

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 pela escola desde 2008. Com estes livros, queremos oferecer aos nossos alunos, e de outras escolas de política e governo, um material para que possam aprofundar-se nos conteúdos e ir às 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 conceito pedagógico de simplicidade, beleza e profundidade que norteiam todas as atividades da Oficina Municipal e buscam tornar a leitura confortável e atraente, em um mundo definitivamente dominado pelas mídias eletrônicas.



oficina municipal 



Três Poderes e Sociedade no Brasil

Poder Legislativo no Brasil

Bruno Souza da Silva e Eduardo Seino

O Poder Executivo

Andreza Davidian

Judiciário e Justiça

Maria Tereza Aina Sadek

Freios e Contrapesos na Constituição Federal

Roberto Eduardo Lamari

Notas sobre os Movimentos Sociais,

as Manifestações de Junho de 2013

e a Opinião Pública

Eugênio Bucci e Ana Paula Cardoso



SÉRIE

CIDADANIA E POLÍTICA

4





Três Poderes e Sociedade no Brasil

Poder Legislativo no Brasil

Bruno Souza da Silva e Eduardo Seino

O Poder Executivo

Andreza Davidian

Judiciário e Justiça

Maria Tereza Aina Sadek

Freios e Contrapesos na Constituição Federal

Roberto Eduardo Lamari

Notas sobre os Movimentos Sociais,
as Manifestações de Junho de 2013
e a Opinião Pública

Eugênio Bucci e Ana Paula Cardoso



SÉRIE

CIDADANIA E POLÍTICA

4





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

ISBN DA SÉRIE CIDADANIA E POLÍTICA
Prefixo Editorial: 89739
Número ISBN: 978-85-89739-07-8
Título: Cidadania e política
Tipo de Suporte: PAPEL

Prefixo Editorial: 89739
Número ISBN: 978-85-89739-06-1
Título: Legislativo e democracia representativa
Tipo de Suporte: PAPEL

Editor Responsável
José Mário Brasiliense Carneiro

Coordenação Editorial
Gustavo Santos
Eder Brito

Revisão
Cristiane Duarte D. Santos

Projeto Gráfico, diagramação e capa
Knoll Design e Comunicação Gráfica





Prefácio

A *Oficina Municipal*, em conjunto com a *Fundação Konrad Adenauer*, inaugura com este livro uma série de publicações didáticas que se baseia nos cursos de *Cidadania e Política* que desde 2008 vêm sendo ministrados em nossa Escola de Cidadania e Gestão Pública (nas noites de segunda-feira e durante as férias) sob a coordenação do cientista político Humberto Dantas.



O objetivo desta *Série Cidadania e Política* é permitir que os alunos da *Oficina Municipal*, da *Fundação Konrad Adenauer*, e de outras escolas de política e governo, possam aprofundar os conteúdos e ir às fontes bibliográficas mais relevantes para sua formação cívica e profissional visando uma efetiva participação democrática, em especial nos Municípios, por meio de movimentos, associações, partidos e grupos intermediários, mas também em outras esferas da Federação e da ação social.



A forma compacta desta *Série* faz parte do conceito pedagógico de simplicidade, beleza e profundidade, tendo sido concebida pela Knoll Design e Comunicação Gráfica que buscou tornar a leitura confortável e atraente em um mundo definitivamente dominado pelas mídias eletrônicas. A propósito, a *Série* também estará disponível em formato digital.





Importante ainda mencionar que a *Série Cidadania e Política* inspira-se e deve ser lida, sempre que possível, em conjunto com uma importante obra de referência para aqueles que se interessam pela política e participam da vida pública, o “Sistema Político Brasileiro: uma introdução”, concebido pelos parceiros da *Fundação Konrad Adenauer*, tendo como organizadores dois expoentes da ciência política nacional, Lúcia Avelar e Antônio Otávio Cintra.

O volume “Três Poderes e Sociedade no Brasil” abre com o trabalho de Bruno Souza da Silva e Eduardo Seino num esforço conjunto de compreensão do papel do poder legislativo. Com linguagem acessível, os autores vão muito além das explicações clássicas de atribuições do poder legislativo apenas a partir do desenho constitucional brasileiro. São realistas na hora de descrever as relações entre os poderes, especialmente no que tange à relação do Legislativo e do Executivo. Não por acaso, o capítulo é seguido pelo trabalho de Andreza Davidian, descrevendo as minúcias do Poder Executivo no Brasil, buscando esclarecer as diferenças entre o presidencialismo e o parlamentarismo e outras peculiaridades que podem variar de acordo com os sistemas e formas de governo.

No capítulo 03, Maria Tereza Sadek descreve os diferentes modelos possíveis de Poder Judiciário e esclarece os papéis e características do Judiciário no Brasil pós-Constituição de 1988. No quarto capítulo, o professor Roberto Lamari discorre sobre o sistema de freios e contrapesos na Constituição e o sistema de equilíbrios entre os três poderes. O livro se encerra com o capítulo redigido por Eugênio Bucci e Ana Paula Cardozo, uma análise dos recentes movimentos





sociais e manifestações que emergiram a partir do ano de 2013, com seus consequentes efeitos nas relações da sociedade civil com os Três Poderes no Brasil.

Concluo este Prefácio agradecendo aos autores e professores da Oficina Municipal que tornaram esta série possível e de modo especial ao Eder Brito e Gustavo Santos, colegas de trabalho, que encamparam este projeto com toda competência e persistência que lhes são características.

José Mario Brasiliense Carneiro

Diretor e Fundador da Oficina Municipal







Sumário

Poder Legislativo no Brasil	9
Bruno Souza da Silva e Eduardo Seino	
O Poder Executivo	35
Andreza Davidian	
Judiciário e Justiça	63
Maria Tereza Aina Sadek	
Freios e Contrapesos na Constituição Federal	89
Roberto Eduardo Lamari	
Notas sobre os Movimentos Sociais, as Manifestações de Junho de 2013 e a Opinião Pública	111
Eugênio Bucci e Ana Paula Cardoso	







Poder Legislativo no Brasil

Bruno Souza da Silva*
e Eduardo Seino**

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.

Partimos de um contexto específico para cumprirmos 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 Deputados.¹ O Senado é composto por 81 senadores, sendo três por unidade federativa.² 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 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 sucessivamente.³

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

1 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.

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

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





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.⁴

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.⁵

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 municípios,

4 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).

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





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.⁶ 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

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





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 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.⁷

7 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.





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.⁸

As Comissões Temporárias, considerando os três níveis federativos, podem ser de diversos tipos e com nomes 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.

⁸ 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.





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.⁹

Os Projetos de Lei Ordinária são os mais comuns e abrangentes das Casas Legislativas, exigem maioria simples¹⁰ dos votos para serem aprovados pelos parlamentares e qualquer parlamentar pode apresentá-los.

Os Projetos de Lei Complementar, como o próprio 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 Or-

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

10 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.





gânica, 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 legislati-





vo. 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.¹¹

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 Reque-

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





rimento 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).

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.¹² Nesses termos, então, a indicação não

12 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.





significa legislar ou fiscalizar propriamente, mas, por meio dela, o parlamentar dá encaminhamento ao que pode ser uma demanda popular, auxiliando a Administração Pública.¹³

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.¹⁴

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.

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 impor-

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

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





tância 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 institucionais,¹⁵ 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 “presiden-

15 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).





cialismo de coalizão”,¹⁶ 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,¹⁷ garantindo a disciplina 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

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

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





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.¹⁸ Por um lado, esses instrumentos garantem o predomínio da agenda nas mãos da 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 legislativo¹⁹ 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 depu-

18 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.

19 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.





tado 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.²⁰ Além dessa distribuição das competências, existem as matérias de iniciativa exclusiva tanto do Executivo quanto do Legislativo. Para a União, 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

20 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.





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 relevantes, 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 constitucionais²¹ 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.²² 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

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

22 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).





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. 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 irre-





gularidades.²³ 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.

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

23 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.





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 Legis-





lativas existem diferenças na maneira como se configura a relação Executivo-Legislativo. 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 Cebrap*, 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.

* **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.





O Poder Executivo

Andreza Davidian

A divisão dos poderes nas democracias modernas estabelece que ao Poder Executivo cabe realizar as atividades de governo em sentido amplo. É por meio deste – em conjunto com o Legislativo, com o qual partilha o poder político – que a sociedade realiza seus anseios, através de políticas econômicas e sociais que são elaboradas, decididas e postas em prática pelos diversos órgãos de Estado.

Trataremos inicialmente do princípio de divisão dos poderes e, em seguida, das formas de organização do poder político, a fim de esclarecer categorias relevantes para a compreensão do nosso objeto, que é o Poder Executivo em regimes democráticos. Após apresentar os fundamentos mais gerais do tema, nos voltaremos à experiência brasileira, reconstruindo o panorama histórico da constituição do Poder Executivo central, para então abordar sua configuração atual e levantar algumas das questões centrais que emergem deste debate.

Divisão dos Poderes

O modelo tripartite de divisão dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) já teria sido esboçado por pensadores como Aristóteles e Locke. É no tratado *Do Espírito das Leis* (Montesquieu, 1973), todavia, que a teoria se consagra, no contexto de superação das antigas estruturas de poder ab-





solutistas. Montesquieu, ao refletir sobre os arranjos institucionais resultantes das revoluções democráticas, tem como preocupação central a criação de mecanismos que impeçam que determinada força política prevaleça sobre as demais, a fim de garantir a liberdade política dos cidadãos e promover a estabilidade dos novos regimes. Assume-se assim a independência dos poderes¹ e a capacidade de contraporem-se entre si como pressupostos para consolidação do estado de direito, posto que

[...] quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleça leis tirânicas e para executá-las tiranicamente

[...] não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

(Montesquieu, 1973, p. 157)

A instituição de mecanismos de controle bem definidos sobre os detentores do poder também é tema central d'*O Federalista*,² coletânea de artigos que representam o cor-

1 Nas definições do pensador, o Poder Legislativo é aquele pelo qual se fazem as leis; o Executivo pelo qual se faz a paz ou a guerra, se enviam ou recebem embaixadas, se estabelece a segurança e se previnem as invasões; e o Judiciário pelo qual se punem os crimes ou se julgam as querelas dos indivíduos.

2 Madison; Hamilton; Jay (1993). A obra é resultado das convenções federais na Filadélfia, que se realizaram com o objetivo de ratificar a Constituição dos Estados Unidos, finda a Guerra pela Independência (1775-1783).





respondente norte-americano no ideário dessas transformações políticas. Se os países europeus, por conta da trajetória histórica, tenderam ao modelo das monarquias constitucionais, nos Estados Unidos nasce o regime presidencialista de governo, marca da experiência republicana no continente americano, onde os países elegem novos presidentes ao abolir o pacto colonial. A preocupação, no entanto, é semelhante: criar medidas constitucionais visando a garantir a autonomia dos poderes, para que estes possam se controlar e frear mutuamente (freios e contrapesos).

O que cabe reter deste ponto é que o equilíbrio entre os poderes – particularmente, entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, posto que a autonomia do Poder Judiciário é mais nítida nos países democráticos – segue sendo tema perene nos debates contemporâneos acerca dos arranjos institucionais e dos efeitos produzidos para a estabilidade do sistema político, e que se estende ao caso brasileiro, conforme se verá adiante.

Organização do Poder Político

Diferentes processos históricos, contextos socioeconômicos e aspectos culturais dão origem a arranjos institucionais diversos. Considerando algumas das variáveis fundamentais que concorrem para organização política dos Estados, é possível destacar alguns critérios fundamentais, relativos à fonte de legitimidade do poder, sua distribuição e seus mecanismos de controle, que permitem classificar





e entender as características gerais dos diferentes regimes políticos, formas e sistemas de governo existentes (Figueiredo, A.; Figueiredo, M., 1993).

A caracterização geral de um regime político diz respeito às instituições que definem as estruturas do poder político e os procedimentos de disputa que garantem seu exercício ordenado e regular pelos cidadãos ou grupos sociais. Sob este aspecto, é possível distinguir os países entre autocracias de democracias.³ Em autocracias, o poder político pertence a uma pessoa só, que tem controle total sobre seu exercício e o distribui de acordo com sua própria vontade. Em contraste, regimes democráticos são aqueles cuja origem do poder político está no povo, em cada um dos cidadãos e em todos os membros da sociedade, simultaneamente. A fonte de legitimidade desses regimes é o princípio fundamental da soberania popular, o qual define que todos os membros da sociedade têm direitos políticos iguais e deles não poderão ser privados, salvo as exceções estabelecidas por lei, segundo a vontade da maioria. A distribuição e o controle do poder político, por sua vez, pertencem também ao povo, que irá definir como ele será dividido, qual a força relativa de cada uma das partes e quem poderá exercer tais poderes.

Quanto à forma de governo, esta diz respeito à constituição do poder político e às instituições que definem como ele será transmitido. Monarquias se definem pela existência da

3 Naturalmente, trata-se de tipos ideais, que dificilmente encontram-se sob sua forma pura nas experiências históricas. Só recentemente os regimes democráticos passaram a derrubar as barreiras à participação de mulheres, negros e analfabetos, por exemplo, incluindo todos os membros da sociedade no regime político. De todo modo, a construção desses tipos fornece referenciais de análise para tratar dos casos concretos.





instituição da Casa Real ou da Coroa, constituída por uma família, cujo chefe detém a titularidade do poder, legitimado pelo povo como guardião de suas tradições históricas e culturais. A Coroa guarda a obrigação moral e política de proteger o povo e, para exercer essa função, transmitida hereditariamente, cabe ao chefe da família real dirigir o Estado. Já as repúblicas são formas de governo em que a função de proteger o povo pertence ao Estado, assim entendido como uma organização pública. Diferentemente da monarquia, não há princípios de hereditariedade e vitaliciedade na atribuição do poder político, a soberania pertence ao povo e ele que irá escolher quem assume a chefia do Estado.

Sistemas de governo: Parlamentarismo x Presidencialismo

O sistema de governo de um país se define pelas formas de relacionamento dos diferentes poderes, de acordo com as funções de cada um e seu grau de autonomia relativa – o que se relaciona à discussão precedente a respeito da divisão dos poderes. Para os objetivos presentes, interessa explorar os sistemas de governo associados a regimes políticos democráticos – parlamentarismo e presidencialismo –, onde há separação das funções executivas e legislativas.⁴

Em governos parlamentaristas, o Poder Executivo é dividido entre as figuras do chefe de Estado e do chefe de governo, cabendo ao último as decisões políticas e o exercí-

4 Governos monocráticos, associados a regimes políticos autocráticos, se caracterizam pelo fato de que as funções executivas e legislativas se concentram nas mãos de um chefe supremo, seja ele rei, chefe militar ou chefe de uma organização política.





cio efetivo dos poderes executivos – que serão explorados adiante. Denominado primeiro-ministro ou chanceler, este é escolhido pelos membros do parlamento, de modo que a fonte de legitimidade do governo está no Poder Legislativo. Exemplos clássicos de governos parlamentares são a Inglaterra – que se constitui como uma monarquia parlamentarista, cujo monarca chefe de Estado tem função mais simbólica, enquanto os poderes executivos efetivos são exercidos pelo primeiro-ministro, eleito pela maioria do parlamento – e a Alemanha – uma república parlamentarista, cujo chefe de Estado têm poderes limitados e o chanceler é também eleito pela maioria do parlamento.

Já em governos presidencialistas, a função de chefe de Estado e de chefe de governo são exercidas pela mesma pessoa, o presidente, que é eleito diretamente pelo voto popular, não havendo regra formal para a participação do parlamento na formação do governo. A legitimidade do presidente, portanto, decorre diretamente do eleitorado nesses sistemas, o que garante que o governo se organize de maneira relativamente autônoma em relação ao Poder Legislativo. Exemplos de repúblicas presidencialistas são o Brasil e os Estados Unidos.

Grosso modo, o que se diz sobre o presidencialismo é que o Poder Executivo prepondera sobre o Legislativo nas questões de governo, enquanto o parlamentarismo se constitui como um sistema de dependência mútua (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2002). Por este motivo, sistemas presidencialistas tendem a ser caracterizados como mais instáveis, pois o presidente depende da formação de uma frente ampla de apoio no parlamento para governar, o que





pode implicar a composição de alianças frágeis, abrangendo interesses diversos ou mesmo incoerentes, e práticas clientelistas ou mesmo de improbidade, com a compra de apoio político.

Outro aspecto correntemente apontado em relação ao presidencialismo diz respeito ao risco de serem eleitas lideranças carismáticas, populistas ou oportunistas, oriundas de partidos com pouca representatividade, mas que por meio de campanhas publicitárias bem-sucedidas logram apelar diretamente ao eleitorado, sem intermediação do partido ou de instituições (Lamounier, 1991). Em contrapartida, argumenta-se também que a eleição direta amplia a margem de escolha dos eleitores, confere mais legitimidade ao presidente e favorece que este seja responsabilizado pelos seus feitos.

O Poder Executivo nos Regimes Democráticos

Se ao Poder Legislativo cabe fazer as leis e ao Judiciário arbitrar os conflitos na sociedade (entre os poderes, entre o Estado e os cidadãos e entre os próprios cidadãos), ao Poder Executivo cabe realizar as atividades de governo em sentido amplo, conforme apresento inicialmente. Nos regimes democráticos existentes, de maneira geral, o Poder Executivo é dividido nos seguintes órgãos, de acordo com suas funções específicas: chefia do Estado, chefia do governo, gabinetes ministeriais e conselhos consultivos.

O chefe de Estado O que faz?

As funções básicas do chefe de Estado, em ambos os siste-





mas de governo, estão associadas a questões diplomáticas e à representação simbólica da nação. A ele cabe a representação política e institucional do país perante a comunidade internacional e a manutenção da unidade nacional. Assim, é sua responsabilidade zelar pela segurança externa e interna do país, zelar pelo patrimônio público, bem como zelar pela harmonia entre os poderes, o que lhe confere a prerrogativa constitucional de resolver conflitos entre os demais órgãos do Poder Executivo e destes com o Poder Legislativo.

Quem é escolhido, como e por quê?

Nas monarquias parlamentaristas, apenas o chefe da Coroa pode ser chefe de Estado. Com a transformação dos antigos reinos em monarquias constitucionais, reservou-se às famílias pelo pacto a titularidade da chefia de Estado. O mandato, nestes casos, é vitalício, e a transmissão do cargo é feita segundo o princípio da hereditariedade. A legitimidade do poder político é de natureza histórica nestes casos, estabelecida através da tradição de que a Coroa, por ter preservado a unidade da nação, se constitui como a representante natural do povo.

Nas repúblicas, qualquer cidadão em pleno gozo de seus direitos políticos pode ser escolhido chefe de Estado, variando o tempo de mandato e o direito de reeleição. No modelo parlamentarista puro a eleição é feita de forma indireta, através de um colégio eleitoral composto pelos membros do Parlamento, embora em algumas repúblicas parlamentaristas o chefe de Estado seja eleito pelo voto popular direto. Nas repúblicas presidencialistas o presiden-





te é sempre eleito pelo voto popular direto, já que o cargo corresponde também à pessoa titular da chefia de governo.

Quem controla e quem destitui?

Na monarquia, o chefe de Estado deve prestar contas de seus atos diretamente ao povo, que é quem reconhece e garante a legitimidade do mandato vitalício. Do ponto de vista formal, não há regras que estabeleçam a destituição do monarca e suas funções como chefe de Estado, senão nos casos em que ele é aconselhado a abdicar em decorrência de motivos muito graves.

Nas repúblicas, o controle sobre os atos do presidente é responsabilidade do Poder Legislativo, mas a forma de escolha determina a quem ele deverá prestar contas diretamente – se ao eleitorado, quando escolhido por meio de eleição direta, ou ao parlamento, se eleito indiretamente. Em ambos os casos a destituição é feita pelo processo de *impeachment*, que compete exclusivamente ao Poder Legislativo.

O chefe de governo O que faz?

As funções típicas do chefe de governo são de natureza administrativa e política. Cabe a ele 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 a serem implementadas em todas as áreas, exceto as que a Constituição atribui exclusivamente ao chefe de Estado, assim como nomear os





membros dos demais órgãos do Poder Executivo. O que varia de um sistema a outro é o grau de autonomia com o qual estas funções são desempenhadas.

No parlamentarismo, por exemplo, como o chefe de governo depende do apoio formal do parlamento, sua autonomia é mais limitada, enquanto no presidencialismo o chefe de governo teria mais liberdade para nomear ministros e demais membros do seu governo, com poucas limitações formais ao poder do presidente.⁵ Do ponto de vista político, no entanto, os constrangimentos nesse sentido são mais consideráveis, uma vez que a atribuição das pastas passa pela negociação de apoio partidário para a base do governo, conforme será explorado adiante.

Quem é escolhido, como e por quê?

No parlamentarismo, monárquico ou republicano, a escolha do primeiro-ministro ou chanceler passa pela indicação de um nome pelo chefe de Estado ao Legislativo, que será nomeado caso conte com apoio da maioria do apoio no parlamento, através de votação expressa pelo voto de confiança ou pela aprovação do programa de governo. Esta indicação pode ser de um cidadão qualquer ou, nos países onde há restrição legal, de um membro do parlamento (em geral, o líder da coalizão ou do partido majoritário). A seleção, todavia, nunca é feita diretamente pelo povo, e se baseia em um compromisso formal dos partidos, que dá sustentação política ao chefe de governo. Assim, o mandato do

5 Nos EUA, por exemplo, os ministros indicados passam pela aprovação do Senado, enquanto no Brasil o procurador-geral da República e o presidente do Banco Central necessitam da aprovação do Legislativo.





primeiro-ministro ou chanceler não é fixo, dura enquanto houver este compromisso, e sua legitimidade advém do parlamento e não diretamente do voto popular.

Já no presidencialismo, qualquer cidadão em pleno gozo dos direitos políticos e acima da idade estipulada pode se eleger chefe de governo, por meio do voto direto. Sua legitimidade vem, portanto, diretamente do voto popular.

Quem controla e quem destitui?

No parlamentarismo, como a aprovação do gabinete se dá pelo voto de confiança, o parlamento pode a qualquer momento retirar seu apoio do primeiro-ministro ou chanceler por meio do voto contrário. De maneira análoga, quando o apoio é expresso pela aprovação do programa de governo, o parlamento pode aprovar uma moção de censura, que em geral leva à renúncia do gabinete e do chefe de governo.

Já no presidencialismo, os expedientes regulares de controle se dão através do trabalho das comissões permanentes, que se organizam em torno de áreas específicas relacionadas à atuação dos ministérios; por iniciativa individual dos parlamentares, que podem chamar os membros do governo a prestar esclarecimentos ou dar informações a respeito de suas atividades; ou pela apreciação da prestação de contas anuais do Executivo e do plano orçamentário. Há ainda, em situações especiais, dispositivos que permitem criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, que têm por objetivo apurar denúncias feitas contra o presidente e os ministros. Essas denúncias podem ensejar a abertura de um processo de *impeachment*, cujo pedido deve ser apro-





vado pela Câmara dos Deputados e julgado pelo Senado, ficando o presidente sujeito à perda do mandato se as denúncias forem comprovadas – cabe frisar que a perda do mandato não se motiva por divergências políticas com o presidente, senão pela comprovação de crime de responsabilidade; nos casos de falta de apoio das forças partidárias o que pode ocorrer são mudanças nos ministérios, nomeados pelo próprio presidente.

Os Ministérios

A função do gabinete, ou dos ministérios, é dar coordenação política e administrativa aos diversos órgãos e serviços comuns a todos os governos. A cada ministro compete conduzir uma área específica de políticas, colocando em prática as determinações do chefe de governo.

De modo geral, qualquer indivíduo pode ser ministro, exceto por países parlamentaristas onde há a exigência formal de que o ministro seja membro do parlamento (a Inglaterra, por exemplo). A norma política, no entanto, é que os ministros sejam do partido do governo ou de partidos que integrem a coalizão de governo. A escolha dos ministros depende do chefe de governo, conforme já tratado, logo, sua legitimidade é decorrente da legitimidade do mesmo.

Em nenhum sistema há fixação do mandato dos ministros, e a destituição, no parlamentarismo, pode partir de solicitação do chefe de Estado, além do chefe de governo, e ainda do parlamento (pelo voto de desconfiança ou retirada do apoio ao governo). Já no presidencialismo não há regras formais e a destituição depende exclusivamente do presidente.





O Executivo no Sistema Político Brasileiro

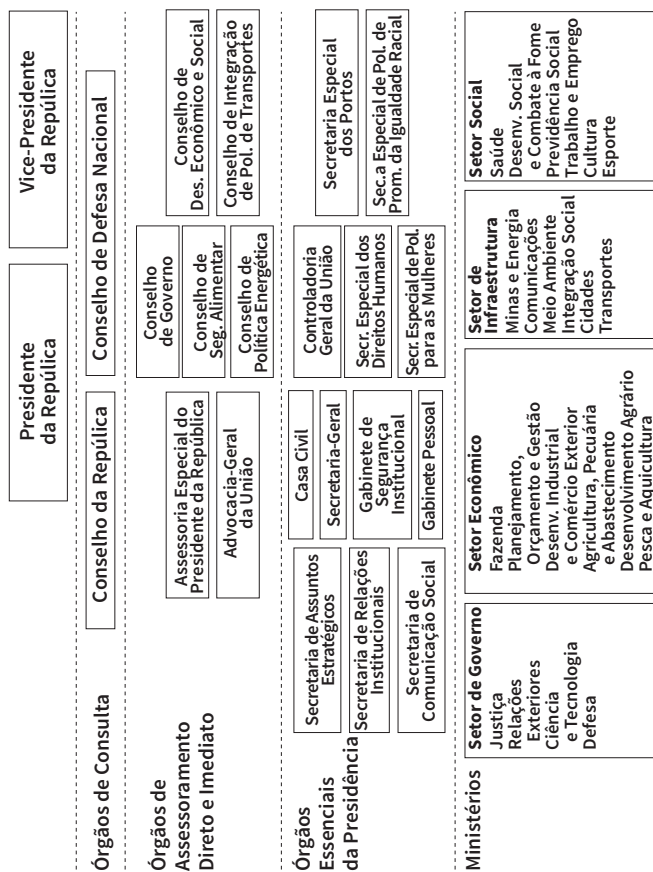
A primeira constituição republicana brasileira, promulgada em 1891, estabelece o regime de democracia representativa, adota o sistema presidencialista de governo e organiza o Estado de forma federativa.⁶ É marco do novo arranjo constitucional, ademais, a separação e o equilíbrio dos três poderes. Salvo pelas duas rupturas sofridas – de 1930 a 1945, com o golpe de estado que instaura o Estado Novo, e de 1964 a 1985, com o golpe que instaura a ditadura militar –, o mesmo arranjo democrático vigora até hoje, tendo sido reiterado pela Constituição de 1988.

Define-se na carta que a direção superior da administração federal é exercida pelo presidente da República, com auxílio dos ministros de Estado e demais órgãos consultivos, conforme apresentado da Figura 1.

6 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.



Figura 1. Organograma do Poder Executivo Federal



Fonte: Elaborado a partir das informações de <http://www.gespublica.gov.br/>

O presidente, cujo mandato é de quatro anos, com possibilidade de uma reeleição consecutiva para igual período, 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 partido político.



A Constituição define um conjunto amplo de competências privativas do presidente da República (art. 84 da Constituição Federal). Um conjunto delas se refere a funções próprias ao chefe de Estado, relacionadas à manutenção da integridade nacional e a questões diplomáticas, como manter relações com Estados estrangeiros e celebrar tratados, convenções e atos internacionais; 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, bem como celebrar a paz.

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 União; nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os governadores de Territórios, o procurador-geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central e outros servidores; e exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos.

Quanto às funções de governo, cabe ao Poder Executivo sancionar, promulgar e fazer publicar as leis elaboradas pelo Poder Legislativo, com o direito a rejeitar matérias, assim como iniciar com exclusividade o processo legislativo dentro de determinados temas, e expedir decretos e regulamentos sobre a organização e funcionamento da administração federal, a provisão e a extinção de funções ou cargos públicos federais.





Conforme já explorado nas seções anteriores, sistemas presidencialistas tendem à maior autonomia do chefe de governo em relação ao Legislativo, além do fato de o presidente ser eleito por voto popular direto propiciar ampla visibilidade e legitimidade ao posto. No Brasil, notadamente, o Poder Executivo é reconhecido como centro de gravidade do sistema político.⁷ A preponderância do Executivo 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). Ademais, o presidente brasileiro comanda um vasto império administrativo que, além dos ministérios, inclui o Banco Central, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a Petrobrás e demais agências nacionais. As eleições presidenciais seriam, tanto para os partidos como para os eleitores, as mais importantes, organizando e estruturando as demais disputas (Limonji e Cortez, 2010).

Além dos poderes outorgados constitucionalmente, que fazem do Executivo o principal legislador do país, fatores históricos relacionados ao modelo de Estado que se desenvolve ao longo do século XX contariam para o peso assumido pelo Poder Executivo brasileiro. O intervencionismo estatal na economia e o legado dos regimes autoritários que vigoram durante dois períodos da história teriam peso na conformação deste equilíbrio em favor do centralismo de governo.

7 Cabe notar que essa não é a regra em todos os países que adotam este sistema. Nos Estados Unidos, por exemplo, o presidente tem poderes legislativos mais limitados (Amorim Neto, 2007).





Antecedentes históricos

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 é o marco do desenvolvimento de um modelo de crescimento e modernização fundado no corporativismo estatal. Na administração pública, isso implica a 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 às atividades econômicas sob o campo de ação direto do governo. Do ponto de vista político, o Estado assume progressivamente o papel de núcleo organizador da sociedade na figura do governo central, cuja capacidade decisória se expande em detrimento da participação de outros organismos.

O centralismo político se conforma como autoritarismo no período subsequente, de 1937 a 1945, quando Vargas institui o Estado Novo através de um golpe de estado. Agrava-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 é fechado e outorga-se uma nova constituição, que se omite a respeito da divisão dos poderes e promove a concentração de funções executivas e legislativas nas mãos do presidente.

A Constituição de 1946 responde 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), restabelecendo a divisão de poderes e restringindo a delegação de poderes ao Executivo, com vistas a coibir que tendências discricionárias e abusos de poder dominassem novamente o sistema político. A própria 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).

Com a liberdade de organização e a adoção da representação proporcional, surgem novos partidos além das organizações herdadas do período anterior (PSD, UDN e PTB). No novo contexto multipartidário, o presidente passa 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).

Resulta daí uma crise política que culmina no golpe militar de 1964, para a 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). O então presidente, João Goulart, se viu progressivamente incapaz de executar sua agenda política sob as restrições impostas pelo Congresso e, conseqüentemente, 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 passam 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 governados dos Estados foram cassados, deixam de haver eleições diretas para os executivos estaduais e das capitais municipais, e os partidos políticos são extintos – à exceção de dois: o partido do governo, a Arena, e apenas uma força de oposição consentida, o MDB. O Congresso se manteve funcionando, mas o instituto dos decretos-lei⁸ permitia ao Executivo exercer função legislativa.

Em 1985 ocorrem eleições indiretas para eleger o presidente, mas o marco final do processo de transição democrática é a promulgação da Constituição de 1988 e a realização de eleições diretas em 1989.

Nova ordem constitucional brasileira

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 curioso notar a continuidade legal do texto elaborado em relação ao período autoritário no que diz respeito à atribuição de extensos poderes ao presidente. No entanto, entendia-se que justamente o arranjo político desenhado em 1946 propiciara as condições que resulta-

8 Prevê-se que o presidente da República, 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 e fixação de vencimentos.





ram no golpe. Caberia então criar no novo texto mecanismos capazes de filtrar os conflitos políticos e evitar novas crises. Se, por um lado, era necessário restaurar o princípio da divisão de poderes – que se torna 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 à 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 presidencialismo, embora se tenha estipulado a realização de um plebiscito dentro de cinco anos.⁹ 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 a for-

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





talecer 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 Carta as bases institucionais da força do presidente, que de forma alguma se resumiria ao apelo plebiscitário do cargo (Limongi, 2008).

Os poderes do Poder Executivo

A Constituição Federal de 1988 confere amplos poderes ao chefe do Poder Executivo, de modo que este assume um papel decisivo no processo legislativo. Tratou-se de definir matérias cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo,¹⁰ das quais se destaca a exclusividade em matérias tributárias, administrativas e, notadamente, em matérias orçamentárias.¹¹

10 Art. 61....

§ 1º São de iniciativa privativa do presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

11 Muito embora o Poder Legislativo, que teve sua ação restringida ao mínimo durante o governo militar, tenha conquistado na Constituição de 1988 sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas, cabendo destacar “a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo, a maior capacidade deste último para emendar o orçamento enviado, o fortalecimento do Tribunal de Contas e a maior participação do Congresso na nomeação dos membros desse tribunal” (Figueiredo e Limongi, 2001, p. 42).





A Constituição de 1946 estabelecia que a iniciativa orçamentária era compartilhada pelo Executivo e Legislativo, enquanto na nova Carta a formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹² e a construção do Plano Plurianual (PPA)¹³ passam a ser prerrogativas do Poder Executivo que, ao definir o montante dos gastos, limita a ação possível dos parlamentares, pois ficam vedadas as emendas que impliquem a ampliação dos gastos previstos. Vale notar ainda que, no caso de não-cumprimento dos prazos para aprovação do orçamento pelo Legislativo, o Executivo está automaticamente autorizado a efetuar gastos à razão de 1/12 ao mês do orçamento enviado, de modo que passam a ser mínimas as consequências da não-aprovação do orçamento e logo do poder de barganha na negociação do Legislativo sobre o tema.

Mais importante seria o instinto das Medidas Provisórias (art. 62), que são decretos com força de lei já a partir do momento de publicação no Diário Oficial (assim como o instituto do Decreto-lei, presente nas constituições do período militar). Cabe ao Congresso aprovar o texto, com ou sem emendas, no prazo de 60 dias,¹⁴ sendo que o Executivo pode reeditar a medida caso seja ultrapassado esse período. As medidas provisórias se constituem assim como

12 A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) orienta a elaboração e execução do orçamento anual e trata de vários outros temas, como alterações tributárias, gastos com pessoal, política fiscal e transferências da União. Fonte: <http://www.senado.gov.br/orcamento/ldo>

13 O plano plurianual (PPA) estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos. Acompanhe pelo diagrama abaixo as diferentes fases de elaboração e execução do PPA. Fonte: <http://www.senado.gov.br/orcamento/ppa>

14 O texto original previa prazo ainda menor, de 30 dias, alterado pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001





uma importante arma nas mãos do Executivo de alteração imediata do *status quo*, tendo sido utilizadas com vistas à formulação da política macroeconômica dos diferentes governos para a proposição de planos de estabilização econômica (Figueiredo e Limongi, 2001).

Ademais, está previsto que o presidente pode solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa (art. 64), ficando as casas legislativas obrigadas a apreciar a matéria no prazo de 45 dias, obstruindo-se as demais deliberações caso ele seja ultrapassado. Acrescenta-se ainda o poder de veto, parcial ou total (art. 66), quando o presidente considerar o projeto inconstitucional ou contrário ao interesse público, sendo que sua derrubada depende dos votos da maioria absoluta em sessão conjunta do Congresso.

O presidente brasileiro, portanto, não apenas tem o poder exclusivo de iniciar legislação em determinadas áreas, como também de forçar a apreciação das matérias que introduz, e essas prerrogativas em conjunto

[...] determinam o poder de agenda do chefe do Executivo, entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes. (Figueiredo e Limongi, 2001, p. 23)





Coalizão e Formação de Governo

Além dos amplos poderes constitucionais dos quais foi dotado o presidente, as normas que regulam a distribuição de direitos e recursos parlamentares, definidas nos regimentos das Casas Legislativas, deram origem a um padrão altamente centralizado de organização do Congresso, que se harmoniza com o papel preponderante do Executivo.

A análise do processo decisório brasileiro mostra que o padrão de produção legislativa no Brasil não se encontra muito distante daquele observado em regimes parlamentaristas, tanto em relação à iniciativa das propostas, como em relação ao grau de sucesso das proposições do chefe do Executivo (Figueiredo e Limongi, 2001, 2002; Freitas, 2016). Altos índices de disciplina e de centralização em torno dos partidos revelam alta capacidade governativa por meio da formação de coalizões, de acordo com o seguinte processo:

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. [...] 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)





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, o que implica também divisão de responsabilidade sobre o conjunto das políticas (Freitas, 2013). Do ponto de vista dos partidos, o apoio é oferecido com vistas a influenciar a tomada de decisões do governo. Os ministros, enquanto representantes do apoio do seu partido à agenda legislativa do Executivo, controlam informações privilegiadas da pasta, assim como controlam a burocracia responsável pela área. 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).



O desafio dos presidentes brasileiros seria, portanto, ao nomear seus ministros, lograr reunir o máximo de apoio parlamentar e ao mesmo tempo formar um corpo qualificado com o mínimo de conhecimento técnico sobre as áreas de governo, posto que em sistemas fragmentados a tendência é que mais partidos estejam representados no primeiro escalão do Executivo e mais heterogêneo seja o gabinete. No entanto, se a necessidade de negociar apoio coloca este tipo de dilema para o presidente, de outro lado, a vantagem do presidencialismo seria justamente o caráter aberto da formação ministerial, que confere mais liberdade ao presidente para escalar quadros técnicos mais competentes e especializados na sociedade (Amorin Neto, 2006).



Esta última consideração pontua apenas uma dentre as inúmeras problematizações que podem ser feitas a respeito das





opções da arquitetura institucional, não só do Brasil, mas de qualquer outro país no mundo. A Constituição de 1988 tratou de dotar o Poder Executivo das prerrogativas necessárias para governar, o que não significa governar contra a vontade da maioria e muito menos garantir os melhores resultados.





Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Revista Dados*. Rio de Janeiro, IUPERJ, vol. 31, nº 1, 1988.

AMORIM NETO, Octávio. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2007.

_____. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública* vol. 19, nº 2, Campinas, Nov. 2013.

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidenciais e parlamentaristas. *Dados*, vol. 45, nº 2, Rio de Janeiro, 2002.

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

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, vol. 45, nº 2, Rio de Janeiro, 2002.

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

_____. *O Presidencialismo da Coalizão*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2013.

LAMOUNIER, Bolívar. *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1991.

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.). *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo: Anpocs, 2008.

LIMONGI, Fernando; CORTEZ, Rafael. As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos Estudos CEBRAP*. Ed. 88, 2010.





MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

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

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





Judiciário e Justiça

Maria Tereza Aina Sadek

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.





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 vendados¹ 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.

1 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.





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 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 re-





gulado 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.² No novo modelo de organização social, o Estado possui o monopólio do uso legítimo da violência e é titular do Direito. O Judi-

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





ciário 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)³ 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”.⁴ 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.⁵ Na arquitetura parlamentarista os pilares estão na transferência do poder das

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

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

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





mãos do monarca absoluto para um 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,⁶ que afirmava que o poder concentrado é necessariamente um poder forte e, em consequência,

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





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 constringer 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 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 significativa-





mente da instituição congênera 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 mesmo círculo e serve-se dos mesmos meios que os outros juizes, por que possui um poder que esses últimos não têm? A causa está neste simples fato: os americanos reconheceram aos juizes 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”.⁷

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.⁸

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 Se-

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

8 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.





paração 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 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, conseqüentemente 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.⁹

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

9 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.





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 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*.¹⁰ Embora as diferenças entre os modelos permaneçam, elas se tornaram sensivelmente menores do que eram no passado.

10 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.





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 despeito dessas distinções, essas Cortes, tal como o Poder Judiciário das democracias presidencia-





listas, têm desempenhado expressivo protagonismo na arena pública.¹¹

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

11 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.





condições extremamente favoráveis à constituição de um Poder Judiciário com alta expressão na vida pública.¹² Além desses parâmetros, deve ser acentuado que a identidade do Judiciário, decorrente de sua estrutura, foi alterada.¹³

Em outras palavras, trata-se de uma instituição com atributos de poder de Estado, com potencial de interferir 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.¹⁴ Essa

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

13 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 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 juizes estaduais e tribunais do Júri formam a 1ª instância).

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





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.¹⁵

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 patrocinado 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.

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





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.¹⁶ 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.¹⁷

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

17 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.¹⁸ 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 pro-

18 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.





porcional;¹⁹ 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 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

19 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.





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.²⁰ 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.

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 uni-

20 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.





versalização do acesso à justiça e, conseqüentemente, 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, conseqüentemente, 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 justiça²¹ também provocou 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 direito de igualdade, é preciso ter a honestidade intelectual para reconhecer que há um grande déficit de justiça entre nós (...) nem todos os

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





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: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul - RPE*, 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: WEF-FORT (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 Forms 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 Luiza 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 Democracie en Amérique. Oeuvres completes*. Paris: Gallimard, 1961.

VILHENAIVEIRA, 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.





Freios e Contrapesos na Constituição Federal

Roberto Eduardo Lamari

A Tripartição dos Poderes

Não é possível discorrer sobre a teoria dos freios e contrapesos na democracia, poder do povo, sem antes abordar o princípio da tripartição dos poderes, tal como consagrado por Montesquieu.

O conceito de democracia, a despeito de seu aspecto límpido, encerra uma pluralidade de desafios e múltiplos significados. Na sua marcha lenta aliada à sua polissemia, os conceitos de “poder” e “povo” são carregados de ambivalência e de mal-entendidos, conforme nos ensina Simone Goyard-Fabre (2010):

Sua definição unidimensional é impossível, e em sua abordagem pluralista, os significados no mundo moderno e no tempo presente não carregam a mesma ressonância semântica que na Antiguidade. Além disso, é menos importante dizer o que é, na sua essência, “o poder do povo” do que examinar suas possíveis bases e como a democracia está organizada e funciona.¹

A formação do conceito de separação dos poderes, legada pelo filósofo inglês John Locke (1632-1704), conforme sua

1 Rodapé na página seguinte.





obra *Segundo Tratado do Governo Civil*, estabelece os paradigmas fundamentais da organização política liberal, os quais Montesquieu irá explicar, sistematizar e ampliar. Locke, ao analisar a estrutura de poder da Inglaterra de seu tempo, organiza o Estado da seguinte forma: Legislativo, Executivo e Federativo. O Legislativo fazia as leis e delegava a execução da justiça; o Executivo dividia-se em dois, o Executivo propriamente dito e o Federativo, que conduzia as relações com outras nações, estados ou pessoas estrangeiras.

Em 1748, Charles-Louis de Secondat, Barão de Montesquieu e Senhor de La Brède, baseando-se na Política, de Aristóteles, e após anos de estudos sobre a Inglaterra, formulou a divisão dos poderes, tomada como modelo por inúmeras Constituições e invocada incessantemente até os nossos dias, organizando o Estado e dividindo o poder em três órgãos harmônicos e independentes entre si. Em *O Espírito das Leis*, Montesquieu divide o Poder do Estado em Legislativo, Executivo e Judiciário.

Acreditava Montesquieu que, para afastar governos despoticos e evitar a produção de leis tirânicas, era primordial instituir a autonomia e os limites de cada poder. Destarte,

1 Tradução livre de Mariana ESTEVAM, para o português, do texto original de GOYARD-FABRE, Simone: “Les trois pouvoirs et la démocratie : de Montesquieu aux temps présent”. In: *Travaux – Académie des Sciences Morales et Politiques - séance du lundi 8 mars 2010*. Disponível na internet. Acesso em 3 de fevereiro de 2014:
http://www.asmp.fr/travaux/communications/2010_03_08_goyard-fabre.htm :

(...) Leur définition unidimensionnelle est impossible et, en leur approche pluraliste, ils n'ont pas même résonance sémantique dans l'Antiquité, le monde moderne et le temps présent. Il importe moins d'ailleurs de dire ce qu'est, en son essence, 'le pouvoir du peuple' que de s'interroger sur ses bases possibles et sur la manière dont il s'organise et s'exerce





assentou o sistema de freios e contrapesos, que vem a ser a contenção do poder pelo poder, isto é, cada poder deve ser perfeitamente autônomo e exercer determinada função; no entanto, o exercício dessa função deve ser fiscalizado pelos outros poderes. Com isso, pode-se afirmar que os poderes são independentes, porém, harmônicos entre si.

De fato, a teoria de Montesquieu ganhou reconhecimento e prestígio no mundo inteiro, e isso ocorreu porque se dizia que a aplicação desse modelo seria capaz de limitar o poder político, de frear o poder despótico, tanto assim que, nas duas últimas décadas do século XVIII, ela era conhecida não só como um elemento essencial do estado de direito, mas também a subsistência das liberdades públicas.

Em um dos trechos sobre a separação dos poderes contido no *O Espírito das Leis*, Montesquieu (1748) se pronuncia de forma eloquente (apud tradução de Pedro Vieira Mota (2000):

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode se temer que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse





estes três poderes: o de fazer leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

É oportuno lembrar que a divisão por função do Estado não era propriamente novidade, uma vez que, quase vinte séculos antes, Aristóteles de Estagira (384 a.C. a 322 a.C), em *A Política*, distinguia um Poder Deliberativo (que deliberaria sobre os negócios públicos), um Poder Executivo (que englobaria as magistraturas) e um Judiciário. Modernamente, a separação de poderes, como é conhecida, é uma forma de impedir a arbitrariedade que a centralização do poder facilitava. Hoje, têm-se as funções legislativa, executiva e judiciária, apresentando, cada uma delas, funções intrínsecas e inconfundíveis: a função legislativa produz as leis que regulam a vida em sociedade; pela função executiva, as ordenações do Legislativo transformam-se em ações concretas na administração pública; a função judiciária está reservada para a solução de pendências surgidas na aplicação das leis.

De forma bastante satisfatória, o ordenamento jurídico brasileiro pôde absorver o sistema da tripartição dos poderes decorrente da teoria de Montesquieu. Apesar disso, na prática, não é raro deparar-se com textos sobre institutos jurídicos positivados que fogem à norma constitucional, o que parece ser decorrente da impossibilidade pragmática com que se defrontam os legisladores em cumprir fielmente a base científica na qual está calcada a legislação brasileira.

É importante registrar que a maneira prática diária como os órgãos essenciais do governo brasileiro conduzem os assuntos de Estado, referentes aos interesses gerais da Nação, desencadeia desaprovação e, com isso, torna a base cientí-





fica da teoria de Montesquieu alvo de críticas, sobretudo no que concerne à constante interpenetração entre os Poderes, ao constante exercício de funções inerentes a um Poder por outro. Todo esse ritual de usurpação de funções acaba por desequilibrar exatamente o que a teoria previu para ser meio de equilíbrio, por relativizar a distinção inerente à “separação” tradicionalmente constituída.

Alguns juristas da vertente crítica, ora fixando-se no modelo de democracia de Tocqueville (que a partir de meados do século XIX, pôs-se com mestria a denunciar-lhe os males), ora nos conceitos de Dalmo de Abreu Dallari (partidário do grande movimento de transformação do pensamento jurídico), fazem observar que o Estado atual, detentor de outras competências e missões, exige que o sustentáculo da democracia seja mais autossuficiente. Explicam os juristas que, para ser mais eficaz, para dar conta das necessidades de controle democrático do exercício do poder, é necessário, sobretudo, estabelecer uma estruturação de órgãos autônomos reunidos em mais funções. A situação ocasionada pela ineficácia da tripartição está bem salientada na obra *Elementos de Teoria Geral do Estado* (2000), do professor Dalmo de Abreu Dallari (2000, p. 223):

O legislativo não tem condições de fixar regras gerais sem ter conhecimento do que já foi ou está sendo feito pelo executivo e sem saber de que meios este dispõe para atuar. O executivo, por seu lado, não pode ficar à mercê de um lento processo de elaboração legislativa, nem sempre adequadamente concluído, para só então responder às exigências sociais, muitas vezes graves e urgentes.





Conforme recentemente comentado no capítulo “Processo legislativo” do *Guia parlamentar: deputados estaduais e distritais eleitos em 2010*, por Patrícia Rosset, Roberto Lamari e Mariana Estevam (2010):

Em 1945, Hans Kelsen, ao publicar *Teoria Geral do Direito e do Estado*, que praticamente condensa sua obra, revela que não aceitava a separação dos poderes, argumentando que, numa democracia, todo o poder deveria estar concentrado na mão do povo, e, em não sendo possível, a representação se faria por um colegiado eleito diretamente entre si, figurando assim o órgão legislativo. Kelsen argumentava: “(...) é impossível atribuir a criação de Direito a um órgão e a sua aplicação (execução) a outro, de modo tão exclusivo que nenhum órgão venha a cumprir simultaneamente ambas as funções”.

Após esse breve esboço histórico a respeito da separação de poderes, hoje uma das pedras angulares do exercício do poder democrático, passamos, propriamente, a discorrer sobre a teoria dos freios e contrapesos.

Dos freios e contrapesos

A elaboração da teoria da divisão dos poderes, para quem o Estado deveria exercer o poder através de órgãos diferenciados, é atribuída a Locke (1632-1704), conforme o teor de seus textos em *Ensaio e Dois tratados sobre o governo civil* (1689). John Locke (1994, p. 170), a seu tempo, já fizera observar que “pode ser muito grande para a fragilidade humana a tentação de ascender ao poder”, e, assim, “não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar





as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei a sua vontade”.

Essas ideias, no entanto, só seriam plenamente divulgadas por toda a Europa – o que influenciou, de fato, a organização institucional dos Estados Modernos – por Montesquieu (1689-1755), autor de *Do Espírito das Leis – 1748*. A fundamentação para a separação dos poderes dá-se no momento histórico que fotografa a passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal, o que vem influenciar vários textos constitucionais.

Montesquieu constrói arquitetonicamente, com sucesso, a estrutura de sua doutrina, que se revela convincente sob todos seus aspectos imediatos: elaboração, fundamentação, pensamento, ênfase na escolha do método utilizado e objetivos. Questionamentos sobre as razões que justificaram a construção dessa teoria – a quem ela desejava privilegiar e a quem ela desejava afastar do poder – não impediram que ela se transformasse em verdadeiro dogma na ciência constitucional, que viria a ser aprimorado com os aportes dos estadistas norte-americanos em *O Federalista – 1788*.²

A obra de Montesquieu, no século XVIII, deixava transpa-

2 *O Federalista (Federalist Papers, título original)* é uma coletânea de 85 ensaios, resultantes de reuniões ocorridas em 1787, na Filadélfia, com o propósito de elaborar/ratificar o teor da Constituição dos Estados Unidos. Após a promulgação da Constituição, os autores prosseguiram fortemente envolvidos com a política. James Madison, junto com Thomas Jefferson, e mais alguns membros fundaram o Partido Republicano, pelo qual Thomas Jefferson elegeu-se presidente dos Estados Unidos da América em 1808. Por seu turno, Alexander Hamilton logrou ser o primeiro secretário do Tesouro dos Estados Unidos, e assim como John Jay, foi conselheiro de presidente dos Estados Unidos, George Washington, em 1789. Para além disso, John Jay também foi o presidente da Corte Suprema.





recer o conjunto de sintomas e manifestações de caráter mórbido que acometiam uma classe social em franca decadência: a aristocracia, da qual ele era parte integrante. Para além disso, a ascensão dos ideais burgueses assinalava a iminente chegada de uma nova ordem. A estratégia de Montesquieu consistia em combinar antigas e novas categorias conceituais, em uma fórmula inédita, uma que contemplasse algumas demandas e salvaguardasse os interesses de sua classe, justificando-os.

A teoria da separação dos poderes teve aplicação primeiramente nos Estados Unidos da América – não isenta de tensões que levaram os elaboradores da Constituição norte-americana a manifestar claro receio à “supremacia” do Poder Legislativo em relação aos demais poderes, preocupação anteriormente também externada por Locke e Montesquieu.

Nesse contexto doutrinário, a Constituição dos Estados Unidos da América, com a intenção de evitar a possibilidade de usurpação de atribuição de um poder pelo outro, incorporou mecanismos que assegurassem a separação entre os poderes, protegendo cada um dos poderes em relação aos outros, o que se chamou de *system of checks and balances*, ou sistema de freios e contrapesos.

A propósito do *system of checks and balances*, em *Separação dos Poderes e Sistema de Freios e Contrapesos: Desenvolvimento no Estado Brasileiro*, Maurílio Maldonado (2003) nos ensina:

Hamilton ou Madison até reconheciam – como desgra-





ça – que nos governos republicanos o Poder Legislativo predomina necessariamente. Em razão disso, é que serão propostos mecanismos para “equilibrar” – leia-se: deferir maiores poderes ao Executivo – estas forças, balancear o peso dos poderes, como os que já existiam, por exemplo na Inglaterra, entre a Câmaras dos Lordes e dos Comuns. Neste sentido, vale a pena a leitura de emblemática passagem do artigo federalista n. 51:

“Mas a desgraça é que, como nos governos republicanos o Poder Legislativo há de necessariamente predominar, não é possível dar a cada um dos outros meios suficientes para a sua própria defesa. O único recurso consiste em dividir a legislatura em muitas frações e em desligá-las umas das outras, já pela diferente maneira de elegê-las, já pela diversidade dos seus princípios de ação, tanto quanto o permite a natureza das suas funções comuns e a dependência comum em que elas se acham da sociedade. Mas este mesmo meio ainda não basta para evitar todo o perigo das usurpações. Se o excesso da influência do corpo legislativo exige que ele seja assim dividido, a fraqueza do Poder Executivo, pela sua parte pede que seja fortificado. O veto absoluto é, à primeira vista, a arma mais natural que pode dar-se ao Poder Executivo para que se defenda: mas o uso que ele pode fazer dela pode ser perigoso e mesmo insuficiente (...)

Para manter a separação dos poderes, que todos assentam ser essencial à manutenção da liberdade, é de toda necessidade que cada um deles tenha vontade própria; e, por consequência, que seja organizado de tal modo que aqueles que o exercitam tenham a menor influência possível na nomeação dos depositários dos outros poderes.





Autores de ensaios de múltiplas facetas, escritos, compilados e publicados entre 1787 e 1788 em *O Federalista*, Hamilton, Madison e Jay, numa demonstração formal de isenção dos temores que cercavam a concepção de Montesquieu, rompem a barreira conceitual entre separação e divisão do poder.

A constituição americana, de modelagem sintética, extremamente enxuta, não contemplava muitas questões essenciais, como a declaração dos direitos. Por seu turno, *O Federalista*, ao defender a introdução de mudanças, estrategicamente explicava e antecipava a análise de tal projeto de mudanças, constituindo-se conforme julgamento dos organizadores de *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*, José Celso Cardoso Jr. e Gilberto Bercovici (2013, p. 64): “uma obra política monumental e requintada, de implicações profundas para o pensamento republicano e a prática dos governos”. Cardoso Jr. e Bercovici (2013, p. 65) enfatizam:

O Federalista fala abertamente em divisão de poderes. São poderes múltiplos, e não um só poder; são distintos e formam organismos diferentes, independentes e autônomos, embora com controles mútuos. “Os três grandes departamentos do poder devem ser separados e distintos” (Hamilton, Madison e Jay, 1995, p. 444).

O princípio dos freios e contrapesos (*checks and balances*) ultrapassou a ideia de mera separação de funções e a substituiu pela relação intercalada e sobreposta entre os poderes. No sentido positivo, representa controle e compartilhamento do poder (*sharing of powers*). Em sentido negativo, representa risco de fragmentação e conflito de prerrogativas (Elazar, 1987).





A doutrina ou teoria de freios e contrapesos, conforme mencionamos no início deste tópico, exerceu forte influência nas considerações e decisões adotadas pelos autores da Constituição Americana, e resultou no fato de os Estados Unidos da América estabelecerem em 1787 um sistema presidencial organizado segundo uma estrita separação dos três poderes. A tripartição americana foi temperada pela presença de meios de controle e de ações recíprocas concebidos em conformidade com a doutrina dos “freios e contrapesos” – o que pode ser traduzido por existência de procedimentos de controle e equilíbrio.

Com a intenção de evitar abusos de suas prerrogativas por parte de cada um dos poderes, os constituintes americanos previram uma rigorosa repartição de competências entre os órgãos federais e os Estados federados. Eles, igualmente, dividiram o Poder Legislativo entre duas câmaras, concedendo ao presidente o direito de veto sobre os textos legislativos, e reconheceram paralelamente ao Senado a faculdade de opor-se às nomeações efetuadas pelo presidente, ou, ainda, de opor-se aos tratados internacionais negociados pela administração.

A esta teoria, a separação de poderes, também se refere a proteção dos direitos humanos, materializada no artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789. Com o slogan “Toda ou qualquer sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada nem a separação dos poderes determinada, não há Constituição”. Assim, a separação dos poderes aparece como um corolário indispensável para a proteção dos direitos naturais do ser humano: o controle mútuo exercido





pelos três poderes, um em relação aos demais, preserva o indivíduo das violações aos seus direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, a separação dos poderes constitui um obstáculo ao despotismo e à tentação do poder pessoal, uma vez que ninguém pode concentrar em suas mãos a totalidade dos atributos de soberania.

O controle na Constituição

Não apenas tomando por base obras de pensadores como Locke, Montesquieu, Hamilton, Madison, Jay, Tocqueville, Kelsen, mas também o direito público positivo edificado a partir do século XVI, examinamos brevemente os arcabouços teóricos dos princípios do poder, das figuras do direito político no Estado e da crise do direito político moderno. Neste ponto, cabe a este autor a inevitável abordagem das questões referentes ao controle na Constituição Federal.

A investigação sobre a presença de freios e contrapesos na Constituição Federal é o propósito principal deste artigo. A amplitude da temática impõe uma vinculação entre os campos da Ciência Política e da Ciência Jurídica, sobretudo ao se confrontar a *Teoria da Separação dos Poderes*, conforme estabelecida por Montesquieu, e *Os Federalistas*, e conectar ambas as obras com a Constituição da República Federativa do Brasil publicada em 1988.

Nesse contexto, a democracia deve se constituir, a despeito de todos os obstáculos, como um lugar jurídico-político onde, em todos os níveis e em todas as ordens, se instalem pontos de equilíbrio dos poderes, propiciando a participa-





ção popular e a comunicação eficiente entre governantes e governados. E, assim como o binômio governantes-governados não deve, e nem pode, se reduzir a uma relação de forças entre superior e inferior, da mesma forma as relações entre os três poderes não podem mais obedecer a uma hierarquia que desenha uma silhueta piramidal.

A análise e a verificação de legitimidade democrática pretendidas por este artigo demonstram que a clássica separação estabelecida por Montesquieu, consolidada atualmente pelo artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), é prevista no artigo 2º na nossa Constituição Federal de 1988: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

A Constituição Brasileira de 1824 trazia a previsão de um quarto poder, atribuído ao Imperador, o chamado Poder Moderador, cuja presença justificava-se na eventual necessidade de arbitramento de conflito entre os três poderes. Sua concepção indicava claramente que, hierarquicamente, o Poder Moderador pairava acima dos demais poderes do Estado.

A Constituição Federal é, por princípio, a lei suprema e organiza toda a estruturação dos órgãos estatais, para além de conter em si todas as normas fundamentais do Estado. Assim, a Constituição Federal configura-se superior a quaisquer outras regras. E, na hipótese de uma norma inferior com ela não ser compatível, deverá esta norma ser declarada inválida.





Em síntese, o controle dar-se-á sempre que pairar uma afronta à Constituição, por meio de normas que se apresentem incompatíveis, quer seja sob o aspecto formal, quer seja sob o aspecto material.

Por inconstitucionalidade formal entender-se-á toda ocorrência indevida que se verificar no processo de elaboração da lei: seja quando outro ente que não detém competência exclusiva ou reservada vier a dar início, seja na constatação de inadequação do quórum no que concerne ao tipo de lei. Por seu turno, a inconstitucionalidade material refere-se à afronta causada a algum dispositivo constitucional, a um de seus princípios ou regras, pelo registro de conteúdo do ato normativo que não lhe esteja em consonância.

A modelagem de jurisdição constitucional brasileira em vigor é híbrida, aliando o modelo norte-americano (*Common Law*, precedentes jurisprudenciais) ao europeu (corte eminentemente constitucional, em estrutura diversa do Poder Judiciário), os sistemas difuso e concentrado.

No Brasil, o sistema de freios e contrapesos apresenta algumas peculiaridades, das quais destaca-se, prioritariamente, a adoção do Presidencialismo. No sistema presidencialista, o chefe de Estado, o mais alto representante do Estado-Nação, e o chefe de Governo, quem preside a administração do país, concentram-se na mesma pessoa. Em outras palavras, o presidente da República é chefe de Estado e chefe de Governo.

A Constituição Federal de 1988, ao adotar o princípio da separação dos poderes no sistema presidencialista, prescre-





ve, expressamente, a independência e a harmonia entre os poderes, silenciando quanto às cláusulas de indelegabilidade e inacumulabilidade de funções de poderes distintos.

Uma segunda peculiaridade a ser registrada é o fato de cada poder ter em si funções atípicas, que lhe são inerentes, ou seja, cada poder tem funções preponderantes, mas não exclusivas. A função jurisdicional pertence ao Judiciário, no entanto, existem funções jurisdicionais em órgãos da administração do Executivo e do Legislativo. Destarte, por esse mecanismo, atos normativos podem ser sustados pelo Congresso, consoante o disposto no art. 49 da CF88: “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;”

Com a existência das prerrogativas atípicas de cada poder, a questão do *checks and balances* não está adstrita tão somente ao controle por intermédio de mecanismos judiciais, mas principalmente por prerrogativas dos outros poderes. Por exemplo, na circunstância em que o Judiciário declara a inconstitucionalidade de uma Lei, diz-se que houve um freio ao ato do Legislativo que poderia conter uma arbitrariedade. Por outro lado, o contrapeso configura-se no fato de que todos os poderes têm funções distintas, de modo que um ‘não manda’ mais do que outro: são harmônicos e independentes.

Conforme considera em seu artigo “O princípio da separação dos poderes e a inconstitucionalidade do art. 52, X da Constituição de 1988: Reclamação n. 4.335-5/AC do STF e a problemática da mutação constitucional”, Paola Frassinetti Alves de Miranda (s/d):





Atualmente, dentro do sistema difuso de constitucionalidade, quando uma norma é declarada inconstitucional, por decisão irrecorrível do Supremo Tribunal Federal, cabe ao Senado Federal executar ou não lei, atribuindo-lhe, assim, efeitos erga omnes ou a manutenção do efeito *inter partes*, conforme art.52, X,CF/88.

Todavia, o citado dispositivo, por permitir a intervenção senatorial em ato de competência, exclusiva, do Poder Judiciário, vai de encontro ao princípio da separação dos poderes, enunciado no art.2º da Carta Magna e desse modo, reveste-se de inconstitucionalidade, por ilegitimidade, e deve ser banido de nosso sistema jurídico-legal.

(...)

O contemporâneo Estado democrático de Direito e a sociedade brasileira do século XXI encontram-se sob a égide da supremacia da jurisdição constitucional; exercida, entre nós, pelo Supremo Tribunal Federal, que aborda a quase totalidade dos temas relevantes da atualidade de interesse dos poderes constituídos, de diversos estratos sociais e setores da economia.

O princípio dos freios e contrapesos, presentes na Constituição Brasileira, visa a coibir os excessos, as arbitrariedades, de cada um dos três poderes. Não é raro que cada qual, de alguma forma, possa interferir nos demais, como por exemplo, a designação dos ministros do Supremo Tribunal Federal, que é feita pelo Executivo, mas condicionada à prévia aprovação do Legislativo. A partir daí, porém, o Supremo Tribunal Federal é totalmente independente do Executivo quanto às suas decisões. Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal, órgão do Judiciário, tem a missão de zelar pelo





cumprimento da Constituição, mas a alteração da Carta Magna depende de aprovação do Legislativo.

No cenário jurídico-político global ocidental – e nesse cenário inclui-se o Brasil –, existem formas de controle político que podem abreviar os mandatos de ocupantes do Poder Executivo. No Brasil pode ocorrer em qualquer esfera (União, estados, municípios). A mais conhecida das formas de revogação é o *impeachment* (impedimento), prerrogativa do Poder Legislativo.

O instituto secular do *impeachment* faz-se gerador de discussões e compilador de posições doutrinárias, seja em defesa de sua natureza política, seja penal, seja ainda como um processo misto. Consolidado na Inglaterra, o *impeachment* encontra no continente americano readaptação não homogênea, mas segundo a nacionalidade de que se reveste.

O *impeachment* destina-se tão-somente a impedir a continuidade do mandato da autoridade denunciada. A despeito de revestir-se de solenidades pertinentes a um processo judicial, sua natureza é, de fato, política.

De aplicação parcimoniosa, ora a tentativa de utilização de seus mecanismos, sob indicação constitucional de infrações, resulta em sucesso; ora, considerada improcedente, fracassa. Insere-se o *impeachment* no domínio dos chamados crimes de responsabilidade, e, em caso de procedência deste, ocorre julgamento senatorial do presidente da República processado, com a apresentação de doutrinas favoráveis e contrárias à intervenção, com ênfase no contraditório e na ampla defesa.





O Senado Federal, em teoria, não se constitui como o órgão dos mais apropriados a julgar, o que não o impede de se mostrar como o foro mais adequado ao processo e julgamento de *impeachment* aprovado pela Câmara dos Deputados.

Na melhor conceituação de forma mais sintética, o *impeachment* e seu julgamento é, acima de tudo, uma forma através da qual o Poder Legislativo exerce fiscalização sobre as atividades do Poder Executivo. No caso específico da experiência em nosso país, é notório o fato de o Brasil ser a única democracia do mundo que conseguiu por meio de um processo constitucional retirar do cargo um presidente eleito pelo voto: o *impeachment* ocorreu sem a ruptura da democracia.

Quanto ao Poder Judiciário compete exercer papel de mantenedor do respeito aos direitos e garantias fundamentais no *impeachment* e seu julgamento, haja vista que seu papel é de guardião da Carta Magna.

Na Constituição Federal, a adoção do sistema de freios e contrapesos como forma prática de contenção do poder pelo poder, apesar do balanço positivo, a experiência indica a necessidade de ajustes e reparos.

No Brasil, a conjuntura marcada pela tendência de intervencionismo do Estado fortalece gradativamente o Poder Executivo. Centro gravitacional do sistema político brasileiro, o Poder Executivo extrapola seus domínios para os mais variados setores da vida econômica, social, cultural e política. De forma tentacular, com o apoio de uma burocracia crescente, e exatamente como se comporta o Poder Executivo de qualquer nação, aqui no Brasil intervém amiúde.





É notório que, ao nível das instâncias governamentais, os diferentes poderes, em lugar de se fecharem em esplêndido isolamento que os mantêm cercados de suas prerrogativas e de seus mecanismos, deveriam se abrir uns aos outros e promover colóquios interativos: o Legislativo e o Executivo deveriam manter diálogo e concertar relações normatizadas. Todos os três poderes deveriam se apoiar, se compreender e se atinar mutuamente. De forma mais ou menos regular, essas relações mútuas tornariam possível a partilha e o compartilhamento de seus discursos, e mesmo se, às vezes, elas deixassem margem à confrontação, à polémica ou à contestação, estas desinteligências deveriam constituir o recipiente em que se elaborariam a composição e o controle mútuo e recíproco de suas iniciativas.

Em síntese, a garantia da jurisdição constitucional busca não somente assegurar, de fato, o exercício regular das funções estatais, como também preservar a integridade do ordenamento constitucional, tomando a si a responsabilidade de eliminar as leis que entrem em conflito com a Carta Magna, lei máxima, que é a Constituição.

O guardião das garantias e direitos estatuidos pela Carta Magna, assim como protetor do princípio da separação dos poderes, é representado pelo Poder Judiciário. Destarte, as decisões do Supremo Tribunal Federal, em sede de controle de constitucionalidade, devem ser acatadas por todos os poderes uma vez que cada poder tem suas próprias coordenadas, isto é, posição e funções definidas. A falta do respeito às decisões abala fortemente os esteios da democracia e predispõe ao caos democrático no Estado de Direito.





Referências bibliográficas

ABEL – Diretoria de Relações Institucionais (Organizadora); ROSSET, Patrícia; LAMARI, Roberto Eduardo; ESTEVAM, Mariana. Processo Legislativo. In: ABEL. *Guia parlamentar: deputados estaduais e distritais eleitos em 2010*. Brasília: Senado Federal/ABEL, 2010.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BASTOS, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 1996.

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

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível na internet. Acesso em 3 fevereiro de 2014. <http://www.planalto.gov.br>

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

CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto. (Orgs.). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2013. (Coleção “Diálogos para o Desenvolvimento” vol. 10)

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 27. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007. p. 218-223.

FERNANDES MARTINS DA COSTA, Paula Bajer. Sobre a Importância do Poder Judiciário na Configuração do Sistema da Separação dos Poderes instaurado no Brasil após a Constituição de 1988. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, Ano 8, n. 30, p. 240-258, jan./mar. 2000. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999.

GOYARD-FABRE, Simone. *O que é Democracia?* São Paulo: Editora: Martins Fontes, 2003.

_____. *Os Princípios Filosóficos do Direito Político Moderno*. São Paulo: Editora Wmf Martins Fontes. 1999.

_____. *Les trois pouvoirs et la démocratie: de Montesquieu aux temps*





present (Os três poderes e a democracia: de Montesquieu ao tempo presente. Tradução livre de Mariana Estevam). *Travaux – Académie des Sciences Morales et Politiques (Trabalhos – Academia de Ciências Morais e Políticas)*. Paris: ACMP, 2010. Disponível em http://www.asmp.fr/presentation/nous_contacter.htm. Acesso em 03 fev. 2014.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O Federalista*. São Paulo: Victor Civita Editor, 1979. (Os Pensadores)

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O Federalista*. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel, 2003.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. Petrópolis: Vozes, 1994.

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, , p. 235-256, jul. 2003.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *John Locke e o individualismo liberal*; 2006. Disponível na internet. Acesso em 3 fevereiro de 2014. <http://www.ceap.br/artigos/ART13102011194318.pdf>.

MIRANDA, Paola Frassinetti Alves de. O princípio da separação dos poderes e a inconstitucionalidade do art. 52, X da Constituição de 1988: Reclamação n. 4.335-5/AC do STF e a problemática da mutação constitucional. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*. Habilis Editora - Instituto de Estudos Direito e Cidadania – IEDC.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

_____. *O Espírito das Leis*, 1748, Livro XI, Capítulo VI.

_____. *O Espírito das Leis*. 7. ed. Introdução, trad. e notas de Pedro Vieira Mota. São Paulo. Saraiva: 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Interferências entre Poderes do Estado. *Revista de Informação Legislativa*, n. 103/13. Brasília: Senado Federal, 1989.

PIÇARRA, Nuno. *A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional – Um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da respon-*





sabilidade política do Presidente da República. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

PRITCHETT, C. Herman et al. A Supremacia Judicial de Marshal a Burger. In: HARMON, M. Judd. (ed.). *Ensaio sobre a Constituição dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, [s.a.p.].

ROSSET, Patrícia; LAMARI, Roberto Eduardo; ESTEVAM, Mariana. Processo Legislativo. In: ABEL – Diretoria de Relações Institucionais (Organizadora): *Guia parlamentar: deputados estaduais e distritais eleitos em 2010*. Brasília: Senado Federal/ABEL, 2010.

SILVEIRA, Paulo Fernando. *Freios e Contrapesos (Checks and Balances)*. Belo Horizonte: Del Rey. 1999.

SOARES DE PINHO, A. P. *Freios e Contrapesos do Governo na Constituição Brasileira*. Niterói: [s.c.p.], 1961.

SOLON, Ari Marcelo. *Teoria da Soberania como problema da norma jurídica e da decisão*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*. São Paulo: Editora Folha de S. Paulo. 2010.

_____. *Da Democracia na América*. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1969.

_____. *A Democracia na América: leis e costumes*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2001. v. I-II. (Coleção Paidéia).





Notas sobre os Movimentos Sociais, as Manifestações de Junho de 2013 e a Opinião Pública

Eugênio Bucci

Ana Paula Cardoso

Introdução

À primeira vista, todas as manifestações de rua são performáticas. À segunda vista também. Mas, por enquanto, fiquemos na superfície do olhar – é nela que se inscrevem os fatos mais marcantes do nosso tempo. Os protestos, como os shows nos estádios e, falando em estádios, os jogos de futebol, e as celebrações religiosas – tudo isso vai a público na forma de uma atração performática que a todos pretende seduzir, envolver ou simplesmente chocar.

Voltemos, então, à primeira vista, que foi por onde começamos. Desde que a imagem fotográfica – seguida pelo cinema e pela televisão – passou a mediar a comunicação entre as pessoas, os comportamentos passaram a ser adestrados pela função informativa dessa imagem, que também se ordena segundo leis da estética, mais ou menos como se fosse arte. Em outras palavras: a foto jornalística e as reportagens em vídeo ou, ainda, os documentários, operam num plano estritamente factual, como registro dos fatos, mas,





ao mesmo tempo, adquirem existência estética e, nesse plano, concorrem com as obras de arte em sentido estrito – como a sétima arte ou mesmo como as telas que são expostas em museus – na difícil tarefa de atrair e cativar os olhos dos mortais.

É como imagem que as mercadorias circulam. É como imagem que os sujeitos se identificam uns para os outros. À primeira vista, claro. Sempre à primeira vista. Somos a nossa imagem. Ou, melhor, somos a imagem que supomos ser nossa e, assim sendo, esperamos ser a imagem que o outro percebe como sendo a nossa. É como imagem que os políticos fazem campanha na televisão e é como imagem que o terrível atentado contra o World Trade Center, em Nova York, em 11 de setembro de 2001, ficou para sempre inscrito em nossas retinas – e na memória do mundo. Quem viu ao vivo o desmoronar do segundo edifício (a queda do primeiro só foi registrada por uma equipe que por acaso estava nas redondezas gravando cenas para um documentário) nunca mais esquecerá. Quem viu aquilo ao vivo tornou-se um mutilado do olhar.

Sendo como é, não poderia ser de outro modo. Os movimentos sociais e, na face visível desses movimentos, as manifestações públicas que eles despejam nas ruas das cidades foram adestrados pelos códigos linguísticos da imagem jornalística, que também tem uma dimensão estética. É nesse sentido que as manifestações são performáticas – ao menos, à primeira vista.

Alguém pode alegar que também a guilhotina nas ruas de Paris, decapitando tenebrosamente espécimes caídos da





nobreza, se apresentasse, ali, como um teatro perverso, maligno. Um espetáculo de sangue para aplacar a ira não da massa, mas das pequenas multidões que começavam a brotar, ainda em germe. O sangue azul manchando a lâmina de vermelho era uma performance catártica que se oferecia ao deus povo em sacrifício ritual. É uma leitura. É um ângulo. Um viés interpretativo. Mesmo assim, a Revolução Francesa não se reduz a um espetáculo. Nem de longe, nem de perto. Era um teatro, por certo, mas não uma encenação como as que vemos hoje. Entre outras, pela razão comezinha de que, em 1789, não havia fotógrafos nem havia máquinas de tirar fotografia para cobrir os levantes populares.

Já na mesma Paris, agora em 1968, o caráter performático das passeatas era muito mais nítido. A era também é outra. O que antes era uma cena teatral, uma oratória por vezes operística, virou coreografia diretamente voltada para as câmeras de cinema e televisão. As manifestações públicas viraram então o que viraram: uma navalha para cortar a membrana do olhar (mais ou menos como na cena de O cão andaluz, de Luis Buñuel) e, por meio dessa incisão, ingressar no grande altar imagético da mídia. O corte que elas promovem é o infarto da via pública, a aglomeração e a gritaria que coagula a circulação urbana, o mal-estar crítico que repentinamente toma conta desse organismo vivo da modernidade a que chamamos cidade. Em suma, o objetivo das manifestações é aparecer. As manifestações públicas são a melancia no pescoço dos movimentos sociais.

Aparecendo, elas são notícia. Sendo notícia, entram na agenda. Entrando na agenda, ganham acesso ao poder.





Ganhando acesso ao poder, fazem virar lei o que têm em sua pauta de reivindicações.

Assim é que funciona. Assim é que tem sido. É nesse sentido que há nos protestos de rua, pelo menos desde os meados do século XX, uma nítida codificação linguística, que funciona segundo as leis do espetáculo. Entender como isso opera tem sido um dos desafios mais penosos para os analistas do presente. Em alguma medida, o presente artigo pretende contribuir para essa difícil leitura.

Considerações sobre a cobertura dos movimentos sociais

O desafio editorial de expandir e qualificar a base de leitores de notícias nos diversos meios é uma das responsabilidades sociais do jornalismo, que pode ser verificada pelo peso dado à cobertura dos movimentos sociais na pauta de cada veículo. Embora editores dos mais diversos meios reconheçam o papel, na prática o que vemos é o atendimento parcial a esse desafio. É claro que os órgãos de imprensa não têm obrigação de cobrir os movimentos sociais da mesma maneira, com o mesmo viés, pois cada um elabora a própria agenda para uma audiência específica. No entanto, esses movimentos não podem ser ignorados, mesmo que parcialmente, sob pena de a imprensa estar deixando de dar atenção a uma parcela significativa da própria realidade, ao não informar o cidadão sobre o assunto.

Dito isso, cabe deixar claro que a equação não é tão simples. Isso acontece porque um veículo jornalístico presta serviço





ao público ao qual se dirige, à sua audiência. Dessa forma, é possível explicar que um jornal diário, por exemplo, tome a realidade de seus leitores como a de interesse efetivo para a cobertura que realiza. Assim, está sendo útil para seu leitorado, que é quem de fato importa para o veículo. Até aí, tudo bem. Isso não quer dizer que as demais realidades não existam ou não tenham relevância, mas sim que elas não são prioridade na agenda de determinado veículo.

A equação da cobertura se complica se tomarmos o grupo representativo de leitores dos grandes diários brasileiros, que, de forma geral, não abarcam a maior parte dos ativistas dos movimentos sociais, pelo menos não os que defendem causas da parcela da população mais pobre. Isso por um motivo muito simples: eles não são assinantes, dificilmente compram exemplares avulsos e também não são o consumidor padrão dos produtos anunciados nas páginas de publicidade.

Sob esse ponto de vista, não haveria muita lógica dar notícias sobre um movimento de favelas num jornal que é lido por pessoas das classes A e B. Estaria fora da agenda do público-alvo da publicação. A não ser... a não ser que algo referente a esse movimento tenha reflexo no bairro chique. Nesse contexto, o movimento social, salvo exceção, é visto mais como ameaça do que como uma faceta da realidade a que todos pertencem.

Ainda há outro elemento que ajuda a formular essa equação. Cabe lembrar que em geral as fontes ouvidas para as reportagens publicadas também fazem parte do grupo de leitores desses jornais. Portanto, o diálogo entre os agentes





do debate público que é promovido nas páginas dos jornais e de outros veículos não vai abarcar as vozes dos participantes desses movimentos sociais – via de regra nem as lideranças desses grupos estão representadas no rol de fontes –, o que, no mínimo, contribui para gerar um verdadeiro abismo entre uma realidade e outra. Abismo que, mesmo nos noticiários de TV aberta, cuja audiência é consideravelmente maior e mais representativa do espectro da sociedade, não é aplacado.

Se é esse o comportamento em geral dos veículos de imprensa diante dos movimentos sociais, o que se pode dizer da cobertura dos protestos ocorridos em 2013, cujo ápice ocorreu no mês de junho?

Hoje é consenso que, num primeiro momento, a imprensa, assim como o poder público, não deu a devida atenção às manifestações que tomaram as ruas durante o primeiro semestre de 2013, mas cujos reflexos podem ser sentidos ainda nos anos seguintes, com uma série de protestos em menor escala e pauta diversificada. Antes do fatídico mês de junho de 2013, quando milhões acabaram indo às ruas em manifestações-monstro mais ou menos espontâneas, disseram ter sido pegos de surpresa. Esses observadores admitiram ter sido atropelados pela multidão que inundou os centros urbanos país afora. Mas, mesmo sem entender, os veículos de comunicação e a sociedade foram sendo capturados pelo olhar para acompanhar a cena das ruas inundadas de corpos.

Vale lembrar que a origem desses movimentos contribuiu para a perplexidade geral. Afinal, não se tratava de uma





convocação de sindicatos, partidos ou ONGs. Não houve nenhuma entidade da dita “sociedade civil organizada” agindo na preparação das enxurradas humanas. Essa condição nova, aliada ao uso intenso das redes sociais – que têm, entre as principais características, a porosidade e a ausência de hierarquia –, dificultou a aproximação dos veículos tradicionais. O movimento demorou a ser notado pelas câmeras ou pelo discurso dos repórteres, dos políticos, dos analistas.

Quando a imprensa se deu conta, adotou a postura de dividir o Brasil entre “vândalos”, de um lado, e “manifestantes ordeiros e pacíficos”, de outro. A abordagem claramente não foi suficiente para entender a complexidade do momento, principalmente porque muitas vezes as forças encarregadas de manter a ordem promoveram a desordem, muitas vezes o vandalismo brotou da força policial.

Como se pode ver, esse quadro é composto de nuances, que ajudam a entender sua complexidade. Vejamos mais algumas para ter uma visão geral do cenário de cobertura. Uma delas é a ocupação de um espaço que imprensa profissional ainda não tinha alcançado. No caso das manifestações de junho de 2013, grande parte das reportagens que ocuparam as redes de TV, por exemplo, saíram do centro das passeatas, produzidas em celulares de um exército digital e que inicialmente teriam como destino alimentar as redes sociais. Mas naquele momento essas imagens captadas pelos militantes da Mídia Ninja ganharam o *Jornal Nacional*. Algumas imagens dos protestos – e das prisões – só os ninjas tinham. Isso porque eles puderam trafegar à vontade pela multidão, coisa vedada às câmeras das grandes redes de TV.





Mas nem por isso a Mídia Ninja substituiu a imprensa profissional. Aliás, não era essa a meta dos ninjas, que se engajaram nos protestos; portanto, não compuseram uma redação independente, com observadores distanciados das cenas gravadas. Basta verificar o significado para o grupo do termo ninja, que, embora remeta às tartarugas mutantes que moram nos esgotos de Nova York e lutam contra o mal, nada mais é do que um acrônimo que significa “narrativas independentes, jornalismo e ação”. Esse significado explicita que os ninjas defendem o jornalismo engajado, comprometido com a ação. E, por deixar claras suas intenções, protegem a própria credibilidade.

Ainda no âmbito da cobertura dos movimentos sociais, a posição geral da imprensa no relato dos acontecimentos de 2013 evidenciou certa dicotomia entre o que as palavras disseram e o que as imagens mostraram. Quando começaram a dar atenção aos protestos, os veículos expuseram essa contradição latente ao tratar dos *black blocs*: de um lado, os editoriais de todos os veículos de comunicação do país registraram críticas à agressividade violenta do grupo; de outro, as fotografias e as imagens de TV valorizavam a *persona* do *black bloc*, com sua máscara preta, suas botinas e garrafas flamejantes. Nos textos, os jovens eram rotulados de vândalos, destruidores dos bens públicos e arrua-ceiros. Já nas imagens, o retrato era outro, mais próximo de uma iconografia heroica e fetichista, além de certo romantismo incendiário.

O fato é que as cenas que os editorialistas mais contestavam eram as de maior valorização por parte dos editores de fotografia. A esquizofrenia deu o tom dessa cobertura. E





o público no meio de tudo isso? Agiu como de costume. É sabido que, pelo menos no caso da TV, os programas que mais provocam reclamações, que são considerados mais apelativos, normalmente são os que mais atraem audiência. Não se trata de hipocrisia, mas – como dito antes – esquizofrenia. O curioso mesmo é a adesão das redações.

As manifestações de junho e suas linguagens características

Como já foi dito na Introdução deste artigo, o caráter performático das passeatas vem se tornando mais nítido pelo menos desde os anos de 1960, quando a ação passou a ser voltada diretamente para as câmeras de TV e cinema. Esses movimentos foram criados em meio a um repertório de signos compartilhado em mobilizações ao redor do mundo, como as marchas de 68 em Paris e os comícios contra a Guerra do Vietnã em Washington, passando pelas manifestações antiglobalização dos anos 1980 e 1990 até chegar ao século 21, com a Primavera Árabe e as ocupações de praças espanholas e de Wall Street, em Nova York.

Todo esse conjunto de signos tem o objetivo de fazer as manifestações saltar aos olhos, entrar em evidência nesse mar de imagens em que concorre pelo olhar. Ou seja, a finalidade é simplesmente aparecer, ganhar espaço na agenda de cobertura, tornar-se notícia. Sem isso, os manifestantes não podem ter acesso ao poder nem pressionar autoridades com uma pauta de reivindicações.

É por isso que, nos protestos de rua, pelo menos desde os





meados do século XX, pode-se notar uma codificação linguística, regida pelas leis do espetáculo. Vejamos mais de perto essa afirmação. Essa espécie de árvore genealógica de levantes adubada por um tipo de diálogo em que domina a língua visual do espetáculo produz signos conhecidos por telespectadores de todo o planeta. Independentemente de entender o que os manifestantes estão falando para as câmeras, a audiência conhece o código empregado para chamar a atenção das câmeras – é o mesmo desfile de cartazes, embalado em figurinos e gestual coreografado, e acompanhado por palavras de ordem e mensagens de repúdio, no nosso caso repúdio a políticos, à Copa, ao aumento das passagens do transporte público, ao sistema de saúde, à falta de moradia.

Dito isso, voltemos às manifestações que se concentraram em junho de 2013. Elas seguiram a etiqueta exposta acima, mas é possível analisar um dado novo nesse cenário. Os protestos surgiram de um movimento que emerge não da esfera pública organizada, mas do mundo da vida. De acordo com o filósofo Jürgen Habermas, a esfera pública se conforma em arenas comuns (que podem ser “virtuais” ou “presenciais”, termos que não são propriamente habermasianos, mas que são suficientemente claros e, hoje, de domínio público, ajudando a esclarecer a ideia que se pretende expor aqui) que, por sua vez, convergem para as instituições jurídicas (representativas, administrativas etc.), configurando o aparelho de Estado.

Não custa deixar claro que o Estado não se confunde com a esfera pública. Segundo Habermas, o Estado se “acopla” a ela, de modo indissociável. Outra categoria empregada





pelo filósofo é o chamado “mundo da vida”, local onde se dão as vivências, ou os modos de viver, os saberes práticos, o não-dito. É no mundo da vida que as pessoas vivem. Já na esfera pública, elas partem para a ação política.

O interessante aqui é que, embora muitos analistas tenham associado os protestos aos domínios da esfera pública, eles estão ligados ao território onde ocorrem as conversas íntimas. As passeatas foram organizadas pelas redes sociais, não estavam vinculadas a lideranças dos movimentos sociais, sindicatos, lideranças políticas. Naquele momento, as pessoas saíram diretamente da mesa de bar, ou do convite da página da rede social, sem passar por nenhuma assembleia, nenhuma convocação, e foram direto para as ruas, ocupando a cena pública. Aí está a novidade.

As relações (ultraproblemáticas) entre estética e política nos *Black Blocs*

Começamos pelo figurino. As roupas lembram as fardas da Polícia Militar ou do Exército, o rosto coberto com máscaras pretas e, às vezes, capacete. Para completar a caracterização dos *black blocs*, o inseparável coturno. A alusão, no entanto, causa estranhamento, já que o grupo, que representa a vertente mais violenta dos protestos, recusa o que é oficial e flerta com a clandestinidade e a ilegalidade. O signo apresenta aí o sinal invertido.

As manifestações, além de se constituírem como eventos políticos, ganharam lugar na arena da cultura, na qual disputaram espaço com fatos, notícias, aglomeração de outra





ordem, como concertos de rock e jogos de futebol. Dessa forma, podem ser vistas tanto em seu viés político como pelo caráter estético.

Expliquemos melhor: os protestos não têm origem na necessidade de milhares de novos atores no Brasil. Um substantivo abstrato pode ajudar a entender a adesão em massa às manifestações: trata-se da palavra “desejo”. Os jovens são movidos pelo desejo de afirmar uma identidade oposta à dos que governam, pelo desejo de ser vistos, de fazer parte de um movimento de mudança que possa roubar a cena da velha política. Não houve uma crítica ao capitalismo, mas a pauta de reivindicações passava por temas como justiça social, serviços públicos de qualidade, educação, saúde, corrupção.

Essa face estética das passeatas e da adesão que conquistaram não significa buscar o glamour da violência empreendida pelos *black blocs*, que em algumas situações beiraram a selvageria, mas sim buscar entender como os levantes levaram uma grande quantidade de pessoas a sair da caixa, a sair da zona de conforto dos debates nas redes sociais para ganhar espaço no mundo real. O despertar não é mais ético do que estético. Segue uma demanda da sensibilidade e da emoção (não apenas da razão). Rejeita a feiura generalizada e vislumbra outra beleza possível – ainda que as manifestações de rua, em si, descambem desgraçadamente para o abominável, e ainda que os *black blocs*, de modo consciente ou não, tenham prestado um inestimável favor às forças da ordem pública ao promover um quebra-quebra generalizado que jamais ameaçou derrubar o capitalismo, como sonhavam





alguns de seus delirantes adeptos, mas que foi decisivo para esvaziar as manifestações.

Por paradoxal que pareça, o fato é que existe um componente de radicalidade estética nessas intervenções urbanas não só no Brasil, mas também em diversas outras partes do globo. Parece uma espécie de rito iniciático da juventude mundial, mais ou menos como o *rock'n'roll* correu o mundo nos anos 1960. Assim como uns praticam skate e outros andam de bicicleta em cima de penhascos, em vagas esportivo-culturais que incluem palavreados próprios, quase impenetráveis, indumentárias típicas e gestuais identitários, agora desponta esse esporte radical e teatral de jogar coquetel molotov contra os escudos da tropa fardada. A razão, portanto, importa apenas de modo relativo.

Ainda quanto à palavra estética, façamos um breve esclarecimento adicional. Ela é empregada habitualmente como função estritamente adjetiva. “Assim fica mais estético”, diz alguém querendo dizer que “assim fica mais bonito”. A expressão “odontologia estética” está na mesma acepção. Diz-se também que a cirurgia plástica “estética” difere radicalmente da cirurgia plástica meramente reparadora ou restauradora. Nesse uso corrente, a palavra estética denota significados como “beleza” ou “fruição agradável”, gratificante, de algo que seja objeto de contemplação.

No presente artigo, a palavra é usada segundo uma acepção um tanto diversa. Aqui, ela não designa aquilo que tem parte com a beleza, mas tudo aquilo que tangencia o gozo dos sentidos de forma geral, seja essa experiência sensorial prazerosa ou repulsiva. A estética, no caso presente, vai se





referir à linguagem das emoções sensoriais e não como um sinônimo de “belo”, o que variaria de acordo com o gosto de cada um.

Em tempo: a própria noção do que seja prazer ou repulsa varia, ou mesmo se inverte, conforme o contexto, o sujeito ou o período histórico. Há que se lembrar, ainda, que a função de causar asco, ojeriza, raiva ou nojo pode mesmo integrar a dimensão estética por excelência, como fica muito claro no conceito freudiano de *unheimlich*. A mesma obra de arte que evoca o que, aos olhos do espectador, é bastante familiar, pode conter forças repulsivas, desconhecidas ou assustadoras. O fascínio da criação artística, nessa perspectiva, viria exatamente da combinação disjuntiva entre a sedução irresistível e a repulsa mais vigorosa, e não de um apelo unívoco e aproblemático. A estética, portanto, não se restringe ao belo, mas alcança a tudo que apele aos sentidos.

Por fim, assinalemos que, na era do espetáculo, absolutamente todos os eventos, todos os enunciados, todas as manifestações da realidade sensível acionam, em algum nível, uma dimensão estética. É disso que se trata.

Mídia e opinião pública diante dos movimentos sociais

Antes de seguir adiante, cabe esclarecer o significado da palavra “mídia”. Para começar, ela não é sinônimo de imprensa. Empregá-las indistintamente implica jogar no mesmo campo semântico o jornalismo e os programas de au-





ditório, assim como a publicidade. Daí a inferir que o que o jornalismo faz é propaganda ideológica é apenas um pulo. Portanto, é no mínimo didático esclarecer o sentido desse vocábulo usado à exaustão em nossa sociedade, regida pelas leis do espetáculo.

Vamos lá: “mídia” é um termo de origem latina, *media*, que é o plural de *medium* (meio). Chegou ao português pela transcrição da pronúncia inglesa. Em nosso idioma significa *meios* ou, especificamente, meios de comunicação: internet, rádio, televisão, veículos impressos, entre outros. Cada meio possui infindáveis gêneros de programas, como novelas, programas de auditório, cultos, transmissões de jogos de futebol, basquete e muito mais. Nenhum deles pode ser considerado jornalismo, mas sim entretenimento. Se, por acaso, se confundir com algum destes ou com a publicidade, o jornalismo certamente perde substância e precisão, para dizer o mínimo.

Feito o esclarecimento, vale analisar a posição da mídia nesses levantes. De um lado, foi alvo de protestos, como um dos signos do poder instituído. Daí que vans de redes de televisão foram atacadas durante os levantes. No entanto, a desconfiança não era em relação à imprensa como instituição, pois os manifestantes sabiam – e sabem – que a imprensa livre poderia levar ao mundo notícias do que acontecia nas ruas do país. Embora o jornalismo dito tradicional tenha assumido um compasso mais lento e às vezes equivocado no início da cobertura das reivindicações que brotaram por geração espontânea, sem a liderança que costumeiramente funcionava como fonte das reportagens, a demanda por notícias e análises independentes, em am-





bientes de debate que abrigassem grande parte dos cidadãos, continuou a existir.

Podemos dizer que a fabricação desses protestos contém certa “anarquia”, uma inteligência difusa que agiu na base dos protestos, mas as pautas de reivindicação comuns vieram em grande medida de reportagens de diversos órgãos de imprensa, mesmo que indiretamente (por meio de postagens em redes sociais). Um exemplo bem sintomático é o tema da corrupção, que povoou cartazes de norte a sul do país. O assunto é alvo de incontáveis reportagens, com as mais diferentes orientações editoriais. Dessa forma, a imprensa funciona como referência indireta dessa inteligência difusa. Os levantes repeliram partidos políticos e autoridades, assim como os símbolos da mídia, que representavam os poderes vigentes, o establishment. Ao mesmo tempo, foram beber na fonte da imprensa e, paradoxalmente, manifestaram-se preferencialmente *para as câmeras de TV*.

Os movimentos sociais ganharam, portanto, a cena naquele momento, e a opinião pública não percebeu o que se passou. A nova roupagem é extremamente capilarizada, em reflexo à estrutura horizontal das redes sociais, em que as informações circulam de modo participativo. Nessa estrutura não existe audiência passiva, pronta a receber as informações oriundas de redações de jornais, cujo modelo remonta ao século XIX e meados do XX.

No entanto, o espaço público não pode prescindir de referenciais de alta visibilidade e fluxos intensos, essenciais para o trânsito das ideias. É nesse entroncamento que figuram as redações jornalísticas tradicionais. Ainda que o





cidadão tenha aprendido a desconfiar da arrogância do (mau) jornalismo, o papel da imprensa que é capaz de se distanciar criticamente dos fatos e explicitar os compromissos que tem continua essencial nas sociedades democráticas.

As manifestações podem ser vistas como uma materialização das redes sociais

Com a era digital, as redes interconectadas deram muito mais densidade, mais alcance e mais energia aos domínios do mundo da vida. O advento das redes permitiu que o mundo da vida ganhasse mais vasos a oxigenar-lhe as células e a fortalecer-lhe o tecido. Com isso, esse “lugar” denominado mundo da vida mudou profundamente. E, como desdobramento, houve alteração também na esfera pública.

Sem a mediação das redes interconectadas da era digital, essa modalidade relativamente nova de mobilização provavelmente não teria lugar. Foi por meio delas que a frustração – que até então circulava virtualmente – pôde ganhar materialidade e escapar diretamente para as ruas das cidades brasileiras.

Como já dissemos antes, a organização das passeatas não foi feita com base em carros de som, palanques ou cordões de “abre-alas”. As entidades tradicionais do movimento social (centrais sindicais, as grandes agremiações estudantis, sindicatos rurais) ficaram de fora. Sem hierarquia, as massas em protesto espelharam uma unidade sem muitas hie-





rarquias. O que surgiu a partir da mobilização via internet foi o indivíduo que habita o que poderíamos chamar de sociedade civil não organizada. A diferença, agora, é que essa sociedade civil não organizada está irremediavelmente interconectada.

É verdade que foram as redes sociais que convocaram os protestos, mas foram as investigações jornalísticas que deram origem a cada bandeira, a quase todas as faixas e cartazes empunhados durante as passeatas. O levante foi obra de gente bem informada, que agiu em rede e, principalmente, que agiu por sua própria conta, sem precisar de partidos, de sindicatos ou de ONGs.

Os personagens que compuseram as mobilizações saíram, portanto, diretamente do mundo da vida e despencaram nas passeatas. Esse espaço de ação política tinha outros protagonistas, que faziam escala no aprendizado de agremiações sindicais, partidárias ou mesmo de ONGs. Os protagonistas mais recentes entraram na cena política, sem mais mediações ou intermediações, e isso só foi possível graças aos novos vasos comunicantes das tecnologias digitais.

Assim, surgem as passeatas de novas formas de comunicação, não hierarquizadas – ou, ao menos, nem tão hierarquizadas como nos meios convencionais. Daí o que se manifesta agora é a sociedade, vamos dizer, profunda, que não entra na mobilização como gado.

O que ocupou as ruas não foi uma mensagem pronta, mas uma comunicação em marcha, em que os agentes da era digital não se apresentaram aos governantes como seus ri-





vais ou opositores. Não havia objetivo de tomar o poder – o que as pessoas queriam era tomar posse da cidadania.

Evidências de que o Estado opera numa temporalidade atrasada em relação aos novos protestos

Os levantes que vêm ocorrendo no país – e no mundo – contêm em si um choque de temporalidades. Não se trata apenas de um descompasso, é mesmo um choque, bem fácil de constatar. De um lado desse embate está a temporalidade própria das redes sociais, do fluxo das ideias em velocidade acelerada, típica da instância da imagem ao vivo; de outro, encontra-se a temporalidade morosa, da lentidão protocolar da máquina do Estado, presa à instância da palavra impressa.

Um breve esclarecimento sobre as duas expressões usadas no parágrafo acima: *instância da palavra impressa* e *instância da imagem ao vivo*. O Estado que aí está foi moldado pela primeira, a *instância da palavra impressa*, enquanto a vida social se articula hoje na segunda, a *instância da imagem ao vivo*, a partir da qual floresceram a internet, os bancos de dados *on line* e as redes sociais. A temporalidade da TV ao vivo e da internet é uma só: a instantaneidade e a ubiquidade na velocidade da luz. Já a *instância da palavra impressa* é bem mais lenta: operava, e ainda opera, no tempo cíclico das voltas do planeta em torno do Sol, com intervalos de 24 horas.

Feita a pausa para elucidar conceitos, passemos a explicitar





essa luta de temporalidades. Basta citar dois exemplos. Um deles é quase caricato: enquanto os jovens se organizam em tempo real por meio do Facebook e outras redes, uma decisão administrativa do setor público, em regra, ainda hoje só vale depois de ser publicada nas páginas do *Diário Oficial*, que existe há dois séculos para comunicar atos governamentais. Outra comparação pode ajudar a deixar clara a existência dessas temporalidades: um grupo de estudantes foi capaz de reunir milhares e milhares de pessoas para uma passeata gigante em três dias. Já o governo federal e o Congresso Nacional gastaram dois meses só para chegar à conclusão de que não iria dar tempo de convocar um plebiscito que só geraria efeitos no ano seguinte. Como se pode ver, o tempo da política oficial vem perdendo a compatibilidade com o tempo da vida social – e os efeitos dessa rebelião apenas começaram.

Por definição, sabemos que o Estado é moroso. E demora tanto que parece impor à sociedade um sofrimento compulsório. Vejamos mais alguns exemplos. O escândalo do Mensalão explodiu na opinião pública em 2005, o julgamento se arrastou, com repercussões até hoje. A sensação de morosidade acompanha a ação da Justiça. Para um magistrado, o argumento pode ser o de que o processo jurídico tem seu tempo próprio. Do outro lado, o cidadão em intensa agitação diria que o tempo do processo jurídico é muito lento e se divorciou do tempo da sociedade.

O Legislativo fornece caminhões de exemplos de lentidão. Um que vem a calhar são os anos de arrasto para a aprovação do Marco Civil da Internet, em 2014. Enquanto isso, as conexões da era digital não poderiam ficar esperando a





lei para regulá-las. Da mesma forma, o Poder Executivo demorou a dar respostas aos protestos de rua. Também aqui é possível ver que o tempo dos manifestantes (que é o tempo da sociedade) não coincidiu com o tempo do Estado. O descompasso é brutal.

A explicação para esse descolamento desastroso passa pelos padrões tecnológicos da comunicação social: enquanto a máquina estatal se organizou segundo o paradigma dos jornais diários, a sociedade move-se, há décadas, no ritmo das redes digitais interconectadas. Os processos decisórios do Estado são anacrônicos: seguem trâmites antiquados que vão do uso de taquígrafos (profissão desconhecida pela maioria dos jovens), ao de caixotes de processos carregados por mãos humanas de uma repartição para outra. Já a opinião de milhões de jovens insatisfeitos pode se formar e se espalhar em horas, ou em minutos.

As manifestações de rua que eclodiram há alguns anos em vários locais (do mundo árabe à Europa, passando por Chile, Brasil e Estados Unidos) se relacionam intimamente com esse divórcio de temporalidades. Os protestos são um transbordamento da energia social que não encontrou vazão nos canais regulares entre Estado e sociedade civil e, estancado, inundou as cidades do mundo. Resultam do confronto aberto entre a velocidade da formação da opinião pública (na instância da imagem ao vivo) e a lentidão da máquina estatal (presa à instância da palavra impressa), que não consegue dar respostas rápidas e eficazes.

É necessária uma reestruturação profunda dos canais de comunicação entre a máquina pública e a sociedade. Não





se trata meramente de mudar o Estado brasileiro, ou o Estado sírio, ou o grego, um ou outro, mas de atualizar o próprio conceito do Estado à luz dos novos padrões tecnológicos e das novas dinâmicas sociais engendradas pelas novas dinâmicas da comunicação social.





Textos do autor empregados como base para a redação:

“A adesão estética”, O Estado de S. Paulo, 20/02/2014.

“Se a palavra condena, a imagem consagra”, O Estado de S. Paulo, 14/11/2013.

“A lerdzeza estatal e a comunicação”, O Estado de S. Paulo, 19/09/2013.

“Brincando de Black Bloc”, Época, 26/08/2013.

“O recado dos ninjas”, Época, 21/08/2013.

“Longa jornada junho adentro”, Valor Econômico, 09 – 10 – 11/08/2013.

“A rebelião das temporalidades”, O Estado de S. Paulo, 08/08/2013.

“E a notícia foi à passeata”, Época, 01/07/2013.

“Carta aos estudantes”, debate realizado na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), 21/06/2013.

“O mensalão e a ‘pressão da mídia’”, Época, 06/08/2012.

“Cyberutopias e jornalismo”, O Estado de S. Paulo, 27/03/2008.

“A qualidade da cobertura da agenda social”, Observatório da Imprensa, 09/10/2007.







