um

3. As Constituições instituem esse conjunto de normas jurídicas que define a organização fundamental do Estado.

4. *Do Espírito das Leis*, publicado em 1748, apresenta uma crítica engenhosa ao absolutismo, tendo como paradigma empírico a Constituição inglesa.

5. Montesquieu – *Do Espírito das Leis*, II, cap. VI.

6. Entre inúmeros estudos sobre sistemas de governo e modelos de democracia ver especialmente Lijphart (1999) e Lamounier e Nohlem (1993).

órgão coletivo, de representação popular, o Parlamento. Já na construção presidencialista as vigas mestras estão na separação entre os poderes. O Judiciário apresentará configurações singulares em cada um desses sistemas de governo.

O Judiciário no Parlamentarismo

Historicamente, o processo que culminou no modelo parlamentarista teve início na Revolução Gloriosa (1688), com a Declaração de Direitos, o reconhecimento do Parlamento como órgão não apenas de consulta, mas de governo, e com a proibição de demissão de juízes. Essa construção adquiriu sua forma mais acabada só no século XIX, com a supremacia do Parlamento.

A arquitetura parlamentarista baseia-se na unificação e na recíproca dependência entre as funções estatais. A sede do poder está no Legislativo. A predominância da Lei e a predominância do Parlamento são concebidas como duas faces de um mesmo projeto de organização político-social. Do Parlamento nasce o governo, o Executivo. A maioria legislativa representa a soberania e os anseios populares dominantes, possuindo, portanto, força para estabelecer diretrizes governamentais. Em decorrência, cabe exclusivamente ao Parlamento e ao governo (Executivo), dali originado, o poder de criar e modificar quaisquer leis ou normas, sem que alguma autoridade externa possa vir a declarar nulo ou invalidar seus atos.

Nessa engenharia institucional, o Judiciário não se constitui como um poder estatal, com força equivalente à do Executivo e à do Legislativo. Suas funções são primordiais, porém circunscritas à garantia de direitos, à isonomia na aplicação da lei e à resolução de conflitos. O Judiciário não possui atribuições voltadas ao controle de deliberações políticas, governamentais ou legislativas.

Cabe ao Judiciário proferir sentenças, de acordo com leis elaboradas pelo Legislativo. De acordo com o modelo, a instituição judicial deveria ser ocupada por mandatários desprovidos de interesses e de partidarismos, com a incumbência de ser a “boca da lei”. Esses

atributos afastam por completo os juízes da vida política, construindo para os magistrados uma identidade completamente refratária às injunções extralegais.

O Judiciário no Presidencialismo

O modelo presidencialista, do ponto de vista cronológico, constituiu-se em período anterior. Nascido nos Estados Unidos da América do Norte representa a primeira experiência de uma organização política estatal projetada em oposição à monarquia absoluta de tipo europeu. O objetivo central dos “pais fundadores” da república norte-americana era buscar anteparos ao poder em si mesmo, visto como potencialmente abusivo. Daí a criação de uma série de mecanismos capazes de enfraquecer o poder ou de encerrá-lo em limites. Essa preocupação está expressa especialmente nos escritos de Madison,⁷ que afirmava que o poder concentrado é necessariamente um poder forte e, em consequência, a personificação do arbítrio, do desmando. Os debates que antecederam a proclamação da Constituição dos Estados Unidos de 1787 podem ser resumidos no receio ao abuso de poder e na busca de mecanismos com capacidade de enfraquecer e/ou minimizar a discricionariedade das instituições e dos detentores de poder.

A incorporação da exigência de *checks and balance*, defendida por Montesquieu, adequava-se aos objetivos almejados de constranger o poder. No lugar da concentração do poder, a sua dispersão. Ao invés da total independência e autonomia dos postos de mando, controles mútuos. Cada poder deveria, além de exercer suas próprias atribuições, atuar como anteparo e freio dos demais poderes, concorrendo, assim, para a efetivação de um sistema de pesos e contrapesos. Diversos dispositivos foram concebidos com a finalidade de impedir a livre expansão do poder: as unidades federativas como contrapeso ao Governo Federal, e vice-versa; o Legislativo como contrapeso ao Executivo e ao Judiciário; o Executivo como

7. Ver contribuição de Madison em *Os Federalistas* (1993).

contrapeso ao Legislativo e ao Judiciário; o Judiciário como contrapeso ao Executivo e ao Legislativo; o Senado contrabalançando o chefe do Executivo Federal nas atribuições de nomear e assinar tratados; eleições regulares e periódicas garantindo o fortalecimento e o controle dos representantes por parte dos representados.

É notório – e absolutamente inovador – o fato de o Judiciário ter sido concebido e erigido como uma instituição de poder, com peso comparável ao conferido ao Executivo e ao Legislativo – a tripartição do poder. Este aspecto imprime singularidades ao Judiciário, distanciando-o significativamente da instituição congênere no sistema parlamentarista (e também do Judiciário almejado por Montesquieu: uma instituição com pouca ou nenhuma iniciativa e personalidade). O principal recurso de poder conferido ao Judiciário do sistema presidencialista resulta de sua possibilidade de exercer o controle da constitucionalidade de leis e atos normativos, quer originários do Poder Executivo, quer do Poder Legislativo. Trata-se de uma concepção institucional fundada em preceitos contramajoritários, sem precedentes nos sistemas de governo desenvolvidos tanto na Inglaterra como no continente europeu.

A identidade do Judiciário na engenharia institucional presidencialista foi argutamente apreendida por Tocqueville, nas primeiras décadas do século XIX. O aristocrata francês constatou, em sua viagem aos Estados Unidos, em 1831, que o Judiciário daquele país se convertera em um ator político relevante. Escreveu ele:

(...) sua importância política é tão grande (...) não creio que até agora alguma nação do mundo tenha constituído o Poder Judiciário da mesma maneira que os americanos. O mais difícil para um estrangeiro compreender nos Estados Unidos é a organização judiciária. Não há, por assim dizer, acontecimento político em que não ouça invocar a autoridade do juiz; e daí conclui naturalmente que nos Estados Unidos o juiz é uma das primeiras forças políticas (...). O juiz americano é dotado de um imenso poder político. De onde vem isso? ele se move no mes-

mo círculo e serve-se dos mesmos meios que os outros juízes, por que possui um poder que esses últimos não têm? A causa está neste simples fato: os americanos reconheceram aos juízes o direito de fundar suas decisões na Constituição, em vez de nas leis. Em outras palavras, permitiram-lhes não aplicar as leis que lhes parecerem inconstitucionais. (Tocqueville, 1961)

Reforçando seus argumentos, afirmava: “Difícilmente uma questão política surge nos EUA, que cedo ou tarde não se transforme em uma questão judicial”.⁸

Tocqueville ressalta o lugar de destaque do Poder Judiciário na sociedade norte-americana, apontando que a influência de juízes se estende da ordem civil à política, graças à sua possibilidade de exercer controle sobre os outros poderes, de examinar e deliberar sobre a constitucionalidade de leis e atos do Executivo e do Legislativo.⁹

Em resumo, a possibilidade de exercer o controle da constitucionalidade de leis e atos normativos se constitui em recurso primordial de poder. Como tal, impõe parâmetros que interferem tanto na identidade e na atuação de integrantes do Poder Judiciário como também na constituição dos demais atores políticos e na relação de cada um com os demais na arena pública.

Esse arranjo político, apesar de inspirado na Teoria da Separação dos Poderes, afasta-se significativamente da construção do Estado de tipo liberal europeu. A primazia da Constituição sobre as instituições majoritárias desenha um tipo de Estado e de Judiciário distintos dos idealizados no modelo liberal parlamentarista.

O sistema de governo representa, pois, uma importante característica para se distinguirem dois modelos de

8. Alexis de Tocqueville, *A Democracia na América*, cap. VI – *Do Poder Judiciário nos Estados Unidos e de sua ação sobre a sociedade política*.

9. Os sinais e as consequências do poder político do Judiciário norte-americano tornaram-se cada vez mais visíveis no transcorrer dos anos. A história daquele país é repleta de eventos nos quais a participação do Poder Judiciário foi decisiva, quer reafirmando quer contestando práticas sociais e políticas governamentais. Bastaria lembrar a atuação da Suprema Corte no que se refere à escravidão, ao New Deal, a decisão que garantiu a vitória eleitoral de George W. Bush sobre Al Gore nas eleições presidenciais de 2000 e, para não nos alongarmos em demasia, o posicionamento, em 2012, a favor da reforma do sistema de saúde proposta pelo presidente Obama.

Judiciário e de juízes. Enquanto o magistrado ideal do sistema parlamentarista seria o juiz “boca da lei”, o magistrado típico do Judiciário no sistema presidencialista é um ator político que, além de aplicar a lei, pode se pronunciar sobre a constitucionalidade da lei e de decisões majoritárias, interferir em políticas públicas.

Judiciário e Estado do Bem-Estar Social

As mudanças ocorridas durante o século XX forçaram uma redefinição no papel do Estado, tornando menos acentuadas as distinções entre as instituições judiciais dos sistemas de governo parlamentaristas e presidencialistas. O reconhecimento dos direitos sociais e sua real adoção implicaram modificações na configuração do poder público e nas atribuições estatais, consequentemente no Judiciário.

Especialmente depois da II Grande Guerra Mundial (1939-1945) passou-se a questionar as enormes desigualdades sociais, seus impactos nas relações sociais e na estabilidade política. Parte integrante do embate então travado se explicitava na admissão de que os preceitos legais, assentados na igualdade, pouco ou nenhum reflexo produziam na realidade. Argumentava-se que as leis, expressão formal da igualdade, além de não valerem para todos, conviviam com uma situação concreta marcada por extremas desigualdades e exclusões. Naquele contexto, entraram em discussão os supostos do Estado de Direito Liberal, particularmente o conceito de indivíduo, enquanto um ser autônomo, livre e igual.

A desigualdade social passou a ser vista como um problema a ser enfrentado, tornando imprescindível a intervenção do poder público, com vistas a minorar e/ou a solucionar carências, a diminuir as expressivas distâncias econômica e social entre indivíduos e grupos. Do ponto de vista dos direitos previstos em lei, esse processo redundou na busca de respostas concretas que adequassem à lei abstrata (igualdade) a situação concreta (desigualdade). Em consequência, ocorreu a combinação do princípio que preconiza a igualdade de

todos com a proposição que estabelece que desiguais devam ser tratados de forma desigual. Assim, a lei, para cumprir suas funções, deveria ser desigual para indivíduos desiguais na realidade. Trata-se de advogar, programar e realizar políticas públicas com a finalidade diminuir a desigualdade.¹⁰

A admissão dos direitos sociais funda-se, pois, no reconhecimento da desigualdade e de seus reflexos na vida social e política. A incorporação desses direitos resulta e provoca uma mudança de paradigma. Pois, enquanto os direitos civis e políticos, baseados no indivíduo, requerem, para a sua efetivação, a limitação do poder público, um Estado mínimo, os direitos sociais, também denominados de direitos de segunda geração, demandam um Estado atuante. Esse Estado é responsável por políticas públicas que garantam um patamar aceitável de distância entre os indivíduos no usufruto dos bens coletivos. Os direitos sociais reclamam, pois, um Estado pró-ativo, no sentido de garantir e providenciar a concretização dos direitos à saúde, ao trabalho, à educação, à moradia, à aposentadoria etc. – o Estado do Bem-Estar Social.

Os direitos sociais acrescidos posteriormente dos direitos qualificados como direitos de terceira geração (direitos do consumidor, de crianças, de idosos, de minorias etc.), referidos não mais a indivíduos, mas a grupos, implicam profundas modificações no perfil das instituições estatais.

O Poder Judiciário não ficou imune às novas exigências. Atribuições mais amplas passaram a ser conferidas ao Judiciário. Nesse contexto, a instituição passou a receber novas demandas e foi constrangida a providenciar respostas sobre novas questões e embates, que transcendem direitos e conflitos de natureza individual. Em síntese, a construção do Estado do Bem-Estar Social

10. Essa tese encontra sua justificativa na percepção de que o livre desenvolvimento das forças do mercado não teria a faculdade de atenuar as diferenças socioeconômicas. Ao contrário, julga-se que o mercado, por si só, poderia, inclusive, acentuar a desigualdade e a exclusão de amplos setores da população.

forçou uma significativa aproximação entre os Judiciários dos sistemas de governo parlamentarista e presidencialista, assim como dos sistemas de *Common Law* e de *Civil Law*.¹¹ Embora as diferenças entre os modelos permaneçam, elas se tornaram sensivelmente menores do que eram no passado.

Com efeito, o protagonismo judicial, especialmente das Cortes Constitucionais, deixou de ser uma particularidade das democracias presidencialistas. A jurisdição constitucional foi incorporada como parte integrante do processo de reconstrução política de alguns países como o Japão (revisão constitucional de 1946); Itália (controle concentrado de constitucionalidade introduzido na Constituição de 1948 e a implantação da Corte Constitucional em 1956); Alemanha (Lei Fundamental de Bonn de 1949 e em 1951); França (Constituição de 1958, a criação do *Conseil Constitutionnel* e a adoção do controle da constitucionalidade, a partir de 1971). A Índia, com a Constituição de 1950, adotou o mecanismo de revisão constitucional como instrumento do processo de independência (*Indian Independence Act* de 1947).

A redemocratização de vários países na Europa e na América Latina foi acompanhada da instituição da revisão judicial. Isto se deu na Grécia (1975); em Portugal (1976); na Espanha (1978), no continente europeu. Na América Latina, a inovação foi admitida na Nicarágua (1987); no Brasil (1988); na Colômbia (1991); no Peru (1993); na Bolívia (1994).

As Cortes Constitucionais europeias são, contudo, distintas das espelhadas no modelo presidencialista dos Estados Unidos. Nos casos europeus, essas Cortes não compõem o Judiciário, não se localizando no ápice da estrutura judicial. São organismos independentes, formados politicamente e seus integrantes possuem mandato. A

11. No sistema de *Common Law*, também chamado de *Direito consuetudinário*, adotado por países de origem anglo-saxônica, como Estados Unidos e Inglaterra, o *Direito* se baseia mais na *Jurisprudência*, em precedentes, que no texto da lei. No *Civil Law*, as principais fontes do *Direito* são a *Lei*, o texto.

despeito dessas distinções, essas Cortes, tal como o Poder Judiciário das democracias presidencialistas, têm desempenhado expressivo protagonismo na arena pública.¹²

O Poder Judiciário no Brasil após a Constituição de 1988

O texto constitucional de 1988 e sua revisão em 1993 fazem uma clara opção pelo sistema presidencialista de governo. Como apontamos anteriormente, esse modelo institucional condiciona os mecanismos de distribuição do poder e o modo como se articulam os poderes de Estado. Estabelece, dessa forma, os parâmetros no interior dos quais se desenvolvem tanto a atuação judicial como a possível margem de discricionariedade das demais instituições de poder. Esse sistema de governo delimita, pois, a identidade, o âmbito de atribuições e a natureza da presença pública do Poder Judiciário.

É igualmente significativo o fato de a Constituição brasileira de 1988 ter incorporado um extenso rol de direitos, tanto de natureza individual como social e coletiva. Esses traços, combinados com um texto bastante detalhista, propiciam condições extremamente favoráveis à constituição de um Poder Judiciário com alta expressão na vida pública.¹³ Além desses parâmetros, deve ser acentuado que a identidade do Judiciário, decorrente de sua estrutura, foi alterada.¹⁴

Em outras palavras, trata-se de uma instituição com atributos de poder de Estado, com potencial de interferir

12. Inúmeros exemplos poderiam ser citados. Para ilustrar o protagonismo mencionamos: O Conselho Constitucional da França, em dezembro de 2012, invalidou por um período de dois anos o imposto para os ricos que iria começar a valer em 2013. Outra decisão de impacto do Conselho Constitucional da França foi a decisão que legitimou a proibição do uso da burca. Na Alemanha, a Corte Constitucional, em setembro de 2012, rejeitando pedidos de liminar que buscavam bloquear os tratados, decidiu que a ratificação do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira era legal. Impôs condições: de que o compromisso alemão seja limitado a 190 bilhões de euros e que qualquer aumento nesse volume exigirá a aprovação da Câmara baixa do Parlamento, a Bundestag. A Corte de Israel, por sua vez, decidiu favoravelmente à construção de muro na divisa com o território palestino.

13. A esses fatores deve ser acrescentada a nova identidade do Ministério Público, pós-1988. O principal órgão ativador do Poder Judiciário.

14. O Poder Judiciário é composto dos seguintes órgãos: Supremo Tribunal Federal (encarregado do controle da constitucionalidade das leis, de julgar conflitos entre a União e estados; crimes comuns do presidente da República, entre outras causas); Superior Tribunal de Justiça (garante a aplicação das leis federais e a

na arena pública, por meio do controle jurisdicional das políticas públicas e de proferir decisões de impacto nas relações sociais.

Em tese, não há decisão, quer proferida pelo Executivo, quer aprovada pelo Legislativo, que não seja passível de apreciação judicial. Daí se poder afirmar que o Poder Judiciário apresenta condições de constituir-se em um ator com capacidade de provocar impactos no embate político, nas relações sociais e na elaboração e na execução de políticas públicas.

Tais condições foram ainda mais acentuadas com a aprovação da Emenda Constitucional n. 45 de dezembro de 2004, conhecida como Reforma do Poder Judiciário.¹⁵ Essa alteração constitucional impôs mudanças significativas no sistema de justiça, assegurando a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, sob a forma de norma principiológica, incluída no rol de direitos fundamentais. Os mecanismos processuais e jurisdicionais introduzidos por essa emenda têm operado claramente na direção de fortalecer a tendência de maior centralização formal do poder nas posições superiores da estrutura do Poder Judiciário.¹⁶

Com grande impacto no Poder Judiciário e externamente a ele, a EC 45 criou o Conselho Nacional de Justiça. O CNJ é um órgão administrativo, encontrando-se na mesma posição hierárquica do Supremo Tribunal Federal. Cabe ao CNJ “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, além de fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes” (§ 4º do art. 103B da Constituição Federal). Esse órgão tem patro-

14. (continuação) uniformidade de sua interpretação; julga governadores, desembargadores, entre outros; julga os recursos dos TRFs e dos TJs); Justiça Federal (julga causas de interesse da União. Compõem a 2ª instância os Tribunais Regionais Federais e a 1ª instância as varas federais e juizados Especiais Federais); Justiça Estadual (julga matérias cíveis, de família, do consumidor, de falências e concordatas, da infância e juventude, além de matérias criminais. O Tribunal de Justiça é o órgão de cúpula do Judiciário estadual e os juízes estaduais e tribunais do Júri formam a 1ª instância).

15. As inovações contidas na Emenda Constitucional n. 45 podem ser apreendidas em Renault e Bottini (2005).

16. Atuam na direção de maior centralização a súmula de efeito vinculante e a repercussão geral.

cinado apreciáveis mudanças no desempenho de juízes, varas e tribunais. Além disso, tem permitido uma maior aproximação com a sociedade, recebendo reclamações contra órgãos e integrantes (magistrados e servidores); criado políticas de prestação de contas e transparência; gerado informações e dados que alimentam diagnósticos; realizado inspeções em tribunais, varas e presídios; feito correições que abrangem não apenas magistrados de primeiro grau, mas também desembargadores e ministros.

Um exame, ainda que rápido, do desempenho do Poder Judiciário no transcurso dos anos a partir da promulgação da Constituição de 1988 indica que, de fato, a instituição e seus integrantes se transformaram em um ator político de expressão, tornando concretas as virtualidades contidas na arquitetura institucional e na carta de direitos.

Com efeito, a participação de juízes, desembargadores e ministros nas principais questões que marcaram o período parece incontestável. Esse fenômeno pode ser constatado focando-se o órgão de cúpula do Poder Judiciário. O Supremo Tribunal Federal se converteu, de fato, em palco de disputas político-partidárias. Essa característica pode ser observada, por exemplo, pelo número de Ações Diretas de Inconstitucionalidade que ingressou no Supremo Tribunal Federal. De 1988 a janeiro de 2014 este instrumento de “controle concentrado de constitucionalidade” totalizou 3.461 ações.¹⁷ Esta soma, por si só, já indicaria a extraordinária utilização da Corte como arena de resolução de questões políticas. Certamente este volume, excepcional, encontra parte da explicação no fato de a Constituição ter ampliado o rol de atores com acesso direto ao STF, sem impor custos a esse acesso.¹⁸

17. Esta informação consta do site do STF (www.stf.jus.br).

18. Deve ser salientado que a Constituição de 1988 ampliou o rol de atores com acesso direto ao STF, sem impor custos a esse acesso. Do ponto de vista da quantidade de agentes legitimados trata-se de uma das Cortes mais acessíveis entre os países democráticos. São exatamente nove as pessoas ou entidades que podem propor essa ação: presidente da República; mesa do Senado Federal; mesa da Câmara dos Deputados; mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; governador de Estado; procurador-geral da República; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação do Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe no âmbito nacional.

A atuação judicial em temas e áreas relacionados à arena política não é exclusividade da mais alta corte. Os demais tribunais (STJ, TSE, TST, TRT e TJs), varas e juízes também têm sido demandados, proferindo decisões que interferem nos rumos da coletividade.¹⁹ Apenas para exemplificar, nos últimos anos, tribunais federais várias vezes interromperam leilões de privatização; dificultaram a reforma no sistema de previdência social; invalidaram ou modificaram a legislação referente à reforma agrária, à reforma tributária e a outras políticas públicas. Muitas políticas públicas encontraram ressonância no Judiciário, tanto na forma de contestação, quanto na de exigência de sua concretização, ou ainda no questionamento de sua execução.

Além disso, a interferência do Judiciário na arena pública tem se dado também preenchendo brechas deixadas pelo Legislativo – as denominadas omissões legislativas. Trata-se, nesse caso, da atuação do Judiciário frente à inércia dos parlamentares em elaborar leis que visem garantir os direitos previstos na Constituição. O texto constitucional de 1988 prevê o Mandado de Injunção como o instrumento a ser utilizado por cidadãos e entidades para a solução de problemas decorrentes da falta de norma reguladora. Incluem-se nesta situação, por exemplo, o aviso prévio proporcional;²⁰ a ausência de uma lei de greve para o serviço público; aposentadoria especial para servidores públicos devido a condições de insalubridade no trabalho; criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

Além das omissões legislativas, a Corte Suprema tem atuado em relação a temas cruciais, em resposta a

19. O protagonismo judicial tem sido objeto tanto de louvores como de acirradas críticas. As avaliações negativas sublinham que não caberia ao Judiciário se pronunciar sobre questões relevantes, mas ao Executivo ao Legislativo – instituições legitimadas pelo voto popular. Os defensores, ao contrário, acentuam que se trata do exercício de atribuições constitucionais e que graças a esse tipo de atuação os direitos individuais e supraindividuais têm sido respeitados. Ambas as posições se sustentam em distintas interpretações de fundamentos teóricos e filosóficos.

20. O inciso XXI do artigo 7º da Constituição Federal prevê como direito de trabalhadores rurais e urbanos o aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, com mínimo de trinta dias e de acordo com os termos de uma lei ordinária que nunca foi feita.

demandas sobre questões controversas, pronunciando-se sobre impasses políticos, com impactos abrangentes tanto na arena político-partidária, como nos serviços públicos, nas relações sociais, na configuração dos tribunais superiores e na estrutura do Poder Judiciário em sua totalidade. Bastaria lembrar as decisões relativas a: ficha limpa; interrupção da gestação de fetos anencefálicos; quilombos; cotas étnico-raciais; demarcação de terras indígenas; Programa Universidade para Todos (ProUni); Lei Antidrogas; fim da prerrogativa de foro para ex-ocupantes de cargos públicos; horário eleitoral; uniões homoafetivas; pesquisas com células-tronco embrionárias; nepotismo, entre outras.

O Poder Judiciário fruto da Constituição de 1988, como todas as instituições judiciais de países democráticos, possui uma face de prestação de serviços. Essas atribuições referem-se à atuação judicial com os objetivos de assegurar a todos a busca da garantia de direitos e a solução pacífica de conflitos.

A atual situação brasileira no que diz respeito à garantia de direitos por meio do acesso à prestação jurisdicional pode ser visualizada a partir do “Relatório Justiça em Números” 2013, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça.²¹ Segundo essa última publicação, o Poder Judiciário contava em 2012 com um corpo de 17.077 magistrados. Isto significa que o país tem 8,8 magistrados para cada 100 mil habitantes. Os dados relativos à litigiosidade apresentam um quadro impressionante, sem paralelo nos países democráticos. No ano de 2012 estavam em tramitação um total de 92.234.282 processos. Isso significaria um processo para cada dois habitantes. Este número tem sido crescente, em uma proporção maior do que o crescimento populacional. Apenas para efeitos comparativos, em 2009 eram 83.390.313; em 2003, 17,3 milhões. Ademais, a taxa de congestionamento tem sido sempre muito alta – em 2012 foi de 70%. Isto é, o percentual de processos não julgados quando comparados aos entrados.

21. Essa iniciativa de coleta e sistematização de dados representa uma mudança de qualidade em relação ao passado. A ausência e/ou as deficiências nos dados impediam qualquer diagnóstico minimamente consistente.

Não seriam, contudo, necessárias análises sofisticadas para se presumir que a referida média de um processo para cada dois habitantes não retrata a realidade. Médias são enganosas e escondem extremos. Com efeito, pesquisas apontam a existência de uma concentração em uns poucos litigantes. Os maiores usuários do Judiciário são: a Caixa Econômica Federal, a União, o INSS, bancos, empresas de telefonia, municípios. Em contraste, extensos setores da população sequer conhecem seus direitos e procuram o Judiciário.

Inúmeros empecilhos atuam no sentido de impedir a universalização do acesso à justiça e, consequentemente, a efetivação de direitos. Dentre eles, os mais significativos são os reflexos das desigualdades econômicas e sociais e da ineficácia das políticas públicas na educação e, consequentemente, no conhecimento sobre direitos e nos meios de reclamá-los. Dados do Censo de 2012, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, indicam a existência de 13,2 milhões de analfabetos plenos e mais 27,8 milhões de analfabetos funcionais. Estes números deixam evidente a dificuldade de erradicação do analfabetismo, especialmente entre pessoas com mais de 15 anos. Além desses aspectos, o expressivo grau de descrença na justiça²² também provoca forte impacto no baixo índice de acesso à justiça.

Apesar das indiscutíveis mudanças presenciadas nas últimas décadas, não haveria como negar que se está ainda muito distante de um Poder Judiciário condizente com suas obrigações constitucionais e de uma situação de pleno ou aceitável acesso à justiça.

Tanto as deficiências na distribuição de justiça como no acesso a ela têm fortes impactos na qualidade da democracia brasileira. A gravidade do problema tem sido reconhecida por um número crescente de magistrados e operadores do Direito. O ministro Joaquim Barbosa na cerimônia de posse da presidência do Supremo Tribunal Federal, em outubro de 2012, disse: “ao falar sobre o di-

22. Esses indicadores podem ser examinados no Índice de Confiança na Justiça elaborado pela FGV de São Paulo.

reito de igualdade, é preciso ter a honestidade intelectual para reconhecer que há um grande déficit de justiça entre nós (...) nem todos os brasileiros são tratados com igual consideração, quando buscam o serviço público da Justiça. (...). Gastam-se bilhões de reais anualmente para que tenhamos um bom funcionamento da máquina judiciária. Porém, é importante que se diga: o Judiciário a que aspiramos ter é um Judiciário sem firulas, sem floreios, sem rapapés. O que buscamos é um Judiciário célere, efetivo e justo. De nada valem as edificações suntuosas, sofisticados sistemas de comunicação e informação se, naquilo que é essencial, a justiça falha. Falha porque é prestada tardiamente e, não raro, porque presta um serviço que não é imediatamente fruível por aquele que a buscou (...). Justiça que falha, que não tem compromisso com sua eficácia, é justiça que impacta direta e negativamente sobre a vida do cidadão”. E referindo-se ao magistrado afirmou: “Nada mais ultrapassado e indesejado do que aquele modelo de juiz isolado, fechado, como se estivesse encerrado em uma torre de marfim”.

Por fim, deve ser enfatizado que, a despeito de todos os problemas e deficiências, um Judiciário forte, independente e em conformidade com os preceitos constitucionais representa a principal garantia da efetivação dos direitos, da igualdade, da prevalência da lei e, em decorrência, de uma sociedade democrática e republicana.

Referências bibliográficas

ARANTES, Rogério B. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Idesp, 1997.

_____. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré/EDUC, 2003.

_____. Constitutionalism, the Expansion of Justice and the Judicialization of Politics in Brazil. In: SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; ANGELL, A. (orgs.). *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave, 2005.

BADIN, L. A. A Renovação Administrativa do Poder Judiciário pela Cultura da Transparência. *Interesse Nacional*, ano 5, n. 19, out./dez. São Paulo: DPA, 2012.

BAUM, Lawrence. *The Puzzle of Judicial Behavior*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997.

BARROSO, Luis Roberto. Da falta de efetividade à Judicialização excessiva: direto à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul - RPGE*, Porto Alegre, vol. 31, n. 66, p. 89-114, jul./dez. 2007.

BONELLI, Maria da Glória. *Profissionalismo e Política no Mundo do Direito*. São Carlos: Sumaré/Edufscar/Fapesp, 2002.

CARVALHO NETO, Ernani R. de. *Revisão Abstrata da Legislação e a Judicialização da Política no Brasil*. Tese de doutorado. USP, São Paulo, 2005.

CASTELAR PINHEIRO, Armando. Judiciário, Reforma e Economia: A Visão dos Magistrados. In: CASTELAR PINHEIRO, A. (org.). *Reforma do Judiciário: Planos, Propostas e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Booklink Publicações, 2003.

_____. (org.). *Judiciário e Economia no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2000.

CASTRO, Marcus F. de O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 34, p. 147-156, jun. 1997.

COSTA, Flavio Dino de Castro. A Função Realizadora do Poder Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. *Revista CEJ*, n. 28, p. 40-53, Brasília, jan./mar. 2005.

CUNHA, Luciana Gross. Juizado Especial: Ampliação do Acesso à Justiça? In: SADEK, M. T. (org.). *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

DAHL, Robert A. Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker. *Journal of Public Law*, vol. 6, p. 279-295, 1957.

DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FRIEDMAN, Barry. The Politics of Judicial Review. *Texas Law Review*, vol. 84, n. 2, p. 257-337, 2005.

GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT (org.). *Os Clássicos da Política*. vol. 1. São Paulo: Editora Ática, 1989.

LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. (orgs.). *Presidencialismo ou Parlamentarismo - perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Edições Loyola/IDESP, 1993.

LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy: Government For-*

ms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press, 1999.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas*. Apresentação: Isaac Kramnick; trad. Maria Luíza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*.

NALINI, José Renato. *Ética Geral e Profissional*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1997.

OLIVEIRA, Fabiana L. *Justiça, Profissionalismo e Política: O Supremo Tribunal Federal e o Controle da Constitucionalidade das Leis no Brasil (1998-2003)*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

RENAULT, S.; BOTTINI, P. C. (coords.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

RÍOS-FIGUEROA, Julio; TAYLOR, Matthew M. Institutional Determinants of the Judicialization of Policy in Brazil and Mexico. *Journal of Latin American Studies*, vol. 38, n. 4, p. 739-766, 2006.

SADEK, Maria T. El Poder Judicial y la Magistratura como actores políticos. In: RODRIGUES, L.; SADEK, M. T. *El Brasil de Lula: diputados y Magistrados*. Buenos Aires: Ediciones La Crujía, 2004.

_____. *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2000.

_____. O Sistema de Justiça. In: SADEK, M. T. (org.). *O Sistema de Justiça*. São Paulo: Sumaré, 1999.

_____. A Crise do Judiciário Vista pelos Juízes: Resultados da Pesquisa Quantitativa. In: SADEK, M. T. (org.). *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo: Sumaré, 1995.

SADEK, M. T.; CAVALCANTI. The New Brazilian Public Prosecution: an agent of accountability. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.

SHAPIRO, Martin. Judicial Review in Developed Democracies. In: S. GLOPPEN, S.; GARGARELLA, R.; SKAAR, E. (orgs.). *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies*. London: Frank Cass Publishers, 2004.

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjörn (eds.). *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, Matthew M. Courts, Policy Contestation and the

Legitimation of Economic Reform under Cardoso. In: SOLA, L.; WHITEHEAD, L. (orgs.). *Statecrafting Monetary Authority: Democracy and Financial Order in Brazil*. Oxford: Centre for Brazilian Studies, 2006a.

_____. Veto and Voice in the Courts: Policy Implications of Institutional Design in the Brazilian Judiciary". *Comparative Politics*, vol. 38, no 3, p. 337-355, 2006b.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*. Vol. 50, n. 2, p. 229-257, Rio de Janeiro, 2007.

TOCQUEVILLE, Alexis. *De La Democratie en Amérique. Oeuvres completes*. Paris: Gallimard, 1961.

VILHENA VIEIRA, Oscar. *Supremo Tribunal Federal: Jurisprudência Política*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

WERNECK VIANNA, Luiz. *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

_____. (org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

WERNECK VIANNA, Luiz; CARVALHO, Maria Alice R. de; MELO, Manuel P. C.; BURGOS, Marcelo B. *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

Relação entre os Poderes de Estado no Brasil

Silvia Anciães¹

1. Introdução

É impossível discorrer sobre a relação entre os poderes de Estado no Brasil sem sublinhar a centralidade do poder executivo na vida nacional. Consagrada no artigo segundo da Constituição de 1988, a separação de poderes encontra respaldo no sistema presidencialista na medida em que este favorece, para seus defensores, um maior escrutínio da atividade do Executivo pelos demais poderes e uma maior participação do parlamento no processo legislativo.

Ao mesmo tempo, ao instituir o presidencialismo multipartidário e a eleição legislativa proporcional, o desenho institucional brasileiro permite a representação de interesses sociais tão heterogêneos quanto o território nacional. Com seu poder de atração sobre os diferentes partidos políticos – derivados de suas prerrogativas legislativas e orçamentárias – cabe ao presidente da República construir uma coalizão governativa estável. Entretanto, na ausência de maiorias parlamentares, o presidente vê-se forçado a fazer concessões e barganhas partidárias a fim de ter seus projetos de lei e planos de governo aprovados. Diante dos poderes de intervenção do Congresso no processo legislativo e, portanto, na implementação das políticas de governo, o presidente não governa sem forjar maiorias parlamentares. Em última instância, o

1. Pós-doutoranda na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e doutora em Política Comparada e Relações Internacionais pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Com um mestrado em Relações Internacionais pela PUC-Rio, foi professora de Política Externa Brasileira e Relações Internacionais da América Latina na PUC-Rio e de Relações Internacionais no Ibmecc Rio de Janeiro. Além disso, atuou como assistente de coordenação de pesquisa no Observatório Político Sul-Americano (OPSA) do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Uerj (Iesp-Uerj) e como bolsista de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no projeto “Brics e seus vizinhos”.

pleno funcionamento do sistema democrático brasileiro depende das relações entre Executivo e Legislativo.

Passada uma década de turbulências políticas desde as manifestações de rua de junho de 2013, muitos analistas políticos atribuem a este arranjo institucional as adversidades extremas enfrentadas pela democracia brasileira nos anos recentes. Para seus críticos, além de criar dificuldades para a implementação de um programa de governo coerente e de cunho genuinamente nacional, este desenho institucional incentiva a troca de favores e de influência em nome de interesses particulares, comprometendo a governabilidade.

Outros analistas, contudo, sublinham a resiliência das instituições brasileiras, caudatária justamente deste arranjo em que, embora dotado de prerrogativas constitucionais fortes, o presidente deve negociar constantemente com o Legislativo e, como consequência, tomar decisões quanto ao compartilhamento do seu poder. A necessidade de manutenção do equilíbrio nas relações com o Legislativo – seja por meio da distribuição de ministérios entre os partidos ou de emendas orçamentárias – atua como uma força difusora dos poderes concentrados nas mãos do presidente. Deve-se acrescentar ainda que esse jogo ocorre sob o escrutínio de um Poder Judiciário forte e independente, além de outros órgãos de controle como o Ministério Público e os tribunais de contas, entre outros (PEREIRA E MELO, 2024).

Esta questão, por sua vez, nos remete à participação do Judiciário na política brasileira, muitas vezes chamado a intervir nos conflitos de interesses suscitados por esse modelo. A judicialização da política e a politização do Judiciário são apontadas como um sintoma da disfuncionalidade dessa engenharia institucional. A polarização política e a ausência de um partido com papel de intermediador das relações entre os poderes agravou esse frágil equilíbrio político, transformando o Judiciário em um poder moderador em plena República.

Vale ressaltar, entretanto, que, “no caso brasileiro, a centralidade do Poder Executivo não deriva apenas da

estrutura constitucional do país, mas também de fatores históricos e do padrão de carreiras políticas” (AMORIM NETO, 2007:133). Em um país de dimensões continentais, de disparidades regionais e de extrema desigualdade, a intervenção do Estado transformou-se, principalmente a partir da década de 1930, no motor do desenvolvimento econômico, para o qual foi criada uma burocracia cujos tentáculos envolvem uma miríade de agências sob o comando do Executivo. Ao mesmo tempo, a resiliência da herança autoritária faz-se presente na dinâmica política ainda hoje, com a manutenção das extensas prerrogativas presidenciais mesmo após a inauguração da Nova República (SANTOS, 1999).

Além disso, as sucessivas crises econômicas que acompanharam a consolidação democrática exigiram a intervenção de um Executivo forte na medida em que demandavam a atuação de um quadro técnico especializado. Hoje, no entanto, a complexidade da agenda política tem levado a uma maior participação do Legislativo no debate das políticas públicas, principalmente por meio das comissões legislativas especializadas, sejam estas permanentes ou não.

Embora não seja privilégio nacional, tendo sido adotado pelos demais países sul-americanos, como a Argentina e o Chile, este sistema de governo adquiriu feições próprias no Brasil, nomeadamente a maior concentração de poderes pelo presidente da República. A Constituição de 1988 atribui ao chefe do Executivo a competência privativa para legislar sobre a organização administrativa e judiciária, matéria orçamentária e tributária, serviços públicos e servidores da União; sancionar e fazer publicar as leis; vetar projetos de lei total ou parcialmente; celebrar tratados, convenções e atos internacionais; nomear ministros do Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores e editar medidas provisórias com força de lei, entre outras atribuições (artigos 62, parágrafos 1º e 84). Ao Legislativo compete exclusivamente, entre outras tarefas, aprovar os projetos de lei; tratados, acordos ou atos internacionais celebrados pelo presidente; autorizar

a realização de referendos e plebiscitos; julgar as contas apresentadas pelo Executivo anualmente bem como seus planos de governo e fiscalizar diretamente seus atos (artigo 49 da Constituição). Por fim, a Constituição de 1988 fortaleceu a independência do Poder Judiciário, ao qual é garantida total autonomia tanto em termos administrativos como financeiros, dispondo sobre sua organização, ingresso na carreira pelos magistrados, regime de promoções e remunerações.

Nesse sentido, a Constituinte inaugurada em 1987, embora mantendo prerrogativas do Executivo originárias do regime militar, buscou promover o maior equilíbrio entre os poderes e, principalmente, ampliar a participação dos legisladores na defesa do amplo rol de direitos reconhecidos pela Constituição. Do mesmo modo, buscou-se incentivar uma maior cooperação entre os poderes por meio da incorporação de elementos de regimes parlamentaristas e, com isso, sanar a instabilidade política associada ao presidencialismo característico da América Latina nas décadas de 1960 e 70, interrompidos em sua maioria por golpes militares (KERCHE, 2017).

No entanto, instaurou-se um sistema em que o Executivo dispõe de um leque de recursos políticos e econômicos a serviço de uma multiplicidade de estratégias e barganhas que o tornam o árbitro de um jogo complexo. Sua peculiaridade e sua complexidade estimularam a produção de uma vasta e sofisticada literatura de ciência política sobre o fenômeno. Seus estudos cobrem uma infinidade de temas, tais como as estratégias e escolhas presidenciais para a administração de coalizões majoritárias, os tipos de coalizões majoritárias, o desenvolvimento de indicadores da participação partidária nos ministérios e de indicadores de fidelidade partidária desde a redemocratização, bem como a dinâmica entre os partidos integrantes da coalização majoritária, entre outros (AMORIM NETO, 2018; PEREIRA e BERTHOLINI, 2018).

Contudo, o protagonismo do Executivo como o centro gravitacional do sistema político tem sofrido estrangimentos relevantes, que, na opinião de Almei-

da (2020), constituem uma tendência permanente. Esses limites, por seu turno, têm origem em alterações que levaram sobretudo a um reequilíbrio nas relações entre Executivo e Legislativo, sobre as quais discorro na seção seguinte. Na seção três, são apresentadas as prerrogativas do poder legislativo e os instrumentos de que os líderes partidários dispõem para intervir no processo legislativo e, desse modo, negociar seus interesses com o Executivo. A seção quatro discute brevemente o papel do Judiciário, a intervenção recorrente do Supremo Tribunal Federal na relação entre o Executivo e o Legislativo e na consolidação das regras do jogo político. Embora não integre nenhum dos poderes da República, o Ministério Público é, em função de seu papel na defesa dos direitos fundamentais e interesses sociais instituídos pela Constituição, um ator relevante na dinâmica entre os poderes de Estado, conforme indicado na seção cinco. Por fim, a sexta e última seção apresenta as tendências recentes.

2. Presidencialismo de coalizão na Nova República

Objeto de consenso na academia brasileira, o funcionamento e a prática do nosso regime presidencialista e seus impactos na relação entre o Executivo e o Legislativo têm sofrido revisão recente e necessária diante dos últimos episódios da política brasileira (ALMEIDA, 2015; 2020; MELLO e SPEKTOR, 2018; PEREIRA E MELO, 2024). Com efeito, a polarização política, o acirramento da fragmentação partidária e a exacerbação do protagonismo político do Judiciário têm evidenciado as distorções de um sistema cuja eficácia foi defendida por autores como Figueiredo e Limongi (1998). Para eles, após dez anos da promulgação da Constituição da Nova República, o presidencialismo brasileiro, em função das amplas prerrogativas do Executivo e das regras inerentes ao trabalho do legislativo, permitia ao primeiro impor a disciplina partidária e determinar os temas da agenda parlamentar.

Contudo, passados 20 anos da publicação do trabalho dos autores referidos acima, estas mesmas caracte-

rísticas têm levado, conforme sublinha Almeida (2020), à inversão da relação entre os dois poderes, para a qual o ineditismo dos novos tempos, agravados pela crise sanitária deflagrada no início do ano, pode ter contribuído. Em outras palavras, são os traços distintivos do presidencialismo brasileiro apontados por Figueiredo e Limongi como fatores de estabilidade que têm levado à alteração no equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, com um maior protagonismo do último.

Deste modo, sobretudo nos últimos dez anos, em função de uma dinâmica inédita instaurada a partir das comissões permanentes da Câmara e do Senado, a centralidade do Executivo tem encontrado um crescente contrapeso na atividade legislativa do parlamento (ALMEIDA, 2020). Muito embora esta nova configuração na relação entre Executivo e Legislativo ainda careça de maior escrutínio e pesquisa, é possível apontar para a contribuição da pulverização partidária, da polarização ideológica e do contexto econômico para este novo equilíbrio. Esta combinação inédita de fatores criou a oportunidade para o surgimento de uma coalizão não governamental dentro do parlamento que, por seu turno, tem sido capaz de impor restrições ao poder de agenda do Executivo ao derrubar vetos, por exemplo, e criar uma nova dinâmica legislativa.

Para além dos incentivos citados, uma razão estrutural para esta mudança foi um movimento de descentralização da atividade legislativa, com uma maior iniciativa e relevância das comissões permanentes de ambas as casas do Congresso, em detrimento da formação de coalizões ou “cartéis” exclusivamente partidários (ALMEIDA, 2020). Ao mesmo tempo, a proibição expressa da reedição de medidas provisórias, principal instrumento de imposição da agenda legislativa à disposição do presidente, foi outro incentivo para a mudança na prática parlamentar (ALMEIDA, 2015).

De acordo com Rey (2020), o maior ativismo parlamentar remonta aos anos 2000 e não se restringe aos projetos de lei de iniciativa dos legisladores. Para a au-

tora, o Plano Nacional de Educação, com origem em um projeto de lei de iniciativa do Executivo e encaminhado para o Congresso em 2010 pelo presidente Lula, é um dos exemplos da participação ativa do Legislativo em um projeto de iniciativa presidencial. Por meio da atuação do relator do projeto e em articulação com o Executivo e com organizações da sociedade civil, o Legislativo promoveu diversas emendas ao projeto, que não sofreu nenhum veto quando da sua sanção pela presidente Dilma Rousseff, em 2011.

Outro ponto de inflexão na relação entre Executivo e Legislativo foram as emendas constitucionais de 2015 e 2019 que tornaram obrigatória a execução das emendas parlamentares à lei de diretrizes orçamentárias apresentadas pelos legisladores individualmente e pelas bancadas estaduais e do Distrito Federal. Até a promulgação destas reformas, as emendas orçamentárias não eram impositivas, cabendo ao presidente decidir quais delas executar, o que, para além de contribuir para a barganha entre o Executivo e os parlamentares, criava incerteza quanto à implementação de projetos aprovados pelo Congresso.

Na ausência deste instrumento, o presidente tem à sua disposição os demais dispositivos de formação de maiorias inerentes ao presidencialismo de coalizão, entre eles as nomeações para os ministérios e para uma infinidade de cargos de confiança disponíveis nas empresas estatais e agências reguladoras. Entretanto, se por um lado, esta prerrogativa presidencial ao satisfazer interesses particulares e partidários em troca de apoio às iniciativas do Executivo, tem permitido a manutenção da estabilidade política desde a transição para a democracia, por outro tem afetado a qualidade da governabilidade no país.

O poder corrosivo das nomeações para as estatais sobre a qualidade da governação foi exposto na Operação Lava Jato, que também deixou a descoberto o clientelismo e a patronagem inerentes ao funcionamento do presidencialismo multipartidário brasileiro. É importante frisar, entretanto, que, assim como a concentração de poder pelo Executivo, a patronagem e o clientelismo não

são consequências diretas do presidencialismo brasileiro, mas resultado de uma combinação de fatores de natureza histórica, política e econômica (AMORIM NETO, 2018; MELLO e SPEKTOR, 2018; SANTOS, 1999).

No entanto, ao concentrar poderes exclusivos em matérias orçamentária e legislativa nas mãos do presidente e, ao mesmo tempo, submeter seus planos de governo à chancela legislativa, o presidencialismo multipartidário cria as condições ideais para favorecimentos pessoais e a troca de benesses. Ou seja, sua estabilidade e sua viabilidade dependem da maioria legislativa e, portanto, ocorrem apenas quando o presidente garante a lealdade parlamentar, uma tarefa dificultada pela fragmentação do Legislativo e pela recente polarização política.

Para Mello e Spektor (2018), o presidencialismo impõe ao Executivo duas tarefas a princípio irreconciliáveis, quais sejam: o atendimento às demandas particulares do eleitorado ou interesses locais, representados pelos parlamentares, e a implementação de políticas públicas de âmbito nacional. Ao tentar conjugar estes dois objetivos, o presidencialismo de coalizão leva ao desequilíbrio nas relações entre Executivo e Legislativo e à exclusão necessária de um dos interesses que busca atender, sejam os nacionais, sejam os particulares.

Ao mesmo tempo, torna-se cada vez mais patente o fato de que, embora seja uma condição necessária à governabilidade, a lealdade partidária não tem sido suficiente para garantir a estabilidade ou a qualidade da democracia principalmente em países com sistemas partidários extremamente pulverizados. Diante de legislativos altamente fragmentados, nos quais a fidelidade partidária não é estimulada pelas regras do jogo, como é o caso brasileiro, a distribuição de cargos e ministérios transformou-se na mola mestra do funcionamento do sistema político, instaurando uma lógica perversa e contrária aos objetivos da divisão de poderes. Desta forma, ao permitir a formação de coalizões favoráveis ao governo, as nomeações para cargos da administração pública e para ministérios de menor importância acabam por mi-

nar o controle recíproco entre os poderes, perpetuando distorções que comprometem a coerência programática e ideológica dos partidos e dos representantes políticos, criando um abismo entre estes e seus eleitores.

Além de comprometer os compromissos dos legisladores com seus eleitores e programas eleitorais, as nomeações para as estatais também são uma porta de entrada para a influência de grupos de interesses na esfera pública, tendo em vista o uso destes cargos para a celebração de contratos com empresas privadas em troca de propina ou financiamento de campanhas eleitorais (MELLO e SPEKTOR, 2018). Em ambos os casos, uma vez mais, os fundamentos do sistema de freios e contrapesos são prejudicados.

Cabe ressaltar, no entanto, que apesar da concentração expressiva de poderes nas mãos do Executivo, característica dos regimes presidencialistas e, em especial, no caso brasileiro, o Legislativo goza de instrumentos de controle sobre a atividade daquele poder, apresentados na seção seguinte.

3. As prerrogativas do Poder Legislativo

O primeiro dos controles do Legislativo sobre a atividade do Executivo é a própria participação das duas casas do Congresso no processo legislativo. A Câmara dos Deputados, em especial, tem o privilégio de ser a origem da tramitação dos projetos de lei de iniciativa de atores externos ao Legislativo, sejam estes o presidente da República, os tribunais superiores ou o próprio Supremo Tribunal Federal (RUBIATTI, 2017).

Ademais, as duas casas legislativas têm o poder de vetar projetos ou mesmo usar os recursos disponibilizados pelo seu regimento interno para obstruir sua votação. Entre estes recursos está a suspensão da tramitação de projetos a fim de aguardar a decisão de comissões especializadas acerca de matéria relacionada a estes ou mesmo não os analisar, tendo em vista que, após duas legislaturas sem tramitação, eles devem ser arquivados (RUBIATTI, 2017).

Vale destacar, por sua vez, os instrumentos de influência política ao dispor dos líderes partidários na Câmara dos Deputados por meio da sua participação no Colégio de Líderes. Institucionalizado em 1989 pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o colégio entrou em funcionamento, ainda que de maneira informal, a partir da atuação destacada dos líderes partidários no processo constituinte instaurado em 1987. Em outras palavras, o Colégio de Líderes é a institucionalização do processo de concentração de prerrogativas regimentais pelos líderes partidários, que, por seu turno, lhes confere o poder de agenda, bem como de influenciar o comportamento dos demais parlamentares (BALDONI, 2012).

De acordo com o regimento interno, o colégio deve ser ouvido em diversas etapas do trabalho da Câmara, como a composição das comissões permanentes e a elaboração de seus regimentos internos, a composição das comissões especiais, a organização da agenda parlamentar e a convocação de sessões parlamentares extraordinárias para votar matérias específicas. Composto de líderes dos partidos que detêm pelo menos 1% dos assentos na Câmara, o órgão toma decisões por consenso. No entanto, caso este não seja alcançado, recorre-se à maioria absoluta de seus membros.

Outra forma de controle político do Legislativo sobre o Executivo refere-se à obrigatoriedade de aprovação pelo Senado das nomeações do Executivo para os cargos de Procurador-Geral da República, chefes de missão diplomática, ministros do Tribunal de Contas da União e presidente e diretores do Banco Central, conforme o disposto no artigo 52 da Constituição Federal. Ainda de acordo com este artigo, em seu inciso V, o Senado também detém a prerrogativa de autorizar “operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”.

Por fim, mas não menos importante, está a prerrogativa de ambas as casas do Legislativo de criar comissões parlamentares de inquérito. Estas comissões têm

poderes de investigação judicial e podem ser mistas, ou seja, compostas de membros de ambas as casas do Congresso. O resultado da investigação das comissões, que têm prazo preestabelecido para a conclusão dos seus trabalhos, é enviado ao Ministério Público, abrindo então caminho para a judicialização da questão.

Entre estas comissões merece ressalva a comissão especial encarregada de analisar as denúncias de crimes de responsabilidade apresentadas contra o presidente da República, ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, bem como contra o Procurador-Geral da República. Eleita na Câmara Baixa, a comissão de investigação deve ser composta, de forma proporcional, de membros de todos os partidos ali representados. A esta comissão cabe aceitar ou não a denúncia contra o chefe do Executivo, que, por sua vez, pode ser feita por qualquer cidadão. Nos casos relativos a crimes de responsabilidade, uma vez aceita a denúncia contra o presidente pela Câmara dos Deputados, cabe ao Senado julgá-la. Nos casos de infrações penais comuns, por seu turno, o julgamento é realizado pelo Supremo Tribunal Federal.

Os julgamentos de *impeachment* do presidente da República surgem, portanto, como outro mecanismo controverso na relação entre os poderes. Se para alguns o *impeachment* de um presidente é sintoma da efetividade das instituições democráticas, para outros é um empecilho para a negociação política fundamental para o pleno funcionamento da democracia. Neste sentido, ao mesmo tempo que é um instrumento fundamental para o controle entre os poderes e de imposição de limites aos extensos poderes presidenciais, em um contexto de instabilidade política e disputa de interesses, o *impeachment* pode se transformar em um instrumento do oportunismo político ao dispor de parlamentares insatisfeitos com os rumos do governo (KERCHE, 2017). “Este tipo de solução de crises deixa armadilhas de instabilidade para além do próprio conflito, minando a confiança entre os atores e alimentando crises futuras em uma espécie de círculo vicioso” (KERCHE, 2017: 256).

O *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, o segundo a ser realizado na Nova República, foi um episódio da vida política marcado pela controvérsia e que, além da crise entre o Executivo e o Legislativo, contou com a constante intervenção do STF, suscitando também questionamentos acerca do papel político do Judiciário. Ao longo do processo, o tribunal foi chamado não apenas para decidir questões de natureza processual – como o rito a ser seguido pelo julgamento – como os próprios fundamentos jurídicos da denúncia contra a ex-presidente (MARTINS, 2018).

De fato, o vazio deixado pela crise política iniciada em 2014, evidência da exacerbação das vulnerabilidades do presidencialismo brasileiro, tem sido cada vez mais ocupado pelo STF, interpretado pela elite brasileira como um baluarte da República e dos valores constitucionais. Embora não seja um evento inédito, este movimento tem características específicas que ganharam contornos de uma “revolução judiciarista” (LYNCH, *apud* SANCHEZ 2018), com eco na indignação social provocada pelos escândalos de corrupção deflagrados durante os governos do Partido dos Trabalhadores.

4. O Poder Judiciário

Segundo Werneck Vianna, Burgos e Salles (2007), a ampliação da presença do Judiciário na vida social e política é um fenômeno mundial, que foi intensificado sobretudo pela crise do Estado de bem-estar social a partir da década de 1970. A redução do Estado e dos direitos por este assegurados, o enfraquecimento dos sindicatos, a descrença nos partidos políticos e o esmaecimento das divisões ideológicas fizeram do Judiciário o último instrumento de exercício e defesa da cidadania.

Este movimento, ainda segundo os autores citados anteriormente, deve-se também à delegação das funções de representação pelos legisladores aos magistrados. “Os políticos, diante da perda de eficácia e abrangência dos mecanismos próprios ao *welfare*, e igualmente conscientes da distância entre representantes e representa-

dos, passam estimular, pela via da legislação, os canais da representação funcional” (WERNECK VIANNA, BURGOS E SALLES, 2007: 41).

No Brasil, todavia, o encolhimento do Estado foi acompanhado por uma transição “jurídica e política”, ou seja, à transição democrática seguiu-se uma constituição de caráter progressista, que buscou atender à miríade de direitos sociais e políticos suprimidos ao longo dos 21 anos de ditadura militar (LYNCH, apud SANCHES, 2018). Este novo e vasto arcabouço jurídico conviveu inicialmente com um corpo de magistrados remanescentes do regime autoritário, sendo gradativamente substituído após a redemocratização por meio da realização de concursos públicos. A partir de então, assistiu-se a um processo de renovação do corpo de magistrados e de incremento do poder do Judiciário. Dito de outra forma, a judicialização da política no Brasil é um fenômeno que vem acompanhado do crescimento do poder do Supremo Tribunal Federal (DA ROS e INGRAM, 2019).

Guardião de uma extensa constituição, o Supremo Tribunal Federal é cada vez mais instado a dar a “última palavra” nos conflitos recorrentes entre os demais poderes e a solucionar o déficit democrático inerente ao funcionamento do sistema político nacional, sobretudo a partir de 2015, quando se instaurou um estado permanente de crise política no país. Da mesma forma, embora as disputas políticas encontrem reflexo na própria dinâmica do Supremo, este é visto como um poder moderador das disputas entre os demais poderes e, portanto, responsável pela tutela da República.

Esta visão do STF como um poder neutro, capaz de dirimir as disputas entre os demais poderes, não é inédita. Segundo Lynch, remonta à República Velha e à interpretação liberal da constituição de 1891 representada por Rui Barbosa. Para este...

(...) o direito era o fundamento da ordem legítima, que limitava a esfera política em benefício da liberdade individual. (...) A defesa republicana da lei como imperativo ético da liberdade, necessária

para que o bem (o direito) prevaleça sobre o mal (a violência da política), levou Rui também elaborar, por contraste, um tipo ideal do mau governo, onde a imoralidade, associada à injustiça, à opressão e ao desprezo do direito, resultava num governo arbitrário, patrimonial e militarista. (LYNCH, 2014:93)

Cabe ressaltar, entretanto, que a denúncia liberal a esta disjunção entre a letra da lei e a dinâmica política, à qual Rui Barbosa dava voz já na República Velha, não pressupunha uma concepção democrática do novo regime. Ao contrário, era uma concepção cujos limites ainda coincidiam com os da elite à qual o próprio Rui Barbosa pertencia.

Sendo assim, é importante referir as intervenções individuais dos ministros do STF que podem ocorrer por meio das decisões monocráticas, do controle da agenda do tribunal por meio dos pedidos de vista ou pelas declarações à imprensa que antecipam suas posições com relação a matérias sob julgamento. Ao permitir a identificação do posicionamento dos ministros com relação a matérias específicas, as declarações à imprensa têm impacto sobre a estratégia dos demais atores políticos, como o Congresso e o presidente da República (ARGUE-LHES e RIBEIRO, 2015).

Em certo aspecto, o “movimento judiciarista” atual, cujo impulso foi favorecido pela Operação Lava Jato, assemelha-se ao liberalismo do início do século 20, na medida em que evoca para si a defesa do “mérito” e da legitimidade. Neste sentido, também assume um caráter excludente e corporativo, descolado na realidade nacional.

Após a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, e apesar da distância temporal, este movimento tem encontrado um contraponto ainda no militarismo, que, por seu turno, atribui o papel de poder moderador ao Exército, embora também adote um discurso contrário à “velha política”, corrupta e imoral. Ao mesmo tempo, os militares buscam reforçar os poderes presidenciais na defesa de um Estado forte e uno, responsável pela condução dos rumos da

nação. Esta oposição tem contribuído para o desequilíbrio e o uso do sistema de freios e contrapesos como um instrumento de disputa entre os poderes.

Por fim, vale sublinhar que a intervenção do STF tem ocorrido em duas dimensões, segundo Arguelhes e Ribeiro (2015). Em sua dimensão institucional, o tribunal representa uma das regras ou dos limites impostos à atuação das demais instituições ou atores. Já como ator político, o tribunal participa do jogo político e, dessa forma, contribui para a transformação das suas regras. Em outras palavras, “o tribunal estrutura as ações da arena de decisão e, ao mesmo tempo, atua dentro dessa arena” (ARGUELHES e RIBEIRO, 2015).

5. O Ministério Público

Outro ator que, embora não seja parte integrante de nenhum dos poderes de Estado, tem contribuído para a judicialização da política brasileira é o Ministério Público. Criado nos moldes atuais pela Constituição de 1988, o Ministério Público goza de grande autonomia com relação aos três poderes e às demais instituições do Estado, ao mesmo tempo que é incumbido da “(..) defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (artigo 127 da Constituição).

Para Kerche (2007), a discricionariedade, a autonomia e a infinidade de atribuições fazem do Ministério Público uma instituição peculiar dentro do contexto democrático brasileiro, sobretudo para um órgão cujos membros não ocupam cargos eletivos. Desta forma, a ausência de *accountability* contrasta com a amplitude de suas atribuições e seus poderes. “De um crime passional ao desvio de dinheiro por parte de um burocrata, passando pela poluição de um rio ou pelo direito de um político se candidatar em uma eleição, quase todos os assuntos podem ser judicializados pela instituição” (KERCHE, 2007:260).

Em 2011, em mais um episódio sintomático das disfuncionalidades institucionais brasileiras, foi apresentada à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional nº 37, que propunha a restrição da competência

para a investigação criminal à Polícia Federal e às polícias civis estaduais, afastando o Ministério Público deste tipo de atividade. Apelidada como PEC da Impunidade, a proposta foi rejeitada em 2013 pelo plenário da Câmara dos Deputados sob o clamor das manifestações populares provocadas pelo aumento das tarifas de transporte público, que tomaram as ruas de diversas capitais do Brasil em junho daquele ano.

Em 2020, a Operação Lava Jato, uma vez mais, tornou evidentes os conflitos latentes na estrutura institucional brasileira também no que diz respeito ao funcionamento e à autonomia do Ministério Público quando da controvérsia com relação ao compartilhamento de dados sigilosos em posse de sua força-tarefa. Ao negar-se a fornecer dados da operação solicitados por uma das assessoras do procurador-geral da República, Augusto Aras, os procuradores integrantes da Lava Jato alegaram em sua defesa a autonomia interna da força-tarefa, instaurando mais uma controvérsia que foi levada ao STF.

6. Tendências Recentes

Conforme sublinhado em seção anterior, a aprovação da emenda constitucional nº 86, em 2015, instituiu o chamado orçamento impositivo, estabelecendo a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais ao orçamento. Desde então, as relações entre o Executivo e o Legislativo, que já vinham sofrendo mudanças desde os anos 2000 em função de fatores como a alteração na vigência das medidas provisórias, são marcadas por uma nova correlação de forças. Para esta contribuíram ainda a emenda constitucional de 2019 e a obrigatoriedade da execução das emendas ao orçamento impostas também pelas bancadas estaduais, bem como o impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016.

Foi neste novo contexto que o país elegeu, em dezembro de 2018, o capitão da reserva e deputado federal Jair Bolsonaro, em eleições marcadas por extrema polarização ideológica e fragmentação partidária. Eleito por meio de uma pauta de costumes, da defesa da “nova po-

lítica” e de uma agenda anticorrupção, Bolsonaro cumpriu metade de seu mandato sem partido político, com uma presidência fraca, sem maioria estável no Congresso e sem a aprovação das medidas liberais que atraíram parte de seu eleitorado, tais como a reforma administrativa e tributária e a criação de um ambiente favorável à iniciativa privada e à atração de investimentos.

Em contraposição ao funcionamento do presidencialismo de coalizão, Bolsonaro adotou uma estratégia minoritária, com base no apoio de um grupo heterogêneo formado por militares, por um núcleo ideológico representado pela ministra da mulher, da família e dos direitos humanos, Damares Alves, e pelo ministro das relações exteriores, Ernesto Araújo e por um núcleo liberal reunido em torno do ministro da economia, Paulo Guedes, por uma ala da direita moderada e pelos evangélicos (AMORIM e PIMENTA, 2020). Ao mesmo tempo, o ex-presidente mobilizava o apoio do seu eleitorado nas redes sociais (em detrimento dos meios de comunicação convencionais), atacando a imprensa e os membros da oposição.

Considerando que o presidencialismo de coalizão é determinado sobretudo pela dinâmica entre o Executivo e o Legislativo, é possível afirmar que o governo Bolsonaro representou um ponto fora da curva com relação à maioria de seus antecessores, contribuindo para o acirramento da tensão entre aqueles poderes. Além das nomeações não partidárias, seu ministério contou com a presença expressiva de militares, episódio inédito das relações civis-militares desde a redemocratização do país.

Como consequência, se, por um lado, seu governo foi marcado, como coloca Almeida (2020), pelo baixo número de projetos de lei de iniciativa do Executivo, por outro, a edição de medidas provisórias destacou-se. Bolsonaro foi o presidente que editou o maior número de medidas provisórias nos dois primeiros anos de mandato, seguido por Lula, Michel Temer e Dilma Rousseff. No entanto, em mais um sinal de desgaste nas relações com o

Congresso, a taxa de aprovação de medidas provisórias pelo legislativo e sua conversão em lei foi mais baixa do que a de seus antecessores (*O Globo*, 2020).

À crise política vivida pelo país desde 2015, foram acrescentadas duas outras: a econômica - instaurada a partir da divulgação dos escândalos de corrupção durante o governo do Partido dos Trabalhadores - e a crise sanitária, deflagrada no início de 2020, que agravou as duas últimas. A crise sanitária, em especial, deixou patentes os conflitos entre o Executivo e o Congresso (Almeida, 2020). Além do aparente desinteresse do ex-presidente na construção de maiorias legislativas mesmo diante da urgência gerada pela Covid, a divergência na leitura dos dois poderes acerca da crise sanitária acirrou a tensão entre estes. A aprovação do auxílio emergencial pelo Congresso com um valor maior do que aquele proposto pelo Executivo é um dos exemplos de ativismo legislativo que marcam esta nova fase nas relações entre os dois poderes.

Os conflitos do Executivo com o Supremo Tribunal Federal também foram uma das marcas do governo. Um dos episódios de maior tensão entre o Executivo e o Supremo ocorreu em maio de 2020, quando o Bolsonaro liderou uma caminhada do Palácio do Planalto até o prédio do STF ao lado de empresários da indústria com o intuito de apresentar ao ministro Dias Toffoli, então presidente da corte, os impactos da pandemia do coronavírus sobre a economia brasileira.

Contudo, após o surgimento de uma série de denúncias de corrupção envolvendo seu governo e seus filhos e dezenas de pedidos de impeachment, o presidente formou uma coalizão minoritária com partidos do centro. Embora tenha funcionado como um “escudo legislativo”, a coalizão do governo não se traduziu na aprovação de projetos legislativos, como comprovam os dados de Pereira e Melo (2024). Antes rejeitada por Bolsonaro como símbolo da velha política, a coalizão, ainda que frágil, cumpriu seu objetivo, evitando a interrupção seu man-

dato. “A subordinação política de Bolsonaro o jogo do presidencialismo multipartidário foi um caminho institucional claro para a sobrevivência de um governo politicamente vulnerável (Pereira e Melo, 2024:212).

Uma vez mais, enquanto alguns analistas interpretam o uso desta prática recorrente por mais um presidente como sintoma das vicissitudes do sistema político nacional, outros apontam para a submissão do presidente à dinâmica legislativa como sinal da sua eficácia como instrumento de controle de rupturas institucionais ou mudanças extremas. Em oposição aos analistas que interpretam os últimos acontecimentos da política brasileira como sinal da disfuncionalidade dos poderes do Estado e de erosão democrática, os autores defendem que as instituições brasileiras foram capazes de domesticar iniciativas e movimentos extremistas. Nesse sentido, a independência do Judiciário, o bicameralismo, a imprensa e o crescimento do ativismo social funcionaram como pontos de veto às iniciativas populistas surgidas ao longo do mandato do ex-presidente. Embora sob enorme pressão, funcionaram como engrenagens da estabilidade democrática brasileira (Pereira e Melo, 2024).

Isso não quer dizer, como sublinham Pereira e Melo (2024) que tudo vai bem na democracia brasileira e que novas medidas, como por exemplo o estabelecimento de programas de governo e de compromissos partidários que precedam a vigência dos governos, sejam necessárias. Assim como todas instituições de poder em funcionamento sob diferentes regimes democráticos, as instituições brasileiras são alvo de desconfiança dos cidadãos, o que, na opinião dos autores, é sinal de que “(...) estão exercendo seu papel, mesmo que de forma não eficiente” (Pereira e Melo, 2024:251).

7. Conclusão

Este capítulo teve como objetivo oferecer uma visão panorâmica do funcionamento do presidencialismo de coalizão, que teria como exemplo “extremo” o regime

de governo brasileiro. Conforme ressaltado anteriormente, no caso brasileiro, a Constituição de 1988, formulada a partir da redemocratização e sob um forte escrutínio da sociedade civil, teve como objetivo garantir uma maior participação do parlamento no processo legislativo e na elaboração de políticas públicas.

Neste sentido, muito embora tenha concentrado poderes nas mãos do presidente da República, a Constituição garantiu também ao Poder Legislativo instrumentos relevantes de intervenção no processo de elaboração das leis e na dinâmica política nacional. Ao mesmo tempo, ao definir um extenso elenco de direitos fundamentais e, ainda, dedicar um capítulo à ordem econômica e financeira, o referido diploma mantém o legado histórico de forte intervenção estatal nos diversos aspectos da vida social, submetida então ao escrutínio e à interação entre os três poderes da República e, principalmente, na relação entre o Executivo e o Legislativo.

Sendo assim, apesar da maior independência ao Judiciário, da incorporação de mecanismos de democracia participativa e de remédios constitucionais, instaurou-se um regime potencialmente conflituoso na medida em que um poder detentor de uma multiplicidade de instrumentos de barganha é submetido a uma arena política em que interesses locais disputam prêmios e recursos escassos. Isso não quer dizer, contudo, que o presidencialismo é um simples jogo de “toma lá, dá cá” fadado ao fracasso. Como colocam Pereira e Bertholini (2018), há uma lógica complexa neste regime político, ditada por uma multiplicidade de estratégias e possibilidades de troca e cooperação. Nesse sentido, são vários os elementos a integrar as análises e cálculos políticos do presidencialismo, tais como o número de partidos políticos no Congresso, os incentivos e entraves à fidelidade partidária, interesses locais, ideologia política, regras e regimentos.

Além da dinâmica interna das instituições, fatores externos podem exercer influência sobre a relação entre os Poderes. Crises econômicas, repercussão pública, por exemplo, são incentivos a uma maior participação dos

legisladores na elaboração de políticas públicas e maior participação na vida política. Conforme sublinhado anteriormente, deve-se ainda considerar o fato de o Brasil ser um país de dimensões continentais, com disparidades regionais agudas e desigualdade econômica e social extrema.

Trata-se, portanto, de um jogo complexo no qual diversas escolhas se colocam à frente do presidente. Como protagonista do jogo, cabe a ele escolher, conforme colocam Pereira e Bertholini (2018) os partidos com os quais irá governar, com quais atores políticos deve cooperação, a quem privilegiar na elaboração dos orçamentos, com quais atores políticos cooperar.

Ao fazer estas escolhas e mantê-las, o presidente conta com uma “caixa de ferramentas” ou, em outras palavras, uma gama de instrumentos econômicos e políticos que lhe foram conferidos pela Constituição. Desse modo, cada escolha abre um novo leque de possibilidades, com impactos distintos sobre a capacidade governativa, o sucesso das iniciativas de lei do presidente bem como diferentes efeitos distributivos sobre sua coalizão (PEREIRA e BERTHOLINI, 2018).

Outro elemento relevante desta “fórmula” complexa é a personalidade do chefe do Executivo. Carisma e diplomacia, por exemplo, são os instrumentos informais que podem aumentar as chances de sucesso ou fracasso do gerenciamento da coalizão presidencial. Assim, são elementos capazes de influenciar os resultados das permutas que o chefe do Executivo é obrigado a fazer ao longo do seu mandato.

Como coloca Amorim Neto (2018), o presidencialismo de coalizão é uma “fórmula ampla e vaga”, cujos elementos constitutivos, adicionados às características assumidas pela política brasileira nos últimos anos, tornam a tarefa do presidente ainda mais difícil. São várias as camadas que compõem esse fenômeno que se transformou na especialidade da ciência política brasileira e que, ainda assim, permanece por ser explorada.

Se considerarmos o fato de que o Legislativo brasi-

leiro detém um dos maiores níveis de fragmentação política bem como o contexto político atual, pode-se dizer que a tendência atual é a de que o presidente tenha cada vez mais a necessidade de lançar mão dos instrumentos e recursos de lhe garantem a manutenção de uma maioria parlamentar ou um mínimo de governabilidade. Ao mesmo tempo, aumenta a tendência de que o presidente adote medidas unilaterais que lhe são permitidas pela Constituição (AMORIM NETO, 2018; PEREIRA e BERTHOLINI, 2018).

Outro elemento que deve ser sublinhado é o da inauguração de uma nova configuração de forças partidárias provocada pelo impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, cujos desdobramentos ainda não são nítidos. Por fim, deve-se acrescentar ainda o fato de que não há, na atual conjuntura, um partido político capaz de fazer a mediação entre os diferentes atores políticos que integram a atual fórmula do nosso presidencialismo de coalizão. Em última análise, os próximos anos prometem ser pródigos para a ciência política brasileira, abrindo uma agenda de pesquisa inesgotável cujos achados podem ser de extrema relevância para a compreensão desse fenômeno complexo que é o presidencialismo de coalizão.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. *Trinta anos de presidencialismo de coalizão*. 2019. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/trinta-anos-de-presidencialismo-de-coalizao/>. Acesso em: 19/12/2020.

_____. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, *Dados*, vol.31 n.1, p.5-35 1988.

ALMEIDA, Acir. *A política da mudança institucional: processo legislativo no Brasil pós-1988*. In: 40º ENCONTRO DA ANPOCS, 2016, Caxambu.

ALMEIDA, Acir. *Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da covid-19*. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST), Nota Técnica, Nº 34, Brasília: IPEA, abril de 2020.

AMORIM NETO, Octavio. Cabinets and coalitional presidentialism. In: Ames, Barry (Ed.). *Routledge handbook of Brazilian politics*. Nova Iorque: Routledge, 2019, p.293-312.

_____. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007, p.133-143.

AMORIM NETO, Octavio e PIMENTA, Gabriel Alves. *The First Year of Bolsonaro in Office: Same Old History, Same Old Song?* Revista de Ciência Política, vol. 40, nº 2, p. 187-213, 2020.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos ministros sobre o processo político. *Direito, Estado e Sociedade*, n.46, p.121-155, jan/jun 2015.

BALDONI, Juliana. O Colégio de Líderes: surgimento e evolução. E-legis, n.8, 1º semestre, p.6-33, 2012.

DA ROS, Luciano; INGRAM, Mathew C. Law, Courts and judicial politics. *Routledge handbook of Brazilian politics*. Nova Iorque: Routledge, 2019, p. 339-357.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n.44, p. 81-106, 1998.

GULLINO, Daniel e MENDES, Adriana. Bolsonaro edita mais MPs do que outros presidentes, mas taxa de aprovação é menor. O Globo, 26 dez.2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-edita-mais-mps-que-outros-presidentes-mas-taxa-de-aprovacao-menor-24812510>. Acesso em: 30/12/2020.

KERCHE, Fabio. Gretchen Kelmke: vai tudo bem? Crises entre os poderes na América Latina. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 24, 255-264, setembro - dezembro de 2017.

_____. Autonomia e Discrecionalidade do Ministério Público no Brasil. Dados - *Revista de Ciências Sociais*, vol.50, n.2, p.259-279, 2007.

LYNCH, Christian Edward Cyril. *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro (1822-1830)*. São Paulo: Alameda, 2014.

MARTINS, Geane Raulino. A influência do Poder Judiciário na relação política entre Legislativo e Executivo. *Espaço Público*, v. 2, p. 51-57, dezembro de 2018.

MELLO, Eduardo; SPEKTOR, Matias. Brazil: The Costs of Multiparty Presidentialism. *Journal of Democracy*, vol.29, n. 2, p.113-127, Abril de 2018.

PEREIRA, Carlos; Bertholini, Frederico. Coalition management in multiparty presidential regimes. In: Ames, Barry (Ed.). *Routledge handbook of Brazilian politics*. Nova Iorque: Routled-

ge, 2019, 313-330.

REY, Beatriz. Brazil's Congress is Becoming More Powerful, But That's Not Necessarily Bad for Democracy. 2020. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/brazils-congress-becoming-more-powerful-thats-not-necessarily-bad-democracy>. Acesso em: 30/12/2020.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 23, p. 35-74, maio-agosto de 2017.

SANCHEZ, Mariana. "O Supremo tornou-se hoje o órgão mais poderoso da República", diz cientista político. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44013517> . Acesso em: 22/12/2020.

SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados*, vol.42, n.1, p. 111-138, 1999.

WERNECK VIANNA, Luiz; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, vol.19, n.2, p. 39-85, 2007.

Corrupção e Clientelismo no Brasil*

Sérgio Praça (FGV CPDOC) e Heloisa Coli (UFABC)¹

Qual é a melhor maneira de definir “clientelismo”? Como esse fenômeno se manifesta, na prática, no sistema político brasileiro? A distribuição de cargos de confiança no governo federal por presidentes politicamente experientes, em tempos de crise, pode ser considerada clientelista?

Este capítulo parte da contribuição teórica de “*Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*” (Cambridge University Press, 2013), escrito por Susan Stokes, Thad Dunning, Marcelo Nazareno e Valeria Brusco, para explorar essas questões. Ao dividirem políticas públicas em “programáticas” e “não programáticas”, esses autores contribuem enormemente para a distinção teórica entre “clientelismo” e “corrupção”.

No Brasil, o Executivo federal tem uma margem generosa para efetuar a livre nomeação em cargos comissionados, podendo considerar critérios técnicos, pessoais e/ou políticos para o recrutamento tanto de “*middle managers*” quanto de funcionários no mais alto escalão do governo. Ainda que escândalos de corrupção se relacionem com padrões de nomeação que levam em conta a filiação partidária do nomeado (BERSCH ET. AL, 2017), essa prática nem sempre implica a existência de atividades ilegais. Nesse sentido, a alocação partidária dos car-

*Artigo produzido em 2021

Sérgio Praça (FGV CPDOC)

1. É professor da Escola de Ciências Sociais (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas. Mestre e Doutor em Ciência Política na Universidade de São Paulo, seus trabalhos já foram publicados por revistas acadêmicas como *Governance*, *Latin American Politics and Society*, *Journal of Politics in Latin America* e *Latin American Research Review*, entre outras. É autor dos livros “*Guerra à Corrupção: Lições da Lava Jato*” (Ed. Évora, 2017) e “*Corrupção e Reforma Orçamentária no Brasil, 1987-2008*” (Ed. Annablume, 2013). É colunista do site da revista *Exame* desde 2017.

Heloisa Coli (UFABC)

É mestranda em Ciências Humanas e Sociais e bacharela em Políticas Públicas e em Ciências e Humanidades pela Universidade Federal do ABC. Pesquisa judicialização, educação, transparência e outros temas relacionados a políticas públicas

gos de confiança não é necessariamente uma atividade corrupta, mas pode ser uma prática clientelista conforme a definição de Stokes *et. al* (2013).

O capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira, exploramos quatro tipos de políticas não programáticas – incluindo o clientelismo. Na segunda seção, ligamos essa discussão à tipologia de Panizza *et. al* (2019) sobre tipos de cargos de confiança, de modo a identificar como se dariam, na prática, as trocas clientelistas no nível federal. A terceira seção apresenta o panorama básico das nomeações para cargos de confiança no governo federal. Em seguida, mostramos, a partir de dados inéditos, como o presidente Michel Temer (MDB, 2016-2018) alocou os cargos de confiança de maneira mais ou menos clientelista para se garantir no cargo após escândalos de corrupção.

1. Clientelismo: uma definição

Para que uma política pública seja considerada programática, dois requisitos são necessários: i) a existência de regras claras e públicas de distribuição da política e ii) o respeito a essas regras durante o processo de implementação. Quando a política pública não cumpre um ou ambos os requisitos, ela é “não programática” (STOKES *et. al*, 2013; CALVO E MURILLO, 2019).

Uma política pública que em algum momento foi considerada programática pode mudar de classificação caso um dos requisitos seja descumprido. Imaginemos, por exemplo, que uma cidade estabeleceu critérios públicos para a distribuição de unidades habitacionais. As primeiras unidades foram entregues seguindo os critérios estabelecidos. Até aqui, podemos considerar que essa é uma política programática. Após a eleição de um novo prefeito, no entanto, as moradias passaram a ser entregues para apoiadores de sua campanha eleitoral. Essa ação torna a política “não programática”, pois viola a regra pública de distribuição dos recursos sociais.

O primeiro tipo de política não programática é o que não exige nenhum tipo de apoio político dos be-

neficiários aos políticos provedores da política pública – no jargão dos autores, são “benefícios sem contrapartida política dos indivíduos” (*nonconditional benefits to individuals*). Nessa categoria, chamada de tipo 1, estão incluídas as políticas públicas que geram boa vontade dos beneficiários com os provedores e o recebimento não depende do voto, mas os critérios para a distribuição não são públicos ou, se forem públicos, não são seguidos na prática.

Se o governador de um estado, por exemplo, distribui auxílio financeiro para indivíduos sem exigir comprovação informal de apoio político, e não determina nem controla os requisitos para acesso a esse benefício em questão, trata-se de uma política não programática do tipo 1.

Mas, caso ela favoreça um grupo específico de cidadãos – os moradores de certa região, por exemplo –, trata-se de política pública não programática de tipo 2, chamada por Stokes *et. al* (2013) de *pork barrel*. São ações que também geram alguma simpatia na população beneficiária e que não seguem os critérios determinados, sem exigir nenhum condicionante de apoio político ou eleitoral. A diferença em relação ao tipo 1 está no fato de que os beneficiados são um grupo – e não apenas indivíduos isolados.

As políticas não programáticas de tipo 2 podem ser, por exemplo, reformas de equipamentos públicos, obras de asfaltamento e drenagem de ruas. Vereadores podem atuar dessa forma através de indicações legislativas. São sugestões ao Poder Executivo que fogem às regras formais e, com frequência, privilegiam bairros ou regiões que são redutos eleitorais (D’ÁVILA FILHO *et. al*, 2014).

O terceiro e o quarto tipo de políticas públicas não programáticas são diretamente dependentes do apoio político – eleitoral ou não – e podem ser direcionados a membros de partidos, apoiadores políticos e/ou aos eleitores.

Tabela 1: Políticas Públicas Não Programáticas

	Agrupamento /Direcionamento	Há contrapartida política do beneficiário?	Denominação
Tipo 1	Individual/Eleitores	Não	Benefícios sem contrapartida política dos indivíduos
Tipo 2	Coletivo/Eleitores	Não	<i>Pork barrel</i>
Tipo 3	Coletivo ou individual /Eleitores	Sim	Compra de votos
Tipo 4	Individual /Membros do partido	Sim	Clientelismo

Fonte: Stokes *et. al*, 2013: p. 7.

Um exemplo de política voltada aos eleitores acontece quando membros do poder público determinam a distribuição de cestas básicas para eleitores do prefeito ou quando são feitos acordos informais em que os políticos oferecem dinheiro, materiais de construção e/ou melhorias em equipamentos públicos em troca do voto. É a política de tipo 3. O monitoramento dos acordos é delicado, uma vez que essa é uma atividade ilegal, de forma que políticos usam brokers para aumentar suas formas de controle (NOVAES, 2017; GINGERICH, 2020).

Ainda que, do ponto de vista do político, existam imensas dificuldades para punir a quebra de contrato, uma característica essencial desse formato é a condicionalidade e a ação do voto por receio de uma possível punição. O tipo 4 de política não programática e parte do clientelismo é aquela direcionada aos membros do partido ou aos apoiadores dos líderes políticos. Igualmente condicionadas à demonstração de apoio, nesse caso, também dependem de lealdade política ou partidária.

Esse tipo de política pública – que passaremos a chamar de clientelismo, seguindo Stokes *et. al* (2013) – se manifesta na nomeação de filiados a partidos políticos para cargos de confiança. Muito valorizado pelos políti-

cos, além de recompensar o esforço dos apoiadores, o clientelismo através da patronagem tem o potencial de ampliar as possibilidades de realização de outras políticas não programáticas, de forma a favorecer as políticas públicas com expectativas eleitorais em detrimento de políticas públicas de caráter programático e universalista (MUNGIU-PIPPIDI 2016).

2. Clientelismo e cargos de confiança

A alocação de cargos de confiança no governo é um processo complexo, em que políticos buscam combinar a capacidade técnica de planejar e direcionar políticas públicas (*expertise*) com o compromisso em relação à agenda e ao programa de governo eleito (lealdade²). Partidos políticos também participam dos procedimentos informais de recrutamento aos cargos públicos através de suas lideranças – tanto o partido do presidente, que o faz por lealdade à sua agenda, quanto partidos que já estão ou querem entrar na coalizão legislativa liderada pelo presidente.

Para destacar a centralidade dos partidos políticos no processo de nomeação de cargos de confiança, imaginemos os primeiros dias de um presidente brasileiro no cargo. Ele pode optar por “partidarizar” toda a administração pública, fazendo amplas nomeações para cargos de confiança em ministérios e empresas estatais. Pode nomear alguns partidários em certos órgãos burocráticos e poupar outros, que se tornariam “ilhas de excelência”, para ter um governo ao mesmo tempo competente e com amplo apoio legislativo. E pode, por fim, fazer nomeações com critérios técnicos, sem considerar pedidos de nomeações do seu próprio partido e de outros. Essa é a proposta analítica de Barbara Geddes (1990, 1994).

De acordo com essa autora, todo presidente deve se preocupar com sua sobrevivência política imediata, com a formação de uma coalizão estável para aprovar sua agenda legislativa e com a capacidade de implementar as políticas públicas que deseja. As estratégias de nome-

2. Ver Lewis, 2008; Ouyang et. al, 2017.

ação para cargos de confiança no Executivo dependem, portanto, da condição do presidente diante do Legislativo. Para manter uma base estável, ele deverá ceder o controle de partes importantes da burocracia a lideranças partidárias e parlamentares influentes. Essa situação pode gerar baixa eficiência da burocracia, pois a abertura política possibilita nomeações de pessoas tecnicamente pouco capacitadas.

No período democrático de 1946 a 1964, alguns presidentes optaram por politizar parte da burocracia e manter a área econômica relativamente insulada de pressões políticas. Estratégia semelhante foi adotada, em certa medida, por Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2003-2010) após 1988³. O *framework* de Barbara Geddes tem algumas limitações para explicar o Brasil após 2011. O principal motivo, como apontam Bersch *et. al* (2017), é que diferentes tipos de *expertise* dos nomeados para cargos de confiança não são amplamente considerados.

Em texto recente, Panizza, Peters e Ramos (2019) apontam algumas maneiras para resolver essa questão. Segundo esses autores, mesmo em um órgão burocrático protegido da política partidária, há certas habilidades e funções que variam. Por mais que haja um tipo de competência geral para os funcionários do Ministério da Fazenda, por exemplo, é bastante plausível que diferentes tipos de *expertise* – como acadêmico, burocrático, e/ou do setor privado – estejam presentes nesse órgão burocrático. Para além da *expertise*, a natureza das funções que serão exercidas, a área de atuação na burocracia pública e sua relevância para a agenda política dos eleitos exigem diversos tipos de confiança sobre os nomeados. Os autores partem então da complexa relação entre os tipos de confiança política e os tipos de *expertise* para desenvolver uma tipologia que contemple as diversas modalidades de nomeação.

Eles identificam quatro papéis que os nomeados

3. Para uma narrativa completa, ver Abranches (2018).

exercem a partir da combinação de confiança e *expertise*. Nas modalidades sem confiança partidária, encontramos tecnocratas (*programmatic technocrats*), que possuem alta capacidade técnica, e agentes políticos (*political agents*), que são escolhidos por motivos pessoais e informais e têm, presumidamente, habilidades próprias da política que serão importantes para avançar a agenda de políticas públicas do presidente. Ainda encontramos *apparatchiks* (*political apparatchiks*), que têm confiança partidária por serem filiados, e profissionais partidários (*party professionals*), que são ao mesmo tempo funcionários federais concursados e filiados a um partido político.

Tabela 2: Tipos de ocupantes de cargos de confiança

	Experiência técnica/ Servidor de carreira	Vínculo partidário
Agentes Políticos	Não	Não
Tecnocratas	Sim	Não
Apparatchiks	Não	Sim
Profissionais Partidários	Sim	Sim

Fonte: Panizza et. al (2019).

Resgatando a definição de Stokes et. al (2013), o clientelismo é um tipo de política não programática em que benefícios são direcionados a membros do partido político como recompensa pela lealdade. Para compreender a relação partidária no processo de nomeações para cargos políticos, a tipologia de Panizza et. al (2019) é de grande utilidade. São duas as categorias nas quais os filiados a partidos políticos se enquadram, mas é improvável que profissionais partidários façam parte de acordos clientelistas, uma vez que suas habilidades técnicas podem ser o principal critério para a nomeação em cargos comissionados da administração pública. Já no caso dos *apparatchiks*, a principal relação de confiança de sua nomeação parte do vínculo partidário, sendo mais provável que sejam os nomeados resultantes do “clientelismo”, e assim configurando uma ótima *proxy* para a “nomeação clientelista” definida por Stokes et. al (2013).

3. Cargos de confiança: o caso brasileiro

Os cargos de confiança no nível federal são denominados DAS (Direção e Assessoramento Superior) e representam menos de 2% dos servidores federais⁴. São posições de livre provimento e exoneração, sem a estabilidade de funcionários concursados – que também podem ter cargos DAS, como veremos a seguir.

Os cargos DAS-6 são os mais altos na hierarquia da administração pública, estando abaixo apenas dos secretários-executivos e dos ministros. Em janeiro de 2021, havia 248 pessoas ocupando essa posição, pouco mais de 2% dos cargos comissionados. Os ocupantes de DAS-5, por sua vez, representam cerca de 10% dessas nomeações.

Quem ocupa cargos DAS-5 e 6 toma decisões constantes sobre o planejamento e a execução de políticas públicas e também de interlocução política (LOPEZ E SILVA, 2019). Apesar da relevância técnica dessas posições para o cumprimento da agenda do governante, a dinâmica política parece dar curta vida a essas nomeações: a mediana de permanência dos DAS-5 e 6 é de 23 meses (LOPEZ E SILVA, 2019).

Em posição intermediária estão os cargos DAS-4, que representam cerca de 22% dos cargos comissionados. Os cargos DAS 1-3, por sua vez, são quase 65% dos cargos de confiança, com 6.789 posições⁵.

Pela natureza das responsabilidades, não é de estranhar que em 1999 o percentual de servidores efetivos nomeados para posições DAS 1-3 ultrapassava os 80%, mantendo percentuais altos entre os DAS 4-5 (mais de 70%) e também entre DAS 6 (cerca de 58% das nomeações). Nos anos seguintes, a relação de servidores efetivos em posições DAS passou por uma expressiva queda, seguindo nessa tendência até 2004 (SANTOS, 2009).

Em 2005, como resposta ao escândalo do mensa-

4. Dados do Painel Estatístico de Pessoal do Ministério da Economia em Janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>

5. Dados de Janeiro de 2021, obtidos no Painel Estatístico de Pessoal do Ministério da Economia.

lão, o governo federal estabeleceu através do Decreto 5.497/2005 a obrigatoriedade de que 75% dos cargos DAS 1-3 e 50% dos cargos em DAS 4 fossem destinados a servidores efetivos. Ainda que o estabelecimento desse limite possa ser visto como uma mudança radical do ponto de vista normativo e tenha se mostrado como uma importante medida para conter a tendência de declínio, na prática mudou pouco a composição do quadro de funcionários comissionados.

A alteração mais significativa para o panorama dos cargos de confiança aconteceu em 2016, a partir da Lei 13.346/2016. A lei permitiu que quase metade dos 22 mil cargos do grupo DAS, todos os níveis de 1 a 4, fosse substituída por uma modalidade comissionada exclusiva a servidores efetivos, chamada de Função Comissão do Poder Executivo (FCPE). Logo no ano seguinte, o novo Decreto 9.021/2017 reduz a porcentagem obrigatória de efetivos nos níveis inferiores e estabelece uma limitação inédita às posições mais altas, determinando que 60% dos cargos DAS 5-6 sejam direcionados a funcionários efetivos, restringindo o acesso de outsiders ao topo da hierarquia.

Apesar das mudanças legais que, em aparência, buscaram diminuir a proporção de outsiders que acessam a máquina pública em posições de hierarquia inferiores, verificou-se a manutenção da proporção vista na série histórica entre os níveis 1-3. Ainda assim, essas mudanças parecem ter restringido o acesso de pessoal externo às posições DAS-4, que frequentemente realizam o papel intermediário entre a administração e a política, e DAS-6, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. Essas mudanças tiveram sucesso ao menos em conter a politização⁶ da burocracia de ponta no executivo federal e de aumentar a profissionalização nos níveis mais altos.

A competência formal pela nomeação dos cargos de confiança costuma se concentrar no presidente, no

6. Sobre politização, Lopez e Praça (2018: p. 142) argumentam que “é mais politizada uma gestão quanto maior for o número de cargos de confiança cujas nomeações decorram de escolhas por critérios políticos e menor a proporção de ocupantes desses cargos vinculados às carreiras de seus órgãos”.

ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República e nos demais ministros. Desde o Decreto 10.486/2020, cabe ao chefe da Casa Civil as nomeações de cargos de confiança dos níveis 4 e 6 e aos ministros as nomeações dos níveis 1 a 3.

Os cargos de confiança de nível mais alto (DAS-4 a 6), que estão abaixo apenas dos secretários-executivos dos ministérios e dos ministros, têm atribuições que envolvem o planejamento, a formulação, a supervisão e a articulação de políticas públicas, frequentemente dependendo não só de capacidade técnica, mas também de habilidade política. Ainda que a responsabilidade pela nomeação seja do chefe da Casa Civil, os outros ministros propõem, informalmente, indicações para esses cargos. Quanto maior o nível, menos provável é que os cargos sejam ocupados por servidores públicos federais. O secretário-executivo também opina nas nomeações, uma vez que é responsável por coordenar o ministério e decidir as linhas gerais da proposta orçamentária e sua posterior execução, em conjunto com os parlamentares e o presidente. O chefe da Casa Civil pode, em consulta com o ministro de certa pasta, optar por delegar ao secretário-executivo a nomeação dos ocupantes de cargos DAS 5-6. Os cargos DAS 5-6, por sua vez, com frequência ficam responsáveis pela escolha dos DAS 1-4. Quanto menor o nível, mais provável é que os próprios funcionários organizem processos seletivos internos para as nomeações⁷.

O Brasil tem duas particularidades. A primeira é o amplo espaço para nomeações e o fato de haver diversos atores responsáveis, formal e informalmente, pelas escolhas. Essa característica permite que dinâmicas partidárias, institucionais e regionais de diversos grupos de interesse influenciem o processo e a composição final dos quadros administrativos. A segunda, que trataremos a seguir, é a baixa institucionalização partidária, que, associada à diversidade de atores, favorece que os políticos

7. Ver este exemplo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2020: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37077&catid=4&Itemid=2

construam suas redes de confiança com base em outras relações pessoais e institucionais. Com isso, o Brasil tem um espaço significativo para a prática clientelista na nomeação de cargos de confiança de alto nível (DAS-4 a 6) no governo federal.

4. Clientelismo e cargos no governo de Michel Temer (2016-2018)

Após um atribulado processo de impeachment liderado, desde 2015, por Eduardo Cunha (PMDB), à época presidente da Câmara dos Deputados, o vice-presidente Michel Temer (PMDB) conquistou a presidência do Brasil⁸. Assumiu em 31 de agosto de 2016 e terminou o mandato com baixa aprovação popular – apenas 7%⁹ –, em dezembro de 2018. Seu governo é particularmente interessante para a análise de distribuição de cargos de confiança por dois motivos.

O primeiro é que o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, atualmente MDB) é o “partido-cartel” mais importante do país há décadas. Se considerarmos que governar é aprovar leis (SAIEGH, 2011), o apoio dos parlamentares peemedebistas à agenda legislativa do presidente é crucial para seu sucesso. Pode-se imaginar, portanto, que um líder histórico do partido como Michel Temer teria melhores condições do que outros presidentes para distribuir cargos de confiança de maneira a maximizar o apoio às suas ideias na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Outros estudos sobre esse assunto tratam apenas dos governos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e/ou Lula (PT), como D’Araújo e Lameirão (2011) e Praça, Freitas e Hoepers (2011)¹⁰.

O segundo motivo é que o governo Temer possibilitou uma virada ideológica no poder federal comparável apenas à ocorrida em 2003, quando Lula assumiu a presidência após oito anos de PSDB. Em tese, Temer teria grandes motivos para realizar mudanças significativas no

8. Sobre isso, vale ler a análise de Limongi (2017) e os relatos de Cunha (2021) e Temer (2020).

9. De acordo com pesquisa Datafolha divulgada em dezembro de 2018.

10. Os trabalhos de Lopez e Silva (2019) e Praça et. al (2021) são exceções.

padrão de nomeações de cargos de confiança. Estudar esse aspecto em seu curto mandato pode trazer bons ganhos à análise sobre a administração pública brasileira e o fenômeno do clientelismo.

Ao assumir o que restava do mandato de Rousseff, Temer se deparou com os três mecanismos mais comuns através dos quais os presidentes mantêm as coalizões legislativas funcionando no Brasil, que são: i) distribuição de pastas ministeriais; ii) execução de emendas orçamentárias e iii) alocação de cargos de confiança de alto nível.

Nos primeiros sete meses de seu governo, Michel Temer foi recebido por deputados e senadores com alívio. O governo anterior não havia, segundo o entendimento de muitos, respeitado as normas informais do chamado “presidencialismo de coalizão”, distanciando-se da base aliada ao recusar-se a receber deputados para negociações¹¹. Desde seu primeiro ano, Rousseff contrariou expectativas da coalizão ao rejeitar indicações partidárias para posições importantes. Exemplo disso é o episódio de Furnas¹², em que a presidente irritou Eduardo Cunha (PMDB) ao retirar da empresa estatal pessoas da confiança do deputado. Mais tarde, na presidência da Câmara dos Deputados, o parlamentar tornou-se protagonista do processo de *impeachment* da presidente.

Rousseff também não distribuiu o controle dos ministérios de modo proporcional ao poder de cada partido no Legislativo. Com 39 ministérios no início do segundo mandato, a presidente direcionou 15 pastas aos seus aliados. O PT tinha controle de 13. Os únicos partidos aliados com mais de um ministério eram o PMDB, que estava em 6 – dos quais apenas dois eram relevantes¹³ – e o PSB, com dois ministérios, e apenas um deles importante. Além da distribuição ministerial, a presidente não só evitava incluir

11. “Gestão Dilma já estava inviabilizada por falta de governabilidade.” G1, 31/08/2016.

12. “Dilma rejeita indicações de Cunha e irrita PMDB do Rio.” O Globo, 02/02/2011.

13. O PMDB tinha o controle dos ministérios de Energia, Aviação Civil, Portos, Agricultura, Pesca e Turismo e o PSD somente Cidades e Pequenas e Médias Empresas. De acordo com Zucco, Batista e Power (2019), apenas Energia, Agricultura e Cidades aparecem entre os dez ministérios mais importantes.

os parceiros de coalizão em decisões governamentais relevantes, como também tentava participar pessoalmente de dinâmicas e decisões internas de diversos ministérios¹⁴.

Político experiente, Michel Temer mudou a dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo. Mesmo com 12 ministérios a menos, o novo presidente permitiu que sete partidos indicassem ministros, em proporção superior à de sua antecessora (BORGES E BARBOSA, 2019) e em pastas mais relevantes. Assim estabeleceu, ainda em 2016, as bases para uma relação mais harmoniosa com os parlamentares do que Rousseff havia tido. Além disso, o presidente passou a se reunir com alta frequência com deputados federais, presumidamente para ouvir demandas de eleitores e grupos de interesse para a alocação de verbas e definição de políticas públicas. Quando denúncias ameaçavam seu mandato, Temer alcançou a marca de receber 120 deputados em 15 dias¹⁵, enviando um sinal de proximidade para a Câmara. O resultado de seu mandato revela que seu gerenciamento do Legislativo foi exemplar. Considerando o Índice de Custo de Governo, desenvolvido por Bertholini e Pereira (2017), Michel Temer foi o presidente mais eficiente desde 1995¹⁶.

No que tange à execução de emendas orçamentárias, Temer encontrou mais dificuldades para utilizá-las como parte da barganha com os partidos políticos no Legislativo. Até 2015, o presidente tinha o poder de liberar ou não as emendas orçamentárias individuais a parlamentares, de forma que os recursos eram usados como moeda de troca para a aprovação de matérias caras à agenda presidencial. A partir da aprovação da Emenda Constitucional 86/2015, em processo costurado pelos emedebistas Eduardo Cunha e Henrique Eduardo Alves e outros deputados do baixo clero, a execução dessas emendas tornou-se obrigatória. Ainda há uma margem de negociação ao presidente, mas é certo que seu poder foi bastante reduzido.

14. "Dilma construiu uma tragédia com apoio da sociedade, diz Delfim Netto". *Folha de S.Paulo*, 27/03/2016.

15. "Temer recebe 120 deputados em quinze dias para salvar mandato". *Gazeta do Povo*, 24/10/2017.

16. "Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995." *Folha de S.Paulo*, 29/10/2017

Com maiores dificuldades de realizar barganha utilizando-se das emendas individuais, o presidente negociou amplamente os espaços de nomeações na administração pública. Antes mesmo de entrar ao poder, quando a saída de Rousseff já era tida como certa, Temer começou a receber os pedidos e articular as alterações, incluindo seus parceiros de coalizão nas principais decisões. Seu objetivo era distribuir os ministérios de modo proporcional ao peso legislativo desde o início, assegurando o equilíbrio de influências e uma boa relação entre o Executivo e o Legislativo.

No que se refere à alocação de cargos de confiança de alto nível (DAS-4 a 6) no governo de Michel Temer, objeto principal deste capítulo, usamos a tipologia de Panizza *et. al* (2019) para descrever como o presidente usou as nomeações de maneira estratégica. Os dados estão na tabela 3

Tabela 3: Nomeações DAS 4-6 em dois momentos do governo Temer

	Dezembro/2016	Dezembro/2018
Agentes Políticos	24,5%	27%
Tecnocratas	62%	57%
Apparatchiks	7,5%	9,5%
Profissionais Partidários	6,5%	6,5%

Fontes: Portal da Transparência do Governo Federal e Tribunal Superior Eleitoral.

Em dezembro de 2016, a proporção de tecnocratas em médio e alto escalões atingiu 62% da composição dos cargos DAS 4-6. Dois anos depois, esse número teve uma queda expressiva de 5%, ainda que tenha se mantido num alto patamar. A explicação para a grande proporção desse tipo é a tradição de burocracia forte que existe no Brasil. Salários atraentes na administração federal, a estabilidade e a realização de concursos idôneos e específicos para algumas áreas de atuação são algumas das explicações para a alta capacidade técnica desses profissionais, que se revelam como boas escolhas para alcançar qualidade na realização de políticas públicas.

Durante o governo Temer, a proporção de agentes políticos, segunda principal categoria, aumentou de 24,5 para 27%. Sem experiência técnica, mas com capacidades políticas, a lealdade de nomeados nessa categoria não é a um partido, mas diretamente ao seu patrono. São centrais para fornecer informações e para atuar em iniciativas políticas de maior relevância para aqueles que os indicaram, de forma que se tornam ainda mais essenciais em momentos de instabilidade. A proporção de profissionais partidários se manteve no período e é a menor entre os quatro tipos, influenciada diretamente pela baixa institucionalização partidária do Brasil.

A proposta de Stokes *et. al* (2013) para conceituar o clientelismo depende de uma troca de benefícios, efetivada mediante o condicionamento de apoio político e direcionada a filiados a partidos políticos. Dessa forma, a princípio, haveria duas categorias da tipologia de Panizza *et. al* (2019) que poderiam se encaixar nessa definição, a de profissionais partidários e a de *apparatchiks*. Uma vez que profissionais partidários também apresentam habilidades técnicas para além da lealdade partidária, essa categoria parece se distanciar da definição de Stokes.

Retomando o conceito de Stokes *et al* (2013), parte essencial de uma relação clientelista é a condicionalidade. Se os benefícios são oferecidos seguindo outros critérios, ainda que não programáticos, não podemos dizer que é clientelismo. Sendo assim, analisaremos a alocação clientelista de cargos DAS a partir da categoria “*apparatchiks*”, que trata de pessoas filiadas a partidos políticos que não têm experiência burocrática no nível federal, pois não são concursados. Para essa categoria, a filiação partidária aparece como o único critério para nomear alguém a um cargo de confiança, o que nos permite deduzir que sua nomeação deriva de uma recompensa ou de um acordo baseado no pertencimento do nomeado a um partido político.

Em dezembro de 2016, os *apparatchiks* representavam 7,5% das nomeações em DAS 4-6 e, dois anos depois, passaram a representar 9,5%, aumento significativo de

25% nesse tipo. O argumento do uso clientelista dessas nomeações é reforçado por notícias veiculadas durante o governo Temer, que indicam que, como esperado, o presidente concedia um reforço positivo aos seus parceiros mais leais e também realizava retaliações contra aqueles que não apoiavam a agenda legislativa do presidente.

A utilização dessa estratégia já foi relatada por diversos meios de comunicação enquanto Temer ainda estava na presidência interinamente e trabalhava ativamente para a concretização do *impeachment*. O presidente interino nomeou funcionários ligados a políticos do Tocantins¹⁷ e de São Paulo¹⁸, em movimentos que buscavam incentivar o apoio ao impedimento de Rousseff. Mais tarde, já presidente, realizou nomeações estratégicas para ganhar aliados na votação da reforma trabalhista, pauta central na agenda presidencial, mas extremamente impopular.

Temer também não poupou punições contra aliados “traidores”. O presidente encaminhou listas de demissões de funcionários ligados aos parlamentares que votaram de forma contrária ao pacote de alterações na legislação trabalhista¹⁹ e à reforma da previdência²⁰, em algumas situações até mesmo ignorando os apelos de seus parceiros e o histórico de bom relacionamento com o parlamentar em questão.

A denúncia de corrupção do empresário Joesley Batista contra Temer, divulgada pela imprensa em maio de 2017, foi um momento crucial para colocar alianças à prova. O dia do vazamento da delação provocou instabilidade no mercado financeiro e instaurou mais uma crise política no Palácio do Planalto, que ainda amargava o recente *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, ocorrido menos de um ano antes. As votações para a aceitação ou a rejeição da denúncia e a possibilidade real de perda

17. “Temer dá dois cargos a senador Vicentinho e o amarra ao impeachment.” *Época*, 24/06/2016.

18. “Temer nomeia mais dois nomes ligados a Alckmin.” *Veja*, 25/05/2016.

19. “Presidente Temer lista 25 infiéis para demitir seus indicados” *Folha de S. Paulo*, 29/04/2017.

20. “Temer exonera aliados de deputados infiéis.” *Jornal O Povo*, 03/05/2017.

do mandato afetaram diretamente o gerenciamento da coalizão de Temer, que precisou ampliar a distribuição de cargos e ministérios aos seus aliados. Vitorioso tanto nessa denúncia²¹ quanto em outra posterior, que o acusava de obstrução da justiça²², o presidente esteve em boa posição para punir os políticos de quem esperava apoio, mas que votaram contra ele. Tanto na votação da primeira denúncia quanto da segunda, o presidente elaborou listas de demissão de todos os funcionários comissionados ligados aos parlamentares infiéis.

Retomando Geddes (1990, 1994), o governo deve se preocupar com a sobrevivência imediata, o gerenciamento da coalizão e o controle de políticas públicas. Durante o período da presidência de Temer, constatamos a utilização dos cargos de confiança para o gerenciamento da coalizão e para a garantia de sobrevivência imediata. A diminuição dos nomeados essencialmente técnicos, os tecnocratas, e o aumento de nomeações clientelistas, de *apparatchiks* e de agentes políticos, são o retrato de um momento que o presidente precisou de ação política para garantir a aprovação da sua agenda e sua continuidade no cargo, como mostra a tabela 3. A dispensa de pessoal técnico e a admissão de funcionários ligados a políticos revelou o movimento de afrouxar o controle de políticas e aprofundar o gerenciamento da coalizão em seu favor.

O caso do governo Michel Temer mostra que embora a imensa maioria de nomeações – quase 85% – seja de burocratas ou “*outsiders*” sem vínculo partidário, existe a possibilidade da utilização de *apparatchiks* para aumentar o apoio da coalizão. Isso se verifica, no caso de Temer, com a mudança de 7,5% de *apparatchiks* em dezembro de 2016, quando seu governo estava tranquilo, para 9,5% de *apparatchiks* em dezembro de 2018, já no fim de seu governo, após diversas crises e com baixíssima popularidade.

21. “Planalto deflagra exonerações de mais de 20 nomes indicados por deputados que votaram contra Temer.” Folha de S.Paulo, 08/08/2017.

22. “Planalto retalia deputados que votaram contra Temer e envia a primeira lista de exonerações.” Folha de S.Paulo, 27/10/2017.

Após as graves crises dos governos de Rousseff e Temer, a ideia de que coalizões legislativas no Brasil se sustentam sem líderes políticos habilitados perdeu força. Tanto quanto organizações partidárias, lideranças são cruciais para diminuir problemas de coordenação entre parlamentares e firmar relações de confiança entre grupos políticos distintos. No país com maior índice de fragmentação partidária do mundo (ZUCCO E POWER, 2021), a habilidade política individual pode fazer diferença para cimentar acordos.

Como vimos neste capítulo, o presidente Michel Temer usou o dispositivo clientelista – entendido, a partir de Stokes *et. al* (2013), como a distribuição de cargos comissionados para filiados a partidos políticos – para aumentar o apoio a seu mandato, ameaçado de impeachment devido a diversos escândalos de corrupção. É um exemplo de “escudo legislativo” (PÉREZ-LIÑÁN, 2014) construído a partir de uma piora, ainda que momentânea, da capacidade burocrática do Brasil.

Bibliografia

Abranches, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo, Companhia das Letras, 2018.

Bersch, Katherine; Praça, Sérgio & Taylor, Matthew. “State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state”, *Governance*, v. 30, n. 1, 2017, p. 105-124.

Bertholini, Frederico & Pereira, Carlos. “Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro”, *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, 2017, p. 528-550.

Borges, Jaqueline & Barbosa, Sheila T. “Ministérios como ‘barganha’: coalizão de governo e organização do Poder Executivo”, *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 2, 2019, p. 267-296.

Calvo, Ernesto & Murillo, Maria Victoria. *Non-Policy Politics: Richer Voters, Poorer Voters, and the Diversification of Electoral Strategies*. New York, Cambridge University Press, 2019.

Cunha, Eduardo. *Tchau, querida: o diário do impeachment*. São Paulo, Ed. Matrix, 2021.

D'Araújo, Maria Celina & Lameirão, Camila. “Dirigentes públi-

cos federais de alto escalão no governo Lula”, in Cardoso Jr., José Celso. (org). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Brasília, IPEA, 2011, p. 91-131.

D’Ávila Filho, Paulo; Cerqueira Lima, Paulo Cesar & Jorge, Vladimir L. “Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004”, *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n. 49, 2014, p. 39-60.

Geddes, Barbara. *Politician’s dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press, 1994.

Geddes, Barbara. “Building ‘state’ autonomy in Brazil, 1930-1964”, *Comparative Politics*, v. 22, n. 2, 1990, p. 217-235.

Gingerich, Daniel. “Buying Power: Electoral Strategy before the Secret Vote”, *American Political Science Review*, v. 114, n. 4, 2020, p. 1086-1102.

Lewis, David. *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton, Princeton University Press, 2008.

Limongi, Fernando. “Impedindo Dilma”, *Novos Estudos Cebrap*, volume especial, 2017, p. 5-13.

Lopez, Felix & Silva, Thiago. “Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018)”, *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 4, 2019, p. 711-731.

Lopez, Felix & Praça, Sérgio. “Political appointments, political parties and bureaucracy”, in Ames, Barry (org.) *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. London, Routledge, 2018, p. 358-370.

Mungiu-Pippidi, Alina. “The Quest for Good Governance: Learning from Virtuous Circles”, *Journal of Democracy*, v. 27, n. 1, 2016, p. 95-109.

Novaes, Lucas. “Disloyal Brokers and Weak Parties”, *American Journal of Political Science*, v. 62, n. 1, 2018, p. 84-98.

Ouyang, Yu; Haglund, Evan & Waterman, Richard. “The Missing Element: Examining the Loyalty-Competence Nexus in Presidential Appointments”, *Presidential Studies Quarterly*, v. 47, n. 1, 2017, p. 62-91.

Panizza, Francisco; Peters, Guy & Ramos, Conrado. “Roles, trust and skills: a typology of patronage appointments”, *Public Administration*, v. 97, n. 1, 2019, p. 147-161.

Pérez-Liñán, Aníbal. “A two-level theory of presidential instability”, *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 1, 2014, p. 34-54.

Praça, Sérgio; Freitas, Andréa & Hoepers, Bruno. “Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010”,

Journal of Politics in Latin America, v. 3, n. 2, 2011, p. 141-172

Praça, Sérgio; Figueiredo, Fernanda & Guedes-Neto, João Victor. "Patronage Appointments in Brazil, 2011-2019", in Peters, Guy; Ramos, Conrado & Panizza, Francisco. (Orgs.) *The Politics of Patronage in Latin America: Trust and Roles in Public Administration*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2021, no prelo.

Santos, Luiz Alberto. "Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA", *Revista do Serviço Público*, v. 60, n. 1, 2014, p. 5-28.

Saiegh, Sebastián M. *Ruling by statute: how uncertainty and vote buying shape lawmaking*. New York, Cambridge University Press, 2011.

Stokes, Susan; Dunning, Thad; Nazareno, Marcelo & Brusco, Valeria. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. New York, Cambridge University Press, 2013.

Temer, Michel. *A Escolha: Como um Presidente Conseguiu Superar Grave Crise e Apresentar uma Agenda Para o Brasil*. São Paulo, Ed. Noeses, 2020.

Zucco, Cesar; Batista, Mariana & Power, Timothy. "Measuring portfolio salience using the Bradley-Terry model: An illustration with data from Brazil", *Research & Politics*, v. 6, n. 1, 2019, p. 1-8.

Zucco, Cesar & Power, Timothy. "Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System", *Comparative Politics*, v. 53, n. 3, 2021, p. 477-500.

Conteúdos digitais de referência

* Vídeo sobre instituições, cargos de confiança e corrupção no Brasil: <https://www.fecomercio.com.br/video/o-ambiente-politico-e-institucional-no-brasil-por-matthew-taylor>

* Nota Técnica n. 16 (Diest-Ipea): Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014). Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bits-tream/11058/5234/1/Nota_n16_Evolucao_perfil_nomeados.pdf

* Reportagem sobre cargos de confiança no Ministério da Saúde: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55923963>

* Documentário "Vocação do Poder" (2005, Eduardo Escorel e José Joffily) mostra a dinâmica de eleições municipais e clientelismo no Rio de Janeiro. Mais informações: <https://www.imdb.com/title/tt0473562/>. Link para o filme: https://www.youtube.com/watch?v=vl8_oz6lsbE

A **Série Cidadania e Política**, editada pela **Oficina Municipal** em conjunto com a **Fundação Konrad Adenauer** traz publicações didáticas que se baseiam nos cursos oferecidos por nossa Escola de Cidadania e Gestão Pública desde 2008. Com estes livros, queremos oferecer aos participantes de nossos cursos, e de outras escolas de política e governo, um material rico onde possam aprofundar-se nos conteúdos e acessar as fontes bibliográficas mais relevantes para sua formação cívica e profissional, visando uma efetiva participação democrática, em especial, nos Municípios brasileiros. A forma compacta dos textos e do projeto gráfico desta Série fazem parte de um projeto político pedagógico marcado pela simplicidade, beleza e profundidade conceitual, que norteiam todas as atividades da Oficina Municipal. Esperamos que estes volumes atraentes e coloridos possam ser um estímulo à leitura e à reflexão pessoal em um mundo dominado pelas mídias eletrônicas e pelo consumismo de informações.