

A REPÚBLICA E O SISTEMA (PLURI) PARTIDÁRIO DE COALIZÃO

Igor de Matos Monteiro*

RESUMO: O presente artigo busca a descrição do sistema partidário que se desenvolveu no Brasil desde o período da Monarquia, demonstrando como que a temática foi tratada em todas as Constituições, oferecendo as bases para que o leitor compreenda a justificativa do modelo de representação pluripartidário, bem como o estreitamento e mútua dependência de relações que cria entre os Órgãos do Executivo e do Legislativo.

PALAVRAS-CHAVE: pluripartidarismo; constituição; agenda; coalizão.

SUMÁRIO: 1. Introdução, 2. A República e o sistema de representação popular, 3. O sistema partidário, 3.1. Sistema partidário previsto na Constituição de 1988, 3.2. Ensaio sobre a coalizão, 4. Conclusão

1. INTRODUÇÃO

O sistema de governo presidencialista foi projetado nos Estados Unidos da América, no final do século XIX, após a promulgação da Constituição. Dentre suas principais características, propunha um modelo de gestão executiva temporariamente limitada, renovada pelo sufrágio popular, onde seria possível responsabilizar o presidente por seus atos, sobretudo na esfera criminal. Também sugeria o modelo comentado, a possibilidade da renovação das bases ideológicas do poder, para socorrer os anseios vigentes, atrelados, sobretudo, a aspectos políticos, econômicos e sociais. A experiência norte-americana foi difundida, expandida e arremedada em vários países.

No que tange à representação partidária, a tangibilidade constitucional brasileira foi sucedida por uma ampla modificação no sistema partidário, desde a proclamação da independência, passando pelo regime monárquico e alcançando a república, sempre buscando o enquadramento do contexto vigente, para prestigiar o regime político e as mais variadas orientações ideológicas e interesses, dentre eles se encontrando, por exemplo, conservadores, reformistas, liberais, autoritários, democratas, socialistas, comunistas, religiosos e neoliberais.

O artigo pretende avaliar o percurso histórico da evolução dos sistemas partidários adotados nas diversas constituições brasileiras, de maneira sintética e retratar algumas características do modelo pluripartidário vigente e nas bases de relacionamento institucionais no sistema entranhados que consolidam, pela pragmática, uma relação de “mútua dependência e controle” entre os Órgãos do Executivo e do Legislativo.

2. A REPÚBLICA E O SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO POPULAR

A necessidade de manutenção e expansão da economia cafeeira, estandarte da agricultura monocultora brasileira de exportação entre os séculos XVIII e XIX, foi apontada como um dos motivos que levaram o Brasil a participar da guerra do Paraguai. Em meados do século XVIII este País apresentava índices de desenvolvimento industrial atípicos para a região, e passou a preocupar os países europeus, sobretudo a Inglaterra, que exercia pesada influência mercantil sobre os países da bacia do Rio da Prata.

Duas teses, dentre várias, são postas em destaque para justificar o confronto. A primeira e mais tradicional, sugere o estímulo financeiro conferido pelos ingleses¹, em virtude da ameaça que a indústria têxtil paraguaia lhes trazia avançando sobre o mercado dos países da chamada “tríplice aliança”, Brasil Argentina e Uruguai. Em troca da manutenção das relações econômicas, os governos desses países foram pressionados a bancar o levante para não sofrer retaliação.

A segunda tese, mencionada por FAUSTO² (2009, p. 209), reconhece que o conflito surgiu em virtude do processo de formação e confirmação dos limites territoriais dos próprios países da América do Sul, “(...) e da luta entre eles para assumir uma posição dominante no continente”.

Ao final do conflito, destruído, o Paraguai viu sua população reduzida de aproximados 406 mil para cerca de 231 mil habitantes e nunca mais pode observar um desenvolvimento tão pujante de sua economia.

Ao final da guerra o exército brasileiro se consolidou como Instituição de relevante importância, o que lhe propiciou clamar por uma maior participação nas questões de interesse do Estado³, fazendo insurgir dentro da corporação ideais republicanos.

Os historiadores relatam que outros acontecimentos impactaram a estrutura do regime monárquico. O primeiro deles estava ligado ao processo sucessório, pois a única herdeira, princesa Isabel, não demonstrava interesse no trono. O segundo fato refletiu no aumento das tensões entre o Estado e a Igreja, tendo em vista a edição da nova doutrina do Concílio Vaticano, que durante o pontificado do Papa Pio IX condenou as chamadas “liberdades modernas” e ratificou o domínio espiritual da Igreja em âmbito mundial por meio do dogma da infalibilidade⁴.

A assinatura da Lei Áurea, em 13 de maio de 1888, abolindo o regime escravocrata no Brasil⁵, irrompeu de vez com o regime monárquico, muito mais por perturbar o processo de institucionalização das forças armadas do que por alterar o regime de trabalho nos grandes latifúndios. Com o propósito de recompensar as perdas da elite aristocrática, grande apoiadora do governo, concederam-se títulos nobiliárquicos e empréstimos em condições atraentes. Em favor das forças armadas, foi reativada a Guarda Nacional e prometida a sua reorganização⁶. Essa medida foi vista como tentativa de oferecer sobrevida ao próprio regime monárquico, mas que acabou estimulando boa parte dos membros das forças armadas e também da população civil, a se insurgir contra o Império. Era o momento propício para o golpe de Estado, que ocorreu em 15 de novembro de 1889 e culminou na proclamação da República.

O novo regime não demonstrou necessariamente a configuração da res publica, expressão de origem grega, historicamente cunhada para designar forma de governo focada no exercício do poder soberano baseado no povo. Em verdade, e, com a licença do contexto histórico, a primeira fase do republicanismo brasileiro serviu como entreposto ao exercício do regime democrático, efetivado somente décadas depois, mas cujo consorte daquela e de outras gerações, identificou-se na autoridade e autoritarismo das forças armadas, que muito participou no exercício do poder executivo na história do Brasil.

3 O SISTEMA PARTIDÁRIO

O republicanismo brasileiro não surgiu a partir de uma base originária, mas secundária. Por muitos anos a coisa pública foi gerida como modelo protótipo, sob a influência mandamental de grupos de interesse tradicionais vinculados às oligarquias regionais⁷, ou assim rapidamente feitos mediante a conveniência temporal e a influência internacional.

O desenvolvimento do republicanismo nacional se deu por meio de um processo latejante, secular, ao mesmo tempo tensionado por diferenças multidirecionadas, (descartando o sentido da comunidade), acrescida pelo arremedo que se confeccionou entre as conquistas territoriais anteriores, a troca do

sangue e da exploração do corpo dos “não livres” e o fermento aplicado pelas imigrações posteriores, que aconteceram, sobretudo, em razão das guerras mundiais, fenômenos que contribuíram para a união num mesmo território geográfico, de dimensões continentais, das mais diversas formações sociais, mantendo em estado de constante tensão o povo e a população, originando um processo de diáspora permanente.

Num processo auto-revelador, não necessariamente auto-transformador, o fenômeno do aperfeiçoamento do sistema partidário acompanhou a alternância de vários contextos políticos, econômicos e sociais, que se identificaram com a miscelânea promovida pelos regimes de governo, ora ditatorial, ora democrático, pungidos pela economia habilidosamente amarrada na monocultura, que mantinha a influência no poder da aristocracia, das oligarquias, dos partidos políticos, dentre outros.

Durante o Império⁸, entre 1822 e 1889, existiram 5 partidos; durante a República Velha, entre 1889 e 1930, existiram 21 partidos; durante o chamado “Período Vargas, entre 1930 e 1945, foram 45 partidos; durante a primeira “República Democrática”, entre 1945 e 1964, foram 22 partidos; durante o período ditatorial, entre 1964 e 1985, foram 10 partidos, dentre os quais 6 permaneceram na legalidade e 1 sequer foi registrado; durante a segunda “República Democrática”, já se formaram 66 partidos, sendo que atualmente 32 se encontram ativos, num total de 169 partidos até o fechamento destes escritos⁹.

Em seu desenvolvimento histórico, percebe-se que as Constituições de 1822, de 1889 e de 1934 não fizeram menção ao sistema partidário, cingindo-se referências à representação dos interesses do povo, ainda que pro forma¹⁰, ou mesmo a vedações ao exercício de certas atividades públicas pelos detentores de cargos públicos.

Durante o Império a distinção da base programática era nítida. O surgimento de programas partidários ideológicos ocorreu em 1922 com a criação do PCB (Partido Comunista do Brasil), liderado por Luis Carlos Prestes.

A Constituição de 1937¹¹ ofereceu os primeiros passos para se consolidar um sistema partidário no Brasil, de cunho notoriamente fascista, em tom imperativo extremamente ideológico. Em seu preâmbulo, ofereceu os seguintes dizeres:

ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em

termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; (negrito)
ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente;
(...)

Dentre diversos artigos que estabelecem a concentração dos poderes entorno dos interesses do Executivo, chamaram atenção os artigos 38 e 64, que prescreviam a respeito da efetivação das atividades legislativas. Veja-se:

Art 38 - O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição. (negrito)

Art. 64 - A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outros resulte aumento de despesa. (negrito)

Ao restabelecer o regime democrático, a Constituição de 1946¹², no inédito capítulo: “Dos direitos e das garantias individuais” previu a orientação do modelo representativo partidário pretendido, nos seguintes termos:

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes
(...)

§ 13 - É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

Além da previsão do modelo pluripartidário, também foi inaugurado o modelo de representação proporcional, previsto no artigo 134: “O sufrágio é universal e, direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer”.

A Constituição de 1967¹³ reproduziu diversos artigos da anterior. O artigo 134 anteriormente citado foi replicado como o novo artigo 143. A mais, incluiu-se o art. 149, que dispunha:

Art. 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;

II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;

III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de Governos, entidades ou Partidos estrangeiros;

IV - fiscalização financeira;

V - disciplina partidária;

VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais;

VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;

VIII - proibição de coligações partidárias.

As alterações substanciais à Constituição de 1967, feitas pela emenda I, em 1969, revogaram o artigo anterior, mas reproduziram outros tantos, como o artigo 143 da Constituição de 1967, agora com o número 148. A pluralidade de partidos já não se encaixava mais no regime autoritário que se exercia. A despeito disso, antes de se promulgar a Constituição de 1988 ocorreu a edição da emblemática Emenda Constitucional nº 25, que reescreveu pela terceira vez o artigo 152¹⁴, apresentando os seguintes dizeres:

Art. 152. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:

I - é assegurado ao cidadão o direito de associar-se livremente a Partido Político;

II - é vedada a utilização pelos Partidos Políticos de organização paramilitar;

III - é proibida a subordinação dos Partidos Políticos a entidade ou Governo estrangeiros;

IV - o Partido Político adquirirá personalidade jurídica mediante registro dos seus Estatutos no Tribunal Superior Eleitoral;

V - a atuação dos Partidos Políticos deverá ser permanente e de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais.

§ 1º Não terá direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o Partido que não obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado de cada um deles.

§ 2º Os eleitos por Partidos que não obtiverem os percentuais exigidos pelo parágrafo anterior terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de 60 (sessenta) dias, por qualquer dos Partidos remanescentes.

§ 3º Resguardados os princípios previstos no “caput” e itens deste artigo, lei federal estabelecerá normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos Partidos Políticos e poderá dispor sobre regras gerais para a sua organização e funcionamento.

Em meio ao cenário de “barafunda” pseudo-representativa e gerencial, se imiscuíam o povo e a comunidade¹⁵. Ambas as expressões se destacam uma da outra. A segunda provém do latim *communitas*, podendo significar a comunhão do múnus, ou seja, o compartilhamento de interesses, valores, crenças, construção de uma identidade coletiva, homogênea ou heterogênea.

Como conseqüência do modelo republicano se aperfeiçoou durante a Revolução Francesa o então vigente sistema de exercício do poder soberano a partir do mandato representativo, em que o cidadão envolvido nomeia aquele que julga mais apto para substituir a sua própria vontade. O sistema prestigia características peculiares à comunidade, onde se pode observar a existência de cidadãos indiferentes e ao mesmo tempo presentes e interessados na escolha do direcionamento político da vida em sociedade.

Ao discorrer sobre o tema, BONAVIDES (2001, p. 211) destaca que:

Tocante ao termo representação ocorrem reiteradas rixas teóricas, em geral decorrentes de posições doutrinárias ou ideológicas que reduzem aquela expressão a um juízo de valor. Com o propósito de alcançarmos a clareza possível na matéria, partiremos de uma breve alusão ao

teor linguístico da palavra representação. Os dicionaristas e publicistas quando se ocupam desse vocábulo coincidem em indicar que mediante a representação se faz com que “algo que não esteja presente” se ache de novo presente”. As indagações que de ordinário conduzem a discrepâncias resultam porém na máxima parte de saber se há “duplicidade” ou “identidade” com a presença e ação do representante, com interveniência de sua vontade.

Ao explorar o tema o autor promove a diferenciação entre as teorias da identidade e da duplicidade. Na primeira, de certa forma o político representante se encontra “acorrentado” em um vínculo que o obriga a respeitar a vontade do representado, como se a este permanecesse preso pelo ideal da fidelidade, devendo permanecer no dever de “reproduzir essa vontade como se fosse uma fita magnética ou uma simples folha de papel carbono” (p. 203), eis que uma postura em sentido contrário tornaria o mandato “imperativo”, exercido conforme as escolhas pessoais do representante.

Por outro lado, utilizando-se como referência da Revolução Francesa no século XVIII, que estabeleceu o ideal do liberalismo, cita Bonavides (p. 204/205) que, sendo eleitos, os representantes se tornaram depositários da soberania popular, podendo através de seus cargos, escolher posições e emitir opiniões segundo sua própria consciência, “sem a preocupação necessária de saber se seus atos e princípios estavam ou não em proporção exata de correspondência com a vontade dos representados”. Seria essa a proposta básica da teoria da duplicidade.

Ambas as teorias se desenvolveram num contexto temporal em que se firmavam as bases do regime democrático liberal, corolário da Revolução Francesa. O regime democrático também se desenvolveu sob forte influência da economia e do processo de industrialização, assistindo de camarote o florescimento de diversos grupos e classes sociais, representantes de diferentes interesses, que, talvez, não tenham servido de inspiração para a cunhagem de nenhuma das duas teorias.

Em que pesem as considerações, ainda com arrimo em Bonavides, (2001, p. 219/220) a representação política deveria ser concebida atualmente de maneira vinculada: “com a dinâmica daqueles grupos, com interesses econômicos políticos e sociais que eles agitam tenazmente”. Para o autor:

(...) é de esperar que no futuro toda reforma da Constituição volva também suas vistas para a disciplina dos grupos de interesse. A ação política des-

ses grupos incide de modo decisivo na feição dos governos e no comportamento dos governantes, sendo eles, sob o aspecto da importância de último granjeada, um dado sem dúvida fundamental ao bom entendimento do sistema representativo.

É de se extrair do pensamento de Hegel (BONAVIDES, 2001, p. 220) a tese de que o sistema representativo, no Estado Constitucional, deve “transitar da representação de indivíduos para a representação de grupos¹⁶”. Para consolidar essa espécie de teoria da identidade revisitada, diversas constituições instituíram o princípio da fidelidade partidária. Por ele, os partidos se responsabilizariam por filtrar os interesses dos diferentes grupos, por meio da elaboração de conteúdos programáticos que deveriam ser respeitados pelos seus membros. Eis que a representação se profissionaliza¹⁷.

A despeito da evolução teórica e do compromisso de renovação dos institutos representativos, a experiência brasileira republicana tardou em efetivar as intenções do modelo estrutural em comento. Não se fala em representação popular legítima, destituída da influência de interesses sociais e econômicos, por pelo menos 120 anos desde a independência¹⁸.

Durante o Império, prevaleceram os interesses da elite agrária/intelectual. Durante a República Velha, prevaleceram os interesses das oligarquias regionais¹⁹. Na era Vargas, se desenvolveu um regime autoritário. Somente a partir de 1945/46, com a introdução da República Democrática foi que se iniciou o amadurecimento do sistema de representação popular, ainda que existissem restrições aos votos de todos os cidadãos. Cumpre notar que dentre todos os presidentes brasileiros, os únicos presidentes civis que cumpriram integralmente os seus mandatos foram Juscelino Kubitschek (1956/1961), Fernando Henrique Cardoso (1995/2003) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2010).

3.1 Sistema partidário previsto na Constituição de 1988

O desenvolvimento do sistema de representação partidária no Brasil deixou de avaliar alguns obstáculos iminentes à sua frente. Entre os governados e os governantes sobrepunham-se os grupos, em seu nascedouro formado por sujeitos que invariavelmente recebiam algum tipo de classificação, seja de origem econômica, familiar, patrimonial ou até mesmo intelectual.

Outros grupos foram se formando, mas sempre em posição inferiorizada, e nela eram constantemente mantidos, sem que pudessem alcançar o ponto de participação administrativa e legislativa, ora por que o formato institucional prestigiava apenas bacharéis²⁰, ora militares bem recentemente consolidado entre civis.

A Constituição de 1988 estabelece diversas regras a respeito do sistema partidário, a iniciar pelo estabelecimento da cláusula pétrea no artigo 1º, V, que define como fundamento da República

o: “o pluralismo político”.

Opera-se no sistema eleitoral da República Federativa do Brasil as metodologias de escolha majoritária e proporcional. O primeiro é adotado para a escolha do chefe do executivo nas três esferas federativas e também para o Senado Federal. O mecanismo é simples. Propõe a eleição do candidato que obtiver a maioria absoluta, ou seja, mais de 50% dos votos válidos, excluindo-se os votos brancos e os nulos, podendo ocorrer eleição em dois turnos²¹.

O modelo proporcional, por sua vez, caracteriza-se pela escolha dos membros da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, tendo como referência uma base numérica. Dessa forma, os votos podem ser destinados aos candidatos ou aos partidos em que os mesmos se encontram registrados.

O processo de eleição considera o número de cadeiras a serem ocupadas em casa cada legislativa. Computa-se ao final da eleição o número de votos válidos, que excluem os votos brancos e os nulos, divide-se o resultado pelo número de cadeiras e se descobre o número de votos que cada cadeira precisa para ser ocupada²².

Conforme situa Bonavides (2001, p. 250/252):

A representação proporcional, segundo Prelot, tem por objeto assegurar às diversas opiniões, entre as quais se repartem os eleitores, um número de lugares proporcional às suas respectivas forças ou no dizer também claro de Jeanneau é o sistema em que os lugares a preencher são repartidos entre as listas disputantes proporcionalmente ao número de votos que hajam obtido.(...)

Ali todo voto possui igual parcela de eficácia (...). É também o sistema que confere às minorias igual ensejo de representação de acordo com sua força quantitativa. Constitui este último aspecto alto penhor de proteção e defesa que o sistema proporcional aos grupos minoritários, cuja representação fica desatendida pelo sistema majoritário.

Sendo por sua natureza, como se vê, sistema aberto e flexível, ele favorece, e até certo ponto estimula, a fundação de novos partidos, acentuando desse modo o pluralismo político da democracia partidária. Torna por conseguinte a vida política mais dinâmica e abre à circulação das ideias e das opiniões novos condutos que impedem uma rápida e eventual esclerose do sistema partidário (...).

A presença política de correntes ideológicas e a sua institucionalização em partidos com acesso ao parlamento ocorre com mais facilidade pela representação proporcional. Através dela se reflete a perfeita diferenciação dos grupos ideológicos,

todos absorvidos pela atividade política ordinária. (...) a multiplicidade de partidos engendra a fraqueza e a instabilidade dos governos, sobretudo no parlamentarismo. A representação proporcional ameaça de esfacelamento e desintegração o sistema partidário ou enseja uniões esdrúxulas de partidos – uniões intrinsecamente oportunistas – que arrefecem no eleitorado o sentimento de confiança na legitimidade da representação, burlada pelas alianças e coligações de partidos, cujos programas não raro brigam ideologicamente.

Existem modelos de democracia pluripartidária que implementaram princípios como a fidelidade partidária que ensejar, inclusive, a “sanção de perda de mandato do representante trâns-fuga” (BONAVIDADES, 2001, p. 211).

Nesse sentido, compõe o art. 17 da CR/88, parágrafo 1º que:

*É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização em funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (negrito)*²³

Referido artigo, renovado por meio de emenda à Constituição, se aproximou bastante da zona cinzenta que caracteriza a ideologia partidária em tempos modernos. A propósito, encontra-se imersa nessa mesma região a proposta do sistema pluripartidário, de fazer imergir a diferenciação política que promove o recrudescimento da teoria da identidade antes exposta, com a intenção de prestigiar e encurtar a relação entre governantes e governados, vistos como agentes e como objeto do poder político.

3.2. Ensaio sobre a coalizão

O plupartidarismo intenta reconhecer a existência de demandas variadas e busca efetivar as diferentes opiniões dos mais variados setores da sociedade. O regime se justificou por que a proposta do modelo, ainda que por oportuno, se aproximava melhor da necessidade de afirmação do regime democrático brasileiro, historicamente identificado com partidos centralizadores, formados e comandados por grupos seletivos e de alta classificação social.

A Assembléia Nacional Constituinte instituída para redigir a Constituição de 1988 iniciou os trabalhos sob orientação de uma “Comissão de Notáveis”, conhecida por Comissão Arinos,

convocada por José Sarney²⁴. As obrigações da Comissão, cujos trabalhos foram alvo de diversas observações, se caracterizaram, sobretudo, por centralizar nos membros do grupo a proposição de temáticas a serem desenvolvidas e, inclusive, diferenciando poder na aprovação dos textos legais que sugeria ou que eram ofertados pelos demais parlamentares fora da comissão²⁵.

Pressões pela adoção do sistema de governo parlamentarista conduziram a comissão a sugerir a realização de um plebiscito após um período de amadurecimento do regime republicano. Curiosamente, o modelo constitucional resgatou características da Constituição de 1967 que estabelecia amplos poderes legislativos sob a atribuição do Executivo numa prévia do que viria a acontecer após a posterior consolidação do presidencialismo, cuja história recente demonstra ampla utilização de Medidas Provisórias, descritas no artigo 62 da Constituição de 1988.

No mesmo passo, desenhou-se um quadro estrutural no Congresso, que catapultou ao panteão os líderes de partido e modelou os Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, consolidando as bases para a realização da gestão pública e da definição do poder de agenda do Presidente da República.

A agenda pode ser compreendida tanto como o conjunto das atribuições legislativas, que oferecem ao presidente a capacidade de legislar sobre temas de sua competência²⁶, quanto pela orientação orçamentária, também de sua iniciativa, que oferece ao Executivo a condição de destinar os recursos segundo sua conveniência e lógica orçamentária, servindo de parâmetro para ajustes e acordos políticos que engessam e conduzem os trabalhos das Casas Legislativas.

As atribuições legislativas do executivo, conforme anteriormente comentado, costumam oferecer descuido na caracterização dos próprios requisitos. Não raro apontam-se o inchaço e os desvios procedidos pelo Executivo tendo em vista enorme quantidade de medidas provisórias²⁷ que passaram a caracterizar os mandatos dos presidentes após a promulgação da Constituição, em nítida demonstração de despreparo técnico no exercício de suas funções.

A título de exemplo, a Lei n° 9.637/98, que dispõe sobre as Organizações Sociais que, dentre outras, foram idealizadas pela reforma do PDRAE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, realizada durante a gestão de FHC, no ano de 1998) originou-se da 7ª reedição da MPv n° 1.648-7²⁸.

Em suma, ao dispor sobre o orçamento, após preencher os requisitos normativos que prevêm o procedimento misto de elaboração, envolvendo Executivo e Legislativo, o Presidente direciona a agenda dos trabalhos de sua própria competência e também os do Congresso, incumbindo os líderes partidários governistas a se posicionar diante de suas bancadas e obter a concordância na aprovação dos objetivos do governo, elabo-

rando, aprovando e arriando projetos de lei que evidenciem a proposta orçamentária previamente desenhada.

Limongi e Figueiredo, no texto: “Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão”, exploram a comunhão de obrigações que vinculam os Órgãos do Poder. Segundo os autores:

À luz do que sabemos sobre os partidos políticos e as bases sobre as quais é possível construir a disciplina partidária – uma função direta da capacidade do partido de exercer influência positiva sobre a as chances eleitores de seus membros – encontramos-nos diante de um fato que pede explicação. A teoria existente nos diz que não deveria haver disciplina partidária no Congresso Brasileiro. A previsão foi falsificada pelos fatos. Em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente pra pre-dizer com acerto 93,7% das votações nominais²⁹.

Segundo os autores, o sistema vigente, que prevê a Separação entre os Órgãos que funcionalizam o Poder levaria boa parte dos parlamentares a conduzir um mandato irresponsável, diante da ausência de amálgama ideológico-partidária. Nesse ponto, a lógica seria o desfacelamento da base de sustentação do governo, haja vista a previsão do modelo pluripartidário.

Mas, segundo os mesmos autores, a lógica se desmorona facilmente, tendo em vista que os partidos, em busca da eleição de representantes, promovem alianças e coligações, aqui consideradas como coalizões, invariavelmente descomprometidas com suas bases programáticas, no que terminam por se aproximar da base governista, oferecendo apoio em busca da conquista de benefícios, numa clara demonstração de relação comensal.

Dessa forma a pluralidade se transforma em pretensão disfarçada dos grupos de interesses dominantes, haja vista que no contexto prático os trabalhos acabam centralizados nos interesses dos líderes partidários que oferecem maior base de apoio aos projetos do executivo em busca do fatiamento de Ministérios e cargos públicos, setor cuja incumbência de alocação dos nomes se encontra exclusivamente nas mãos do presidente que pode nomear e demitir sem maiores obstáculos, membros de qualquer partido (seria lógico deduzir a preferência) para as pastas. Assim, projetos individualistas e ideológicos, não coletivos, raramente prosperam, senão quando concernentes à orientação posta de antemão pelos líderes.

Dados oferecidos por Limongi e Figueiredo atestam que o índice de aproveitamento das propostas legislativas que tem como origem a agenda do Executivo atinge o percentual de 82,5% e que a possibilidade de uma proposta governamental ser rejeitada é da

ordem de apenas 0,026 (1998, p. 87).

Acrescentam-se ao contexto a explícita diferença dos interesses, não apenas ideológicos, mas também pessoais e os regionais, como pressuposto inerente à existência dos partidos, entendimentos divergentes quanto a uma mesma matéria, de legislação puramente orçamentária ou não, que terminam por refletir arestas culturais entre os cidadãos representantes e os representados, dado que seus interesses podem se evidenciar de formas distintas, imediatas ou não, principais ou secundárias, sendo que não irão conseguir se estabelecer, afinal, todas convergem para a mesma direção e, de um modo ou de outro, serão sempre interesses, que exigem sempre uma tomada de posição, a mais objetiva possível.

Para Bourdieu (1989, p. 119):

Toda tomada de posição que aspire à objectividade acerca da existência actual e potencial, real ou previsível, de uma região, de uma etnia ou de uma classe social e, por esse meio, acerca da pretensão à instituição que se afirma nas representações partidárias, constitui um certificado de realismo ou um veredicto de utopismo o qual contribui para determinar as probabilidades objectivas que tem esta entidade existencial de ter acesso à existência.

É possível extrair e aprofundar, a partir das palavras do autor que o campo da política fertiliza o discurso onde se localizam, por um lado, a objetividade existente nas regras do sistema, que ditam um padrão de comportamento adequado de acordo com os propósitos do programa partidário e, por outro lado, o subjetivismo que caracteriza o exercício da representação, pelos políticos e por suas posições pessoais, pela aceitação das condições impostas pelo sistema vigente, a contragosto ou não, mas que acabam por transformar o sistema partidário representativo no local onde se dificulta a unidade e se criam obstáculos para o reconhecimento dos interesses representados. Dessa maneira, em busca da manutenção de projetos, a vinculação partidária não evita com que o sistema representativo vigente seja transformado em mero símbolo do exercício da democracia, cujo direcionamento se faz pré-consentido, despachado pelas mãos do gestor executivo³⁰.

4. CONCLUSÃO

De fato, o sistema pluripartidário resultou do desenvolvimento histórico, de um imaginado porém não consolidado progresso, do modelo de representação política afeito aos Estados que adotam a República como forma de governo e o Presidencialismo como sistema de governo. Referido sistema propõe a efetivação de interesses comunitários e multiculturais, ao mesmo tempo que transporta, a reboque, toda sorte de relações entre diferentes par-

tidos, em busca da efetivação dos interesses que lhes são afeitos, consolidando, inclusive, a lógica do próprio modelo.

O que se percebe é que o aperfeiçoamento do sistema pluripartidário foi vitimado pela realização de diversas experiências e de práticas motivadas por interesses não apenas dos grupos que substituem os cidadãos e os representa, mas também como estratégia para viabilizar a própria manutenção do plano de governo traçado pelo executivo.

Pesquisas indicam a possibilidade de efetivar um planejamento quando da estruturação e distribuição dos cargos de apoio ao exercício da chefia do executivo. Apesar do enorme indício, a resposta para a relação de sinergia não se encontra definitivamente associada ao modelo patrimonialista de Gestão pública, através da qual o político se apropria da coisa pública e promove a sua administração acreditando estar gerindo o patrimônio particular. A resposta se encontra, no mínimo, dentro do processo de escolha dos representantes e da necessidade de um constante esclarecimento dos cidadãos a respeito do funcionamento do sistema e dos meios existentes para que tais práticas possam deixar de existir, mesmo por que a concepção dessa estrutura muitas vezes não é compreendida ou mesmo é plenamente ignorada pelos eleitores.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. Ciência política. p. 200/202. 2001, 10ª edição, MALHEIROS EDITORES, São Paulo/SP.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico.pdf. Disponível em: https://drive.google.com/folderview?id=0B4UG_F2QeFUIZEhiQnJWYWIOQkk&usp=sharing. Acesso em 18/02/2013.

FAUSTO, Boris. A história do Brasil, 2009, ed. USP, São Paulo/SP. 13ª edição.

LIMONGI, Fernando. FIGUEIREDO, Argelina. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf>. Acesso em 25/02/2014.

http://www.historialivre.com/brasil/partidos_politicos.pdf. Acesso em 23/02/2014

<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-historico-partidos-politicos>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67E-MC69.htm

NOTAS DE FIM

* Professor de Ciência Política e Teoria Geral do Estado no Centro Universitário Newton Paiva, Mestre e Advogado.

1 A coroa ofereceu empréstimos para a aquisição de materiais bélicos e condicionou a empreitada a alianças econômicas para continuar adquirindo produtos da indústria primária desses países, sustentando a manutenção da classe aristocrática. Nesse ponto, se organizaram e se fortaleceram enquanto Instituições do Estado, as forças armadas. Não seria de sobremesa importância mencionar que Brasil e Inglaterra viveram estado de grande tensão, tendo em vista o nível das pressões realizadas pelos europeus.

2 Boris Fausto, A história do Brasil, 2009, ed. USP, São Paulo/SP. 13ª edição. O autor narra, inclusive, que na região do Rio da Prata, o comércio forte entre os países vizinhos baseava-se na criação de gado e não em plantação de café.

3 Soma-se o fato de que muitos negros foram recrutados e lutaram no fronte com a promessa de obterem a sua liberdade, que não aconteceu. O rompimento com o regime escravocrata havia conquistado forte aliado, o exército. Sob pressão, atendendo os seus anseios, o Império acabou minando suas relações com a elite aristocrata agrícola, proprietária dos escravos.

4 Referido dogma preconiza que o Papa, quando delibera sobre qualquer tema, invocando o posicionamento com base na fé e na moral segundo os preceitos da Igreja Católica, está sempre com a razão.

5 Previsões de perturbações econômicas e de trabalho causadas pela abolição da escravatura se provaram infundadas. No entanto, o fim da escravidão foi o golpe final para qualquer crença restante na neutralidade da coroa e isso resultou em uma mudança explícita do apoio ao republicanismo pelos ultraconservadores, que eram apoiados por ricos e poderosos fazendeiros de café que tinham grande poder político, econômico e social no país. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Imp%C3%A9rio_do_Brasil. Acesso em 23/02/2014.

6 As medidas tomadas pelo governo alarmaram os republicanos civis e os positivistas nas forças armadas. Os republicanos perceberam que elas minariam o apoio para seus próprios objetivos e foram encorajados a outra ação. 103 A reorganização da Guarda Nacional foi iniciada pelo gabinete em agosto de 1889 e a criação de uma força militar rival fez com que os dissidentes entre os oficiais considerassem medidas desesperadas. 112 Para ambos os grupos, os republicanos e os militares, tornou-se um caso de “agora ou nunca”. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Imp%C3%A9rio_do_Brasil. Acesso em 23/02/2014.

7 No primeiro reinado, que se estendeu entre 1889 e 1930, possui diversos partidos políticos, sendo que a grande maioria deles adotava a expressão “Republicano” em seu nome, a citar como exemplo: - Partido Republicano Paulista, Partido Republicano Mineiro, Partido Republicano Fluminense, dentre outros. Disponível em: http://www.historialivre.com/brasil/partidos_politicos.pdf. Acesso em 23/02/2014.

8 A rigor, lista-se o surgimento dos primeiros partidos a partir da dé-

cada de 1830. As fincas ideológicas tradicionais comportavam espaço geralmente para partidos conservadores, favoráveis à ordem vigente e centralização dos poderes do Estado e dos liberais, favoráveis ao avanço progressivo e concessão de maior autonomia regional. Assim, surgiram o Partido Conservador (ligados à aristocracia rural), conhecido pela alcunha de Saquaremas e o Partido Liberal (ligados ao profissionalismo liberal), conhecido como Luzias.

9 Vide informações em: <http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-historico-partidos-politicos>. Acesso em 23/02/2014. Em se desconsiderando o período monárquico, é possível demonstrar que ao longo de 125 anos de período republicano foram instituídos 164 partidos, numa impressionante média de 1,312 partidos por ano.

10 Constituição de 1822. Art. 3. O seu Governo é Monarchico Hereditario, Constitucional, e Representativo. (...) Art. 11. Os Representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembléa Geral. (...) Art. 16. Cada uma das Camaras terá o Tratamento - de Augustos, e Dignissimos Senhores Representantes da Nação, dentre outros; Constituição de 1891. Art 28 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria, dentre outros. Constituição de 1934. Art 66 - É vedada ao Juiz atividade político-partidária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 24/02/2014.

11 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 24/02/2014

12 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 24/02/2014;

13 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em 24/02/2014.

14 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em 24/02/2014.

15 Enquanto povo se destinada a caracterizar a totalidade, o conjunto multifacetário e multicultural de cidadãos, a comunidade pode representar tanto o gueto, as composições em sociedade e os grupos de interesse, tanto privado quanto público.

16 HEGEL, Rechtsphilosophie, § 311

17 A decomposição da vontade popular em vontade de grupos, frustrando assim a implantação plena de uma vontade geral (volonté générale) soberana, e em estreita harmonia com os interesses coletivos, (...) que culminaram no surgimento dos grupos de pressão, que buscam se institucionalizar através de meios que ainda não foram claramente estudados. (Bonavides, ob. cit., p. 222).

18 Durante a República Velha permaneceu em evidência o modelo “coronelista”, liderança carismática impositiva centrada na figura de Fazendeiros/latifundiários que exercia enorme influência sobre a população rural,

que até 1930 compreendia 80% da população do País. Sobre os seus domínios o voto era revelado e conduzido através de intensa fiscalização, no sistema hoje conhecido como voto de cabresto.

19 O 4º presidente, Campos Sales, a pretexto de efetivar a estabilidade econômica e política, instituiu o modelo de gestão que ficou conhecido como “a política dos governadores”. A proposta circundava no apoio oferecido aos Municípios, desde que se demonstrada a fidelidade aos coronéis (líderes políticos e econômicos), que por sua vez se compromissavam com o Estado. Mais tarde a proposta culminou na chamada “política do café com leite”.

20 A República Velha, período que se estendeu de 1889 a 1930, também ficou conhecido como “Primeira República”, “República dos Bacharéis”, “República Maçônica” e “República da Bucha”, pois todos os presidentes civis daquela época eram bacharéis em direito. Quase todos foram formados na Faculdade de Direito da USP, exceto o paraibano Epitácio Pessoa e o mineiro Artur Bernardes.

21 Caso a Município ou o Estado possuam no mínimo 200 mil eleitores. (Vide arts. 29 e 77 da CR/88).

22 Numa situação fictícia, um Município com 3 milhões de eleitores que votaram de maneira válida, para preencher 43 vagas, exige que cada vaga, para ser alcançada, necessite de 69.768 votos. Na hipótese de nenhum candidato alcançar o mínimo, os mais bem votados herdarão os votos dos outros candidatos do seu próprio partido ou da sua coligação, até alcançar o número desejado.

23 No ano 2008 o Supremo Tribunal Federal julgou improcedentes os pedidos contidos nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ADI, 3999 e 4086, ajuizadas pelo Partido Social Cristão (PSC) e pela Procuradoria-Geral da República (PGR) contra a Resolução 22.610/07, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que disciplina o processo de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária. A matéria discutida, dentre outras, previa a perda do mandato eletivo em caso de troca de legenda partidária, por entender que o mandato pertence ao partido e não ao cidadão eleito. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=98954>. Consulta em 17/02/2014.

24 Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/AfonsoArinos.pdf>. Consulta feita em: 25/02/2014.

25 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/momentos-marcantes-da-constituinte>. Acesso em 25/02/2014.

26 Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

27 no primeiro governo FHC foram editadas 156 medidas provisórias originárias, com 2.453 reedições, totalizando 2.609 medidas provisórias. No segundo mandato de FHC foram 185 MPs originárias e 2606 reedições, no total de 2791 medidas provisórias.” No governo Lula, foram editadas 240 MPs no primeiro mandato e 177 no segundo. Então, com certeza FHC foi o rei das medidas provisórias. Disponível em: <http://www.terrorordonordeste.blogspot.com.br/2011/05/luiz-couto-rebate-o-globo-e-diz-que-fhc.html>. Acesso em 25/02/2014.

28 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm. Acesso em 25/02/2014.

29 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf>. Acesso em 25/02/2014.

30 Para Bourdieu, a percepção do mundo social é produto de uma dupla estruturação social: do lado “objectivo”, está socialmente estruturada porque as autoridades ligadas aos agentes ou às instituições não se oferecem à percepção de maneira independente, mas em combinações de probabilidade muito desigual (...); do lado “subjectivo”, ela está estruturada porque os esquemas de percepção e de apreciação susceptíveis de serem utilizados no momento considerado, e sobretudo os que estão sedimentados na linguagem, são produto das lutas simbólicas anteriores e exprimem, de forma mais ou menos transformada, o estado das relações de força simbólicas. (...) Esta parte de jogo, de incerteza, é o que dá fundamento à pluralidade das visões do mundo, ela própria ligada à pluralidade dos pontos de vista (...).