

IX ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI QUITO - EQUADOR

ORGANIZAÇÃO DO PODER E PRESIDENCIALISMO

MARIA CRISTINA VIDOTTE BLANCO TARREGA

RUBENS BEÇAK

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

O068

Organização do Poder e Presidencialismo [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UASB

Coordenadores: Rubens Beçak; Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-679-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Pesquisa empírica em Direito: o Novo Constitucionalismo Latino-americano e os desafios para a Teoria do Direito, a Teoria do Estado e o Ensino do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. IX Encontro Internacional do CONPEDI (9 : 2018 : Quito/ EC, Brasil).

CDU: 34



**Conselho Nacional de Pesquisa e
Pós-Graduação em Direito**
Florianópolis – SC – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad Andina Simón Bolívar - UASB
Quito – Equador
www.uasb.edu.ec

IX ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI QUITO - EQUADOR

ORGANIZAÇÃO DO PODER E PRESIDENCIALISMO

Apresentação

O presidencialismo, como recorrente escolha de sistema de governo latino-americano, fortaleceu-se ali como tendência política contemporânea. Aprofunda-se no continente, embora ele, o sistema presidencialista como implantado, nem sempre tenha logrado resultados de realização democrática e muitas vezes seu uso tenha se dado como instrumento de acumulação de poder, indiferente à tendência ideológica dos governantes.

Essa instrumentalização do modelo permitiu muitas vezes manipular as estruturas de controle e realizar um aniquilamento das funções do Estado. Nesse cenário tem-se falado em presidencialismo de coalizão e outros desvios de modelo sensivelmente discutíveis na perspectiva democrática.

Há décadas pensadores vêm afirmando existir preocupações para com o futuro da democracia no espaço latino-americano, sobretudo quando se sopesam os desafios das reformas econômicas e políticas, somadas à fragilidade das instituições democráticas aqui instaladas.

Por outro lado, diante dos desafios da má gestão de recursos públicos, se dilui o compromisso assumido pelos cidadãos latino-americanos com a democracia e com os direitos humanos. Compromisso que uniu a todos, elites e massas, nas décadas de 70 e 80, frente a crueldade dos regimes militares na América Latina. Compromisso que engendrou uma nova proposta democrática com mecanismos de legitimidade e controle sobre o poder constituído, mediante novas formas de participação vinculantes, constitucionalizando instrumentos de participação democrática, revelada sobretudo no movimento denominado Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano.

Nesse novo constitucionalismo, intenta-se preservar o sistema de democracia representativa mas se configuram outros instrumentos complementares à legitimidade e ao avanço democrático. A ação direta do povo limita a posição tradicional dos partidos políticos, propondo reconstruir a unidade entre Estado e sociedade na decisão política, por mecanismos distintos ao partidocrático.

Na busca da máxima efetividade dos direitos sociais, o constitucionalismo democrático latino-americano recebe os documentos internacionais de direitos humanos, busca critérios de

proteção favoráveis às pessoas, cria ações diretas de amparo, propõe a integração de setores historicamente marginalizados, como os povos indígenas e afrodescendentes. Em que pese a força desse movimento progressista, e antes que se concretize o modelo, uma cruel força reativa impulsiona o reverso.

Análises dos contextos políticos, nos muitos países, apontam retrocessos democráticos no continente, instrumentalizados sobretudo pelo sistema de governo presidencialista.

O difícil momento político na América Latina e os compromissos históricos assumidos com a democracia e com os direitos humanos estão a exigir efetivo respeito ao regime democrático- cuja proposta meramente representativa revela-se insuficiente- bem como a demandar instituições democráticas fortes e bem consolidadas- o que se põe em dúvida, em muitas situações, no mundo latino-americano.

A América Latina clama pela democracia como “o poder de autodeterminação individual e coletiva, garantindo-se a igualdade de direitos a todos, e, de outro, que assegurem ao mesmo poder os limites e vínculos que levem ao despotismo” (FERRAJOLI,2007,p.14)

Nesse cenário, o Grupo de Trabalho Organização do Poder e Presidencialismo considerando que o tema tem sido parte dos debates jurídico políticos mais significativos na história do pensamento constitucional latino-americano, e que o excesso de poder no executivo tem posto em questionamento a autonomia judicial e do órgão legislativo, assim como a autonomia dos órgãos públicos de controle, fiscalização e defesa dos direitos humanos, põe em debate as formas de organização do poder a partir do novo constitucionalismo e sua relação com a participação social.

O trabalho que ora apresenta-se ao leitor, é fruto do profícuo debate realizado neste Grupo, no Encontro Internacional do Conpedi Quito Equador.

Quito, primavera de 2018.

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega

José Rubens Beçak

**O VÁCUO CONCEITUAL DE ESTADO NA AMÉRICA LATINA, O
PRESIDENCIALISMO E SUA DESVIANTE PARLAMENTARISTA NO CASO
DILMA ROUSSEFF, NO BRASIL**

**EL VACÍO CONCEPTUAL DE ESTADO EN AMÉRICA LATINA, EL
PRESIDENCIALISMO Y SU DESVIACIÓN PARLAMENTARIA EN EL CASO
DILMA ROUSSEF, EN BRASIL**

Sarah Francieli Mello Weimer ¹
Leonardo Tricot Saldanha ²

Resumo

Partindo da temática do Estado na América Latina, identificou-se o problema a ser investigado: seria possível apontar alguma relação entre a constante presença de mecanismos de dominação, geralmente refletidas em lideranças marcantes ao longo da história latino-americana, com certa debilidade no desenvolvimento de uma construção conceitual própria do Estado na região? Por meio de revisão bibliográfica, o estudo centrou-se em apresentar traços que assinalaram a construção da ordem na região, identificar os mecanismos que possibilitaram a concentração do poder na figura de um homem e, assim, relacionar tal constatação com o vácuo encontrado na conceituação própria de um Estado latino-americano.

Palavras-chave: Estado, Poder, América latina, Oligarquia

Abstract/Resumen/Résumé

A partir de la temática del Estado en América Latina, se identificó el problema a ser investigado: sería posible apuntar alguna relación entre la constante presencia de mecanismos de dominación, generalmente reflejadas en liderazgos marcantes a lo largo de la historia latinoamericana, con cierta debilidad en el desarrollo de una construcción conceptual propia del Estado en la región? Por medio de la revisión bibliográfica, el estudio busco rasgos que señalaron la construcción del orden en la región y, así, relacionar los mecanismos que posibilitaron la concentración del poder con el vacío encontrado en la concepción de un Estado latinoamericano.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Estado, Poder, América latina, Oligarquía

¹ Mestra em Direito pela UFRGS. Mestranda em Ciência Política pela UFRGS.

² Mestre em Direito pela UFRGS. Doutorando em Direito pela PUCRS. Professor de Teoria Constitucional na UniRitter e na FEMARGS.

Introdução

De pronto, cabe pontuar que o presente artigo parte da temática da precária conceituação do Estado na América Latina e sua possível relação com a marcante tradição de líderes fortes e poderosos na região, buscando identificar pontos de aproximação entre as ideias defendidas. Portanto, valendo-se principalmente das obras de Waldo Ansaldi e Verónica Giordano, que legaram sistematizado material sobre a construção da ordem na região, o estudo cuidará, inicialmente, de realizar uma contextualização histórica, buscando demonstrar que a América Latina nasce incômoda desde o princípio – tanto por razões de essência, quanto de existência – já que não estava no mapa, tal qual o seu povo.

Logo depois, o ensaio procura demonstrar que para além da pluralidade que permeia a região, há também algumas continuidades e aqui nos deteremos no traço constante da centralidade política do Poder Executivo. Por meio de uma investigação sobre o patrimonialismo, o clientelismo e o coronelismo, parte-se de uma perspectiva weberiana, apoiando-se nas obras de Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda, para caracterizar a tradicional manifestação da figura de um homem, um líder investido de poderes políticos e, geralmente, econômicos, que atravessa a história latino-americana.

Posteriormente, dispondo, principalmente, das contribuições teóricas de José Luís Fiori e de Teresa Castro Escudero, o estudo tratará de debater a questão das ausências de conceituação e interpretação próprias do Estado na América Latina. Para tanto, parte-se da compreensão de que essas lacunas refletem na fragilidade das instituições e, também, do regime democrático. Busca-se verificar se a debilidade dessa construção própria de Estado, a partir das chaves de leitura apresentadas neste percurso, pode estar associada à expressão de lideranças imponentes, tal qual a noção de concentração de força no Poder Executivo. Isto porque, quer-se averiguar se a ideia aqui defendida, de que a tradição de imposição de uma liderança forte acaba por suplantando a estruturação do Estado de maneira autônoma às características pessoais dessa autoridade. Tal hipótese explica e justifica a adoção, por toda a América Latina, do presidencialismo como sistema de governo – nele, um presidente forte simboliza um povo que, mesmo que mal, ou recém, construído, é capaz de se identificar.

Por fim, o artigo apresenta uma hipótese desviante, que é a prática constitucional do Brasil sob a Constituição de 1988. Nesses trinta anos já ocorreram dois processos de

responsabilização presidencial por crimes de responsabilidade (*impeachment*, termo estadunidense). O mais recente desses processos, finalizado contra a presidenta Dilma Rousseff em 2016, mostra inovações no uso do instituto, o que dá ao mesmo ares do voto de desconfiança no parlamentarismo.

1. A construção da América Latina

Aqui, parte-se da expressão América Latina como um nome próprio, com a qual “*designamos un colectivo heterogéneo, diverso, pero unido, es decir, una identidad opuesta a otra identidad (una alteridad)*”, principalmente pela necessidade de se diferenciar do inimigo europeu no processo de lutas de independência, por exemplo (ANSALDI e GIORDANO, 2016, p. 11), que compartilha a presença de mais de quatrocentas e vinte línguas dos povos originários que compunham a porção do continente americano, hoje apreendida como aquela “*que se extiende al sur del río Grande y que abarca México, América Central, América del Sur y algunos países del Caribe – pues no incluye a las West Indies, es decir, las zonas del Caribe de habla inglesa, ni a las Antillas Neerlandesas*” (ANSALDI e GIORDANO, 2016, p. 65).

Ou seja, a América Latina é uma unidade histórica, necessariamente plural, constituída pela imposição de critérios e padrões alheios àqueles que nela eram desenvolvidos até sua invasão e submissão imposta pelos colonizadores europeus, principalmente espanhóis e portugueses. E, assim, por meio da exploração econômica e humana sob o manto religioso da evangelização, a lógica da dominação promoveu o bloqueio da própria identidade desses povos. É dizer que o colonialismo foi mesmo o fundador da região, interrompendo as dialéticas aqui constituídas e inaugurando novas, tal como a identidade de povos colonizados. Cabe assinalar:

La violencia de la invasión, la conquista u la colonización europeas trajeron consigo un elemento de larga duración: la tensión entre revelamiento y negación de la alteridad humana. El chileno Rojas Mix sintetiza muy bien la cuestión. Según él, el problema de la identidad se planteó como denominación solo a partir del siglo XX, pero como cuestión social surgió con la llegada misma de los europeos. (ANSALDI e GIORDANO, 2016, p.78)

Isto é, a invasão da América é marcada por grandes rupturas identitárias, pois para alcançar a subordinação dos povos originários, os colonizadores não mediram esforços para apagar as culturas aqui instaladas e, ainda, realizaram essa tarefa sob a

justificativa da necessidade de civilizar e evangelizar àqueles (ANSALDI e GIORDANO, 2016, p.79). Assim, como frutos inequívocos do colonialismo, os latino-americanos “passam a existir” como resultado do colonialismo, de suas brutalidades, suas misérias e contradições.

No que diz respeito aos reflexos do período colonial, apesar das rupturas, a América recebeu e manteve muitas heranças - é o caso da “construção da ordem”. A ordem não é algo dado e tampouco natural, mas sim uma construção social histórica resultante de conflitos ocorridos em tempos e espaços determinados. E esta ordem, conforme Ansaldi e Giordano, nas sociedades modernas e contemporâneas tende a se organizar como Estados, tal como foi feito na América Latina, sem deixar de refletir com isso, o poder e a institucionalidade dos vencedores (2016, p.37). Dessa maneira, é incontestável que a operacionalização e as dinâmicas desses “novos” Estados latino-americanos tenham significado a continuidade com muitas tradições daquelas metrópoles – assim como a manutenção de um regime político em que o poder é exercido por um pequeno grupo, seguindo a lógica de dominação oligárquica.

Essas continuidades podem ser examinadas por diversas lentes, sendo uma das leituras possíveis aquela que se ocupa da tradição de centralização do poder em torno da figura dos Presidentes latino-americanos. Talvez seja pela experiência na fragmentação forçada de suas identidades, tanto enquanto povo, quanto em seus espaços territoriais, mas costumam emergir na América Latina personalidades marcantes – homens – com características que, por vezes, tornam-se indissociáveis da própria figura do Estado. Portanto, cabe agora realizar um mapeamento dos mecanismos de dominação, esclarecendo suas raízes e dobramentos, como é o caso do patrimonialismo, paternalismo, clientelismo e coronelismo, bem como esboçar um levantamento ilustrativo dessas lideranças, apresentando suas possíveis relações com as heranças coloniais.

2. Sobre os mecanismos de manutenção da dominação

Em 2003, o relatório anual do Latinobarómetro¹ incluiu a seguinte afirmação sugerida por Guillermo O'Donnell: "Mais do que partidos políticos e Congresso, do que realmente precisamos é de um líder decidido que resolva os problemas"

¹ Pesquisa de opinião pública que aplica todos os anos cerca vinte mil entrevista em dezoito países da América Latina para medir o desenvolvimento da democracia, da economia e da sociedade em conjunto, por meio de indicadores que medem atitudes, valores e comportamento dos entrevistados

(LATINOBARÓMETRO, 2003, p. 9), e, por sua vez, a pesquisa revelou que 69% dos respondentes concordaram com esta afirmação. Possivelmente, uma interpretação imaginável para este dado, seja a recorrente emergência de homens poderosos que atravessaram a história latino-americana, e, que, ao centralizarem o poder em e/ou para si, cuidaram tanto de “garantir a ordem”, quanto de estabelecer as moedas de troca para isso.

Na América Latina, como um todo, desde a desarticulação da ordem colonial ocorreu a emergência de lideranças políticas locais, seguida pela mudança de clientela, que buscavam apoderar-se do Governo a fim de assegurar e expandir seu domínio pessoal reproduzindo a relação patrimonial. Assim, *desde el comienzo del proceso de formación de los Estados independientes, se dio una confusión del espacio público y del espacio privado* (ANSALDI e GIORDANO, 2016, p. 576).

A origem dessa dinâmica que parece permear a “administração” da região, sendo, por vezes, até desejada pelos latino-americanos (conforme revelou o Latinobarómetro de 2003), fundamenta-se naquilo que Max Weber denominou de patrimonialismo. Isto porque, conforme desenvolve Rubens Campante:

No estudo da administração, há que prestar atenção em três fatores intimamente relacionados: a) como se organiza, isto é, como são distribuídos os poderes de mando e obediência, tanto entre os dirigentes e seu pessoal administrativo quanto entre o conjunto dirigentes-quadro administrativo, de um lado, e os dominados em geral, de outro; b) que tipos específicos de tensões e lutas pelo poder uma determinada administração engendra; e, finalmente, o mais importante e influente deles, c) em que princípios últimos repousa a validade das relações de autoridade – a legitimidade. (CAMPANTE, 2003, p. 156)

E é sobre essa legitimidade que Weber (1982) desenvolve os princípios que vão possibilitar a divisão dos três tipos puros de dominação presentes na sociedade e em sua história: dominação racional-legal, dominação carismática e dominação tradicional. No presente estudo vamos nos ocupar desta última concepção de dominação, que se traduz numa legitimidade baseada no comando “espontâneo” introduzido culturalmente por regras pré-estabelecidas no costume arraigado e sendo subdividida em patrimonialista ou feudal. Esta dominação repousa sua legitimidade em uma autoridade consagrada por existir desde tempos antigos, e ter como modelo a autoridade patriarcal. Por refletir o poder inato, e, “ao mesmo tempo, arbitrário e compassivo do patriarca, manifesta(ndo)-se de modo *pessoal* e instável”, evidenciando ser do tipo (de dominação) que sujeita os dominados aos caprichos e à subjetividade do dominador, tem-se a comunidade política como uma expansão da comunidade doméstica (CAMPANTE, 2003, pp. 155-7). O autor (2003, p. 156), ao interpretar Weber, aponta para o patrimonialismo, como a

fundamentação do poder político organizado através do poder arbitrário/pessoal do príncipe e legitimado pela tradição.

Partindo deste raciocínio, Raymundo Faoro aborda o patrimonialismo no contexto brasileiro, em sua obra “Os Donos do Poder”. Para tanto, argumenta que tal condição se arraigou no país em razão deste ter sido colonizado pelos portugueses, ou seja, a política brasileira seria resultado da política adotada por Portugal na época de sua colonização, que por sua vez teria um vício de origem: a ausência de feudalismo e presença de um Estado patrimonialista, flagrantemente autoritário e centralizador. Para o autor:

Patrimonial e não feudal o mundo português, cujos ecos soam no mundo brasileiro atual, as relações entre o homem e o poder são de outra feição, bem como de outra índole a natureza da ordem econômica, ainda hoje persistente, obstinadamente persistente. Na sua falta, o soberano e o súdito não se sentem vinculados à noção de relações contratuais, que ditam limites ao príncipe e, no outro lado, asseguram o direito de resistência, se ultrapassadas as fronteiras de comando. Dominante o patrimonialismo, uma ordem burocrática, com o soberano sobreposto ao cidadão, na qualidade de chefe para funcionário, tomará relevo a expressão. (FAORO, 1998, p. 17-9)

Em outras palavras, o rei conjugava o papel de governante, já que administrava o Reino, ao papel de senhor feudal, por deliberar a partir de critérios pessoais, subjetivos, como se fosse proprietário do reino. Desse modo, o bem público estava associado aos bens do governante como indivíduo e, conseqüentemente, o rei detinha o poder sobre tudo, e todos estavam submetidos à sua vontade – o que, supostamente, fora refletido para o caso brasileiro e traduzido como a centralização do poder que flexibiliza valores conforme seus interesses pessoais.

Antes mesmo da contribuição de Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda escreveu a obra *Raízes do Brasil*, originariamente em 1936, para tornar possível pensar “quem é o brasileiro”. Nesse percurso, o autor identifica que a “família patriarcal fornece, assim, o grande modelo por onde se hão calcar, na vida política, as relações entre governantes e governados” e, ainda, uma lei moral inflexível, acima de todos os cálculos e vontades dos homens, com capacidade para “regular a boa harmonia do corpo social” devendo, portanto, “ser rigorosamente respeitada e cumprida” (HOLANDA, 2014, pp. 100-1).

Retomando seu propósito inicial, Holanda observa que há na história do país, o predomínio das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Portanto, da constatação da necessidade do estabelecimento de vínculos de intimidade, o autor anuncia “que a

contribuição brasileira para a civilização será de cordialidade – daremos ao mundo o *homem cordial*”, mas esclarece que seria enganoso supor que essa adjetivação refira-se às boas maneiras, ou à civilidade. Em verdade, “são antes de tudo expressões legítimas de um fundo emotivo extremamente rico e transbordante” (HOLANDA, 2014, pp. 176-7). O homem cordial seria, em síntese, uma herança da família rural, da família patriarcal em que o *pater famílias* tem o direito de vida e de morte sobre os seus, mantendo uma autoridade inquestionável.

Nesse sentido, é oportuno retomar a noção de “paternalismo”, ou seja, uma forma de violência simbólica associada ao período colonial, expressa na relação “pai-filho”, ou ainda “proprietário-camposino/trabalhador rural”, que se apoia em três pilares: a) a segurança (oferecida pelo proprietário para que o trabalhador se valesse das suas terras para conseguir meios para a sua subsistência); b) a obediência (análoga ao que ocorria na unidade familiar tradicional, com a natural e indiscutível autoridade do pai); e, c) a reciprocidade (na maioria das vezes tácita, mas que agregava um conjunto de deveres e obrigações entre as partes). Ou seja, consistia numa dinâmica que perpetuava a assimetria das relações. Porém, ao passo que o Estado se consolidou e transformou seu poder, o paternalismo e/ou o compadrio deram forma e conteúdo para a cristalização do mecanismo essencial da dominação oligárquica: o clientelismo. (ANSALDI e GIORDANO, 2016, pp. 578-9). Este, por sua vez,

(...) fue un fenómeno político caracterizado como una relación de poder asimétrica, basada en el intercambio de apoyo político por beneficios privados. Se trata de una relación cara a cara fundada en la autoridad personal del patrón y en su carisma, a veces a despecho de las normas estatuidas. La relación era siempre pragmática y tendía a la reproducción del sistema político, fungiendo de articuladora entre el Estado y la sociedad.
(ANSALDI e GIORDANO, 2016, p. 580).

Contudo, o clientelismo adquiriu as conformações históricas particulares, relacionadas com as singularidades dos processos de desenvolvimento de cada sociedade e também com o exercício de dominação no contexto de Estado oligárquico, tal qual o caciquismo no México, o gamonalismo no Perú, o huasipungo no Equador e o coronelismo no Brasil. Este último é particularmente interessante, pois consistiu em lideranças políticas municipais ou regionais, como grandes proprietários de terra, que tiveram conferidas distinções que os transformaram em coronéis da Guarda Nacional do Império. Eles exerciam um controle intenso e rígido sobre os seus dependentes, de modo que mesmo com a proclamação da República o sistema se manteve e perdurou.

En cuanto a la dimensión electoral, el coronelismo también se basaba en el intercambio de favores políticos entre los jefes locales y los poderes municipales, estaduais y nacionales. (...) Durante la República Velha (1889-1930), aumento el número de electores y, con ello, la capacidad de negociación de los coroneles locales frente al poder central. Los coroneles trocaban ayuda financiera para su continuidad en el poder por los votos que ellos controlaban. A su vez, el voto era un bien de intercambio que los clientes utilizaban como instrumento de negociación frente a los coroneles. (ANSALDI e GIORDANO, 2016, p. 583)

Importa assinalar que estes mecanismos de dominação (patrimonialismo, paternalismo, clientelismo e coronelismo), impõem-se a partir de elementos socioeconômico que estão presentes desde a formação da sociedade, tal como a manutenção da abissal desigualdade social decorrente da negação de direitos sociais às classes subalternas e com a concentração de terra e riquezas nas mãos de poucos. Nesta lógica, a relação de dominação entre pobres e ricos é permeada por características que atravessam a sociedade latino-americana e vão além das desiguais condições econômicas, mas revelam-se, também, nas afetividades produzidas – conforme sugerem os próprios mecanismos.

Cabe, portanto, realizar um levantamento dos possíveis reflexos dessas estruturas na emergência de lideranças imponentes com a debilidade do desenvolvimento da questão do Estado na região.

3. Sobre a presença de centralização do poder e as ausências na questão do Estado

Adentrando a questão do Estado, parte-se da concepção de Estado Oligárquico oferecida por Cláudia Wasserman, que desvela este como a expressão político-administrativa de um modelo econômico de acumulação capitalista via setor primário-exportador, cujas características políticas seriam: a) a hipertrofia do aparato repressivo do Estado; b) a exclusão da maioria da população dos órgãos de decisão; c) a eliminação dos elementos democráticos-burgueses que se levantassem como alternativa progressista do desenvolvimento do capitalismo; d) a intervenção política direta ou indireta do capital monopólico imperialista; e) Representavam apenas os interesses do setor primário da economia e dos agentes do capital monopólico (WASSERMAN, 1992, pp. 19-20). Em outras palavras, esta forma de dominação associava elementos liberais à essência autoritária - enquanto as relações com o exterior deveriam estabelecer um liberalismo formal que atendia as exigências culturais das metrópoles. No âmbito

interno, os governantes reproduziam a imagem do fazendeiro em dimensões nacionais e se sobrepunham aos escravos, índios, negros, e brancos pobres, ou seja, tornavam evidente a consolidação dos mecanismos de dominação de poucos sobre muitos. Dito isso, é possível imaginar que com o desenvolvimento da República (no caso brasileiro), essa concepção de Estado tenha se transformado e evoluído?

Neste debate, impõem-se o trabalho de José Luís Fiori, que ao pensar a questão do Estado na América Latina já no século XX, depara-se com desimportância conceitual com que o tema é desenvolvido por outros autores. Com a perspectiva dependentista, de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, parte da concepção de “as economias latino-americanas são parte integrantes do sistema capitalista mundial” (FIORI, 1995, pp.10-11), embora caracterizadas pelo atraso, por constituírem-se em economias exportadoras de matéria-prima. Sob esse viés, o autor retoma as expectativas que repousavam sobre a Revolução de 30, ocorrida no Brasil, que teria o condão de inaugurar uma nova fase na histórica política da região, já que daria cabo às estruturas oligárquicas e promoveria outra forma de organização e de busca de legitimidade do Estado,

com particular ênfase nas suas relações direta ou indiretamente populistas, estabelecidas com as massas populares; massas que, embora prisioneiras de lideranças carismáticas ou mesmo manipuladas e desorganizadas pelo Estado fizeram valer sua presença e sua força através do sufrágio que se ampliara desde 1933 e, em particular, depois de 1945. (FIORI, 1995, p. 11)

Ou seja, é possível identificar que a formação do Estado, mesmo enquanto projeto, não buscou no povo, ou melhor, na sociedade que o compunha seu caráter identitário. Pelo contrário, deu prosseguimento ao patrimonialismo weberiano - forma específica de dominação política tradicional, na qual a administração do espaço público é exercida como se fosse patrimônio privado do chefe político. Como visto, deste gérmen derivam outras formas pouco afeitas à modernização, às práticas democráticas e, por sua vez, ao emprego da racionalidade na gestão pública, como é o caso do “populismo”, tal como foi do paternalismo, do clientelismo e do coronelismo já apresentados.

Em verdade, o somatório desses mecanismos de dominação, embora tenham superado a perspectiva oligárquica de submissão quase que coercitiva, reproduzem os seus valores também no processo democrático, ao passo que seguem a delegar o poder àquelas lideranças imbuídas de característica de dominação paternal, que apresentem a

“mão dura necessária” para governar. De maneira analítica, Maria Helena Rolim Capelato apresenta o sociólogo Gino Germani, que em sua teoria da modernização, identifica que o populismo seria caracterizado como um momento de transição de uma sociedade tradicional para a moderna, resultante do deslocamento do campo para a cidade, ou ainda, do agrário para o industrial. No que se refere ao político, a teoria aponta o populismo como uma etapa do desenvolvimento de sociedades latino-americanas que não conseguiram consolidar uma organização e ideologia autônomas, mas que quando estas alcançassem o desenvolvimento capitalista, a ideologia classista deveria substituir a ideologia populista (CAPELATO, 1997, pp. 198-9). Ademais, a política populista (mescla de valores tradicionais e modernos) correspondia ao momento de transição da sociedade tradicional para a moderna e, assim, através de lentes generosas, o populismo se estabeleceria como uma etapa necessária de passagem para uma sociedade desenvolvida e democrática.

O caso brasileiro tem o emblemático populismo de Getúlio Vargas, que de modo sucinto pode ser apontado como um governo que se valeu do carisma para ganhar o povo, utilizando-se de recursos diversos para cooptação de apoio popular, como a linguagem simples, a atitude paternal associada a figura salvadora capaz de resolver todos os problemas do país, tendo sido apelidado inclusive de “pai dos pobres”. Ocorre que embora o governo Varguista seja permeado por nuances próprias de cada mandato, e que tenha alcançado especialmente aos trabalhadores, uma carta de direitos sociais, foi um governo autoritário, que restringiu, por exemplo, a liberdade de expressão.

Essa característica observada na região de aceitar o convívio com o autoritarismo em prol da manutenção da ordem de determinado Estado dá margem à ascensão de movimentos fascistas e militaristas na América Latina, tal como estudado por Teresa Castro Escudero. A autora trabalha com a ideia de que as Forças Armadas, de maneira geral, foram tidas como promotoras do desenvolvimento do/de cada Estado nacional, no início do século XX, bem como seriam estas também as propulsoras da democracia aos olhos da sociedade, haja vista serem compostas de egressos das camadas médias da sociedade e não das elites tradicionais. E, com base nesses fundamentos, eclodem as articulações militares ao largo da região: o movimento tenentista no Brasil, na década de 20 e, mais tarde, no mesmo país, apresenta-se uma nova chave de leitura dessas manifestações militaristas, qual seja

A partir del golpe militar de 1964 en Brasil, se tendió a hablar de una nueva forma de golpismo en América Latina, donde las fuerzas armadas como

institución asume el poder, desatándose un debate muy generalizado sobre la supuesta “fascistización” de América Latina y poniendo en la mesa temas como el del Estado, las formas de ejercicio del poder y los distintos tipos de intervencionismo militar, entre otros problemas. (CASTRO ESCUDEIRO, 1995, p. 129)

Com isso, acaba-se por revelar que a postura impetuosa das Forças Armadas, ao tomarem o poder político, legaram ditaduras e posturas pouco afeitas à ordem democrática na região. Puxando um gancho com o patrimonialismo, essa lógica de lideranças militarizadas também permite indagar se estas são instrumentos a serviço de alguma classe, se têm interesse próprio ou se a politização destas é mais um reflexo das ausências e das debilidade percebidas na questão do Estado para além da centralização do poder “em um homem”.

4. O caso desviante de Dilma Rousseff e a derivada parlamentarista do Brasil no impeachment de 2016

O presidencialismo, como sistema de governo, serve perfeitamente à realização do projeto oligárquico nos países latino-americanos, como se viu. Ele é dotado de uma forte estabilidade, advinda da maneira que o poder Executivo se legitima, estando imune, em seu caráter puro à interferência do parlamento – poder em que minorias sociais reformistas têm maior possibilidade de representação.

Vejamos como funciona o presidencialismo puro, de matriz norte-americana e amplamente adotado na América Latina. O Presidente da República governa e simboliza a nacionalidade, como se um rei com mandato fosse (BONAVIDES, p. 223). Em outros termos, realiza a função de Chefe de Estado, em que é representante da própria nacionalidade, e de chefe de governo. E é o próprio povo que vota no Presidente, atribuindo-lhe uma legitimidade que em nada depende do parlamento. Assim, o Presidencialismo cria um governante institucionalmente protegido contra maiorias eventuais no parlamento – se, por um lado, é muito difícil governar com um parlamento contrário, por outro esse parlamento contrário não tem poder para derrubar o presidente por discordar de suas convicções políticas.

O sistema presidencialista de governo foi perfeitamente adequado à realidade latino-americana por anos, ainda que algumas instabilidades advindas da sua natureza tenham golpeado alguns presidentes (BONAVIDES, p. 224). Trata-se do problema do desgaste natural que a função governativa traz à função simbólica. O caminho para a

solução desse problema, na América Latina, foi o rompimento institucional – a solução parlamentarista não chega a avançar entre nós. Isso porque o presidencialismo possibilita a expressão do “homem forte”, chefe de tribo que nos protegerá das dificuldades. Ou seja, o modelo estadunidense mostrou-se completamente coadunado às características do povo e aos interesses das elites econômicas (de onde, via de regra, esses líderes são oriundos). Um governo forte, centralizado, e na mão de um homem. Dos caudilhos urdidos na luta pela construção das fronteiras ao presidente da república forte, pouco há de se construir, sob um ponto de vista simbólico.

A sequência de governos do Partido dos Trabalhadores, no Brasil, de 2003 a 2016 quebra, um pouco, essa funcionalidade do presidencialismo. Dilma Rousseff, eleita para seu primeiro mandato em 2010 e reeleita em 2014, destoa do “modelo ideal” de Presidente da República construído na história. Trata-se de uma mulher, em primeiro lugar. Ainda assim, uma mulher forte, na qual a população pôde identificar uma liderança. Em segundo lugar, a presidenta era defensora de uma postura estatizante e republicana da realização de direitos, tendo reforçado escola e saúde públicas. Foge, assim, do modelo palatável de presidente que as elites econômicas e culturais apreciavam.

Apesar de ter tido toda uma vida voltada à política, com episódios relevantes na restauração da democracia no Brasil, a presidenta não era dotada de fácil trânsito político. Ela não tinha experiências eleitorais majoritárias, sendo escolhida para a sucessão de Lula exatamente pela crença, deste e da maioria de seus correligionários, na competência técnica da mesma. Com o passar dos anos, foi acumulando inimigos, declarados ou velados, sobretudo no congresso. A adoção de políticas produtivistas e, em muitos casos, estatistas, geraram um desconforto nas elites político-econômicas tradicionais. Enfraquecida pela situação econômica do país, por um lado, e bombardeada por argumentos simbólicos, muitas vezes sexistas, contra si, a presidenta encontra o ano de 2015 completamente acuada.

Ocorre, porém, que o segundo mandato da presidenta recém começava. Como retirá-la do poder, legalmente? Escolheu-se a via da responsabilização por crime de responsabilidade, previsto no art. 85 da Constituição da República Federativa do Brasil. Trata-se de instituto antigo, bastante teorizado, segundo o qual o Presidente da República pode ser retirado do poder caso realize ato que “atente contra a Constituição Federal” (CRFB, art. 85). A hipótese é extremamente ampla, e de conteúdo grandemente político – o que seria um ato atentatório à Constituição Federal? Ainda que o artigo possua uma série de incisos que exemplifiquem hipóteses de crimes de

responsabilidade, mesmo esses dispositivos são bastante genéricos, prestando-se a diferentes interpretações.

Aqui, é útil que se diga que a generalidade do texto é proposital. Não se tratam de tipos penais, em que o ato criminoso precisa ser previsto com exatidão para que não se atente contra a liberdade pessoal. Trata-se de “válvula de escape” do presidencialismo, pensada para que governantes completamente inadequados pudessem ser retirados do poder, em procedimento que não exige a prova tão robusta quanto a do processo penal.

Ainda assim, o instituto foi pensado para situações de graves violações à constituição. Dilma Rousseff, porém, foi acusada de ilícito contábil que, dois anos após sua destituição, é visto como insignificante pela quase totalidade dos técnicos em finanças públicas que se debruçam sobre o assunto. As chamadas “pedaladas fiscais”, que consistiam em um empréstimo não formalizado feito por bancos públicos. Uma prática errada, provavelmente, mas habitual e que segue ocorrendo ano após ano.

O instituto presidencialista do impedimento (*impeachment*) foi utilizado, no nosso entender, com uma finalidade muito semelhante (se não idêntica) à do voto de desconfiança no parlamentarismo. O parlamentarismo é o sistema de governo em que o poder do primeiro ministro baseia-se em uma maioria parlamentar (BONAVIDES, p. 229). A essa maioria parlamentar é dado retirar o suporte ao primeiro ministro, ao governo, por motivos eminentemente políticos, por discordar dos caminhos adotados pelo mesmo. E isso não se dá por nenhum ilícito, é um direito do parlamento.

O uso de um instituto presidencialista com uma função desvirtuada causa mal estar entre os juristas – muitos entendem que houve um golpe parlamentar, que ocorreu um rompimento institucional, ainda que sutil. Não entraremos em tão delicada análise. Aqui, queremos argumentar que a culpa da Presidenta da República não foi o objeto principal da discussão que levou à sua destituição. Tanto que, atingida a maioria necessária para a destituição da Presidenta no Senado Federal, o presidente do Supremo Tribunal Federal, atuando como presidente do Senado, então, colocou à discussão dos senadores o art. 52, parágrafo único, que diz:

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Leia-se o texto. A condenação limita-se à “perda do cargo com inabilitação por oito anos, para o exercício de função pública...”. É difícil imaginar que a interpretação seja outra que não a unicidade da pena – ao perder o cargo, o Presidente fica inabilitado.

Não foi essa, porém, a interpretação do Ministro Ricardo Lewandowski, que propôs ao Senado, que as duas punições fossem tratadas autonomamente. E essa foi a decisão do Senado, que afastou a Presidenta da República, mas não a tornou inabilitada para o exercício de cargos públicos. Apesar de juridicamente incomum, a interpretação apontada para o texto é extremamente coerente com o momento político vivido pelo país – o Senado entendia que a Presidenta já não era capaz de manter seu governo. Ainda assim, sabia que crime de responsabilidade, no modelo clássico, certamente não havia. O que parece coadunar-se com o pensamento de boa parte do povo – hoje, a ex Presidenta é a pré-candidata ao Senado com maior apoio popular no estado de Minas Gerais.

Conclusão

A construção da ordem na América Latina assenta profundas marcas da violência a que o território e seu povo foram subjugados. A dilaceração da identidade também é uma marca que pode ter reflexos até hoje. A lógica oligárquica de submissão que parte do patrimonialismo, atravessando o paternalismo, o clientelismo, o coronelismo e até mesmo o populismo, tem como ponto comum (apesar dos contornos distintos) a centralização do poder no chefe político. Daí que a marca dessas lideranças seja permeada por personalidades marcantes, com tendências autoritárias, parece ser uma resposta ao diagnóstico de Estados débeis no contexto latino-americano. Isso porque, os mecanismos de manutenção e concentração do poder nas mãos de poucos, como se viu, de maneira geral, quase nada contribuem para o fortalecimento do Estado de maneira autônoma, seja porque ao ocuparem o estamento passam a governar com prioridades que retomam os seus, ou seja porque nem mesmo as práticas democráticas são desenvolvidas em razão dos traços autoritários dos ocupantes do poder.

A utilização do Presidencialismo como sistema de governo, nesse contexto, demonstrou ser a mais eficiente. Há uma institucionalização do poder concentrado, nas mãos de um homem forte que determina os destinos da nação, não podendo ser atingido pelo Parlamento. No Brasil, porém, pode-se vislumbrar uma derivante desse sistema – o uso do *impeachment* com a finalidade do voto de desconfiança parlamentarista. Há uma

certa criatividade institucional nisso, como já se argumentou. Seu uso, porém, deu-se em situação em que a Presidência da República fugiu do padrão de homem forte oligárquico. É como se o instituto fosse utilizado para “colocar as coisas no seu lugar”. Aos oligarcas latino-americanos, o poder, que lhes é direito.

Referências

ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Verónica. América Latina: la construcción del orden. Tomo 1: De la colonia a la disolución de la dominación oligárquica. 1ª ed. ampliada – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel, 2016.v. 1, 744 pp.

ANSALDI,Waldo; GIORDANO, Verónica. América Latina: la construcción del orden. Tomo 2: De las sociedades em proceso de reestructuración.1ª ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel, 2012. 752 pp.

BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. 4 ed. São Paulo, Malheiros, 2003. 463pp.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jun. 2018.

CAPELATO, Maria Helena R. “A PROPAGANDA POLÍTICA NO VARGUISMO E NO PERONISMO”: ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DE UMA ANÁLISE SOBRE HISTÓRICA POLÍTICA. **História: Questões & Debates**, v. 14, n. 26/27, pp. 196-218, jan./dez., 1997.

CASTRO ESCUDERO, Teresa. Contribución para el estudio del Estado: el debate sobre fascismo y militarismo em América Latina. In: MARINI, R. M.; MILLÁN, M. (Coords.) **La Teoría Social Latinoamericana**. Tomo III. México D. F.: Ediciones El Caballito; UNAM, 1995, pp. 125-150.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder** – Formação do Patronato Político Brasileiro (13ª ed.). São Paulo: Globo, 1998.

FIORI, José Luis. Para uma crítica da teoria latino-americana do Estado. In: FIORI, José Luis. **Em busca do dissenso perdido**: Ensaio críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995, pp. 1-40.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil** (27ª ed.). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

LATINOBARÓMETRO. Informe-resumen Latinobarómetro 2003: **la democracia y la economía**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

WASSERMAN, Cláudia. **História contemporânea da América Latina 1900-1930**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1992.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia** (5ª ed.). Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.