



DIREITO CONSTITUCIONAL E POLÍTICA: INTRODUÇÃO AO PRESIDENCIALISMO

ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY



DIREITO CONSTITUCIONAL E POLÍTICA: INTRODUÇÃO AO PRESIDENCIALISMO

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy

Brasília
2025



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB

Reitor

Pio Pacelli Moreira Lopes

Vice-Reitor

Gabriel Costa Mallab

Diretora Acadêmica

Simone Maria Espinosa

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Godoy, Arnaldo Sampaio de Moraes.

Direito Constitucional e política: introdução ao presidencialismo / Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy. – Brasília: CEUB, 2025.

117 p.

ISBN 978-85-7267-229-0

1. Presidencialismo. I. Centro Universitário de Brasília. II. Título.

CDU 321.728

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

Hoje fui à missa, a do Imperador, onde havia muito pouca gente, como é natural cá e lá, mas muito cabelo branco. Ora, como as correntes políticas são formadas pelos que tem 20 a 30 anos, não pode haver nada mais inofensivo do que um culto que só reúne os destroços de uma época que passou, como são os cabelos brancos.

Joaquim Nabuco em carta a Machado de Assis, escrita em Paris, e datada de 6 de dezembro de 1889, in Aranha, Graça (organização), **Machado de Assis e Joaquim Nabuco - Correspondência**, Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras e Topbooks, 2003, p. 101.

O presidencialismo tradicional [...] aquele que copiamos dos Estados Unidos, padece de grave defeito. O presidente é forte para favorecer ou punir, mas é fraco para transformar. Promete, mas não cumpre. O regime foi desenhado para frear a política transformadora, perpetuando os impasses sobre projetos mudancistas [...] Para resolvermos nossos problemas temos de fazer nossas instituições. Não basta nos rebelarmos contra a falta de justiça se não nos rebelarmos, também, contra a falta de imaginação.

Roberto Mangabeira Unger, **A Segunda Via- Presente e Futuro do Brasil**, São Paulo: Boitempo, 2001, p. 124.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO6

AS LINHAS GERAIS DO PRESIDENCIALISMO8

O PANO DE FUNDO TEÓRICO: OS ARTIGOS FEDERALISTAS15

O PRESIDENCIALISMO NORTE-AMERICANO40

O PRESIDENCIALISMO NO BRASIL66

CONCLUSÕES101

BIBLIOGRAFIA103

INTRODUÇÃO

O presente trabalho resulta de investigação ampla e minuciosa sobre o presidencialismo, sistema de governo que, desde sua concepção nos Estados Unidos da América em 1787, tem sido fonte constante de debates teóricos, disputas políticas e experimentações institucionais. Mais que uma simples descrição histórica, o estudo busca compreender o presidencialismo como expressão da política, mediada pelo direito, explorando suas origens nos Artigos Federalistas, suas adaptações em diferentes contextos e, em especial, sua trajetória no Brasil desde a Proclamação da República.

O ponto de partida é a Convenção da Filadélfia e os dilemas enfrentados pelos founding fathers. O presidencialismo, concebido como alternativa republicana à monarquia inglesa, emerge da convicção de que os homens podem dar a si mesmos um bom governo por reflexão e escolha, e não apenas pela herança ou acaso histórico.

Nesse sentido, o estudo resgata o debate central dos federalistas — Hamilton, Madison e Jay — que insistiam na necessidade de conferir energia e unidade ao Poder Executivo. O presidente deveria encarnar, ao mesmo tempo, a chefia de Estado e a chefia de Governo, unificando direção política e representatividade nacional, ainda que submetido a controles institucionais e prazos fixos de mandato.

A pesquisa evidencia como as ideias de unidade de comando, de mandato por tempo certo, de reeleição possível, de poder de veto, de comando das forças armadas e de responsabilização política e jurídica do presidente constituíram o núcleo conceitual do presidencialismo. O trabalho, ao reconstituir esse ideário, mostra também como tais características foram objeto de críticas desde o início, associando-se o presidencialismo à figura de um “rei temporário” ou mesmo de uma “ditadura a prazo fixo”.

No plano comparado, o livro se detém nas adaptações que o presidencialismo sofreu na América Latina, frequentemente identificado com regimes autoritários e experiências populistas.

O caso brasileiro é, por óbvio, o ponto de destaque: desde a Constituição de 1891, que transplantamos o modelo norte-americano, passando pelos momentos de crise, como o interregno parlamentarista de 1961-1963, até o plebiscito de 1993, em que a sociedade reafirmou a preferência pelo presidencialismo. O texto recupera debates históricos, desde Rui Barbosa e Joaquim Nabuco até os embates mais recentes sobre presidencialismo de coalizão, reeleição e medidas provisórias, oferecendo ao leitor várias referências políticas e jurídicas.

Além da reconstrução histórica, o estudo dedica especial atenção à tensão estrutural entre presidencialismo e parlamentarismo. Examina as virtudes e os defeitos de cada fórmula, lembrando que o presidencialismo, ao mesmo tempo em que favorece estabilidade pela independência em relação ao Legislativo, pode gerar bloqueios institucionais e crises de governabilidade quando Executivo e Parlamento entram em rota de colisão. O presidencialismo, nessa leitura, é tanto promessa de eficiência e unidade quanto risco de paralisia e autoritarismo.

Outro eixo central é a análise das ordens executivas norte-americanas (executive orders), instrumentos que, embora não idênticos às medidas provisórias brasileiras, revelam a busca de todo presidente por ampliar seu raio de ação e imprimir unidade ao governo.

A comparação entre a prática dos Estados Unidos e a brasileira ilumina como diferentes tradições constitucionais lidam com a expansão dos poderes do Executivo e com seus limites jurídicos e políticos. Casos paradigmáticos, como o New Deal de Roosevelt, a decisão *Marbury v. Madison* e o julgamento *Korematsu v. United States*, aparecem como marcos da reflexão sobre o alcance e os limites do poder presidencial.

O trabalho pretende regatar exemplos da história constitucional brasileira — de Floriano Peixoto a Getúlio Vargas, de Jânio Quadros a Fernando Henrique Cardoso — para ilustrar como a figura presidencial é central no imaginário político nacional. Trata-se de tradição que atribui ao presidente tanto a expectativa de

liderança carismática quanto a responsabilidade pela condução racional da máquina estatal. O presidencialismo brasileiro, ao longo de sua história, tem oscilado entre essas duas faces: a do líder forte que concentra poderes e a do dirigente que precisa negociar constantemente com um Parlamento fragmentado.

O estudo não se limita a descrever o presidencialismo como um sistema abstrato de conceitos de ciência política positivados pelo direito. O estudo pretende esboçar uma encruzilhada entre teoria política, direito constitucional e prática governamental. É um trabalho sobre ideias e instituições, bem como sobre o experimento do desafio de organizar o poder em torno da figura presidencial.

AS LINHAS GERAIS DO PRESIDENCIALISMO

O presidencialismo é um sistema de governo que se organizou inicialmente no contexto da intuição política norte-americana, revelando-se como versão republicana de uma monarquia limitada¹. Desenvolvido pragmaticamente pelos delegados da convenção constitucional norte-americana de 1787² e pensado como alternativa à fórmula monárquica inglesa³, então avaliada como opressiva, o presidencialismo, na versão conceitual norte-americana original, é tratado nos *Artigos Federalistas*, textos de autoria atribuída a Alexander Hamilton, James Madison e John Jay⁴.

Redigidos ao longo do debate em torno da adoção da Constituição dos Estados Unidos, os *Artigos Federalistas* se qualificam como texto emblemático do *iluminismo norte-americano*, de nítida inspiração classicista, no que se refere à concepção de virtudes republicanas⁵. Substancializam, também, fortíssimo apelo de imaginação institucional, percebendo a sociedade como um artefato, a ser construído, e não como um dado, pela Providência recebido.

A grande questão colocada pelos autores do libelo de defesa da Constituição que então se discutia nos Estados Unidos consistia em se saber *se os homens são capazes de dar a si mesmos um bom governo por própria reflexão e escolha, ou se a Providência os condenou a receberem eternamente a sua Constituição política, da força ou acaso*⁶. O credo dos pais da pátria norte-americana, os *founding fathers*, abominava qualquer reverência para com o passado, insistindo na premissa de que as

¹ Cf. Ferreira Filho, Manuel Gonçalves, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Saraiva, 2008, p. 143.

² Cf. Dahl, Robert, *On Democracy*, New Haven e London: Yale University Press, 1998, p. 122.

³ Alexis de Tocqueville, em 1831, contrapôs o presidencialismo norte-americano à monarquia francesa; esta última seria a *instigadora da lei*, aquele primeiro, o detentor da prerrogativa de *executar a lei*. Cf. Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America*, London: Penguin Books, 2003, p. 143. Tradução do francês para o inglês de Gerald E. Bevan.

⁴ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *Artigos Federalistas*, Belo Horizonte: Líder, 2003. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira.

⁵ Cf. Richard, Carl J., *The Founders and the Classics- Greece, Rome and the American Enlightenment*, Cambridge: Harvard University Press, 1996.

⁶ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, cit., p. 13.

instituições devem se alterar na medida em que opiniões e maneiras também se alteram⁷. O presidencialismo, nesse sentido, refletiu uma nova forma de organizar as instituições políticas.

Especialmente, quanto à caracterização do que se pretendia na concepção da chefia do Poder Executivo, os excertos dos *Artigos Federalistas* que aqui interessam seriam de Alexander Hamilton⁸, para quem, como se verá, ao presidente caberia, entre outros, manter a unidade na ação governamental, de modo que (...) *a energia do Poder Executivo é um dos principais caracteres de uma boa Constituição*⁹.

É recorrente o debate em torno de se saber quais são exatamente os poderes presidenciais numa sociedade democrática, isto é, se apenas os enumerados nos textos constitucionais que dispõem sobre a figura do presidente, ou se há alguma ampliação de prerrogativas, inerentes ao exercício do cargo¹⁰. Ou ainda, deve-se levar em consideração as contingências da história e dos contextos; o caso da superlativa ampliação de poderes presidenciais no Brasil, ao longo da vigência do Ato Institucional de nº 5, em 1968, é um exemplo.

A imagem do rei com mandato limitado no tempo parece ser o lugar comum que acompanha a tradição conceitual presidencialista. Os autores dos *Artigos Federalistas* rejeitavam tal semelhança e perguntavam *como não acusar de impostura aqueles que procuram estabelecer essa semelhança imaginária entre o rei da Inglaterra e o Presidente dos Estados Unidos*¹¹. Temia-se a hereditariedade e a continuidade abusiva.

O presidencialismo, no entanto, não é resultado de criação teórica específica; não há autor isolado que o tenha maturado ao longo dos anos¹². O presidencialismo é *uma criação, racional e consciente, de uma assembleia constituinte, a Convenção da Filadélfia, reunida para estabelecer a Constituição dos Estados Unidos da*

⁷ É este o núcleo do pensamento de Thomas Jefferson. Conferir, organizado por John Dewey, *The Essential Jefferson*, New York: Dover Publications, 2008. Verificar, ainda, Mapp Jr., Alf J., *Thomas Jefferson, America's Paradoxical Patriot*, New York: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 1987.

⁸ O papel de Alexander Hamilton na redação e na discussão dos *Artigos Federalistas* é explorada por Chernow, Ron, *Alexander Hamilton*, New York: The Penguin Express, 2004, pp. 243 e ss.

⁹ Hamilton, Alexander, cit., p. 418.

¹⁰ Cf. Chemerinsky, Erwin, *Constitutional Law. Principles and Policies*, New York: Aspen Law and Business, 2002, pp. 229 e ss.

¹¹ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, cit., p. 406.

¹² Cf. Dallari, Dalmo de Abreu, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, São Paulo: Saraiva, 2010, p. 240.

*América*¹³. Decorre do espírito pragmático dos criadores do Estado norte-americano¹⁴.

Fixado na Constituição norte-americana de 1787 o presidencialismo consolidou-se com a afirmação da democracia dos Estados Unidos da América. Além do que, a criação norte-americana dos federalistas previa como característica essencial do presidencialismo a força do Poder Executivo¹⁵.

A partir desse mote, a percepção de força decorre da necessidade de uma orientação de coordenação e de articulação política, por parte do presidente. E é justamente essa ideia de força, tomada num sentido negativo, que estigmatiza o presidencialismo como um sistema de governo. Principalmente na linha argumentativa dos defensores do parlamentarismo, o presidencialismo se revela como o governo da força, do autoritarismo, da perpetuação do impasse, da negação dos valores democráticos.

A defesa de um presidencialismo forte indica modelo de articulação e de entendimento no Executivo. Não há pretensão de se invocar a supremacia ou a hipertrofia da fórmula presidencialista, a exemplo do que ocorreu no ambiente da Constituição brasileira de 1937, especialmente como se lê em Francisco Campos, o jurista que condenava o que reputava como os exageros do liberalismo.

Com base na trajetória histórica latino-americana, especialmente, é que se associa o presidencialismo à experiência de ditaduras radicais¹⁶. Destaca-se o que ocorreu no Brasil, na Argentina, no Uruguai e no Paraguai, incluindo-se nessa percepção negativa o argumento de que o presidencialismo ensejou práticas populistas de duvidosa base democrática¹⁷.

A ideia de força, na invocação do lugar-comum do presidencialismo, associa-se ao autoritarismo. Por presidencialismo forte concebe-se um presidencialismo institucionalmente articulado, no qual as disputas ocasionais entre os vários agentes

¹³ Ferreira Filho, Manuel Gonçalves, cit. loc. cit.

¹⁴ Dallari, Dalmo de Abreu, cit., loc. cit.

¹⁵ Moraes, Alexandre de, *Presidencialismo*, São Paulo: Atlas, 2004, p. 67.

¹⁶ Conferir, por todos, Donghi, Tulio Halperin, *Historia Contemporánea de América Latina*, Madrid: Alianza Editorial, 2005.

¹⁷ Cf. Chasteen, John Charles, *Born in Blood & Fire- a Concise History of Latin America*, New York & London: W. W. Norton & Company, 2006, pp. 243 e ss.

públicos, políticos e administrativos sejam enfrentadas de modo firme, rápido, decisivo e com um mínimo de custos institucionais.

Problemas que se desdobram no Poder Executivo devam ser resolvidos internamente, tendo-se em vista a autoridade do presidente e de seus ministros. Rebelar-se contra a judicialização dos problemas da Administração. E sublevar-se também contra fórmulas indecisas, inseguras, irresolutas, que apenas postergam a resolução de problemas que exigem solução imediata, porque comprometidos com políticas públicas e com programas de governo.

O modelo presidencialista norte-americano foi acomodado no ambiente institucional brasileiro a partir da Constituição de 24 de fevereiro de 1891. Presente na pregação republicana que radica no *Manifesto* de 1870¹⁸, o presidencialismo brasileiro foi também alternativa para o modelo parlamentarista que vingou ao longo do Segundo Reinado (1840-1889), principalmente, ainda que desconhecido da maioria da população, que recebeu esse novo sistema de governo com surpresa. Nossa cidadania era inativa e abstenção eleitoral era a regra¹⁹. Tem-se a impressão de que, na construção da cidadania brasileira, os direitos civis só se encontravam na lei²⁰.

Vinculado à prática republicana²¹, como oposição ao parlamentarismo da monarquia, bem entendido, não se pode comparar o autoritarismo do rei inglês Jorge III, abominado pelos colonos norte-americanos²², com D. Pedro II, admirado por muitos dos republicanos, ou por monarquistas que serviram a república, a exemplo de Joaquim Nabuco²³.

¹⁸ Cf. Sodré, Nelson Werneck, *Panorama do Segundo Império*, Rio de Janeiro: Graphia Editorial, 1998, pp. 321 e ss.

¹⁹ Cf. Carvalho, José Murilo de, *Os Bestializados- o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991, pp. 66-90.

²⁰ Cf. Carvalho, José Murilo de, *Cidadania no Brasil, o Longo Caminho*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 45.

²¹ A formação do ideário republicano entre nós é discutido em Carvalho, José Murilo de, *A Formação da Almas- O Imaginário da República no Brasil*, São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

²² Cf. Zinn, Howard, *A People's History of the United States*, New York: Harper, 1995, pp. 76 e ss.

²³ A própria percepção de Joaquim Nabuco em relação aos Estados Unidos era ambígua. Conferir entrada em seu diário, datada de 27 de setembro de 1877: *Eu cometi um grande erro vindo a este país, em vez de estudá-lo, de visitar suas instituições de caridade e de letras, de conhecer os seus homens. Quis divertir-me com as mulheres; o resultado é uma impressão de tempo perdido. Posso, porém, ainda reparar o meu erro quando voltar e só então poderei dizer que estive nos Estados Unidos.*

A república e o presidencialismo representam, para nós, uma dramática alteração de fórmulas institucionais estruturais vigentes até 1889²⁴. Veementemente defendido por Rui Barbosa²⁵, o presidencialismo, na visão dos republicanos históricos, qualificava instrumento de luta contra o atraso, que traduzia o regime decaído, ainda que os monarquistas contestassem essa versão²⁶.

Não obstante alguma variação de pormenor, o presidencialismo brasileiro, na essência, guarda semelhanças com o presidencialismo norte-americano. Entre nós, persiste como objeto de Teoria Geral do Estado e como sujeito de Direito Constitucional em todos os textos constitucionais supervenientes ao de 1891, ainda que tenhamos um interregno parlamentarista no início da década de 1960, bem como um plebiscito originariamente previsto para 7 de setembro de 1993 e ocorrido em 21 de abril do mesmo ano, neste último caso, por força - - respectivamente - - do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias à Constituição de 1988 e da Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992.

Dispõe o texto constitucional vigente que compete privativamente ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal²⁷. O conceito de direção superior da administração federal apela para um sentido de coordenação, a ser realizado no plano objetivo em regime de intensa aproximação e colaboração com os vários ministérios; isto é, *é uma função do chefe do Poder Executivo que só pode ser cumprida com o auxílio dos Ministros de Estado, que são os chefes de Ministérios que desempenham as funções de governo*²⁸.

A direção superior da administração federal é locução constitucional de interpretação nítida, nada problemática. Qualifica substancialmente o poder (e a prerrogativa) presidencial de indicação de caminho e de um sentido objetivo de ação,

Nabuco, Joaquim, *Diários*, Vol. 1, 1873-1888, Rio de Janeiro: Bem-Te-Vi Produções Literárias, s.d., p. 220.

²⁴ Cf. Levine, Robert M., *The History of Brazil*, New York: Palgrave Macmillan, 2003, p. 77.

²⁵ Conferir, por todos, as propostas de Rui Barbosa à primeira versão daquela que será a Constituição de 1891 em Barbosa, Rui, *Obras Completas*, vol. XVII, 1890, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946.

²⁶ Cf. Costa, Emílio Viotti da, *Da Monarquia à República-Momentos Decisivos*, São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999, p. 392.

²⁷ Constituição de 5 de outubro de 1988, art. 84, II.

²⁸ Silva, José Afonso, *Comentário Contextual à Constituição*, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 483.

que corresponda a um programa, originariamente sufragado nas urnas. Isto é, pelo menos do ponto de vista conceitual.

Dirigir a administração federal significa, simplesmente, o poder e a prerrogativa da condução dos negócios públicos, naquilo que afeto às atribuições do Poder Executivo. No sistema presidencialista é o presidente quem fixa as orientações do governo, no que conta com o auxílio de seus ministros, pelo que a higidez do sistema exige ambiente de articulação de propósitos.

O sistema de governo presidencialista, no qual o Presidente da República chefia o Poder Executivo e *enfeixa as funções de Chefe de Estado e as de Chefe de Governo*²⁹. O presidencialismo, numa percepção ideal, suscita a compreensão de um Executivo forte, no sentido de que se tenha articulação e coordenação dentro do Governo.

²⁹ Silva, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 543.

O PANO DE FUNDO TEÓRICO: OS ARTIGOS FEDERALISTAS

O pano de fundo teórico para uma tentativa de compreensão do modelo federalista se encontra nos *Artigos Federalistas*, da tradição política norte-americana. Para os federalistas, *a energia do Poder Executivo é um dos principais caracteres de uma boa administração*³⁰. O Poder Executivo, na pessoa do presidente, é instância institucional enérgica, no sentido positivo do termo, isto é, eficiente e prospectiva. Segundo os autores deste texto seminal:

*A energia do Poder Executivo consiste na sua duração, na sua unidade, na suficiente extensão dos seus poderes, nos meios de prover as suas despesas e as suas necessidades; e a segurança do governo republicano funda-se na responsabilidade dos funcionários e na influência razoável das vontades do povo. Os homens mais hábeis os jurisconsultos mais célebres pela exatidão e firmeza de seus princípios, todos concordam em exigir unidade no Poder Executivo, apesar de não terem dúvida em deixar a autoridade legislativa a um grande número de pessoas*³¹.

Os federalistas enfatizavam a *unidade no Poder Executivo*. E ainda que o excerto seguinte possa qualificar apressadamente algum autoritarismo, colhe-se inequívoca manifestação em favor da unidade de ação por parte da Presidência da República:

*Que a energia é filha da unidade não se pode entrar em dúvida: a decisão, a atividade, o segredo e a diligência não se podem esperar senão das operações de um homem só: e quanto mais numeroso for o corpo de que emanarem os atos do Poder Executivo, tanto mais eles se ressentirão dos inconvenientes opostos*³².

Os grandes problemas do presidencialismo, a exemplo do voto direto, do mandato por tempo certo, da reeleição, da atuação internacional do Presidente, já foram anunciados e debatidos na conjuntura política norte-americana de fins do século XVIII. Entre esses problemas, o que mais de perto interessa para uma

³⁰ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 418.

³¹ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 419.

³² Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc. cit.

problematização do modelo, é o que consiste na concepção de mecanismos para manutenção da unidade no Executivo.

O problema da governabilidade, na origem, como se verá, decorria de um pânico para com o absolutismo, que poderia renascer em solo norte-americano no contexto de uma chefia unipessoal de Governo. Concebeu-se um certo *do dogma ministerial*, e que nos dá conta da necessidade de convergência entre a ação ministerial e a orientação presidencial.

Como já observado, a primeira sistematização do modelo de governo presidencialista encontra-se nos *Artigos Federalistas*, conjunto de textos que defendia proposta para constituição norte-americana, como reação às debilidades dos *Artigos da Confederação*, nos momentos que antecederam à convenção de 1787³³.

Marcados por uma *lógica de rebelião*³⁴, os *Artigos Federalistas* fixavam argumentos em favor de projeto político de certa forma centralizador, e que conferia amplos poderes para o Presidente da República que então se criava. Temia-se qualquer forma de uso arbitrário de poder³⁵.

São 85 artigos - publicados originariamente em um jornal de Nova Iorque - que se propunham a explicar o texto constitucional que se tentava aprovar. Trata-se de documento originalíssimo de ciência política, e que examina com pormenor os problemas da influência e da hospitalidade das forças estrangeiras, as razões das guerras entre os Estados, a utilidade de um governo centralizado para as finanças do país, as vantagens de um sistema tributário unificado, da separação dos poderes, e consequente organização, o sistema eleitoral, entre tantos outros assuntos.

No que interessa à conceituação do presidencialismo são 10 excertos que sugerem algum exame. O artigo 67 trata da autoridade do presidente e da falsidade do argumento de que o presidente teria idênticos poderes que os do rei da Inglaterra. O artigo 68 cuida da eleição do presidente. O artigo 69 trata da duração do mandato presidencial, bem como das responsabilidades e prerrogativas do presidente. O

³³ Cf. Kelly, Alfred J., Harbison, Winfred A. e Belz, Herman, *The American Constitution- its Origins and Development*, New York & London: W. W. Norton & Company, 1991, pp. 82 e ss.

³⁴ Cf. Bailyn, Bernard, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge: Harvard University Press, 1992, especialmente, pp. 94 e ss.

³⁵ Cf. Lutz, Donald S., *The Origins of American Constitutionalism*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988, p. 84.

artigo 70 estuda a necessidade de se ter unidade no Poder Executivo. Para os efeitos do presente trabalho, é o fragmento que mais interessa.

O artigo 71 retoma o problema da duração do mandato. O artigo 72 enfrenta a questão da reeleição do presidente. O artigo 73 disciplina os salários do presidente, e trata do seu poder de veto. O artigo 74 cuida das prerrogativas presidenciais de comando das forças armadas e de exercício da clemência, isto é, o poder de perdoar. O artigo 75 se ocupa da competência do presidente de celebrar tratados internacionais. O artigo 76 estuda o poder presidencial de nomear funcionários públicos. O artigo 77 faz referência a demais atribuições presidenciais.

Os *Artigos Federalistas* são atribuídos a Alexander Hamilton (1757-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829). Hamilton nasceu nas Antilhas e mais tarde foi Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, cargo que teria exercido com extraordinária competência. Faleceu por conta de ferimentos recebidos num duelo que travou com um desafeto político³⁶. James Madison era da Virginia e exerceu o cargo de Secretário de Estado no governo de Thomas Jefferson. Foi parte no famoso caso *Marbury v. Madison*³⁷. John Jay era de Nova Iorque (cuja constituição é de sua autoria); foi Secretário das Relações Exteriores, o que entre nós equivale ao papel de um Ministro de Estado³⁸.

Os autores dos *Artigos Federalistas* criticavam suposta *má-fé* dos adversários, que incitavam a hostilidade para com o sistema presidencialista, aproximando conceitualmente o Presidente dos Estados Unidos do Rei da Inglaterra; com este objetivo, alertavam

*(...) os adversários da Constituição mostram sua má-fé (...) contando com a aversão do povo para o governo monárquico, esforçaram-se por dirigir todas as suas inquietações e todos os seus terrores sobre a instituição do presidente dos Estados Unidos, representando-o não já como um fraco gémen, mas como um colosso formidável, filho da realeza, cujas feições apresenta com tudo quanto elas têm de hediondo*³⁹.

³⁶ Cf. Chernow, Ron, *Alexander Hamilton*, cit., para o episódio do duelo fatal, pp. 697 e ss.

³⁷ Cf. Sloan, Cliff e McKean, David, *The Great Decision- Jefferson, Adams, Marshall and the Battle for the Supreme Court*, New York: Public Affairs, 2009, pp. 85 e ss.

³⁸ John Jay foi um dos negociadores do tratado feito com a Inglaterra quando do reconhecimento da independência dos Estados Unidos. Cf. Brogan, Hugh, *The Penguin History of the USA*, London: Penguin Books, 1999, p. 261.

³⁹ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 405.

Na defesa do sistema presidencialista os federalistas provavelmente exageravam nas críticas que atribuíam aos adversários, num impressionante jogo retórico, a exemplo do excerto que segue:

A autoridade de um magistrado [o presidente] até certos pontos mais extensa e em muitos outros infinitamente mais limitada que a do governador de Nova Iorque, foi por eles [os antifederalistas] elevado acima da prerrogativa real e afetada de atributos superiores em dignidade e esplendor aos do rei da Grã-Bretanha! Mostrou-se nos esse magistrado com a fonte ornada de diadema – vestido de púrpura imperial, assentado sobre um trono, cercado de validos e favoritos – e dando audiência aos embaixadores estrangeiros com toda a pompa e orgulho da majestade; apenas a imagem do despotismo e luxo asiático poderia oferecer cores para completar esse quadro exagerado⁴⁰.

Havia por parte dos adversários dos federalistas uma crítica ao fato de que o presidente poderia nomear embaixadores e cônsules, mediante o consentimento do Senado, o que se dispensaria, na hipótese daquela casa legislativa por algum motivo não estar reunida⁴¹; contra o que os federalistas argumentavam que nomeações sem oitiva do Senado seriam transitórias⁴².

Insistiam no fato de que os adversários queriam, a todo custo, equiparar Presidente e Rei, ironizando, e perguntando, *como não acusar de impostura aqueles que procuram estabelecer essa semelhança imaginária, entre o Rei da Inglaterra e o Presidente dos Estados Unidos?*⁴³ Comprovando esse jogo retórico, afirmavam no artigo 67 que (...) *embora os sofismas da hipocrisia se esforcem para atenuar a verdade, só podia nascer do projeto de enganar o povo*⁴⁴.

Os federalistas propunham eleições indiretas para Presidente, invocando necessidade de qualidade *eleitoral*, o que indicava alguma forma de elitismo⁴⁵, da forma que segue:

⁴⁰ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc.cit.

⁴¹ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 406.

⁴² Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 407.

⁴³ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 406.

⁴⁴ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 408.

⁴⁵ Aspectos censitários relativos aos autores da Constituição norte-americana foram exaustivamente estudados por Charles Beard, para quem os interesses econômicos dos *founding fathers* são indissociáveis ao longo do texto constitucional norte-americano. Conferir Beard, Charles, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, New York: The Free Press, 1986. Ainda que de um modo distinto o assunto foi retomado por Robert Dahl, para quem a constituição

A maneira de nomear o Presidente dos Estados Unidos é quase a única parte um pouco importante da Constituição, que escapou à censura e obteve algum sinal de aprovação de alguns dos seus adversários. Um deles até chegou a dizer que a eleição do presidente estava acompanhada de suficientes cautelas. Quanto a mim, vou ainda mais longe, e digo que, se o método adotado não é absolutamente perfeito, pelo menos é excelente e reúne, no mais eminente grau, todas as vantagens que poderiam desejar. Era preciso que a opinião do povo pudesse influir sobre a escolha do homem a quem tão importante lugar devia ser confiado; e a cláusula que encarrega a eleição, não a corpos já existentes, mas a eleitores ad hoc, escolhidos pelo povo, desempenha essa circunstância perfeitamente⁴⁶.

Os federalistas abominavam o voto direto, em nome de uma desejada ordem que se defendia, e o faziam abertamente, como se lê no excerto seguinte:

Também era preciso que essas pessoas estivessem em estado de apreciar os talentos dos candidatos e que todas as circunstâncias favorecessem as deliberações, em que os motivos de escolha devem ser ponderados e discutidos; e um pequeno número de homens, escolhido da massa dos cidadãos, deve, com toda a probabilidade, oferecer as luzes e o discernimento necessários para essa importante função. Não era menos útil evitar todas as ocasiões de tumulto e de desordem, tanto de recear em negócio de tanta gravidade; e as precauções tomadas nessa intenção não deixam absolutamente que recear⁴⁷.

Os federalistas defendiam modelo de eleição presidencial no qual o número de eleitores estaduais seria igual ao número de senadores e deputados enviados ao Congresso; a eleição se faria mediante reunião no estado ao qual pertencessem esses os eleitores qualificados⁴⁸.

Na hipótese de que não se chegasse ao escolhido, por falta de maioria, teria a Câmara dos Deputados o direito de escolher entre os cinco mais votados aquele que lhe parecer mais digno⁴⁹. Na opinião dos autores dos artigos, o referido método

norte-americana seria, do ponto de vista da democracia substancial, uma completa ilusão. Conferir, Dahl, Robert A., *How Democratic is the American Constitution?* New Haven & London: Yale University Press, 2003, especialmente pp. 41 e ss.

⁴⁶ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 409.

⁴⁷ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc. cit.

⁴⁸ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 410.

⁴⁹ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc. cit.

conferia a certeza *de que sem virtudes e sem talentos ninguém poderá subir ao elevado posto de Presidente*⁵⁰.

Pretendiam que o Presidente fosse uma pessoa de *habilidade e de virtude*⁵¹, dado o fato de que todos reconheciam *a influência do Poder Executivo sobre a boa ou má administração de qualquer governo que seja*⁵². A Constituição, na expressão de seus defensores, deveria ser apta para *produzir uma boa administração*⁵³.

Os federalistas também defendiam a figura do vice-presidente, especialmente no que tocava ao vínculo dessa autoridade com o Senado, nos termos seguintes:

*O vice-presidente deve ser eleito como o presidente, com única exceção de que o Senado faz para o primeiro o que a Câmara dos Representantes para o segundo. Tem-se achado supérflua essa nomeação de um vice-presidente, alegando-se que era melhor fazer escolher pelo Senado um de seus membros para esse emprego; mas duas considerações justificam as medidas adotadas no sistema proposto: a primeira é que, como o presidente só tem voto em caso de empate (que, de outro modo, casos poderia haver em que não pudesse ter lugar resolução definitiva), fazer o presidente um senador seria o mesmo que tirar-lhe, e portanto, ao Estado que representa, o voto certo que em todo o caso lhe compete, para só lhe deixar direito de voto condicional; e a segunda, que, como o vice-presidente poder vir a ser substituto do presidente, as mesmas razões que exigem tanto cuidado na escolha de um, o exigem, ou pouco menor, na escolha de outro*⁵⁴.

No artigo 69 os federalistas insistiam em diferenciar o presidente que imaginavam do rei inglês que combateram em 1776. Nesse sentido, argumentavam, o mandato do presidente norte-americano seria de quatro anos, enquanto o rei inglês exercia o poder indefinidamente; o presidente merecedor de confiança poderia ser reeleito, o monarca tinha a coroa como patrimônio próprio e hereditário; o presidente assumia responsabilidades perante a Nação - - podia ser julgado e responsabilizado pelos seus atos e omissões - -; o rei era sagrado e inviolável⁵⁵.

⁵⁰ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc. cit.

⁵¹ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 411.

⁵² Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc. cit.

⁵³ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc. cit.

⁵⁴ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc. cit.

⁵⁵ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 412.

No mesmo fragmento explicavam que o presidente teria poder de veto, mas que essa objeção poderia ser derrubada no Legislativo; tal fato não se conhecia na Inglaterra, porque entre os costumes constitucionais ingleses tinha-se o veto real como absoluto e inatacável⁵⁶.

Assinalavam também que o presidente seria o comandante das forças armadas, bem como das guardas estaduais, quando estas fossem instadas a servir a União, entre outras competências:

O presidente é comandante-chefe do exército e da marinha dos Estados Unidos, assim como das guardas nacionais dos Estados, quando forem chamadas ao serviço da União; têm também o direito de perdoar os crimes cometidos contra o Estado, enquanto a acusação não estiver intentada; pode recomendar a atenção do Senado às medidas que lhe parecerem urgentes e necessárias, pode convocar, em casos extraordinários, ambas as Câmaras ou uma só e fixar a época para que devem ser adiadas, no caso de se acharem discordes nesse ponto; finalmente, é encarregado da fiel execução das leis e da nomeação para os empregos da administração pública⁵⁷.

O excerto segue com comparação entre as competências do modelo presidencial que defendiam com as do governador de Nova Iorque e as do Rei da Inglaterra. Basicamente, apontavam para o fato de que o comando das guardas nacionais estaduais seria exercido pelo presidente somente no caso de que essas forças fossem chamadas ao serviço da União, dependendo, ainda, de autorização legislativa⁵⁸.

O presidente comandaria as forças armadas, na qualidade de primeiro almirante (no caso da Marinha) e de general (no caso do Exército); não poderia declarar guerra sem autorização do Legislativo; o rei da Inglaterra poderia fazê-lo a qualquer tempo, equipando tropas e levantando exércitos⁵⁹.

O presidente precisaria do parecer e do consentimento do Senado para celebrar tratados internacionais; o rei da Inglaterra representava seu país *em todas as*

⁵⁶ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 413.

⁵⁷ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 413.

⁵⁸ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc. cit.

⁵⁹ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 414.

*transações feitas com os estrangeiros*⁶⁰. O quadro comparativo continua, com especial referência ao poder de nomeação de embaixadores:

*O presidente nomeia, com parecer e consentimento do Senado, os embaixadores e outros agentes junto das potências estrangeiras, os juizes dos tribunais supremos, todos os empregados da administração geral, que a Constituição não designa; mas o rei da Grã-Bretanha é verdadeiramente o dispensador supremo – a única fonte das honras e das dignidades; não somente ele nomeia os empregados, mas até cria os empregos, confere títulos de nobreza de seu moto e autoridade própria e dispõe do número imenso dos benefícios eclesiásticos*⁶¹.

Segue ainda outro quadro comparativo, que opõe um presidente escolhido pelo voto a um rei ungido pela hereditariedade; um presidente responsável perante as leis a um rei inviolável; um presidente com direito a veto suspensivo de leis a um rei com direito a um veto absoluto; um presidente que seria parte no complexo ato de nomeação de funcionário público a um rei de quem dependia todos os atos de nomeação de servidores; um presidente sem nenhuma competência para tratar de comércio e de finanças a um rei que era o supremo árbitro da vida comercial inglesa; um presidente incompetente em matéria de jurisdição espiritual a um rei que era o supremo líder da Igreja Anglicana⁶².

O artigo 70, inúmeras vezes tratado na parte introdutória do presente trabalho, de onde se colhe marco teórico mais significativo, sintetiza libelo em favor do vigor do Executivo, a partir da defesa de sua unidade. No entender dos federalistas, era o referido vigor que manteria a *liberdade contra o furor das facções e contra os projetos da ambição*⁶³.

Um Poder Executivo fraco teria como resultado um governo fraco⁶⁴. Nesse sentido, os federalistas insistiam na necessidade de que o presidente concentrasse em suas mãos poderes de direção de governo e de Estado, submetendo-se, inclusive, ao permanente crivo da opinião pública⁶⁵.

⁶⁰ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 415.

⁶¹ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 416.

⁶² Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 417.

⁶³ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 418.

⁶⁴ Cf., Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc. cit.

⁶⁵ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 423.

O exercício da função presidencial deveria ter prazo certo, o que ensejaria energia, firmeza pessoal e estabilidade institucional⁶⁶. Em interessante juízo psicológico, os federalistas justificavam a fixação de prazo razoável para o exercício do mandato presidencial, com base na segurança que as certezas conferem aos governantes:

(...) quanto mais prolongada for a duração do emprego, tanto mais probabilidade haverá de obter (...) vantagens. O valor que os homens ligam àquilo que possuem está sempre em proporção com a certeza ou incerteza da posse: donde se segue que menos afeição devem ter e menos sacrifícios devem fazer por aquilo que lhes der interesses precários e incertos do que por aquilo de que tiverem títulos seguros e duráveis⁶⁷.

Talvez influenciados pela doutrina de Montesquieu⁶⁸ os federalistas defendiam - - num contexto republicano - - a separação e a harmonia entre os poderes, fazendo-o, como segue:

O mesmo princípio que ensina a divisão dos poderes também ensina que esses poderes devem ser independentes uns dos outros. De que serviria ter separado o Poder Executivo do Judiciário e do Legislativo, se os dois primeiros devessem obediência absoluta ao último? A distinção seria só nas palavras, e o seu fim ficaria sem obter-se. Uma coisa é ser subordinado às leis, outra é estar dependente do corpo legislativo; a diferença é a mesma que seguir os princípios fundamentais de um bom governo e violá-los, reunindo todos os poderes nas mesmas mãos⁶⁹.

Os federalistas defendiam a possibilidade de reeleição do presidente. Uma *duração razoável do mandato* seria condição também para a estabilidade do sistema⁷⁰, o que dependeria, por isso, da possibilidade de reeleição:

(...) a uma longa e determinada duração das funções do supremo magistrado executivo é necessário reunir a circunstância da reelegibilidade. A primeira é necessária para

⁶⁶ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 425.

⁶⁷ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc. cit.

⁶⁸ Montesquieu, Charles de Secondat, Barão de, *O Espírito das Leis*, São Paulo: Martins Fontes, 2005. Tradução de Renato Janine Ribeiro. Quanto à percepção de divisão de poderes, lê-se: *Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil. Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar ou ao outro simplesmente poder executivo do Estado.* Montesquieu, Charles de Secondat, Barão de, cit., p. 167-168.

⁶⁹ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 426.

⁷⁰ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 429.

*dar ao presidente vontade de bem obrar e ao povo tempo bastante de observar a tendência de suas medidas e de julgar pela experiência do merecimento do seu sistema: a segunda na é menos essencial para dar ao povo, quando aprovar o procedimento do presidente, os meios de se aproveitar mais tempo dos seus talentos e virtudes e de conservar ao governo as vantagens de um bom sistema de administração*⁷¹.

Entendiam que o cargo de presidente seria desempenhado com melhor zelo se o mandatário tivesse esperanças de que poderia, merecendo, buscar a reeleição. Fundavam a proposta *no princípio geral de que a esperança de recompensas é o mais seguro meio de influir sobre as ações dos homens e de que o melhor modo de segurar a sua fidelidade é travar bem os seus interesses com a sua obrigação*⁷².

Insistiam, assim, que *a ideia de recusar ao povo o direito de conservar nos seus empregos os homens que lhe parecem dignos de sua aprovação e confiança é um excesso de prudência, cujas vantagens são duvidosas e os inconvenientes certíssimos*⁷³.

Havia particular cautela com a fixação do salário do presidente, por parte do Congresso. É que, no entender dos federalistas, a independência entre os poderes seria ilusória se ao Legislativo se deixasse ampla margem de arbitrariedade para, a qualquer tempo, definir ou alterar os ganhos do presidente⁷⁴.

Defendiam a Constituição proposta, que dispunha que, na medida em que o presidente entrasse em exercício o corpo legislativo fixasse os salários devidos, valores que não seriam alterados enquanto a mesma suprema autoridade da Nação se mantivesse no cargo⁷⁵.

No mesmo artigo (número 73) discutiam o poder de veto que iria se conferir ao presidente. Entendiam também que tal prerrogativa - - além de seus méritos políticos - - impediria que *más leis* fossem aprovadas, tal como *um único freio que pode impor-se a Nação dos efeitos das facções, da precipitação ou de qualquer*

⁷¹ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 430.

⁷² Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc. cit.

⁷³ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc. cit.

⁷⁴ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 434.

⁷⁵ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc. cit.

*impulso contrário ao interesse público, que a maioria desse corpo [o Legislativo] é suscetível de receber*⁷⁶.

Insistia-se na importância do poder presidencial em controlar a direção das operações militares, dado que tinham que a direção e o emprego da força pública era prerrogativa essencial na condução do Poder Executivo⁷⁷.

Ao presidente a Constituição que enfaticamente se defendia concedia também o poder de clemência, cuja justificativa se reproduz, pela inteligência do argumento:

*Uma palavra sua [do presidente] vai decidir da sorte de um dos seus semelhantes; e essa reflexão lhe deve aconselhar atenção escrupulosa: por outra parte, o temor de ser acusado de fraqueza ou conivência lhe dará, em sentido oposto, a mesma circunspeção. Pelo contrário, homens reunidos ganham coragem à proporção do número: um ato de rigor excessivo já lhes não parece tão feio; e a suspeita ou vitupério que poderia resultar de uma clemência afetada imprudente causa-lhes menos temor. Daqui se vê que um homem só deve ser melhor dispensador da clemência da sociedade do que uma corporação*⁷⁸.

Ao presidente se reservava o direito de fazer tratados, com parecer e consentimento do Senado, bem entendido⁷⁹; a partir de debate que então se travava, no sentido de se saber se tal prerrogativa seria exclusiva do chefe do Executivo ou do Senado. E porque tratados seriam, na visão oitocentista, *contratos entre soberano e soberano*⁸⁰, necessária e justificável a participação do presidente nos negócios entabulados com países estrangeiros.

Defendiam também os federalistas a prerrogativa presidencial de nomeação de funcionários públicos, de todos os níveis, com oitiva do Senado, a exemplo de embaixadores, cônsules, juízes de tribunais superiores, a par de demais servidores, de uma maneira geral⁸¹.

⁷⁶ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 435.

⁷⁷ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 440.

⁷⁸ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 411.

⁷⁹ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 443.

⁸⁰ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 444.

⁸¹ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 448.

Buscavam-se instituições que propiciassem estabilidade administrativa, o que se ganhava com modelo de cooperação entre presidente e Senado, em matéria de nomeação de servidores⁸².

Quanto ao excerto relativo à defesa do presidencialismo, os federalistas concluíam que o presidente estaria sujeito à sanção e à fiscalização do Legislativo, o que seria o desejo de uma Nação ilustrada e razoável⁸³.

Essas, as linhas gerais de texto fundante do sistema de governo presidencialista. O modelo norte-americano, e os demais modelos que supervenientemente aparecerão (inclusive no Brasil) manterão os princípios básicos da Constituição norte-americana, no contexto ideológico e cultural apresentado por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay.

O presidencialismo, no seu contexto fundador, tomando-se os *Artigos Federalistas* como seu documento originário, marcava-se, assim, pelas seguintes características:

- a) voto indireto;
- b) mandato com tempo certo;
- c) possibilidade de reeleição, ainda que não se definisse o número de vezes;
- d) busca de mecanismos que garantissem a unidade do Executivo, na pessoa do presidente;
- e) possibilidade de celebração de tratados internacionais, com anuência do Senado;
- f) prerrogativa de indicação e nomeação de funcionários, também com anuência do Senado;
- g) comando das forças armadas, bem como das forças policiais estaduais, quando exigível que estas prestassem serviços à União;
- h) possibilidade de responsabilização pessoal do presidente.

⁸² Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 452.

⁸³ Cf. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 456.

Os artigos foram escritos num contexto de *repulsa dos norte-americanos pela monarquia*⁸⁴; segundo o mesmo autor, *os fundadores do Estado norte-americano tinham plena consciência de estarem criando uma nova forma de governo*⁸⁵. A caracterização do modelo presidencialista, ainda que com alterações de pormenor, guarda, na essência, as linhas gerais da fórmula adotada pelos norte-americanos da Convenção de 1787.

Nesse sentido, o presidencialismo pode ser definido a partir das seguintes características, com base em Dalmo de Abreu Dallari: a) *o Presidente da República é o Chefe do Estado e Chefe do Governo*; b) *a chefia do executivo é unipessoal*; c) *o Presidente da República é escolhido pelo povo*; d) *o Presidente da República é escolhido por um prazo determinado*; e, d) *o Presidente da República tem poder de veto*⁸⁶.

No modelo cogitado pelos founding fathers norte-americanos, o presidente também acumulava as chefias de Estado e de Governo, dirigia unipessoalmente o Executivo, seu mandato tinha prazo determinado, exercia poder de veto. Em virtude dos métodos censitários e elitistas de escolha não se contemplava a escolha pelo povo. A extensão do sufrágio às mulheres⁸⁷, por exemplo, bem como o direito de voto aos ex-escravos⁸⁸ são fatos bem posteriores aos artigos federalistas e à Constituição norte-americana.

Quanto a esse fato, limitação do direito de voto, no contexto da aprovação da Constituição norte-americana, explica-se, como segue:

A Constituição norte-americana, atendendo às peculiaridades da época de sua elaboração, atribuiu a um colégio eleitoral a competência para eleger o Presidente da República em nome do povo. Cada Estado adquiriu o direito a tantos votos eleitorais quanto forem os seus representantes na Câmara e no Senado. Designados, de início, pelos legisladores dos Estados, esses eleitores votariam nos respectivos Estados, remetendo-se os votos para a capital federal. Esse processo revela bem a reduzida importância que se deu à chefia do

⁸⁴ Cf. Dallari, Dalmo de Abreu, cit., p. 240.

⁸⁵ Cf. Dallari, Dalmo de Abreu, cit., p. 241.

⁸⁶ Cf. Dallari, Dalmo de Abreu, cit., pp. 242 e ss.

⁸⁷ Trata-se da Emenda XIX à Constituição dos Estados Unidos, proposta em 4 de junho de 1919 e ratificada em 18 de agosto de 1920.

⁸⁸ Trata-se da Emenda XV à Constituição dos Estados Unidos, proposta em 26 de fevereiro de 1869 e ratificada em 3 de fevereiro de 1870.

*executivo, pois os colégios eleitorais dos Estados, sem manterem qualquer contato entre si e sem um conhecimento direto dos líderes federais, dificilmente poderiam fazer uma escolha que correspondesse, efetivamente, à vontade do povo*⁸⁹.

A fixação de termo certo para os mandatos, bem como o expressivo número de poderes e prerrogativas em favor do presidente dão motivo a que se argumente poderosamente contra o presidencialismo, no qual se teria uma *ditadura a prazo fixo*⁹⁰. São recorrentes as críticas lançadas contra esse sistema de governo. Há fortíssima pregação em favor do parlamentarismo, como alternativa ao presidencialismo, ao que se imputam vários problemas nacionais.

A ampliação dos poderes presidenciais, em geral, provoca certa apreensão com um imaginário *perigo das ditaduras constitucionais*⁹¹. De qualquer modo, a intensificação das discussões em torno do presidencialismo tem suscitado conjunto de reformas que tende a alterar significativamente o seu conteúdo, como se lê, mais uma vez, em Dalmo de Abreu Dallari:

*Os argumentos contrários e favoráveis ao presidencialismo têm sido levados em conta na organização e na readaptação dos sistemas presidenciais. O que se vê claramente, no entanto, é que têm sido introduzidas tais e tantas modificações que há inúmeros sistemas que preservam muito pouco das características fundamentais do presidencialismo, sem terem adotado também uma organização parlamentarista. O exame das tendências dos Estados revelará que, não obstante haver maior aproximação entre o presidencialismo e as novas formas de governo, do que entre estas e o parlamentarismo, não se pode sustentar que os Estados sejam orientados no sentido da predominância do regime presidencial de governo*⁹².

Nascido empiricamente, e pensado como *uma solução prática para os problemas que assoberbavam as treze jovens nações que ainda lutavam pela consolidação da sua emancipação política*⁹³ o presidencialismo tem-se ajustado a situações que se alteram no tempo. Exemplifica-se, inclusive, com o modelo

⁸⁹ Dallari, Dalmo de Abreu, cit., p. 243.

⁹⁰ Cf. Dallari, Dalmo de Abreu, cit., p. 245.

⁹¹ Cf. Bonavides, Paulo, *Ciência Política*, São Paulo: Malheiros, 2010, p. 325.

⁹² Dallari, Dalmo de Abreu, cit., p. 246.

⁹³ Maluf, Sahid, *Teoria Geral do Estado*, São Paulo: Saraiva, 2010, p. 261.

presidencialista norte-americano, substancialmente reformado por algumas emendas constitucionais, inclusive com limitação de exercício para dois mandatos⁹⁴.

O presidencialismo, no entanto, é o *sistema que perfilhou de forma clássica o princípio de separação dos poderes*⁹⁵; é juridicamente caracterizado *por ser um regime de separação de poderes*⁹⁶. Possibilita contexto institucional no qual pode se realizar, na essência a percepção clássica de divisão de poderes, tal como enunciada por Montesquieu.

E porque o Presidente deriva seu poder da própria Nação (uma vez de que escolhido nas urnas), e não de um Congresso, por via indireta⁹⁷, é que seu vínculo direto com o eleitor o faz abstratamente por tudo o que se passa no país.

Não há, por parte do Presidente, responsabilidade política para com o Congresso⁹⁸, ao contrário do que ocorre com o parlamentarismo, onde, entre outros, *o Chefe de Governo é politicamente responsável, o que quer dizer que ele deve prestar contas de sua orientação política, ou ao povo diretamente ou a um órgão de representação popular*⁹⁹. O Presidente eleito é geralmente *primeira figura nacional em prestígio*¹⁰⁰.

Por outro lado, ainda que o presidencialismo potencialize riscos em *países onde não existe sólida tradição democrática*¹⁰¹, parece ser antídoto eficiente para *multiplicidade partidária excessiva*¹⁰². Na opinião de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

(...) sendo a eleição presidencial necessariamente majoritária, impõe ela uma polarização das forças políticas. Não podendo ser o Presidente destituído por motivos políticos, o governo não depende em sua estabilidade da confiança parlamentar. Ademais, a liderança nacional do Presidente lhe permite usar a pressão popular contra a má vontade do Parlamento, que dificilmente pode resistir a seus reclamos. Sem dúvida, não faltam exemplos de paralisia governamental causada pela

⁹⁴ Refiro-me à Emenda XXII, proposta em 24 de março de 1947 e ratificada em 27 de fevereiro de 1951.

⁹⁵ Bonavides, Paulo, cit., p. 318.

⁹⁶ Cf. Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, cit., p. 143.

⁹⁷ Cf. Bonavides, Paulo, cit., p. 319.

⁹⁸ Cf. Bonavides, Paulo, cit., loc. cit.

⁹⁹ Dallari, Dalmo de Abreu, cit., p. 230.

¹⁰⁰ Cf. Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, cit., p. 144.

¹⁰¹ Cf. Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, cit., p. 145.

¹⁰² Cf. Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, cit., loc. cit.

*hostilidade entre o Presidente e o Congresso, mas têm eles sido raros e passageiros*¹⁰³.

A extensão dos poderes do Presidente identifica o modelo como o *regime de um homem só*¹⁰⁴. O vínculo do sistema com a pessoa do Presidente confere ao modelo característica muito peculiar:

*O traço fundamental do sistema presidencial é que o Poder Executivo é exercido de maneira autônoma pelo presidente da República, que é um órgão do Estado, um órgão representativo como o Parlamento, pois, como este, é eleito pelo povo. É o presidente chefe do Estado e do Executivo, traçando a política geral e dirigindo a administração, com inteira autonomia em relação ao Legislativo. É por isso plenamente responsável pelos atos de governo e administração. Os ministros são seus auxiliares, por ele nomeados e demitidos livremente, e não têm política própria, e sim a do presidente*¹⁰⁵.

Essa última passagem, que nos lembra que os ministros não têm política própria, e sim que expressam a política do presidente, é seminal no argumento que a tese levanta, no sentido de que deve haver unicidade entre os vários agentes governamentais. Não há sentido, assim, que se tenha conflito entre diversos ministérios, porquanto a vontade de cada um deles deve expressar a vontade do Presidente, que não pode, por incompatibilidade lógica, ser fracionada em várias vontades distintas e antinômicas.

Em relação ao Presidente, Ministros de Estado são assessores ou meros auxiliares, *tanto assim que são nomeados e demissíveis ad nutum*¹⁰⁶. Por isso, não se pode invocar divergência intensa de opiniões, dado que a convergência de ideias, projetos, comportamento e ações seja indicativa da manutenção do Ministro, pelo Presidente. Não é o que se viu no Brasil, no entanto, como vai se argumentar mais à frente.

Não há mecanismos para que se tenha unidade de ação, em relação ao Parlamento, circunstância comum e recorrente¹⁰⁷. No entanto, a unidade interna de ação, que se desdobraria no contexto do próprio Executivo, seria, quando realizada,

¹⁰³ Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, cit., loc. cit.

¹⁰⁴ Bonavides, Paulo, cit., p. 320.

¹⁰⁵ Azambuja, Darcy, *Introdução à Ciência Política*, São Paulo: Editora Globo, 2008, p. 307.

¹⁰⁶ Cf. Filomeno, José Geraldo Brito, *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*, Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Forense Universitária, 2009, p. 190.

¹⁰⁷ Cf. Dias, Reinaldo, *Ciência Política*, São Paulo: Atlas, 2010, p. 149.

forte indicativo de presidencialismo bem articulado, ou autoritário, como eventualmente argumentariam os críticos de uma necessária convergência de ideias e de ação com base em determinações presidenciais.

Críticos do presidencialismo insistem em suposto *declínio da legitimidade no sistema presidencial*¹⁰⁸. À luz dessa crítica, o presidencialismo poderia redundar em *perda de substância democrática*¹⁰⁹, e de tal modo:

*A desatualização do presidencialismo decorre, por sua vez, da rigidez que tolhe a fácil comunicação dos poderes e dificulta no exercício político do regime o relacionamento do Executivo com o Legislativo. Os dois ramos mais importantes do poder estatal tendem a isolar-se e a hostilizar-se, conforme nos dão testemunho as grandes crises do passado. Um reflexo institucional negativo então se produz patenteando a inconveniência daquela separação, ou seja, a incomunicabilidade típica do sistema presidencial, cuja resultante é sem dúvida um Legislativo vassalo, interiormente fechado, desprovido de prerrogativas básicas, a funcionar como assembleia de fachada e não como órgão de soberania*¹¹⁰.

O embate entre parlamentarismo e presidencialismo é recorrente no contexto de nossa história política. Rui Barbosa, Silvio Romero, Assis Brasil, Raul Pilla, Afonso Arinos, entre outros, discutiram, favorável ou desfavoravelmente ao presidencialismo¹¹¹. O interregno parlamentarista no início da década de 1960¹¹², bem como o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias à Constituição de 1988 fomentaram o debate:

(...) o primeiro semestre de 1993 foi marcado pela consulta à sociedade, em forma de plebiscito, acerca da forma e do sistema de governo a ser adotado no Brasil, conforme o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988. As opções quanto à forma (República ou Monarquia constitucional) e ao sistema de governo (Parlamentarismo ou Presidencialismo) suscitarium debates e controvérsias. Estes foram marcados pelas estratégias partidárias em relação ao momento político e pela disputa de poder; pelas argumentações doutrinárias a respeito de uma suposta

¹⁰⁸ Cf. Bonavides, Paulo, *Teoria do Estado*, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 280.

¹⁰⁹ Cf. Bonavides, Paulo, cit., loc. cit.

¹¹⁰ Bonavides, Paulo, cit., loc. cit.

¹¹¹ Conferir, entre outros, D'Ávila Filho, Paulo, *Sistemas de Governo: Parlamentarismo e Presidencialismo*, in Ferreira, Lier Pires e outros, *Curso de Teoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, pp. 269 e ss.

¹¹² Emenda Constitucional 4, de 2 de setembro de 1961, revogada pela Emenda Constitucional 6, de 23 de janeiro de 1963.

superioridade intrínseca a uma ou outra forma ou sistema de governo; pela discussão da adequação dos artifícios políticos à realidade brasileira, pelas inúmeras comparações e adoções de exemplos bem-sucedidos em outros países etc. A polêmica tomou um vulto nunca dantes observado, já que deixou de constar apenas nos bancos acadêmicos e na esfera parlamentar para ganhar as ruas. A derrota parlamentarista de 1993, ao contrário de encerrar a polêmica, alimentou um conjunto de questões referentes aos limites e a extensão, tanto quanto à relação dos poderes executivo e legislativo, retomadas na revisão constitucional do mesmo ano¹¹³.

Ainda que paradoxal, a argumentação em favor do presidencialismo se dá com fundamento na luta contra o perigo do governante absoluto, como se colhe em excerto de palestra do Deputado Prisco Viana, proferida pelo Instituto Roberto Simonsen da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo-FIESP, em 30 de agosto de 1991:

Por que surgiu no mundo o regime que adotamos, o Presidencialismo? Justamente para afastar da Nação o perigo do governante absoluto, com todas as nefastas consequências que têm provocado revoluções profundas, como a da sociedade norte-americana, em 1776, da francesa, em 1789, da russa, em 1917, da chinesa, em 1948, ou da iraniana, em 1978¹¹⁴.

O presidencialismo, assim, radica conceitualmente nos *Artigos Federalistas*. Deve-se considerar, no entanto, que os *Artigos Federalistas* são documento de época, redigidos com o objetivo de convencer a opinião pública norte-americana em favor da Constituição que então se discutia. Mudanças posteriores da Constituição, formais e informais, alteraram substancialmente o presidencialismo como concebido originariamente, especialmente no que se refere à possibilidade de reeleição.

Os conceitos centrais do sistema de governo presidencialista foram fixados nos *Artigos Federalistas*. Há alguma semelhança com a figura do monarca, pelo menos na visão dos primeiros críticos da fórmula que os norte-americanos engendraram. Assim, enquanto a versão mais contemporânea dos sistemas monárquicos possa qualificar uma *democracia coroada*, pode-se, por outro lado,

¹¹³ D'Ávila Filho, Paulo, *Sistemas de Governo: Parlamentarismo e Presidencialismo*, cit., p. 270.

¹¹⁴ Viana, Prisco, *Por que o Presidencialismo*, Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1998, p. 7.

encontrar-se na figura do Presidente da República resquícios de majestade imperial¹¹⁵.

Algum vestígio conceitual da República Romana (e do heroísmo de alguns personagens de Plutarco) engendraria ideário romântico que representa o presidente desejável como exemplar cidadão habilidoso e virtuoso, refratário a qualquer forma de corrupção ou de conduta não convergente a interesses cívicos.

Quando da discussão estimulada pelos *Artigos Federalistas* inevitáveis eram as comparações da figura do presidente com a temida imagem do rei. Os críticos do presidencialismo incipiente insistiam que o modelo materializava o poder monárquico com prazo pré-definido e limitado. A crítica posterior vinculou o presidencialismo ao autoritarismo. Entre nós, a discussão que se fez em torno da medida provisória foi refém dessa alegação.

A acumulação de funções de chefia de Governo e de Estado é o traço orgânico definidor do presidencialismo; a representatividade (interna e externa) e o poder imediato da condução das ações públicas (também internas e externas) substancializam ampla margem de poder. Impossível, nesse contexto, a trivialização da função e a hipervalorização do poder presidencial.

O presidencialismo dá alguma dimensão de hipertrofia do Executivo. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que enfrenta o dogma de Montesquieu, representa intensa reação à percepção originária de independência e harmonia. As relações do Presidente com os demais poderes são historicamente conflituosas.

Ilustra-se a afirmação com anedota de autoria incerta e que nos lembra suposta reação do Presidente Floriano Peixoto para com habeas corpus impetrado por Rui Barbosa no Supremo Tribunal Federal em favor de professores da Escola Militar, que faziam oposição ao Marechal de Ferro.

Este último, conta-nos essa anedota, ao saber do habeas corpus de Rui Barbosa, teria mandado avisar aos Ministros do Supremo que se esses concedessem

¹¹⁵ Conferir, nesse sentido, Hambloch, Ernest, *Sua Majestade o Presidente do Brasil- Um Estudo do Brasil Constitucional (1889-1934)*, Brasília: Senado Federal, 2000. Tradução de Lêda Boechat Rodrigues.

a ordem para os pacientes, não se saberia quem concederia habeas corpus para os próprios Ministros no dia seguinte...

O presidencialismo supõe duração razoável de mandato presidencial. No modelo brasileiro, como se verá, oscila entre quatro e cinco anos, nada obstante o longo interregno de Getúlio Vargas, que levou quinze anos, embora sob circunstâncias que fugiam do controle de um ideário democrático.

O debate em torno do voto direto (ou indireto) é também recorrente na problematização do presidencialismo. A experiência republicana brasileira, como se verá, fornece amplo material para reflexão. Oscilações no modelo norte-americano também ilustram a questão.

De igual modo, a possibilidade (ou não) de reeleição é problema que também suscita discussão. Aceita a reeleição, indaga-se, em seguida, por quantas vezes. A inexistência de limites possibilita a perpetuação no poder.

Deve-se levar em conta que o titular do cargo conta com a máquina pública para reelegê-lo. Por outro lado, a limitação da possibilidade de reeleição congela um projeto político e faz do imediatismo a regra. Além do que, a sucessão se perpetua por ordem indireta. O titular do cargo faz o sucessor. No Brasil, em 1930, por exemplo, Washington Luís garantiu a vitória de Júlio Prestes. O político paulista - - Prestes - - só não tomou posse porque a Revolução daquele ano derrubou o presidente que lhe daria posse, Washington Luís, fluminense de Macaé, mas que fez a carreira política em São Paulo, Estado do qual foi presidente, denominação dos governadores de Estado até 1930.

O poder de condução da política internacional, mediante, entre outros, a celebração de tratados, é outro tema de discussão permanente no presidencialismo. Mais. Discute-se também o alcance da autoridade presidencial na efetiva articulação de políticas internacionais.

Outra vez, a recente história do Brasil fornece insumo fático para essa discussão. Pode se referir à negativa de extradição para a Itália, por parte do governo brasileiro, do italiano Césare Battisti. Pode se referir também a recente medida de suspensão do Paraguai dos órgãos do MERCOSUL.

O comando presidencial das Forças Armadas também parece ser a regra no contexto internacional do presidencialismo. O comando civil de áreas militares ensejou debate, inclusive entre nós, que opõe noções clássicas de hierarquia a digressões históricas em torno da missão dos militares no imaginário da segurança nacional.

A responsabilização do presidente, inclusive política, também fomenta intenso debate. A história política norte-americana ilustra a assertiva. Faz-se referência ao Presidente Richard Nixon e o caso Watergate¹¹⁶ e ao Presidente William Jefferson Clinton e os casos Paula Jones e Monica Lewinsky¹¹⁷.

Decorre da tese da responsabilização o problema do *impeachment*, que se pode ilustrar com o caso Fernando Armino Lugo Mendez, recentemente ocorrido, e que teria justificado a sumária suspensão do Paraguai do MERCOSUL, por parte dos demais parceiros do grupo, ainda que não seja este o problema central aqui enfrentado.

A chefia unipessoal do Executivo é também instância conceitual que provoca inquietação. Faz-se referência à natureza carismática de algumas lideranças, categoria weberiana¹¹⁸, o que permite que se estude sistematicamente figuras como Getúlio Vargas, João Goulart, Jânio Quadros, Juscelino Kubitschek, Juan Domingo Perón, entre outros.

O poder de veto do presidente assinala ponto essencial na relação do Executivo com o Legislativo. O veto pode ser apostado a lei encaminhada para sanção presidencial por inconstitucionalidade ou por interesse público. Como esse último critério pode ser volátil, plástico e incerto, o sistema prevê mecanismo contra fático de resistência, em favor do presidente.

O dogma ministerial, isto é, a compreensão de que o Ministro é assessor do Presidente permite que se defenda um alinhamento entre posições presidenciais e

¹¹⁶ Cf. Fortas, Abe, *A Biography*, Kalman, Laura, New Haven and London: Yale University Press, 1990, pp. 395-397.

¹¹⁷ Cf. Posner, Richard A., *An Affair of State- The Investigation, Impeachment and Trial of President Clinton*, Cambridge: Harvard University Press, 1999.

¹¹⁸ Cf. Weber, Max, *Economia e Sociedade*, vol. 2, Brasília: Editora da UnB, 1999, pp. 323 e ss. Tradução de Regis Barbosa e de Karen Elsabe Barbosa.

ministeriais. Entre nós, o caso Silvío Frota, ocorrido na gestão de Ernesto Geisel talvez seja o mais emblemático de todos¹¹⁹.

Pelo que se observa, os debates em torno do presidencialismo são concentrados nesses pontos chave: extensão de poderes, atuação na política internacional, poder de editar normas, alcance das medidas provisórias, reeleição, responsabilização, *impeachment*, poder de veto, entre outros. Há também o problema do presidencialismo de coalizão, no que concerne à tese do *voto disciplinado da Câmara dos Deputados*¹²⁰ de que se tratará mais adiante, ainda que superficialmente.

A unidade de ação é o núcleo da concepção de um presidencialismo prospectivo. Tomando-se essa percepção de unidade como cláusula essencial ao bom andamento do sistema de governo presidencialista, os federalistas insistiam no fato de que não se poderia ameaçar a referida ideia de unidade:

*A unidade pode ser alterada ou destruída por duas causas diferentes: ou dividindo a autoridade entre dois ou mais magistrados iguais entre si, ou parecendo depositá-la nas mãos de um só homem, mas sujeitando-o à fiscalização de algumas pessoas e prescrevendo-lhes cooperadores debaixo do nome de conselheiros*¹²¹.

Os federalistas rejeitavam a pluralidade no poder, pelo que, adaptando-se essa ideia para nosso contexto contemporâneo, pode-se fixar a necessidade de que o Poder Executivo pautasse sua atuação em uma só vontade, fazendo-o com apresentação de sequência de argumentos históricos:

(...) todos os fatos nos ensinam a não adotar pluralidade no poder encarregado das leis. Os aqueus não tardaram a abolir um dos dois pretores que tinham estabelecido. A história romana mostra, a cada momento, as desgraças causadas pela divisão dos cônsules e dos tribunos militares que lhes sucederam, e em nenhuma ocasião se nota vantagem alguma que possa atribuir-se à pluralidade dos magistrados executivos. É mesmo de espantar não ver mais funestas consequências de divisões semelhantes: o que, contudo, a respeito de Roma, se pode explicar da maneira seguinte: as

¹¹⁹ Cf. Gaspari, Elio, *A Ditadura Envergonhada*, São Paulo: Companhia das Letras, 2002. Frota, Sylvio, *Ideais Traídos*, São Paulo: Jorge Zahar, 2006.

¹²⁰ Cf. Cintra, Antônio Octávio, *O Sistema de Governo no Brasil*, in Avelar, Lúcia e Cintra, Antônio Octávio, *Sistema Político Brasileiro: uma Introdução*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung e São Paulo: Fundação Unesp Editora, 2004, pp. 61 e ss.

¹²¹ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., loc. cit.

*circunstâncias singulares em que a república se achava sempre colocada – a necessidade de prove à sua segurança, tinham estabelecido a prática de repartir a autoridade entre os cônsules*¹²².

A convergência de ação, situada na unidade da opinião é, insista-se, ponto nuclear na propaganda federalista, como fica muito claro também na passagem que segue:

*Numa empresa em que concorrem muitas pessoas, todas da mesma dignidade e com autoridade igual, sempre há de haver perigo de diferença de opiniões. Nunca as consequências da animosidade pessoal são tanto para temer, como quando se trata d empregos públicos, em que a honra ou a confiança pública podem ser objetos de emulação. De todas ou de cada uma dessas causas devem seguir-se dissensões cheias de acrimônia; e todas as vezes que isso se verifica, enfraquece-se a autoridade, perde-se lhe respeito e embaraçam-se lhe os movimentos. No governo em que esse mal existir, a magistratura, encarregada da suprema autoridade administrativa, verá as suas medidas mais importantes frustradas ou impedidas, nas circunstâncias mais críticas do estado; e para cúmulo de desgraça, a sociedade se dividirá em facções irreconciliáveis, a cuja testa se acharão os próprios magistrados*¹²³.

O excerto acima reproduzido nos indica preocupação com os resultados negativos das animosidades pessoais para com a condução das coisas do governo. Temia-se o enfraquecimento da autoridade, que teria como causa a competição e o dissenso entre aqueles que trabalhavam no governo, circunstância que é recorrente no Brasil contemporâneo. É o problema da tese.

Os federalistas percebiam que aqueles cujos projetos fossem derrotados na discussão pública iriam se opor à realização das ideias próprias que foram rejeitadas; e por isso:

*Não é raro que se rejeite um projeto só por não se ter tido parte nele ou porque foi obra de pessoas que não se estimam; e quando, uma vez a desaprovação se chega a enunciar, transforma-se a oposição em necessidade do amor próprio e a honra parece interessada no transtorno de uma operação que ofende nosso amor-próprio e contraria nossos sentimentos*¹²⁴.

¹²² Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, **O Federalista**, cit., pp. 419-420.

¹²³ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, **O Federalista**, cit., p. 420.

¹²⁴ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, **O Federalista**, cit., pp. 420-421.

As decisões do Executivo, segundo os federalistas, deveriam ser rápidas, o que justificaria a unicidade no comando e a convergência entre os comandados diretos. A discussão longa, a maturação de ideias, a consulta e o amplo debate seriam características e função do Legislativo, como confirma o excerto que segue:

A prontidão das decisões do Poder Legislativo é antes um mal do que um bem. Se o choque de opiniões e dos interesses serve às vezes de embaraço a planos muito salutares, pode também dar lugar a mais refletida deliberação e a repressão dos excessos da maioria; mas, tomada que seja a resolução, toda a oposição cessa: a resolução é a lei e qualquer resistência ulterior é ato punível. No Poder Executivo não é a dissensão contrabalançada pelas mesmas vantagens. O perigo é puro e sem mistura, e não há ponto em que cesse a sua ação: a execução de uma medida é debilitada e impedida desde o princípio até o fim; a discussão faz sempre mal e nenhum bem ao vigor e prontidão das operações. Em tempo de guerra, em que a energia do Poder Executivo é o único baluarte da segurança interna, há tudo que temer e nada que esperar da sua pluralidade¹²⁵.

A unidade de comando, ainda segundo os federalistas, facilitaria a apuração de responsabilidades e o melhor controle do governo, no sentido de que (...) de todas as objeções que podem fazer-se ao sistema de pluralidade no Poder Executivo, tanto na primeira como na segunda hipótese, é a sua tendência a encobrir culpas e a destruir responsabilidade¹²⁶. Os federalistas sustentavam com veemência a necessidade de que o Executivo fosse organizado com base na unidade de decisão e de ação:

Fica, portanto, evidentemente demonstrado que a pluralidade dos magistrados executivos tende a privar o povo dos dois maiores fiadores que pode ter da fidelidade dos empregados no exercício das suas funções: o primeiro é a opinião pública, que, não podendo fixar-se com certeza por causa da grande do número, perde a sua eficácia toda; e o segundo a possibilidade de descobrir os autores das medidas perniciosas, ou para puni-los, ou para privá-los da autoridade de que tão mau uso fizeram¹²⁷.

Na conclusão da sessão dos *Artigos Federalistas* na qual defendiam a unidade do Executivo, os autores fizeram alusão a um cidadão de Nova Iorque que teria

¹²⁵ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 421.

¹²⁶ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 422.

¹²⁷ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., pp. 422-423.

revelado entusiasmo com o modelo defendido, que se assemelhava ao de seu Estado de origem:

Lembro-me (e com isso acabo) que longo tempo antes de se tratar de Constituição, raras vezes me acontecia encontrar um homem sensato, de qualquer província que fosse, que, pela sua própria experiência, não considerasse a unidade do Poder Executivo desse Estado de Nova Iorque como uma das mais brilhantes feições de nossa Constituição¹²⁸.

Pode se argumentar, em desfavor do uso das teses dos federalistas como marco teórico no presente trabalho, que o contexto, tempo e local que foram escritos os textos acima reproduzidos não são os mesmos que vivemos presentemente, especialmente no Brasil.

O debate nos remete a problema clássico no direito constitucional norte-americano. É o ponto que divide os não interpretacionistas dos interpretacionistas¹²⁹. Aqueles procuram interpretar a Constituição norte-americana de acordo com a intenção original do texto de 1787; estes últimos buscam uma interpretação que socorra a problemas contemporâneos. O interpretacionismo permite fortíssimo ativismo que decorre de uma aplicação contemporânea do texto constitucional; o não-interpretacionismo sugere que não se amplie o conteúdo original do texto constitucional norte-americano, é a chamada doutrina do *self-restraint*¹³⁰.

¹²⁸ Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, cit., p. 424.

¹²⁹ Conferir, Ely, John Hart, *Democracy and Distrust-A Theory of Judicial Review*, Cambridge: Harvard University Press, 2002.

¹³⁰ Aspectos desse debate podem ser vistos, entre outros, em Wellington, Harry H., *Interpreting the Constitution- The Supreme Court and the Processo of Adjudication*, New Haven: Yale University Press, 1991, Gerber, Scott Douglas, *First Principles- The Jurisprudence of Clarence Thomas*, New York: New York University Press, 1998. Smith, Rogers M., *Liberalism and American Constitutional Law*, Cambridge: Harvard University Press, 1990.

O PRESIDENCIALISMO NORTE-AMERICANO

O objetivo da presente seção é tentar mapear a construção da autoridade presidencial na experiência política norte-americana, especialmente no sentido de sua unidade. O caso *Marbury v. Madison*, recorrentemente citado como a pedra de toque da independência do Judiciário pode, no contexto das presentes reflexões, indicar, pelo contrário, a afirmação do Executivo. Como se verá, o Juiz Marshall não enfrentou objetivamente a autoridade do Presidente Thomas Jefferson.

Essa seção também pretende resgatar a apologia que o pensamento presidencialista norte-americano tem para com a tipologia das virtudes políticas da República Romana. Tem-se a impressão de que os *founding fathers* norte-americanos eram leitores vorazes de Plutarco. A seção também pretende rápida avaliação do papel do Presidente norte-americano em situações de exceção. Trata também do modelo norte-americano de eleição presidencial.

Aponta para alguma discussão em torno das imunidades presidenciais. Toca rapidamente na questão das *executive orders*, as *ordens presidenciais*, que o Presidente baixa para o próprio Executivo. É esse mecanismo, que não se assemelha às nossas medidas provisórias, na essência, uma das fórmulas das quais se vale o Presidente norte-americano para alcançar parâmetros de unidade governamental.

Faz referência ao papel de Franklyn Delano Roosevelt na condução do *New Deal*, programa de reconstrução nacional que exigiu uma ampliação substantiva dos poderes presidenciais, que a Suprema Corte norte-americana rejeitou, num primeiro momento. Ao que consta, a unidade da ação governamental é objetivo comum nos sistemas de governo presidencialistas.

O presidencialismo norte-americano surgiu no contexto de ambiguidade vivida pelos *founding fathers* a partir da declaração de Independência, em 1776. Por um lado, os revolucionários temiam a amplitude do poder do monarca inglês, suficiente para mitigar direitos e liberdades de cidadãos livres; por outro, havia

angústia muita grande para com a fraqueza e inoperância do governo então organizado¹³¹.

Forte pressão para resultados políticos imediatos - - que, entre outros, justificou aliança com a França¹³² - - orientava para a concepção de sistema de governo que canalizasse as energias do país. Precisava-se de um governo eficiente: a criação da República foi o último grande drama da Revolução de 1776¹³³.

E porque de alguma maneira necessitava-se de fortalecer o Executivo, por razões de ordem prática, é que se pensou num presidencialismo forte, com base no axioma do inglês John Locke, para quem (...) *o bem da sociedade exige que diversas questões sejam deixadas à discricção daquele que detenha o poder executivo*¹³⁴. Tem-se a impressão de que do Presidente se espera um líder criativo e ousado, que necessita de força para levar adiante as promessas de campanha¹³⁵.

Um antigo dito norte-americano, atribuído a um Secretário de Estado, dá-nos conta de que os americanos temiam eleger um rei por quatro anos, para quem se dariam poderes absolutos, com alguns limites, e que ao fim o próprio presidente interpretaria tais limites como quisesse¹³⁶. Ainda que anedótica, a passagem ilustra o conjunto de prerrogativas que o presidente norte-americano poderia deter.

No ambiente da independência, Thomas Jefferson era um dos que apostava na iniciativa norte-americana para resolução dos próprios problemas¹³⁷. A capacidade de ação dos norte-americanos decorreria também do fato de que a

¹³¹ Cf. Heineman, Robert A., Peterson, Steven A. e Rasmussen, Thomas H., **American Government**, New York: McGraw-Hill, Inc., 1989, p. 184.

¹³² Cf. Franklyn, Benjamin, **The Autobiography and Other Writings**, New York: Signet Classics, 1961, p. 270.

¹³³ Cf. Countryman, Edward, **The American Revolution**, London: Penguin Books, 1987, p. 175.

¹³⁴ Cf. Locke, John, **Dois Tratados Sobre o Governo**, São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 529. Tradução de Julio Fischer.

¹³⁵ Cf. Blum, John Morton, **The Progressive Presidents**, New York & London: W. W. Norton Company, 1982.

¹³⁶ Tradução livre minha. No original: *We elect a king for four years, and give him absolute Power within certain limits, which after all he can interpret for himself*. Corwin, Edward S., **The President- Office and Powers- 1787-1957- History and Analysis of Practice and Opinion**. New York: New York Press, 1968.

¹³⁷ Cf. Beloff, Max, **Thomas Jefferson and American Democracy**, New York: MacMillan, 1962.

ocupação do país se fez a expensas de sacrifícios pessoais, e não de investimento e organização do governo britânico¹³⁸.

Figura contraditória e paradoxal¹³⁹, ao mesmo tempo reverente e irreverente para com o passado, obcecado com uma doutrina de soberania popular que julgava superior¹⁴⁰, Jefferson notabilizou-se também como reformador¹⁴¹.

No que se refere à concepção de poderes outorgados ao presidente norte-americano, Jefferson era partidário de fórmula minimalista e menos centralizadora, no que era criticado por Alexander Hamilton, o grande advogado da fixação de amplos poderes para o chefe do Executivo¹⁴². Triunfaram as ideias desse último.

Por outro lado, ainda que se argumente que o caso *Marbury v. Madison*, ocorrido durante a presidência de Thomas Jefferson, tenha fortalecido o Poder Judiciário, na medida em que o Juiz Marshall então fixou a possibilidade de que a este poder competia determinar a constitucionalidade de leis¹⁴³, pode-se também observar que Jefferson saiu favorecido na disputa.

O caso *Marbury v. Madison*, segundo senso comum, marcaria a mais importante contribuição do direito norte-americano à teoria do direito constitucional.

¹³⁸ Cf. Jefferson, Thomas, A Summary View of the Rights of British America, 1774, in The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson, New York: Modern Library, 1944, p. 294.

¹³⁹ Cf. Mapp Jr., Alf J., Thomas Jefferson, America's Paradoxical Patriot, New York: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 1987.

¹⁴⁰ Cf. Ellis, Joseph J., American Sphinx, The Character of Thomas Jefferson, New York: Vintage Books, 1998, p. 265.

¹⁴¹ Cunningham Jr., Noble E., In Pursuit of Reason- The Life of Thomas Jefferson, New York: Ballantine Group, 1987, especialmente, pp. 52 e ss.

¹⁴² Cf. Coyle, David Cushman, The United States Political System, New York and Toronto: A Mentor Book, 1967, p. 50.

¹⁴³ Sobre o que, e com base nessa premissa de que o Judiciário saiu-se vencedor da peleja há farta bibliografia: Nelson, William, Marbury v. Madison- The Origins and Legacy of Judicial Review, Lawrence: University Press of Kansas, 2000. Hobson, Charles E., John Marshall- The Great Chief Justice, Lawrence: University Press of Kansas, 1996. Simon, James F., What Kind of Nation- Thomas Jefferson, John Marshall and the Epic Struggle to Create a United States, New York: Simon and Schuster, 2002. Smith, John Edward, John Marshall- Definer of a Nation, New York: Holt Paperbacks, 1998. Clinton, Robert Lowry, Marbury v. Madison and Judicial Review, Lawrence: University Press of Kansas, 1989. Kahn, Paul W., The Reign of Law- Marbury v. Madison and the Construction of America, New Haven & London: Yale University Press, 1997. Mountjoy, Shane, Marbury v. Madison- Establishing Supreme Court Power, New York: Chelsea House, 2006. Newmeyer, R. Kent, John Marshall and the Heroic Age of the Supreme Court, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2007. De Villers, David, Marbury v. Madison- Powers of the Supreme Court, Berkeley Heights: Enslow Publishers, Inc., 1998. Goldstone, Lawrence, The Activist- John Marshall, Marbury v. Madison and the Myth of Judicial Review, New York: Walker and Company, 2008. Tushnet, Mark (Ed.), Arguing Marbury v. Madison, Stanford: Stanford University Press, 2005.

Teria fixado o princípio da supremacia do poder judiciário. Teria dado início ao “*judicial review*” ou controle pelo judiciário da constitucionalidade das leis. O mentor de tal concepção foi o Juiz Marshall, recorrentemente festejado como a iluminada mente que nos legou o controle de constitucionalidade.

A decisão, no entanto, e aqui o argumento, foi política. Marshall contornou um confronto direto com o Presidente norte-americano. Não deixou de criticá-lo, disfarçando recuo inevitável, com ato de afirmação contra o partido no poder. No contexto de um estudo sobre o presidencialismo, pode se insinuar que, naquele momento, bem entendido, o fortalecimento de fato era do Poder Executivo.

Em 1801, nos últimos dias do governo de J. Adams, Marbury foi legalmente nomeado juiz de paz no distrito de Columbia. Thomas Jefferson, então eleito presidente, ordenou que seu secretário de Estado, James Madison, não empossasse a Marbury, e a nenhum dos outros juízes nomeados por Adams.

O preterido requereu ordem contra Madison, que não se defendeu. Jefferson ameaçou a Corte com um “*impeachment*”, caso o pedido de Marbury fosse deferido. O conflito estava posto.

Marshall astutamente inverteu o exame da ordem das questões. Declarou que Madison agiu ilegalmente ao não dar posse a Marbury, cuja nomeação para o cargo de juiz fora perfeita e legítima.

Porém, e aqui o ato político, declarou que a Suprema Corte não tinha competência para reconduzi-lo ao cargo porque o pedido fora diretamente feito àquele tribunal, com base no art. 13 da lei judiciária de 1769.

Segundo Marshall, competência era matéria estritamente definida na Constituição e não poderia ter sido dilatada por uma lei judiciária. Era, assim, inconstitucional e nulo o art. 13 dessa lei, que atribuía à Corte Suprema competência originária para expedir ordens nestes casos.

Marshall censurou Jefferson, criticou Madison, deu razão a Marbury, porém recusou-se a garantir a decisão com base na inconstitucionalidade da Lei Judiciária de 1769. Inaugurou o controle de constitucionalidade de leis por parte do poder

judiciário. Por outro lado, não afrontou ao Presidente Thomas Jefferson que, naquele momento, e naquele contexto, saiu fortalecido.

A decisão, olhando-se na perspectiva atual, resulta numa emenda constitucional de fato ou, em linguagem mais contemporânea, uma mutação constitucional. Demorou cinco horas para ser lida; é só no seu fecho que se compreende o resultado¹⁴⁴.

O presidencialismo norte-americano resgatou fórmulas de imaginário passado republicano romano, aplicou-se para situações que necessitavam de enfrentamentos urgentes, rearticulou-se ao longo dos anos, persiste na tentativa de manter aparência de apoio popular. Representa, no limite, a reforma política e a imaginação institucional, que tudo faz e reforma, para tudo conservar e manter.¹⁴⁵

O presidencialismo é em linhas gerais tratado na Seção I do Artigo II da Constituição norte-americana. Nele se investe o Poder Executivo federal. O mandato do presidente é de quatro anos. É eleito com um vice-presidente, com quem toma posse.

O vice-presidente preside o Senado, onde quando necessário profere voto de desempate (*tie breaking vote*). Não há conjunto pormenorizado e amplo de competências para o vice-presidente. Por isso, uma anedota norte-americana, que consiste em se indagar: *Whatever became of Hubert?*, isto é, *Onde está Hubert?*

Trata-se de jocosa referência a Hubert Humphrey, eleito vice-presidente dos Estados Unidos em 1965, e que devido ao pequeno número de afazeres, não se sabia exatamente de seu paradeiro¹⁴⁶. A referência é prosaica, ilustrando, no entanto, o papel do vice-presidente no contexto da política presidencialista norte-americana.

Com a posse o presidente deve cumprir sua primeira obrigação constitucional. Presta juramento, proferindo as seguintes palavras, em tradução livre minha: *Eu solenemente prometo que irei honestamente exercer o cargo de*

¹⁴⁴ Goldstone, Lawrence, cit., p. 229.

¹⁴⁵ Cf., por todos, Corwin, Edward S., *El Poder Ejecutivo- Funcion y Poderes- 1787-1957*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, s.d. Tradução do inglês para o espanhol de Laura E. Pellegrino. No original, Corwin, E. S., *The President, Office and Powers, 1787-1957*. New York: New York University Press, 1957.

¹⁴⁶ Cf. Currie, David P., *The Constitution of the United States- A Primer for the People*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2000, p. 5.

*Presidente dos Estados Unidos, que irei fazer o melhor de minhas aptidões, preservarei, protegerei e defenderei a Constituição dos Estados Unidos*¹⁴⁷. É sua primeira obrigação oficial, se recusar, viola a Constituição¹⁴⁸. Em seguida, cumpre sua segunda obrigação, isto é, forma seu Gabinete¹⁴⁹.

Ainda há muita discussão em relação ao alcance das prerrogativas do presidente dos Estados Unidos, inclusive em relação a poderes emergenciais¹⁵⁰. Na Suprema Corte Americana, o caso Korematsu é exemplo emblemático de aceitação de poderes amplos, em favor do presidente dos Estados Unidos¹⁵¹.

O caso Korematsu foi julgado em 1944. Durante a Segunda Guerra Mundial, japoneses e descendentes de japoneses foram internados em campos fechados, em San Leandro, na Califórnia¹⁵², num contexto de histeria, que os norte-americanos viveram no tempo da guerra.

Fred Korematsu (que nasceu em Oakland, California, em 1919), era de ascendência japonesa, e foi um dos internados nos referidos campos. Provocou a Suprema Corte pretendendo responsabilizar o governo norte-americano pelo que sofreu durante o internamento. Invocando razões de Estado, eventualmente justificadas pelo perigo da guerra que então enfrentavam, a Suprema Corte justificou e sufragou o internamento¹⁵³. Temia-se que o judiciário se transformasse num instrumento de políticas militares¹⁵⁴.

Na origem, Korematsu fora condenado pela justiça federal de primeira instância na Califórnia, por ter desobedecido a ordens militares contra japoneses, na costa oeste norte-americana, durante a Segunda Guerra Mundial. Em 9 de maio de 1942 o governo norte-americano baixou a *Ordem de Exclusão # 32*, determinando

¹⁴⁷ Constituição dos Estados Unidos, II, I, 8. No original: I do solemnly swear that I will faithfully execute the Office of President of the United States, and will to the best of my Ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States.

¹⁴⁸ Cf. Corwin, Edward S., cit., p. 59.

¹⁴⁹ Cf. Corwin, Edward S., cit., p. 69.

¹⁵⁰ Cf. Corwin, Edward S., cit., p. 147.

¹⁵¹ Irons, Peter, **A People's History of the Supreme Court**, New York: Penguin Books, 1999, pp. 353 e ss.

¹⁵² Cf. Rehnquist, William H., **The Supreme Court**, New York: Vintage Books, 2001, p. 144.

¹⁵³ Cf. Irons, Peter, cit., loc. cit.

¹⁵⁴ Cf. Semonche, John E., **Keeping the Faith- A Cultural History of the U. S. Supreme Court**, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1998.

que todos os descendentes de japoneses deveriam se apresentar para as autoridades militares, devendo em seguida aguardar em áreas controladas por militares.

Temia-se que descendentes de japoneses praticassem atos de sabotagem e de espionagem, durante a guerra. A medida governamental pretendia atender iminente perigo público, o que exigiria limitação de liberdades individuais e mitigação de direitos civis.

Korematsu desafiou judicialmente a ordem do governo norte-americano. Colocou a seguinte questão, que chegou à Suprema Corte dos Estados Unidos: pode se justificar a limitação de direitos civis, de um grupo racial específico, em nome da segurança pública?

Também discutia previsão constitucional que outorgaria, *a todos, proteção idêntica* por parte da lei. Além do que, embora descendente de japoneses, Korematsu era cidadão norte-americano. Korematsu foi derrotado.

A Suprema Corte norte-americana definiu que medidas de restrição por parte de autoridades militares legítimas, em caso de perigo público grave e iminente, justificariam a limitação de direitos civis de um grupo racial específico.

O relator, Juiz Hugo Black¹⁵⁵, centrou-se em interesses públicos primários¹⁵⁶. Receio de invasão na costa oeste, por parte das autoridades militares, em meio à guerra, após os japoneses terem bombardeado Pearl Harbor, seria motivo suficiente para justificação das restrições, para com descendentes de japoneses, nos Estados Unidos. Tudo isso, nada obstante Korematsu ser cidadão norte-americano.

A questão foi novamente debatida, ao longo da guerra contra o terrorismo, especialmente quanto a prisão que os norte-americanos mantém em Cuba. A restrição a liberdades fundamentais, no ambiente que seguiu ao ataque terrorista às torres de Nova Iorque é assunto explorado, entre outros, por Bruce Ackerman, para

¹⁵⁵ Para uma biografia desse notável juiz da Suprema Corte norte-americana, conferir, Newman, Roger K., *Hugo Black, a Biography*, New York: Fordham University Press, 1997.

¹⁵⁶ Para uma análise da posição de Hugo Black no caso Korematsu, conferir Dunne, Gerald T., *Hugo Black and the Judicial Revolution*, New York: Touchstone Book, 1977, pp. 212-215.

quem o terrorismo é uma técnica, e assim o era também a *blitzkrieg*- guerra relâmpago dos alemães¹⁵⁷.

E como não se poderia fazer guerra contra a *blitzkrieg*, não se poderia, por igual razão, fazer-se guerra contra o terrorismo. Não se pode guerrear uma técnica. Para Ackerman, uma constituição emergencial deveria ser pensada para se fazer a guerra contra os terroristas que derrubaram as torres gêmeas, bem como poderia ser utilizada em situações semelhantes, respeitando-se, substancialmente, as liberdades civis. Para Ackerman, o sucesso dos terroristas da Al-Qaeda fora a inegável demonstração da falibilidade norte-americana¹⁵⁸.

A relação das liberdades civis com a guerra que os norte-americanos travam com esse *terrorismo* fundamentalista¹⁵⁹ é assunto recorrente nas ciências sociais norte-americanas contemporâneas, um dos pontos que divide o país¹⁶⁰, assunto que também provoca preocupação no constitucionalismo daquele país¹⁶¹.

Discussão parecida ocorrera ao fim da 2ª Guerra Mundial, ainda que o *inimigo* fosse outro. Trocava-se o *fundamentalismo muçulmano* pelo *comunismo soviético*. Durante a guerra fria, o Presidente Harry Truman combateu o comunismo obrigando que servidores públicos jurassem lealdade, monitorando-os. Foram perseguidos aqueles que se julgassem simpáticos à Rússia. Tratava-se da *Loyalty Order*, imposta pela *Executive Order 9835*¹⁶², uma *ordem executiva*, como se verá adiante; a regra manteve-se intacta, inclusive ao longo de período extremamente liberal da Suprema Corte, durante a presidência de Earl Warren¹⁶³.

¹⁵⁷ Cf. Ackerman, Bruce, *Before the Next Attack- Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*, New Haven: Yale University Press, 2006.

¹⁵⁸ Cf. Ackerman, Bruce, cit.

¹⁵⁹ Cf. Ali, Tariq, *The Clash of Fundamentalisms- Crusades, Jihads and Modernity*, London & New York: Verso, 2002.

¹⁶⁰ Cf. Berman, Morris, *Dark Ages America- The Final Phase of Empire*, New York & London: W. W. Norton & Company, 2006.

¹⁶¹ Cf. Tushnet, Mark, *A Court Divided- The Rehnquist Court and the Future of Constitutional Law*, New York: W.W. Norton & Company, 2005.

¹⁶² Cf. Corwin, Edward S., cit., p. 100.

¹⁶³ Earl Warren era do partido republicano. Fora governador da Califórnia. Ao que consta, apoiou Eisenhower para presidente, com a promessa de que seria indicado para a Suprema Corte quando se abrisse uma vaga. O juiz presidente daquele Corte faleceu e Eisenhower não teve outra opção, indicando Warren para ocupar aquele cargo. Warren defendeu intransigentemente os direitos e liberdades civis, revolucionando o direito e a cultura dos Estados Unidos da América. Conferir, entre outros, Powe Jr., Lucas A., *The Warren Court and American Politics*, Cambridge: Harvard University Press, 2001. White, G. Edward, *Earl Warren- A Public Life*, New York: Oxford

Há limites para a atuação do presidente dos Estados Unidos, por exemplo, em relação a servidores civis. No caso Humphrey, que é de 1935, a Suprema Corte impediu que o presidente demitisse dirigente de agência reguladora (*Federal Trade Commission*), nomeado por presidente anterior, simplesmente porque alegara incompatibilidade política.

Notificado a deixar o cargo, Humphrey ajuizou ação requerendo que seus salários continuassem a ser pagos. A Corte entendeu que o chefe de uma agência reguladora deveria ter plena liberdade de ação, pelo que não poderia o presidente demiti-lo a qualquer momento¹⁶⁴.

O presidente dos Estados Unidos pode vetar leis¹⁶⁵; o veto presidencial pode ser derrubado por dois terços dos votos do Senado e da Câmara¹⁶⁶. Denomina-se de *a arma ancilar da liderança presidencial (ancillary weapon of presidential leadership)*¹⁶⁷.

O presidente é ordinariamente escolhido por um Colégio Eleitoral que se pulveriza pelos vários estados norte-americanos. O número de eleitores é igual ao número dos congressistas do Estado, o que reflete, assim, a população estadual.

O estado da Califórnia, por exemplo, possui o maior número de delegados, cerca de 55, o que reflete os seus mais de 55 milhões de eleitores. O vencedor na unidade federativa leva todos os votos, inclusive os votos do candidato vencido, isto é, para efeitos de cômputo final de votos. É o estado que puxou a eleição de Richard Nixon e de Ronald Reagan.

Cada unidade federada organiza sua legislação e modelo eleitorais, inclusive no que se refere às eleições presidenciais. Cada estado tem sua específica legislação eleitoral; não se trata de matéria de lei federal¹⁶⁸.

Há, inclusive, previsão para discussões e votos fechados, o que o jargão político norte-americano denomina de *caucus*. Bem entendido, não há eleições

University Press, 1987. Conferir também Horwitz, Morton J., *The Warren Court and the Pursuit of Justice*, New York: Hill and Wang, 1999.

¹⁶⁴ Cf. Corwin, Edward S., cit., p. 92.

¹⁶⁵ Constituição dos Estados Unidos, I, 7, [2 e 3].

¹⁶⁶ Constituição dos Estados Unidos, I, 7, [3].

¹⁶⁷ Cf. Corwin, Edward S., cit., p. 277.

¹⁶⁸ Cf. Corwin, Edward S., cit., p. 39.

diretas para presidente nos Estados Unidos. Primeiramente, os partidos escolhem seus candidatos, a partir de indicações e votos de seus membros; são as chamadas primárias, que se realizam nos atuais 50 estados da federação. Nas primárias os partidos escolhem seus candidatos. É a primeira etapa a ser vencida.

Os eleitores são os delegados partidários. Depois de indicados os candidatos, os delegados nacionais depositam seus votos. Concomitantemente, ao lado dos votos dos 540 delegados (o Colégio Eleitoral) há eleições populares. Aqueles, os votos do Colégio Eleitoral, contam mais que os votos populares. Al Gore venceu Bush com cerca de um milhão de votos populares a mais; perdeu, no entanto, no Colégio Eleitoral, por 271 votos a 266; a Suprema Corte garantiu a vitória de Bush¹⁶⁹.

Esse modelo, no entanto, não é originariamente previsto pelos costumes e pela Constituição. De acordo com Woodrow Wilson, que foi presidente dos Estados Unidos, a par de reconhecido jurista, em tradução livre minha:

Tivemos que passar por diversos estágios de desenvolvimento até que o presente sistema de eleição por convenção fosse alcançado. Nas duas primeiras eleições presidenciais os eleitores podiam escolher livremente, de acordo com suas consciências porque a Constituição assim os permitia. E a Constituição permitia que votassem da forma que julgassem melhor, e não se exigia muita discricção para se votar no General Washington. Mas quando o General Washington não mais estava na disputa, e novos partidos começaram a dividir terreno com os federalistas, dirigentes partidários em nada ajudavam sentindo-se ansiosos em relação aos votos dos eleitores, e alguns daqueles que foram indicados para escolher o presidente eram aqueles que anteriormente já haviam se comprometido a votar de determinada maneira. Após a terceira eleição presidencial o Congresso começou a supervisionar o assunto. De 1800 a 1824 houve uma sucessão de reuniões fechadas (caucus) de membros republicanos do Congresso com o objetivo de dirigir a ação dos eleitores dos partidos; e indicações por reuniões fechadas desapareceram apenas quando o Partido Republicano tornou-se virtualmente o único partido no qual valia a pena confiar- o único partido para o qual uma indicação realmente valia a pena- e então a opinião pública começou a reclamar de tamanho monopólio de decisões secretas. Em 1796 os congressistas federalistas realizaram uma reunião secreta para convergir idéias, na medida em que as eleições se aproximavam; porém em

¹⁶⁹ Cf. Dershowitz, Alan M., *Supreme Injustice- How the High Court Hijacked Election 2000*, Oxford: Oxford University Press, 2001. Conferir também Powe Jr., Lucas A., *The Supreme Court and the American Elite- 1789-2008*, Cambridge: Harvard University Press, 2008, pp. 336-339.

*seguida se recusaram a experimentar mais além, e se contentaram com reuniões eventuais até que não havia mais partido para reunir. Em 1828 houve indicações de legislaturas estaduais; e em 1832 houve a primeira grande convenção para indicação de candidato*¹⁷⁰.

Presentemente, não obstante a proliferação de muitos partidos menores, há duas agremiações principais: o Partido Republicano e o Partido Democrata. O Partido Republicano é conhecido como o *G.O.P.*, ou o *Grand Old Party*, isto é, o *Velho Grande Partido*. O partido foi fundado em 1854; fora formado por antiescravistas, a exemplo de Abraham Lincoln. Hoje identificado com setores mais conservadores da sociedade¹⁷¹, o Partido Republicano defende agenda restritiva da atuação estatal e de implemento de direitos humanos¹⁷².

Entre os mais expressivos representantes do Partido Republicano na presidência dos Estados Unidos, além de Lincoln, pode-se citar Theodore Roosevelt, Dwight David Eisenhower, Richard Nixon, Ronald Reagan e Bush, pai e filho. Nascido no sul dos Estados Unidos, e identificado com a causa antiescravista, o Partido Republicano afastou-se de seu ideário originário, representando setores mais conservadores da sociedade, especialmente na década de 1980¹⁷³.

O Partido Democrata remonta a 1792, quando então era denominado de *Democratic Republican Party*, isto é, Partido Democrata Republicano. O partido se

¹⁷⁰ Wilson, Woodrow, **Congressional Government- A Study on American Politics**, Minola: Dover Publications, INC., 2006, p. 166. No original: We had to pass through several stages of development before the present system of election by convention was reached. At the first two presidential elections the electors were left free to vote as their consciences and the Constitution bade them; for the Constitution bade them vote as they deemed best, and it did not require much discretion to vote for General Washington. But when General Washington was out of the race, and new parties began to dispute the field with the Federalists, party managers could not help feeling anxious about the votes of the electors, and some of those named to choose the second President were, accordingly, pledged beforehand to vote thus so. After the third presidential election there began to be congressional oversight of the matter. From 1800 to 1824 there was an unbroken succession of caucuses of the Republican members of Congress to direct the action of the party electors, and nomination by caucus died only when the Republican party became virtually the only party worth reckoning with, - and then public opinion began to cry out against such secret direction of the monopoly. In 1796 the Federalist congressmen had held an informal caucus to ascertain their minds as to the approaching election; but after that they refrained from further experiment in the same direction, and contented themselves with now and then a sort of convention until they had no party to convene. In 1828 there was a sort of dropping fire of nominations from state legislatures; and in 1832 sat the first of the great national nominating government.

¹⁷¹ Entre outros, o pensador conservador republicano norte-americano é estudado por Dean, John W., **Conservatives Whitout Conscience**, New York: Viking, 2006.

¹⁷² Conferir, por todos, Rutland, Robert Allen, **The Republicans- From Lincoln to Bush**, Columbia: University of Missouri Press, 1998.

¹⁷³ Cf., Rutland, Robert Allen, cit.

apresenta como progressista, num contexto norte-americano, e identifica-se com minorias e sindicatos de trabalhadores. Entre seus principais expoentes à frente da presidência dos Estados Unidos, indica-se Thomas Jefferson, Woodrow Wilson, Franklin Delano Roosevelt, Harry Truman, John Fitzgerald Kennedy, Jimmy Carter, Bill Clinton e Barack Obama¹⁷⁴.

Nos termos da Constituição norte-americana a idade mínima do presidente é de 35 anos. Deve deter cidadania originária. Exigia-se 14 anos de residência nos Estados Unidos, quando da redação da Constituição. Isto é, a dicção constitucional que determinava que o candidato fosse cidadão dos Estados Unidos, ao tempo da adoção da Constituição, tem hoje, evidentemente, apenas valor histórico¹⁷⁵.

A Emenda XXV presentemente regula os casos de vacância da presidência, por deposição, morte, renúncia ou inabilitação. Proposta em 6 de julho de 1965 e ratificada em 10 de fevereiro de 1967, a Emenda XXV dispõe que em caso de deposição, morte ou renúncia o presidente será substituído pelo vice-presidente. Na hipótese de vacância do cargo de vice-presidente, o presidente indicará um novo vice-presidente. O Congresso decidiria sobre os casos de vacância, na hipótese de afastamento do vice-presidente.

O presidente é o comandante do Exército, da Marinha e das forças militares estaduais, quando oficiadas a atuar em nome da União. Detém poderes, mediante autorização do Senado, para fazer tratados; é o tema da separação de poderes, em assuntos internacionais¹⁷⁶, que os norte-americanos resolveram com a doutrina da *domesticação da política internacional*¹⁷⁷; isto é, tem-se como axiomático que o poder do presidente dos Estados Unidos em matéria internacional transcenda aos dos demais poderes¹⁷⁸.

O presidente deve informar o Congresso sobre sua administração, fazendo-o regularmente, ato que os norte-americanos denominam de *State of the Union*. Como

¹⁷⁴ Para a história do Partido Democrata, conferir, Rutland, Robert Allen, *The Democrats, From Jefferson to Clinton*, Columbia: University of Missouri Press, 2002.

¹⁷⁵ Cf. Corwin, Edward S., cit., p. 32.

¹⁷⁶ Cf. Sheldon, Charles H., *Essentials of the American Constitution- The Supreme Court and the Fundamental Law*, Cambridge: Perseus Book, 2001, pp. 68 e ss.

¹⁷⁷ Cf. Tribe, Laurence H., *American Constitutional Law*, New York: Foundation Press, 2000, p. 637.

¹⁷⁸ Cf. Tribe, Laurence H., cit., loc.cit.

costume, o pronunciamento é anual, e dele o presidente se serve para oferecer um balanço periódico de seu governo.

A Emenda XX, proposta em 2 de março de 1932 e ratificada em 23 de janeiro de 1933, fixa que o mandato do presidente se inicia e se encerra ao meio-dia do dia 20 de janeiro, devendo-se respeitar o prazo em anos do respectivo mandato, isto é, quatro anos. A Emenda XXII, proposta em 24 de março de 1947 e ratificada em 27 de fevereiro de 1951, limita em dois mandatos o exercício da presidência.

Alguns momentos e episódios da história norte-americana conferem à presidência daquele país sua característica atual. Exemplifico com a eleição de Thomas Jefferson e a disputa com o Judiciário por ocasião do caso *Marbury v. Madison*, com a dramática expansão dos poderes presidenciais ao longo da Guerra Civil, durante a presidência de Abraham Lincoln, com a aprovação de uma lei reguladora do orçamento, datada de 1921, que levou a responsabilidade da confecção do orçamento do Congresso para a presidência.

Mais tarde, com a luta contra a depressão econômica na administração Franklin Roosevelt, inclusive com ameaça de alteração do número de juizes da Suprema Corte que se opõem às reformas do *New Deal*, com a ampliação das responsabilidades presidenciais por força da participação norte-americana na Segunda Guerra Mundial, com uma lei de empregos de 1946 que incumbiu ao presidente promover o crescimento econômico, o pleno emprego e a estabilização dos preços.

Em tempos mais recentes, com o caso *Watergate* que levantou suspeitas em torno da amplitude dos poderes presidenciais, com as políticas neoliberais de Ronald Reagan, referentes ao corte de tributos, de gastos domésticos com programas sociais, bem como com a diminuição de gastos com armamentos e Forças Armadas. Por fim, e presentemente, com os grandes efeitos da crise internacional, que também abala aos Estados Unidos, além, evidentemente, do combate ao terrorismo.

Quanto aos poderes do presidente dos Estados Unidos, há compreensão geral de que não se esgotam no texto constitucional; há um resíduo indefinido de prerrogativas que o presidente mantém para si¹⁷⁹.

Por outro lado, discussões relativas às imunidades presidenciais são recorrentes. Exemplifico com o caso *Fitzgerald v. Nixon*. Durante o governo de Richard Nixon, o autor da ação, Fitzgerald, que trabalhava como agente civil na aeronáutica, foi despedido. Justificou-se a dispensa como resultante da necessidade da redução de pessoal. Fitzgerald não se conformou e foi à Justiça alegando que sua demissão fora um ato de perseguição política.

Insistia que havia sido demitido porque testemunhou contra o governo. A defesa do presidente Nixon apegou-se em preliminar, dado que não se poderia levar o presidente à justiça para discussão de um ato dessa natureza. Nixon ganhou em primeira instância. Fitzgerald conseguiu alterar a decisão em tribunal superior. Os advogados do presidente conseguiram que a Suprema Corte revisse a questão.

O que se discutia, fundamentalmente, era se o presidente detinha imunidade absoluta por seus atos, enquanto presidente, e enquanto ainda estivesse no exercício do cargo. A Suprema Corte manteve a decisão de primeira instância, no sentido de que, no caso, o presidente detinha imunidade absoluta em relação a atos dessa natureza. Houve um voto vencido no qual se consignou que a imunidade, naquele caso, não podia ser reconhecida, porquanto colocava o presidente acima de todos e da lei¹⁸⁰.

O caso *William Jefferson Clinton v. Paula Corbin Jones*¹⁸¹ ilustra também a questão das imunidades presidenciais. Consta que Bill Clinton teria estado com Paula Jones, funcionária pública do estado de Arkansas, no Hotel Excelsior, em Little Rock, capital do Arkansas, em maio de 1991.

O encontro teria ocorrido logo após um discurso de Clinton, então governador daquele estado. Paula trabalhava na recepção do hotel, e fora convidada por Clinton, para que se dirigisse a uma suíte do hotel. Clinton teria assediado a

¹⁷⁹ Cf. Corwin, Edward S., cit., p. 3.

¹⁸⁰ U. S. Supreme Court, 457 U. S. 731 (1982).

¹⁸¹ U. S. Supreme Court, 520 U. S. 681 (1991).

jovem, que teria resistido. Em 1994 Paula acionou Clinton requerendo condenação por danos morais. Alegava, principalmente, que Clinton tentara obstruir seu acesso a qualquer forma de reclamação, administrativa ou judicial.

Requeru também compensação por danos emocionais. Com base no já referido caso *Nixon v. Fitzgerald*, o então presidente Clinton protestou por imunidade. Ganhou em primeira instância. O processo deveria ser suspenso até o fim do mandato de Bill Clinton. A questão chegou à Suprema Corte. E porque o caso não era idêntico ao caso *Fitzgerald* - - neste, o Estado pagaria pelos danos devidos, no caso Clinton, a responsabilidade era pessoal - - a Corte deu ganho de causa a Paula Jones.

No modelo institucional norte-americano contemporâneo o presidente é o comandante maior das forças armadas, chefe de Estado e de Governo, ativo participante do processo legislativo, organizador do orçamento nacional e principal gerenciador do modelo econômico¹⁸².

No que se refere a participação ativa no processo legislativo, é o presidente quem demanda do Congresso medidas legislativas para que possa avançar com seus programas¹⁸³. Além do que, o presidente norte-americano detém poder e competência para baixar *ordens executivas* que em muito se assemelham com nossas medidas provisórias¹⁸⁴.

Essas ordens executivas se prestam, basicamente, para fixação de normas em treze categorias básicas: comércio exterior, auxílio ao estrangeiro, defesa, bem-estar social, intervenção governamental na economia, recursos naturais, agricultura, medalhas e reconhecimentos públicos, delegações de poder, artes e humanidades, empregos públicos federais, tributos e custódia de propriedade de estrangeiros¹⁸⁵.

Em matéria de comércio internacional as *ordens executivas* do presidente norte-americano definem relações de comércio com algumas nações, tarifas comerciais, sanções, embargos, comissões de comércio (a exemplo de uma comissão

¹⁸² Cf. Heineman, Robert A., Peterson, Steven A. e Rasmussen, Thomas H., cit., pp. 186-188.

¹⁸³ Cf. Heineman, Robert A., Peterson, Steven A. e Rasmussen, Thomas H., p. 187.

¹⁸⁴ Entre nós, a matéria foi tratada por Marco Aurélio Sampaio, cit., pp. 43 e ss.

¹⁸⁵ Cf. Howell, William G., *Power Without Persuasion- The Politics of Direct Presidential Action*, New Jersey: Princeton University Press, 2003, pp. 189 e ss.

presidencial de comércio), alterações na fixação de sistemas de preferência, questões afetas a operações norte-americanas no Canal do Panamá, criação de comitês de relações internacionais (a exemplo de um Comitê que cuidou de questões do Holocausto), seleção e definição de poderes de embaixadores e cônsules, relações financeiras com países estrangeiros, especialmente em matéria de empréstimos, quotas de imigração e entrega de passaportes¹⁸⁶.

Em assuntos relativos a ajuda externa as *ordens executivas* têm tratado de assistência especial a países, de ajuda militar, de desenvolvimento de programas militares em países nos quais há intervenção norte-americana. *Ordens executivas* também definem listas de países economicamente menos desenvolvidos, bem como relações financeiras com bancos internacionais¹⁸⁷.

Defesa nacional, matéria sensível, especialmente no contexto da guerra dos norte-americanos contra o terrorismo, também tem sido recorrentemente tratada por *ordens executivas*. Assim, há *ordens executivas* sobre a NASA, sobre programas de emergência, sobre desenvolvimento de propulsão nuclear naval, sobre a desclassificação de informações sigilosas, sobre distúrbios urbanos (*city riots*), sobre restauração de ordem doméstica, sobre salários de militares, sobre recrutamento, sobre militares na reserva, sobre compra e produção de armamento militar, sobre ameaças à segurança nacional, sobre zonas de combate¹⁸⁸.

Em tema de bem-estar social o presidente dos Estados Unidos tem baixado ordens sobre sistema educacional, sobre projetos de colaboração entre o Governo e sociedade civil, sobre segurança de trabalho, aposentadoria, seguro de trabalhadores, programas federais de combate às drogas, sobre *food stamps* (selos que podem ser trocados por comida), sobre reservas indígenas, sobre questões de gênero e de minorias (especialmente sobre regras de acesso ao emprego).

O presidente também dirige ordens para o Poder Judiciário federal. E o faz em matéria de organização de jurisdição civil, de designação de juízes federais, de

¹⁸⁶ Cf. Howell, William G., cit., p. 189.

¹⁸⁷ Cf. Howell, William G., cit., loc. cit.

¹⁸⁸ Cf. Howell, William G., cit., loc. cit.

conselhos de justiça e de formação de comitês, a exemplo de um importantíssimo comitê de controle que há para supervisionar a justiça federal norte-americana¹⁸⁹.

Quanto à organização interna do Governo é muito intensa a atuação legislativa do presidente dos Estados Unidos por intermédio de *ordens executivas*. Há, assim, intervenção direta na economia, mediante a resolução de disputas trabalhistas, de controle de inflação, de alterações em índices deficitários do orçamento. Também trata de formação de fundos governamentais. Controla por meio de *ordens executivas* comitês de aconselhamento ao Governo¹⁹⁰.

Também há farta produção de *ordens executivas* presidenciais em questões ambientais, de energia e de utilização e destinação de terras públicas. Assim, há *ordens* que tratam de poluição, de reciclagem de materiais, de eficiência energética, de programas de uso comum de automóveis (*caronas*, ou *ride-sharing programs*), de proteção de pântanos, de preservação de animais.

Quanto aos parques nacionais, no que se refere à classificação das várias áreas, há também expressiva produção legislativa da presidência da república. Tem-se também *ordens executivas* que cuidam da transferência de áreas militares para o Ministério do Interior (*Department of Interior*)¹⁹¹.

O presidente também legisla por meio de *ordens executivas* e questões de agricultura. Refiro-me a organização de comitês e a programas federais, a exemplo de incentivos para plantação e comercialização de determinados produtos¹⁹².

Há *ordens executivas* que reconhecem o patriotismo e o esforço de mortos, que criam símbolos, selos, flâmulas, a exemplo de *ordem executiva* que fixou um selo para a Corte Superior de Apelação da Justiça Militar¹⁹³. O presidente também se vale de *ordens executivas* para reorganizar o funcionamento de conselhos

¹⁸⁹ Cf. Howell, William G., cit., p. 190.

¹⁹⁰ Cf. Howell, William G., cit., loc. cit.

¹⁹¹ Cf. Howell, William G., cit., loc. cit.

¹⁹² Cf. Howell, William G., cit., pp. 190-191.

¹⁹³ Cf. Howell, William G., cit. p. 191.

governamentais¹⁹⁴. *Ordens executivas* ainda afetam sítios e monumentos históricos¹⁹⁵.

Em matéria de servidores civis, são *ordens executivas* que definem aposentadorias, salários, promoções, feriados e despedidas. Cuidam também de veteranos do exército e de cortes-marciais¹⁹⁶.

Ordens executivas alcançam também questões tributárias, especialmente quanto à determinação para fiscalização de empresas ou de indivíduos, a par de relevantes inspeções de pedidos de devolução de imposto de renda; de igual modo, cuidam também da organização e divisão dos distritos fiscais¹⁹⁷.

Por fim, em matéria de custódia de propriedade de estrangeiros, há regras vinculadas ao *Trading with the Enemy Act* (uma lei que cuida do comércio norte-americano com nações inimigas), e que fixam fórmulas para apreensão e custódia de bens propriedade de estrangeiros em tempos de guerra¹⁹⁸.

O Congresso norte-americano recorrentemente desafia *ordens executivas* presidenciais, com o objetivo de emendá-las, estendê-las, revogá-las, anulá-las ou codificá-las¹⁹⁹. Naturalmente, essa antinomia depende das relações do Executivo com o Legislativo. Isto é, enquanto o presidente controla o Congresso, as chances de enfrentamento são mínimas ou quase nulas.

Ordens executivas também são judicialmente questionadas. A primeira delas, *Executive Order 9066*, em 21 de junho de 1943, junto à Suprema Corte, o chamado *Hirabayashi Case*, quando se manteve a decisão presidencial²⁰⁰. Estatísticas pertinentes aos anos de 1943 a 1997, dão conta de 83 ações judiciais com o objetivo de desconstituir *ordens executivas*. O presidente perdeu apenas 22 delas²⁰¹.

¹⁹⁴ Cf. Howell, William G., cit. p. 191.

¹⁹⁵ Cf. Howell, William G., cit. loc. cit.

¹⁹⁶ Cf. Howell, William G., cit. loc. cit.

¹⁹⁷ Cf. Howell, William G., cit. loc. cit.

¹⁹⁸ Cf. Howell, William G., cit. loc. cit.

¹⁹⁹ Cf. Howell, William G., cit. p. 196.

²⁰⁰ U. S. Supreme Court, 320 U. S. 81.

²⁰¹ Cf. Howell, William G., cit. pp. 198 e ss.

Por outro lado, são impressionantes os números de *ordens executivas* baixadas pelos presidentes dos Estados Unidos, ainda que boa parcela delas seja de matéria rotineira ou de mera simbologia.

Franklin Delano Roosevelt (dados de 1936 a 1945) baixou 1768 *ordens executivas*²⁰². Roosevelt enfrentou a grande crise de 1929, com amplo plano de reconstrução nacional, o *New Deal*, por intermédio do qual aproximou Estado e sindicatos na luta contra a grande depressão²⁰³. Questionou-se recorrentemente em juízo as políticas de Roosevelt²⁰⁴; uma geração de juristas saiu em socorro das políticas governamentais²⁰⁵, a exemplo de Louis Brandeis²⁰⁶, Jerome Frank²⁰⁷, Felix Frankfurter²⁰⁸ e Thurman Arnold²⁰⁹, todos ligados ao realismo jurídico norte-americano²¹⁰.

²⁰² Cf. Warber, Adam L., *Executive Orders and the Modern Presidency- Legislating from the Oval Office*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2006, p. 151.

²⁰³ Cf. Limonci, Flávio, *Os Inventores do New Deal*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

²⁰⁴ Cf. White, G. Edward, *The Constitution and the New Deal*, Cambridge: Harvard University Press, 2000.

²⁰⁵ Cf. White, G. Edward, *Intervention and Detachment, Essays in Legal History and Jurisprudence*, Oxford: Oxford University Press, 1994, especialmente, pp. 132 e ss.

²⁰⁶ Louis Dembitz Brandeis nasceu em 1856 e faleceu em 1941. Brandeis aproximou-se de sindicatos. Desenvolveu uma série de tarefas pelas quais nada cobrava, defendendo trabalhadores, concebendo sistemas populares de poupança, adiantando-se na proteção de recursos naturais e enfrentando judicialmente o monopólio do transporte. Cf. Newman, Roger K. (Ed.), *The Yale Biographical Dictionary of American Law*, New Haven & London: Yale University Press, 2009, pp. 69 e ss. Conferir também Murphy, Bruce Allen, *The Brandeis/Frankfurter Connection-The Secret Activities of Two Supreme Court Justices*, Oxford University Press, 1982. Strum, Philippa, *Louis D. Brandeis-Justice for People*, New York: Schocken Books, 1984.

²⁰⁷ Jerome Frank nasceu em Nova Iorque em 1889 e faleceu de ataque cardíaco em New Haven, em 1957. Advogou, trabalhou para o governo norte-americano, exerceu a magistratura e deixou importante obra doutrinária. Junto ao governo de Roosevelt, trabalhou em setores de supervisão de atividades de agricultura e de abastecimento. Colaborou também intensamente na reorganização do sistema ferroviário no oeste norte-americano. Chefiou a *Securities and Exchange Commission*, uma das mais importantes agências reguladoras norte-americanas. Cf. Newman, Roger K. (Ed.), cit., pp. 201 e ss. Conferir também, Frank, Jerome, *Courts on Trial, Myth and Reality in American Justice*, New Jersey: Princeton University Press, 1973. Rosenberg, *Jerome Frank: Jurist and Philosopher*, New York: Philosophical Library, 1970. Glennon, Robert Jerome, *The Iconoclast as Reformer- Jerome's Frank Impact on American Law*, Ithaca: Cornell University Press, 1985. Frank, Jerome, *Law and Modern Mind*, Garden City: Anchor Books, 1963.

²⁰⁸ Felix Frankfurter nasceu em Viena, na Áustria, em 1882, e faleceu em 1965. Chegou aos Estados Unidos com seus pais, aos 12 anos de idade. Lecionou na *Harvard Law School*. Participou intensamente do movimento sionista, que lutava pela criação do Estado de Israel. Defendeu intensamente pela imprensa a Sacco e Vanzetti, anarquistas italianos que foram condenados à pena de morte. Colaborou intensamente com Roosevelt, que o indicou para a Suprema Corte. Cf. Newman, Roger K. (Ed.), cit., pp. 204 e ss. Conferir também Hirsch, H. N., *The Enigma of Felix Frankfurter*, New York: Basic Books, 1981.

²⁰⁹ Thurman Arnold nasceu em Laramie, no estado de Wyoming, em 1891 e faleceu em 1969. De comportamento irreverente para com autoridades, Trabalhou intensamente na procuradoria-geral da divisão anti-truste do Ministério da Justiça. Posteriormente, exerceu a magistratura federal. Cf. Cf.

Com objetivo de reverter decisões da Suprema Corte, que afetavam substancialmente seu programa de governo, Roosevelt - - profeta de uma nova era²¹¹ - -pretendeu alterar a composição daquele tribunal²¹²; sem que tal medida fosse necessária, o tribunal passou a cancelar as políticas de Roosevelt²¹³. Ampliando a ação estatal como forma de enfrentamento à crise de 1929²¹⁴, contando inclusive com conselho e ajuda de John Maynard Keynes²¹⁵, Roosevelt comandou os norte-americanos na Segunda Guerra Mundial²¹⁶, elegendo-se por três vezes, fato único na história do presidencialismo norte-americano²¹⁷.

Harry Truman (1945-1953) baixou 873 *ordens executivas*²¹⁸. Sua época foi marcada pela perseguição aos acusados de simpatia para com o comunismo²¹⁹, bem como por uma retomada de posições por parte do partido democrata, que elegerá Dwight Eisenhower. Este último, herói da Segunda Guerra Mundial, presidente de 1953 a 1961, baixou 522 *ordens executivas*²²⁰. Como chefe do Poder Executivo teve de executar políticas definidas pela Suprema Corte, em matéria de direitos civis²²¹.

Newman, Roger K. (Ed.), cit., pp. 17 e ss. Conferir também Arnold, Thurman W., *The Folklore of Capitalism*, Washington: BeardBooks, 2000.

²¹⁰ O realismo jurídico norte-americano desenvolveu-se a partir de professores que lecionavam em Johns Hopkins, Columbia e Yale. Os realistas colaboram com o governo de Franklyn Delano Roosevelt, matizando o plano governamental, o *New Deal*, perdendo fôlego durante os anos mais problemáticos da luta contra o *perigo vermelho*, na década de 1950. Karl Llewellyn, Thurman Arnold e Felix Cohen estavam entre esses professores revolucionários. Cf. Fisher III, William W., Horwitz, Morton e Reed, Thomas A., *American Legal Realism*, New York: Oxford University Press, 1993. Been, Wouter de, *Legal Realism Regained- Saving Realism from Critical Acclaim*, Stanford: Stanford Law Books, 2008.

²¹¹ A expressão é de Arthur Schlesinger, Jr., historiador norte-americano. Cf. Schlesinger Jr., Arthur, *The Age of Roosevelt- Vol. I- 1919-1933- The Crisis of the Old Order*, Boston: Mariner Book, 1985, p. 77.

²¹² Cf. Kalman, Laura, *Legal Realism at Yale- 1927-1960*, New Jersey: The Lawbook Exchange, 2001, p. 272.

²¹³ Cf. McCloskey, Robert G., *The American Supreme Court*, Chicago & London: The University of Chicago Press, 2000, pp. 117-119.

²¹⁴ Para pormenores, conferir, Leuchtenburg, William, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal*, New York: Harper & Row, 1963.

²¹⁵ Cf. Schlesinger Jr., Arthur M., *The Coming of New Deal*, New York: Mariner Book, 1986, pp. 225 e ss.

²¹⁶ Cf. Smith, Jean Edward, *FDR*, New York: Random House, 2007, pp. 540 e ss.

²¹⁷ Cf. Burns, James MacGregor, *Roosevelt: The Lion and the Fox*, New York: Harvest Book, 1956.

²¹⁸ Cf. Warber, Adam L., cit., p. 151.

²¹⁹ Cf. Graubard, Stephen, *The Presidents- The Transformation of American Presidency from Theodore Roosevelt to George W. Bush*, London: Penguin Books, pp. 299-349.

²²⁰ Cf. Warber, Adam L., cit. p. 152.

²²¹ Cf. Tushnet, Mark V., *Making Civil Rights Law- Thurgood Marshall and the Supreme Court- 1956-1961*, New York: Oxford University Press, 1994. Cf. Graubard, Stephen, cit., pp. 350-397. Halberstan, David, *The Fifties*, New York: Fawcett Books, 1993.

John F. Fitzgerald Kennedy (1961-1963) baixou 214 *ordens executivas*, enfrentando, corajosamente, resistências a políticas de realização de direitos civis²²². Seu sucessor, Lyndon B. Johnson (1963-1969) baixou 325 *ordens executivas*²²³, num mesmo contexto de divisão política e social²²⁴, marcado pela expansão de movimentos de contra-cultura²²⁵.

Richard Nixon (1969-1974) baixou 346 *ordens executivas*²²⁶, num ambiente marcado pela Guerra do Vietnã²²⁷ e pelo Caso Watergate²²⁸. Gerald Ford (1974-1977)²²⁹ baixou 169 *ordens executivas*²³⁰. Jimmy Carter (1977-1981), reconhecido por sua compreensão da agenda dos direitos humanos²³¹, baixou 320 *ordens executivas*²³². Ronald Reagan (1981-1989)²³³, agente da expansão de modelo neoliberal²³⁴, marcado pela diminuição do Estado²³⁵, baixou 381 *ordens executivas*²³⁶.

George H. W. Bush (1989-1993) baixou 166 *ordens executivas*²³⁷, em momento absolutamente conturbado, especialmente por força da guerra no Iraque²³⁸. Bill Clinton (1993-2001), cuja administração foi marcada também por escândalos pessoais²³⁹, baixou 363 *ordens presidenciais*²⁴⁰. George W. Bush (dados de 2001 a

²²² Schlesinger Jr., Arthur M., *A Thousand Days- John F. Kennedy in the White House*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1965. Cf. Graubard, Stephen, cit., pp. 398-435.

²²³ Cf. Warber, Adam L., cit., loc. cit.

²²⁴ Cf. Isserman, Maurice e Kazin, Michael, *America Divided- The Civil War of the 1960s*, New York: Oxford University Press, 2000, pp. 187-204.

²²⁵ Cf. Kaiser, Charles, *1968 in America- Music, Politics, Chaos, Counterculture and Shaping of a Generation*, New York: Grove Press, 1988. Cf. Graubard, Stephen, cit., pp. 436-469.

²²⁶ Cf. Warber, Adam L., cit., loc. cit.

²²⁷ Cf. Schulman, Bruce J., *The Seventies- The Great Shift in American Culture, Society and Politics*, Cambridge: Perseus Book, 2002.

²²⁸ Cf. Graubard, Stephen, cit., pp. 470-512.

²²⁹ Graubard, Stephen, cit., pp. 513-526.

²³⁰ Cf. Warber, Adam L., cit., p. 153.

²³¹ Cf. Graubard, Stephen, cit., pp. 527-546.

²³² Cf. Warber, Adam L., cit., loc. cit.

²³³ Graubard, Stephen, cit., pp. 547-587.

²³⁴ Cf. Harvey, David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 73.

²³⁵ Ohmae, Kenich, *The End of the Nation State- The Rise of Regional Economies*, New York: Free Press, 1995. Poggi, Gianfranco, *The State, its Nature, Development and Prospects*, Stanford: Stanford University Press, 1999, pp. 145 e ss.

²³⁶ Cf. Warber, Adam L., cit., loc. cit.

²³⁷ Cf. Warber, Adam L., cit., loc. cit.

²³⁸ Graubard, Stephen, cit., pp. 588-615.

²³⁹ Graubard, Stephen, cit., pp. 616-663.

²⁴⁰ Cf. Warber, Adam L., cit., p. 154.

2004), em cuja presidência se intensificou a guerra contra o terrorismo²⁴¹, havia baixado 171 *ordens executivas*²⁴².

Barack Obama, que tomou posse em 2009, baixou até agora, julho de 2012, 131 *ordens executivas*²⁴³. São textos legais sobre miríade de assuntos, a exemplo de congelamento de propriedade de pessoas que ameaçam a paz, a segurança e a estabilidade em Burma, e no Iêmen; enriquecimento de urânio russo; ordem de sucessão nos Ministério da Agricultura, do Comércio e na agência de controle ambiental (*Environmental Protection Agency*); identificação e redução de ônus de regulação; sanções ao Irã e à Síria; criação de um conselho presidencial para o desenvolvimento global; fixação de objetivos para processamento e concessão de visas, bem como criação de uma força de trabalho para aumentar competitividade no turismo; fixação de um plano nacional de ação para políticas de mulheres, paz e segurança; emendas a um manual de corte marcial; promoção de programa de gasto eficiente; bloqueio de propriedades do governo da Síria; proibição de transações comerciais com a Coreia do Norte; fixação de um programa de excelência para educação de hispânicos; criação de uma força tarefa para restauro do ecossistema da costa do Golfo; criação de um conselho nacional para esportes e nutrição; criação de uma comissão nacional para reforma e responsabilidade fiscal; fixação de um programa visando um governo eficiente, efetivo e responsável, entre tantos outros assuntos²⁴⁴.

Como se pode observar o conjunto de competências do presidente norte-americano, em tema de normatividade, é muito grande. No contexto do presente trabalho deve ser realçar a *ordem executiva* nº 13.576, baixada em 13 de junho de 2011, com objetivos de melhorar a eficiência, a efetividade e a transparência do governo norte-americano.

A referida *ordem* contempla tendência de corte de desperdícios, bem como pretende otimizar (*to streamline*) operações governamentais. De tal modo, pretende-

²⁴¹ Graubard, Stephen, cit., pp. 664-687.

²⁴² Cf. Warber, Adam L., cit., loc. cit.

²⁴³ Números colhidos no sítio eletrônico da Casa Branca. www.whitehouse.gov. acesso em 20 de julho de 2012.

²⁴⁴ Dados colhidos no sítio eletrônico da Casa Branca. www.whitehouse.gov.

se reforçar ganhos gerenciais para a Administração; segundo a *ordem*, deve-se servir ao povo norte-americano com o máximo de efetividade e eficiência.

Assim, a *ordem* implica em mecanismos de controle de gastos decorrentes de contratos mal administrados, no abandono de projetos governamentais de baixo impacto tecnológico, na percepção de um governo inteligente (*smart and learned*).

Programas governamentais duplicados e que não apresentam resultados, marcados pela ineficiência, assim demonstrados mediante mecanismos de transparência nos gastos fiscais, serão abandonados.

Um exemplo emblemático da utilização de ordens executivas ocorreu com a *Executive Order* 14230, de 6 de março de 2025, editada pelo então presidente Donald J. Trump e publicada no Federal Register em 11 de março do mesmo ano. O texto recebeu o título “*Addressing Risks From Perkins Coie LLP*” e se dirigiu de forma inédita e direta a um escritório de advocacia específico, o Perkins Coie LLP, tradicional e influente firma norte-americana.

Na ordem executiva, Trump qualificou como desonestas e perigosas as atividades do Perkins Coie. A acusação principal dizia respeito a episódios ligados às eleições de 2016, especialmente a contratação da empresa Fusion GPS para a elaboração de um dossiê contra sua candidatura.

A narrativa presidencial resgatava esse episódio para sustentar a tese de que o escritório teria atuado para minar a legitimidade do processo eleitoral e da própria democracia norte-americana. Além disso, a ordem denunciava o que descreveu como práticas discriminatórias da firma, relacionadas a políticas de diversidade, equidade e inclusão.

Segundo o texto, o Perkins Coie teria instituído quotas raciais e sexuais em programas de contratação e promoção, violando, na visão da Casa Branca, os princípios de igualdade estabelecidos na legislação civil norte-americana.

A partir desses fundamentos, a ordem executiva determinou uma série de medidas práticas. Estabeleceu-se a revisão e suspensão de autorizações de segurança (*security clearances*) de advogados e funcionários do escritório, por suposta incompatibilidade com os interesses nacionais.

Determinou-se a interrupção de fornecimento de bens e serviços federais, como acesso a instalações seguras, que beneficiassem direta ou indiretamente a firma. Ordenou-se também a restrição de contratos governamentais, impondo a agências federais a obrigação de revisar, denunciar ou alinhar contratos que envolvessem o Perkins Coie. Acrescentou-se ainda a investigação de práticas de discriminação em grandes escritórios de advocacia, sob coordenação da Equal Employment Opportunity Commission e do Attorney General. Por fim, a ordem impôs restrições pessoais, como limitar o acesso de advogados da firma a prédios federais e desencorajar sua contratação pelo governo.

O texto final deixou claro, contudo, que ele não criava direitos subjetivos que pudessem ser judicialmente exigidos, nem interferia em atribuições já previstas em lei para outros órgãos.

A *Executive Order* 14230 é um caso ilustrativo da amplitude, mas também da controvérsia, do poder presidencial nos Estados Unidos. Normalmente, ordens executivas regulam a administração federal em matérias de caráter geral, como gestão de imigração, meio ambiente e políticas de defesa. Ao focar nominalmente em um escritório privado de advocacia, a medida rompeu com esse padrão e demonstrou o quanto o presidencialismo pode ser usado como instrumento de retaliação política.

O episódio evidencia algumas tensões estruturais do presidencialismo norte-americano: o caráter unilateral da ordem executiva, que prescinde de aprovação legislativa, embora esteja sujeita a controle judicial posterior; o alcance administrativo dessas medidas, que permitem ao Presidente moldar contratos, autorizações de segurança e relações institucionais de forma imediata; e o risco de personalização e uso político do poder presidencial, sobretudo quando instrumentos normativos são direcionados contra opositores ou críticos.

Ao mesmo tempo, a ordem 14230 reforça a natureza performática do presidencialismo. Mais do que apenas regulamentar a máquina estatal, a medida operou como um gesto político, simbolicamente forte, contra adversários do presidente, enviando mensagem clara ao eleitorado sobre prioridades e inimigos.

Representa, assim, um marco peculiar do uso das ordens executivas na história recente dos Estados Unidos. Mais do que um ato administrativo, ela ilustra como o presidencialismo pode ser exercido em sua dimensão política mais intensa: a do confronto direto, a da unilateralidade e a da centralidade decisória. Ao mesmo tempo, coloca em evidência os mecanismos de freios e contrapesos que poderão, a posteriori, ser mobilizados contra esse exercício expansivo de poder presidencial.

Nos Estados Unidos, no entanto, há litigância intragovernamental em âmbito federal, embora o Departamento de Justiça a combata intensamente²⁴⁵. Há notícias de que o Secretário (Ministro) do Interior ajuizou ação contra uma agência reguladora de energia – para discutir o licenciamento para a construção de uma barragem²⁴⁶. Há notícias de que o Secretário (Ministro) do Comércio discutiu em juízo com outra agência reguladora no campo da energia - - porque esta última não preparou um relatório de impacto ambiental²⁴⁷. São muitos os casos de litigância *intragovernamental* nos Estados Unidos.

O mais conhecido deles é o caso *United States v. Interstate Commerce Commission*²⁴⁸, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos, em 1949. Naquela ocasião, a Suprema Corte pronunciou-se pela possibilidade de que o Governo dos Estados Unidos da América litigasse contra si mesmo, por mais paradoxal que possa parecer.

O Governo norte-americano se rebelou contra as companhias de transporte ferroviário que operavam nos portos dos Estados Unidos, durante a Segunda Guerra Mundial. É que essas empresas cobravam uma taxa para desembarcar mercadorias, que carregavam dos navios para os trens. O Governo começou a transportar suas mercadorias, dos navios para os trens, não necessitando mais, de tal maneira, daquele serviço que era então oferecido. Por isso, se recusaram a recolher as taxas de transporte.

²⁴⁵ Cf. Herz, Michael, *United States v. United States: When Can the Federal Government Sue Itself?*, cit., loc. cit.

²⁴⁶ Cf. Herz, Michael, *United States v. United States: When Can the Federal Government Sue Itself?*, cit., p. 895.

²⁴⁷ Cf. Herz, Michael, *United States v. United States: When Can the Federal Government Sue Itself?*, cit., loc. cit.

²⁴⁸ US Supreme Court, 337 US 426 (1949). Informações aqui obtidas em Herz, Michael, *United States v. United States: When Can the Federal Government Sue Itself?*, cit., loc. cit.

Com a oposição das companhias que atuavam no setor, o Governo protocolou uma queixa contra essas empresas na agência reguladora que cuidava do setor. A agência julgou a causa, determinando que o Governo norte-americano deveria efetivamente recolher os valores cobrados.

O Governo então levou o problema para uma Corte Distrital, demandando contra a agência reguladora. Ocorre que a legislação em vigência dispunha que qualquer ação contra a agência deveria ser proposta contra a União Federal, isto é, contra o Governo dos Estados Unidos. Por essa razão, a Corte decidiu que as partes não poderiam litigar, dado que eram, na essência, uma mesma pessoa.

A discussão chegou à Suprema Corte que definiu que o *Advogado-Geral* deveria, naquele caso, atuar simultaneamente como autor e réu. E que, naquele caso concreto, havia interesses distintos, ainda que de uma mesma pessoa. Por isso, sem julgar o mérito, a Suprema Corte determinou o envio do processo para a Corte Distrital, de modo que a matéria fosse lá julgada.

Ainda que esse seja o entendimento (e é de meados do século XIX), o que se observa é esforço concentrado do *Departamento de Justiça*, no sentido de impedir a litigância *intragovernamental* porque esta ameaça a autoridade presidencial, dado que o Chefe do Executivo, entre outros, tem obrigação de resolver problemas internos.

O PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

O objetivo dessa seção é identificar como se construiu ao longo de nossa experiência política um *presidencialismo imperial*, centrado no hiperdimensionamento da imagem do presidente. Em nosso imaginário o Chefe do Executivo é o depositário de todas as esperanças, responsável por todos os erros e frustrações, fonte de todas as iniciativas de sucesso. A tipologia weberiana de *carisma* explica, entre outros, o frenesi do *presidencialismo populista*, nessa seção investigado.

Pretende-se demonstrar que a propaganda presidencialista foi muito forte no Estado de São Paulo, especialmente na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, de onde saíram inclusive Presidentes da República, a exemplo de Prudente de Moraes e Campos Salles.

Retoma-se a baixíssima participação política durante o Império, e substancializa-se a Proclamação da República e a implantação do presidencialismo como arranjo de classes dominantes. Insiste-se na ambiguidade para com a experiência norte-americana; apologética em Rui Barbosa, demasiadamente cética em Eduardo Prado.

Procura-se demonstrar as várias compreensões que as Constituições brasileiras tiveram em relação ao Presidente, que foi *Chefe Efetivo da Nação*²⁴⁹, aquele que *exerce o Poder Executivo*²⁵⁰, *autoridade suprema do Estado*²⁵¹, novamente *aquele que exerce o Poder Executivo*²⁵², depois aquele que *exerce o Poder Executivo auxiliado pelos Ministros de Estado*²⁵³, definição reproduzida na Emenda de 1969²⁵⁴, bem como na Constituição agora vigente²⁵⁵.

²⁴⁹ Constituição de 24 de fevereiro de 1891, art. 43.

²⁵⁰ Constituição de 16 de julho de 1934, art. 51.

²⁵¹ Constituição de 10 de novembro de 1937, art. 73.

²⁵² Constituição de 18 de setembro de 1946, art. 78.

²⁵³ Constituição de 24 de janeiro de 1967, art. 77.

²⁵⁴ Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, art. 73.

²⁵⁵ Constituição de 5 de outubro de 1988, art. 76.

Na presente seção também se procura identificar o volume das responsabilidades presidenciais. A impossibilidade de que o Presidente seja onipresente e onisciente exige regime de delegação, o que justifica, no extremo, o dogma *da mística ministerial*.

Há também registro relativo às prerrogativas que o Ato Institucional de nº 5, de 1968, outorgou ao Presidente da República. No contexto daquele ato de exceção os poderes presidenciais eram ilimitados; não respeito às liberdades públicas ou individuais. É um tempo de triste reminiscência, e que é apresentado como assentamento necessário na construção do presidencialismo brasileiro.

Resumidamente, o objetivo dessa seção é argumentar que o Presidente somente consegue enfrentar o desafio da realização de políticas públicas se internamente articulado. Insiste-se, não se tem preocupação na relação do Presidente com o Legislativo, que é problema do já lembrado *presidencialismo de coalisão*. O que se pretende é lançar as bases para investigar a relação do Presidente com o Executivo que chefia, no que aqui se denomina de *presidencialismo de articulação institucional*.

O presidencialismo é o sistema de governo que adotamos no Brasil com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889. A queda do Império teria ocorrido basicamente por causa da perda de apoio da Dinastia Bragança, o que ocorreu a partir dos episódios da Questão Social (abolição da escravidão), da Questão Religiosa (uma querela entre o Imperador e a Igreja, entre outros, sobre a validade dos decretos papais no Brasil), e da Questão Militar (uma disputa entre o Imperador e alguns oficiais do Exército sobre a punição de militares que se pronunciaram publicamente sobre um projeto de lei que tratava do montepio nas Forças Armadas).

A crise do Segundo Reinado se alastrou de 1870 a 1880; tem-se (...) o *início do movimento republicano e os atritos do governo imperial com o Exército e a Igreja (...) além disso, o encaminhamento do problema da escravidão provocou desgastes nas relações entre o Estado e suas bases sociais de apoio*²⁵⁶. Militares,

²⁵⁶ Fausto, Bóris, *História do Brasil*, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995, p. 217.

clérigos, fazendeiros e bacharéis derrubaram um regime que durou 77 anos. Éramos a única Monarquia na América.

Baixíssima participação popular²⁵⁷ marcou o movimento²⁵⁸, circunstância narrada de modo prosaico por Machado de Assis²⁵⁹, testemunha ocular dos fatos²⁶⁰, na expressiva cena da *tabuleta da Confeitaria do Custódio*, cume da sátira política machadiana em *Esaú e Jacó*²⁶¹.

Forte foi também a influência do pensamento positivista²⁶², que mais tarde ficará gravado em nossa bandeira republicana, com fragmento de dito de Augusto Comte²⁶³, *ordem e progresso*. O positivismo cativou os militares. Um de seus maiores seguidores, Benjamim Constant, era professor da Escola Militar; mais tarde foi Ministro da Guerra e posteriormente foi Ministro da Instrução Pública. Muito influente, foi o grande propagandista do positivismo no meio militar.

A questão abolicionista se arrastava desde a Proclamação da Independência, sempre marcada por intensa pressão inglesa²⁶⁴. Internamente foi o núcleo de debate a propósito da modernização do Brasil²⁶⁵, a par, naturalmente, da pregação humanista, que marcou a trajetória de Joaquim Nabuco²⁶⁶, para quem a escravidão era uma

²⁵⁷ Calmon, Pedro, *História Social do Brasil- Volume 3- A Era Republicana*, São Paulo: Martins Fontes, 2002. Calmon registra a célebre passagem de Aristides Lobo, Ministro de Deodoro da Fonseca: *Por ora, a cor do governo é puramente militar, e devera ser assim. O fato foi deles, deles só, porque a colaboração do elemento civil foi quase nula. O povo assistiu aquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma parada.* (p. 4).

²⁵⁸ Cf. Carvalho, José Murilo de, *Os Bestializados- o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

²⁵⁹ Estudo interessante das relações entre Machado de Assis e a política é encontrado em Broca, Brito, *Machado de Assis e a Política*, São Paulo: Editora Polis, 1983.

²⁶⁰ Cf. Vianna Filho, Luiz, *A Vida de Machado de Assis*, São Paulo e Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1974, pp. 134 e ss.

²⁶¹ Machado de Assis, Joaquim Maria, *Esaú e Jacó*, L & PM Pocket, 1998, pp. 147 e ss. Resumidamente, o *bruxo do Cosme Velho* nos narra que o dono de uma confeitaria, para a qual fizera uma tabuleta, com os dizeres *Padaria do Império*. Porém, a partir de 15 de novembro de 1889, o mais prudente seria *Confeitaria da República*. Para evitar que a turba se pegasse em frente ao estabelecimento, o mais adequado mesmo foi a indicação *Confeitaria do Custódio*.

²⁶² Cf. Paim, Antonio, *História das Ideias Filosóficas no Brasil*, São Paulo: Convívio, 1987, pp. 437 e ss.

²⁶³ Para introdução geral ao pensamento de Augusto Comte, conferir Moraes Filho, Evaristo, *Comte- Sociologia*, São Paulo: Ática, 1989, pp. 7-49.

²⁶⁴ Cf. Hollanda, Sérgio Buarque (direção), *História Geral da Civilização Brasileira- Tomo II- Volume 5- O Brasil Monárquico, Reações e Transações*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: 2004, pp. 226 e ss.

²⁶⁵ Cf. Skidmore, Thomas, *Brazil- Five Centuries of Change*, New York: Oxford University Press, 1999, pp. 65 e ss.

²⁶⁶ Cf. Chacon, Vamireh, Joaquim Nabuco: Revolucionário Conservador (sua Filosofia Política), Brasília: Senado Federal, 2000.

ilegalidade flagrante²⁶⁷, eleita como eixo de um projeto de reforma social²⁶⁸. Fomos o último país a abolir a escravidão no continente americano²⁶⁹. Joaquim Nabuco associa seu nome a essa luta²⁷⁰

No Império (1822-1889) a cidadania era restrita, exclusiva e excludente²⁷¹. E, de cima para baixo, os protagonistas daquela pantomima de democracia desconheciam as razões pelas quais muitas vezes eram candidatos, ou eleitos²⁷². A propaganda republicana questionava nosso atraso institucional; nessa estratégia, militares e ascendente camada urbana se aproximaram²⁷³; o impulso modernizador foi fortíssimo componente de uma *revolução burguesa brasileira*²⁷⁴.

Primeira das intervenções militares na política brasileira²⁷⁵ a Proclamação da República decorreu de movimento que contou também com o apoio de uma pequena burguesia urbana²⁷⁶, canalizada por uma obsessão do Exército²⁷⁷, que fez nosso primeiro presidente, o alagoano Manoel Deodoro da Fonseca.

Como explicitado no início do trabalho, o presidencialismo é ligado ao movimento republicano, do qual é uma das mais emblemáticas expressões. Assim, é vinculado à pregação dos republicanos históricos, em São Paulo, a exemplo de

²⁶⁷ Cf. Nabuco, Joaquim, *O Abolicionismo*, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003, p. 141.

²⁶⁸ Cf. Salles, Ricardo, Joaquim Nabuco- Pensador do Império, Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 145.

²⁶⁹ Cf. Andrade, Olímpio de Souza, Joaquim Nabuco e o Brasil na América, São Paulo: Cia. Editora Nacional e Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1978.

²⁷⁰ Ainda que recente biografia tenha questionado os porquês da participação de Nabuco no movimento abolicionista. Conferir Alonso, Angela, Joaquim Nabuco, São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

²⁷¹ Conferir os ensaios reunidos por Carvalho, José Murilo, Nação e Cidadania no Império: Novos Horizontes, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

²⁷² É o que se colhe, por exemplo, em artigo de jornal de Tobias Barreto, sobre candidatura própria: Apresento-me ainda uma vez como candidato à deputação provincial. Não sei se digo bem ainda uma vez, pois que da primeira vez não me apresentei: fui apresentado. Barreto, Tobias, *Crítica Política e Social*, Rio de Janeiro: Record, Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1990, p. 207.

²⁷³ Cf. Burns, E. Bradford, *A History of Brazil*, New York: Columbia University Press, 1993, pp. 197 e ss.

²⁷⁴ Cf. Fernandes, Florestan, *A Revolução Burguesa no Brasil- Ensaio de Interpretação Sociológica*, São Paulo: Globo, 2006, pp. 209 e ss.

²⁷⁵ E outras haverá, entre as mais expressivas: 1892 (Manifesto dos Generais), 1893 (Revolta da Armada), 1922 (Revolta dos 18 do Forte de Copacabana e início do movimento tenentista), 1924 (Revolta de Protógenes Guimarães e Herolino Cascardo), 1930 (participação na Revolução de Vargas), 1964 (deposição de Vargas). Cf. Carvalho, José Murilo, *Forças Armadas e Política no Brasil*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2005.

²⁷⁶ Cf. Basbaum, Leôncio, *História Sincera da República- das Origens a 1889*, São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1986, p. 225.

²⁷⁷ Cf. Silva, Hélio, *1889: A República não Esperou o Amanhecer*, Porto Alegre: L & PM, 2005, pp. 73 e ss.

Rangel Pestana, Américo de Campos, Francisco Glicério e Bernardino de Campos²⁷⁸.

A propaganda republicana foi muito forte também na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, onde estudaram Silva Jardim, Rui Barbosa, Prudente de Moraes, Campos Salles, bem como um grupo de gaúchos ligados ao positivismo, que em São Paulo foram estudar, a exemplo de Júlio de Castilhos, Pinheiro Machado, Silveira Martins e Assis Brasil²⁷⁹.

Foi intensa a ligação do bacharelismo liberal brasileiro com a onda republicana, em momentos que oscilavam entre a euforia e o desencanto, este último sintetizado na frase *não era essa a República dos meus sonhos*, de Saldanha Marinho, que era bacharel em Direito pela Faculdade de Recife²⁸⁰.

O federalismo e o presidencialismo cativavam os bacharéis; no entanto, não havia - - efetivamente - - programa educacional definido²⁸¹ que não transcendesse ao cientificismo do ideal positivista o que, do ponto de vista de um projeto de cultura, fazia do republicanismo uma utopia que mais valia pelo antimonarquismo. Nesse contexto, o bacharelismo vai significar, essencialmente, um modo de profissionalização da política²⁸²; realizando, no limite, uma *culturologia do Estado*²⁸³.

O bacharel liberal via-se na República, como sugere a seguinte passagem de Rui Barbosa:

Impor a República pela sua forma, em lugar de recomendá-la pelo valor das suas utilidades, seria entronizar na política a superstição. As formas, que não correspondem ao espírito, à ação viva, à existência interior, são máscaras de impostura. A república é a democracia e a liberdade na lei. Logo que a forma viola a justiça, oprime o indivíduo, ou falseia o voto da nação, a república está em contradição consigo mesma. O culto, que lhe reclamam, seria então o dos falsos deuses. E idolatria senhores, não quer dizer outra coisa: religião da

²⁷⁸ Cf. Barreto, Vicente e Paim, Antonio, *Evolução do Pensamento Político Brasileiro*, cit., loc. cit.

²⁷⁹ Cf. Barreto, Vicente e Paim, Antonio, *Evolução do Pensamento Político Brasileiro*, cit., loc. cit.

²⁸⁰ Cf. Martins, Luís, *O Patriarca e o Bacharel*, São Paulo: Alameda, 2008, p. 119.

²⁸¹ Cf. Venâncio Filho, Luís, *Das Arcadas ao Bacharelismo*, São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 179.

²⁸² Cf. Adorno, Sérgio, *Os Aprendizés do Poder- O Bacharelismo Liberal na Política Brasileira*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, pp. 157 e ss.

²⁸³ Cf. Vianna, Oliveira, *Instituições Políticas Brasileiras*, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo e Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1987, p. 137.

*mentira, idiotice do religionário. Só as más repúblicas a podem ter. A república verdadeira não quer fanatismos: contenta-se com a devoção refletida, e o entusiasmo inteligente de servidores austeros, francos, intementes no remédio e na censura. Dessa espécie sou eu republicano. Quero a república justa, a república livre, a república popular. Não sacrifico a substância à forma: faço questão de harmonizar uma com a outra*²⁸⁴.

Uma série de *manifestos republicanos* antecedeu o golpe de 1889²⁸⁵. Colhe-se desses textos síntese doutrinária marcada por ética absoluta (qualificada por uma intransigente defesa da honra), por certo despotismo esclarecido (do qual o presidencialismo pode ser herdeiro direto), por crítica radical à Monarquia e às instituições monárquicas, por um federalismo também radical (seu mais expressivo elemento, do ponto de vista da Ciência Política), pela pregação de imaginária fraternidade americana, a par de comprovada e intensa inspiração liberal, que remonta à obra de Thomas Paine²⁸⁶.

O golpe na Monarquia foi dado pelos militares que, (...) *liderados por Deodoro e Benjamin Constant, sentiam os tempos maduros para a purificação do corpo político*²⁸⁷. O Imperador deixou o Brasil²⁸⁸; sua ausência deprimiu seus colaboradores mais próximos²⁸⁹; a proclamação de Deodoro, que vale como um discurso de posse, assinalou uma nova formulação que a República pretende fixar - a cidadania - -, bem como a expectativa de que os novos tempos seriam conduzidos

²⁸⁴ Barbosa, Rui, *Obras Completas de Rui Barbosa*- Vol. XXIV, 1897- Tomo I- O Partido Republicano Conservador- Discursos Parlamentares, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1952, pp. 59-60.

²⁸⁵ Divulgaram-se manifestos republicanos em Pernambuco (1817, 1824 e 1888), na Bahia (1837), no Rio Grande do Sul (manifesto do Piratini, 1838), em São Paulo (1873), no Rio de Janeiro (o mais importante deles, em 1870) e no Pará (1886). Cf. Barreto, Vicente e Paim, Antonio, *Evolução do Pensamento Político Brasileiro*, cit., loc. cit.

²⁸⁶ Cf. Barreto, Vicente e Paim, Antonio, *Evolução do Pensamento Político Brasileiro*, cit., loc. cit.

²⁸⁷ Holanda, Sérgio Buarque (direção), *História Geral da Civilização Brasileira*- Tomo II- Volume 6- O Brasil Monárquico, Declínio e Queda do Império, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: 2004, p. 302.

²⁸⁸ D. Pedro II partiu para a Europa em 16 de novembro de 1889. Deixou discurso de despedida, com as seguintes palavras: À vista da representação escrita que me foi entregue hoje, às 3 horas da tarde, resolvo, cedendo a império das circunstâncias, partir, com a toda a minha família, para a Europa, deixando esta Pátria, de nós tão estremecida, à qual me esforcei por dar constantes testemunhos de entranhado amor e dedicação, durante quase meio século em que desempenhei o cargo de chefe de Estado. Ausentando-me, pois, com todas as pessoas de minha família, conservarei do Brasil a mais saudosa lembrança, fazendo os mais ardentes votos por sua grandeza e prosperidade. D. Pedro II, *Despedida*, in Figueiredo, Carlos (org.), **100 Discursos Históricos Brasileiros**, Belo Horizonte: Editora Leitura, 2003, p. 238.

²⁸⁹ Cf. Taunay, Alfredo D'Escagnole, Visconde de, *Memórias*, São Paulo: Iluminuras, 2005.

por autoridade ungida pela vontade popular, o que é a marca ideológica mais recorrente no presidencialismo brasileiro:

Concidadãos- O povo, o exército e a armada nacional, em perfeita comunhão d sentimentos com nossos concidadãos residentes nas províncias, acabam de decretar a deposição da dinastia imperial e consequentemente a extinção do sistema monárquico representativo. Como resultado imediato desta revolução nacional, de caráter essencialmente patriótico, acaba de ser instituído um governo provisório, cuja principal missão é garantir, com a ordem pública, a liberdade e o direito dos cidadãos (...) O governo provisório, simples agente temporário da soberania nacional, é o governo da paz, da liberdade, da fraternidade e da ordem. No uso das atribuições e faculdades extraordinárias de que se acha investido para a defesa da integridade da Pátria e da ordem pública, o governo provisório, por todos os meios a seu alcance, permite e garante a todos os habitantes do Brasil, nacionais e estrangeiros: a segurança da vida e da propriedade, o respeito aos direitos individuais e políticos, salvas, quanto a estes, as limitações exigidas pelo bem da Pátria, e pela legítima defesa do governo proclamado pelo povo, pelo exército, pela armada nacional (...) O governo provisório reconhece e acata todos os compromissos nacionais contraídos durante o regime anterior, os tratados subsistentes com as potências estrangeiras, a dívida pública externa e interna, os contratos vigentes e mais obrigações legalmente constituídas²⁹⁰.

A atração pelos Estados Unidos logo se revelou. É nítida na ação e na influência de Rui Barbosa²⁹¹. Esta é muito forte também na imprensa, como se percebe no excerto logo em seguida reproduzido. O advogado baiano discutia a opção constitucional de realizarmos eleições diretas para Presidente, ao contrário do que ocorria nos Estados Unidos. A opção revelava algum excepcionalismo, ainda que obviamente decorrente de nossas características peculiares. Copiamos, mas adaptamos. É o que se alcança na pregação de Rui nos jornais da época:

(...) A convenção americana de 1787, na constituição com que dotou os Estados Unidos, e os membros do Governo

²⁹⁰ Discurso de Manoel Deodoro da Fonseca, originalmente publicado no *Diário Oficial da República Brasileira*, 16 de novembro de 1889, ano 28, n. 315. Colhido em Bonfim, João Bosco Bezerra, **Palavra de Presidente- Discursos de Posse de Deodoro a Lula**, Brasília: LGE Editora, 2004, pp. 39-40.

²⁹¹ Rui Barbosa também desempenhou intenso papel no debate que marcou a *Questão Religiosa*, quando se discutiu a influência do Vaticano no Brasil. Conferir, nesse pormenor, Viana Filho, Luiz, **A Vida de Rui Barbosa**, São Paulo: Livraria Martins, 1965, pp. 70 e ss. Cf. também Nogueira, Rubem, **História de Rui Barbosa**, Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1999 e Magalhães, Rejane de Almeida e Senna, Marta de, **Rui Barbosa em Perspectiva**, Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2007.

Provisório em 1890, no plano constitucional de que é resultado a constituição brasileira de 1891, punham timbre em zelar a pureza do corpo legislativo, e assegurar realmente à nação a escolha de seu primeiro magistrado, excluindo os membros da legislatura dos comícios destinados a Elegê-los. No sistema da constituição americana o eleitorado presidencial compõe-se de tantas unidades, em cada estado, quantos a soma dos seus representantes junto à soma dos seus senadores nas câmaras federais (...) Compreendemos, louvamos e queremos que se acompanhe a América do Norte nos seus princípios, nas suas virtudes, nas suas instituições. Mas ir exumar à patologia das suas moléstias extintas uma enfermidade cuja cura os americanos celebram com desvanecimento, para a converter em modelo de adaptação constitucional, injetar-se um vírus perigoso com o capricho de quem se inoculasse uma vacina preservadora, pode ser grande coisa: mas o senso comum, ou, pelo menos, o nosso, não lhe alcança a transcendência²⁹².

Contra o *filoamericanismo* que tomava conta dos organizadores da República, e do presidencialismo, insurgiu-se Eduardo Prado, aristocrata saudosista, que protestava contra suposta *fraternidade americana*:

Pensamos que é tempo de reagir contra a insanidade da absoluta confraternização que se pretende impor entre o Brasil e a grande república anglo-saxônica, de que nos achamos separados, na só pela grande distância, como pela raça, pela religião, pela índole, pela língua, pela história e pelas tradições do nosso povo. O fato de o Brasil e de os Estados Unidos se acharem no mesmo continente é um acidente geográfico ao qual seria pueril atribuir uma exagerada importância. Onde é que se foi descobrir na história que todas as nações de um mesmo continente devem ter o mesmo governo? E onde é que a história nos mostrou que essas nações tem por força de ser irmãs? (...) A fraternidade americana é uma mentira (...)²⁹³.

Manteve-se, no entanto, comportamento apologético para com o modelo norte-americano, de onde copiamos nosso sistema de governo presidencialista. As instituições monárquicas foram abominadas. A organização da República fez-se concomitantemente com a *secularização do Estado*²⁹⁴; o modelo presidencialista foi discutido e desenhado nesse contexto, que marcou nossa primeira constituinte republicana. Na redação finalmente aprovada da Constituição de 24 de fevereiro de

²⁹² Trata-se de excerto de artigo de Rui Barbosa publicado em 25 de julho de 1893, com o título *O Caucus*. Barbosa, Rui, **Obras Completas, Vol. XX, 1893, Tomo III**, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, pp. 269 e ss.

²⁹³ Prado, Eduardo, **A Ilusão Americana**, São Paulo: Alfa-Ômega, 2001, p. 31.

²⁹⁴ Cf. Martins, Wilson, **História da Inteligência Brasileira- Volume IV- 1877-1896**, Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2010, p. 390.

1891 o presidencialismo foi tratado em seção própria, reservada ao Poder Executivo. É uma característica que nos marca desde então. Como *chefe eletivo da Nação* indicou-se o Presidente da República, da então denominada *República dos Estados Unidos do Brasil*²⁹⁵.

Como condições (denominadas então de *essenciais*) para eleição do Presidente, exigia-se que o candidato fosse brasileiro nato, que estivesse no exercício de seus direitos políticos e que fosse maior de 35 anos²⁹⁶. A regra mantém-se até hoje.

Prevvia-se nova eleição, na hipótese de vacância do cargo, por qualquer razão, antes de cumpridos dois anos do mandato²⁹⁷; de outra forma, o Vice-Presidente assumiria e concluíra o mandato para o qual também fora eleito. O mandato presidencial previsto era de quatro anos; vedava-se a reeleição, para o período subsequente imediato²⁹⁸. O debate ainda é atual.

A Constituição dispunha também sobre o juramento do Presidente no ato de posse (que denominava de *afirmação*) ante o STF²⁹⁹. O Presidente e o Vice-Presidente estavam proibidos de sair do território nacional, sem permissão do Congresso, sob pena de perderem o cargo³⁰⁰. A regra vai perdurar.

As eleições seriam por sufrágio direto da Nação e por maioria absoluta de votos³⁰¹. Dispunha-se também que se nenhum dos candidatos conseguisse alcançar maioria absoluta dos votos, o Congresso elegeria, por maioria dos votos presentes, um deles, dentre os que tiverem alcançado as duas votações mais elevadas na eleição direta³⁰². Prevvia-se também que em caso de empate considerar-se-ia eleito o mais velho dos candidatos³⁰³. Indícios de imaginária gerontocracia.

²⁹⁵ Constituição de 24 de fevereiro de 1891, art. 41.

²⁹⁶ Constituição de 1891, art. 41, § 3º.

²⁹⁷ Constituição de 1891, art. 42.

²⁹⁸ Constituição de 1891, art. 43.

²⁹⁹ Constituição de 1891, art. 44: *Prometo manter e cumprir com perfeita lealdade a Constituição federal, promover o bem geral da República, observar as suas leis, sustentar-lhe a união, a integridade e a independência.*

³⁰⁰ Constituição de 1891, art. 45.

³⁰¹ Constituição de 1891, art. 47.

³⁰² Constituição de 1891, art. 47, § 2º.

³⁰³ Constituição de 1891, art. 47 § 2º, parte final.

Havia alguma proteção contra os malefícios do nepotismo, no sentido de que a Constituição de 1891 declarava como inelegíveis, para os cargos de Presidente e Vice-Presidente os parentes consanguíneos e afins, nos 1º e 2º graus, do Presidente ou Vice-Presidente, que se achassem em exercício no momento da eleição ou que o tivesse deixado até seis meses antes do referido pleito³⁰⁴.

As competências presidenciais eram minudentemente definidas na Constituição, disposições que, em linhas gerais, persistem até o modelo contemporâneo. Competia *privativamente* ao Presidente, de acordo com nossa primeira Constituição republicana, no contexto das *atribuições do Poder Executivo*, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; bem como expedir decretos, instruções e regulamentos para sua fiel execução³⁰⁵. Ainda não se cogitava de medidas provisórias, que copiamos da Itália, na Constituição de 1988.

Quanto à organização de seu Governo, detinha competência para nomear e demitir livremente os Ministros de Estado; para exercer ou designar o comandante supremo das forças de terra e mar, em caso de guerra; e para administrar o exército e a armada, distribuindo as respectivas forças³⁰⁶. O Presidente era quem declarava a guerra e fazia a paz (com autorização do Congresso)³⁰⁷ ou, nos vários caos de invasão ou agressão estrangeira, podia fazer imediatamente a referida declaração³⁰⁸.

Ao presidente também incumbia convocar o Congresso para reunião extraordinária³⁰⁹. Era o Presidente quem nomeava juízes federais mediante proposta do Supremo Tribunal³¹⁰. Deste então era o Presidente quem também nomeava os membros do Supremo Tribunal Federal e os Ministros diplomáticos, sujeitando essas nomeações à aprovação do Senado³¹¹.

Também era o Presidente quem conduzia a política internacional³¹². A declaração de estado de sítio, em qualquer ponto do território nacional, nas hipóteses

³⁰⁴ Constituição de 1891, art. 47, § 4º.

³⁰⁵ Constituição de 1891, art. 48, § 1º e 2º.

³⁰⁶ Constituição de 1891, art. 48, § 3º e 4º.

³⁰⁷ Constituição de 1891, art. 48, 7º.

³⁰⁸ Constituição de 1891, art. 48, § 8º.

³⁰⁹ Constituição de 1891, art. 48, § 10.

³¹⁰ Constituição de 1891, art. 48, § 11.

³¹¹ Constituição de 1891, art. 48, § 12.

³¹² Constituição de 1891, art. 48, § 16.

de agressão estrangeira ou guerra civil (*comoção intestina*, na expressão da própria Constituição de 1891) era mais uma das prerrogativas do Presidente³¹³.

Quanto aos Ministros de Estado, a Constituição consignava que eram *agentes da confiança do Presidente* que lhes subscreviam os atos³¹⁴. Os Ministros eram *auxiliares* do Presidente, com prerrogativa para *presidir* os respectivos ministérios, nos quais se dividia a Administração Federal³¹⁵.

A Constituição dispunha também sobre crimes de responsabilidade do Presidente,³¹⁶ que seria processado e julgado pelo STF, nos crimes comuns, depois que a Câmara declarasse procedente a acusação³¹⁷, e pelo Senado, nos casos de crimes de responsabilidade³¹⁸, nomeadamente, aqueles crimes que atentassem contra, na exata linguagem da Constituição: a existência política da União; a Constituição e a forma do Governo federal; o livre exercício dos Poderes políticos; o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais; a segurança interna do País; a probidade da administração; a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos; bem como, por fim, as leis orçamentárias votadas pelo Congresso³¹⁹.

Rui Barbosa colaborou intensamente na redação dos dispositivos referentes às competências e responsabilidades do Presidente da República. Uma comissão de juristas nomeada pelo Governo Provisório de Deodoro da Fonseca, por intermédio do Decreto nº 29, de 3 de dezembro de 1889, e composta por Saldanha Marinho, Américo Brasiliense, Santos Werneck, Rangel Pestana e Magalhães Castro, apresentou texto inicial, que foi emendado por Rui, e posteriormente encaminhado pelo Governo Provisório (com algumas outras pequenas alterações) para a Assembleia, que fixou o texto definitivo.

Pode-se verificar - - e se comprovar - - esse trânsito conceitual e redacional, na definição da relação do Presidente, com seus Ministros.

³¹³ Constituição de 1891, art. 48, § 15.

³¹⁴ Constituição de 1891, art. 49.

³¹⁵ Constituição de 1891, art. 49.

³¹⁶ Constituição de 1891, art. 54.

³¹⁷ Que quando decretada teria como resultado imediato o afastamento do Presidente de suas funções. Constituição de 1891, art. 53, parágrafo único.

³¹⁸ Constituição de 1891, art. 53.

³¹⁹ Constituição de 1891, art. 54, parágrafos.

Lê-se primeiramente, no projeto da Comissão de Juristas formado pelo Governo Provisório:

*Como seus auxiliares no exercício do Poder Executivo, o Presidente da República nomeará para as diversas secretarias em que for dividida a administração, conforme lei do Congresso, cidadãos de sua confiança*³²⁰.

Rui alterou a redação e propôs a seguinte formulação:

*O Presidente é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, que referendam os seus atos, e presidem cada um a uma das secretarias, em que se divide a administração federal*³²¹.

O Governo Provisório acatou a sugestão de Rui e a encaminhou para o Congresso, como redigida pelo advogado baiano, com duas pequeníssimas alterações de redação:

*O Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, que lhe referendam os atos, e presidem cada um a uma das secretarias, em que se divide a administração federal*³²².

Por fim, o Congresso adotou e promulgou a versão seguinte:

*O Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança que lhe subscrevem os atos, e cada um deles presidirá a um dos Ministérios em que se dividir a Administração federal*³²³.

Para os efeitos da investigação do presente trabalho deve-se ressaltar a insistência para com a *confiança* que deve ligar o Presidente a seus Ministros, expressão encontrada nas quatro redações acima compiladas. A *confiança* é atributo, razão e instrumento da *unidade governamental*, um dos núcleos do sistema de governo presidencialista, que a litigância *intragovernamental* tende a minar.

Essa unidade foi também captada por um dos primeiros glosadores da Constituição de 1891, João Barbalho, para quem:

Poder de ação e devendo tê-la pronta, expedita, desembaraçada e segura, o executivo melhor corresponde à sua missão, sendo confiado a um só homem do que a uma

³²⁰ Cf. Barbosa, Rui, *Obras Completas de Rui Barbosa- Vol. XVII- 1890- Tomo I- A Constituição de 1891*, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946, p. 66.

³²¹ Cf. Barbosa, Rui, cit., loc. cit.

³²² Cf. Barbosa, Rui, cit., p. 67.

³²³ Constituição de 1891, art. 49.

*assembleia, mesmo pouco numerosa. O exemplo da Suíça, com seu Conselho Executivo, é caso singular, explicável pelas condições peculiares e tradicionais daquele país. A razão, a história e o sentir do comum dos publicistas aconselham a unidade na suprema magistratura brasileira (...) A pluralidade tem, além de tudo, o defeito de dividir a responsabilidade do poder e com isso a debilita, sem não a anula completamente*³²⁴.

Outro comentarista da Constituição de 1891, Carlos Maximiliano, acentuou as prerrogativas de mando, inerentes ao mandato presidencial:

*(...) o Presidente não se limita a executar o que o Congresso delibera: resolve, impulsiona, sugere. Representa o poder que age, tanto por alvedrio próprio como por alheia indicação (...) cumpre as leis; porém toma, em mensagem ou por meio das Comissões Permanentes, a iniciativa de projetos, conclui tratados, fomenta indústria e a agricultura, assegura a ordem. Não é o braço apenas; é antes o cérebro diretor do país a rumo de seus altos destinos. Executa as deliberações do Legislativo e ordens do Judiciário; porém, por sua vez, prevê e provê, vigilante e ativo, evitando males e propinando remédios. O Congresso resolve de modo geral, fixando normas ou regras jurídicas; os tribunais agem provocados por uma ação concreta, determinando o que corresponde aos termos da lei e o que os transgride; o Presidente ordena, em casos isolados, que se faça ou que deixe de fazer. A sua atividade é complexa e multiforme; porque descobre e emprega meios apropriados para atingir os fins de pública utilidade e necessidade, conforme o Direito determina ou permite. Governa e administra, resiste e agride, faz diplomacia e mantém a federação*³²⁵.

A unidade governamental é o registro mais recorrente na compreensão da autoridade presidencial, e na hierarquia que dela decorre, ainda segundo Carlos Maximiliano, para quem a divisão do trabalho seria necessária, inclusive como fundamento último da autoridade do presidente:

A direção suprema é forte, eficaz, decisiva, quando unipessoal (...) O princípio dominante em quase todos os países cultos não constitui obstáculo à divisão do trabalho. O Presidente é apenas o chefe do Poder Executivo, o supremo coordenador de esforços e energias. Há sete ministérios, previstos pelo art. 49; portanto, abaixo da autoridade única existe multiplicidade, complexidade, variedade de empregos e

³²⁴ Barbalho, João, *Constituição Federal Brasileira- Comentários*, Edição Fac-Similar. Brasília: Senado Federal, 1992, p. 160.

³²⁵ Maximiliano, Carlos, *Comentários à Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos Editor, 1918, pp. 455-456.

*funções confiadas a milhares de cidadãos, hierarquicamente subordinados a autoridades centrais*³²⁶.

É outro autor clássico, Annibal Freire da Fonseca, que em monografia na qual estudou o Poder Executivo, insistiu na necessidade da unidade da ação, como instrumento de plasticidade para enfrentamento das múltiplas tarefas inerentes à Chefia do Governo e do Estado:

*(...) O executivo funciona permanentemente. Destinado a impulsionar e dirigir a ação administrativa, não é possível negar-lhe a plasticidade indispensável ao mecanismo governamental. Por isso mesmo todas as organizações políticas modernas timbraram em adotar, na formação deste poder, as regras, que o tornem forte sem o fazer absorvente, um propulsor de energia sem degenerar em instrumento de opressão. Nas democracias, assoberbadas pelos conflitos das paixões populares e pela erupção de instintos de revolta, avulta a necessidade de resguardar os interesses supremos do Estado, pela constituição de um governo capaz de resistir à pressão de elementos dissolventes*³²⁷.

Foi sob a vigência da Constituição de 1891 que Deodoro renunciou, num contexto de instabilidade política, marcada pela dissolução do Congresso e pela decretação do sítio. Foi sucedido por Floriano Peixoto, também de Alagoas, cognominado de *O Marechal de Ferro*. Em seu discurso de posse, proferido em 23 de novembro de 1891, o novo presidente comprometia-se em combater a crise financeira, que agonizara durante o período em Rui Barbosa fora Ministro da Fazenda, a chamada crise inflacionária do *encilhamento*:

A administração da fazenda pública com a mais severa economia e a maior fiscalização no emprego da renda do Estado será uma das minhas preocupações. Povos novos e onerados de dívidas nunca foram povos felizes, e nada aumenta mais as dívidas dos estados do que as despesas sem proporção com os recursos econômicos da nação, com as forças vivas do trabalho, da indústria e do comércio, o que produz o desequilíbrio dos orçamentos, o mal-estar social, a miséria. Espero que, fiscalizada e economizada a fazenda pública, mantida a ordem no País, a paz com as nações estrangeiras sem quebra de nossa honra e dos nossos direitos, animado o trabalho agrícola e industrial e reorganizado o regime bancário, os abundantes recursos do nosso solo vaporizarão progressivamente o nosso meio circulante,

³²⁶ Maximiliano, Carlos, cit. p. 458.

³²⁷ Fonseca, Annibal Freire da, *O Poder Executivo na República Brasileira*, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981, p. 27.

*depreciado com as permutas internacionais, e fortificarão o nosso crédito no interior e no exterior*³²⁸.

O governo Floriano foi marcado por muita oposição, especialmente no sul do País, a exemplo da Revolução Federalista, que se iniciou no Rio Grande do Sul. Foi o escritor Lima Barreto, que não tinha razões para gostar de Floriano³²⁹, e que do marechal não gostava, quem nos fornece prosaico retrato, na memorável cena do *Policarpo Quaresma*, quando o anti-herói se encontra com o Presidente:

*Era vulgar e desoladora [a aparência do Presidente]. O bigode caído; o lábio inferior pendente e mole a que se agarrava uma grande 'mosca'; os traços flácidos e grosseiros; não havia nem o desenho do queixo ou olhar que fosse próprio, que revelasse algum dote superior. Era um olhar mortiço, redondo, cheio de expressões, a não ser de tristeza que não lhe era individual, mas nativa, de raça; e todo ele era gelatinoso – parecia não ter nervos*³³⁰.

Os civis retornaram com Prudente de Moraes, paulista e republicano histórico³³¹. Com Prudente, a oligarquia consegue subir ao poder (...) o predomínio desta nos Estados e a absorção de novos grupos, por meio de alianças, levam-na a lutar pela legalidade³³², o que teria justificado, inclusive, a violenta repressão a Canudos, que se conhece em primeira mão pelos relatos de Euclides da Cunha³³³.

A expansão da produção agrária brasileira, e sua inserção no comércio internacional³³⁴, no início do século XX, tiveram também como resultado a concentração de poder nos Estados produtores dos gêneros de exportação; um paulista sucedeu a Prudente de Moraes. Começa a política do café com leite.

³²⁸ Discurso de posse de Floriano Peixoto, in Bonfim, João Bosco Bezerra, cit., p. 47.

³²⁹ Durante a Revolta da Armada, um contingente de marinheiros, contrários a Floriano, ocuparam a Ilha do Governador, onde Lima Barreto morava com seu pai. Cf. Barbosa, Francisco de Assis, *A Vida de Lima Barreto*, Belo Horizonte: Itatiaia e São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1988, p. 56.

³³⁰ Lima Barreto, Afonso Henriques de, *O Triste Fim de Policarpo Quaresma*, in *Prosa Seleta*, Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2006, p. 362.

³³¹ Em seu discurso de posse Prudente de Moraes afirmou que a República esta firmada na consciência nacional e que (...) *lançou raízes tão fundas que jamais será daí arrancada*, in Bonfim, João Bosco Bezerra, cit., p. 55.

³³² Carone, Edgard, *A Primeira República- 1889-1930*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988, p. 30.

³³³ Euclides da Cunha reconhece que havia premeditação: *Foi um mal. Sob a sugestão de um aparato bélico, de parada, os habitantes preestabeleceram o triunfo; invadida pelo contágio desta crença espontânea, a tropa, por sua vez, compartiu-lhes as esperanças. Firmara-se, de antemão, a derrota dos fanáticos*. Cunha, Euclides da, *Os Sertões*, in *Intérpretes do Brasil*, vol. 1, Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002, p. 363.

³³⁴ Cf. Prado Junior, Caio, *História Econômica do Brasil*, São Paulo: Brasiliense, 1976, pp. 225 e ss.

Campos Salles tomou posse em 1898. Em seu primeiro pronunciamento, explicou como entendia a relação entre os três poderes, e como inseria a função que exerceria nesse conjunto de instituições políticas:

Defendendo intransigentemente e com o mais apurado zelo as prerrogativas conferidas ao poder que vou exercer em nome do sufrágio direto da Nação, afirmo aqui, desde já, o meu mais profundo respeito ante a conduta dos demais poderes, na órbita de sua soberania. Esta atitude, que será rigorosamente observada, dará forças ao depositário do Executivo para, de seu lado, opor obstinada resistência a todas as tentativas invasoras. O papel do Judiciário no jogo das funções constitucionais torna mais remotas as suas relações com os outros poderes. É um poder que não luta; não ataca; não se defende: julga. Sem a iniciativa que aos outros cabe, a sua ação não se manifesta senão quando provocada. Fora desta região de paz e pureza, a única em que reina a justiça, o seu prestígio moral desfaz-se ao sopro das paixões. São mais diretas e mais frequentes as relações entre o Executivo e o Legislativo. Estes são os poderes que colaboram com estreita aliança na dupla esfera do governo e da administração; a eles, pois, compete manter, no desdobramento de sua comum atividade, uma contínua e harmônica convergência de esforços para o bem da República. É indiscutível – pois que é da natureza do próprio regime – que ao Executivo cabe a iniciativa de medidas legislativas, de caráter administrativo. É claro, porém, que de nada serviria a ação conjunta dos demais poderes, se o Legislativo recusasse o seu acordo, tomando orientação diversa ou contrária³³⁵.

Campos Salles enfrentou a crise financeira, negociando com os banqueiros ingleses³³⁶, o chamado *Funding Loan*, o que fizera, na visão de um estudioso desse período, com *prudência e extraordinário critério*³³⁷. Outro paulista sucedeu a Campos Salles, o também bacharel Rodrigues Alves, lavrador de café, interessado na alta dos preços do produto, mas que contra esse lucro fácil teria se insurgido³³⁸, traduzindo, em sua ação, uma virtuosidade política que parece marcar os presidentes do período³³⁹.

³³⁵ Manuel Ferraz de Campos Salles, discurso de posse proferido em 15 de novembro de 1888, in Bonfim, João Bosco Bezerra, cit., pp. 69-70.

³³⁶ Cf. Debes, Célio, *Campos Salles- Perfil de um Estadista- vol. II*, Rio de Janeiro: Francisco Alves e Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1978, pp. 461 e ss.

³³⁷ Cf. Guanabara, Alcindo, *A Presidência Campos Salles*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 177.

³³⁸ Franco, Afonso Arinos de Melo, *Rodrigues Alves- Apogeu e Declínio do Presidencialismo*, vol. II, Brasília: Senado Federal, 2001, p. 51.

³³⁹ Cf. D'Ávila, Luiz Felipe, *Os Virtuosos- os Estadistas que Fundaram a República do Brasil*, São Paulo: A Girafa, 2006.

Um representante das oligarquias de Minas Gerais sucedeu a Rodrigues Alves; trata-se de Afonso Pena que, logo após eleito, excursionou pelo país, em pequena comitiva, o que entusiasticamente divulgado pelos jornais do país³⁴⁰. Na capital pontificava também o gaúcho Pinheiro Machado, cuja obsessão republicana e presidencialista vinha deste o *manifesto* de 1870, mas que muito fez pela instabilidade do regime³⁴¹, o que decorre de seus modos peculiares de caudilho³⁴², e de sua política de propósitos pessoais.

Numa percepção negativa, o presidencialismo da República Velha se realizou no coronelismo³⁴³, este centrado na figura do *coronel*, denominação *outorgada espontaneamente pela população àqueles que pareciam deter em suas mãos grandes parcelas do poder econômico e político*³⁴⁴. Mantinha-se a autoridade central na figura do Presidente, que simboliza a escolha nacional, mediada por seu partido, como deixa claro Hermes da Fonseca (que era militar) em excerto de seu discurso de posse:

*O presidente no nosso regime, especialmente nas circunstâncias em que se encontra o país, não se deve arvorar em diretor da política nacional: é a nação e não ele quem faz política. Mas, como nenhum governo pode fugir à necessidade de apoiar-se em forças políticas organizadas, governarei com o partido que amparou a minha candidatura e que com as minhas ideias de administração se identificou; com ele desenvolverei as teses anunciadas no meu manifesto eleitoral e com ele procurarei corresponder à expectativa de quantos, não filiados ao partido, confiaram no meu patriotismo*³⁴⁵.

Tinha-se um (...) *sistema baseado na dominação de uma minoria e na exclusão de uma maioria do processo de participação política (...) Coronelismo, oligarquia e política dos governadores fazem parte do vocabulário político*

³⁴⁰ Cf. Lacombe, Américo Jacobina, Afonso Pena e sua Época, Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1986, p. 322.

³⁴¹ Interessante o relato memorialístico de Gilberto Amado a respeito de sua convivência com Pinheiro Machado, especialmente quando revela o desprezo que o caudilho gaúcho ao final lhe causava, com as alianças que fazia e com as manobras políticas que executava. Cf. Amado, Gilberto, Mocidade no Rio e Primeira Viagem à Europa, Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1958, pp. 323 e ss.

³⁴² Cf. Porto, Costa, Pinheiro Machado e seu Tempo, Porto Alegre: L & PM e Brasília: Instituto Nacional do Livro 1985, p. 203.

³⁴³ Conferir, por todos, Leal, Victor Nunes, Coronelismo, Enxada e Voto, São Paulo: Forense, 1948.

³⁴⁴ Fausto, Boris (direção), História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III, Volume 8, O Brasil Republicano- Estrutura de Poder e Economia (1889-1930), Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 173.

³⁴⁵ Discurso de posse de Hermes da Fonseca, proferido em 15 de novembro de 1910, in Bonfim, João Bosco Bezerra, cit., p. 133.

*republicano em análise*³⁴⁶. O coronel comandava as bases locais, municipais, controlando sua gente, e representando na instância imediata o governador que, por sua vez, se aproximava do Executivo central, que apoiava, e de quem recebia favores.

Uma linhagem política informal - - mas com estruturas gerais fixadas no sistema de direito público então vigente - - ligava o coronel ao presidente. As bases últimas de nosso presidencialismo fincavam-se nos modelos de dominação local, que também se mantinham pelo voto de cabresto.

A década de 1920 conheceu intensa movimentação política marcada por um ideal de salvação nacional, mediado pelo tenentismo, movimento militar que protagonizou a Revolta dos 18 do Forte de Copacabana³⁴⁷ e que redundou na Coluna Prestes³⁴⁸. Um pensamento político autoritário que se desenvolveu na Primeira República, e que canalizou alguma convergência de interesse com os grupos dominados, na imagem do *Leviatã benevolente*³⁴⁹, não resistiu à formação de novas alianças, que derrubaram Washington Luís em 1930, inaugurando-se uma nova fase de concepção e de ação de nosso presidencialismo.

Com Getúlio Vargas anunciou-se entre nós o triunfo de uma categoria de dominação weberiana³⁵⁰, marcada pelo carisma³⁵¹ do chefe político³⁵², e que o

³⁴⁶ Resende, Maria Efigênia de, O Processo Político na Primeira República e o Liberalismo Oligárquico, in

Ferreira, Jorge e Delgado, Lucília de Almeida Neves, O Brasil Republicano I- Tempo de Liberalismo Excludente- da Proclamação da República à Revolução de 1930, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 91.

³⁴⁷ Cf. Silva, Hélio, 1922: Sangue na Areia de Copacabana, Porto Alegre: L & PM, 2004.

³⁴⁸ Cf. Silva, Hélio, 1926: A Grande Marcha- A Coluna Prestes, Porto Alegre: L & PM, 2005.

³⁴⁹ Cf. Fausto, Boris, História Geral da Civilização Brasileira- Tomo III, Volume 9, O Brasil Republicano, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. A expressão *Leviatã benevolente* derivaria de uma imagem de Fernando Henrique Cardoso, relativa à aliança entre oligarquias e necessitados, num contexto de necessidade de sobrevivência de todos, como se lê em Boris Fausto, aqui citado.

³⁵⁰ Cf. Weber, Max, *Economia e Sociedade*, Volume 2, cit, pp. 323 e ss.

³⁵¹ O carisma de Vargas é também tema de comentário passageiro de Miguel Reale, em suas Memórias. Conferir, Reale, Miguel, *Memórias- Destinos Cruzados- Volume 1*, São Paulo: Saraiva, 1986, p. 152.

³⁵² Freund, Julien, *Sociologia de Max Weber*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, pp. 159 e ss. Tradução para o português de Luís Cláudio de Castro e Costa. Diggins, John Patrick, *Max Weber- A Política e o Espírito da Tragédia*, Rio de Janeiro: Record, 1999, pp. 219 e ss. Tradução para o português de Liszt Vieira e Marcus Lessa. Käsler, Dirk, *Max Weber- An Introduction to his Life and his Work*, Chicago: The University of Chicago Press, 1988, pp. 161 e ss. Bendix, Reinhard, *Max Weber- An Intellectual Portrait*, Berkeley: University of California Press, 1984, pp. 285 e ss. Poggi, Gianfranco, *Weber- A Short Introduction*, Cambridge: Polity Press, 2006, pp. 89 e ss.

regime instaurado em 1930³⁵³ plenamente representou³⁵⁴, especialmente porque centrado na figura do Presidente da República. Organizou-se após a Revolução de São Paulo - - na qual se registrou uma vitória governamental sobre os constitucionalistas paulistas³⁵⁵ - - uma Assembleia Nacional Constituinte, que preparou uma Constituição que teve pouca duração (1934-1937), mas que permitiu a fixação das bases institucionais do nacional-estatismo que viria. É também a partir de onde se traça o fio da história do trabalhismo brasileiro³⁵⁶.

Na Constituição de 16 de julho de 1934 também se dispunha que o Poder Executivo era exercido pelo Presidente da República³⁵⁷. Mantinha-se o quadriênio, vedava-se a imediata reeleição, permitindo-se, no entanto, que ex-presidente concorresse quatro anos depois de encerrado o mandato originário³⁵⁸ o que nunca ocorreu, por força da ditadura que sobreveio em 1937. Chamou-se de Estado Novo.

Manteve-se o conjunto de condições essenciais para ser eleito Presidente da República, nomeadamente, ser brasileiro nato, estar alistado eleitor e ter mais de 35 anos de idade³⁵⁹. Mantinha-se regra de prevenção ao nepotismo, porquanto eram inelegíveis para o cargo de Presidente da República, entre outros, os parentes até 3º grau, inclusive os afins do Presidente que estivesse em exercício, ou não o tivesse deixado pelo menos um ano antes da eleição³⁶⁰.

³⁵³ Na visão pessimista de um historiador marxista: Era o Brasil-Novo! Infelizmente, como sabemos, o entusiasmo durou muito pouco tempo. Uma quadrilha de ratos esfomeados e vorazes avançava sobre um queijo já razoavelmente esburacado. Ao lado dos chefes revolucionários, um bando de aventureiros e negociantes de lenço vermelho no pescoço tomara de assalto o país. Basbaum, Leôncio, **História Sincera da República, de 1889 a 1930**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976, p. 283.

³⁵⁴ Especialmente quanto a uma exploração da dominação carismática exercida por Vargas, conferir, Bourne, Richard, **Getúlio Vargas- A Esfinge dos Pampas**, São Paulo: Geração Editorial, 2012. Tradução para o português de Paulo Schmidt e Sonia Augusto. Em esforço e dimensão historiográficas mais recentes, conferir Neto, Lira, **Getúlio-1882-1930- Dos Anos de Formação à Conquista do Poder**, São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Conferir também, no mesmo contexto, de identificação carismática de Vargas, Hilton, Stanley, **Oswaldo Aranha- uma Biografia**, Rio de Janeiro: Objetiva, 1994. Badaró, Murilo, **Tempos de Capanema- A Revolução na Cultura**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000. Schwartzman, Simon et alii, **Tempos de Capanema**, São Paulo: Paz e Terra, 2000. Pereira, Lígia Maria Leite e Faria, Maria Auxiliadora de, **Presidente Antonio Carlos- um Andrada da República- o Arquiteto da Revolução de 30**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

³⁵⁵ Cf. Fausto, Boris, **História Geral da Civilização Brasileira- Tomo III- Volume 10- O Brasil Republicano**, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 35.

³⁵⁶ Cf. Ribeiro, José Augusto, **A Era Vargas- 1- 1882-1950**, Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial, 2002, p. 9.

³⁵⁷ Constituição de 16 de julho de 1934, art. 51.

³⁵⁸ Constituição de 1934, art. 52.

³⁵⁹ Constituição de 1934, art. 52, § 5º.

³⁶⁰ Constituição de 1934, art. 52, § 6º, a.

Nas palavras sacramentais de juramento, trocava-se a expressão República, prevista no modelo da Constituição de 1891, para Brasil, de modo que ao empossar-se, o Presidente da República pronunciaria em sessão conjunta com a Câmara dos Deputados, com o Senado Federal, ou se não estivessem reunidos, perante a Corte Suprema³⁶¹, o seguinte compromisso: *Prometo manter e cumprir com a lealdade a Constituição Federal, promover a bem geral do Brasil, observar as suas leis, sustentar-lhe a união, a integridade e a independência.*³⁶² Nos termos previstos na Constituição de 1934, e durante sua vigência, não se teve tal juramento. Não houve eleições.

Mantinhm-se as competências privativas que já havia na Constituição de 1891³⁶³. O Presidente também detinha competência para nomear e demitir o Prefeito do Distrito Federal³⁶⁴.

A Constituição de 1934 também elencava os crimes de responsabilidade do Presidente da República, nomeadamente, os que fossem definidos em lei, e que atentassem contra a existência da União; contra a Constituição e a forma de Governo federal; o livre exercício dos Poderes políticos; o gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais; a segurança interna do País; a probidade da administração; a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos; as leis orçamentárias; bem como que atentassem contra o cumprimento das decisões judiciárias³⁶⁵.

Disponha-se ainda que o Presidente da República seria auxiliado pelos Ministros de Estado³⁶⁶. O Ministro de Estado deveria ser brasileiro nato e ter mais de 25 anos de idade³⁶⁷. Havia lista de competências ministeriais fixadas na Constituição de 1934³⁶⁸; ao Ministro da Fazenda havia competência adicional³⁶⁹.

³⁶¹ Como então se chamava o Supremo Tribunal Federal. Constituição de 1934, art. 63, *a*.

³⁶² Constituição de 1934, art. 53.

³⁶³ Constituição de 1934, art. 56.

³⁶⁴ Constituição de 1934, art. 56, § 2º.

³⁶⁵ Constituição de 1934, art. 57.

³⁶⁶ Constituição de 1934, art. 59.

³⁶⁷ Constituição de 1934, art. 59, parágrafo único.

³⁶⁸ Constituição de 1934. Art. 60 - Além das atribuições que a lei ordinária fixar, competirá aos Ministros: a) subscrever os atos do Presidente da República; b) expedir instruções para a boa execução das leis e regulamentos; c) apresentar ao Presidente da República o relatório dos serviços do seu

Getúlio muito bem se equilibrou sobre a direita e a esquerda³⁷⁰, polarização ideológica entre nós marcada pelas disputas entre integralistas³⁷¹ e comunistas, estes últimos agrupados em torno de Luís Carlos Prestes, a quem Jorge Amado chamava de o *Cavaleiro da Esperança*³⁷².

O Golpe de 1937 teve também como resultado a perda de vigência do texto constitucional de 1934. Getúlio outorgou uma nova carta política com o golpe. A autoria dessa nova Constituição é presumidamente de Francisco Campos³⁷³, para quem, cada época tem a sua divisão de poderes, e a lei do poder é, em política, a capacidade de exercê-lo³⁷⁴ ou para quem também, *uma lei inflexível da política é a que não permite a existência de vazios no poder: poder vago, poder ocupado*³⁷⁵. Francisco Campos enquanto intelectual e político³⁷⁶, se aproxima, do ponto de vista ideológico, do que poderia se definir como um pensamento antiliberal³⁷⁷. Nesse momento tem-se a afirmação de ideais conservadores na política brasileira³⁷⁸.

Ministério no ano anterior; d) comparecer à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal nos casos e para os fins especificados na Constituição; e) preparar as propostas dos orçamentos respectivos.

³⁶⁹ Constituição de 1934, Art. 60, parágrafo único, 1º: Parágrafo único - Ao Ministro da Fazenda compete mais: 1º) organizar a proposta geral do orçamento da Receita e da Despesa, com os elementos de que dispuser e os fornecidos pelos outros Ministérios; e 2º) apresentar, anualmente, ao Presidente da República, para ser enviado à Câmara dos Deputados, com o parecer do Tribunal de Contas, o balanço definitivo da Receita e Despesa do último exercício.

³⁷⁰ Cf. Fausto, Boris, *Vargas- uma Biografia Política*, Porto Alegre: L & PM, 2004.

³⁷¹ Para o ideário integralista conferir Cavalari, Rosa Maria Feiteiro, *Integralismo- Ideologia e Organização de um Partido de Massa no Brasil (1932-1937)*, Bauru: EDUSC, 1999.

³⁷² Cf. Meirelles, Domingos, *1930- Os Órfãos da Revolução*, Rio de Janeiro: Record, 2005.

³⁷³ Para uma compreensão do ideário estatista e conservador de Francisco Campos, conferir Campos, Francisco, *O Estado Nacional*, Brasília: Senado Federal, 2001.

³⁷⁴ Campos, Francisco, cit., p. 92.

³⁷⁵ Campos, Francisco, cit., loc. cit.

³⁷⁶ A relação de Francisco Campos com o Estado Novo sugere reflexões sobre as relações entre os intelectuais e o poder. Conferir, nesse pormenor, Gramsci, Antonio, *Cadernos do Cárcere-Volume 2*, Rio de Janeiro: Objetiva, 2000, p. 15. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Gramsci inicia seu texto sobre os intelectuais indagando se os *intelectuais são um grupo autônomo e independente*, ou [se] *cada grupo social tem uma sua própria categoria especializada de intelectual*. Cf. também Bauman, Zygmunt, *Legisladores e Intérpretes*, Rio de Janeiro: Zahar, 2010. Tradução de Renato Aguiar. Bobbio, Norberto, *Os Intelectuais e o Poder*, São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Posner, Richard, *Public Intellectuals- A Study of Decline*, Cambridge: Harvard University Press, 2004. Sowell, Thomas, *Os Intelectuais e a Sociedade*, São Paulo: Realizações Editora, 2011. Tradução de Maurício G. Righi. Santos, João de Almeida, *Os Intelectuais e o Poder*, Lisboa: Fenda, 1999.

³⁷⁷ A exemplo de Oliveira Vianna e de Marcelo Caetano. Cf. Bomeny, Helena, Antiliberalismo como Convicção: Teoria e Ação Política em Francisco Campos, in Limonci, Flávio e Martinho, Carlos Palomanes, *Os Intelectuais do Antiliberalismo- Projetos e Políticas para outras Modernidades*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, pp. 263-316. Conferir também para um estudo do antiliberalismo, Holmes, Stephen, *The Anatomy of Antiliberalism*, Cambridge: Harvard University Press, 1996. Stephen Holmes classifica Roberto Mangabeira Unger como um antiliberal (pp. 141 e ss.). Necessária comparação entre Francisco Campos e o pensamento de Carl Schmitt. Cf. Mouffe,

Cogitando de uma técnica do Estado totalitário a serviço da democracia, o que absolutamente paradoxal, Francisco Campos explicava:

O sistema constitucional é dotado de um novo dogma, que consiste em pressupor, acima da Constituição não escrita, na qual se contém a regra fundamental de que os direitos de liberdade são concedidos sob a reserva de não se envolverem no seu exercício os dogmas básicos ou as decisões constitucionais relativas à substância do regime. A opinião demarca-se, dessa maneira, um campo reduzido de opção, no qual tão-somente se encontram as decisões secundárias ou os temas partidários que não interessam os pólos extremos do processo político, exatamente aqueles em torno dos quais se organizam e concentram as constelações de interesse e de emoção de maior poder ou de mais intensa carga dinâmica³⁷⁹.

Na defesa da Constituição de 10 de novembro de 1937, marcada pelo autoritarismo, e pela concentração de poderes nas mãos do Presidente, observou o jurista e político mineiro, seu suposto autor:

O critério de atribuir ao presidente da República a faculdade de expedir, nos limites das dotações orçamentárias, decretos-leis sobre a organização administrativa, o comando geral e a organização das forças armadas, é das mais justificáveis. A administração tem por chefe o presidente: a ele cabe a responsabilidade pela ação administrativa do governo. Da eficiência do instrumento destinado à ação executiva, ninguém pode ser melhor juiz do que o chefe do Executivo. Atribuir-lhe a responsabilidade pelo rendimento da máquina que ele não possa remodelar de acordo com as exigências da ação é, evidentemente, um contra-senso. O vício do regime liberal consistia em dar o poder a quem não tinha a responsabilidade. A Constituição de 10 de novembro, obra do senso comum, associa à responsabilidade o poder. Nisto, ela não faz mais do que seguir o critério de acordo com o qual os homens prudentes administram os seus negócios³⁸⁰.

A Constituição de 1937 dispunha sobre intervenção federal nos Estados, mediante a nomeação pelo Presidente da República de um interventor³⁸¹, a quem competiria, por atribuição exclusiva do Presidente, o exercício das funções executivas nas unidades da federação para as quais tivessem sido nomeados.

Chantal (Ed.), *The Challenge of Carl Schmitt*, London: Verso, 1999. Schmitt, Carl, *The Concept of the Political*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1996. Schmitt, Carl, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Cambridge: The MIT Press, 1985.

³⁷⁸ Em tema de pensamento conservador no Brasil, conferir, por todos, Mercadante, Paulo, *A Consciência Conservadora no Brasil- Contribuição ao Estudo da Formação Brasileira*, Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

³⁷⁹ Campos, Francisco, cit., p. 28.

³⁸⁰ Campos, Francisco, cit., p. 93.

³⁸¹ Constituição de 10 de novembro de 1937, art. 9º.

Interventores poderiam ser nomeados pelo Presidente, por exemplo, para impedir invasão iminente de país estrangeiro em território nacional, ou de um Estado em outro, bem como para repelir uma ou outra invasão³⁸². Os interventores também poderiam ser indicados no caso de necessidade de restabelecimento da ordem gravemente alterada, nos casos em que o Estado não quisesse ou não pudesse fazê-lo³⁸³. Interventores administrariam os Estados, quando, por qualquer motivo, um dos seus Poderes estivesse impedido de funcionar³⁸⁴, entre tantas outras possibilidades que havia de nomeação³⁸⁵.

Como regra, previa-se que o Presidente da República poderia ser autorizado pelo Parlamento a expedir decretos-leis, mediante condições e limites fixados pelo ato de autorização³⁸⁶. No entanto, ao longo dos anos do Estado Novo (1937-1945) operou-se pela exceção, isto é, nos termos da regra aplicável para edição de decretos-lei, pelo Presidente nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados³⁸⁷.

Exceção havia a algumas matérias, que não poderiam ser tratadas pelo Presidente nessas circunstâncias excepcionais, a exemplo de, entre outros, nos termos da Constituição de 1937, modificações ao texto constitucional; legislação eleitoral; orçamento; impostos; instituição de monopólios; moeda; empréstimos públicos; alienação e oneração de bens imóveis da União³⁸⁸.

Por outro lado, havia ampla possibilidade de atuação do Presidente da República, mediante decreto-lei, porquanto, respeitando-se limites e dotações orçamentárias, o chefe do Executivo poderia tratar da organização do Governo e da Administração federal, bem como do comando supremo e a organização das forças armadas³⁸⁹.

³⁸² Constituição de 1937, art. 9º, *a*.

³⁸³ Constituição de 1937, art. 9º, *b*.

³⁸⁴ Constituição de 1937, art. 9º, *c*.

³⁸⁵ Constituição de 1937, art. 9º, *d, e, f*.

³⁸⁶ Constituição de 1937, art. 12.

³⁸⁷ Constituição de 1937, art. 13.

³⁸⁸ Constituição de 1937, art. 13, letras *a a h*.

³⁸⁹ Constituição de 1937, art. 14.

Na Constituição de 1937 consignou-se que o Presidente da República era a *autoridade suprema do Estado*³⁹⁰, a ele competindo coordenar a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirigir a política interna e externa, promover ou orientar a política legislativa de interesse nacional, e superintender a administração do País³⁹¹. A Constituição de 1937 garantiu a hipertrofia do Poder Executivo Central, especialmente no que se referia ao regime de competências privativas³⁹².

Havia conjunto específico de prerrogativas especiais do Presidente, todas nominadas, a exemplo da possibilidade de indicação de candidato à Presidência da República; da capacidade para dissolver a Câmara dos Deputados em algumas hipóteses; de nomear Ministros de Estado; de indicar membros do Conselho Federal; de adiar, prorrogar e convocar o Parlamento; bem como de exercer o então chamado direito de graça³⁹³.

No contexto da Constituição de 1937 aumentou-se o mandato presidencial para seis anos³⁹⁴. Não se previa eleições diretas para Presidente. Cogitava-se de um Colégio Eleitoral (nunca convocado) cuja composição a Constituição indicava³⁹⁵.

³⁹⁰ Constituição de 1937, art. 73.

³⁹¹ Constituição de 1937, art. 73.

³⁹² Constituição de 1937, art. 74. Compete privativamente ao Presidente da República: a) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua execução; b) expedir decretos-leis (...); c) manter relações com os Estados estrangeiros; d) celebrar convenções e tratados internacionais *ad referendum* do Poder Legislativo; e) exercer a chefia suprema das forças armadas da União, administrando-as por intermédio dos órgãos do alto comando; f) decretar a mobilização das forças armadas; g) declarar a guerra, depois de autorizado pelo Poder Legislativo, e, independentemente de autorização, em caso de invasão ou agressão estrangeira; h) fazer a paz *ad referendum* do Poder Legislativo; i) permitir, após autorização do Poder Legislativo, a passagem de forças estrangeiras pelo território nacional; j) intervir nos Estados e neles executar a intervenção, nos termos constitucionais; k) decretar o estado de emergência e o estado de guerra (...); l) prover os cargos federais, salvo as exceções previstas na Constituição e nas leis; m) autorizar brasileiros a aceitar pensão, emprego ou comissão de governo estrangeiro; n) determinar que entrem provisoriamente em execução, antes de aprovados pelo Parlamento, os tratados ou convenções internacionais, se a isto o aconselharem os interesses do País.

³⁹³ Constituição de 1937, art. 75.

³⁹⁴ Constituição de 1937, art. 80.

³⁹⁵ Constituição de 1937, art. 82. O Colégio Eleitoral do Presidente da República compõem-se: a) de eleitores designados pelas Câmaras Municipais, elegendo cada Estado um número de eleitores proporcional à sua população, não podendo, entretanto, o máximo desse número exceder de vinte e cinco; b) de cinquenta eleitores, designados pelo Conselho da Economia Nacional, dentre empregadores e empregados em número igual; c) de vinte e cinco eleitores, designados pela Câmara dos Deputados e de vinte e cinco designados pelo Conselho Federal, dentre cidadãos de notória reputação.

Vedava-se que, durante o exercício das funções, o Presidente fosse responsabilizado por atos estranhos às mesmas³⁹⁶.

O fim da Segunda Guerra Mundial (em 1945) potencializou uma série de condições internas que exigiram a queda de Getúlio e o retorno da vida democrática, em sua plenitude. Ainda nos dizeres de um historiador marxista, *que a ditadura estava condenada desde a derrota do nazifascismo na Europa, todos os sabiam, exceto talvez o Dr. Getúlio Vargas*³⁹⁷. Foi muita grande a pressão interna. Getúlio não resistiu.

Eleito Eurico Gaspar Dutra (aliás, discretamente apoiado por Getúlio Vargas) cogitou-se imediatamente de uma nova Assembleia Nacional Constituinte, de que dava conta o general eleito, em seu frio discurso de posse:

*Estou certo de que os novos legisladores constituintes, saindo como eu das urnas inatacáveis pela lisura e liberdade dos comícios de 2 de dezembro, saberão corresponder às necessidades coletivas, elaborando um Estatuto fundamental, em que se assegurem os direitos da pessoa humana e se estabeleçam regras indispensáveis à paz social e às prementes exigências de nosso poder econômico, que deve ser fortalecido, para que não se agravem as condições de existência de todos nós, sobretudo das classes trabalhadoras, que clamam não apenas pelo reconhecimento legal de suas reivindicações, senão também pela elevação do nível de vida em que se encontram*³⁹⁸.

A simbologia carismática dos presidentes (e da classe política, de um modo geral), atingiu seu auge no contexto da chamada República Populista, que irá perdurar até o golpe de 1964³⁹⁹. Vargas retornará pelo voto popular em 1950, cuja candidatura teria aceitado *no início da tarde de 19 de abril de 1950, seu aniversário de 67 anos, num churrasco na fazenda de João Goulart, jovem amigo e filho de seu velho amigo Vicente Goulart*⁴⁰⁰. Venceu. Tomou posse. Levou adiante projeto nacionalista, do qual a PETROBRÁS parece ser o exemplo mais feliz.

³⁹⁶ Constituição de 1937, art. 82.

³⁹⁷ Basbaum, Leôncio, *História Sincera da República- de 1930 a 1960*, São Paulo: Alfa-Ômega, 1985, p. 141.

³⁹⁸ Eurico Gaspar Dutra, discurso de posse, in Bonfim, João Bosco Bezerra, cit., p. 248.

³⁹⁹ Conferir a percepção lúcida de um *brasilianista*, Skidmore, Thomas, *Politics in Brazil- 1930-1964*, New York: Oxford University Press, 1967.

⁴⁰⁰ Ribeiro, João Augusto, *A Era Vargas- 2- 1950-1954*, Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial, 2001, p. 7.

Seu suicídio, em 1954⁴⁰¹, decorrente também de sua disputa com a União Democrática Nacional-UDN⁴⁰² levou ao limite a percepção de populismo na política, em dimensões nem de longe alcançadas por outras lideranças, a exemplo de Juscelino Kubitschek⁴⁰³ (especialmente no que se refere à construção de Brasília⁴⁰⁴), de Jânio Quadros⁴⁰⁵, de João Goulart⁴⁰⁶ (notadamente no golpe de 64⁴⁰⁷), bem como de Carlos Lacerda⁴⁰⁸ ou mesmo de Milton Campos⁴⁰⁹, ou Bilac Pinto, importante nome da UDN⁴¹⁰

A Constituição de 18 de setembro de 1946, em cuja vigência ocorreu a República Populista, retomou, na essência, quanto ao presidencialismo, a tradição que remontava a 1891. Houve alterações de pormenor. O mandato presidencial foi fixado em cinco anos⁴¹¹. Manteve-se o regime de competências⁴¹². De igual modo, as fórmulas de responsabilidade⁴¹³ e de responsabilização⁴¹⁴.

⁴⁰¹ Silva, Hélio, **1954: Um Tiro no Coração**, Porto Alegre: L & PM, 2004.

⁴⁰² Cf. Benevides, Maria Vitória de Mesquita, **A UDN e o Udenismo- Ambigüidades do Liberalismo Brasileiro (1945-1965)**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

⁴⁰³ Cf. Bojunga, JK, **O Artista do Impossível**, Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

⁴⁰⁴ Cf. Couto, Ronaldo Costa, **Brasília Kubitschek de Oliveira**, Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2010.

⁴⁰⁵ Cf. Markun, Paulo e Hamilton, Duda, **1961- O Brasil entre a Ditadura e a Guerra Civil**, São Paulo: Benvirá, 2011.

⁴⁰⁶ Cf. Ferreira, Jorge, **João Goulart- uma Biografia**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

⁴⁰⁷ Cf. Bandeira, Luiz Alberto Moniz, **O Governo João Goulart- As Lutas Sociais no Brasil- 1961-1964**.

⁴⁰⁸ Cf. Dulles, John W. F., **Carlos Lacerda- a Vida de um Lutador**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992. Tradução de Vanda Mena Barreto de Andrade. Para as impressões pessoais de Lacerda, cf. Lacerda, Carlos, **Depoimento**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.

⁴⁰⁹ Cf. Campos, Milton, **Testemunhos e Ensinamentos**, Rio de Janeiro: José Olympio, 1972.

⁴¹⁰ Cf. Badaró, Murilo, **Bilac Pinto- O Homem que Salvou a República**, Rio de Janeiro: Gryphos e Brasília: Ministério da Cultura, 2010.

⁴¹¹ Constituição de 18 de setembro de 1946, art. 82.

⁴¹² Constituição de 1946, art. 87: Compete privativamente ao Presidente da República: I - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução; II - vetar, nos termos do art. 70, § 1º, os projetos de lei; III - nomear e demitir os Ministros de Estado; IV - nomear e demitir o Prefeito do Distrito Federal (...) e os membros do Conselho Nacional de Economia (...); V - prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas por esta Constituição, os cargos públicos federais; VI - manter relações com Estados estrangeiros; VII - celebrar tratados e convenções internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional; VIII - declarar guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização no caso de agressão estrangeira, quando verificada no intervalo das sessões legislativas; IX - fazer a paz, com autorização e *ad referendum* do Congresso Nacional; X - permitir, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização no intervalo das sessões legislativas, que forças estrangeiras transitem pelo território do País ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente; XI - exercer o comando supremo das forças armadas, administrando-as por intermédio dos órgãos competentes; XII - decretar a mobilização total ou parcial das forças armadas; XIII - decretar o estado de sítio (...); XIV - decretar e executar a intervenção federal (...); XV - autorizar brasileiros a aceitarem pensão, emprego ou comissão de governo estrangeiro; XVI - enviar à Câmara dos Deputados, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, a proposta de orçamento; XVII - prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior; XVIII -

A marca pessoal do chefe do Executivo é característica de todos os modelos presidencialistas que há. Porque há alto nível de concentração, de promessas, de planos, de propósitos, e de responsabilidades, é que, como consequência, cogita-se de uma fórmula centrada na unidade do comando. Alguma indicação desse personalismo pode ser obtida em excertos e fragmentos de discursos de posse, que dimensionam a força de uma retórica de comprometimento. Assim, Juscelino encerrava, do modo que segue, seu inflamado discurso de posse, o último deles, enquanto a capital ainda estava no Rio de Janeiro:

(...) É usando desta oportunidade, que é o marco final de uma caminhada áspera e terrível, queremos mais uma vez reafirmar o nosso desejo de reunir, numa obra afirmativa da força e do poder criador da nacionalidade brasileira, todos os homens de boa vontade, todos aqueles que colocam alto o interesse da Pátria, tão necessitada, nesta hora, de desvelo, de cuidado, e de trabalho, sentimo-nos mais do que nunca animados do ardente desejo de trabalhar incansavelmente pela paz da família brasileira. Pedimos a Deus que nos inspire e nos dê o sentimento da grandeza de nossa missão⁴¹⁵.

Esse personalismo é também muito nítido em Jânio Quadros, representante dos mais emblemáticos do carisma e do populismo na história política brasileira, como se confirma também na reprodução de excerto de sua fala de posse, já em Brasília:

(...) É o direito à opção que faz os cidadãos responsáveis e as nações poderosas e permanentes. De advogado que postulava interesses individuais a administrador dos interesses coletivos, se não foi longa a minha jornada, foi ela suficientemente áspera para ensinar-me que a Justiça não é apenas um dos Poderes da República, mas, constitui, isto sim, essência desse

remeter mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, dando conta da situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; XIX - conceder indulto e comutar penas, com audiência dos órgãos instituídos em lei.

⁴¹³ Constituição de 1946, art. 89: São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII - o cumprimento das decisões judiciárias. Parágrafo único - Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

⁴¹⁴ Constituição de 1946, art. 88: O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade. Parágrafo único - Declarada a procedência da acusação, ficará o Presidente da República suspenso das suas funções.

⁴¹⁵ Juscelino Kubitschek de Oliveira, discurso de posse, in Bonfim, João Bosco Bezerra, cit., p. 267.

*mesmo regime (...) O aperfeiçoamento desta Justiça é a nossa grande conquista dos últimos tempos, aquela que mais fundamentalmente responde pela verdade, pela pureza, pela segurança do sufrágio (...) O preço da liberdade, que o voto dos meus patrícios me outorgou, é a servidão à causa pública. Dentro da lei e em estrita obediência à lei, serei livre para impor e exigir de todos o exato cumprimento do dever. Dessa liberdade, faço a minha escravidão*⁴¹⁶.

Foram apenas 206 dias de mandato. Após um governo tumultuado, marcado, entre outros, por exagerado moralismo e pela tentativa de concepção de uma política externa independente, Jânio perdeu suas referências e apoio. Renunciou em favor do vice, João Goulart, que se encontrava na China. Açoudu-se crise política, relativa à posse do vice.

Como solução emergencial construiu-se uma fórmula parlamentarista, de curta duração, derrubada pelo voto plebiscitário⁴¹⁷. É de Hermes Lima, jurista que participou ativamente da vida política brasileira, inclusive como Ministro do STF em hora muito difícil, o depoimento que segue, a propósito da manobra parlamentarista que se engendrou após a renúncia de Jânio:

Do cunho transacional da emenda decorriam, além do hibridismo do sistema, reservas e mesmo hostilidades apenas adormecidas. Quanto ao hibridismo, ele se agravaria no exercício do governo pelo delicado mecanismo das relações entre o presidente, o Conselho de Ministros e o Congresso, pois, de fato, havia dois chefes do Executivo. É típica desse hibridismo a competência do presidente da República de designar o presidente do Conselho e, por indicação dele, os ministros de Estado que ao primeiro caberia exonerar quando a Câmara lhes retirasse a confiança. O presidente da República exerceria o comando das Forças Armadas mas através do presidente do Conselho. Faltava, sobretudo, consenso político partidário necessário à fixação pelos costumes do sistema surgido da forja parlamentar antes como recurso de momento do que opção estruturada sem outro compromisso além de sua plenitude. No parlamentarismo da Emenda Constitucional nº 4, denominada Ato Adicional de 2 de setembro de 1961, desaguara mais amortecida que vencida a crise militar deflagrada pelo manifesto dos ministros militares. Entretanto, à decisão do Congresso não faltara

⁴¹⁶ Jânio de Silva Quadros, discurso de posse, in Bonfim, João Bosco Bezerra, cit., pp. 274-275.

⁴¹⁷ O debate ente presidencialistas e parlamentaristas é recorrente no direito público brasileiro. Conferir Franco, Afonso Arinos de Melo e Pila, Raul, **Presidencialismo ou Parlamentarismo?** Brasília: Senado Federal, 1999. Conferir também Almeida, Alberto Carlos, **Presidencialismo, parlamentarismo e crise política no Brasil**, Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1998, e Rodrigues, Leôncio Martins, **Em defesa do presidencialismo**, Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1993.

*prudência e senso de oportunidade, pois o tino da oportunidade é lei magna da política. Ela evitava a ruptura do sistema constitucional que vinha funcionando desde 1946*⁴¹⁸.

João Goulart reconquistou as prerrogativas presidenciais perdidas, porém não conseguiu sustentação. Em 1964 foi deposto por um golpe militar. Ao que consta, narra um biógrafo de Castello Branco, a primeira providência que o novo presidente tomou foi *ordenar a imediata substituição do retrato a óleo de Getúlio Vargas, na antessala do gabinete no Palácio do Planalto, por uma imagem do Duque de Caxias*⁴¹⁹. Muito simbólico⁴²⁰.

Inicia-se período que vai até 1985⁴²¹, época difícil⁴²², truculenta⁴²³, os chamados *anos de chumbo*⁴²⁴, cujo ponto mais significativo dera-se com a edição do Ato Institucional nº 5⁴²⁵, divisor de águas da *era militar*⁴²⁶.

Outorgou-se uma nova Constituição em 24 de janeiro de 1967. Quanto ao presidencialismo, dispôs-se que Poder Executivo seria exercido pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado⁴²⁷. Extinguiu-se o voto direto e popular para indicação da chefia do Executivo. Dispôs-se que o Presidente seria eleito por um Colégio Eleitoral, *em sessão pública e mediante votação nominal*⁴²⁸.

O Colégio Eleitoral seria composto por membros do Congresso Nacional e por delegados indicados pelas Assembleias Legislativas Estaduais⁴²⁹. Cada Assembleia Estadual indicaria três delegados e mais um por quinhentos mil eleitores inscritos no Estado; no entanto, nenhuma unidade da Federação poderia indicar

⁴¹⁸ Lima, Hermes, *Travessia-Memórias*, Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1974, p. 249.

⁴¹⁹ Neto, Lira, *Castello- A Marcha para a Ditadura*, São Paulo: Contexto, 2004, p. 275.

⁴²⁰ A antinomia entre poder civil e poder militar é explorada no livro de memórias de Nelson Werneck Sodré. Conferir Sodré, Nelson Werneck, *Do Estado Novo à Ditadura Militar- Memórias de um Soldado*, Petrópolis: Vozes, 1988.

⁴²¹ Conferir o importante estudo de um brasilianista, Skidmore, Thomas E., *The Politics of Military Rule in Brazil- 1964-1985*, New York: Oxford University Press, 1989.

⁴²² Alves, Maria Helena, *Estado e Oposição no Brasil- 1964-1984*, Bauru: EDUSC, 2005.

⁴²³ Cf. Basbaum, Leôncio, *História Sincera da República*, São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

⁴²⁴ Cf. Castello Branco, Carlos, *Os Militares no Poder- de 1964 ao AI-5*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

⁴²⁵ Cf. Alves, Márcio Moreira, *68 Mudou o Mundo*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

⁴²⁶ Para estudo da época, essencial a leitura de Elio Gaspari. Nesse sentido, Gaspari, Elio, *A Ditadura Escancarada*, São Paulo: Companhia das Letras, 2009, Gaspari, Elio, *A Ditadura Derrotada*, São Paulo: Companhia das Letras, 2003, e Gaspari, Elio, *A Ditadura Encurralada*, São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

⁴²⁷ Constituição de 24 de janeiro de 1967, art. 74.

⁴²⁸ Constituição de 1967, art. 76.

⁴²⁹ Constituição de 1967, art. 76, § 1º.

menos do que quatro delegados⁴³⁰. Mantinham-se as atribuições presidenciais clássicas⁴³¹.

No entanto, em 1968, como reação do Governo a uma negativa do Congresso a requerimento para que se processasse o deputado Márcio Moreira Alves, revidou-se com a suspensão das garantias democráticas⁴³²: editou-se o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

Trata-se do mais autoritário documento político que se tem conhecimento na História do Brasil, em termos de hipertrofia do Executivo central. É o extrato mais agressivamente concentrador de poder em mãos do Presidente da República.

Assinado por Costa e Silva, Luís Antônio da Gama e Silva, Augusto Hamann Rademaker Grunewald, Aurélio de Lyra Tavares, José de Magalhães Pinto, Antônio Delfim Netto, Mário David Andreazza, Ivo Arzua Pereira Tarso Dutra, Jarbas Passarinho, Márcio de Souza e Mello Leonel Miranda, José Costa Cavalcanti, Edmundo de Macedo Soares, Hélio Beltrão, Afonso Lima, e Carlos de Simas, o AI-5 retoricamente se baseia numa série de *consideranda* apocalípticos⁴³³.

⁴³⁰ Constituição de 1967, art. 76, § 2º.

⁴³¹ Constituição de 1967, art. 83.

⁴³² Conferir, em uma percepção externa dos fatos, MacLachlan, Colin M., *A History of Modern Brazil- The Past against the Future*, Wilmington: Scholarly Resources, 2003, pp. 142 e ss.

⁴³³ (...) CONSIDERANDO que a Revolução brasileira de 31 de março de 1964 teve, conforme decorre dos Atos com os quais se institucionalizou, fundamentos e propósitos que visavam a dar ao País um regime que, atendendo às exigências de um sistema jurídico e político, assegurasse autêntica ordem democrática, baseada na liberdade, no respeito à dignidade da pessoa humana, no combate à subversão e às ideologias contrárias às tradições de nosso povo, na luta contra a corrupção, buscando, deste modo, "os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direito e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa pátria" (Preâmbulo do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964); CONSIDERANDO que o Governo da República, responsável pela execução daqueles objetivos e pela ordem e segurança internas, não só não pode permitir que pessoas ou grupos antirrevolucionários contra ela trabalhem, tramem ou ajam, sob pena de estar faltando a compromissos que assumiu com o povo brasileiro, bem como porque o Poder Revolucionário, ao editar o Ato Institucional nº 2, afirmou, categoricamente, que "não se disse que a Resolução foi, mas que é e continuará" e, portanto, o processo revolucionário em desenvolvimento não pode ser detido; CONSIDERANDO que esse mesmo Poder Revolucionário, exercido pelo Presidente da República, ao convocar o Congresso Nacional para discutir, votar e promulgar a nova Constituição, estabeleceu que esta, além de representar "a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução", deveria "assegurar a continuidade da obra revolucionária" (Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966); CONSIDERANDO, no entanto, que atos nitidamente subversivos, oriundos dos mais distintos setores políticos e culturais, comprovam que os instrumentos jurídicos, que a Revolução vitoriosa outorgou à Nação para sua defesa, desenvolvimento e bem-estar de seu povo, estão servindo de meios para combatê-la e destruí-la; CONSIDERANDO que, assim, se torna imperiosa a adoção de medidas que impeçam sejam frustrados os ideais superiores da Revolução, preservando a ordem, a segurança, a tranquilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a

Manteve-se a Constituição de 1967⁴³⁴. Ao Presidente se concedia o poder de decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados por ele próprio⁴³⁵.

Poderia o Presidente também, em nome de um imaginário *interesse nacional*, decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição então vigente⁴³⁶. O Presidente estava autorizado a nomear também interventores estaduais⁴³⁷. Autorizava-se também ao Presidente a suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais⁴³⁸.

E ainda, mediante decreto, o Presidente poderia demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade servidores públicos, assim como empregados de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares, assegurados, quando fosse o caso, vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço⁴³⁹. Usou-se muito da prerrogativa.

A autoridade presidencial era intocável; pelo AI-5 o Presidente ganhava competência para decretar o estado de sítio e prorrogá-lo, fixando o respectivo prazo⁴⁴⁰. E ainda, o Presidente poderia, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, na exata expressão do documento de exceção aqui analisado⁴⁴¹.

harmonia política e social do País comprometidos por processos subversivos e de guerra revolucionária; CONSIDERANDO que todos esses fatos perturbadores, da ordem são contrários aos ideais e à consolidação do Movimento de março de 1964, obrigando os que por ele se responsabilizaram e juraram defendê-lo, a adotarem as providências necessárias, que evitem sua destruição, Resolve editar o seguinte ATO INSTITUCIONAL (...)

⁴³⁴ Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, art. 1º.

⁴³⁵ Ato Institucional nº 5, de 1968, art. 2º.

⁴³⁶ Ato Institucional nº 5, de 1968, art. 3º.

⁴³⁷ Ato Institucional nº 5, de 1968, art. 3º, parágrafo único.

⁴³⁸ Ato Institucional nº 5, de 1968, art. 4º.

⁴³⁹ Ato Institucional nº 5, de 1968, art. 6º, § 2º.

⁴⁴⁰ Ato Institucional nº 5, de 1968, art. 7º.

⁴⁴¹ Ato Institucional nº 5, de 1968, art. 8º.

Suspendeu-se a garantia do habeas corpus, nos casos de crimes políticos, de crimes contra a segurança nacional, bem como nos casos de crimes contra a ordem econômica e social e contra a economia popular⁴⁴². Por fim, o *ato* excluía de *qualquer apreciação judicial* tudo o que praticado em seu nome praticado⁴⁴³.

A ditadura esgotou-se pela própria seiva e pela incapacidade de gerir os graves problemas que agitaram o país. Operou-se uma distensão *lenta, gradual e segura*, na expressão de um historiador e testemunha ocular:

Após o governo Médici, ocorre forte inflexão da trajetória política e econômica do Brasil. Na economia, a nova realidade mundial decorrente da crise do petróleo obriga o país a substituir o dinâmico modelo econômico que vigorara até 1967. A velha restrição do balanço de pagamentos sobre o desenvolvimento da economia volta a se impor. O país vai enfrentar longo período de ajustamento, redefinição de prioridades, grave endividamento externo, flutuações de desempenho, dificuldades inflacionárias e, mais tarde, recessão. No campo político, a inflexão é no sentido de liberalização, processo que começa no Governo Geisel e se arrasta por doze anos, até o final do governo Figueiredo, em 1985, quando o país volta à democracia política, sob governo civil⁴⁴⁴.

Ao fim do Governo Figueiredo o Colégio Eleitoral que ainda operava (uma campanha em favor de imediatas eleições presidenciais com voto direto fracassara) elegeu o mineiro Tancredo Neves como presidente que, por complicações de saúde, não tomou posse, falecendo logo em seguida. Seu vice, o maranhense José Sarney, no entanto, leu ao Ministério um manifesto redigido pelo presidente eleito, mas não empossado, e ainda hospitalizado, no qual se retoma uma percepção positiva de unidade:

O Povo brasileiro terá o Governo que exigiu e que não se teria viabilizado sem o seu apoio inequívoco. E sabem os seus Ministros que este será um só governo, que o Presidente não admitirá que se divida, que se desuna, que se descoordene e assim reduza a sua capacidade de agir na busca das soluções para os grandes problemas nacionais. Como Presidente da República não fugirei a meu dever de estabelecer as diretrizes que presidirão os esforços da administração pública no cumprimento de sua missão (...) Os Ministros serão meus

⁴⁴² Ato Institucional nº 5, de 1968, art. 10.

⁴⁴³ Ato Institucional nº 5, de 1968, art. 11.

⁴⁴⁴ Couto, Ronaldo Costa, *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 1999, p. 133.

*colaboradores na formulação dessas diretrizes e dessas políticas e, uma vez decididas, serão responsáveis por sua implementação, em um esforço para o qual não lhes faltarão jamais o apoio e o respaldo presidencial*⁴⁴⁵.

Esse fragmento de Tancredo Neves identifica os termos exatos de um presidencialismo de *articulação institucional*, aqui defendido. Falava-se de *um só governo*, que o *Presidente não admitirá que se divida, que se desuna, que se descoordene*, o que reduziria sua *capacidade de agir na busca das soluções para os grandes problemas nacionais*; menciona-se que o Presidente iria *estabelecer as diretrizes*, que os Ministros seriam responsáveis pela formulação. Esse modelo não caracteriza autoritarismo, rigor ou qualquer ação de enfrentamento para com os demais Poderes da República.

José Sarney governou, com o falecimento de Tancredo⁴⁴⁶. Forte pressão popular redundou também na convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte⁴⁴⁷. O debate em torno da opção presidencialismo ou parlamentarismo foi retomado. Os constituintes optaram por um plebiscito, mais tarde realizado, e que apontou a definitiva vitória do sistema de governo presidencialista.

O presidencialismo, em princípio, realiza, na essência, o modelo de tripartição dos poderes, na medida em que isola o Executivo de um imediato controle do Legislativo. No modelo parlamentarista, por outro lado, os sistemas Executivo e Legislativo atuam conjuntamente, quando este último indica o chefe daquele primeiro⁴⁴⁸. Porém, a fórmula de iniciativa privativa de algumas matérias de lei, em favor do Presidente, subverte novamente o modelo⁴⁴⁹, bem como na hipótese das medidas provisórias, mesmo depois da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001⁴⁵⁰. É este o modelo atual.

⁴⁴⁵ Manifesto de Tancredo Neves, lido por José Sarney, na primeira reunião de Ministros do governo então empossado, in Bonfim, João Bosco Bezerra, cit., p. 345.

⁴⁴⁶ Cf. Luna, Francisco Vidal e Klein, Herbert S., *Brazil since 1980*, New York: Cambridge University Press, 2006.

⁴⁴⁷ Conferir Pilatti, Adriano, *A Constituinte de 1987-1988- Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

⁴⁴⁸ Cf. Taglialegna, Gustavo Henrique Fideles, *Integração dos Poderes no Presidencialismo Brasileiro*, in Dantas, Bruno (org.), *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*, Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, p. 367.

⁴⁴⁹ Cf. Taglialegna, Gustavo Henrique Fideles, cit., p. 368.

⁴⁵⁰ Cf. Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*, São Paulo: Saraiva, 2003, pp. 269 e ss.

O Presidente possui hoje mais poderes do que detinha, por exemplo, na Constituição de 1946⁴⁵¹; exemplifica-se com a possibilidade que tem, no sentido de solicitar urgência na apreciação de algumas matérias⁴⁵². E assim,

*O procedimento de urgência tem papel proeminente no processo legislativo brasileiro. A Constituição de 1988 fornece ao presidente o poder de conferir unilateralmente status de urgência a projetos de sua própria iniciativa, implicando que a Câmara e o Senado têm, sucessivamente, 45 dias para votá-los, período após o qual o projeto é automaticamente incluído na ordem do dia e a deliberação sobre outras leis é suspensa, de modo que a votação possa ser concluída (...)*⁴⁵³

Roberto Mangabeira apresentou convincente justificação para o fato de que houve a definitiva opção pelo presidencialismo, por parte do eleitorado brasileiro:

*Há muitos argumentos pseudo-eruditos em favor da implantação do regime parlamentarista no Brasil. O motivo mais forte do interesse, porém, é que a eleição presidencial faz a elite brasileira sofrer periodicamente susto intolerável. É o conflito eleitoral menos controlado e mais imprevisível, sobre o poder mais importante. Eles não aguentam mais. Melhor concentrar o poder na classe política e negociar soluções consensuais de governo, sem ter de contar com a possibilidade de surpresas desagradáveis nem ter de trabalhar para contê-las. O eleitorado rejeitou o parlamentarismo porque nele percebeu, tentativa de confisco da soberania popular*⁴⁵⁴.

O Presidente enfrenta, às vezes, Congresso hostil, de quem deve se aproximar, de onde se origina o *presidencialismo de coalização*, na tipologia conceitual de Sérgio Abranches. E pode enfrentar também resistência interna, por

⁴⁵¹ Cf. Cintra, Antonio Octávio, *O Sistema de Governo no Brasil*, in Avelar, Lúcia e Cintra, Antônio Octávio, *Sistema Político Brasileiro: uma Introdução*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Striftung e São Paulo: Fundação UNESP, 2004, p. 68. É a tese de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, conferir, especialmente, Figueiredo, Argelina Cheibub e Limongi, Fernando, *O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?* in Revista Novos Estudos CEBRAP, Nº 47, março 1997, pp. 127-154.

⁴⁵² Constituição de 5 de outubro de 1988. Art. 64: *A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados. § 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. § 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.*

⁴⁵³ Santos, Fabiano e Almeida, Acir, *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*, Curitiba: Appris, 2011, p.44.

⁴⁵⁴ Unger, Roberto Mangabeira, *A Segunda Via – Presente e Futuro do Brasil*, São Paulo: Boitempo Editorial, 2001, p. 124.

setores ministeriais que defendem agendas distintas, e não conciliáveis, a exemplo de questões afetas a desenvolvimento sustentável e que dividem, de algum modo, o Ministério das Minas e Energia do Ministério do Meio Ambiente. E ainda enfrenta miríade de compreensões diversas, de um mesmo problema, o que aqui se denomina de *vontades corporativas*, com base em expressão e em conceito formulado por Rousseau.

Não se trata da defesa de um *presidencialismo imperial*. O que se vê, ao longo da experiência presidencialista brasileira é um quadro muito nítido. De 1889 a 1894 havia muita incerteza e muita cizânia interna. De 1894 a 1930 alguns grupos agroexportadores fizeram da presidência instrumento de projetos localizados, de acumulação capitalista. De 1930 a 1946 viveu-se brutal ampliação da atuação presidencial, camuflada na divisão de benefícios trabalhistas e assistenciais.

De 1946 a 1964 a presidência tornou-se refém de projetos populistas, ainda que indicativos de algum nacionalismo e de um incipiente desenvolvimentismo. De 1964 a 1985 a presidência retomou um sentido de hipertrofia, sustentado na distribuição de benesses a um mandarinato. De 1985 a 1988 viveu-se intensa transição, marcada pela retomada de rumos.

De 1988 até os dias de hoje tenta-se definir um modelo presidencialista brasileiro que possa deter agilidade e instrumentos para atender às promessas feitas, e sagradas nas urnas.

CONCLUSÕES

O presidencialismo nasceu como um arranjo pragmático. Não é obra de um autor, mas de uma convenção. Foi solução prática para os impasses de treze colônias que buscavam unidade. A marca inicial foi a energia do Executivo. A promessa era de eficiência. O risco, sempre presente, era o da concentração de poder.

A história mostrou as duas faces. O presidencialismo organizou governos sólidos. Produziu estabilidade e símbolos nacionais fortes. Mas também favoreceu autoritarismos, crises institucionais e rupturas. Não há neutralidade. O sistema carrega, desde a origem, a tensão entre força e contenção. Entre energia e limite.

No Brasil, o presidencialismo foi recepcionado como ruptura. A Constituição de 1891 transplantou a fórmula norte-americana para um terreno frágil. Não havia tradição de cidadania. Não havia prática eleitoral ampla. A república nasceu com abstenção. Foi regime jurídico imposto a uma sociedade despreparada para absorvê-lo. Rui Barbosa acreditava que seria instrumento contra o atraso. Outros viam nele apenas substituição formal, sem transformação real.

O presidencialismo brasileiro viveu ciclos de hipertrofia: ditaduras, populismo, caudilhismo. Houve também tentativas de equilíbrio. O interregno parlamentarista dos anos 1960 e o plebiscito de 1993 mostraram o incômodo persistente. Entre crises de governabilidade e soluções de força, o presidencialismo revelou-se tanto instrumento de modernização quanto mecanismo de bloqueio.

A crítica central recai sobre a rigidez. O presidente tem mandato fixo. Não depende de confiança parlamentar. Esse traço protege contra instabilidade, mas petrifica o sistema diante de crises. O risco é a paralisia entre Executivo e Legislativo. É o impasse que não se resolve sem ruptura. É o que se viu em 1961, em 1964, em 2016.

Outro ponto é a personalização extrema. O regime se organiza em torno de um só homem. Ministros são auxiliares. Não têm política própria. A unidade de ação é atributo do presidente. Essa centralização pode ser virtude em tempos de decisão

rápida. Mas também é vício, porque reduz o governo à figura do mandatário. A política vira biografia. O destino nacional se confunde com o destino individual.

A relação com o Parlamento é sempre conflituosa. Não há obrigação de confiança, mas há necessidade de cooperação. Daí o presidencialismo de coalizão, fórmula brasileira para produzir maioria. Esse arranjo amplia custos, alimenta barganhas, fomenta corrupção. O presidencialismo de coalizão é, na verdade, confissão de fraqueza estrutural. É adaptação permanente, sinal de que o modelo nunca encontrou equilíbrio estável.

No plano comparado, o presidencialismo é acusado de propiciar ditaduras constitucionais. O tempo fixo do mandato seria uma ditadura a prazo certo. A crítica é forte. Mas o parlamentarismo também pode produzir instabilidade ainda maior. O presidencialismo sobrevive, apesar de suas crises, porque pretende oferecer identificação direta entre povo e governante. É uma promessa de unidade.

O poder de veto, a chefia das Forças Armadas, a direção superior da administração, a nomeação de ministros e autoridades: tudo converge para a figura presidencial. O presidente é centro e vértice. É símbolo e executor. Essa acumulação confere densidade e responsabilidade. Mas também gera o imaginário de um rei temporário. Não por acaso, a crítica dos antifederalistas já via no presidente americano um monarca com prazo definido.

No Brasil, a história confirmou a ambivalência. Getúlio Vargas, Jânio Quadros, João Goulart, Fernando Collor: cada um encarnou, a seu modo, a fusão entre personalismo e crise. Juscelino Kubitschek mostrou a face otimista, de energia construtiva. Dilma Rousseff revelou a rigidez institucional diante do choque com o Congresso. A biografia presidencial é também a biografia das nossas crises.

O presidencialismo, contudo, não pode ser lido apenas em chave negativa. Garante separação de poderes. Assegura que o Executivo não dependa da confiança volátil de maiorias parlamentares. Confere estabilidade mínima, porque fixa mandatos. Obriga a sociedade a pensar no tempo político como ciclos definidos. Esse traço, embora criticado, é também virtude.

O presidencialismo parece condenado a viver sob suspeita. Decorre da crença de que um povo pode depositar em uma só pessoa a esperança de unidade e de direção. É a ficção de que a democracia pode conviver com um Executivo forte, sem que este se torne absoluto.

Por isso, o presidencialismo é destino. Não porque seja inevitável, mas porque é escolha repetida. É forma que resiste às críticas, que sobrevive às crises, que se mantém mesmo quando contestada. O presidencialismo é mais que um sistema de governo. É um modo de imaginar a política. É um modo de pensar o poder. É um modo de sonhar com a autoridade e, ao mesmo tempo, de temê-la.

BIBLIOGRAFIA

Abranches, Sérgio, ***O Presidencialismo de Coalizão***, São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Ackerman, Bruce, ***Before the Next Attack- Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism***, New Haven: Yale University Press, 2006.

Adorno, Sérgio, ***Os Aprendizes do Poder- O Bacharelismo Liberal na Política Brasileira***, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

Ali, Tariq, ***The Clash of Fundamentalisms- Crusades, Jihads and Modernity***, London & New York: Verso, 2002.

Almeida, Alberto Carlos, ***Presidencialismo, parlamentarismo e crise política no Brasil***, Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1998.

Alonso, Angela, ***Joaquim Nabuco***, São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

Alves, Márcio Moreira, ***68 Mudou o Mundo***, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

Alves, Maria Helena, ***Estado e Oposição no Brasil- 1964-1984***, Bauru: EDUSC, 2005.

Amado, Gilberto, ***Mocidade no Rio e Primeira Viagem à Europa***, Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1958.

Andrade, Olímpio de Souza, ***Joaquim Nabuco e o Brasil na América***, São Paulo: Cia. Editora Nacional e Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1978.

- Arnold, Thurman W., *The Folklore of Capitalism*, Washington: BeardBooks, 2000.
- Avelar, Lúcia e Cintra, Antônio Octávio, *Sistema Político Brasileiro: uma Introdução*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung e São Paulo: Fundação Unesp Editora, 2004.
- Avelar, Lúcia e Cintra, Antônio Octávio, *Sistema Político Brasileiro: uma Introdução*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Striftung e São Paulo: Fundação UNESP, 2004.
- Azambuja, Darcy, *Introdução à Ciência Política*, São Paulo: Editora Globo, 2008.
- Badaró, Murilo, *Bilac Pinto- O Homem que Salvou a República*, Rio de Janeiro: Gryphos e Brasília: Ministério da Cultura, 2010.
- Badaró, Murilo, *Tempos de Capanema- A Revolução na Cultura*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000. Schwartzman, Simon et alii, *Tempos de Capanema*, São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- Bailyn, Bernard, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz, *O Governo João Goulart- As Lutas Sociais no Brasil- 1961-1964*.
- Barbalho, João, *Constituição Federal Brasileira- Comentários*, Edição Fac-Similar. Brasília: Senado Federal, 1992.
- Barbosa, Francisco de Assis, *A Vida de Lima Barreto*, Belo Horizonte: Itatiaia e São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1988.
- Barbosa, Rui, *Obras Completas de Rui Barbosa- Vol. XVII- 1890- Tomo I- A Constituição de 1891*, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946.
- Barbosa, Rui, *Obras Completas de Rui Barbosa- Vol. XXIV, 1897- Tomo I- O Partido Republicano Conservador- Discursos Parlamentares*, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1952
- Barbosa, Rui, *Obras Completas, Vol. XX, 1893, Tomo III*, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949.
- Barreto, Tobias, *Crítica Política e Social*, Rio de Janeiro: Record, Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1990, p. 207.
- Basbaum, Leôncio, *História Sincera da República- das Origens a 1889*, São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1986.

Basbaum, Leôncio, *História Sincera da República, de 1889 a 1930*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

Bauman, Zygmunt, *Legisladores e Intérpretes*, Rio de Janeiro: Zahar, 2010. Tradução de Renato Aguiar. Bobbio, Norberto, *Os Intelectuais e o Poder*, São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997. Tradução de Marco Aurélio Nogueira.

Beard, Charles, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, New York: The Free Press, 1986.

Been, Wouter de, *Legal Realism Regained- Saving Realism from Critical Acclaim*, Stanford: Stanford Law Books, 2008.

Beloff, Max, *Thomas Jefferson and American Democracy*, New York: MacMillan, 1962.

Bendix, Reinhard, *Max Weber- An Intellectual Portrait*, Berkeley: University of California Press, 1984.

Benevides, Maria Vitória de Mesquita, *A UDN e o Udenismo- Ambigüidades do Liberalismo Brasileiro (1945-1965)*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

Berman, Morris, *Dark Ages America- The Final Phase of Empire*, New York & London: W. W. Norton & Company, 2006.

Blum, John Morton, *The Progressive Presidents*, New York & London: W. W. Norton Company, 1982.

Bojunga, JK, *O Artista do Impossível*, Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

Bonavides, Paulo, *Ciência Política*, São Paulo: Malheiros, 2010.

Bonavides, Paulo, *Teoria do Estado*, São Paulo: Malheiros, 2008.

Bourne, Richard, *Getúlio Vargas- A Esfinge dos Pampas*, São Paulo: Geração Editorial, 2012. Tradução para o português de Paulo Schmidt e Sonia Augusto.

Broca, Brito, *Machado de Assis e a Política*, São Paulo: Editora Polis, 1983.

Brogan, Hugh, *The Penguin History of the USA*, London: Penguin Books, 1999.

Burns, E. Bradford, *A History of Brazil*, New York: Columbia University Press, 1993.

Burns, James MacGregor, *Roosevelt: The Lion and the Fox*, New York: Harvest Book, 1956.

Calmon, Pedro, ***História Social do Brasil- Volume 3- A Era Republicana***, São Paulo: Martins Fontes, 2002.

Campos, Francisco, ***O Estado Nacional***, Brasília: Senado Federal, 2001.

Campos, Milton, ***Testemunhos e Ensinamentos***, Rio de Janeiro: José Olympio, 1972.

Carone, Edgard, ***A Primeira República- 1889-1930***, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

Carvalho, José Murilo de, ***A Formação da Almas- O Imaginário da República no Brasil***, São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

Carvalho, José Murilo de, ***Cidadania no Brasil, o Longo Caminho***, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

Carvalho, José Murilo de, ***Os Bestializados- o Rio de Janeiro e a República que não foi***. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

Carvalho, José Murilo, ***Forças Armadas e Política no Brasil***, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2005.

Carvalho, José Murilo, ***Nação e Cidadania no Império: Novos Horizontes***, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

Castello Branco, Carlos, ***Os Militares no Poder- de 1964 ao AI-5***, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

Cavalari, Rosa Maria Feiteiro, ***Integralismo- Ideologia e Organização de um Partido de Massa no Brasil (1932-1937)***, Bauru: EDUSC, 1999.

Chacon, Vamireh, ***Joaquim Nabuco: Revolucionário Conservador (sua Filosofia Política)***, Brasília: Senado Federal, 2000.

Chasteen, John Charles, ***Born in Blood & Fire- a Concise History of Latin America***, New York & London: W. W. Norton & Company, 2006.

Chemerinsky, Erwin, ***Constitutional Law. Principles and Policies***, New York: Aspen Law and Business, 2002.

Chernow, Ron, ***Alexander Hamilton***, New York: The Penguin Express, 2004.

Clinton, Robert Lowry, ***Marbury v. Madison and Judicial Review***, Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

Corwin, E. S., ***The President, Office and Powers, 1787-1957***. New York: New York University Press, 1957.

Corwin, Edward S., *El Poder Ejecutivo- Funcion y Poderes- 1787-1957*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, s.d. Tradução do inglês para o espanhol de Laura E. Pellegrino.

Corwin, Edward S., *The President- Office and Powers- 1787-1957- History and Analysis of Practice and Opinion*. New York: New York Press, 1968.

Costa, Emílio Viotti da, *Da Monarquia à República-Momentos Decisivos*, São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

Countryman, Edward, *The American Revolution*, London: Penguin Books, 1987.

Couto, Ronaldo Costa, *Brasília Kubitschek de Oliveira*, Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2010.

Couto, Ronaldo Costa, *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 1999.

Coyle, David Cushman, *The United States Political System*, New York and Toronto: A Mentor Book, 1967.

Cunha, Euclides da, *Os Sertões*, in *Intérpretes do Brasil*, vol. 1, Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002.

Cunningham Jr., Noble E., *In Pursuit of Reason- The Life of Thomas Jefferson*, New York: Ballantine Group, 1987.

Currie, David P., *The Constitution of the United States- A Primer for the People*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2000.

D'Ávila, Luiz Felipe, *Os Virtuosos- os Estadistas que Fundaram a República do Brasil*, São Paulo: A Girafa, 2006.

Dahl, Robert A., *How Democratic is the American Constitution?* New Haven & London: Yale University Press, 2003.

Dahl, Robert, *On Democracy*, New Haven e London: Yale University Press, 1998.

Dallari, Dalmo de Abreu, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, São Paulo: Saraiva, 2010.

Dantas, Bruno (org.), *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*, Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008.

De Villers, David, *Marbury v. Madison- Powers of the Supreme Court*, Berkeley Heights: Enslow Publishers, Inc., 1998.

Dean, John W., *Conservatives Whitout Conscience*, New York: Viking, 2006.

Debes, Célio, *Campos Salles- Perfil de um Estadista- vol. II*, Rio de Janeiro: Francisco Alves e Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1978.

Dershowitz, Alan M., *Supreme Injustice- How the High Court Hijacked Election 2000*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

Dias, Reinaldo, *Ciência Política*, São Paulo: Atlas, 2010.

Diggins, John Patrick, *Max Weber- A Política e o Espírito da Tragédia*, Rio de Janeiro: Record, 1999. Tradução para o português de Liszt Vieira e Marcus Lessa.

Dulles, John W. F., *Carlos Lacerda- a Vida de um Lutador*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992. Tradução de Vanda Mena Barreto de Andrade.

Dunne, Gerald T., *Hugo Black and the Judicial Revolution*, New York: Touchstone Book, 1977.

Ellis, Joseph J., *American Sphinx, The Character of Thomas Jefferson*, New York: Vintage Books.

Ely, John Hart, *Democracy and Distrust-A Theory of Judicial Review*, Cambridge: Harvard University Press, 2002.

Fausto, Boris (direção), *História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III, Volume 8, O Brasil Republicano- Estrutura de Poder e Economia (1889-1930)*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

Fausto, Bóris, *História do Brasil*, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

Fausto, Boris, *História Geral da Civilização Brasileira- Tomo III- Volume 10- O Brasil Republicano*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

Fausto, Boris, *História Geral da Civilização Brasileira- Tomo III, Volume 9, O Brasil Republicano*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

Fausto, Boris, *Vargas- uma Biografia Política*, Porto Alegre: L & PM, 2004.

Fernandes, Florestan, *A Revolução Burguesa no Brasil- Ensaio de Interpretação Sociológica*, São Paulo: Globo, 2006.

Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*, São Paulo: Saraiva, 2003.

Ferreira Filho, Manuel Gonçalves, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Saraiva, 2008.

Ferreira, Jorge e Delgado, Lucilia de Almeida Neves, **O Brasil Republicano I- Tempo de Liberalismo Excludente- da Proclamação da República à Revolução de 1930**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

Ferreira, Jorge, **João Goulart- uma Biografia**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

Ferreira, Lier Pires e outros, **Curso de Teoria Geral do Estado**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

Figueiredo, Argelina Cheibub e Limongi, Fernando, **O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?** in Revista Novos Estudos CEBRAP, Nº 47, março 1997.

Figueiredo, Carlos (org.), **100 Discursos Históricos Brasileiros**, Belo Horizonte: Editora Leitura, 2003.

Filomeno, José Geraldo Brito, **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**, Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Forense Universitária, 2009.

Fisher III, William W., Horwitz, Morton e Reed, Thomas A., **American Legal Realism**, New York: Oxford University Press, 1993.

Fonseca, Annibal Freire da, **O Poder Executivo na República Brasileira**, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

Fortas, Abe, **A Biography**, Kalman, Laura, New Haven and London: Yale University Press, 1990.

Franco, Afonso Arinos de Melo e Pila, Raul, **Presidencialismo ou Parlamentarismo?** Brasília: Senado Federal, 1999.

Franco, Afonso Arinos de Melo, **Rodrigues Alves- Apogeu e Declínio do Presidencialismo**, vol. II, Brasília: Senado Federal, 2001.

Frank, Jerome, **Courts on Trial, Myth and Reality in American Justice**, New Jersey: Princeton University Press, 1973.

Frank, Jerome, **Law and Modern Mind**, Garden City: Anchor Books, 1963.

Franklyn, Benjamin, **The Autobiography and Other Writings**, New York: Signet Classics, 1961.

Freund, Julien, **Sociologia de Max Weber**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. Tradução para o português de Luís Cláudio de Castro e Costa.

Frota, Sylvio, **Ideais Traídos**, São Paulo: Jorge Zahar, 2006.

Gaspari, Elio, *A Ditadura Derrotada*, São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

Gaspari, Elio, *A Ditadura Encurralada*, São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

Gaspari, Elio, *A Ditadura Envergonhada*, São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

Gaspari, Elio, *A Ditadura Escancarada*, São Paulo: Companhia das Letras, 2009,

Gerber, Scott Douglas, *First Principles- The Jurisprudence of Clarence Thomas*, New York: New York University Press, 1998.

Glennon, Robert Jerome, *The Iconoclast as Reformer- Jerome's Frank Impact on American Law*, Ithaca: Cornell University Press, 1985.

Goldstone, Lawrence, *The Activist- John Marshall, Marbury v. Madison and the Myth of Judicial Review*, New York: Walker and Company, 2008.

Gramsci, Antonio, *Cadernos do Cárcere-Volume 2*, Rio de Janeiro: Objetiva, 2000. Tradução de Carlos Nelson Coutinho.

Guanabara, Alcindo, *A Presidência Campos Salles*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

Halberstan, David, *The Fifties*, New York: Fawcett Books, 1993.

Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *Artigos Federalistas*, Belo Horizonte: Líder, 2003. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira.

Harvey, David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

Heineman, Robert A., Peterson, Steven A. e Rasmussen, Thomas H., *American Government*, New York: McGraw-Hill, Inc., 1989.

Hilton, Stanley, *Oswaldo Aranha- uma Biografia*, Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.

Hirsch, H. N., *The Enigma of Felix Frankfurter*, New York: Basic Books, 1981.

Hobson, Charles E., *John Marshall- The Great Chief Justice*, Lawrence: University Press of Kansas, 1996.

Hollanda, Sérgio Buarque (direção), *História Geral da Civilização Brasileira- Tomo II- Volume 5- O Brasil Monárquico, Reações e Transações*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

Hollanda, Sérgio Buarque (direção), ***História Geral da Civilização Brasileira- Tomo II- Volume 6- O Brasil Monárquico, Declínio e Queda do Império***, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

Holmes, Stephen, ***The Anatomy of Antiliberalism***, Cambridge: Harvard University Press, 1996.

Horwitz, Morton J., ***The Warren Court and the Pursuit of Justice***, New York: Hill and Wang, 1999.

Howell, William G., ***Power Without Persuasion- The Politics of Direct Presidential Action***, New Jersey: Princeton University Press, 2003.

Irons, Peter, ***A People's History of the Supreme Court***, New York: Penguin Books, 1999.

Isserman, Maurice e Kazin, Michael, ***America Divided- The Civil War of the 1960s***, New York: Oxford University Press, 2000.

Jefferson, Thomas, ***A Summary View of the Rights of British America, 1774***, in ***The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson***, New York: Modern Library, 1944.

Kahn, Paul W., ***The Reign of Law- Marbury v. Madison and the Construction of America***, New Haven & London: Yale University Press, 1997.

Kaiser, Charles, ***1968 in America- Music, Politics, Chaos, Counterculture and Shaping of a Generation***, New York: Grove Press, 1988.

Kalman, Laura, ***Legal Realism at Yale- 1927-1960***, New Jersey: The Lawbook Exchange, 2001.

Käsler, Dirk, ***Max Weber- An Introduction to his Life and his Work***, Chicago: The University of Chicago Press, 1988.

Kelly, Alfred J., Harbison, Winfred A. e Belz, Herman, ***The American Constitution- its Origins and Development***, New York & London: W. W. Norton & Company, 1991.

Lacerda, Carlos, ***Depoimento***, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.

Lacombe, Américo Jacobina, ***Afonso Pena e sua Época***, Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1986.

Leal, Victor Nunes, ***Coronelismo, Enxada e Voto***, São Paulo: Forense, 1948.

Leuchtenburg, William, ***Franklin D. Roosevelt and the New Deal***, New York: Harper & Row, 1963.

Levine, Robert M., *The History of Brazil*, New York: Palgrave Macmillan, 2003.

Lima, Hermes, *Travessia-Memórias*, Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1974.

Limonic, Flávio e Martinho, Carlos Palomanes, *Os Intelectuais do Antiliberalismo- Projetos e Políticas para outras Modernidades*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

Limonic, Flávio, *Os Inventores do New Deal*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

Locke, John, *Dois Tratados Sobre o Governo*, São Paulo: Martins Fontes, 2001. Tradução de Julio Fischer.

Luna, Francisco Vidal e Klein, Herbert S., *Brazil since 1980*, New York: Cambridge University Press, 2006.

Lutz, Donald S., *The Origins of American Constitutionalism*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988.

MacLachlan, Colin M., *A History of Modern Brazil- The Past against the Future*, Wilmington: Scholarly Resources, 2003.

Magalhães, Rejane de Almeida e Senna, Marta de, *Rui Barbosa em Perspectiva*, Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2007.

Maluf, Sahid, *Teoria Geral do Estado*, São Paulo: Saraiva, 2010.

Mapp Jr., Alf J., *Thomas Jefferson, America's Paradoxical Patriot*, New York: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 1987.

Mapp Jr., Alf J., *Thomas Jefferson, America's Paradoxical Patriot*, New York: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 1987.

Markun, Paulo e Hamilton, Duda, *1961- O Brasil entre a Ditadura e a Guerra Civil*, São Paulo: Benvirá, 2011.

Martins, Luís, *O Patriarca e o Bacharel*, São Paulo: Alameda, 2008.

Martins, Wilson, *História da Inteligência Brasileira- Volume IV- 1877-1896*, Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2010.

Maximiliano, Carlos, *Comentários à Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos Editor, 1918.

McCloskey, Robert G., *The American Supreme Court*, Chicago & London: The University of Chicago Press, 2000.

- Meirelles, Domingos, **1930- Os Órfãos da Revolução**, Rio de Janeiro: Record, 2005.
- Mercadante, Paulo, **A Consciência Conservadora no Brasil- Contribuição ao Estudo da Formação Brasileira**, Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.
- Montesquieu, Charles de Secondat, Barão de, **O Espírito das Leis**, São Paulo: Martins Fontes, 2005. Tradução de Renato Janine Ribeiro.
- Moraes Filho, Evaristo, **Comte- Sociologia**, São Paulo: Ática, 1989.
- Moraes, Alexandre de, **Presidencialismo**, São Paulo: Atlas, 2004.
- Mouffe, Chantal (Ed.), **The Challenge of Carl Schmitt**, London: Verso, 1999.
- Mountjoy, Shane, **Marbury v. Madison- Establishing Supreme Court Power**, New York: Chelsea House, 2006.
- Murphy, Bruce Allen, **The Brandeis/Frankfurter Connection-The Secret Activities of Two Supreme Court Justices**, Oxford University Press, 1982.
- Nabuco, Joaquim, **Diários**, Vol. 1, 1873-1888, Rio de Janeiro: Bem-Te-Vi Produções Literárias, s.d.
- Nabuco, Joaquim, **O Abolicionismo**, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003.
- Nelson, William, **Marbury v. Madison- The Origins and Legacy of Judicial Review**, Lawrence: University Press of Kansas, 2000.
- Neto, Lira, **Castello- A Marcha para a Ditadura**, São Paulo: Contexto, 2004.
- Neto, Lira, **Getúlio-1882-1930- Dos Anos de Formação à Conquista do Poder**, São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- Newman, Roger K. (Ed.), **The Yale Biographical Dictionary of American Law**, New Haven & London: Yale University Press, 2009.
- Newman, Roger K., **Hugo Black, a Biography**, New York: Fordham University Press, 1997.
- Newmeyer, R. Kent, **John Marshall and the Heroic Age of the Supreme Court**, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2007.
- Nogueira, Rubem, **História de Rui Barbosa**, Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1999.

Ohmae, Kenich, *The End of the Nation State- The Rise of Regional Economies*, New York: Free Press, 1995.

Paim, Antonio, *História das Ideias Filosóficas no Brasil*, São Paulo: Convívio, 1987.

Pereira, Lúcia Maria Leite e Faria, Maria Auxiliadora de, *Presidente Antonio Carlos- um Andrada da República- o Arquiteto da Revolução de 30*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

Pilatti, Adriano, *A Constituinte de 1987-1988- Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

Poggi, Gianfranco, *The State, its Nature, Development and Prospects*, Stanford: Stanford University Press, 1999

Poggi, Gianfranco, *Weber- A Short Introduction*, Cambridge: Polity Press, 2006.

Porto, Costa, *Pinheiro Machado e seu Tempo*, Porto Alegre: L & PM e Brasília: Instituto Nacional do Livro 1985.

Posner, Richard A., *An Affair of State- The Investigation, Impeachment and Trial of President Clinton*, Cambridge: Harvard University Press, 1999.

Posner, Richard, *Public Intellectuals- A Study of Decline*, Cambridge: Harvard University Press, 2004.

Powe Jr., Lucas A., *The Supreme Court and the American Elite- 1789-2008*, Cambridge: Harvard University Press, 2008.

Powe Jr., Lucas A., *The Warren Court and American Politics*, Cambridge: Harvard University Press, 2001. White, G. Edward, *Earl Warren- A Public Life*, New York: Oxford University Press, 1987.

Prado Junior, Caio, *História Econômica do Brasil*, São Paulo: Brasiliense, 1976.

Prado, Eduardo, *A Ilusão Americana*, São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.

Reale, Miguel, *Memórias- Destinos Cruzados- Volume 1*, São Paulo: Saraiva, 1986.

Rehnquist, William H., *The Supreme Court*, New York: Vintage Books, 2001.

Ribeiro, João Augusto, *A Era Vargas- 2- 1950-1954*, Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial, 2001.

Ribeiro, José Augusto, *A Era Vargas- 1- 1882-1950*, Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial, 2002.

Richard, Carl J., *The Founders and the Classics- Greece, Rome and the American Enlightenment*, Cambridge: Harvard University Press, 1996.

Rodrigues, Leôncio Martins, *Em defesa do presidencialismo*, Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1993.

Rutland, Robert Allen, *The Democrats, From Jefferson to Clinton*, Columbia: University of Missouri Press, 2002.

Rutland, Robert Allen, *The Republicans- From Lincoln to Bush*, Columbia: University of Missouri Press, 1998.

Salles, Ricardo, *Joaquim Nabuco- Pensador do Império*, Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

Santos, Fabiano e Almeida, Acir, *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*, Curitiba: Apris, 2011, p.44.

Santos, João de Almeida, *Os Intelectuais e o Poder*, Lisboa: Fenda, 1999.

Schlesinger Jr., Arthur, *The Age of Roosevelt- Vol. I- 1919-1933- The Crisis of the Old Order*, Boston: Mariner Book, 1985.

Schlesinger Jr., Arthur M., *A Thousand Days- John F. Kennedy in the White House*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1965.

Schlesinger Jr., Arthur M., *The Coming of New Deal*, New York: Mariner Book, 1986.

Schmitt, Carl, *The Concept of the Political*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1996.

Schmitt, Carl, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Cambridge: The MIT Press, 1985.

Schulman, Bruce J., *The Seventies- The Great Shift in American Culture, Society and Politics*, Cambridge: Perseus Book, 2002.

Semonche, John E., *Keeping the Faith- A Cultural History of the U. S. Supreme Court*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1998.

Sheldon, Charles H., *Essentials of the American Constitution- The Supreme Court and the Fundamental Law*, Cambridge: Perseus Book, 2001.

Silva, Hélio, *1889: A República não Esperou o Amanhecer*, Porto Alegre: L & PM, 2005.

Silva, Hélio, *1922: Sangue na Areia de Copacabana*, Porto Alegre: L & PM, 2004.

Silva, Hélio, **1926: A Grande Marcha- A Coluna Prestes**, Porto Alegre: L & PM, 2005.

Silva, Hélio, **1954: Um Tiro no Coração**, Porto Alegre: L & PM, 2004.

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

Silva, José Afonso, **Comentário Contextual à Constituição**, São Paulo: Malheiros, 2006.

Simon, James F., **What Kind of Nation- Thomas Jefferson, John Marshall and the Epic Struggle to Create a United States**, New York: Simon and Schuster, 2002.

Skidmore, Thomas, **Brazil- Five Centuries of Change**, New York: Oxford University Press, 1999.

Skidmore, Thomas, **Politics in Brazil- 1930-1964**, New York: Oxford University Press, 1967.

Sloan, Cliff e McKean, David, **The Great Decision- Jefferson, Adams, Marshall and the Battle for the Supreme Court**, New York: Public Affairs, 2009.

Smith, Jean Edward, **FDR**, New York: Random House, 2007.

Smith, John Edward, **John Marshall- Definer of a Nation**, New York: Holt Paperbacks, 1998.

Smith, Rogers M., **Liberalism and American Constitutional Law**, Cambridge: Harvard University Press, 1990.

Sodré, Nelson Werneck, **Do Estado Novo à Ditadura Militar- Memórias de um Soldado**, Petrópolis: Vozes, 1988.

Sodré, Nelson Werneck, **Panorama do Segundo Império**, Rio de Janeiro: Graphia Editorial, 1998.

Sowell, Thomas, **Os Intelectuais e a Sociedade**, São Paulo: Realizações Editora, 2011. Tradução de Maurício G. Righi.

Strum, Philippa, **Louis D. Brandeis- Justice for People**, New York: Schocken Books, 1984.

Taunay, Alfredo D'Escragno, Visconde de, **Memórias**, São Paulo: Iluminuras, 2005.

Thomas E., **The Politics of Military Rule in Brazil- 1964-1985**, New York: Oxford University Press, 1989.

Tocqueville, Alexis de, ***Democracy in America***, London: Penguin Books, 2003.
Tradução do francês para o inglês de Gerald E. Bevan.

Tribe, Laurence H., ***American Constitutional Law***, New York: Foundation Press, 2000.

Tulio Halperin, ***Historia Contemporánea de América Latina***, Madrid: Alianza Editorial, 2005.

Tushnet, Mark (Ed.), ***Arguing Marbury v. Madison***, Stanford: Stanford University Press, 2005.

Tushnet, Mark V., ***Making Civil Rights Law- Thurgood Marshall and the Supreme Court- 1956-1961***, New York: Oxford University Press, 1994.

Tushnet, Mark, ***A Court Divided- The Rehnquist Court and the Future of Constitutional Law***, New York: W.W. Norton & Company, 2005.

Unger, Roberto Mangabeira, ***A Segunda Via – Presente e Futuro do Brasil***, São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

Venâncio Filho, Luís, ***Das Arcadas ao Bacharelismo***, São Paulo: Perspectiva, 2004.

Viana Filho, Luiz, ***A Vida de Rui Barbosa***, São Paulo: Livraria Martins, 1965.

Viana, Prisco, ***Por que o Presidencialismo***, Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1998.

Vianna Filho, Luiz, ***A Vida de Machado de Assis***, São Paulo e Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1974.

Vianna, Oliveira, ***Instituições Políticas Brasileiras***, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo e Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1987.

Warber, Adam L., ***Executive Orders and the Modern Presidency- Legislating from the Oval Office***, Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2006.

Weber, Max, ***Economia e Sociedade***, vol. 2, Brasília: Editora da UnB, 1999, pp. 323 e ss. Tradução de Regis Barbosa e de Karen Elsabe Barbosa.

Wellington, Harry H., ***Interpreting the Constitution- The Supreme Court and the Process of Adjudication***, New Haven: Yale University Press, 1991.

White, G. Edward, ***Intervention and Detachment, Essays in Legal History and Jurisprudence***, Oxford: Oxford University Press, 1994.

White, G. Edward, *The Constitution and the New Deal*, Cambridge: Harvard University Press, 2000.

Wilson, Woodrow, *Congressional Government- A Study on American Politics*, Minola: Dover Publications, INC., 2006.

Zinn, Howard, *A People's History of the United States*, New York: Harper, 1995.