

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MAYARA HEMANN LAMBERTI

SPEAKERS OF THE HOUSES:
A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA BAIXA NA
INGLATERRA E NOS ESTADOS UNIDOS

PORTO ALEGRE
2021

MAYARA HEMANN LAMBERTI

Speakers of the Houses: A Construção Institucional da Presidência da Câmara Baixa na
Inglaterra e nos Estados Unidos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito
parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

ORIENTADOR: PROF. DR. PAULO SÉRGIO PERES

PORTO ALEGRE
2021

CIP - Catalogação na Publicação

Hemann Lamberti, Mayara
Speakers of the Houses: A Construção Institucional
da Presidência da Câmara Baixa na Inglaterra e nos
Estados Unidos / Mayara Hemann Lamberti. -- 2021.
50 f.
Orientador: Paulo Sérgio Peres.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Speaker. 2. Presidência da Câmara Baixa. 3.
Inglaterra e Estados Unidos. I. Sérgio Peres, Paulo,
orient. II. Título.

Mayara Hemann Lamberti

SPEAKERS OF THE HOUSES:
A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA BAIXA NA
INGLATERRA E NOS ESTADOS UNIDOS

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Porto Alegre, 10 de agosto de 2021

Resultado: Aprovada

BANCA EXAMINADORA:

Helio Ricardo do Couto Alves
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Maria Izabel Saraiva Noll
Departamento de Ciência Política - Aposentada
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Arthur Augusto Rotta
Assessor Parlamentar
Câmara dos Deputados

Paulo Sergio Peres
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Para minha avó Zelina que nos deixou durante o período em que eu cursava este mestrado e deixou a maior herança que uma mulher pode ter: a vontade de viver e ser feliz.

Para minha mãe Marilene e meu pai Valdecir, meus maiores incentivadores e amigos todos os dias.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, aqui e sempre, agradeço à minha família, por ser o meu esteio e a minha fortaleza. Por me permitirem ter o privilégio de perseguir meus sonhos, mesmo com todas as adversidades que enfrentamos. Por evoluírem junto comigo em cada etapa. Ao meu pai por ser a serenidade que nos traz ao eixo. À minha mãe por ser meu conforto e uma fortaleza em todas as situações. À minha irmã por ser essa força sempre presente e ser o que aflora o melhor de nós.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Paulo Peres, pelos valiosos ensinamentos até aqui, pela generosidade ao compartilhar seu conhecimento, pela paciência durante os momentos difíceis, pelo incentivo quando eu mais precisava e por fazer da orientação um exercício de amizade e apoio.

Ao Giliar e à Ana, que desde minha etapa de seleção no mestrado foram essenciais. Sem eles não chegaria aqui. Ao restante da minha família pelo apoio e companheirismo.

Aos meus colegas e professores do PPG em Ciência Política, por compartilharem dessa caminhada e enriquecerem minha formação. Especialmente minha amiga Vanessa Lazzaretti, pela escuta, pelos conselhos, amizade e companheirismo nesses anos.

Aos meus alunos e colegas professores enquanto atuei na rede pública estadual de ensino, muitas vezes eles foram os maiores incentivadores no meu cotidiano.

À CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil, pelo financiamento da pesquisa.

RESUMO

Os parlamentos atuais são componentes essenciais das constituições democráticas. Essa centralidade resulta de dois processos históricos articulados: por um lado, o seu fortalecimento diante do governo monarquista e, depois, no caso do regime presidencialista, do Poder Executivo; por outro lado, a racionalização interna, com a divisão dos trabalhos legislativos, o estabelecimento de prerrogativas, ritos e protocolos e, principalmente, a centralização do processo decisório. Nesse contexto, a presidência [*speakership*] das Casas Legislativas se tornou um cargo da mais alta relevância. Porém, sabemos pouco a respeito da construção institucional das matrizes de *Speaker* que seriam seguidas pelas democracias contemporâneas. Esta dissertação tem como proposta examinar a construção institucional da presidência da Câmara Baixa [*Speaker*] na Inglaterra e nos Estados Unidos. Por meio de um estudo descritivo, baseado em documentos e material bibliográfico, essa histórica de construção institucional é operacionalizada por meio de uma narrativa analítica orientada pelo institucionalismo evolucionário. São delineados dois tipos opostos de *Speaker*, resultantes de contextos políticos específicos e de desenhos constitucionais diversos.

PALAVRAS-CHAVE: Speaker; Presidência da Câmara; Inglaterra e Estados Unidos;

ABSTRACT

The current parliaments are essential components of democratic constitutions. This centrality results from two articulated historical processes: on the one hand, its strengthening against a monarchist government and, later, in the case of the presidential regime, the Executive Power; on the other hand, internal rationalization, with the division of legislative work, the establishment of prerogatives, rites, protocols and, above all, the centralization of the decision-making process. In this context, the speakership of the Legislative Houses became a position of great relevance. However, we know little about the institutional construction of Speaker matrices that would be followed by contemporary democracies. This dissertation aims to examine the institutional construction of the Lower House presidency in England and the United States. Through a descriptive study, based on documents and bibliographic material, this history of institutional construction is operationalized through an analytical narrative guided by evolutionary institutionalism. Two opposing types of speakership are outlined, resulting from specific political contexts and different constitutional designs.

KEYWORDS: Speaker; Speakership; England and United States.

APOIO DE FINANCIAMENTO CAPES

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código 001.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	18
3. O PARLAMENTO INGLÊS E A ORIGEM DO SPEAKER.....	21
3.1 O Parlamento inglês.....	22
3.2. Contexto da Emergência da Posição Institucional do Speaker.....	25
3.3. A Evolução das Funções do <i>Speaker</i>	27
4. O SPEAKER DA CASA DOS REPRESENTANTES DOS EUA.....	33
4.1. A Estruturação do Congresso.....	35
4.2. O <i>Speaker</i> da Casa dos Representantes.....	36
4.3. A Evolução da Posição Institucional do <i>Speaker</i>	38
5. CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49

1. INTRODUÇÃO

Em 1896, Mary Parker Follett¹ publicou um livro pioneiro sobre a *posição institucional* do *Speaker* da Casa dos Representantes dos Estados Unidos. O seu principal objetivo era descrever o aumento dos poderes institucionais do cargo desde a fundação da República, partindo-se dos estágios embrionários das suas atribuições desenvolvidos ainda nas assembleias das colônias, atravessando o período formativo da nação, mediante a implantação do Congresso, e culminando na conformação de quatro de suas funções centrais: (a) organização e moderação dos trabalhos legislativos, assegurando a ordem nos debates e na pauta das deliberações; (b) controle dos mecanismos de obstrução das votações pela oposição; (c) nomeação dos membros das Comissões e (d) diplomação dos eleitos à Casa Legislativa.

Na introdução à obra de Follet, Albert Bushnell Hart² constatou que, realmente, desde a implantação da República, “(...) o *Speaker* adquiriu imenso poder para impulsionar a legislação, [assim como a prerrogativa de] veto absoluto a todas as medidas introduzidas na Casa” (FOLLET, 1896, p. XV).³ Por consequência, “próximo à posição do Presidente da República, o *Speaker* [se tornou] o homem mais poderoso da nação, e a sua influência é crescente (FOLLET, 1896, p. XI).⁴ Hart tinha razão, como mostrou o detalhado estudo de Chiu (1928)⁵ sobre as mudanças organizacionais e regimentais promovidas pela Casa nas primeiras décadas do século XX. Àquela altura, o *Speaker* havia adquirido capacidade ainda maior para influenciar o processo legislativo por intermédio do que hoje é denominado de “poder de agenda”.⁶ Esse controle centralizado das pautas das deliberações era exercido principalmente por intermédio da sua prerrogativa de nomear os integrantes das Comissões,

¹ Follett foi uma norte-americana pioneira nos estudos sobre o comportamento humano no âmbito das organizações de trabalho. Em 1890, ela foi admitida na Universidade de Cambridge, onde, no ano seguinte, matriculou-se no atual Radcliffe College, à época chamado de Collegiate Instruction of Women. Concluiu a sua graduação em 1898 com um trabalho final intitulado *The Speaker of the House of Representatives*, cujo texto já havia sido convertido, em 1896, no primeiro livro sobre o tema nos Estados Unidos. Para maiores informações biográficas e sobre a sua obra, consulte-se: <http://mpfollett.ning.com/>.

² A. B. Hart foi um dos mais relevantes historiadores norte-americanos, tendo atuado como professor de História na Universidade de Harvard por 43 anos. Ele foi presidente da Associação Americana de História, em 1909, da Associação Americana de Ciência Política, em 1912.

³ No original: (...) *The Speaker has acquired his immense power to push legislation, and an absolute veto on all measures that may be introduced into the House.*

⁴ No original: (...) *Next to the President, the most powerful man in the nation, and that his influence increases.*

⁵ Chang-Wei Chiu conduziu o seu estudo tomando como parâmetro o modelo de análise de M. P. Follett. Esse estudo foi desenvolvido como uma tese de doutoramento, concluída em 1928, na Universidade de Columbia.

⁶ O poder de agenda implica no controle positivo e negativo da agenda legislativa (cf. DÖRING, 2001). Enquanto o controle positivo consiste na proposição de temas e projetos para deliberações, o controle negativo, inversamente, manifesta-se pela não inclusão de determinados temas e projetos na pauta das votações. O uso estratégico desse poder tem efeitos diretos nos resultados do processo legislativo, que se torna altamente centralizado nas lideranças partidárias (COX and McCUBBINS, 1993).

reconhecidamente o lócus decisório do modelo organizacional descentralizado do Congresso estadunidense (cf. WILSON, 1885, 1947; MAYHEW, 1974). Devido a isso, James Bryce já havia chamado a atenção para o fato de que

a indicação de membros das Comissões pelo *Speaker* é, juntamente com a sua própria eleição para o cargo, o ponto mais relevante na história do Congresso (...). Afinal, trata-se de um poder que, nas mãos de um homem capaz e ambicioso, torna-se tão abrangente que não seria exagero chama-lo de segunda, senão a primeira, figura política dos Estados Unidos (BRYCE, 1988, p. 136-137).⁷

Portanto, ao iluminar uma área até então obscura do Congresso norte-americano, M. P. Follett mostrou que, se desempenhadas adequadamente, as atribuições institucionais do cargo fazem da *speakership* um mecanismo institucional que assegura a racionalidade do processo legislativo no interior de uma estrutura organizacional descentralizada potencialmente caótica devido ao sistema de Comissões (WILSON, 1885, 1947). Por isso, na perspectiva de Hart (1896, p. XVI) “(...) os poderes do *Speaker* são necessários e salutares (...)”, uma vez que “são o único meio visível de se escapar do caos legislativo”. Mais do que isso, “(...) a situação presente do *Speaker* é um desenvolvimento natural, normal e inevitável do nosso sistema de governo (...)”.⁸

Tratar-se-ia, então, de um processo evolutivo de uma posição institucional cuja construção se deu de maneira interativa com o ambiente político específico dos Estados Unidos, embora esse tenha sido um modelo constitucional originário da matriz inglesa. Já no período das treze colônias, devido às especificidades locais, emergiu uma *speakership* distante da posição de neutralidade que começava a se estabelecer no Parlamento da Inglaterra. Esse perfil de uma liderança política que defende a agenda partidária seria transposto à prática dos *Speakers* após a fundação da República, especialmente por causa da adoção de um modelo constitucional que efetivamente dividia os Poderes Executivo e Legislativo por meio do sistema presidencialista. McCall (1911, p. 124, 125) expõe esse ponto de vista com extrema clareza: “(...) quando os pais fundadores estabeleceram a *speakership*, eles tinham familiaridade com os *Speakers* que agiam como lideranças políticas, assim como com os *Speakers* que eram [apenas] cerimoniais e judiciais”, de maneira que “o

⁷ No original: *The Speaker's distributions of members among the committees is, next to his own election, the most critical point in the history of a Congress (...). After all, it is power, power which in the hands of a capable and ambitious man becomes so far-reaching that it is no exaggeration to call him the second, if not the first political figure in the United States.*

⁸ No original: *(...) The Speaker's power is necessary and salutary, (...) that he is the only visible means of escape from a legislative chaos.” (...) the Speaker's present status is a natural, normal, and inevitable development of our system of government (...).*

cargo, quase imediatamente, assumiu feições de personalidade partidária, dando-lhe uma rota de desenvolvimento na direção de liderança política”.⁹

Na Inglaterra, solo onde germinou essa posição institucional, a *speakership* seguiu no sentido oposto. *Grosso modo*, o contexto histórico inglês deu ensejo a três momentos distintos de evolução do cargo de *Speaker* (MATHUR, 1945). O primeiro se situa ainda no período medieval, após o chamado *Good Parliament*, reunido em 1376, em Londres.¹⁰ O destacado desempenho de Peter de la Mare nessa função deu coesão aos barões e considerável força às suas reivindicações reformistas, despertando a ira de John of Gaunt, filho de Edward III, que comandava a Coroa como Regente devido às enfermidades do seu pai e do seu irmão mais velho (STUBBS, 1883; ROSKELL, 1965). Ficava claro ali que, para controlar o Parlamento, a Monarquia teria que controlar o seu *Speaker* (DASENT, 1911); assim, a sua convocação seguinte, em 1377, não apenas contemplava a figura do *Speaker* formalmente como, ainda, trazia a ingerência da Coroa na escolha do ocupante dessa posição (MATHUR, 1945) – Thomas Hungerford foi o primeiro a ocupar o cargo nos registros oficiais e, também, o inaugurador de uma longa lista de subservientes organizadores dos trabalhos parlamentares. “A principal razão dessa subserviência”, asseverou Mathur (1945, p. 4), “consistia no fato de que o *Speaker* era pago, direta ou indiretamente, pela Coroa. De fato, ele era tanto um servo da Coroa como o seu *Sergeant-at-Arms*”.¹¹

O segundo período abarca as dinastias Tudor e Stuart, caracterizado pela virtual anulação do Parlamento pelos Tudor e pela sua reação opositiva à Coroa no reinado de Charles I (DASENT, 1911; ROSKELL, 1965; MATHUR, 1945). Na dinastia Tudor, o Parlamento havia conquistado o direito de escolher o seu *Speaker*, mas tudo não foi além das formalidades; na prática, os monarcas manipulavam a escolha e recorriam a diversos expedientes para reduzir o poder do Parlamento (DASENT, 1911; LAUNDY, 1960). Cada vez mais tolhidos em sua capacidade de impor limites às ações do Rei, os Comuns acumularam queixas e desacordos que tomaram proporções explosivas na dinastia Stuart (ROSKELL, 1965). Entretanto, a decapitação de Charles I, em 1649, não resultou na

⁹ No original: *Thus, when the fathers established the speakership they were acquainted with Speakers who were political and Speakers who were ceremonial and judicial. (...) The office almost immediately assumed features of a political character, and it entered upon a very definite development in the direction of political leadership.*

¹⁰ Os primórdios do *speakership*, entretanto, remontam ao *Mad Parliament*, reunido em Oxford, em 1258 (DASENT, 1911; MACDONAGH, 1914; LAUNDY, 1960; ROSKELL, 1965). Contexto das duas guerras dos barões, esse parlamento foi liderado por Simon de Montfort, um ex-aliado do Rei Henry III que acabou se voltando contra ele. Peter de Montfort foi o interlocutor entre o Parlamento e o Monarca, sendo um dos responsáveis pelas famosas “cláusulas de Oxford”, ou “*Provisions of Oxford*”, que retomavam o teor da Magna Carta quanto à limitação do poder Real.

¹¹ No original: *The chief reason for the subservience of the Speaker was that he was paid, directly or indirectly, by the Crown. As a matter of fact he was as much a servant of the Crown as the Sergeant-at-Arms.*

autonomia da Casa dos Comuns, uma vez que o governo de Cromwell foi centralizador a ponto de impedir a formação de um sucessor republicano que pudesse contar com o apoio político do Parlamento (STUBBS, 1883). Isso fez reacender a chama da monarquia, que, restaurada, acabou se encaminhando para uma nova modalidade de arranjo político depois da ascensão de Guilherme III, Príncipe de Orange, ao Trono inglês, em 1688 (DASENT, 1911; MACDONAGH, 1914).

Assim, após a Revolução Gloriosa, o *Speaker* deixaria de ser um agente da Coroa para se converter num agente do Parlamento, inaugurando o seu terceiro período formativo (MATHUR, 1945). Marcado pela superação da monarquia absolutista, esse novo ambiente institucional teve início com a implementação da monarquia constitucional, um arranjo que promoveu um considerável deslocamento do poder político para a Casa dos Comuns (MACDONAGH, 1914; LAUNDY, 1960; ROSKELL, 1965). O monarca ainda detinha elevado grau de protagonismo, é verdade, mas agora com uma capacidade sensivelmente limitada para aprovar uma agenda contrária aos interesses dos parlamentares. Em realidade, o Poder Real seguiria sendo drenado à medida que a Casa dos Comuns se fortalecia ao longo dos séculos XVIII e XIX. Isso daria origem ao governo de gabinete, responsável pela fusão dos Poderes Executivo e Legislativo sob o comando do Primeiro-Ministro líder do partido majoritário na Câmara Baixa (HART, 1891). Desse modo, a monarquia constitucional cederia o seu lugar à democracia parlamentarista.

Nesse período, formou-se o atual sistema bipartidário opondo os *Whigs* aos *Tories* (STUBBS, 1883). Com partidos organizados operando no âmbito do regime de gabinete, a dinâmica política do contexto inglês assumiu uma lógica de embate governo/oposição – ou seja, partido majoritário versus partido minoritário (BRYCE, 1888). Assim, o *Speaker*, que de início desempenhava a função de líder político a serviço da agenda partidária, perderia o caráter protagonista para se ater a funções mais protocolares e à posição de neutralidade (LIVINSTON, 1957). Esse desenvolvimento foi uma resposta às mudanças ambientais do sistema político – como o Primeiro-Ministro passou a ocupar as posições de líder do partido majoritário na Casa dos Comuns e de líder do governo simultaneamente, o viés partidário ao *Speaker* não apenas se tornou dispensável como, acima de tudo, evitaria que ele assumisse uma posição equidistante aos interesses parlamentares, algo essencial para assegurar os direitos regimentais da oposição (BRYCE, 1888; HART, 1891).

Como percebido por Dasant (1911, p. 23), essa evolução fez com que “hoje, o *Speaker* seja o presidente da Casa, e a sua principal função é presidir as reuniões de seus membros, manter a ordem e regular os trabalhos em conformidade com as regras

procedimentais (...)”¹². Não é fortuito, portanto, conforme observou Jennings (1939, p. 63-65) que

como sempre acontece com as instituições britânicas, a autoridade do *Speaker* é maior do que o seu poder (...), [uma vez que] é desejável que ele não tome posição muito proeminente nas políticas partidárias; [logo,] as qualidades requeridas de um *Speaker* não são realmente muito elevadas, e o prestígio do cargo é tão grande, assim como todos os partidos são tão cuidadosos no que se refere à manutenção de sua independência e autoridade, que qualquer homem razoável pode ser bem sucedido nessa posição.¹³

O resultado da construção institucional do cargo no contexto inglês, então, foi este: um *Speaker* que tem as funções de se pronunciar em nome da Casa dos Comuns, de representar o Parlamento diante dos demais Poderes e da sociedade, de organizar o andamento das sessões e estabelecer, de maneira neutra e imparcial, a pauta das deliberações. Acima de tudo, o *Speaker* deve zelar pela ordem nos debates rotineiros entre o governo e a oposição – não por acaso, “*order*” é a expressão mais famosa por meio da qual alguns de seus ilustres titulares vieram a ser amplamente conhecidos pelo público, como o já lendário John Bercow. O *Speaker* inglês possui residência oficial, em *Westminster*, tem sua recondução garantida até quando julgar conveniente e disputa eleições sem concorrentes no seu distrito.

Nada mais diferente disso do que a *speakership* construída institucionalmente nos Estados Unidos. Naquele contexto, tomando emprestadas as palavras de McCall (1911, p. 125), “à medida que os partidos se tornaram mais desenvolvidos, o cargo foi se tornando, gradualmente, mais e mais político em seu caráter, e a seleção natural se encarregou de recrutar para a posição os reais líderes partidários da Casa”¹⁴. A perspectiva evolucionária do autor aponta para um *Speaker* mais engajado que não tem o cargo assegurado meramente pelo seu desejo de lá permanecer, pois o seu mandato é fixo, e que tampouco é poupado da competição eleitoral no seu distrito. O *Speaker* é proativo e age para fazer valer os interesses do seu partido num sistema de divisão dos poderes que não apenas separa de maneira efetiva o Executivo e o Legislativo como, ainda, fragmenta o Legislativo em Comissões que detêm poder decisório.

¹² No original: “today the Speaker is the Chairman of the House and his chief function is to preside over its sittings, to maintain order therein, to regulate its work in accordance with the rules of procedure (...)”

¹³ No original: “As often happens in British institutions, the Speaker’s authority is greater than his power (...)”. (...) it is desirable that he should not have taken too prominent a part in party polemics. (...) The qualities required of a Speaker are not really very high, and so great is the prestige of the office, and so careful are all parties to maintain his independence and authority, that any reasonable man can make a success of the office.”

¹⁴ No original: *As parties more definitely developed, the office gradually more and more political in character, and the natural selection for it was one of the real leaders of his parties in the House.*

Portanto, embora a literatura sobre o tema não seja tão vasta, já sabemos que esses dois países propiciaram a formação de tipos específicos de *Speaker*. No caso inglês, à medida que o poder efetivo residia no Parlamento e, dentro dele, na Casa dos Comuns, fortalecia-se o partido majoritário, que se convertia em governo. Com a fusão entre os poderes, mediada pelo gabinete ministerial, restavam poucos poderes de obstrução à minoria (cf. BAGEHOT, 1867). Na verdade, a minoria se restringia à posição de espectadora crítica e ruidosa do processo de governo desempenhado pelo partido majoritário por intermédio do gabinete ministerial. Assim, vale repetir, não era necessário que o *Speaker* fosse uma liderança a serviço do partido majoritário, pelo contrário, era mais legítimo que ele atuasse como um garantidor da ordem nas seções e dos direitos da minoria. Nos Estados Unidos, um sistema presidencialista, o partido do chefe do Executivo, algumas vezes, pode ser minoritário no Parlamento – no Casa dos Representantes, ou no Senado, ou nas duas Casas –, situações em que a oposição tentará, e, de fato, terá poder para tanto, bloquear a agenda do governo. Por outro lado, se o partido do Presidente for majoritário, ainda assim a sua maioria poderá não assegurar a sua agenda. Em qualquer uma das circunstâncias, é mais indicado que o *Speaker* atue como uma liderança partidária, seja para promover a governabilidade seja para dificultar a aprovação dos projetos do governo.

Contudo, ainda persistem duas lacunas relevantes. Em primeiro lugar, não dispomos de uma agenda de pesquisas que examine as variações da *speakership* nos países democráticos cujos desenhos constitucionais derivam dos modelos inglês e norte-americano. Conforme a caracterização de Lijphart (1984, 1999), tais modelos estabeleceram as peças centrais da macroestrutura constitucional, tais como o sistema de governo, o sistema eleitoral, o sistema partidário, o sistema de justiça e a forma de organização política e administrativa do Estado; entretanto, algo que muitas vezes não é considerado é que esses modelos trazem consigo as instituições internas do arranjo mais amplo, como é caso do *Speaker*. Logicamente, a sua construção institucional é um processo inerente ao desenvolvimento de cada modelo constitucional que, por sua vez, evoluiu em sintonia com os ambientes políticos específicos. Por consequência, faz sentido supor que as duas matrizes institucionais de *speakership* emergiram acopladas funcionalmente às macroestruturas constitucionais próprias da Inglaterra e dos Estados Unidos. Também faz sentido supor que os modelos de democracia adotados nos demais países sofreram adaptações evolutivas em resposta às suas particularidades históricas, sociais e políticas, assim como a respectiva matriz de *speakership* deve ter seguido trajetória semelhante. Por isso seria relevante saber como evoluíram as funções e as práticas do *Speaker* nas demais experiências democráticas.

Porém, esse tipo de investigação depende do preenchimento da segunda lacuna, qual seja, a história constitucional comparada da emergência e da construção institucional da posição do *Speaker* nas matrizes inglesa e norte-americana. Mais especificamente, a devida compreensão das práticas, das funções, das prerrogativas e do poder do *Speaker* em cada país democrático exige o conhecimento dos padrões de formação dos modelos originários. Afinal, como surgiu essa posição em cada caso? Como se deu a coevolução de suas funções e suas práticas *vis-à-vis* cada desenho constitucional e ambiente político? O objetivo específico desta dissertação é responder essas questões por meio de um estudo histórico-comparativo dos casos inglês e norte-americano baseado em documentos e material bibliográfico. Essa abordagem é operacionalizada por meio de uma narrativa analítica que combina institucionalismo histórico com uma heurística evolucionária. As conclusões direcionam para o delineamento de dois tipos opostos de *Speaker*, resultantes de ambientes e processos políticos específicos, assim como de desenhos constitucionais diversos cuja origem se situa na Inglaterra Medieval, mas que encontra uma variação tão específica nos Estados Unidos que é possível considerar que se trata de uma nova matriz. Com isso, o objetivo geral do estudo é contribuir para o preenchimento de uma lacuna indispensável para que estudos posteriores possam examinar os tipos de *Speaker* que se desenvolveram nas outras democracias.

Para a consecução desses objetivos, a exposição está estruturada da seguinte forma. Na próxima seção, apresento o enquadramento teórico-metodológico que orientou a pesquisa e a análise. Apresento, em linhas gerais, os princípios analíticos do institucionalismo histórico e da heurística evolucionária que subsidiam o exame histórico da evolução institucional do cargo de *Speaker*. Em seguida, examino o surgimento e a evolução dessa posição institucional na Inglaterra, sua matriz originária. Avalio as condições da concepção do cargo, bem como a sua consolidação, até as diferentes adaptações que levaram o *Speaker* britânico a uma posição de autoridade e prestígio no cenário político do Reino Unido. Na terceira seção, a investigação se volta para a segunda matriz, desenvolvida no âmbito do arranjo institucional dos Estados Unidos da América. Analiso o cargo de *Speaker* desde a formação do Estado, quando se reproduziram alguns aspectos do modelo inglês, mas que logo se adaptou aos anseios dos fundadores da República. Avanço a análise até a configuração atual do papel do presidente da Câmara dos Representantes, onde o ocupante do cargo desempenha um papel de liderança partidária e legislativa. Finalmente, comparando a trajetória dos dois casos, discuto a relação entre os contextos político-institucionais e a evolução específica de cada uma dessas matrizes.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Mais disseminada na Economia, a abordagem evolucionária aportou na Ciência Política apenas nas últimas décadas (LEWIS; STEINMO, 2008). Representando uma retomada crítica da teoria darwiniana original, a heurística evolucionária¹⁵ converge com o institucionalismo histórico no foco central de suas preocupações: o surgimento e a mudança das instituições (LEWIS; STEINMO, 2008; STEINMO, 2010; LUSTICK, 2011). Ao mesmo tempo, essa convergência impõe uma diferenciação essencial entre a abordagem evolucionária e a teoria da escolha racional, mais preocupada em detectar os pontos de equilíbrio dos arranjos institucionais enquanto sistemas de incentivos comportamentais de atores que possuem preferências fixas (PERES; LENINE, 2017). A heurística evolucionária, de forma inversa, concebe as instituições como unidades orgânicas que interagem com o ambiente enquanto sistemas complexos (FÜSTENBERG, 2016). Dessa maneira, enquanto a teoria da escolha racional procura equilíbrios estáticos em sistemas institucionais mecânicos, o institucionalismo evolucionário percebe o mundo a ser investigado como um sistema em constante mutação, com equilíbrios dinâmicos que não podem se estabilizar plenamente porque isso implicaria na perda da sua capacidade adaptativa em face as alterações ambientais (LEWIS; STEINMO, 2012). Em outras palavras, não existe equilíbrio em sistemas orgânicos, mas sim um ininterrupto processo de transformação ou, mais precisamente, de adaptações evolutivas (PERES; LENINE, 2017).

Dada essa concepção acerca de como é o mundo a ser investigado, o “pensamento evolucionário” é aplicável ao estudo de fenômenos sociais enquanto fenômenos institucionais (LUSTICK, 2011). Assim como as espécies, as instituições também evoluem. Mas, o que são as instituições e como elas evoluem? As instituições são acordos cooperativos que emergem como regras formais e/ou informações para a resolução de conflitos envolvendo atores em competição por recursos (PERES; LENINE, 2017). Cada solução cooperativa – ou seja, cada arranjo institucional – envolve a distribuição assimétrica de ganhos e, ainda, tem que lidar com fatores contextuais cambiantes, nomeadamente as contingências de cada ambiente político e eventos inesperados, e até acasos (PERES; LENINE, 2017). Assim, as mudanças

¹⁵ Segundo Peres e Lenine (2017, p. 75), um modelo heurístico é “um método ou processo para resolver um problema complexo com informações incompletas, cuja busca exaustiva é impraticável e a previsibilidade a longo prazo é inalcançável”. Sendo assim, “um modelo heurístico consiste num conjunto de procedimentos para resolver tais enigmas científicos com soluções aproximadas, consistindo em revelar processos que, de outro modo, seriam imperceptíveis”. Para eles, “a forma mais indicada para a abordagem dos fenômenos evolucionários, essencialmente históricos, únicos e complexos, é a heurística”.

institucionais são respostas aos fatores contextuais e, também, à tentativa de superação dos ganhos assimétricos impostos pelos acordos cooperativos vigentes – o *status quo* –; ou, mais diretamente, pelos arranjos institucionais específicos de cada período (PERES; LENINE, 2017).

Esse processo é constituído por uma cadeia específica de etapas, quais sejam: variação, seleção e retenção (LEWIS; STEINMO, 2008; FÜSTENBERG, 2016). Conforme sintetizado por Rotta (2019, p. 25), enquanto “a variação é a diversidade de soluções institucionais para problemas políticos, resultantes de mudanças no status quo”, por sua vez, “a seleção é a escolha que os atores fazem em situações de conflito de interesse a respeito do desenho institucional a ser adotado ou da mudança a ser empreendida no modelo em vigência”. Já no caso da retenção, continua, temos “a transmissão de características que se mostraram bem sucedidas num determinado modelo institucional”. Diante disso, a abordagem evolucionária busca identificar as variações responsáveis pelas mudanças graduais numa dada instituição; conseqüentemente, a sua análise se pauta pelo exame das adaptações evolutivas, que são aquelas que surgem como respostas aos incentivos ambientais (LUSTICK, 2011). Destarte, em virtude das necessidades de cada contexto, uma instituição pode adquirir novas funções, modificar funções já existentes ou até perder algumas que caíram em desuso (PERES; LENINE, 2017). Inclusive, a emergência de uma instituição específica pode ser a resposta de uma instituição mais ampla aos desafios colocados à sua sobrevivência pelo ambiente político.

Por exemplo, é concebível que o *Speaker* só pôde surgir porque havia uma instituição maior que o abrigou, o Parlamento; mas essa condição – a existência do Parlamento –, embora fosse necessária, não era suficiente para a sua emergência e, menos ainda, para que essa posição adquirisse funções cruciais na dinâmica parlamentar. Na Inglaterra, como veremos, uma contingência histórica [acaso] levou o Rei a convocar o Parlamento com maior frequência e, ainda, a pressionar os barões por mais recursos para financiar as suas guerras. Diante dos abusos da monarquia, o Parlamento começou a agir de maneira mais coesa criando a oportunidade para que uma de suas lideranças assumisse a função de interlocução com o Rei. Para além dessa função, conforme a personalidade do *Speaker*, sua atuação daria maior organicidade ao Parlamento, fortalecendo-o perante a Coroa. Portanto, a história desse embate mostra como determinadas funções foram adquiridas enquanto outras desapareceram. Do ponto de vista mais amplo, essa dinâmica levou ao aumento do poder da Casa dos Comuns, que adquiriu funções executivas até então desempenhadas pela monarquia. Eventualmente, a instituição monárquica perdeu funções até

se tornar uma instância simbólica, assim como ocorreu com a Casa dos Lordes; em contrapartida, a Casa dos Comuns concentrou as funções executivas e legislativas, enquanto, em seu interior, o *Speaker* foi se adaptando a cada mudança ambiental, passando de agente dos barões, inicialmente, a agente da Coroa e, depois, a agente do partido majoritário e, finalmente, a agente da ordem no Parlamento.

Essa heurística, enquanto um modelo que se baseia em analogias advindas da Biologia (FÜSTENBERG, 2016; LEWIS; STEINMO, 2012; BOCHMANN, 2011), supõe, portanto, que as instituições que não se adaptam às mudanças ambientais desaparecem ou se tornam inúteis (PERES; LENINE, 2017). Por outro lado, as instituições que se adaptam de maneira eficaz às alterações do seu habitat persistem e, inclusive, podem se tornar mais poderosas. Em termos operacionais, a adaptação evolutiva consiste exatamente nisto: adquirir, modificar e extinguir funções. As mudanças institucionais são esse constante movimento de rearranjo dos acordos cooperativos que constroem e reconstróem as regras formais e informais que atribuem funções a organizações e atores (PERES; LENINE, 2017). Se bem sucedidas, as mudanças ou permanentes construções institucionais transmitem às gerações seguintes uma herança constitucional que se mostrou resistente aos testes dos conflitos que permeiam o ambiente político (LEWIS; STEINMO, 2012).

Também como veremos, nos Estados Unidos, tanto o Parlamento como o *Speaker* foram “selecionados” intencionalmente como aspectos da institucionalidade política ainda no período colonial. Mas, as diferenças contextuais levaram o *Speaker* a desenvolver funções de liderança partidária e de protagonismo, características que foram acentuadas depois da implantação da República independente. Em meados do século XIX, depois da guerra civil, o país começou a se modernizar rapidamente e o Parlamento foi inundado com crescente demanda legislativa. A resposta adaptativa das Casas foi o desenvolvimento de uma organização descentralizada, resultando no sistema de Comissões. Acentuou-se, então, a necessidade de *Speakers* com capacidade de coordenar o processo decisório por meio da centralização do poder de agenda. Como já mencionado, essa adaptação evolutiva fez consolidar um tipo de *speakership* marcado mais pela função de liderança partidária para fazer avançar uma determinada agenda do que pela capacidade de garantir a ordem nos debates de maneira neutra. Então, a replicação ou retenção de uma herança institucional advinda da matriz inglesa sofreu significativa variação decorrente de uma necessária adaptação evolutiva.

A fim de conhecer o processo de construção do cargo, a abordagem evolucionária que orientou a narrativa analítica desta dissertação contempla, portanto, aspectos históricos e

contextuais da formação institucional e de uma trajetória que não deve ser tomada como um percurso ascendente e linear, como muitas vezes ocorre nas interpretações distorcidas da teoria da evolução (LUSTICK, 2011). Não se trata de uma movimento de progresso rumo a uma condição de melhoramento, mas sim da capacidade de adaptação institucional a cada momento histórico, em cada contexto, sem a pressuposição de que algum arranjo seja melhor do que outro. Em suma, resultados evolucionários não são necessariamente eficientes e tampouco oriundos de um algoritmo de otimização (LEWIS; STEINMO, 2012). Com efeito, a evolução compreende fundamentalmente a emergência de alguma variação institucional e a sua permanência durante um dado período – nesse caso, as suas funções se mostrarão as mais adequadas ao ambiente.

Entendida assim, a abordagem evolucionária das instituições implica, inclusive, a premissa de que não há uma hierarquia das instituições quanto à sua qualidade superior, o que significaria a existência de algum arranjo universalmente desejável, até porque as instituições mudam. O ponto é que as instituições devem ser avaliadas quanto à sua adequação, ou seja, a sua adaptabilidade a cada contexto. Obviamente, essa perspectiva é essencialmente analítica e positiva, pois se trata de examinar o funcionamento prático das instituições, e não os ideais normativos que deveriam ser alcançados. Ao se desenhar um modelo constitucional, há que se contemplar ideais normativos, seguir valores socialmente desejáveis; porém, ao se analisar o real funcionamento do modelo efetivamente adotado, há que se considerar, positivamente, as suas respostas adaptativas ao seu ambiente político – ou seja, a velha questão proposta por Mill (1861) a respeito da escolha institucional ser livre ou não das contingências históricas. Trata-se, então, de um estudo de reconstrução histórica positiva por meio de uma narrativa analítica, ou seja, focada as adaptações evolutivas do Parlamento às mudanças ambientais e, mais especificamente, da construção institucional da posição de *Speaker* no que se refere à aquisição, modificação e extinção de funções.

3. O PARLAMENTO INGLÊS E A ORIGEM DO SPEAKER

O Reino Unido possui algumas das mais antigas e tradicionais instituições políticas do mundo, dentre elas o Parlamento inglês, que, desde a unificação das casas legislativas em 1801, tornou-se o atual Parlamento do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte. Atualmente, o Reino Unido se organiza como uma Monarquia constitucional, com um governo parlamentarista, bicameral, com sistema eleitoral distrital majoritário. A divisão do

poder legislativo em duas Câmaras é feita a partir da distinção tradicional de seu corpo político, sendo a câmara alta, chamada Câmara dos Lordes, composta por membros do Clero e da nobreza britânica, e a câmara baixa, a Casa dos Comuns, atualmente formada por membros eleitos. Essa configuração constitucional é o resultado de um processo longo e ininterrupto de transformação e adaptação das instituições, a partir de um antagonismo histórico entre a monarquia e o Parlamento (STUBS, 1883; JENNINGS, 1939), que deu origem a um sistema substancialmente dividido, descrito por Hume (2017, p. 81-82) como uma “prodigiosa estrutura que ao longo de muitos séculos manteve uma mistura de liberdade e opressão, ordem e anarquia, estabilidade e revolução, como nunca se viu em qualquer outra época ou parte do mundo”.

Há um notável paralelo entre as origens das instituições de Estado fundamentadas no direito feudal e as práticas parlamentares no que concerne à influência de normas e regras ditadas apenas pela tradição e pelo costume (MADDICOTT, 2010). Além disso, a evolução do papel do *Speaker* está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento do próprio Parlamento e com a expansão do poder institucional da Casa dos Comuns (DASSENT, 1911; MACDONAGH, 1914). Portanto, faz-se necessário um breve exame das origens do Parlamento e do surgimento do cargo de *Speaker* da Casa dos Comuns.

3.1 O Parlamento inglês

A história do Parlamento inglês pode ser entendida como um processo de desenvolvimento e adaptação de suas atribuições ao contexto político mais amplo. O seu surgimento remonta à época da heptarquia¹⁶ dos povos anglo-saxões no território da ilha, quando um conselho de sábios e nobres era convocado sempre que necessário para consultas sobre a administração pública e ratificar inclusive as ações dos monarcas (LIEBERMANN, 1913; MADDICOTT, 2010). A organização política poderia variar entre os reinos, mas a existência desse conselho, conhecido como *Wittenagemot*, indica a existência de governos organizados e limitados por algum tipo representação política (HUME, 2017). Posteriormente, já quando triunfou a invasão normanda, o monarca Guilherme I, buscando consolidar o seu poder sobre o novo território, reestruturou a sua organização política inserindo a Lei Feudal e distribuindo os títulos nobiliárquicos entre seus aliados (COBBETT,

¹⁶ Período da história inglesa ocorrido entre os séculos V e IX, após a ocupação anglo-saxônica em que a divisão territorial se caracterizava pela existência de sete reinos que viriam a compor mais tarde o reino da Inglaterra (HUME, 2017).

1816). Esses nobres constituíram uma aristocracia unificada, que iria apoiar a centralização do poder real e da nobreza, representada por barões, prelados e cavaleiros, em assembleias esporádicas com propósitos restritos a assuntos do seu interesse (ANDERSON, 2004, p. 113).

A consolidação da intervenção desse patriciado no governo monárquico se traduzirá em reivindicações de maior influência e controle sobre os poderes do Rei, culminando na redação da Magna Carta, em 1215 (TREVELYAN, 1953). Em meio à revolta de barões durante o reinado de João Sem Terra, os nobres obrigaram o monarca a assinar um documento de compromisso com alguns princípios que limitavam o seu poder; dentre eles, figurava a exigência de aprovação do Grande Conselho para a cobrança de tributos ou novos impostos (COBBETT, 1816). Não obstante, apesar de ter representado um considerável avanço na contenção dos abusos reais, o documento não mencionava os Comuns (HUME, 2017, p. 101). Ainda assim, mesmo que a Magna Carta não tenha previsto um sistema propriamente representativo ou de alguma forma de protagonismo do Parlamento – até porque a prática do Conselho já estava em vigor –, e apesar de ter sido negligenciada pelo rei João, esse documento viria a ser um marco na institucionalização do futuro Poder Legislativo. Além disso, a Carta seria o precedente de todo texto vindouro de natureza constitucional. Paralelamente, a consolidação dos Conselhos ou Assembleias daria origem ao próprio Parlamento na segunda metade do século XIII (THOMPSON, 1953).

Nesse princípio das atividades parlamentares no território da Grã-Bretanha, os Lordes exerciam um domínio concreto sobre a atividade parlamentar; porém, com o passar do tempo, cresce a participação dos Comuns nos encontros do Parlamento, principalmente a partir da Segunda Guerra dos Barões e das convocações de Henrique III e de Eduardo I (ACKROYD, 2011). Aliás, todo esse processo culminou na separação das Casas Parlamentares no reinado de Eduardo III (THOMPSON, 1953), e mais intensamente a partir do século XV, quando a Casa dos Comuns incumbiu-se mais vigorosamente de decisões relevantes. Com isso, os Comuns conquistaram até mesmo a exclusividade na iniciativa de algumas matérias de teor primordial para o monarca, como, por exemplo, a criação de impostos e a aprovação orçamentária (MACDONAGH, 1914).

Note-se que esse deslocamento do poder para as mãos dos Comuns se dava de maneira diversa da que ocorria nos Estados da Europa continental, também em formação. A configuração social da Inglaterra, onde uma expressiva parcela da população não fazia parte da nobreza e, portanto, não dispunha de representantes na Casa dos Lordes, pode ter sido uma das principais razões dessa evolução institucional. Burgueses, comerciantes e diversos novos ricos ligados aos negócios dispunham de recursos financeiros que contribuiriam para que a

Casa dos Comuns fosse investida de maior autoridade. Nesse grupo heterogêneo e politicamente influente também figuravam os filhos mais novos dos nobres, os pequenos barões, que, distantes de terem os seus anseios correspondidos pela representação dos pares, também exerceriam pressão em favor dos seus interesses e contribuiriam para o esvaziamento gradativo do poder da Casa dos Lordes – de fato, essa distinção responsável pela origem do Parlamento bicameral já havia sido antecipada pela Magna Carta, onde há a indicação de que os grandes barões deveriam receber convocações individuais para as Assembleias, enquanto os pequenos só seriam comunicados por meio de uma convocação geral (THOMPSON, 1953).

Não obstante, o fortalecimento da Casa dos Comuns não significa que os seus membros eram homogêneos e que, portanto, essa instância do Parlamento expressava numa voz uníssona interesse plenamente convergentes. Em realidade, o que lhes conferia certa unidade eram as suas demandas contrastantes com as dos prelados e dos grandes barões, essencialmente no que diz respeito à arrecadação de impostos. Com efeito, é nesse ponto que podemos observar o embrião da *House of Commons*; ou seja, embora ainda um tanto submissos à aristocracia, esses atores começavam a deliberar de forma coesa para fazer oposição aos Lordes. Foi, então, a partir do reinado de Eduardo I, mais especificamente do chamado “Parlamento Modelo”, de 1295, que começaram a serem delineados os traços mais nítidos do que caracteriza o Parlamento atual (THOMPSON, 1953) – o *Speaker*, contudo, só surgiria na década de 1370 (MACDONAGH, 1914).

Entretanto, o aspecto mais marcante da história constitucional inglesa é o movimento pendular de oscilação do poder entre o Parlamento e a autoridade monárquica. Essa dinâmica caracterizará até mesmo os fatores que desencadearam as Revoluções do século XVII, quando então, esse padrão foi definitivamente interrompido pela guerra civil e pela conseqüente reconfiguração dos papéis do Rei, dos Lordes e da Casa dos Comuns (COBBETT, 1816). A Inglaterra decapitou a personificação do seu Leviatã em nome dos ideais de liberdade individual, cuja instalação dependia da interposição de limites à soberania. Essa experiência seria depois difundida mundo afora pelos teóricos liberais da ilha, especialmente John Locke, cuja influência posterior nas demais revoluções burguesas, tanto contra o absolutismo como contra a dominação colonial, seria amplamente reconhecida (LASLETT, 1988).

Com efeito, após a Revolução Gloriosa, o Parlamento, principalmente, a Casa dos Comuns, tornar-se-ia o centro da política britânica. Depositária do longo processo cumulativo de transferência do poder da Coroa para os representantes, a Casa dos Comuns acolheria, num primeiro momento, a burguesia e a aristocracia, e, mais tarde, a população em geral. Dessa

evolução resultou a monarquia constitucional que conservou sua simbologia e as tradições Reais, que por sua vez, consumou a primeira etapa da construção da democracia liberal parlamentarista (LOWELL, 1908). Nos meandros dessa construção histórica, o cargo de *Speaker* se adaptou diante da necessidade de mediação dos conflitos partidários, de organizar os ritos cada vez mais complexos e, ainda, de formalização de uma figura de autoridade capaz de zelar pelos costumes e tradições (JENNINGS, 1951). Desse modo, o *Speaker* se restringiu à função de condutor dos trabalhos da *House of Commons* à medida que o Parlamento conquistava uma posição de maior protagonismo em consonância com a estruturação organizacional dos partidos (MATHUR, 1945).

3.2. Contexto da Emergência da Posição Institucional do Speaker

A história do surgimento do cargo de *Speaker* da Câmara dos Comuns é envolta em discordâncias e inexatidões quanto aos seus dados mais antigos, principalmente em relação a quem teria sido o primeiro a ocupar o posto e como ele se tornou um elemento definitivo da composição da Casa (MACDONAGH, 1914). Dado o grande cuidado dos ingleses para com o registro de sua história política, pode-se dizer que essa imprecisão se deve à despreocupação das autoridades daquele período com a documentação das ações do seu governo – a maioria dos monarcas, aliás, era analfabeta. Em meio a essa zona cinzenta de informações, a literatura é consensual quanto a fato de que a posição de *Speaker* foi oficialmente registrada pela primeira vez em 1377, quando Sir Thomas Hungerford foi nomeado para o cargo (LIEBERMANN, 1913; MACDONAGH, 1914).

Não obstante, seguindo as ponderações de May (1851), não podemos ser induzidos ao erro de pressupor que os Comuns não contavam com uma liderança em seus primórdios, pois há diversos indícios de que alguns representantes já exerciam a função de interlocutor das Assembleias com o Rei muito antes de 1377. Por exemplo, há passagens literárias que mencionam uma representação à parte dos Lordes no reinado de Henrique III, no século XIII. Uma evidência ainda mais consistente é o chamado “Mad Parliament”, em 1258, quando Peter de Montfort assumiu a posição de “parlour”, denominação dada ao *Speaker* naquele período em que a língua francesa dominava a corte inglesa (MADDICOTT, 2010). O seu aliado, Simon de Montfort liderou a Segunda Guerra dos Barões, aprisionou o Rei Henrique e impôs uma série de resoluções – Oxford Provisions – que, na prática, deu ao Parlamento o poder de governar, embora por um breve período (LAUNDY, 1960; MAY, 1851).

Ademais, há menções de que Sir William Trussell foi um “*spokesman*”, em 1343, representando cavaleiros e comuns (THOMPSON, 1953). Uma liderança à frente desses homens, ele teria desempenhando um papel de porta-voz muito semelhante ao dos *Speakers*. Mesmo um ano antes de Sir Thomas Hungerford, em 1376, Peter de la Mare já aparece como um legítimo *Speaker*, embora não oficialmente. Sua liderança no “Good Parliament” foi crucial para pressionar o Rei por reformas no governo, mostrando que o *Speaker* podia desempenhar funções de coordenador dos interesses partidários (LAUNDY, 1960; THOMPSON, 1953).

Tudo isso indica que o maior problema não é a ausência de registros oficiais precisos capazes de oferecer uma datação precisa para a emergência do *Speaker*. O maior problema é que não se tratou de uma erupção repentina, mas sim de uma edificação gradativa mediante a sobreposição de camadas que foram se acumulando sem que os próprios atores se dessem conta disso, pelo menos até que essa posição institucional, eventualmente, tornou-se visivelmente central no processo político. Dito de uma maneira mais direta: o surgimento do *Speaker* não foi um fato preciso e definido, mas uma evolução perante as demandas do Parlamento durante o curso de sua própria construção institucional. Logo, o seu advento não foi premeditado, não derivou de uma “seleção intencional”; portanto, não se tratou de um cargo projetado para o desempenho de funções que hoje reconhecemos. Em realidade, o *Speaker* derivou de um processo de “seleção espontânea” de práticas e funções, resultante de um encadeamento de medidas e providências visando ao enfrentamento de demandas endereçadas ao Parlamento, em primeiro lugar, e, depois, à própria figura do *Speaker*.

MacDonagh (1914, p.114-115) destacou esses aspectos, observando que o *Speaker* “não foi uma invenção constitucional esplêndida que brotou já pronta e acabada da cabeça de um estadista genialmente criativo que vislumbrava a limitação das prerrogativas reais e a expansão das liberdades populares”, elementos que, segundo ele, “são os dois ideais democráticos que tradicionalmente são associados à presidência da Casa dos Comuns”.¹⁷ Ao invés disso, a sua emergência foi produto de uma contingência histórica cujos efeitos de longo prazo não foram e nem poderiam ter sido antecipados. Isso é perceptível quando analisamos a consolidação do cargo à luz do contexto institucional que o rodeava. À época dos primeiros registros de uma liderança aos moldes do *Speaker*, o Parlamento vivia a consolidação de um poder crescente, as duas Casas haviam se separado efetivamente durante o reino de Eduardo

¹⁷ No original: *It was not a splendid constitutional invention that sprang full blown from the brain of a statesman of creative genius, who had in view the restriction of royal prerogative, and the expansion of popular liberties, the two democratic ideal which have been associated longest with the Chair of the House of Commons.*

III (THOMPSON, 1953; MACDONAGH, 1914), e os burgueses, barões, juízes, dentre outros, experimentavam, pela primeira vez, certa autonomia política em relação ao monarca e aos Lordes. Nessas circunstâncias, além do modelo precedente de liderança, era natural a emergência de uma figura mediadora e representativa desses interesses.

Evidentemente, os primeiros *speakers* não detinham todas as prerrogativas e responsabilidades que competem ao cargo atualmente, e nem dispunham de tamanha notoriedade. Suas primeiras atribuições condiziam com a moderação própria da Casa dos Comuns em seus primórdios. Ainda assim, os seus ocupantes desempenharam um papel essencial na consolidação institucional da Casa e, também, no equilíbrio de forças com os demais poderes. Não por acaso, de acordo com MacDonagh (1914, p.119), “conforme a Casa dos Comuns desenvolveu os seus aspectos organizacionais e representativos, e à medida que avançou na conquista de poder e de liberdade, o escopo do cargo se alargou e se adaptou às crescentes necessidades da Assembleia”¹⁸.

3.3. A Evolução das Funções do *Speaker*

A transformação do papel do *Speaker* acompanha o desenvolvimento da Câmara dos Comuns.¹⁹ Três momentos distintos desse processo podem ser destacados, tendo como parâmetro comparativo as funções atribuídas ao cargo. Obviamente, a identificação desses momentos não corresponde a uma periodização estanque e rigidamente datada, uma vez que a sua evolução foi matizada e gradual. Tomando emprestados os termos de MacDonagh (1914, p.119), podemos dizer que “essa evolução não foi guiada e moldada de acordo com algum propósito ou intenção definida, mas determinada apenas pelas cambiantes influências do dia-a-dia, pela marcha do tempo e das circunstâncias”.²⁰ Como relação entre o Parlamento e a Coroa seguiu uma dinâmica pendular de transferência e recuperação do poder, com idas e vindas, a construção da posição institucional do *Speaker* acompanhou essas oscilações, mas com uma diferença relevante. A aquisição e a perda de funções jamais expressou o declínio de

¹⁸ No original: *As the House of Commons developed in organization and representative character, and advanced in power and freedom, the scope of the office was extended, and adapted to the growing needs of the Assembly.*

¹⁹ Muitas das normas que regulam o trabalho dos Comuns ainda são estabelecidas em conformidade com os antigos precedentes. Inclusive, várias regras e condutas que envolvem a escolha e o ofício do *Speaker* eram normas que até pouco tempo atrás não estavam escritas. Fundamentadas em precedentes ou costumes, elas fazem parte antes de uma tradição do que de alguma diretriz deliberadamente posta pelos membros da Casa. Sobre isso, Thomas May, responsável por um dos mais prestigiados tratados sobre as práticas e precedentes do Parlamento, afirmou que poucas regras gerais eram estabelecidas e inseridas nos diários do Parlamento, não obstante a prática e certas formas de procedimento raramente tenham deixado de ser inteligíveis (MAY, 1851).

²⁰ No original: *Its evolution was not guided and shaped with any definite intent and purpose, but was solely determined by the changing influences of day after day, by the march of time and circumstances.*

sua influência e do seu prestígio, que seguiram em crescimento até mesmo nos períodos em que o Parlamento teve seu poder podado pelos monarcas.²¹ Ou seja, o movimento pendular provocou reduções e aumentos eventuais dos poderes do Parlamento diante da Coroa e, associado a isso, o desenvolvimento de novas funções e o desuso de outras na *speakership*.

Apesar da posição de destaque do *Speaker* desde o século XIX, suas atribuições iniciais eram de pouca relevância. Como o próprio nome denota, a incumbência primitiva do *Speaker* era ser porta-voz de seus pares nas negociações com os Lordes e com o Rei.²² Para tal finalidade, o ocupante dessa posição devia atuar como um orador e como um representante dos Comuns (MACDONAGH, 1914, p.119).²³ De início, o Parlamento não se contrapunha frontalmente ao Rei, comportando-se, na maioria das vezes, de forma obediente e submissa (HUME, 2017). Nesse cenário, o trabalho do *Speaker* era menos árduo e destituído de riscos; inclusive, os próprios Comuns cuidavam para não delegar poderes ao *Speaker* que extrapolassem a sua função como porta-voz, ou *mouth of the House*, como era referido, pois não desejavam cultivar mais uma figura personalista e arbitrária para comanda-lo – para isso, já bastava o Rei (MACDONAGH, 1914).

Mas, o fortalecimento dos Comuns nos séculos XIV e XV impulsionou uma importante modificação nas funções do *Speaker*, que foi impelido a assumir posições de maior risco (ACKROYD, 2011). Desde então, os Comuns apresentariam as suas críticas e reivindicações ao Rei por intermédio do *Speaker*, cujo trabalho se tornou particularmente perigoso – muitos homens que desempenharam tais atribuições chegaram a ser banidos, assassinados ou executados (MACDONAGH, 1914).

²¹ Obviamente, essa constatação não se aplica a todos os indivíduos que ocuparam o cargo, mas aos poderes e prerrogativas dessa posição, conforme os costumes e os precedentes institucionalizados nos *Standing Orders*, que são o conjunto de normas regimentais elaborado pela *House of Commons* desde o princípio do século XIX. Estas dispõem sobre os procedimentos da Casa e os ritos legislativos. (GOET; FLEMING; ZUBEK, 2019).

²² Essa particularidade do *Speaker* como porta-voz da Casa fez com que, em seus primórdios, se originasse um interessante costume na posse de cada novo titular do cargo, o de que aquele que fosse assumir a incumbência fizesse um pedido explícito ao Rei de que, se algo que fosse dito em suas palavras fosse considerado ofensivo ou desrespeitoso, que o soberano considerasse a culpa apenas daquele que o fala, e não tomasse como a representação dos Comuns ao Rei, sendo somente o *Speaker* quem deveria ser responsabilizado (MACDONAGH, 1914, p.123-124).

²³ Também fazia parte dessa manifestação inicial de sua posse a intercessão do *Speaker* pelos direitos de liberdade de reunião e, mais tarde, pelo direito de liberdade de expressão dos Comuns. Esse discurso, que teve início como uma súplica genuína e legítima, transformou-se em um ritual enfadonho e vazio que envolvia autodepreciação e morosa bajulação (MAY, 1851) Essa dualidade no papel do *Speaker* – como porta-voz da Casa e como servo do Rei –, muitas vezes, colocava-o em uma situação conflitante, porém, era incorreto considera-lo desleal ou traidor quando esse servia ao seu Rei, pois ali todos eram vassallos e servos do Monarca (MACDONAGH, 1914). Devido a isso, a norma até hoje em vigor estabelece que o Rei deve aprovar a escolha do *Speaker* – apesar de, hoje, figurar como mera formalidade –, de maneira que, antes mesmo da eleição, certos arranjos eram feitos para que o escolhido como porta-voz da Casa fosse do agrado de Sua Majestade (MACDONAGH, 1914).

Um episódio emblemático dessa nova condição foi o enfrentamento da Casa dos Comuns pela Coroa, em 1411. Após uma série de conquistas do Parlamento acerca da competência para legislar sobre as normas de taxação e de finanças, o Rei Henrique IV (1399-1413) decidiu que era hora de conter os arroubos dos discursos do *Speaker* Thomas Chaucer. Suas falas expressavam o crescente poder dos Comuns, cujo tolhimento devia se dar pela reprimenda do seu porta-voz. Assim, Chaucer foi advertido de que o Rei não permitiria nenhuma novidade quanto à ampliação das prerrogativas da *speakership* ou dos Comuns. Diante das ameaças, o *Speaker* recuou, subjugando-se às exigências do Monarca (MACDONAGH, 1914). Além de denotar a tensão institucional entre o Rei e um poder ascendente, nomeadamente a Casa dos Comuns, esse incidente ilustra a difícil tarefa a ser desincumbida pelo *Speaker* a partir de então, fadado a buscar o equilíbrio entre a garantia dos interesses e direitos de seus iguais e a integralidade do seu pescoço.

Esse clima contencioso aumentou com a eclosão da Guerra das Rosas. Com o desgaste sofrido pelos nobres envolvidos no conflito, os soberanos do período tiveram a oportunidade de fortalecer, mais uma vez, o Poder Real. Para isso, reestabeleceram as instituições monárquicas e voltaram a centralizar consideravelmente a autoridade política em suas mãos. Assim, o Parlamento teve seu poder esvaziado durante a dinastia Tudor, que fez a Inglaterra pender rumo ao absolutismo (ANDERSON, 2004). Nesse estágio da história do Parlamento, o *Speaker* se tornou um agente do Rei entre os Comuns; alguns que ocuparam esse cargo agiram explicitamente para atender aos anseios do monarca, mesmo quando o avanço dessa agenda prejudicasse os interesses dos membros do Parlamento – tais foram os casos dos *Speakers* Empson e Dudley, que, no início do século XVI, agiram em favor de um esquema de aumento de impostos sem a autorização dos Comuns (MACDONAGH, 1914, p.155)²⁴.

A partir do Parlamento de 1640, o *Speaker* deixaria de ser um mero procurador dos interesses do Rei. Naquele “Longo Parlamento”, os Comuns se levantaram contra as ingerências da Coroa sobre o *Speaker* (FOLLET, 1896, p.8), uma postura que se confirmaria num episódio considerado crucial para a autonomia dos parlamentares. Em 1642, Carlos I invadiu a Casa dos Comuns para prender alguns de seus membros, acusados de traição; sem encontra-los o Rei pediu providências ao *Speaker* William Lenthal. Num dos momentos mais

²⁴ Thomas More Também foi *Speaker* durante esse período, mais precisamente em 1523, no reinado de Henrique VIII. Devido ao seu prestígio, mesmo tendo se portado favoravelmente aos Comuns, chegou a ser nomeado Lord Chancelor, assim como o seu sucessor, Thomas Audley (MACDONAGH, 1914). Nada disso, porém, impediu que fosse preso e executado devido à sua resistência à criação da religião anglicana, em oposição ao catolicismo, e à autoridade de Henrique VIII como o maior líder da nova igreja.

fatídicos da história do Parlamento, Lenthal se dirigiu ao monarca como um servo de seus iguais, afirmando que não tinha boca para falar e nem olhos para ver além daquilo que fosse o interesse aos Comuns (MACDONAGH, 1914). Ou seja, ele servia ao Parlamento, não ao Rei.

Concomitantemente às revoluções do século XVII, a conduta audaciosa de Lenthal fez parte de um conjunto de mudanças ambientais que levaram o *Speaker* a assumir uma posição de maior independência (FOLLET, 1896, p.11). Com a ascensão do sistema partidário, após a Revolução, o *Speaker* deixaria então de ser uma indicação da Coroa para se tornar uma indicação do partido – uma espécie de espólio obtido juntamente com a conquista da maioria das cadeiras da Casa dos Comuns (MACDONAGH, 1914). Em consequência, a conduta do *Speaker* expressava essa vitória, uma vez que a liderança que ocupava essa posição se empenharia para favorecer o seu grupo partidário. Essa mudança resultou da adaptação evolutiva do cargo ao novo contexto, marcado pelo acirramento das disputas entre *Whigs* e *Tories*, cujo recrudescimento mereceu o rótulo “the rage of party” (TOMBS, 2015).

Parte significativa de um período de demarcado amadurecimento do Parlamento, a mudança da *speakership* também expressava uma série de transformações na política inglesa desencadeadas pelo *Bill of Rights*, de 1689, que abriu o caminho para que a Casa dos Comuns se tornasse o centro do poder do sistema britânico (TOMBS, 2015). Desse período em diante, o *Speaker* adquirirá, cada vez mais, os contornos institucionais do que conhecemos hoje, especialmente a partir do início do século XVIII, quando a sua postura de imparcialidade começa a ser institucionalizada. Nesse percurso, Arthur Onslow é uma figura central – escolhido para o cargo em 1728, ele é considerado o primeiro dos *Speakers* modernos e o pioneiro a adotar uma conduta imparcial na presidência da Casa (LAUNDY, 1960; MACDONAGH, 1914). Já ao dar início ao mandato mais longo da história dos *Speakers* da Casa dos Comuns, Onslow desatrelou o cargo de suas antigas ligações com o governo e com o Trono, além de ter afastado a *speakership* da esfera partidária.

Incorporada a imparcialidade ao cargo, o *Speaker* passaria a ser o representante da Casa dos Comuns perante a Coroa, os demais poderes e a sociedade. Mas esse era apenas o princípio de uma série de mudanças na conduta do cargo, que se inclinaria sempre mais para uma posição de prestígio, afastando-se do protagonismo político. Nesse cenário, as suas atribuições se expandiram e alguns procedimentos e prerrogativas se toraram normas escritas.²⁵ Outros, não obstante, mantiveram-se como regras práticas assentadas na tradição.

²⁵ Os registros mais consagrados dessas normas primordiais são livros e tratados que coletavam as informações dos precedentes e diretrizes registrados nos *Journals*, o diário oficial dos Comuns. Um dos mais renomados tratados dessa natureza foi organizado por Thomas Erskine May, *Clerk* da Casa dos Comuns, e, por isso,

Dentre esses costumes figura a recondução ao cargo, sem oposição, se assim o seu ocupante o desejar.²⁶ Desde então, o *Speaker* permanece na função com um número ilimitado de reeleições, até que se aposente ou deixe o cargo por motivos pessoais, ou, ainda, no caso de vacância.²⁷ Além disso, também é costume o *Speaker* não enfrentar concorrência no seu distrito eleitoral, apesar de ainda ser necessário o lançamento da sua candidatura.

Essencialmente, a recondução do *Speaker* reflete as peculiaridades dessa posição institucional no âmbito do Parlamento inglês. Ao reelegerem o *Speaker*, os representantes não confirmam no cargo um representante partidário ou um líder do governo, mas sim um membro neutro da Casa, que já foi testado no quesito da imparcialidade na condução das seções e na organização dos trabalhos parlamentares (MACDONAGH, 1914). Esse tipo de *speakership* é crucial num sistema político bipartidário caracterizado pelo governo de gabinete, em que o presidente do partido majoritário detém a liderança do Parlamento e, ao mesmo tempo, a liderança do governo. A única forma de evitar a tirania da maioria nesse modelo de fusão dos Poderes é manter a observância neutra e imparcial das regras regimentais, pois, sem isso, a oposição sequer terá espaço para questionar o governo e apresentar as suas propostas alternativas. Como observado por Laundry (1960, p.72), “a independência do *Speaker* é a garantia dos direitos das minorias, algo considerado um imperativo dos mais elevados padrões de justiça e imparcialidade que devem estar associados à prática da *speakership* da Casa dos Comuns e que devem ser sempre enfatizados”.²⁸

Todas essas transformações refletiam a conversão da monarquia constitucional em democracia parlamentarista, aprofundada no século XIX. Por meio do Ato de União, de 1800, o Reino da Irlanda foi anexado ao Reino da Grã-Bretanha, dando origem ao Reino Unido e ao

profundamente especializado nas práticas e precedentes da instituição (MAY, 1851). Até meados do século XIX, o trabalho do *Speaker* se nortearia pelos costumes e precedentes, pois, apesar dos *Standing Orders* datarem de 1811, esses documentos transcreviam pouquíssimas regras. Assim, a prática da Casa continuava a ser guiada, majoritariamente, pelos costumes (GOET; FLEMING; ZUBEK, 2019). As informações referentes às mudanças nos *Standing Orders* se encontram no banco construído como parte do referido artigo. Disponível em: <https://parlrulesdata.org/index.html>. Acessado em: 01/06/2021.

²⁶ O precedente que deu origem a essa prática da reeleição contínua do *Speaker* teve origem em 1841, quando Shaw-Lefevre, que era liberal, foi reeleito por uma Casa de maioria conservadora (LAUNDY, 1960) Como boa parte das dinâmicas que se desenvolvem no Parlamento, o procedimento envolve algumas tradições que surgiram como uma variação institucional, abrindo um precedente para a mudança e acabaram tornando-se diretrizes não escritas da Casa, até que sua assimilação fosse consolidada, transformando-se em normas regimentadas.

²⁷ O compromisso da recondução do antigo *Speaker*, apesar de figurar como uma prática antiga, não constava como regulamentação regimentada no *Standing Orders* até 2001 (UNITED KINGDOM, 2001). Embora haja uma votação, ela é apenas uma formalidade, pois esse procedimento é uma convenção entre os partidos e a ausência de uma oposição à reeleição é também uma manifestação da harmonia da Casa e do bom andamento dos trabalhos.

²⁸ No original: The Independence of the Chair is the guarantee of the rights of minorities, and it is considered imperative that the high standards of fairness and impartiality which have come to be associated with the speakership of the House of Commons should be perpetually emphasized.

seu respectivo Parlamento, que se abriu à participação dos representantes das demais nações e, mais tarde, de católicos (TOMBS, 2015). A Coroa perdia o controle sobre o gabinete ministerial – Guilherme IV foi o último dos monarcas a nomear um Primeiro-ministro –; o *Reform Act*, de 1832 revolucionava o sistema representativo e conferia ao Parlamento um protagonismo ainda maior, consolidando a Casa dos Comuns como o epicentro do processo político. Alguns *Speakers* desse período se esforçaram para institucionalizar o cargo com suas novas feições, como Charles Shaw-Lefevre, eleito em 1839 (MACDONAGH, 1914). Sua reconhecida tenacidade na manutenção de uma posição neutra favoreceu a sua recondução, em 1841, apesar de ser um membro do partido Whig que havia perdido a maioria das cadeiras parlamentares para os conservadores Tories (MANNING, 1851) – esse fato estabeleceu o precedente da reeleição dos *Speakers* (LAUNDY, 1960).

Sucedendo Lefevre, John Evelyn Denison foi escolhido em 1857, e seu mandato foi uma provação difícil na salvaguarda das prerrogativas conquistadas. A atuação de representantes nacionalistas irlandeses na Casa impôs desafios à manutenção da ordem e ao andamento das sessões, levando o *Speaker* a ter que mediar conflitos mais graves (MACDONAGH, 1914). Denison introduziu a regra, que leva seu nome, para as ocasiões em que o *Speaker* precisa exercer o seu dever do *casting vote* – ou voto de desempate. Observando o princípio de isonomia do cargo, Denison desenvolveu uma série de preceitos para orientar a ação do *Speaker* de maneira a ser a mais justa possível e imune a interferências. Sendo assim, a regra prescreve que a decisão do *Speaker* deve sempre ser orientada para prolongar o debate, votando no sentido de não conceder uma resolução à questão sem que se forme uma maioria. Porém, caso essa opção não seja possível, o *Speaker* deve sempre se posicionar pela manutenção do *status quo* (MAY, 1851)

O sucessor de Denison, Sir Henry Brand, ascendeu à posição em 1872, e teve de lidar, de maneira definitiva, com frequentes episódios de desordem na Casa. A conduta dos nacionalistas irlandeses, como forma de resistir a votações prejudiciais a seus interesses, era a obstrucionista. Até então, esse tipo de estratégia havia sido contornada pelos seus predecessores, de maneira efetiva ou não; porém, esse procedimento se tornou recorrente a ponto de agravar os bloqueios do processo legislativo. Em 1880, foi adotada uma primeira mudança visando ao aumento da autoridade do *Speaker* para lidar com esses abusos da oposição. Um *Standing Order* atribuiu ao *Speaker* a prerrogativa de “nomear” o membro da Casa cuja atuação pudesse ser considerada abusiva. Mediante esse expediente, seria pautada uma moção de suspensão temporária desse representante (GOET; FLEMING; ZUBEK, 2019). Porém, a despeito disso, em 1881, a Casa dos Comuns teve a mais longa sessão da sua

história, com mais de 41 horas ininterruptas de duração. A seção se prolongou com consecutivos e longos debates e moções de adiamento e só foi encerrada devido à atitude mais enérgica de Brand. Ele propôs uma moção, de votação imediata – ou *closure* –, para garantir a dignidade da Casa. Não havia previsão regimental para isso, nem mesmo um precedente informal, o que significa que Brand, pela prática, instituiu um tipo de ação que viria a fazer parte do repertório regimental dos *Speakers* (MACDONAGH, 1914).

No ano de 1882, uma série de mudanças no *Standing Orders* promoveriam uma pequena, mas significativa, reforma. Os seus resultados mais evidentes serão o aumento do poder do *Speaker* e uma evolução rumo à racionalização dos trabalhos parlamentares. Seguindo a tendência do que já havia sido estabelecido em 1880, as principais adaptações de 1882 dizem respeito às prerrogativas adquiridas pelo *Speaker* no que se refere a fazer reprimendas aos membros ou, ainda, a apresentar alguma solicitação ou moção de abuso dos privilégios da Casa pelos membros devido à obstrução das deliberações. Da mesma forma, parte dessas prerrogativas era pedir o encerramento dos pronunciamentos e dos debates caso os seus conteúdos sejam considerados irrelevantes ou repetitivos, acelerando, assim, a tomada de decisão (GOET; FLEMING; ZUBEK, 2019). Esta última atribuição, apesar de não se tratar de um poder discricionário, mostrou-se essencial para facilitar o trabalho do *Speaker* na condução de temas controversos. Portanto, de uma forma tortuosa, a prática da obstrução acabou estimulando a ampliação do escopo dos poderes do *Speaker*.

Finalmente, as numerosas mudanças nas normas entre os anos de 1881 e 1907, tiveram dois objetivos principais: (a) aumentar o controle do governo sobre a agenda e o tempo da Casa e (b) aumentar a sua produtividade (PORRIT, 1908). Obviamente, outras reformas foram realizadas ao longo do século XX, muitas delas consistiram na inscrição de precedentes e dispositivos que já se eram institucionalizados pelo costume nos regimentos formais, como foi o caso da recondução do *Speaker* ao cargo. Algumas delas incluíram adendos às normas já vigentes sobre o cargo, atentando às exigências dos novos tempos – por exemplo, a mudança da forma de escolha do *Speaker*, passando da indicação para a eleição secreta. De qualquer modo, é possível compreender a moldagem do cargo, de suas funções, os seus poderes, as suas práticas, como o produto de adaptações evolutivas que se tornaram mais perceptíveis a partir nos séculos XVIII e XIX.

4. O SPEAKER DA CASA DOS REPRESENTANTES DOS EUA

As concepções que orientam a criação institucional dos Estados Unidos se equilibram entre a influência do modelo inglês, o que havia de mais conhecido para os colonos, e a prevenção contra um modelo autoritário e despótico, com o qual eles estavam rompendo e buscavam se desvencilhar reinventando um governo inspirado nos princípios liberais (WOOD, 1969; EDLING, 2003). Além disso, o seu processo histórico de formação colaborou para o estabelecimento de um Estado menos centralizado e mais voltado para o poder local. O país se formou a partir da independência das treze colônias, tendo como um dos seus principais objetivos a oposição à tirania do pacto colonial da monarquia inglesa. Dessa forma, os chamados “pais fundadores” escolheram as instituições a serem adotadas a fim de combinar certa autonomia das antigas colônias com um governo central capaz de garantir a unidade do novo país.

Esse caráter dicotômico era oriundo do conflito entre federalistas e antifederalistas, os grupos que protagonizaram o debate durante os anos de consolidação da recém-formada nação. Esse projeto resultou numa República federalista representativa, com um sistema de divisão de poderes efetivo, inclusive com um Legislativo bicameral e com a sua principal invenção – o presidencialismo. O título de Presidente servia ao propósito de rejeitar o tipo de poder monárquico que os colonos queriam evitar e estava mais próximo dos ideais do republicanismo; além disso, o seu sistema eleitoral majoritário constituiu um Colégio Eleitoral que protagonizaria a eleição indireta para a Presidência da República (IZECKSOHN, 2021). A concepção desse desenho constitucional tinha como propósito criar um filtro nas eleições para o Executivo nacional que pudesse evitar a democracia pura e a potencial tirania da maioria (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, Art. 10).

Em termos evolutivos, podemos dizer que a formatação inicial do arranjo institucional estadunidense decorreu de uma “seleção intencional” de partes do modelo inglês do século XVIII. Dentre elas, a *speakership* como uma posição de liderança política. Porém, essas instituições sofreram modificações com o tempo, adquirindo novas funções em resposta à especificidade do ambiente político. O *Speaker* das colônias tinha um perfil diferente daquele desenvolvido pelo *Speaker* da Casa dos Comuns (FOLLET, 1896). Não devemos nos enganar, portanto, com uma parte da historiografia sobre os Estados Unidos que dá a entender que as instituições daquele país nasceram prontas e se perpetuaram. Na verdade, as instituições estadunidenses, dentre elas a Casa dos Representantes e o seu *Speaker*, foram submetidos aos processos evolutivos de seleção, adaptação e retenção diante dos desafios contextuais, resultando numa matriz específica de *speakership*.

4.1. A Estruturação do Congresso

Durante o processo de independência e de sua consolidação, assim como ao longo do período da Confederação, a administração do que viria a ser os Estados Unidos foi exercida pelo Congresso Continental, uma espécie de assembleia onde estavam representados os treze estados. Essa instância pode ser compreendida como a primeira experiência legislativa de âmbito nacional, pois ali foi aprovada a Declaração da Independência, regida pelos Artigos da Confederação (JUNQUEIRA, 2018). Além do Congresso Continental, os colonos tinham a experiência das assembleias coloniais, verdadeiros órgãos legislativos, e também dos conselhos municipais, que desempenhavam funções legislativas e administrativas (IZECKSOHN, 2021). Mais tarde, em 1787, formou-se a Convenção para solucionar os problemas que o Congresso Continental não resolvia – era necessário decidir que tipo de país se construiria e a sua forma institucional. As demandas eram várias, envolvendo desde os princípios liberais, como o respeito à propriedade privada, até a limitação do sufrágio (IZECKSOHN, 2021). Desses debates teria origem a Constituição do país.

Como não poderia ser diferente, na conjuntura da construção institucional da União, as decisões tomadas pelos responsáveis pela criação do novo Estado foram orientadas pelo conjunto de ideias e teorias políticas em voga no período. Do constitucionalismo liberal veio a divisão dos poderes, um princípio basilar no desenho institucional desse novo Estado (WOOD 1969). Assim, enquanto o modelo inglês se encaminhava para a fusão dos Poderes por meio do governo de gabinete, os Estados Unidos erigia um sistema político efetivamente fragmentador, com o chefe do Executivo independente do voto de confiança do Legislativo. Então, enquanto no contexto inglês o antídoto contra a tirania consistiu na retirada de poder da monarquia para concentrá-lo na Casa dos Comuns, na República norte-americana a tirania seria evitada pelo sistema de partilha do poder num mecanismo de checagens mútuas entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário (IZECKSOHN, 2021). Com isso, o Congresso americano foi dotado de instrumentos para coibir possíveis abusos do Presidente contando com o impeachment (JUNQUEIRA, 2018) e a escolha do ocupante do cargo quando um dos candidatos não alcançar a maioria no Colégio Eleitoral (GALLOWAY, 1976)

Esse desenho foi delineado na Convenção de 1787. Os representantes dos estados que lá se reuniram se debruçaram sobre esses atributos estruturais da futura República. Mas os constituintes não partiram do zero, já havia uma considerável experiência de atividades legislativas nas colônias (HINDS, 1909; HITCHNER, 1959). Mas, a implantação do arranjo federativo levaria à configuração de um bicameralismo diferente do inglês, pois o Senado, ao

invés de ser a representação de uma classe, a aristocracia, seria a Casa dos estados, e com poderes legislativos mais relevantes (GALLOWAY, 1976). O presidencialismo, já mencionado, impunha outro padrão de relação entre o governo e o Parlamento, assim como a escolha popular do chefe do Executivo. Quanto à estruturação do Congresso, as primeiras providências envolveram a elaboração de um breve regimento contendo regras permanentes e normas procedimentais que iriam orientar os trabalhos nas duas Casas Legislativas (GALLOWAY, 1976). Inevitavelmente, outra medida crucial foi a eleição de um *Speaker* para coordenar todas as ações congressuais. Com o passar do tempo, as regras foram se ampliando e sendo aperfeiçoados, tendo em vista os precedentes do cotidiano. Hoje, o regimento da Casa dos Representantes é reeditado a cada novo Congresso, com as atualizações impostas pelos novos tempos e pelo aumento da complexidade da instituição (UNITED STATES OF AMERICA, 2021).

Segundo Wilson (1963), embora o Congresso americano tenha sido idealizado a partir do modelo inglês, as suas instituições tiveram que se adaptar às circunstâncias locais. Esse desenvolvimento levou a Casa dos Representantes a encontrar a sua própria configuração. Por um lado, ela se tornou tão central no sistema político estadunidense quanto a sua congênere inglesa; por outro lado, a sua evolução sedimentou uma estrutura organizacional mais descentralizada, com base no sistema de Comissões Legislativas. Nesse contexto, de acordo com Hart (1891, 1896) e Bryce (1888), o *Speaker* ocuparia uma posição central, uma vez que recairia sobre os seus ombros a função de coordenar o processo legislativo para evitar tanto as obstruções da oposição como a pulverização de lideranças que dificultariam a formação de uma vontade majoritária. Sendo assim, a *speakership* seguirá um curso de desenvolvimento próprio e condizente com os desafios colocados por esse desenho constitucional. Ainda, o *Speaker* um dos protagonistas do desenvolvimento da Câmara Baixa e uma das peças no sistema de freios e contrapesos.

4.2. O *Speaker* da Casa dos Representantes

A origem do cargo de *Speaker* nos Estados Unidos se situa nas assembleias coloniais (FOLLETT, 1896). Estas respondiam pela administração de cada território, conjuntamente com os governadores, via de regra, indicados pela metrópole (HITCHNER, 1959). Distantes da Coroa e privados da estrutura aristocrática inglesa, a condição de igualdade dos colonizadores estabeleceu uma arena institucional essencialmente voltada às disputas e

interesses locais. Formavam-se partidos de acordo com os temas debatidos, assim como lideranças com notável capacidade de articulação política e de retórica. Assim, embora a posição institucional de *Speaker* não dispusesse de poderes formais relevantes, conforme os atributos pessoais dos seus titulares, o cargo fazia diferença quando se tratava de avançar ou de protelar alguma decisão e, ao mesmo tempo, tornou-se uma instância de recrutamento de lideranças partidárias (FOLLET, 1896). Em suma, a *speakership* desenvolvida nas colônias se caracterizava pelo partidarismo de uma liderança política proativa.

Quando da Convenção, esse modelo de *Speaker* já estava estabelecido e persistiu no modelo republicano, cuja constituição, lacônica sobre as suas funções, deixa aberto um largo espaço para a sua construção institucional pela prática e pelos regimentos internos das Casas Legislativas. George Washington foi escolhido presidente da Convenção e conduziu os trabalhos durante os quatro meses em que os representantes dos estados estiveram reunidos na Filadélfia (JUNQUEIRA, 2018) – nessas condições, pode-se dizer que o primeiro Presidente dos Estados Unidos também foi o primeiro a exercer o cargo de presidente de uma assembleia representativa nacional nos Estados Unidos, apesar de não ter sido reconhecido propriamente como *Speaker*.

Oficialmente o cargo de *Speaker of the House* foi estabelecido pelo artigo I, seção 2, cláusula cinco, da Constituição dos Estados Unidos, juntamente com o dispositivo do *impeachment* (UNITED STATES OF AMERICA, 2007). Nesse artigo, os *Founding Fathers* mencionam que o *Speaker* deve ser escolhido pelos representantes; suas prerrogativas e atribuições, entretanto, seriam detalhadas mais tarde, nas *House Rules*, que são as já mencionadas normas da Câmara. Nelas, foram descritos, desde a sua primeira versão, os deveres e prerrogativas do *Speaker* da Câmara dos Representantes. Esse conjunto limitado de orientações veio a se complementar com o transcorrer dos anos de prática do ofício, estabelecendo, assim como no caso inglês, uma variada gama de precedentes e rotinas que acabaram por criar uma práxis própria do cargo.

Estabelecidas as diretrizes, a escolha de um *Speaker* foi a primeira das providências da primeira sessão a apresentar quórum apropriado na Casa dos Representantes. Em 1º de abril de 1789, Frederick A. C. Muhlenberg foi oficialmente eleito, por uma votação secreta e com a maioria de votos (GALLOWAY, 1976), o primeiro *Speaker* da história dos Estados Unidos da América. Ex-*Speaker* da Assembleia colonial da Pennsylvania,²⁹ Muhlenberg já estava familiarizado com a função, especialmente porque o cargo da Casa dos Representantes

²⁹ Dados biográficos contidos na sessão histórica do site oficial da *House of Representatives*. Disponível em: <https://history.house.gov/People/Detail/18657#bibliography> Acessado em: 20/06/2021.

seguia a lógica daqueles Parlamentos locais (HINDS, 1909). Não obstante, a *speakership* na esfera da União enfrentaria desafios próprios, como demonstraria mais tarde a Guerra de Secessão. Nessa conjuntura, o cargo de *Speaker* não só iria se consolidar como uma posição de liderança da Casa, mas também iria se moldar à competição partidária dentro do Congresso.

4.3. A Evolução da Posição Institucional do *Speaker*

Os poderes do *Speaker* estadunidense se fundamentam tanto na Constituição como no *House Rules*, no Manual desenvolvido por Thomas Jefferson³⁰ e, ainda, na prática que estabelece precedentes que norteiam o exercício do cargo. Portanto, cultivada pelo tempo e decantada pela consolidação do desenho constitucional mais amplo, a posição institucional do *Speaker* foi tomando forma, ajustando-se ao contexto político do país e de cada momento histórico. No entanto, desde o início, o seu perfil já apontava para um sentido oposto ao da evolução do modelo inglês. Enquanto na Inglaterra dos séculos XVIII e XIX o *Speaker* começava a se restringir à função de mediador dos debates parlamentares, numa posição de imparcialidade, nos Estados Unidos, segundo Galloway (1976, p.10)

como presidente das sessões da Casa, [o *Speaker*] é o responsável pelo decoro e pela ordem, pela pauta dos temas, pela decisão sobre questões de ordem, pela contagem dos votos e pelo anúncio do resultado, pela indicação de não mais do que três membros para as Comissões e votar em todas as deliberações da Casa.³¹

Sem embargo, o pleno exercício dessas prerrogativas teria que superar alguns obstáculos ambientais. O primeiro deles era a capacidade de pressão da Presidência da República, a principal posição institucional do modelo norte-americano. Quando o seu partido saía vitorioso das eleições para a Casa dos Representantes, a indicação informal do *Speaker*, assim como para as direções das Comissões Legislativas tinham que passar pelo crivo da Casa Branca (HINDS, 1909), facilitava essa ingerência a ambição dos políticos em relação a outros cargos em detrimento da posição de *Speaker*, assim como a pouca capacidade de liderança dos primeiros ocupantes dos cargos (FOLLETT, 1896) – ou seja, havia uma estrutura institucional propícia ao fortalecimento do *Speaker*, mas seria necessária uma agência

³⁰ Encontram-se muitas edições dos livros editados e publicados pela Câmara dos Representantes contendo os três documentos desde o início do século XIX até o princípio do século XXI.

³¹ No original: *He was to preside at sessions of the House, preserve decorum and order, put questions, decide points of order, announce the result of divisions and teller votes, appoint committees of not more than three members, and vote in all cases of ballot by the House.*

consistente para torna-la efetiva e mais bem talhada. Thomas Jefferson foi o mais bem sucedido nessa estratégia de interferência na Câmara dos Representantes (POLSBY, 1968). Não por acaso, esse fortalecimento teve início logo após o término do seu mandato e a ascensão de Henry Clay ao cargo de *Speaker* (POLSBY, 1968).

Um dos mais proeminentes ocupantes dessa posição institucional e um destacado líder partidário, Clay foi *Speaker* em seis legislaturas não-consecutiva, entre 1811 e 1823.³² A dinâmica que ele imprimiu na condução dos trabalhos legislativos, conforme diversas avaliações, elevou a *speakership* a um nível muito superior, colocando o cargo em evidência no interior do sistema de divisão dos Poderes (FOLLETT, 1896; HINDS, 1909; POLSBY, 1968). Foi Clay quem usou, pela primeira vez, a prerrogativa de nomear os membros das Comissões, independentemente dos desígnios do Presidente (POLSBY, 1968). Essa função havia sido concebida, em 1789, para que o *Speaker* apontasse os membros apenas das Comissões menores; mas, logo em 1790, uma política deliberada de fortalecimento do *Speaker* levou à aprovação de uma emenda que conferia ao presidente da Casa a prerrogativa de nomear os membros de todas as Comissões (GREELY, 1898), aumentando consideravelmente o seu poder (HINDS, 1909). Por intermédio da nomeação dos presidentes das Comissões, o *Speaker* não apenas seria capaz de controlar a agenda legislativa, como, acima de tudo, de promover os interesses do seu partido. Por suposto, os líderes partidários almejavam e, alguns deles, alcançaram a condição de *Speaker*; em outros termos, os líderes partidários eram *Speakers* e os *Speakers* eram líderes partidários.

O próprio Clay foi um dos líderes mais ativos que já passaram pelo gabinete da presidência (FOLLETT, 1896; HINDS 1909) – a ele são atribuídos, inclusive, os méritos da decisão congressual que levou John Quincy Adams à Presidência da República, em 1825, mediante os resultados indefinidos da votação pelo colégio eleitoral (IZECKSOHN, 2021, p.67).³³ Clay elevou a posição de *Speaker* bastante acima da condição de moderador parlamentar, centralizando o processo decisório até um ponto em que chegou-se a considerar autocrática a sua gestão (GREELY, 1898). Devido a isso, de acordo com Follett (1896, p. 71), “os novos princípios postos em prática durante a longa estadia de Clay no cargo, primeiro,

³² Informações biográficas obtidas na sessão histórica do site da *House of Representatives*. Disponível em: <https://history.house.gov/People/Detail/11051#bibliography> Acessado em: 20/06/2021.

³³ A Constituição dos Estados Unidos determina que em caso de um dos candidatos à presidência não atingir a maioria absoluta no Colégio Eleitoral, a disputa deve ser decidida por eleição da Casa dos Representantes, onde cada estado terá um voto (UNITED STATES OF AMERICA, 2007, p. 6-7). Na ocasião citada de 1825, John Quincy Adams derrotou Andrew Jackson.

umentaram o poder parlamentar do *Speaker*, segundo, fortaleceram a sua influência pessoal e, terceiro, firmaram a sua posição como um líder legislativo”³⁴.

Com efeito, muitos dos que passaram pela cadeira de *Speaker* almejavam seguir o seu exemplo. Andrew Stevenson, por exemplo, é lembrado por seus posicionamentos favoráveis às políticas do Presidente Andrew Jackson, chegando a ser confrontado pela maioria, em 1834, para que mudasse sua postura ou se retirasse do cargo. James Polk, que mais tarde viria a se tornar Presidente, também foi acusado de favorecer Jackson (FOLLET, 1896). Ocorre que aquele foi um período de intensas tensões políticas e de reconfiguração das forças partidárias do país. De um lado, no partido Democrata, os apoiadores do Presidente se organizaram sob a sua liderança e contaram com o apoio dos *Speakers* Stevenson e Polk; do outro lado, os seus opositores se organizaram em torno de John Quincy Adams e Henry Clay, primeiramente sob a bandeira do Partido Nacional Republicano e, depois, do Partido Whig (IZECKSOHN, 2021). Essa reacomodação de forças impactou a Câmara dos Representantes, gerando intensos conflitos, principalmente no que se refere às nomeações dos *Speakers* para as presidências das Comissões. Adams atuou ativamente dentro da Câmara e estabeleceu duros confrontos com os dois *Speakers*, inclusive em descumprimento às normas da Casa (FOLLETT, 1896).

Durante a década de 1840, os conflitos foram se concentrando mais intensamente nas questões relativas à expansão territorial e à escravidão. Tais temas induziram a Casa a um novo tipo de organização – suplantando divergências partidárias, alguns representantes se uniam em torno de interesses regionais mútuos (IZECKSOHN, 2021); além disso, casos como o da eleição do *Speaker* Robert M. T. Hunter, escolhido por uma coalizão de Democratas e *Whigs* que buscavam a liderança de alguém independente,³⁵ prenunciavam anos bem dinâmicos para a presidência da Casa dos Representantes. A partir de Hunter, que adotou uma postura imparcial e apartidária, alternaram-se no cargo *Speakers* com uma conduta mais deliberadamente partidária – como John White, John W. Jones e John W. Davis – e *Speakers* com um perfil de neutralidade – como Winthrop, o último a fortalecer os princípios plantados por Robert Hunter (FOLLET, 1896).

Desde então, os *Speakers* mantiveram a postura partidária, que se radicalizou em alguns momentos durante a Guerra de Secessão e a posterior reconstrução do país. O período

³⁴ No original: *The new principles set forth during Clay's long service were: first, the increase of the Speaker's parliamentary power; secondly, the strengthening of his personal influence; and thirdly, the establishment of his position as a legislative leader.*

³⁵ Um breve apanhado sobre a eleição de Robert Hunter pode ser encontrado na sessão histórica do site da Casa dos Representantes. Disponível em: <https://history.house.gov/Blog/2014/April/4-8-A-Mob-in-Search-of-a-Speaker/> Acessado em: 25/06/2021.

do pós-guerra, em especial, foi caracterizado por intensos conflitos na Casa dos Representantes. Em grande parte, os embates se deviam às divergências quanto à reintegração dos parlamentares confederados em Washington. Ocorre que a hegemonia republicana no Congresso daquele período contrastava com a presidência de Andrew Johnson, ex-democrata e sulista confederado que acabou assumindo a Presidência do país após o assassinato de Abraham Lincoln. O seu perdão aos ex-confederados desagradara os congressistas republicanos, que negavam o assento parlamentar aos sulistas, e isso deu início a uma grave crise política entre o Presidente e o Congresso. O ápice desse confronto se deu por ocasião da proposição da 14ª emenda à Constituição. Esta concedia a cidadania estadunidense a todos os indivíduos nascidos no país, independentemente da raça. A origem dessa emenda era a Lei dos Direitos Civis, cujo veto pelo Presidente Johnson havia sido derrubado pelo Congresso (IZECKSOHN, 2021). Desse modo, a conjuntura do pós-guerra colaborou para a consolidação do Estado Nacional e, concomitantemente, da Câmara Baixa enquanto instância da representação popular. À medida que a Casa dos Representantes crescia em tamanho e complexidade e o sistema partidário dominava a sua organização interna, os poderes do *Speaker* também se desenvolveram (HITCHNER, 1959).

Ao final do século XIX passaram pelo cargo John Carlisle e Thomas Reed, dois dos grandes e bem sucedidos nomes da história dos *Speakers* (FOLLET, 1896, p.64). Reed destacou-se pelo empenho em acabar com as manobras obstrutivas da minoria que bloqueavam as deliberações (HINDS, 1909). Em seu primeiro mandato ele estabeleceu precedentes que vieram a ser seguidos por seus sucessores no interregno democrata de 1891 a 1895, colaborando para a consolidação do poder de agenda do *Speaker* – esse conjunto de normas passou a ser conhecido como “Reed Rules” (HITCHNER, 1959). Em artigo contemporâneo ao mandato de Reed, Greely (1898, p.24) se referiu a ele como “aquele que ofusca o cargo”.³⁶ Hitchner (1959, p.188) resumiu a sua forma de atuação apontando que “ele se tornou o mestre tanto das bases da legislação como dos estágios significativos do processo legislativo”. E ainda, “ele indicou todos os membros das Comissões, incluindo as poderosas Comissões Permanentes que controlam os destinos de todas as leis”.³⁷ Com mesmo propósito, Greely (1898, p.30) descreveu deste modo os poderes do *Speaker* mobilizados por Reed:

³⁶ No original: *one who overshadows the office.*

³⁷ No original: *He now became master both of the sources of legislation and the significant stages of the legislative process. He appointed all committees, including the powerful standing committees which controlled the fate of all bills (...).*

Apenas uma Comissão presidida pelo *Speaker*, a de Constituição e Justiça, tem o direito de ter o seu parecer apreciado a qualquer momento; todos os projetos, de qualquer área, devem passar por essa Comissão. Nenhuma proposta, exceto por unanimidade consensual, pode ser levada a voto antes de ser apreciada por essa Comissão. Nenhum membro pode se dirigir ao Plenário sem ser autorizado pelo *Speaker*, que é quem decide qual dos vários membros que pediram a palavra poderá falar primeiro. O *Speaker*, sem necessidade de anuência da Casa, envia as leis, as notas do Executivo, etc. às Comissões.³⁸

Tamanha era a ingerência de Reed em todos os espaços da Câmara, que ele e o seu sucessor, Joseph Cannon, ficaram conhecidos como “*Czars*”.³⁹ Mais do que desempenhar uma função de liderança legislativa ou partidária, esses *Speakers* exerceram uma postura de liderança individual e poder pessoal. Reed, assim como Carlisle, antes dele, não buscava somente representar os interesses do seu partido, mas também impor as suas próprias ideias. Como destacou Follett (1896), citando um parlamentar da época, Reed comandava a Casa sentado na cadeira e com o pé no pescoço do partido Republicano.

Joseph Cannon, conhecido como “Uncle Joe”, não se afastou muito dessa conduta. A ele se atribui um uso intenso dos precedentes e normas da Casa em favor dos interesses dos republicanos. Parte desse uso se efetivava na prerrogativa da indicação de membros para as diferentes Comissões da Casa, com as quais ele poderia construir composições favoráveis a seus interesses. Não obstante, essa prerrogativa provocou uma das crises mais marcantes da Casa dos Representantes e que resultou no sistema de Comissões vigente hoje em dia (POLSBY, 1968). Em 1910, o *Speaker* Cannon enfrentou uma manobra arquitetada por alguns de seus próprios companheiros de partido visando a diminuir os poderes do cargo, principalmente os referentes ao controle da agenda. No dia 17 de março do mesmo ano, a Casa sediou uma sessão que durou 29 horas – os debates sobre a organização e a composição da Comissão de Regras e a extensão dos poderes do *Speaker* atravessaram a noite. Após ríspidos embates sobre o tema, a Casa aprovou, em 19 de março, a resolução que diminuía substancialmente os poderes do cargo (U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, History, Art & Archives). Assim, a partir de 1911, o *Speaker* já não dispunha da prerrogativa de indicar os membros das Comissões, que passariam a ser eleitos pela Casa, (UNITED STATES OF AMERICA, 1937).

³⁸ No original: *One committee only, that on Rules, of which the Speaker is chairman, has a right to have its report considered at any time; to this committee must go all proposed action touching order of business. No proposition, except by unanimous consent, can be considered unless reported by committee. No member can address the House without being recognized by the Speaker, who decides which of several members rising together shall speak first. The Speaker, without laying them before the House, refers bills, executive reports, etc., to committees.*

³⁹ Alguns autores discordam do epíteto de Czar para ambos os *speakers* Reed e Cannon, porém ambos são alcunhados assim em diferentes materiais consultados nessa pesquisa.

Na prática, isso era parte de um processo maior de transformação da dinâmica da Câmara e do papel do *Speaker*. Desde o final do século XIX, os *Speakers* passaram a se abster das discussões enquanto não estavam presidindo os trabalhos, o que era rotineiro para os seus antecessores, até para evitar imputações de parcialidade (HINDS, 1909). Além disso, mudanças nas regras foram feitas para que os projetos de lei não dependessem exclusivamente da distribuição do presidente da Casa, diminuindo, assim, a sua responsabilidade sobre a agenda e distribuindo-a com os demais membros (HINDS, 1909). Sucessivamente, durante o século XX, o sistema de Comissões passou a operar no esquema de *seniority*, o que, para Polsby (1968) configura parte de um processo mais amplo de institucionalização da Casa dos Representantes como um todo. Outra parte importante desse processo foi o aumento dos anos de mandato antes da primeira escolha como *Speaker*. Assim, com o passar dos anos, também no decorrer do século XX, a média de mandatos exercidos por aqueles que se tornavam *Speakers* aumentou (POLSBY, 1968), o que denota um maior prestígio atrelado ao cargo e, também, uma maior preocupação com a *expertise* do quem desempenhará essa função.

Contudo, apesar dessas transformações, o *Speaker* persistiu como uma liderança fundamental na estrutura de poder da Casa dos Representantes, bem como na hierarquia do partido majoritário (HITCHNER, 1959; GREEN, 2007). A escolha do *Speaker* é realizada no *caucus*⁴⁰ com o conjunto das lideranças partidárias, antes mesmo da eleição formal que ocorre ao início de cada Congresso – no sistema bipartidário, naturalmente, o partido que obtiver a eleições legislativa apontará para o cargo o seu candidato (FOLLETT, 1896). Além disso, como o *Speaker* no modelo estadunidense tem uma postura partidária, diferentemente do caso inglês, a sua reeleição depende da composição da Casa. De fato, foram várias as ocasiões em que uma longa sequência de mandatos foi quebrada pela troca da legenda majoritária. Quando isso não ocorre, a recondução do *Speaker* é uma prática habitual, a menos que este aceite outro cargo que lhe tire dessa função (FOLLETT, 1896). Isso é mais perceptível se observarmos o número médio de mandatos para os quais os indivíduos são eleitos e reeleitos para a posição de *Speaker* desde as reformas ocorridas à época de Cannon. Mesmo após as reformas de 1910, raros foram os indivíduos não reconduzidos por seus partidos quando este conquistou a maioria da Casa.⁴¹

⁴⁰ *Caucus* é o sistema de prévias do sistema eleitoral estadunidense, no qual cada partido escolhe seus delegados e candidatos.

⁴¹ Desde o *Speaker* Clark (1911-1919) até hoje, apenas três indivíduos não foram reconduzidos pelo seu partido para o cargo. Ou seja, foram sucedidos por colegas de partido sem se retirar da Câmara como membro.

Concretamente, poucas mudanças efetivas ocorreram na autoridade e na posição institucional do *Speaker* desde a década de 1940 (GREEN, 2007). Pesados os fatores, pode-se afirmar que os principais elementos do cargo permanecem, especialmente em comparação com as épocas anteriores. O que demarca esse período como uma baliza na aferição dos poderes do cargo é a importante reforma ocorrida em 1946, nomeada “The Legislative Reorganization Act”. Elaborada pelo Comitê Misto de Organização do Congresso, essa lei promoveu uma profunda modificação no sistema de Comissões tanto da Casa dos Representantes como do Senado. A Câmara passou de 48 para 19 Comissões, enquanto os senadores passaram de 33 para 15 (U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, The Legislative Reorganization Act of 1946). Essa expressiva redução contribuiu para a centralização dos trabalhos nas mãos de um reduzido número de lideranças que comandam as Comissões. De certa forma, tratou-se de transferir o poder que estava na esfera do *Speaker* para essas lideranças partidárias.

Tal configuração se manteve, entretanto, apenas até 1970, quando uma nova reforma limitou o escopo de ação dos presidentes das Comissões. Focando principalmente na transparência do processo legislativo, essa alteração fez reemergir o papel do *Speaker* como líder da Casa (U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, Speaker of the House). Nessa nova conjuntura, dentre as importantes incumbências atribuídas ao *Speaker*, figuram os encaminhamentos de projetos de lei, a mediação dos debates e a prerrogativa de dar a palavra, decidir questões de ordem e estabelecer precedentes de regulamentação, entre outras que ainda lhe garantem significativo espaço de discricionariedade para gerir estrategicamente a Casa (GREEN, 2007). Somando-se a isso, a Constituição atribuiu ao *Speaker* a incumbência de ser o segundo na linha de sucessão presidencial.

Como se pode ver, a trajetória de construção institucional do cargo delineia uma evolução marcada por duas condições: (1) a herança da matriz inglesa que deu origem ao modelo inicial de *speaker* colonial e (2) as inovações oriundas das adaptações institucionais ao arranjo constitucional e ao ambiente político mais amplo. Obviamente, o cargo do *Speaker* está sujeito a novas mudanças, mas, o que se pode observar atualmente é que a posição expressa características de uma liderança com grande influência sobre a Casa, com importante papel partidário e com notório destaque para aqueles que desempenham a função.

5. CONCLUSÃO

Como visto, internamente aos dois modelos da democracia contemporânea, desenvolveram-se duas matrizes de *Speaker* da Câmara Baixa. A matriz inglesa do *Speaker* foi construída num vagaroso processo adjacente à estruturação institucional do Parlamento. Nesse contexto, a *House of Commons* emergiu a partir dos constantes conflitos com a Monarquia, dando oportunidade para que, em seu meio, surgisse e se desenvolvesse a *speakership*, inicialmente como uma prática de liderança dos Comuns perante à Coroa. O *Speaker* estadunidense, por sua vez, surgiu como uma instituição já vinculada às Assembleias das colônias, com funções mais ou menos similares às dos seus primórdios no final do período medieval inglês.

No entanto, no momento de sua aparição nas colônias e, posteriormente, no Congresso da República, o *Speaker* inglês já havia evoluído para o desempenho de funções diversas. A disputa partidária e a postura facciosa estavam presentes na origem das instituições estadunidenses e, por consequência, no delineamento das práticas do *Speaker*, que será, sempre, um líder partidário dentro da Casa dos Representantes. Já a evolução do modelo político inglês, passando de monarquia absolutista à monarquia constitucional e, finalmente, à democracia parlamentarista, levou o *Speaker* a adaptações evolutivas correspondentes, passando de agente dos barões à agente da Coroa e, por fim, a agente da Casa dos Comuns. Nesta última etapa, enquanto um agente do parlamento, de início, e por um breve período, o *Speaker* atuou em prol dos interesses do seu partido; mas, depois, uma vez firmado o governo de gabinete, sua prática evoluiu para a posição que acabou se consolidando e está em plena vigência: um agente da ordem e da imparcialidade nos debates e deliberações da Casa dos Comuns.

Essas duas matrizes de *Speaker* se diferenciam no desempenho de três funções: (a) o *Speaker* inglês é reativo, o norte-americano é proativo; (b) o inglês é neutro e imparcial, o norte-americano é partidário e personalista; (c) o inglês é protocolar, o norte-americano é controlador da agenda legislativa. Tais diferenças correspondem, num encaixe perfeitamente ajustado, ao contexto institucional mais amplo de cada país. A democracia presidencialista inaugurada pelos Estados Unidos levou a sério a proposta de divisão dos poderes de Montesquieu, conferindo legitimidades eleitorais próprias ao chefe do Executivo e aos membros do Parlamento. O gabinete ministerial não responde ao Congresso, mas sim ao Presidente, que tampouco responde ao Congresso. Essa divisão dos poderes, na prática, faz

com que o chefe do governo não seja, ao mesmo tempo, o líder do Congresso. No modelo inglês, a democracia parlamentarista exauriu por completo os poderes executivos do Rei, reivindicando-os para si. Assim, o partido majoritário reúne em suas mãos os Poderes Executivo e Legislativo, pois o líder do gabinete ministerial, que é quem governa, é, ao mesmo tempo, o líder do partido majoritário e, portanto, o líder político do Parlamento. Nessas circunstâncias, se o Primeiro-Ministro, que concentra essas lideranças, também fosse o *Speaker* e tivesse o controle do processo parlamentar dificilmente haveria razões para cogitar que esse seria um regime democrático. Sem as garantias operacionais às oposições, o governo seria autoritário. Então, o *Speaker* não pode ser partidário, proativo e tampouco atuar para fazer valer as suas ideias pessoais.

Caso bem diverso é o dos Estados Unidos. O líder do partido majoritário não é o chefe do gabinete ministerial e nem o líder do governo, isso cabe ao Presidente da República, eleito pelo voto popular. Se o Presidente for do seu partido, o *Speaker* se sentirá não apenas desimpedido moralmente, mas até estimulado politicamente a fazer avançar a agenda do governo, que representa os interesses da sua legenda. Se o partido do Presidente for minoritário no Parlamento, o *Speaker*, enquanto líder da oposição, também terá incentivos para impor a sua agenda e, na medida do possível, bloquear os projetos do governo. Em ambos os casos, a posição institucional de *Speaker* exige uma liderança talhada para ser proativa e de personalidade forte e impositiva.

Podemos extrair disso algumas consequências. Em princípio, mantendo válidas as premissas da heurística evolucionária, os países que adotaram os modelos de democracia de Westminster ou dos Estados Unidos trouxeram com eles as respectivas matrizes de *Speaker*. A replicação dessas matrizes, ou seja, a sua “seleção intencional”, pode conter algumas variações porque os próprios elementos macroconstitucionais também podem ser variados em alguma medida. Há diversos tipos de presidencialismo, assim como alguma variabilidade institucional dos regimes parlamentaristas; ademais, nem sempre esses modelos são adotados por completo – o Brasil, por exemplo, escolheu o presidencialismo e o federalismo, mas, diferentemente dos Estados Unidos, tem um sistema eleitoral que combina o voto majoritário com o voto proporcional, incentivando o multipartidarismo. Logo, não apenas as funções, mas as práticas informais dos *Speakers* podem variar a partir desses modelos matriciais.

Mas, ainda assim, podemos supor que países presidencialistas tendem a desenvolver uma *speakership* partidária e proativa, com algum grau de centralização da agenda legislativa. Por sua vez, países parlamentaristas tendem ao desenvolvimento de funções mais protocolares para os seus *Speakers*, que serão mais inclinados à imparcialidade. Podemos até inferir um

esboço de tipologia dos *Speakers* a partir desse estudo comparativo. De um lado, temos (1) *Speakers* que são agentes neutros, cuja atuação pode ser mais enfaticamente voltada (a) ou à ordem e aos procedimentos, ou (b) à organização da pauta legislativa, ou (c) a todos esses aspectos. De outro lado, temos (2) *Speakers* que são agentes engajados e que atuam para fazer avançar os interesses (a) ou do partido majoritário, ou (b) da coalizão majoritária, (c) ou do Executivo. Neste caso, há convergências possíveis, ou seja, se o partido majoritário ou a coalizão majoritária estiver vinculada ao Executivo, então, o *Speaker* será um agente do governo; no entanto, se o partido majoritário ou a coalizão majoritária não for vinculada ao Executivo, o *Speaker* será um agente da oposição.

Em sistemas parlamentaristas bipartidários, o *Speaker* tenderá a ser um agente neutro, como no caso inglês. Mas, qual é o tipo de *Speaker* em cada caso de parlamentarismo multipartidário, onde o governo, via de regra [claro, há exceções, que nem são muito raras, de governos minoritários], depende do apoio de uma coalizão majoritária? Casos assim, sem dúvida, merecem estudos aprofundados. Por seu turno, em sistemas presidencialistas, sejam eles bipartidários ou multipartidários, devido à divisão dos poderes, o *Speaker* tenderá a ser engajado, mas atuará como um agente da maioria legislativa, do Executivo, do governo ou da oposição?

Como já mencionado, em sistemas bipartidários com governo dividido, ou seja, o Presidente é de um partido minoritário, o *Speaker* será um agente da oposição, que é o partido majoritário. Já em governos unificados, o Presidente poderá contar com um *Speaker* aliado, pois são do mesmo partido majoritário no Parlamento. As dúvidas, então, pairam sobre os países presidencialistas multipartidários, que dependem da formação de coalizões majoritárias para assegurar a governabilidade. Porém, mesmo se possuir uma coalizão majoritária, o Presidente poderá se deparar com um *Speaker* não muito leal, pois ele pertence a um partido diferente que, embora seja da sua base de apoio legislativo, tem uma agenda própria. Enfim, a variedade de possibilidades desses casos indica a relevância de estudos aprofundados sobre cada adaptação evolutiva.

Dessa forma, a principal contribuição deste estudo é trazer para o debate mais amplo do desenho constitucional das democracias contemporâneas uma descrição analítica das duas matrizes de *Speaker* que mostra a relevância dessa posição institucional tanto no processo legislativo como no processo de governo. Baseada numa heurística evolucionária, essa análise descritiva pôs em relevo a interação da construção institucional nos níveis micro e macro do arranjo constitucional. A compreensão dessa dinâmica de mudanças, por sua vez, como também se pretendeu evidenciar, exige o exame do contexto histórico em suas dimensões

tanto estruturais como comportamentais, combinando a análise da estrutura e da ação. Nesse sentido, o desenvolvimento mais sistemático da tipologia dos *Speakers*, tendo em conta as suas interações evolutivas com o arranjo institucional mais amplo, podem propiciar a realização de estudos de caso das variantes de *Speaker* que se desenvolveram nas democracias contemporâneas. Um exemplo disso é a democracia brasileira, que, nos últimos anos, deu ensejo à percepção geral do quando o Presidente da Câmara dos Deputados é dotado de instrumentos de poder que permitem não o controle da agenda legislativa e a coordenação da coalizão de governo, mas também contribuir decisivamente para interromper o mandato presidencial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKROYD, Peter. **The History of England from Its Earliest Beginnings to the Tudors**. Versão epub. St. Martin's Press: Nova York, 2011.

ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado absolutista**. Trad. João Roberto Martins Filho. 3ª ed. 2ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BAGEHOT, Walter. **The English Constitution**. London: Chapman and Hall, 1867.

BOCHMANN, C. **Evolutionary Institutionalism**, Evolutionary Concepts in Institutional Analysis. ECPR General Conference, Panel Biology and Political Science, Technische Universität, Dresden, 2016.

BRYCE, J. **The American Commonwealth**, Vol. 1: The National Government, the State Government, the Party System. London: MacMillan and Co., 1888.

_____. **The American Commonwealth**. Vol II: The Party System, Public Opinion, Illustrations and Reflections, Social Institutions. New York: The McMillan Company, 1912.

CHIU, Chang-Wei. **The Speaker of the House of Representatives since 1896**. New York: Columbia University Press, 1928.

COBBETT, William. **The Parliamentary History of England: From the Earliest Period to the Year of 1803**, Vol. III. London: Longman, 1816.

COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan: Party government in the House**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

DASENT, Arthur Irwin. **The Speakers of the House of Commons**. London: John Lane. 1911.

DÖRING, Herbert. Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe. **Legislative Studies Quarterly**. Vol. 26, N. 1, 2001. p. 145-165.

EDLING, Max M. **A Revolution in Favor of Government: Origins of the U.S. Constitution and the Making of the American State**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FISH, Bruce D.; FISH, Becky D.; and SCHLESINGER, Arthur. **The Speaker of the House of Representatives**. Philadelphia: Chelsea House Publishers, 2000.

FOLLET, Mary Parker. **The Speaker of the House of Representatives**. New York: Longmans, Green e Co., 1896.

FÜRSTENBERG, Kai. Evolutionary Institutionalism: New Perspectives. **Politics and the Life Sciences**. V. 35, Nº 01, 2016. p. 48-60. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/304247766_Evolutionary_Institutionalism_New_Perspectives Acessado em: 01/08/2021.

GALLOWAY, George B. **History of The House of Representatives**. 2 ed. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1976.

GREELY, A. W. The Speaker and the Committees of the House of Representatives. **The North American Review**. V. 166, Nº 494, Janeiro de 1898. p. 24-31. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25118937> . Acessado em: 01/08/2021.

GREEN, Matthew N. Presidents and Personal Goals: The Speaker of the House as Nonmajoritarian Leader. **Congress & the Presidency**. v.34, n.2, 2007. p.1-22. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/07343460709507658> Acessado em: 29/06/2021.

GOET, Niels D., FLEMING, Thomas G., ZUBEK, Radoslaw. Procedural Change in the UK House of Commons, 1811-2015. **Legislative Studies Quarterly**, v. 45, n.1, 11 de julho de 2019. p. 1-33. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/lsg.12249> Acessado em: 11/12/2020.

GUTNER, Howard. **The Speaker of the House**. Thompson: Blackbirch Press, 2003.

HART, A. B. “The Speaker as Premier”, **Atlantic Monthly**, V. 67, March, 1891, pp. 380-386.

HAZELTINE, Mayo W. Speaker Reed and the House of Representatives. **The North American Review**. V. 165, Nº 490, pp. 232-239. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25118867> Acessado em: 01/08/2021.

HINDS, Asher C. The Speaker of the House of Representatives. **The American Political Science Review**, Vol. 3, No. 2 (May, 1909), pp. 155-166. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1944725> Acessado em: 01/08/2021.

HITCHNER, Dell G. The Speaker of the House of Representatives. **Parliamentary Affairs**, Dezembro de 1959, Vol. 13, nº 4, p. 185-197. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pa.a053453> Acessado em: 01/08/2021.

HUME, David. **História da Inglaterra**. Da invasão de Júlio César à Revolução de 1688. Tradução Paulo Pimenta. 2.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

IZECKSOHN, Vitor. **Estados Unidos: uma História**. São Paulo: Contexto, 2021.

JENNINGS, Ivor. **Parliament**. Cambridge: Cambridge University Press.1939.

JUNQUEIRA, Mary Anne. **Estados Unidos: Estado Nacional e Narrativa da Nação (1776-1900)**. 2.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

LASLETT, Peter. Introduction. In: LOCKE, J., **Two Treatises of Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

LAUNDY, Philip. The Speaker of The House of Commons. **Parliamentary Affairs**. Vol. 14, nº 3, p. 72-79, 1960. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pa.a053687> Acessado em: 30/11/2020.

LEWIS, Orion; STEINMO, Sven. Institutional Analysis and Evolutionary Theory. 2008.

Disponível em:

https://www.academia.edu/download/31015648/Instituional_Analysis_and_Evolutionary_Theory.pdf Acessado em: 29/07/2021

_____. How Intitutions Evolve: Evolutionary Theory and Institutional Change. **Polity**. V.44, Nº3, Julho de 2012. p.314-339.

LIEBERMANN, Felix. **The National Assembly in the Anglo-Saxon Period**. London: Max Niemeyer, 1913.

LIJPHART, Arend. **Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries**. New Haven: Yale University Press, 1984.

_____. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIVINGSTON, William. The Security of Tenure of the Speaker of the House of Commons. **Parliamentary Affairs**. V.11, Nº 4, 1957, p. 484-504.

LOWELL, Lawrence. **The Government of England**. Vol.II . New York: The MacMillan Company, 1908.

LUSTICK, Ian S. Taking Evolution Seriously: Historical Institutionalism and Evolutionary Theory. **Polity**. Nº 43, Janeiro de 2011. p. 1-31. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/259886814_Taking_Evolution_Seriously_Historical_Institutionalism_and_Evolutionary_Theory Acessado em 29/07/2021.

MACDONAGH, Michael. **The Speaker of the House**. Londres: Methuen & Co.Ltd, 1914.

_____. **The Book of Parliament**. Londres: Isbister and Company Limited, 1897.

MACEDO, Stephen. Our Imperfect Democratic Constitution: The Critics Examined. **Boston University Law Review**. V. 89, Nº 609, 2009, p. 609-628. Disponível em:

<https://www.bu.edu/law/journals-archive/bulr/volume89n2/documents/MACEDO.pdf>

Acessado em: 21/08/2020.

MADDICOTT, John. **The Origins of the English Parliament**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, Joh. **Os artigos Federalistas**, 1787 – 1788. Apresentação:Isaac Kramnik. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MANNING, James Alexander. **The Lives of the Speaker of the House of Commons**, from the time of King Edward III. to Queen Victoria. Londres: Myer and Co., 1851.

MARTIN, S. Walter. Charles Crisp, Speaker of the House. **The Georgia Review**. V. 8, Nº 2, 1954, p. 167-177. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41398021> Acessado em: 01/08/2021.

MATHUR, R. **The Speaker of the English House of Commons**. Delhi: C. Chand and Co., 1945.

MAY, Thomas Erskine. **A practical treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament**. 2. ed. Londres: Butterworths, 1851.

MAYHEW, David R. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

McCALL, Samuel. **The Business of Congress**. New York: Columbia University Press, 1911.

MCDONALD, F. **Origins of the Constitutions**. Kansas City: University Press of Kansas, 1985.

MILL, John Stuart. **Considerations on Representative Government**. London: Parker, Son, and Bourn, 1861.

PARLIAMENT. **History of the Speakership**. Disponível em: <https://old.parliament.uk/business/commons/the-speaker/the-role-of-the-speaker/history-of-the-speakership/> Acessado em: 26/12/2020.

POLSBY, Nelson W. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. **The American Political Science Review**, Vol. 62, No. 1. (Mar., 1968), pp. 144-168. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1953331> Acessado em: 22/05/2021.

PERES, Paulo; LENINE, Enzo. Uma Abordagem Ecológica das Coligações Eleitorais. In: KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; e MIGUEL, Luis Felipe. (Orgs.), **Coligações e Disputas Eleitorais na Nova República: Aportes Teórico-Metodológicos e Estudos de Caso**. São Paulo: Editora Unesp/Konrad-Adenauer, 2017.

PORRITT, Edward. Amendments in house of commons procedure. **The American Political Science Review**. v. II, nº4, p.515-531, Novembro de 1908. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1944477?seq=1#metadata_info_tab_contents Acessado em: 14/12/2020.

ROBERTSON, David Brian. Madison's Opponents and Constitutional Design. **American Political Science Review**. Vol. 99, Nº 2, Maio de 2005. pp. 225-243. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/30038934> Acessado em 01/08/2021.

ROTTA, Arthur Augusto. **Como depor um Presidente: Análise comparada dos modelos de impeachment em 77 países**. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

ROSKELL, John Smith. **The Commons and Their Speakers in England Parliaments (1376-1523)**. Manchester: Manchester University Press, 1965.

STEINMO, Sven. **The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

STUBBS, William. **The Constitutional History of England: Its Origins and Development.** Oxford: Clarendon Press, 1883.

THOMPSON, Faith. **A short history of Parliament, 1295 – 1642.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 1953.

TREVELYAN, G. M. **History of English.** New York: Doubleday, 1953.

TOMBS, Robert. **The English and Their History.** (e-book). ISBN 9781101874776. New York: Alfred A. Knopf, 2015.

UNITED KINGDOM. House of Commons. **Standing Orders of the House of Commons – Public Business.** 2001. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmstords/pubbs--a.htm#1A> Acessado em: 02/12/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **The Constitution of the United States of America as Amended.** Washington: Government Printing Office, 2007. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf> Acessado em: 08/06/2021.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Rules of the House of Representatives.** One Hundred Seventeenth Congress. Washington: House of Representatives, 2021. Disponível em: <https://rules.house.gov/rules-and-resources/rules-and-manuals-house-prior-congresses> Acessado em: 01/06/2021.

_____. **Constitution, Jefferson's Manual and Rules of The House of Representatives of The United States.** Seventy-fifth Congress. Washington: Government Printing Office, 1937. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Constitution_Jefferson_s_Manual_and_Rule/DCPyBUWskzsC?hl=pt-BR&gbpv=1&dq=Manual+and+Rules+of+the+House+of+Representatives&pg=PA340&printsec=frontcover Acessado em: 20/06/2021.

_____. History, Art & Archives. The House's All night Session to Break Speaker Joe Cannon's Power. Disponível em: <https://history.house.gov/Historical-Highlights/1901-1950/The-House-s-all-night-session-to-break-Speaker-Joe-Cannon-s-power/> Acessado em: 29/06/2021.

_____. History, Art & Archives. Speaker of the House. Disponível em: <https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Speaker-of-the-House/> Acessado em: 29/06/2021.

_____. History, Art & Archives. The Legislative Reorganization Act of 1946. Disponível em: <https://history.house.gov/Historical-Highlights/1901-1950/The-Legislative-Reorganization-Act-of-1946/> Acessado em: 29/06/2021.

WILSON, Woodrow. **Congressional Government: A Study in American Politics.** Boston: Houghton, Mifflin and Company, 1885.

_____. **Cabinet Government in the United States**. Stanford: The Overbook Press, 1947.

_____. **Governo Constitucional nos Estados Unidos**. IBRASA: São Paulo, 1963.

WOOD, Gordon S. **The creation of the American Republic, 1776-1787**. W. W. Norton & Company: New York, 1969.