



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**  
**MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O ARRANJO INSTITUCIONAL PÓS  
CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O DILEMA DA INSTABILIDADE  
DEMOCRÁTICA.**

**ANA KARINA DE SOUSA CAMPELO**

**TERESINA**

**FEVEREIRO/2018**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O ARRANJO INSTITUCIONAL PÓS  
CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O DILEMA DA INSTABILIDADE  
DEMOCRÁTICA.**

**ANA KARINA DE SOUSA CAMPELO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob orientação da Profa. Dra. Monique Menezes. Linha de pesquisa: Instituições Políticas e Processos Decisórios.

TERESINA

FEVEREIRO/2018

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco  
Serviço de Processamento Técnico

C187p Campelo, Ana karina de Sousa.

Presidencialismo de coalizão: o arranjo institucional pós  
constituição de 1988 e o dilema da instabilidade democrática.  
/ Ana Karina de Sousa Campelo. -- 2019.  
90 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Piauí,  
Programa de Pós-Graduação em em Ciência Política , Teresina,  
2019.

“ Orientação: Profa. Dra. Monique Menezes”.

1. Constitucionalismo - América Latina. 2. Democracia.  
3. Presidencialismo de coalizão. I. Título.

CDD: 341.24

ANA KARINA DE SOUSA CAMPELO

**Presidencialismo de Coalizão: o Arranjo Institucional Pós  
Constituição de 1988 e o Dilema da Instabilidade Democrática.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí,  
como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em  
Ciência Política.

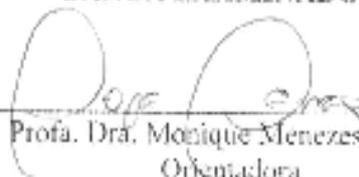
Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e  
Desenvolvimento.

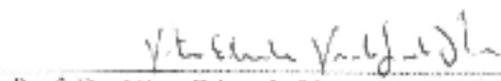
Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Processos  
Decisórios

Orientadora: Profa. Dra. Monique Menezes

Aprovado em 23 de fevereiro de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**

  
Prof. Dra. Monique Menezes (UFPI)  
Orientadora

  
Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras Sandes Freitas (UFPI)  
Examinador Interno

  
Prof. Dr. Bruno De Castro Rubiatti (UEPA)  
Examinador Externo ao Programa

Assim diz o Senhor: Eu não perdi o controle da tua vida, está tudo no meu tempo. Não há nada atrasado. “aquietai-vos e sabeis que Eu sou Deus” salmo 46:10.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela minha existência.

Agradeço especialmente ao meu pai Washington, o maior professor que tive na vida e cujos ensinamentos continuam a florescer, mesmo com sua ausência física, sei que estás comigo, me guiando e feliz com a minha trajetória.

À minha mãe Teresinha, meu porto calmo e seguro. Aos meus irmãos Clay, Leo, Raphael, Francisco Neto, companheiros nessa vida, sobrinhas e sobrinhos, meus avós, tios e tias, primos e primas.

Ao meu marido Leonardo, amor, amigo e companheiro de todos os dias. Meus sogros Margaret e Dilermano por todo o apoio e dedicação que eles têm a família.

Aos meus filhos/dog Yoda e Kara, pelas muitas lambidas na tela do computador para chamar atenção e refrescar os dias duros de leitura.

Aos meus grandes amigos que fazem a vida mais fácil, o sorriso mais leve e trazem o conforto nos momentos tristes.

A minha orientadora Monique Menezes, mulher inteligente e forte, a quem admiro e agradeço pelo apoio e direcionamento no mestrado.

Ao professor Nelson Juliano, com quem tive o prazer de iniciar essa jornada em conversas antes mesmo de tentar a seleção.

Aos professores Cleber de Deus e Bruno Rubiati pelas sugestões pertinentes na qualificação. O professor Vitor Sandes pelo apoio, palavras de incentivo, por compartilhar o conhecimento sempre de forma humilde e sábia.

A Coordenação e toda a equipe de pessoas que fazem parte do curso de pós-graduação de Ciência Política da UFPI. Aos colegas da turma de 2011, com quem dividi o descortinar do saber no primeiro ano de mestrado.

Ao professor René Aquino, diretor do campus da UESPI do Clóvis Moura do qual faço parte e de todos os colegas professores que assumiram as atividades enquanto estive afastada para a conclusão dessa etapa.

Ao colega de profissão da advocacia Gustavo Lages sem o qual não teria dado seguimento ao sonho de concluir o mestrado.

Aos grupos Yoga de Teresina e Inspire que me ensinaram a manter a calma e a presença nos momentos mais difíceis.

Namastê!! Meu sentimento de profunda gratidão por todos vocês e por aqueles que o lapso de memória não me faz lembrar nesse momento!!!

## RESUMO

O trabalho tem por objetivo principal o estudo das instituições para compreender a possível relação da instabilidade democrática no sistema presidencialista de coalizão no Brasil após a formação do arranjo institucional concebido pela Constituição Federal de 1988. Para isso analisará a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo nos trabalhos de Linz (1985), Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (1999, 2001, 2007) e Limongi (2006), ampliando a discussão para o processo de formação das instituições políticas no Novo Constitucionalismo da América Latina, Avritzer (2017) e o fenômeno dos julgamentos políticos recentes que culminaram com a saída antes do término do mandato de vários Presidentes latino-americanos Pérez-Liñan (2009). O trabalho partiu da premissa de que a Constituição Federal de 1988 criou um arranjo institucional do sistema político brasileiro único, presidencialista, com alta formação das alianças partidárias, proliferação de partidos, que provoca crise entre os Poderes, mas que não é suficiente para romper com o regime democrático. A análise da literatura nos permitiu concluir que a Constituição Federal de 1988 criou um arranjo institucional do sistema político brasileiro em que as coalizões eleitorais são necessárias para a consecução da governabilidade, com alta fragmentação partidária, porém, temos problemas aquém do arranjo institucional que foi criado, traduzidos na discussão da legitimidade das instituições, que provocam constantes crises políticas na democracia da atualidade muitas vezes consoante um quadro de instabilidade econômica e corrupção.

Palavras chaves: Presidencialismo de coalizão. Novo constitucionalismo da América Latina. Democracia.

## ABSTRACT

The main objective of this paper is to study the institutions to understand the possible relationship of democratic instability in the presidential system of coalition in Brazil after the formation of the institutional arrangement conceived by the Federal Constitution of 1988. For this purpose, the relationship between the Powers will be analyzed. Executive and Legislative in the works of Linz (1985), Abranches (1988), Figueiredo and Limongi (1999, 2001, 2007) and Limongi (2006), broadening the discussion for the process of formation of political institutions in the New Constitutionalism of Latin America, Avritzer (2017) and the phenomenon of recent political judgments that culminated in the departure before the end of the term of several Latin American Presidents Pérez-Liñan (2009). The work was based on the premise that the Federal Constitution of 1988 created an institutional arrangement of the unique Brazilian presidential political system, with a high formation of party alliances, proliferation of parties, which provokes crisis among the Powers, but which is not enough to break with the democratic regime. The analysis of the literature allowed us to conclude that the Federal Constitution of 1988 created an institutional arrangement of the Brazilian political system in which electoral coalitions are necessary to achieve governability, with high partisan fragmentation, however, we have problems below the institutional arrangement that was created. , translated in the discussion of the legitimacy of the institutions, that provoke constant political crises in the democracy of the present time, often in a context of economic instability and corruption.

Keywords: Coalition presidentialism. New constitutionalism in Latin America. Democracy.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Resumo analítico das características do presidencialismo e parlamentarismo .....	39
Quadro 2- Resumo analítico das características do Poder Legislativo e Poder Executivo .....	40
Quadro 3 - Resultado das crises presidenciais atualizado 1950 – 2012.....	66
Quadro 4 – “Suborno e Corrupção” no período de 1983 a 1993. ....	68
Quadro 5 - Características Estabilidade / Instabilidade Democrática .....	82

## SÚMARIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPÍTULO 1 – FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO</b> .....	14
1.1    Abordagem neoinstitucionalista do Presidencialismo de coalizão .....	15
1.2    Origem histórica e política do princípio Federalista.....	20
1.2.1    O começo de tudo com o Federalismo na Constituição Americana de 1787 .....	20
1.2.2    O Princípio Federativo no Brasil.....	25
1.3    Sistema de Governo: Presidencialismo ou Parlamentarismo?.....	27
1.4    A formação institucional do presidencialismo de coalizão.....	30
1.5    Relação entre os poderes Executivo e Legislativo após a Constituição de 1988.....	36
1.6    Considerações do capítulo .....	39
<b>CAPÍTULO 2 - DEMOCRACIA E O NOVO CONSTITUCIONALISMO DA AMÉRICA LATINA</b> .....	42
2.1    Aspectos gerais da democracia moderna e contemporânea .....	43
2.1.1    Democracia representativa .....	44
2.1.2    Democracia e Participação .....	48
2.1.3    Teoria Dahlsiana.....	49
2.2    O Novo Constitucionalismo na América Latina.....	52
2.3    Aspectos históricos e políticos do presidencialismo na América Latina .....	57
2.4    Considerações do capítulo.....	61
<b>CAPÍTULO 3 – PRESIDENCIALISMO E O DILEMA DA INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA</b> .....	62
3.1    Instabilidade política do presidencialismo na América Latina .....	62
3.2    O Dilema da democracia no Brasil diante nas crises provocadas pelo arranjo institucional de 1988 .....	73
3.2.1    O período de transição para a democracia brasileira pós-constituição de 1988 ....	73
3.2.2    A estabilidade democrática no Brasil no novo arranjo institucional de 1988.....	77
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	84
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	86

## INTRODUÇÃO

Trataremos nesse trabalho da formação institucional do sistema presidencialista de coalizão no Brasil após a Constituição de 1988 e sua relação com a democracia enquanto regime de governo.

Os estudos dos regimes e sistemas de governo sempre tiveram relevância para Ciência Política, mesmo antes dela se estabelecer como disciplina autônoma no séc. XIX, tendo em vista, o interesse por compreender o arranjo institucional do Estado, assim como, o comportamento político dos seus atores em contextos que remontam desde a Grécia antiga até os dias atuais (BOBBIO, N; MATTEUCI, N; PASQUINO, G; 1998).

No plano prático pode-se dizer que o presidencialismo é o sistema brasileiro por excelência, ele incorporou-se ao arranjo político republicano com a promulgação da Constituição Federal de 1891, e consolidou-se em duas consultas populares, nos plebiscitos de 1963 e 1993. Desde então permaneceu, com exceção de um curto período de tempo em que vigeu o sistema parlamentarista.

Outra questão relevante para discussão do tema decorre da incerteza do momento político pelo qual os países da América Latina têm passado após o processo de redemocratização, com as inúmeras crises presidenciais e mandatos interrompidos por julgamentos políticos (impeachment) (PÉREZ-LIÑAN, 2009).

Dessa forma, o problema a ser investigado por esse trabalho desenvolveu-se a partir do seguinte questionamento: O presidencialismo de coalizão é um sistema político que oferece risco para a estabilidade do regime democrático, ou, pelo contrário seria uma forma de assegurar o desenvolvimento da democracia?

O trabalho parte da premissa que a Constituição Federal de 1988 criou um arranjo institucional do sistema político brasileiro único, presidencialista, com alta formação das alianças partidárias, proliferação de partidos, que provoca crise entre os Poderes, mas que não é suficiente para romper com o regime democrático.

Nesse sentido, o trabalho tem como objetivo principal compreender as características do arranjo institucional brasileiro após o último período de redemocratização, de modo a tentar identificar se as crises políticas e instabilidades decorrentes do novo arranjo institucional são capazes de ameaçar o regime democrático.

O presidencialismo no Brasil ganhou contornos singulares após o processo de redemocratização com a Constituição de 1988, o novo arranjo institucional formado foi denominado de *presidencialismo de coalizão* por Abranches (1988) e a partir daí diversas

perspectivas de análises surgiram centradas na estabilidade ou instabilidade do regime de governo brasileiro.

Com relação à metodologia, utilizamos uma abordagem de revisão da literatura de alguns dos institutos essenciais para a discussão do problema como: federalismo, parlamentarismo, presidencialismo, sistema eleitoral, sistema partidário, novo constitucionalismo e democracia; com o objetivo final de compreendermos o arranjo institucional do sistema político brasileiro após a Constituição de 1988 através da análise das variáveis: presidencialismo de coalizão, governabilidade e estabilidade democrática.

Para o aporte teórico do trabalho buscou-se uma abordagem neoinstitucionalista da Ciência Política, posto que, a discussão institucional do presidencialismo de coalizão pressupõe que as instituições agem como variável independente do comportamento dos atores sociais.

O trabalho foi estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo construiu-se a discussão do presidencialismo de coalizão numa análise contextualizada a partir da formação do presidencialismo nos Estados Unidos da América, considerando-o como o berço desse sistema e como modelo seguido na América Latina e no Brasil.

A partir daí desenvolvemos uma pesquisa da literatura para compreensão dos conceitos e fundamentos teóricos no que diz respeito à constituição do sistema de governo denominado de presidencialismo de coalizão. Para isso, abordamos a questão do sistema de governo - parlamentarismo ou presidencialismo, qual o regime que melhor se adequa a democracia? Essa discussão baseou-se principalmente na literatura de Linz (1985) da década de 1980. Depois da análise do trabalho de Linz (1985), vários cientistas políticos aprofundaram o debate nos Estados Unidos, como Mainwaring (1991;2001), Shugart e Carey (1992) e no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, com os trabalhos de Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (1999, 2001, 2007) Limongi (2006), Cintra (2013) que através da análise das relações entre os poderes Executivo e Legislativo explicaram empiricamente as características do nosso sistema político.

No segundo capítulo analisou-se o tema da democracia contemporânea enquanto regime presente no novo arranjo institucional após a Constituição de 1988 e posteriormente verificarmos sua relação com as crises políticas do Presidencialismo de coalizão, além de tomarmos o modelo de Poliarquia de Robert Dall (1977), como referência para o modelo de democracia contemporânea.

A concepção de “democracia” está dividida de um lado na ideia de “governo do povo” numa clara referência aos gregos, de outro lado, a um processo eleitoral como

forma de escolha dos governantes, em que o principal traço comum aos regimes democráticos consiste na existência de eleições livres e periódicas.

A democracia contemporânea, portanto, é tema pertinente a ser discutido em razão das diversas acepções e uso da palavra no contexto mundial, principalmente na compreensão dos acontecimentos e mudanças políticas realizadas a partir do século XX, com as novas ondas de democratização em países e novos arranjos que foram formados, como no Brasil, com o presidencialismo de coalizão.

Na segunda seção do capítulo verificaram-se as características comuns históricas e políticas do novo processo de constitucionalização nos países da América Latina após o período de redemocratização na década de 80 com a finalidade de verificar qual a relação do novo constitucionalismo e a instabilidade política da região.

Por fim, no terceiro capítulo reunimos os argumentos esboçados nos capítulos anteriores e realizamos a análise do dilema da democracia diante das recentes crises presidenciais da América Latina e do presidencialismo de coalizão no Brasil, utilizando para isso os trabalhos de Pérez-Liñan (2009) e Avritzer (2016 e 2017).

## CAPÍTULO 1 – FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O capítulo tem como objetivo principal a análise da literatura para compreensão dos conceitos e fundamentos teóricos no que diz respeito à constituição do arranjo político-institucional denominado de *presidencialismo de coalizão*.

Iniciaremos com a discussão das teorias neoinstitucionalistas na Ciência Política contemporânea como forma de explicar sobre o comportamento do sistema político brasileiro e quais as consequências do desenho institucional que está em funcionamento.

Na segunda seção será realizada uma contextualização do presidencialismo nos Estados Unidos da América, considerando-o como o berço desse sistema e como modelo seguido pelo Brasil. O princípio federalista vai ser o ponto de partida para discussão, os artigos escritos por Hamilton, Madison e Jay<sup>1</sup> servirão de base para entendermos qual foi o fundamento da Constituição Republicana Federativa dos Estados Unidos da América e como esse federalismo se incorporou historicamente ao modelo institucional brasileiro, para daí inferirmos a configuração do regime presidencialista.

A criação de uma nova forma de governo defendida na Constituição Americana trouxe a discussão já presente na Europa, da descentralização e separação dos poderes – cuja ideia principal consistia no sistema de harmonização dos poderes como forma de se evitar um governo tirano e absoluto – a superioridade de qualquer desses poderes traria o risco a liberdade do indivíduo (LIMA, 2009).

Para os autores dos artigos federalistas, Hamilton, Madison e Jay (1979), os princípios da Constituição norte-americana conseguiriam evitar a concentração de poderes em uma só mão, sem que ocorresse a separação de forma total e absoluta dos poderes do Estado, o que fez com que as reflexões teóricas de Montesquieu (1993) e Locke (1978) fossem colocadas em prática na consecução de um claro sistema de freios e contrapesos (*check in balances*).

No terceiro momento do capítulo, vamos abordar a questão do sistema de governo - parlamentarismo ou presidencialismo, qual o regime que melhor se adequa a democracia? Essa discussão baseada na literatura de Linz (1985) da década de 1980 vai ser importante como marco teórico para as configurações do arranjo institucional no

---

<sup>1</sup> O Federalista, 1979.

Brasil e para compreendermos nos próximos capítulos a relação do sistema de governo com instabilidade democrática.

Depois da publicação do trabalho de Linz (1985), vários cientistas políticos aprofundaram o debate nos Estados Unidos, como Mainwaring (1991; 2001), Shugart e Carey (1992), e no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, com os trabalhos de Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (1999, 2001, 2007) Limongi (2006), Cintra (2013) que através da análise das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, procuraram explicar empiricamente as características do nosso sistema político.

Diante dessas questões, iremos identificar o argumento principal das correntes favoráveis e desfavoráveis ao arranjo institucional que se formou após a Constituição de 88, daquilo que se convencionou chamar de *presidencialismo de coalizão*, após o nascimento do termo no trabalho de Abranches (1988).

Para fechar a discussão do capítulo será feita uma análise da formação institucional do sistema político brasileiro, abordando seus aspectos históricos e constitucionais de maior relevância, juntamente com a exposição detalhada dos argumentos de Abranches para o dilema do presidencialismo de coalizão, assim como, os argumentos de Figueiredo e Limongi para as relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

## 1.1 ABORDAGEM NEOINSTITUCIONALISTA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O debate contemporâneo na Ciência Política tem se assentado sobre a influência de três paradigmas teóricos predominantes, quais sejam, institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico, que se propõe em analisar o efeito dos desenhos institucionais sobre o comportamento dos atores, conjunto de indivíduos e resultados políticos, o que se pretende nessa seção é verificar como esses paradigmas associados à discussão dos temas ligados ao arranjo institucional pós-constituição de 1988, (federalismo, relação poder executivo-legislativo, multipartidarismo, voto proporcional, formação de coalizões), tem influenciado a explicação sobre os sistemas políticos.

Antes de discutirmos os métodos da corrente neoinstitucionalista, importante ressaltar os tipos de abordagem que dominaram o desenvolvimento da Ciência

Política até os primeiros decênios do séc. XX, quais sejam, o *institucionalismo*, chamado agora de institucionalismo antigo e o *comportamentalismo*.

Sérgio Peres (2008) afirma que o método institucionalista remonta a tradição dos estudos da política em Aristóteles, na clássica análise das constituições atenienses, Locke (1978), na sistematização do contratualismo moderno, Montesquieu (2005), na ênfase da centralidade das leis e no debate dos artigos federalistas norte-americanos, e ainda, no séc. XIX, com Tocqueville (1979) e a valorização das instituições sociais e políticas, como variáveis explicativas do sucesso da democracia republicana presidencialista americana. Até meados do séc. XX, o institucionalismo, continuou sendo a abordagem mais utilizada na Ciência Política, todavia, essa abordagem formal, normativa e preocupada em descrever modelos prescritivos, tornou-se ineficiente para explicar os novos fenômenos ocorridos a partir da década de 30, principalmente nazismo, fascismo, crise do liberalismo, assim como, os eventos posteriores à segunda guerra mundial, como o modelo americano de democracia e capitalismo (PERES, 2008, p.54 e 55).

Desse modo, a Ciência Política aderiu a uma nova vertente, comportamentalista (behaviorista), que já era amplamente utilizado nas Ciências Sociais, principalmente no campo da psicologia e sociologia (PERES, 2008).

O comportamentalismo surgiu amparado na defesa de uma maior cientificidade e interdisciplinaridade nos estudos teóricos das diversas disciplinas pertencentes a Ciências Sociais. Peres (2008) sintetiza um quadro das diretrizes metodológicas do comportamentalismo, os principais métodos utilizados são: descrições objetivas, generalizações empíricas, sistematização, quantificação e rigor metodológico.

Por mais que esse método se amparasse em testes científicos rigorosos de hipóteses baseadas em observações empíricas no dizer de Immergut (2007) esse movimento não se apoiava em ciência, a ênfase era no comportamento observável do indivíduo. Esse método funcionou bem durante um tempo para ciência política, mas, a partir do final da década de 50 e início de 60, o comportamentalismo entra em crise e ocorre o ressurgimento do institucionalismo, agora nomeado de novo institucionalismo.

Peres (2008) explica os motivos da crise do comportamentalismo como sendo:

Além dos problemas demarcatórios, de um lado, e da perda da especificidade analítica, de outro, **o programa de pesquisa comportamentalista entrou em crise especialmente por não ter se revelado bem-sucedido teórico e empiricamente** à medida que suas proposições foram sendo submetidas a testes e refutações, tanto factuais como lógicas (PERES, 2008.p.60, grifos nossos).

Portanto, verifica-se que o problema consiste no método de pesquisa (comportamento observável) dos behavioristas. Podemos concluir que a partir desse momento de crise comportamentalista, o paradigma institucionalista é revitalizado com uma série de novos estudos, com modelos explicativos dedutivos, uso da matemática, teoria dos jogos, esses métodos de análise foram denominados de neoinstitucionalismo.

De acordo com o pensamento de Hall e Taylor (2003) o termo neoinstitucionalismo não significa uma corrente unificada de pensamento, são na realidade, três métodos de análises na Ciência Política, diferentes, que se autodenominam de um novo institucionalismo, contrário às bases teóricas comportamentalista (behavioristas) são eles o *institucionalismo histórico*, *institucionalismo da escolha racional* e *institucionalismo sociológico*.

Esses três métodos se formaram de modo independente, apesar dos três terem em comum a busca por tentar compreender como se constitui a relação entre instituições e geração de comportamentos individuais dados, assim como explicar o processo pelo qual as instituições surgem e se modificam.

Abordaremos sucintamente cada um deles. O institucionalismo histórico é um movimento que surge contrário<sup>2</sup> as teorias estruturo-funcionalista dominantes na década 60 e 70, eles se inspiraram numa tradição mais antiga da Ciência Política que atribui importância às instituições políticas oficiais, ao mesmo tempo, que desenvolve uma concepção mais ampla das instituições que tem importância e do modo como essa importância se manifesta (HALL e TAYLOR, 2003).

Para Immergut (2007), os institucionalistas históricos se basearam na tradição sociológica, particularmente em Weber, que foi o primeiro a teorizar sobre a importância das estruturas organizacionais na sua teoria da dominação, sendo que, se concentram

---

<sup>2</sup> Apesar de se posicionarem contra as teorias estruturo-funcionalista, não abandonaram completamente esse paradigma, como por exemplo, a ideia de comunidade política que entendido como um sistema global composto de partes que interagem. (HALL e TAYLOR, 2003).

diretamente nos temas relativos ao poder (assimétrico) e interesse entre a política, estado e sociedade, em diversos países e períodos históricos.

Vários trabalhos dos institucionalistas históricos começaram a examinar como as instituições sociais e políticas, poderiam estruturar as interações sociais, de modo, a engendrar políticas e economias próprias em diferentes países. Para responder essas questões, os novos institucionalistas de modo geral utilizaram duas abordagens: chamadas de “perspectiva calculadora” e “perspectiva cultural”.

Os adeptos da *perspectiva calculadora* dão ênfase aos aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados num sentido de um cálculo estratégico. Os partidários da *perspectiva cultural* embora reconheçam que o comportamento humano é racional e orientado para fins, enfatizam o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos ou modelos de comportamentos já conhecidos para atingir seus objetivos (HALL e TAYLOR, 2003).

Para uma maior compreensão do método histórico, Immergut (2007) explica que os institucionalistas históricos consideram a causalidade, algo contextual, ou seja, toda complexidade de fatores têm significado por meio de conexões históricas e comparativas, o que torna difícil a verificação das hipóteses pela grande quantidade de variáveis significativas, dessa forma, esse tipo de análise se torna muito sensível ao contexto e define rígidos limites para generalidade dos modelos em diferentes casos, o que deve ser observado pelos institucionalistas históricos.

A segunda tradição do novo institucionalismo refere-se à vertente da escolha racional que surgiu no final da década de 70 e se tonou dominante no estudo do Poder Legislativo – principalmente do Congresso americano e na explicação do comportamento eleitoral - finalmente passou a ter espaço também na explicação da ação presidencial. A presidência é regida por regras e procedimentos, o Executivo é um conjunto de organizações e atores que realizam cálculos racionais.

Na definição de Immergut “A perspectiva da escolha racional pode ser definida como análise das escolhas feitas por atores racionais em condições de interdependência, ou seja, o estudo de ação estratégica de atores racionais utilizando ferramentas como a teoria dos jogos” (IMMERGUT, 2007, p.165).

Os trabalhos sobre o Poder Legislativo americano, inspirado na teoria racional, procuraram explicar como os regulamentos do Congresso afetavam o comportamento dos legisladores, das comissões e das autoridades administrativas independentes. Cox e McCubins deslocaram o debate mediante ênfase nos modos como os partidos

estruturaram as deliberações (COX e MCCUBINS, 1987 apud HALL e TAYLOR, 2003, p.204), assim como outros teóricos buscaram suas explicações para os fenômenos políticos, como os que serão analisados aqui nessa pesquisa – a relação entre poderes Executivo e Legislativo, no trabalho de Limongi (2006), sistema de governo e processo de redemocratização na América, de Juan Linz (1985), formação do arranjo institucional brasileiro de Abranches (1988).

Os neoinstitucionalistas da escolha racional recorrem à *perspectiva calculadora* da ação humana e do papel utilizado pelas instituições, desse modo, “os atores compartilham um conjunto determinado de preferencias ou de gostos e se comportam de modos inteiramente utilitários para maximizar a satisfação de preferencias” (HALL e TAYLOR, 2003, p.205).

Em resumo, na escolha racional, se dá maior atenção a intencionalidade humana, na determinação de situações políticas, sob a forma de cálculo estratégico, sem deixar de reservar um papel para as variáveis estruturais, sob a forma de instituições, instituições que são criadas para resolverem os dilemas da sociedade (HALL e TAYLOR, 2003).

Por exemplo, no estudo das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, Limongi aduz que os congressistas:

Ao decidirem sobre as políticas a serem adotadas, não pensam no bem comum ou qualquer outro valor elevado, eles até podem fazê-lo, mas, como qualquer outro mortal, procuram maximizar sua utilidade, e esta, para congressistas, depende basicamente de sua reeleição (LIMONGI 1994, p.5)

Da mesma forma, no debate a respeito do presidencialismo após o novo arranjo institucional da Constituição de 1988, Figueiredo e Limongi (2001), demonstram que o Executivo dispõe de recursos que induzem o Congresso (cálculo estratégico) a cooperar na aprovação de uma agenda governamental, o que revela uma disciplina partidária.

A terceira vertente denomina-se institucionalismo sociológico, vamos esclarecer seus principais fundamentos, até mesmo porque, como argumentado por Hall e Taylor (2003), esses três métodos, se completam e fazem progredir de maneira significativa nossa compreensão do mundo político.

O institucionalismo sociológico surgiu no quadro da teoria das organizações, Immergut (2007), inclusive, denomina esse terceiro institucionalismo como sendo Teoria das Organizações. Algumas características dessa escola são bastante peculiares, os teóricos costumam definir as instituições de forma mais global envolvendo, também, a

ideia de cultura. O institucionalismo sociológico engloba uma problemática que envolve a explicação dos motivos, pelas quais as organizações, adotam um conjunto específico de formas, símbolos, procedimentos, além de se preocupar com a difusão dessas práticas. Aqui as instituições incluem não só regras, mas também, os modelos morais e padrões de significação que guiam a ação humana, não opondo instituições e cultura, mas sim a interpenetrando (HALL e TAYLOR, 2003).

Os institucionalistas sociológicos se diferem principalmente da teoria da escolha racional, posto que, sustentam uma prática institucional, por razões que tem menos a ver com aumento de sua eficiência do que com o reforço que oferece sua legitimidade social. A relação entre indivíduo e instituição se perfaz através de uma linha de raciocínio e ação em que o indivíduo utiliza modelos institucionais disponíveis do qual ela faça parte (HALL e TAYLOR, 2003).

Apesar de cada uma das teorias ter desenvolvido sua metodologia própria acerca das instituições, é inegável que elas possuem traços comuns, além de terem se posicionado contra o behaviorismo, procuraram levar em consideração o papel desempenhado pelas instituições no que tange a geração de certos resultados políticos.

## 1.2 ORIGEM HISTÓRICA E POLÍTICA DO PRINCÍPIO FEDERALISTA

O marco inicial para discussão do presidencialismo de coalizão tem como fundamento teórico o princípio federalista, por isto, optamos em começar falando do surgimento, organização e características do federalismo nos Estados Unidos e posteriormente no Brasil.

### *1.2.1 O COMEÇO DE TUDO COM O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO AMERICANA DE 1787*

O primeiro estado federal organizado sob a égide dos princípios federalistas foram os Estados Unidos da América, com uma combinação de princípios de representação com divisão de poder, distribuindo responsabilidade de governo a União e autonomia aos Estados.

O Federalismo pode ser conceituado de acordo com Valeriano Costa, como “organização política que centraliza, em parte, o poder num Estado resultante da união de unidades políticas preexistentes, que não aceitam ser dissolvidas pelo estado unitário” ou

ainda, “uma forma de descentralizar o poder em estados centralizados unitários ” (COSTA, 2007, p.21).

O segundo conceito de Costa (2007) traduz-se na corrente predominante, visto concretamente como conjunto de leis, normas e práticas que definem como o Estado é governado.

A ideia de Federação nos Estados Unidos da América foi desenvolvida em contrapartida com o modelo institucional vigente (confederação) no qual os estados possuíam total autonomia e o Congresso era subordinado ao poder de veto dos Estados, as deliberações do Congresso funcionavam apenas como recomendações que seriam cumpridas de acordo com o interesse do Estado. Bercovici afirma, portanto, que: “A confederação, em suma, não passava de uma soma dos componentes políticos das antigas colônias inglesas, gerando um governo extremamente instável devidos aos constantes impasses políticos” (BERCOVICI 2004, p.12).

Para solucionar essa instabilidade foi proposta na Constituição a mudança da forma de Estado para a Federação, que reconheceria a identidade e autonomia das colônias, mas também, uma nova forma de resolução de conflitos com a criação de um novo poder federal, a União.

A mudança acolhida pela Constituição Americana, no entanto, precisaria ser ratificada pelas colônias, o que trouxe muitas discussões envolvendo os princípios federativos de separação de poderes, liberdade, republicanismo, questões essas, que vale ressaltar diante da importância e originalidade dos textos que criaram uma nova organização política moderna, elaboradas pelos autores dos artigos federalistas (Hamilton, Madison e Jay). Nova concepção, porque houve um rompimento com os dogmas da governabilidade da antiguidade, então pensadores como Maquiavel, Montesquieu e outros, que foram de suma importância para desenvolver o raciocínio contrário ao de que o melhor governo seria uma monarquia. No dizer de Montesquieu:

Nas monarquias, a política promove as grandes coisas com a menor virtude possível; assim como nas mais belas máquinas, a arte usa tão poucos movimentos, tão poucas forças e tão poucas rodas quanto possível. O Estado subsiste independentemente do amor à pátria, do desejo da verdadeira glória, da renúncia de si mesmo, do sacrifício de seus interesses mais caros e de todas as virtudes heroicas que encontramos nos antigos e dos quais só ouvíamos falar (MONTESQUIEU, 2005, p.35).

Então para Montesquieu (2005), a República era o regime do passado, de grupos pequenos, de pessoas virtuosas, que tinha como modelo, a antiga democracia greco-romana, a qual já não cabia mais naquele momento, o melhor governo, era o governo misto monárquico (Inglaterra) que não precisava de maiores virtudes, bastava seguir as leis, era o governo das instituições. Nesse sentido, o argumento teórico dos federalistas foi contrário, o de provar que governos populares poderiam ser construídos em grandes territórios e que não dependiam exclusivamente da virtude do povo para se tornarem Repúblicas populares.

Dessa forma, os federalistas passam a defender a nova forma de governo, nunca experimentada anteriormente. Enquanto, numa confederação o governo central só se relaciona com os Estados que mantêm sua soberania intacta, na federação, essa relação se estende aos indivíduos e aos entes estatais horizontalmente ao terem suas competências delimitadas pela União.

Hamilton, já na introdução do Federalista (capítulo I) aduz a dificuldade da aprovação da federação, diante de determinada classe de indivíduos que temem perder o poder e vantagens asseguradas com a autonomia da confederação:

Entre os formidáveis **obstáculos que a nova Constituição** tem de vencer achase em primeira linha o interesse que certa classe de indivíduos de cada província tem de embarcar qualquer mudança que possa produzir diminuição no poder, consideração e vantagens que a atual administração dos Estados lhe procurou; é preciso temer ainda mais a perversa ambição de outra classe de gente, que só trata de medrar à custa das dificuldades da pátria, e cuja **elevação pessoal tem melhor fiador na divisão do império em confederações particulares do que na sua reunião debaixo de um só governo** (HAMILTON, 1979, p.87, grifos nossos).

Ao mesmo tempo em que vislumbra ambição e interesse por parte de determinados indivíduos, Hamilton (1979) reconhece a possibilidade de oposição à federação por pessoas de intenção pura e boa-fé, desse modo, o autor alerta aos seus concidadãos contra todas as tentativas de influírem nas suas decisões mediante argumentos que não busquem a verdade.

Um dos princípios basilares da federação foi à estruturação das regras de competência dos Estados e da União, de forma simplificada, a União trataria dos interesses gerais e os Estados de interesses regionais e locais, ou seja, os Estados iriam transferir parte do seu poder para o governo central, isso sem comprometer a autonomia dos Estados separadamente (LIMA, 2011).

Os críticos dos federalistas apontavam para os riscos à liberdade inerentes aos grandes Estados; Madison e Hamilton não se furtaram a discussão acerca da natureza humana, Hamilton (1993) abordou no artigo VI do *Federalista* as causas de hostilidade entre as nações, em que relembra que nunca se deve perder de vista o fato de os homens serem ambiciosos, medíocres e vingativos; e Madison, quando aduz no artigo LI, que “se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo para regular a marcha do governo”(MADISON, 1979, p.131).

Desse debate de Madison nasceu a reflexão da necessidade de separação de poderes como forma de controlar a ambição do poder supremo nas mãos de um único homem. E, posteriormente, do controle sobre o controle, em outras palavras, de instituições de controle, dentro do próprio Estado. Nesse sentido, as discussões se aproximaram das reflexões de Montesquieu, a necessidade de limitação do poder forçaria a colaboração de uma convivência civil respeitada os preceitos libertários.

As razões em que Montesquieu funda o seu princípio são uma nova prova do sentido que ele quer dar-lhe. “Quando na mesma pessoa”, diz ele “ou no mesmo corpo de magistratura o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não pode haver liberdade; porque pode temer-se que o mesmo monarca ou Senado faça leis tirânicas para tiranicamente executá-las” (MADISON, 1979, p.126).

Portanto, a defesa do princípio de *Separação de Poderes* pelos federalistas (Madison no capítulo XLVII) se concentrou na ideia de rebater a tendência da natureza humana de se corromper com a possibilidade de transformar o governo em uma tirania, para evitar isso, os poderes deveriam ser repartidos (Executivo, Legislativo, Judiciário) dotados de força para resistir às ameaças dos outros, dentro do limite constitucional, garantindo autonomia e controle.

O Poder Executivo por ser o mais fraco, deveria ser fortalecido com o veto absoluto, defender o país contra ataques estrangeiros, administrar as leis e proteger a propriedade e liberdade dos indivíduos. O principal poder nessa estrutura política republicana seria o Poder Legislativo, posto ser, o poder que se constitui na principal ameaça à liberdade, em razão da função de criação e alteração das leis, por isso, os federalistas pensaram num sistema bicameral, Câmara dos Representantes e Senado, no qual um poder deveria cuidar do outro e o Senado, mais conservador, deveria frear a impetuosidade da câmara dos representantes. E o que poderia frear o Legislativo? A

resposta defendida por Hamilton consistia no Poder Judiciário, através da Suprema Corte que teria a competência de magistrar sobre a constitucionalidade das leis, freando assim, o Poder Legislativo de atos que viessem a corromper a Constituição.

Outra questão importante para o debate dos federalistas e que foi defendido principalmente, por Madison no artigo X, foi à forma de governo representativa republicana, para compreender o seu argumento, primeiramente ele conceitua facções como sendo “Uma reunião de cidadãos, quer formem a maioria ou a minoria de um todo, uma vez que sejam unidos e dirigidos pelo impulso de uma paixão ou interesse contrário aos direitos dos outros cidadãos, ou ao interesse constante e geral da sociedade” (MADISON, 1979,p.95)

A questão a ser enfrentada tratava da discussão entre democracia nas sociedades antigas (de pequenas extensões territoriais) e a defesa de um governo democrático numa República representativa em grandes territórios. A maior ameaça a esses governos democráticos seriam a presença das facções que deveriam ser eliminadas. Todavia, Madison defendia que a sorte de governos populares não dependeria de eliminar as facções, antes de neutralizar os seus efeitos.

Para Madison (1979), as causas das facções encontravam-se na própria natureza humana, a diversidade de crenças, opiniões, distribuição desigual da propriedade, decorrem da liberdade que o homem tem de dispor dos seus direitos, dessa forma, as causas das facções não poderiam ser removidas, não restando outro remédio, a não ser corrigir lhes os efeitos.

A procura desse remédio, Madison, logo descartou as democracias puras, formadas por pequeno número de cidadãos, posto que, nesses casos, a maioria que governa traz consigo interesse e paixões comuns, sacrificando partidos mais fracos e a segurança pessoal do indivíduo.

A República, assim definida por Madison, seria um governo de representantes do povo, com um grande número de cidadãos fazendo a escolha num grande território (união das treze colônias), com uma maior variedade de partidos e interesses, com maior probabilidade, portanto, de se concentrarem em pessoas que possuíssem méritos e que pensassem no interesse geral. A República federativa, portanto, teria a mais feliz combinação de todos os governos - os interesses gerais confiados à legislatura nacional, os particulares e locais aos legisladores dos Estados.

A ideia aqui presente foi ressaltar os pontos principais do federalismo moderno que teve origem no exemplo prático dos Estados Unidos e se estendeu por vários países no mundo, incluindo o Brasil.

### *1.2.2 O PRINCÍPIO FEDERATIVO NO BRASIL*

O Brasil assumiu a forma federativa em 1889, com a proclamação da República, o que foi mantido nas Constituições posteriores até a atual de 1988, que no seu art. 1º proclama o Brasil como sendo uma República Federativa. A Federação consiste na *união* de coletividades regionais autônomas (Estados), o que no Brasil, após a Constituição de 1988, incluiu-se também, Municípios e Distrito Federal.

A questão da federação se confunde com a própria formação histórica do Estado Nacional, bem como as relações políticas e sociais dela decorrente, ainda que não se possam esboçar todos os aspectos históricos e políticos a respeito do tema, alguns elementos após o período da proclamação da República serão descritos para ressaltar a importância da federação no sistema político brasileiro.

Podemos aduzir que somente com a proclamação da República e a nova Constituição de 1891, que o federalismo passou a integrar efetivamente o cenário político nacional. Todavia, após a proclamação, como a representação popular ainda era muito restrita, as elites regionais, principalmente Minas Gerais e São Paulo, estabeleceram acordos informais para dividir o poder, no período que ficou conhecido como “política dos governadores” (COSTA, 2007). Nesse período (1891 a 1930) o governo federal não conseguiu desenvolver outros estados da federação, exatamente pela forte influência econômica dos mais fortes.

Essa autonomia exacerbada de alguns Estados, só encontraria obstáculo com o governo de Getúlio Vargas em 1937, que nomeou “interventores” no lugar de “governadores” e que centralizou a política nas mãos do Executivo Federal – um período em que o princípio federativo não existiu.

Depois disso, tivemos uma retomada do regime federativo, com a Constituição de 1946 e garantia de autonomia dos Estados, todavia, razões externas e internas (que serão explicadas posteriormente no período de transição para democracia) contribuíram para a tomada de poder pelos militares em 1964, que ao contrário do que ocorreu no Estado Novo, não nomearam interventores, os governadores passaram a ser eleitos indiretamente pelas assembleias estaduais, mantendo assim, pelo menos no papel o regime federativo.

Governadores, estes, que tiveram um papel importante no momento da redemocratização, com eleição direta para governo em 1982, puderam apoiar o movimento de “Diretas Já” (emenda constitucional que previa a eleição direta para Presidente da República), a aprovação do nome de Tancredo Neves para Presidente, e tiveram autonomia financeira com um maior repasse de recursos pela União.

Com relação ao fortalecimento das elites regionais e dos governos estaduais Fernando Abrucio aponta os seguintes argumentos:

A partir deste ângulo, pode se dizer que um dos elementos-chave **da transição foi à ascensão de elites políticas cujo poder estava calcado em bases estaduais e que a liderança deste processo coube, via de regra, aos governadores**. Eles tiveram um papel estratégico na queda do regime militar exatamente porque foram os principais responsáveis pelas mudanças na agenda da abertura e da transição (ABRUCIO e SAMUELS, 1997, p.141, grifos nossos).

No início da década de 80, portanto, estavam dadas as condições para a formação de um novo padrão de relações federativas, pois, dada a **fragilidade da União e a ascensão dos governadores, o resultado só poderia ser um federalismo no qual os estados teriam posição privilegiada**. A dinâmica eleitoral posterior, a lógica da política estadual e a vitória federativa dos estados na Constituinte acabam por consolidar este novo federalismo (ABRUCIO, 1994, p.171, grifos nossos).

Portanto, como ressaltado por Abrucio (1994), as condições no período de redemocratização eram favoráveis para um novo padrão de Federalismo (descentralizado) que beneficiaria os Estados na formação do novo arranjo institucional. Abranches (1988), também apontou que o novo arranjo da Constituição Federal de 1988, abordaria as relações entre o poder regional e o poder central no Brasil, através do presidencialismo de coalizão, mais precisamente nas coalizões que seriam estabelecidas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, não só pela força que têm os partidos políticos para formar alianças, mas, no poder regional.

Todavia, em trabalhos mais recentes como o de Arretche (2012) chega-se ao entendimento de que a Constituição de 1988 criou um arranjo federalista centralizado, em que a União mostra-se detentora de extensas prerrogativas legislativas, como editar medidas provisórias, definir a liberação de emendas constitucionais, definir o orçamento. (analisaremos essas prerrogativas do Poder Executivo nas próximas seções).

Desse modo, percebemos que nossa história foi marcada por grandes períodos de centralização e descentralização da União, tanto na repartição de competência, como na competição entre os Estados.

Na Constituição de 1988 o federalismo brasileiro foi considerado cláusula pétrea (imutável), que teve como modelo formal a atribuição de competências *comuns* a todos os entes federativos, sobre determinados temas, para fins de sua execução material, propondo uma cooperação entre os entes federativos tendo em vista o equilíbrio e desenvolvimento no âmbito nacional (TAVARES, 2013).

Por último, é importante destacar que durante a República, junto com o federalismo; sempre esteve, ou em quase sua totalidade de tempo; o sistema de governo Presidencialista. Neste sentido, a próxima seção dedica-se à análise dos sistemas de governo, com o objetivo de compreender as características mais importantes do Presidencialismo e do Parlamentarismo.

### 1.3 SISTEMA DE GOVERNO: PRESIDENCIALISMO OU PARLAMENTARISMO?

Após o estudo do federalismo, a base para as discussões do arranjo institucional político após a Constituição Federal de 1988 se concentra na questão do sistema de governo. Precisamente nas diferenças do sistema de governo – parlamentarista e presidencialista, a partir de questionamentos surgidos na literatura após o processo de redemocratização na década de 80.

O objetivo aqui é compreender a relação do Poder Executivo nos sistemas presidencialismo e parlamentarismo, juntamente com suas diferenças para que mais tarde consigamos delinear as características institucionais do presidencialismo de coalizão.

Presidencialismo e Parlamentarismo são considerados sistema de governo que consagra ou não a divisão clássica de poderes. De forma geral, podemos dizer que no presidencialismo temos *separação de poderes*, enquanto, no parlamentarismo *colaboração de poderes* (FERREIRA FILHO, 2009). O sistema de governo parlamentarista e presidencialista compreende uma série de variações, sistemas híbridos, vamos tentar nos deter, principalmente, nas características de suas formas puras – o parlamentarismo da Inglaterra e presidencialismo dos Estados Unidos.

Primeiramente, analisaremos o argumento de Juan Linz (1985), no ensaio *Democracy: presidential or parliamentary. Does it make a difference?* A escolha da obra reside no fato de que a mesma serviu como um marco (clássico) entre os estudiosos do regime e sistema político. A questão colocada por Linz é saber se existe uma configuração de sistema de governo que traz uma maior estabilidade democrática, esse debate ganhou

uma maior visibilidade a partir do processo de democratização que ocorreu em alguns países, principalmente na América Latina da década de 80, quando autores americanos (brasilianistas) e brasileiros, que serão citados ao longo do texto, passaram a estudar com maior profundidade o tema.

Para começar, Linz (1985) faz a distinção dos sistemas de governo utilizando os tipos ideais, mesmo considerando, que na realidade eles estão longe de serem puros. No parlamentarismo a legitimidade democrática encontra-se no parlamento com representantes eleitos pelo povo, existe o Primeiro Ministro ou Chanceler, mas com poderes limitados e que para permanecer no governo depende do voto de confiança do parlamento, já os sistemas presidencialistas são baseados em princípios opostos, um Poder Executivo com poderes de criar seu gabinete, definido na Constituição, eleitos por tempo limitado e pelo voto direto da população da qual retira a sua legitimidade, nesse sentido, Linz (1985) aponta para um problema do presidencialismo, que seria a dupla legitimidade dos Poderes (Executivo e Legislativo) que conduziria a um impasse ou paralisia decisória, como por exemplo, situações em que o Congresso legislaria acerca de uma política pública contrária ao Presidente - Quem teria legitimidade para falar em nome dos eleitores, já que os dois poderes foram escolhidos pelo voto popular? Para Linz (1985) é justamente esse tipo de questão que abre espaço para o conflito, que pode romper com o ciclo democrático, o que não ocorre no parlamentarismo, visto que, se a assembleia discorda do Primeiro Ministro, ela pode substituir o governo com o seu voto de desconfiança. Outra questão é a rigidez do mandato do presidente e a dificuldade dele ser retirado do cargo mesmo quando não possui mais apoio parlamentar ou se revela inepto, assim como a lógica do “vencedor leva tudo” ou “jogo de soma zero”<sup>3</sup>, que também traria conflito, já que os perdedores teriam que se conformar durante um período de quatro ou cinco anos com o resultado, no parlamentarismo tem um compartilhamento de poder e uma tendência à formação de coalizão que afastaria essa hipótese e por último o estilo centralista no presidencialismo do Poder Executivo ao acumular as funções de chefe do governo e chefe de estado.

Diante dessas colocações, Linz (1985) defende o seu argumento principal que consiste em afirmar que a maioria das democracias estáveis<sup>4</sup> na Europa é parlamentarista

---

<sup>3</sup> Jogo de soma zero é entendido como a expressão máxima do conflito. Uma situação na qual a vitória de jogador só ocorre mediante a total derrota do seu oponente. (RUA & BERNADES, 1998).

<sup>4</sup> A democracia estável definida com base na longevidade – pelo menos 25 anos de democracia ininterrupta. (ABRANCHES, 1988).

ou semiparlamentarista e com exceção dos Estados Unidos, os países presidencialistas tem produzidos democracias instáveis ou autoritárias.

Essa discussão de Linz (1985) vai repercutir na Ciência Política e outros autores vão defender seu argumento ou criticá-lo. Mainwaring e Shugart (1993) concordam com o pensamento central de Linz (1985), mas, defendem algumas posições contrárias, como a questão do jogo de soma zero, aduzindo numa análise mais detalhada, que as democracias parlamentaristas, em particular, aquelas com sistemas eleitorais distritais de um só membro, estão mais aptas a esse jogo que o presidencialismo, quer dizer, o que se leva em consideração na política do tipo “o vencedor leva tudo” depende muito mais do sistema eleitoral e partidário, no caso da Grã-Bretanha, por exemplo, Mainwaring (2001) cita que nas últimas décadas um partido frequentemente tem conquistado mais de 50% das cadeiras do parlamento, dessa forma, o partido pode controlar o executivo e parlamento por muito tempo.

Mainwaring (2001) concorda que o risco da instabilidade política na América Latina, não consiste somente na adoção do presidencialismo, mas na combinação entre o mesmo, multipartidarismo e representação proporcional, que é o cenário que temos no Brasil.

Podemos verificar até o momento, que as características diferenciadoras principais entre os sistemas de governo, são baseadas prioritariamente nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Na discussão do federalismo americano, realizada anteriormente, nós compreendemos a importância da separação ou divisão dos poderes como um dos princípios que se incorporaram no sistema presidencialista – cujos eleitores escolhem independentemente o Presidente por um lado e os deputados e senadores, por outro, para desempenharem suas funções com relativa autonomia recíproca. O Poder Legislativo vota as leis, sem implementá-las e o Poder Executivo implementa as políticas públicas (CINTRA, 2013), relativa autonomia, porque o sistema de separação de poderes não é estanque e comporta os mecanismos de *check in balances* para equilibrar o sistema, mas também, não é como no parlamentarismo em que existe uma integração dos poderes Executivo e Legislativo que surgem de uma mesma base, que sustenta ou desfaz o governo, o *Parlamento*. O Poder Legislativo retira sua legitimidade da votação popular e constitui uma assembleia que escolhe o chefe de governo - Primeiro Ministro – normalmente o líder do partido da maioria, por exemplo, no sistema parlamentarista britânico, que é bipartidário, o eleitor sabe quem vai ser o primeiro ministro, posto que, o

partido vencedor vai ter maioria absoluta das cadeiras e vai formar seu gabinete e escolher o chefe do governo (CINTRA, 2013).

No presidencialismo, ainda existe a possibilidade de criação formal de decretos com força de lei, instrumento polêmico, visto como um poder negativo por Mainwaring e Shugart (1993), em razão, da mudança de *status quo* provocado pelo chefe do Executivo, todavia, Figueiredo e Limongi<sup>5</sup> (2001) discordam desse argumento.

De acordo com as discussões, podemos então, apresentar algumas considerações acerca dos sistemas de governo: No Presidencialismo, o Executivo é chefe de Estado e governo, eleito para um mandato fixo, com baixa coesão partidária, o poder de agenda pertence ao parlamento, existe a separação dos poderes, o que dificulta a cooperação com o Poder Legislativo, o que gera um maior risco de conflito e conseqüentemente a instabilidade democrática; enquanto no Parlamentarismo, o Poder Executivo é escolhido por assembleia legislativa e depende da confiança e cooperação entre os Poderes, só o Poder Legislativo tem legitimidade baseado no voto popular.

Após as características principais dos governos tradicionais – Presidencialismo e Parlamentarismo – discutidos nesta seção, podemos partir para a análise do Presidencialismo de Coalizão, tema a ser desenvolvido baseado na literatura de Abranches (1988).

#### 1.4 A FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Antes de iniciarmos a discussão de *presidencialismo de coalizão*, faremos uma breve abordagem do significado de coalizão.

Em se tratando do processo de formação de coalizão, a Ciência Política tem como referência Willian Ricker, autor da obra, *The Theory of Political Coalitions*, escrita em 1962. A formação de coalizão reside no princípio da busca da vitória, Ricker (1962) vai utilizar a teoria da escolha racional para compreender como ocorre esse processo até a vitória.

Dessa forma, utilizando para sua análise da teoria dos jogos e da matemática, Ricker afirma que:

[...] “em grupos formados por mais de duas pessoas, quando considerado o processo de tomada de decisões, o que se observa é uma tendência constante a

---

<sup>5</sup> Esse argumento será revisitado no decorrer do texto.

formar coalizões. Desse modo, **uma coalizão pode ser entendida por um subgrupos de indivíduos que se forma no interior de um grupo maior de pessoas e que pode ter suas dimensões variando do número de pessoas que compõe esse mesmo grupo.** Nesse sentido, o número de indivíduos que tendem a compor uma dada coalizão, caracteriza-se pelo número de pessoas necessárias a garantia da vitória na decisão tomada (RICKER apud SILVA, 2009, p.59 e 60, grifos nossos).

Portanto, na formação de um grupo de *n-pessoas* existe uma tendência que coalizões sejam formadas de modo que sua extensão seja capaz de garantir a vitória frente a outras coalizões que tendem a se formar. Essa vitória só vai acontecer se as escolhas, estratégias e decisões forem otimizadas pelo grupo, e na capacidade do grupo de atrair sócios. No sistema político a estratégia utilizada será a mesma.

Retomando alguns pontos já discutidos em tópicos anteriores, verificamos que após a Constituição de 1988, os receios de ingovernabilidade em razão dos arranjos institucionais traçados pela literatura de Linz (1985), Mainwaring e Shugart (1993), não se concretizaram, mas influenciaram vários autores brasileiros a pensar a respeito do novo arranjo institucional no Brasil após o período autoritário de (1964 a 1985), nessa linha, nós tivemos os estudos empíricos de Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (1999, 2001, 2004, 2006) e outros, que se concentraram nas relações entre o Poder Executivo e Legislativo. O argumento de Figueiredo e Limongi (2001), trabalharemos na seção posterior, vamos nos concentrar agora nos trabalhos de Abranches (1988) para compreendermos os elementos caracterizadores do presidencialismo de coalizão.

O artigo de Sérgio Abranches (1988), *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional do Brasil* contribuiu para Ciência Política com a denominação de um Presidencialismo *sui generis*, o qual recebeu o nome de “presidencialismo de coalizão”, termo da maior importância e que se tornou referência na literatura especializada, geral e até no senso comum, jornais e televisão, que utilizam o termo para classificar o presidencialismo atual.

Abranches (1988) destaca inicialmente na discussão do novo arranjo institucional brasileiro, uma característica marcante que faz parte do processo de desenvolvimento histórico no Brasil, trata-se da heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira, quer dizer, o contexto social, político, econômico e cultural do país, que para o autor, possuem natureza distinta de outras democracias industrializadas. Heterogeneidade que se fundamentou num processo de industrialização retardatário que ocorreu no Brasil e que implicou nos níveis de produtividade econômica, distribuição de renda, organização de

classes, que reproduziram as desigualdades na sociedade e sobre a qual o Estado não foi capaz de se adequar institucionalmente e processar esses conflitos de forma legítima.

O dilema institucional para Abranches (1988) reside em encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para processar as pressões desse quadro heterogêneo e que possa resolver os conflitos oriundos da base social. A sua análise vai ser marcada por uma originalidade que envolve trabalhar com as variáveis - sistema de governo, sistema partidário e sistema eleitoral - não de forma isolada, mas a relação delas com a estabilidade democrática.

Exatamente por combinar as características do sistema de governo, multipartidarismo e proporcionalidade, com um presidencialismo que se forma a partir de amplas coalizões que Abranches vai nomear o presidencialismo brasileiro de *presidencialismo de coalizão*.

[..] o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “**presidencialismo de coalizão**” [..]. (ABRANCHES, 1998, p. 21 e 22, grifos nosso).

Para entendermos melhor o processo de análise utilizado por Abranches (1988) para determinar o dilema do arranjo institucional brasileiro, devemos voltar um pouco no tempo, no período anterior a Constituição de 1988, o período de transição<sup>6</sup> com o regime democrático.

No período de transição pré-constituição de 1988 existia uma grande expectativa da população em torno da mudança institucional, devido principalmente às lesões de direito sofridas no período da ditadura. Abranches (1988) aduz que foi um período de desajuste entre a política velha e o novo sistema que estava se formando, e que a reconstrução institucional sofreu com a pressão da sociedade e com os resíduos do antigo regime, foi dessa maneira, que a assembleia constituinte exacerbada com os problemas desse período elaborou o novo arranjo institucional da Constituição de 1988.

E foi desse processo, cheio de contradições de natureza social, político, econômico e cultural que nosso arranjo político institucional se formou - federalismo, bicameralismo, presidencialismo, multipartidarismo, voto proporcional. Para Abranches (1988, p.10) tais

---

<sup>6</sup>Abordaremos em seção própria a questão da *transição por transação* que ocorreu no processo de redemocratização.

características possuem uma singularidade importante no que diz respeito a estabilidade institucional de longo prazo.

Para comprovar a singularidade brasileira, o autor utiliza um processo de comparação do nosso modelo com democracias ocidentais, em que ele analisa os seguintes aspectos: presidencialismo x parlamentarismo/ sistema bipartidário x sistemas multipartidário/voto proporcional x voto majoritário. O resultado que ele encontra não é muito diferente daqueles apresentados por outras democracias<sup>7</sup> europeias, com relação às características institucionais da representação política e partidária brasileira. Já com relação às coligações e alianças partidárias, o Brasil apresenta um desvio com relação às democracias analisadas, das 17 democracias estudadas, somente três apresentaram alguma tendência de coligação, mesmo assim em menor proporção do que no Brasil, que a partir de 1950 passou a utilizar as alianças e coligações como regra no processo eleitoral. Agora, apesar desse desvio, comparado com outras democracias, o índice de fracionamento<sup>8</sup> (*FP*) no Brasil permanece entre 0,7 e 0,8, o que significa um sistema multipartidário com fracionamento mediano, em média cinco partidos com representação no Congresso.

Na análise do multipartidarismo, Abranches considera exagerada a preocupação da literatura com a proliferação excessiva dos partidos, ele encontrou nos seus estudos comparativos que o Brasil tem um multipartidarismo médio, *FP* de 0,7 (análise no período da República de 46 a 64), que o próprio sistema eleitoral se torna regulador desse processo e que seria mais prejudicial uma tentativa de reduzir artificialmente o número de partidos, que aumentaria as distorções distributivas voto/cadeira provocando uma instabilidade (ABRANCHES, 1988).

Em resumo podemos aduzir que o *multipartidarismo* representa o pluralismo existente na sociedade brasileira e a *representação proporcional* seria a efetividade dessa representação.

Todavia, a ampliação de coligações eleitorais no Brasil a partir da década de 50 subverte o quadro partidário. Nesse sentido, o autor aponta um desvio do Brasil com relação às democracias mais maduras analisadas, posto que, ocorreria o aumento da fragmentação partidária decorrente da ampliação das escolhas eleitorais, e diferente na

---

<sup>7</sup> Abranches (1998) utiliza a tabela 1 na pag. 11 com o quadro das principais democracias ocidentais.

<sup>8</sup> Índice de fracionamento (*FP*) – varia de 0 a 1 com base no índice de concentração ou dispersão de cadeiras – no sistema bipartidário perfeito o *FP* = 0,5. Para maiores esclarecimento recomenda-se leitura Abranches, 1988, p.15.

análise anterior em que o próprio sistema eleitoral seria regulador dos partidos pequenos, nesse cenário os partidos ganhariam um estímulo para sobreviverem.

Outra questão relevante para a discussão é a relação entre o Executivo e Legislativo, o qual Abranches aponta os efeitos da fragmentação na composição das forças políticas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas do Executivo, como fatores para a instabilidade brasileira no presidencialismo de coalizão.

No presidencialismo de coalizão, o presidente forma seu governo distribuindo pastas (ministérios) como o Primeiro Ministro no parlamentarismo, para partidos dispostos a apoiá-lo, formando assim, uma maioria no parlamento, isto porque, o Executivo possui recursos que os parlamentares desejam obter para garantir a reeleição e o Legislativo tem o poder de garantir que a agenda do governo seja cumprida. Logo, o que se constata, é que justamente nas sociedades mais heterogêneas, como no Brasil, a governabilidade requer maiores alianças e maior capacidade de negociação (coalizão). Quer dizer que o cerne da questão não consiste no sistema de representação, como trata parte da literatura, mas, no entendimento pelas elites que comandam o país, do nosso perfil heterogêneo, plural e desigual.

Abranches (1988) demonstra que as coalizões são necessárias e realizadas tanto em razão dos partidos, como dos governos regionais – quer dizer alguns ministérios são distribuídos em razão dos grandes partidos com maioria, mas também, em razão das demandas regionais, por isso, que muitas vezes a coalizão se forma além do mínimo necessário para conseguir a maioria no congresso. Nesse ponto Abranches (1988) utiliza o índice de fracionamento governamental, em que o valor de zero indicaria que só um partido controla todo ministério e a unidade corresponderia um governo em cada ministério representaria um partido diferente. O período brasileiro em que esse índice foi maior correspondeu a 0,81 e o menor 0,44, o que demonstra que nossa média é 0,6, maior que o mínimo necessário para adquirir maioria no congresso (ABRANCHES, 1988, p.26). O problema é que esse tipo de coalizão se caracteriza pela instabilidade e alto risco, mas, por outro lado, pode ser sustentada a estabilidade, pelo desempenho corrente do governo na disposição de respeitar os pontos ideológicos e programáticos inegociáveis, o que nem sempre fica claro no momento da coalizão.

Então, na formação das coalizões, devem ser obedecidos os seguintes requisitos: no primeiro momento, a constituição das alianças que exigem certo grau de negociação, respeitados as diretivas programáticas mínimas de grande amplitude, depois a formação do governo com a elaboração do seu programa de ação e do calendário de eventos e por

último a transformação dessa aliança em coalizão efetiva com implementação da agenda de governo; a observância destes requisitos é que vai dar legitimidade às coalizões e trazer estabilidade ao governo.

Portanto, o maior risco ao desempenho da coalizão consiste no quadro institucional do Estado, na capacidade do governo de compatibilizar princípios, contornar questões divergentes, sem abrir mão dos pontos programáticos inegociáveis e no que diz respeito às lideranças, o de negociar a inclusão de políticas contrárias aos princípios dos partidos no interesse de sua base eleitoral, sem se afastar demais do programa partidário.

Uma solução dada pelo autor para diminuir os riscos da instabilidade governamental, seria minimizar o número de parceiros na coalizão e maximizar as proximidades ideológicas, todavia, num sistema heterogêneo como o Brasil, a solução é diversa e tem apontado para um sistema de grandes coalizões, portanto, quanto maior a coalizão, maiores os riscos que o nosso Presidencialismo terá que enfrentar.

É claro que esse arranjo pode ser descumprido de acordo com as questões políticas que forem surgindo – se tivermos uma crise, o contexto pode mudar e o Presidente perder o apoio do parlamento, nesse caso, não existem mecanismos legais da perda de poder do Presidente, como no parlamentarismo em que o gabinete é desfeito, já que a responsabilidade do Presidente no presidencialismo não é política e a única forma do Presidente sair antes do mandato terminar seria por irresponsabilidade criminal (impeachment), além de morte natural.

Considerando todas essas questões expostas, podemos afirmar que as principais características encontradas por Abranches no *presidencialismo de coalizão* são:

- a. Multipartidarismo;
- b. Voto proporcional;
- c. Heterogeneidade social, econômica, política;
- d. Negociação de alianças partidárias;
- e. Formação de coalizões;
- f. Alta possibilidade de conflitos;
- g. Instabilidade democrática. ERRATA instabilidade do sistema presidencialista.

Dessa forma, verificando os argumentos apresentados anteriormente, chegamos ao entendimento que a primeira especificidade do modelo brasileiro com relação às

democracias estáveis estudadas por Abranches (1988) é o sistema presidencialista juntamente com a combinação de características institucionais, que por si só não traria instabilidade, mas que em conjunto representam a singularidade do sistema, que reproduzem o conjunto pela qual a sociedade brasileira foi construída - a heterogeneidade.

Fica claro, portanto, que a heterogeneidade econômica, social e cultural sustenta a tradição política institucional brasileira, e, diferente da literatura de Linz (1988), em que as características do presidencialismo brasileiro seriam responsável por uma provável ruptura com o regime democrático, Abranches (1988), argumenta que não é a singularidade do sistema presidencialista que causa instabilidade, mas a incapacidade das elites de absorver a heterogeneidade da sociedade brasileira, principalmente na formação de grandes coalizões governamentais.

No presidencialismo brasileiro, a instabilidade da coalizão pode atingir diretamente o Presidente, diferente, por exemplo, do parlamentarismo. Nesse sentido, o autor aponta, também, para o problema da falta de instrumentos na Constituição que permitam regular os conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo a partir das coalizões que possam levar a ruptura do regime.

A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, na nova Constituição Federal de 1988, foi trabalhada empiricamente por Figueiredo e Limongi (2001), de forma que analisaremos na próxima seção os seus argumentos.

## 1.5 RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Como vimos anteriormente, Linz (1985) trouxe a discussão dos sistemas de governo, pautado numa relação de dependência ou independência entre os Poderes Executivo e Legislativo para explicar qual o melhor sistema se adequa aos novos regimes democráticos. A partir desse argumento vários autores brasileiros tentaram explicar o arranjo institucional do presidencialismo no Brasil após a Constituição Federal de 1988, quando Abranches trouxe para a literatura da Ciência Política o termo *presidencialismo de coalizão*.

Nessa seção vamos analisar principalmente os argumentos de Figueiredo e Limongi, primeiramente pela grande quantidade de artigos publicados a respeito do tema, num período de 1999 a 2006, depois pela relevância dos autores para ciência política contemporânea. Os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999, 2001, 2004, 2006) apontam

para uma discussão, em que os argumentos e números destoam da literatura clássica de Linz acerca do presidencialismo.

Para Figueiredo e Limongi (2001), dentro de um contexto endógeno existe uma **interdependência dos poderes com a preponderância legislativa do Executivo e com um padrão centralizado de trabalhos legislativos demonstrando uma disciplina partidária, o que contrária os argumentos cuja separação dos poderes provocaria vários pontos de tensão e conflitos;** que governos multipartidários não poderiam contar com o apoio do congresso; que os parlamentares possuem interesses regionais, enquanto o governo interesse geral; e que uso de medidas provisórias significaria um presidente fraco. Cada um desses argumentos vai ser analisado e rebatido na sua obra principal que contém um apanhado de artigos publicados em diversas revistas acadêmicas no período de 1995 a 1998 – *Executivo e Legislativo na nova ordem Constitucional*.

Limongi (2006) aduz que para avaliar a estrutura e funcionamento dos governos contemporâneos parlamentares são utilizados dois indicadores bastante simples: a Taxa de sucesso da iniciativa do executivo – que é a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por esse poder e a Taxa de dominância sobre a produção total – que é a simples divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período. Fazendo um trabalho comparativo Limongi demonstra que países como Inglaterra e Dinamarca têm índices em torno de 80% a 90% das taxas de sucesso e dominância. Seria de supor então, que no Brasil esses índices seriam completamente diferentes, em razão do nosso sistema presidencialista e dos conflitos apontados por Linz.

Todavia, essas análises literárias negligenciaram o fato, por exemplo, de 89,4 % em média, do plenário, votar de acordo com a orientação do seu líder (nas votações nominais 93,7%), das altas taxas de aprovação de matérias iniciadas pelo Poder Executivo (em média 85,2%) isto porque, no interior deste quadro institucional, o Presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Dessa forma, verifica-se que a nossa taxa de sucesso e dominância não é diferente das apresentadas nos regimes parlamentares (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Na Constituição de 1988, a prerrogativa do chefe do Executivo de iniciar o processo legislativo em alguns casos, como no orçamento anual, como também forçar o congresso nacional a votar determinadas matérias com urgência e o de editar medidas provisórias com força de lei, fez com que o poder de agenda do Executivo aumentasse e que sua dependência do Legislativo diminuísse. Dessa forma, fica bem claro que a

Constituição de 1988 estabeleceu um novo arranjo institucional nas relações executivo-legislativo.

Nesse novo arranjo, Limongi (2006), investiga o comportamento da maioria - como o Executivo obtém apoio para suas propostas? A sua hipótese consiste no argumento que o governo é bem sucedido na arena legislativa porque conta com apoio sólido de uma coalizão partidária. Deputados filiados ao partido que fazem parte da coalizão de apoio ao presidente seguem o voto do líder de governo e raramente ocorre de um partido da base não seguir a liderança, com isso, as votações tornam-se previsíveis e o governo sai vitorioso na maioria das vezes.

Além disso, o poder de editar medidas provisórias foi a maior inovação da Constituição de 1988, com relação aos poderes do Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Nas constituições anteriores existia o instrumento autoritário dos decretos-leis que geravam efeito imediato dos quais não poderiam ser suspensos, enquanto, nas medidas provisórias, a previsão seria nos casos de urgência e relevância, devendo submetê-las de imediato para votação no Congresso, que não votando dentro do prazo, perderiam a eficácia, desse modo, o Legislativo teria um maior controle da emissão de medidas provisórias pelo Executivo.

Na verdade, o que ocorreu pós-constituição, foi à utilização de medidas provisórias pelo Governo, na sua maioria, planos de estabilização econômica, em que o poder Legislativo não foi empecilho, ou porque a medida beneficiaria a todos, ou porque, depois que Executivo alterou unilateralmente o *status quo*, pondo os parlamentares diante de um fato consumado – os parlamentares entenderam em muitos casos que a rejeição da medida provisória seria o mesmo que mergulhar o país numa crise (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Figueiredo e Limongi (2001) concluem que embora vinculados a planos econômicos, as MPs ampliaram enormemente o âmbito de atuação unilateral do Poder Executivo e quanto ao Poder Legislativo, pode-se aduzir que os parlamentares tiveram o interesse em delegar a função legislativa ao Executivo na área de política pública e econômica, uma vez que não apareceriam como responsáveis diretos por medidas impopulares. Vale a pena reforçar que na discussão das medidas provisórias, Figueiredo e Limongi (2001) justificam que não é que o Poder Legislativo tenha abdicado do seu poder de legislar, na verdade ele defende que existe um ganho institucional para os dois poderes na delegação, que é uma forma utilizada pelo Poder Legislativo para garantir uma

maior estabilidade e eficiência às políticas públicas. Do ponto de vista institucional o Legislativo não seria empecilho para tomada decisões do Executivo que viesse a beneficiar a todos.

É obvio que existem possibilidades de conflitos entre o Executivo e Legislativo, mas, quando o Presidente que comanda o Poder Executivo vem de um partido disciplinado, com a maioria das cadeiras no parlamento mais fácil é a governabilidade, quando, ele não tem essa maioria, a coalizão com os outros partidos é que vai definir esta relação.

Entendemos que o argumento de paralisia decisória defendida por Linz (1985) nos sistemas presidencialistas não previa os avanços institucionais que seriam introduzidos e aperfeiçoados pela Constituição Federal de 1988, o papel de destaque do Presidente valoriza a governabilidade e não significa que esteja em conflito com o Legislativo.

Em resumo poderíamos dizer, que “as dificuldades de compreender o presidencialismo contemporâneo decorrem da tendência de equiparar separação a conflito entre poderes” (LIMONGI, 2006, p.15).

Voltaremos a essa questão quando analisaremos com maior profundidade se existem outros sistemas de governo com o nosso arranjo institucional na América Latina e se esse arranjo pode contribuir ou não para maturidade da democracia brasileira.

## 1.6 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

Esse capítulo inicialmente se preocupou em demonstrar os métodos de análise da teoria neoinstitucionalista, como forma de compreensão da literatura americana e brasileira que foi utilizada na pesquisa, para trazer os elementos de discussão do problema proposto nesse trabalho.

Cada seção foi discutida de forma a revelar os conceitos, princípios, argumentos teóricos, argumentos empíricos, que se ligam sistematicamente ao tema, portanto, para uma melhor compreensão desse capítulo resumiremos os argumentos principais dos autores num quadro sintético.

### **QUADRO 1- RESUMO ANALÍTICO DAS CARACTERÍSTICAS DO PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO**

Argumento	Parlamentarismo	Presidencialismo
-----------	-----------------	------------------

Linz (1985)	<p>Maior disciplina partidária.</p> <p>Poder legislativo – legitimidade através do voto popular.</p> <p>Cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo.</p> <p>Maior Estabilidade democrática.</p>	<p>Menor disciplina partidária.</p> <p>Dupla legitimidade.</p> <p>Conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo.</p> <p>Instabilidade democrática.</p>
Mainwaring e Shugart (1993)	<p>Possibilidade de legitimidade dual quando a câmara alta e baixa do parlamento fica dividida por partidos contrários.</p> <p>Flexibilidade do mandato.</p>	<p>Legitimidade democrática dual – presidente e congresso.</p> <p>Rigidez do mandato. (possibilidade de reeleição).</p>

Fonte: próprio autor

**QUADRO 2- RESUMO ANALÍTICO DAS CARACTERÍSTICAS DO PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO**

Argumento	Poder Legislativo	Poder Executivo
Abranches (1988)	<p>Voto proporcional.</p> <p>Aumento progressivo dos partidos.</p> <p>Heterogeneidade.</p>	<p>Aumento das alianças e coalizões.</p> <p>Conflito.</p> <p>Instabilidade.</p>
Figueiredo e Limongi (2001, 2002)	<p>Delegação das Medidas Provisórias.</p> <p>Multipartidarismo.</p> <p>Voto proporcional.</p> <p>Alta disciplina partidária.</p> <p>Cooperação com o Poder Executivo.</p>	<p>Poder de agenda alto – Medidas provisórias e pedido de urgência para iniciativa das leis.</p> <p>Formação de coalizões.</p> <p>Cooperação com o Poder Legislativo.</p>

Fonte: próprio autor

Com essa discussão já podemos delinear algumas das variáveis que utilizaremos nos capítulos posteriores que trata da formação do novo constitucionalismo na América Latina e da instabilidade democrática causada pelas crises políticas no presidencialismo de coalizão.

## **CAPÍTULO 2 - DEMOCRACIA E O NOVO CONSTITUCIONALISMO DA AMÉRICA LATINA**

Esse segundo capítulo tem por objetivo contextualizar o tema da democracia contemporânea enquanto regime presente no novo arranjo institucional após a Constituição de 1988 e, posteriormente, verificar sua relação com as crises políticas do Presidencialismo de coalização, além de tomarmos o modelo de Poliarquia, de Robert Dall (1977), como referência para o modelo de democracia contemporânea.

Pela complexidade do estudo a respeito da democracia, construiremos uma breve análise dos conceitos clássicos da democracia representativa e participativa da época contemporânea, termo que é discutido em razão das diversas acepções e usos da palavra no contexto mundial, mas, principalmente, na compreensão dos acontecimentos e mudanças políticas realizadas a partir do século XX, com as novas ondas de democratização em países que anteriormente foram marcados por uma sequência histórica de pouca liberalização e quase nenhuma participação<sup>9</sup>, como os países da América Latina.

No segundo momento, iremos abordar as características comuns históricas e políticas do novo processo de constitucionalização nos países da América Latina após o período de redemocratização na década de 80, com a finalidade de verificar qual a relação entre o novo constitucionalismo e a instabilidade política da região.

Não se trata de um estudo caso a caso e, sim, da compreensão das características das novas Constituições reformadas ou elaboradas pelo Poder Legislativo após o processo de redemocratização. Um exemplo de Constituição reformada é a chilena de 1980, que foi promulgada no governo de Pinochet e seguiu sendo reformada paulatinamente, conforme a democratização do país. Já como exemplo de Constituição elaborada, podemos citar a brasileira de 1988, com convocação de uma Assembleia Constituinte para romper com o velho constitucionalismo militar, e que foi promulgada em 05 de outubro de 1988 (GARGARELLA, 2017).

Esse processo de constitucionalização foi denominado de novo constitucionalismo dos países da América Latina. Avritzer (2017) afirma que o novo constitucionalismo latino-americano realinhou a tradição entre soberania e

---

<sup>9</sup> Teoria dahlsiana para explicação dos regimes democráticos.

constitucionalismo, na medida em que a soberania alcançou os espaços de representação antes excluídos das populações tradicionais (indígena, afrodescendente, quilombola etc.). Avritzer (2017) aduz, ainda, que o novo constitucionalismo latino-americano se dissociou do constitucionalismo hegemônico dos Estados Unidos em razão das seguintes características: a. *impermeabilidade a mudanças* (a Constituição Americana de 1787 sofreu ao todo 26 emendas desde sua elaboração) e; b. *redução da soberania popular* (o processo de representação política funciona não necessitando de uma maior participação popular no âmbito da constituição).

Dessa forma, no processo de constitucionalização da América Latina, as Constituições permaneceram inalteráveis formalmente, ou seja, um documento escrito, rígido, com a preservação da separação dos Poderes, tal como no modelo inicial do constitucionalismo clássico<sup>10</sup> que serviu de parâmetro para todos os países latino-americanos. No entanto, materialmente elas se adequaram ao status social e cultural das mudanças provocadas após o período de ditadura que foi comum na América Latina no século passado.

A formação desse novo constitucionalismo criou um atual desenho institucional nos países da América Latina com uma série de características comuns. Para entendermos essa situação, utilizaremos como referência a literatura de Avritzer et al. (2017) e Gargarella (2017).

## 2.1 ASPECTOS GERAIS DA DEMOCRACIA MODERNA E CONTEMPORÂNEA

Nessa seção, faremos uma breve aceção do conceito e tipos de democracia, como forma de situar o tema do trabalho dentro desse universo complexo e intrínseco que é a Democracia contemporânea enquanto teoria política. Para isso, utilizaremos a discussão liberal do modelo de democracia de Robert Dahl (1977).

Apesar de consensual, o conceito de democracia enquanto “governo do povo e para o povo” traz uma enorme controvérsia nas definições de “governo” e “povo” ao longo dos séculos. Sem pormenorizar as questões de definições, utilizaremos como parâmetro a definição dada por Schumpeter (1961) para distinguir um regime

---

<sup>10</sup> Constitucionalismo clássico é formado pelas teorias hegemônicas, fruto da experiência de liberalização dos Estados Unidos da América e de alguns países europeus, como Alemanha e França (AVRITZER, 2017).

democrático de um não democrático, que se encaixa perfeitamente nas duas dimensões (competição e participação) trabalhadas em poliarquia de Dahl (1977). Schumpeter (1961, p.300) “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”.

Dessa forma, passaremos a descrever e analisar os principais modelos da democracia contemporânea, sem adentrar na literatura detalhista dos tipos e modelos de democracia existentes. Partiremos do conceito clássico de democracia indireta (representativa e participativa) e do modelo concreto de Robert Dahl em poliarquia, para utilizarmos como referência nas considerações do trabalho.

### 2.1.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A concepção de “democracia” está dividida de um lado na ideia de “governo do povo”, numa clara referência aos gregos e à democracia direta, ou seja, aquela na qual decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembleia; e de outro lado, a democracia indireta, aquela onde o povo se governa por meio de um representante ou de representantes, que, escolhidos por ele, tomam o seu nome e, presumidamente no seu interesse, as decisões do governo (FERREIRA FILHO, 2009).

O modelo de democracia indireta é o que se firmou após a experiência de dois séculos de democracia direta vivenciadas pelo governo de Atenas, na Grécia, de 509 a 322 a.C. Após esse período, restou por muito tempo a idealização desse tipo de democracia na mente dos pensadores políticos, como em Rousseau (2007), *Do Contrato Social*, onde o governo só é legítimo se proveniente da “vontade geral” resultante dos votos de todos os cidadãos e, mais recentemente, na discussão da democracia deliberativa de John Rawls (2007) e Habermas (1995). Já o modelo de democracia indireta foi idealizado no século XVIII a partir dos escritos de Montesquieu (2005) em *O espírito das leis*, com as revoluções liberais e a ideia de um governo representativo que visava o efetivo exercício do poder da minoria dos mais capazes, eleitos pelo povo em geral.

Aqui se deve chamar a atenção para uma discussão da literatura<sup>11</sup>, no sentido de que os governos representativos antecederam a democracia representativa propriamente dita, visto que o instituto da representação poderia designar a mera delegação de poderes

---

<sup>11</sup> Schumpeter faz essa discussão pormenorizada em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, 1961, Capítulo 21 – A doutrina clássica da democracia, parte I - O bem comum e vontade do povo.

para um determinado grupo de pessoas sem o compromisso de que essas trabalhassem pelo *bem comum* dos representados (SCHUMPETER, 1961).

O conceito moderno de representação surge no século XVII com a discussão de representação política ligada ao Parlamento, quase meio século após a utilização do termo por Smith na obra *De Republica Anglorum*, de 1583. O termo ressurgiu com a etimologia voltada para o contexto de “pôr-se em lugar dos outros” ou “atuar para os outros”, mas dentro de uma relação de autoridade e poder em que o Parlamento representa o reino, o todo. Posteriormente é que esse termo passa a ter uma significação individualizada, em que o soberano representa aquela pessoa singular, pública. Embora o conceito político de representação tenha alcançado seu significado no final do século XVII, seu desenvolvimento na teoria política vai se consolidar com as revoluções democráticas no século XVIII e as lutas políticas e institucionais do século XIX (PITKIN, 2006, p.29 e 30).

Desse modo, o cerne da democracia representativa obviamente estava no instituto da representação que, conforme Ferreira Filho (2009, p.86) seria “[...] um modo de compor o governo, dando aos escolhidos a decisão sobre os meios e modos de realizar o bem geral”. No entanto, essa representatividade durante muito tempo envolveu o temor da burguesia com relação a um possível governo da plebe.

Portanto, durante o século XVIII, tivemos um tipo de governo representativo que tinha efetivamente um caráter aristocrático, apenas os mais ricos tinham capacidade política, já que a seleção da minoria governante também era realizada pela minoria votante. Depois os governos passaram a ser chamados de governo parlamentar, quando a representatividade se configuraria pela delegação dos poderes do povo em geral para um parlamento, que representaria não o interesse individual, mas sim o interesse da nação (representação da soberania do parlamento).

Já no século XIX, a discussão da democracia representativa se perfaz com um processo eleitoral englobando uma capacidade política de representatividade maior do que a que foi estabelecida no século XVIII. Dessa forma, somente nos séculos XIX e XX, quando o regime democrático passou a consistir na existência de eleições livres e periódicas, com a expansão do sufrágio que se tornou universal, capacitando o cidadão de elegibilidade ativa e passiva e como titular efetivo do poder político, é que passamos a falar efetivamente em democratização da sociedade (MIRANDA, 2007).

Norberto Bobbio também considera que “quando se diz que houve um processo contínuo de democratização, quer-se dizer que o número de indivíduos com direito a voto sofreu um progressivo alargamento” (BOBBIO, 2017, p.36).

Como ressaltado por Bobbio (2017), uma das principais características da democracia contemporânea é a *pluralidade da sociedade* e a *representação política*, na qual o representante deverá perseguir os interesses da nação e não interesses individuais ou de determinados grupos. Na história da transição da democracia antiga para a democracia moderna, ocorreu justamente a mudança idealizada da concepção individualista da sociedade, e do Estado sem corpos intermediários, para uma sociedade pluralista e representativa.

O modelo ideal da sociedade democrática era o de uma sociedade centrípeta. A realidade que temos diante dos olhos é de uma sociedade centrífuga, que não tem apenas um centro de poder (a vontade geral de Rosmeou), mas muitos, merecendo por isto o nome, sobre o qual concordam os estudiosos da política, de sociedade policêntrica ou poliárquica (ou ainda, como uma expressão mais forte, mas não de todo incorreta, policrática) (BOBBIO, 2017, p.43).

Portanto, para Bobbio, a democracia real consiste na democracia representativa, aquela que genericamente teria o significado de deliberações coletivas que são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas com essa finalidade (BOBBIO, 2017, p.73).

Numa democracia representativa, juntamente com a pluralidade da sociedade e com a expansão dos direitos políticos, surgiram quase que naturalmente as agremiações (os chamados partidos políticos), como forma de solucionar a questão da representatividade. Primeiramente surgiram, pela necessidade de recolher recursos para as campanhas eleitorais, os partidos políticos de elite e, posteriormente, os partidos políticos de massa, idealizados pelos socialistas para abranger o maior número possível de simpatizantes (FERREIRA FILHO, 2009).

Partido Político, no sentido restrito, foi conceituado por Jairo Nicolau como “organização que compete por votos nas eleições”, ou seja, todas as organizações que competem por votos no mercado eleitoral, independentes de ideologia, participação, organização (NICOLAU, 1996, p.10 e 11).

Os partidos políticos transformaram-se numa das mais importantes instituições da democracia representativa. Inicialmente eles foram de orientação liberal, mas, com o

sufrágio universal, passaram a se organizar de forma hierarquizada para abranger o maior número de pessoas e as mais diversas ideologias: socialistas, democratas cristãos, liberais.

O sistema político atribuiu aos partidos uma dupla função: *eleitoral* e *decisória*; na arena eleitoral, seu papel é competir pelo apoio dos eleitores em busca de poder, e na arena decisória está associada à formulação, planejamento e organização de políticas públicas. Nesse sentido, os partidos se tornaram agentes políticos fundamentais no processo democrático, posto que respaldados pelo voto popular. De fato, poderíamos dizer que, sem os partidos políticos, dificilmente um candidato poderia se eleger na atual democracia contemporânea (KINZO, 2003).

Todavia, no início do século XX difundiu-se na literatura uma forte crítica à democracia representativa e aos partidos políticos. Inicialmente a crítica se concentrou nos poderes do representante e no conteúdo da representação.

Qual a relação que deve existir entre o representante e o representado? Qual a natureza da representação? A principal crítica aos poderes do representante consistia na ideia da proibição do *mandato imperativo*, que ocorre quando a representação se dá em razão dos interesses individuais. Bobbio (2017) e Pitkin (2006) distinguem o poder de representação em poder delegado e poder fiduciário: o poder delegado seria aquele cujo representante é um mero porta-voz dos seus representados, num mandato limitado e revogável, muito mais suscetível de ser utilizado no âmbito privado; já o poder fiduciário é um poder de agir com mais liberdade, sem vínculo de mandato, na escolha dos interesses dos representados, pautado na confiança destes, que caracterizaria mais as situações do poder público. Ocorre que a crítica se dá exatamente porque na maioria das vezes a representação ocorre para a defesa de interesses individuais ou de uma categoria.

Os partidos políticos, que são os instrumentos da representatividade, também são considerados um risco à democracia quando se transformam em grupos que são poucos os que dominam, e esses poucos possuem uma influência desproporcional no sistema político, transformando-se em verdadeiras oligarquias do sistema eleitoral.

Outra questão importante na democracia representativa diz respeito à **responsividade**. Hirst (1992, p.30), quando analisa a democracia representativa da Grã-Bretanha, aduz: “a democracia representativa como democracia serve de fato para legitimar o grande governo moderno e para livrá-lo de praticamente todo o controle”. O que significa dizer que, após a vitória eleitoral, o governo ignora qualquer contestação à sua autoridade e deixa de desempenhar o seu papel de também prestador de contas à sociedade que o elegeu.

Responsividade significa tanto a noção de um governo agindo em resposta às demandas da população como a ideia de eficiência e competência no que diz respeito à prestação de contas à população (SARTORI, 1994).

### *2.1.2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO*

Com a crítica ao sistema representativo, surge uma nova concepção de modelo para o regime democrático, chamado de semidemocracia ou democracia participativa, que seria um modelo híbrido da junção da democracia indireta com a democracia direta, e que envolveria uma maior participação da população no sistema político. A idealização da democracia participativa surge, então, da insatisfação da chamada nova esquerda (os movimentos estudantis da década de 60 e da classe dos trabalhadores fabris e de escritório) que não se conformavam com um sistema representativo exclusivista, e, portanto, passaram a propagar a ideia de que deveria haver uma maior participação dos cidadãos nas decisões do governo (MACPHERSON, 1977).

Bem, diante de uma democracia representativa que já não responde mais às demandas da sociedade, da impossibilidade real de uma democracia direta<sup>12</sup>, do caráter oligárquico e da pouca ou quase nenhuma responsividade do governo, o pensamento de uma democracia mais “autêntica” - com maior participação através de instrumentos, como o plebiscito, referendo, conselhos, orçamento, iniciativa popular, audiência pública - ganhou força no final do século XX e início do século XXI. Todavia, surgiram inúmeras críticas a respeito de como esse modelo seria realizado na prática.

No Brasil a literatura considera o regime democrático como sendo um modelo de semidemocracia (Ferreira Filho, 2009), em razão da Constituição de 1988 trazer vários dispositivos de democracia direta, todavia, aqui vale ressaltar a crítica que se faz da utilização desse instituto em países com grande desigualdade social e pobreza, visto que a população normalmente se preocupa mais com as questões econômicas do que com a política. Hirst (1992, p.42) ao criticar a democracia representativa explicou os motivos de não concordar num retorno a democracia direta quando exemplificou o poder de manipulação que podem ser utilizados por políticos populistas num referendo “os políticos populistas geralmente querem reduzir a opinião e o debate esclarecidos a um simples voto do tipo sim ou não”. Mesmo em contexto diferente podemos exemplificar

---

<sup>12</sup> A questão da participação de milhões de cidadãos, mesmo que de forma simplificada, se tornaria inconcebível nos dias de hoje.

essa situação com o referendo (instrumento da democracia direta) do desarmamento em 2005 que ocorreu no Brasil em que a população sofreu para compreender o que significava votar a favor ou contra a lei que proibia o porte de armas aos cidadãos civis, as campanhas publicitárias foram deficientes, os meios de comunicação de massa e os partidos eleitorais também, o que só fez confundir o eleitor que votou sem saber em que estava votando.

### 2.1.3 TEORIA DAHLSIANA

Dentre os inúmeros modelos de democracia contemporânea na literatura especializada, por uma questão de afinidade ao tema, optamos por descrever o modelo de Robert Dahl, em *Poliarquia: Participação e Oposição*, de 1971, cujas reflexões culminaram numa teoria inovadora acerca da transição, nos países modernos, de um regime político autoritário para uma democracia a qual ele denomina de Poliarquia. Inovadora, no sentido de rompimento com o determinismo social e histórico apontado por autores como Lipset, Barrington e Huntington (1991), adeptos da teoria da modernização como pressuposto para a transição de regimes autoritários em democracias contemporâneas.

Verificando objetivamente quais são os principais aspectos de fundamentação do modelo real de democracia, denominado poliarquia, Dahl (1977) trabalhou com duas dimensões: **contestação pública e inclusão**, numa escala que permite comparar regimes hegemônicos, oligárquicos, democráticos, de acordo com a incorporação da parcela da população no processo político e da institucionalização da competição política.

A razão utilizada para nomenclatura Poliarquia consiste na ideia do autor em traduzir os regimes democráticos reais, visto que tais regimes não passam de meras aproximações do ideal democrático já avaliado pelo autor em obra anterior, como *Um Prefácio À Teoria Democrática* (1956), na qual compartilha do ideal democrático rousseauiano, qual seja: “Tomando-se o termo no rigor da acepção, jamais existiu, jamais existirá uma democracia verdadeira. (...) Se existisse um povo de deuses governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens” (ROUSSEAU, 1983, Cap. IV). Para Dahl (1977), a ideia de Poliarquia não deveria ser entendida como um regime em que a maioria governa pelo desejo da maioria, ou em que exista uma participação plena de todos os cidadãos; por isso mesmo sua imperfeição enquanto tipo ideal de democracia.

A teoria democrática de Dahl (1977) está associada ao pensamento e compreensão de que quanto maior o pluralismo na sociedade, maiores são as chances da democracia presentes na realidade mundial contemporânea.

Como ressaltamos, essa é uma construção bidimensional, que parte de um primeiro eixo ou dimensão que é a oposição pública e do seguinte questionamento elaborado pelo autor: dado um regime em que opositores do governo não possam se organizar aberta e legalmente em partidos políticos para fazer-lhes oposição em eleições livres e idôneas, que condições favorecem ou impedem sua transformação num regime no qual isso seja possível?

Para responder essa questão, o autor colaciona um pressuposto, que é a responsividade do governo às preferências de todos os cidadãos, que consiste em 8 (oito) garantias que se inter-relacionam com as oportunidades plenas, quais sejam: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos políticos (públicos); direito de líderes políticos disputarem apoio e votos; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas; instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

A escala em oito condições de preferência permitiria comparar regimes diferentes segundo a amplitude da oposição. Ocorre que Dahl (1977) observou que em alguns países, como a Suíça, em que existia uma grande contestação, poucas pessoas estavam habilitadas a participar do regime. Dessa forma, ele constata que os regimes variavam também na proporção da população habilitada a participar desse regime, o que denominou como eixo ou dimensão da inclusividade.

Desse modo, Dahl (1977) estruturou sua teoria nessas duas dimensões: Contestação e Inclusividade. Uma poliarquia, portanto, é um regime que possui como características ser fortemente inclusivo e amplamente aberto à competição pública. A partir desse conceito e da representação das dimensões em retas perpendiculares, Dahl posicionou uma escala que vai direcionar qualquer país a chegar numa poliarquia ou nos seguintes regimes: hegemonia inclusiva ou oligarquia competitiva, tendo como ponto de partida uma hegemonia fechada.

Que condições aumentam ou diminuem as chances de democratização de um regime hegemônico ou aproximado? Que fatores aumentam ou diminuem as chances de competição pública? O autor utilizou as transformações democráticas ocorridas principalmente no século XIX, observando o processo histórico de maneira ampla.

Qual o caminho ou sequência específica de transformação de um regime e de que maneira esse novo regime é inaugurado? Para explicar esse processo, Dahl (1977) apontou soluções marcadas por processos históricos, evolutivos, revolucionários ou, ainda, conquistas militares, demonstrando na prática sua teoria de democratização, perfilando quais caminhos foram percorridos por alguns países até atingirem seus regimes democráticos.

Esses caminhos foram traçados a partir das duas dimensões – contestação e inclusão - do seguinte modo:

- a. Caminho I - A liberalidade precede a inclusividade (Inglaterra, Estados Unidos);
- b. Caminho II - Quando a inclusividade precede a liberalização (Alemanha) ou;
- c. Caminho III - Por um atalho (França – 1789), que é o caminho em que rapidamente uma hegemonia se transforma numa poliarquia, com a concessão do sufrágio universal e da contestação pública.

Dahl (1977) aponta que o caminho mais estável é quando a *liberalidade* precede a *inclusividade*, o que demanda um processo evolutivo mais lento:

Provavelmente, a sequência mais comum entre as poliarquias mais antigas e **mais estáveis** tem sido alguma aproximação do **primeiro caminho**, isto é, a política competitiva precede a expansão da participação. Em consequência, as regras, as práticas e a cultura da política competitiva desenvolveram-se primeiramente entre uma pequena elite, e a transição crítica da política não partidária para a competição partidária também ocorreu inicialmente dentro do grupo restrito (DAHL, 1971, p.53, grifos nossos).

Os caminhos, II e III são mais perigosos e põem em risco a tolerância e segurança mútua da poliarquia pelos seguintes fatos:

A tolerância e a segurança mútua são mais passíveis de se desenvolver entre uma pequena elite partilhando perspectivas comuns do que entre uma coleção grande e heterogênea de líderes representando camadas sociais com objetivos, interesses e visões largamente diferentes. Por isso é mais provável que o primeiro caminho ofereça condições mais favoráveis que os outros dois para gerar transformações estáveis partindo da hegemonia para a direção da poliarquia (DAHL, 197, p.54).

Todavia, podemos afirmar que o caminho I, apesar de concordarmos com sua estabilidade, pouco tem sido aplicado nos dias atuais, em razão da maioria dos países já possuírem a inclusividade, ou seja, grande parte da população participando de um

processo eleitoral através do sufrágio, pelo próprio processo de constitucionalização dos países.

Ademais, de acordo com os caminhos apresentados por Dahl, podemos visualizar que o Brasil atravessou um caminho não linear, o que explicaria a instabilidade do regime democrático no país.

O modelo que mais se aproximaria da realidade histórica e social de transformação do período de transição do regime autoritário no Brasil para uma poliarquia, seria o caminho II, em que a liberalização antecede a inclusividade. Vejamos um dado interessante: no Brasil, em 1960, a participação eleitoral era de 25% da população adulta nacional e, em 1989, com a primeira eleição direta após o regime militar, temos 80% da população adulta participando do processo eleitoral (MARENCO, 2007).

Outra questão que está intrínseca na discussão do trabalho é saber de que maneira as desigualdades sociais e econômicas afetam a estabilidade da democracia. Para Dahl (1977), as desigualdades econômicas e sociais não geram ameaças à existência da poliarquia, posto que, os desfavorecidos não lutarão por transformações do regime. Todavia, uma economia relativamente avançada permitiria uma multiplicidade de organizações duradouras e especializadas, tendo como consequência uma ordem social pluralista em que o desenvolvimento econômico seria capaz de ameaçar hegemonias, gerando reivindicações pela liberalização política.

## 2.2 O NOVO CONSTITUCIONALISMO NA AMÉRICA LATINA

Esta seção tem como objetivo verificar quais são as características do Novo Constitucionalismo na América Latina após o período de redemocratização (nos referimos ao período denominado de *terceira onda*<sup>13</sup> por Huntington).

O Constitucionalismo **trata de questões fundamentais da organização do Estado, dos seus objetivos, valores políticos liberais, organização democrática e da divisão de Poderes**. Como foi abordado no primeiro capítulo desse trabalho, nós compreendemos a importância da Constituição Americana dos Estados Unidos de 1787 como documento criado para conter a soberania e garantir a estabilidade democrática. Esse documento formal serviu e serve de modelo até os dias atuais para

---

<sup>13</sup> De acordo com Huntington (1991), a primeira onda de redemocratização ocorreu entre 1828 e 1926, a segunda entre 1943 e 1962, e a terceira após a revolução portuguesa, em 1974.

os países democráticos, e foi tomado como inspiração nos países da América Latina, no seu processo de constitucionalização.

A literatura europeia e americana da Ciência Política durante muito tempo não deu a devida importância ao estudo do constitucionalismo latino-americano. De acordo com Avritzer (2017), até o século XIX e início do XX, existia uma tendência a desvalorizar o paradigma constitucional latino-americano, considerando-o um arremedo da experiência constitucional dos Estados Unidos.

Todavia, com o final do século XX e o processo de transformação dos países latinos em desenvolvimento e, principalmente, com a redemocratização, os cientistas políticos passaram a estudar as peculiaridades do constitucionalismo latino-americano.

Gargarella (2017), no texto *Presidencialismo versus direito no novo constitucionalismo latino-americano*, aponta para os seguintes  **fatos históricos que contribuíram com o novo constitucionalismo na América Latina: a crise política e de direitos humanos pós-ditadura, e a crise econômica relacionada aos ajustes estruturais da década de 90**. No contexto histórico, tínhamos então uma relação entre o antigo constitucionalismo e o autoritarismo dos países latino-americanos. Dessa forma, a solução para a crise política consistiria na mudança constitucional como forma de romper com o ciclo de mais de um século de instabilidade política causada pelas sucessivas quebras do regime democrático e violações de direitos humanos.

Destarte, tínhamos inicialmente uma necessidade de mudança, havia uma grande expectativa que se concretizou após a reação dos juristas em debates e propostas para romper com a relação entre o *constitucionalismo antigo* e a tendência dos *ciclos autoritários*. Desse modo, **o novo constitucionalismo na América Latina surgiu da necessidade de reformar ou criar novas constituições, como ocorreu no Brasil (1988), Colômbia (1991), Paraguai (1992), Peru (1994), Venezuela (1999), Bolívia (2009) e Equador (2008). Uma Constituição que elaborasse uma nova ordem política legal e criasse mecanismos para dificultar o retorno de um processo cíclico na região de alternância de períodos democráticos e autoritários (GARGARELLA, 2017).**

Por conseguinte, após o processo de redemocratização dos países latino-americano, com as diversas mudanças constitucionais provocadas pela necessidade de atender à formação e evolução de um novo arranjo político, jurídico e social, foi

que surgiu a denominação do novo constitucionalismo na América Latina (AVRITZER, 2017).

No entanto, retornando aos argumentos do primeiro capítulo, nós tivemos uma discussão de parte da literatura política (LINZ, 1985; LINZ; STEPAN, 1978; LINZ; VELEZUELA, 1994) que considerou temerosas as características institucionais do novo constitucionalismo latino-americano, mas precisamente do sistema presidencialista, que poderiam afetar o equilíbrio dos Poderes, aumentando as possibilidades de crises políticas e futura ruptura da estabilidade democrática da região.

Com relação ao presidencialismo, Gargarella (2017, p.49) aduz: “o presidencialismo ou, mais precisamente, o hiperpresidencialismo foi considerado como o fator-chave e mais importante que contribuía para explicar, desde o constitucionalismo, os níveis de instabilidade política registrados durante todo século na região”. O autor relaciona, portanto, a característica hiperpresidencialismo (concentração exacerbada de poder numa única pessoa, com mandato fixo) na América Latina com a instabilidade política da região, antes mesmo do período de redemocratização.

Nesse sentido, as reflexões dos juristas e teóricos do constitucionalismo fomentaram a necessidade de se pôr fim ao regime presidencialista de governo (essa era uma das questões suscitadas por Linz (1985), que o sistema parlamentarista seria mais estável para a democracia que o presidencialismo), tanto que influenciou a Constituição Brasileira de 1988 quando foi elaborada, com a previsão da convocação de um plebiscito acerca do sistema de governo num prazo de cinco anos após o seu período inicial de vigência (GARGARELLA, 2017).

Entretanto, no caso prático do Brasil, enquanto os cientistas divergiam acerca do tema, a população se manifestou contrária à ideia: menos de 25% da população votou a favor do parlamentarismo no plebiscito de 1993<sup>14</sup>. Vale a pena ressaltar que no Brasil existia um temor da população ao parlamentarismo, fruto das experiências mal sucedidas no passado, tanto na época do Império, em que o Primeiro Ministro era indicado pelo Imperador, mas continuava com o poder central, quanto no curto

---

<sup>14</sup> Plebiscito 1993 – Estabelecido pelo art. 2º do Ato de disposição transitórias da CF/88, realizado em 21 de abril de 1993. Do total de votantes: 55,41% a favor do presidencialismo; 24,79 % do parlamentarismo; votos brancos 4,82 % e nulos 14,67%. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

momento do parlamentarismo na República, em que o sistema surgiu como arremedo para a crise estabelecida com a renúncia de Jânio Quadros.

Outras questões importantes se fizeram presentes em decorrência da constitucionalização após os regimes autoritários. Países como Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile e El Salvador, quase que ao mesmo tempo, assumiram compromissos internacionais de salvaguardar os direitos humanos, como forma de reparar as graves violações ocorridas no período da ditadura. Praticamente todas as constituições foram reformadas ou criadas alterando e ampliando a matéria de direitos fundamentais, inclusive os tratados de direitos humanos internacionais foram recepcionados a um nível supralegal ou constitucional, ou seja, superior a qualquer norma ordinária (GARGARELLA, 2017).

Pertinentes também ao novo constitucionalismo foram os ajustes estruturais da economia ocorridos na década de 90. Se, por um lado, a reforma econômica era necessária, por outro ela gerou uma demanda de crises sociais, e a população latino-americana saiu às ruas para protestar.

Os programas de ajustes afetaram diretamente a população, causando enorme impacto na renda, crescente desemprego, atingindo todas as camadas da sociedade. No Brasil, para exemplificar, o Presidente Fernando Henrique Cardoso impulsionou 35 emendas à Constituição, destinadas a facilitar o processo de privatização; na Colômbia, o art. 58 da Constituição foi reformado para dar caráter irreversível aos investimentos estrangeiros; no México, ocorreu alteração constitucional do artigo 27, que acabou com a reforma agrária; assim como outras mudanças do gênero na Argentina, Peru, todas com intuito de implantar uma política econômica neoliberal (PIZARELLO, 2011 *apud* GARGARELLA, 2017).

Após as reformas econômicas, grande parte da população se posicionou contra o constitucionalismo, alguns até se referindo ao período anterior como sendo melhor que o atual.

Ocorre que, passados quase trinta anos desse período, novas teorias surgiram para explicar essas mudanças como parte de um novo constitucionalismo que se efetivou na América Latina. Essas mudanças constitucionais dos países latino-americanos a princípio não foram compreendidas por parte da literatura, tendo em vista a comparação com a experiência constitucional norte-americana e os estudos da teoria clássica. Entretanto, temos que pensar na condição singular da Constituição dos Estados Unidos “A tradição constitucional norte-americana pode ser considerada

singular pela sua capacidade de produzir um documento curto, fortemente vinculante e que requer uma supermaioria para ser modificado” (ELSTER; SLAGSTADF, 1998, *apud* AVRITZ, 2017, p.21).

Podemos aduzir que o processo de constitucionalização após o período autoritário nos países da América Latina, além de romper com o constitucionalismo clássico por incorporar características culturais próprias, se distanciou do sistema presidencialista dos Estados Unidos, pela formação de um novo arranjo institucional político e, principalmente, por proporcionar uma maior participação popular.

Sendo assim, podemos supor que o maior desafio nas constituições latino-americanas após o período de redemocratização na década de 80 consistiu na mediação entre a soberania popular e os direitos humanos, entre democracia e sistema político, ou seja, em como ampliar a cidadania a classes antes excluídas do sistema político (indígenas, populações tradicionais, afrodescendentes), assegurando os direitos humanos; e como conter as crises políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo mantendo o processo legal constitucional (TORRES, 2017).

Conclui-se que o novo constitucionalismo latino-americano diz respeito às mudanças políticas e jurídicas surgidas com a concretização dos direitos constitucionais a partir da década de 80, quando países da América Latina como Brasil, Colômbia, Bolívia e Equador romperam com suas ditaduras e instituíram novas Constituições, inovando mais precisamente no papel da soberania, com a inclusão dos direitos das comunidades tradicionais, dos povos de origem indígena, afrodescendentes; com a participação direta da população (referendo, plebiscito, ação popular, projeto de lei, conselhos de políticas públicas, orçamento participativo) e na estrutura da Separação dos Poderes, na relação do Poder Executivo e Legislativo e, principalmente, do Poder Judiciário com o poder de revisão (controle de constitucionalidade) e atribuições de garantia dos direitos fundamentais, desempenhando um papel mais ativo judicial e politicamente (AVRITZER, 2017).

### 2.3 ASPECTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS DO PRESIDENCIALISMO NA AMÉRICA LATINA

A América Latina - formada pelos países da América do Sul e Central, incluindo o México, da América do Norte - tem uma formação histórica muito

semelhante por se tratar de países que tiveram um mesmo tipo de colonização por países europeus de língua com matriz latina: Portugal, Espanha e França.

Na América espanhola, assim como na portuguesa, a sujeição colonial monárquica foi substituída com o progresso das novas elites econômicas e militares, que durante muito tempo reproduziram os modelos autoritários da metrópole. Após o período de independência e a formação de novos Estados, podemos dizer que o modelo principal de governo adotado na América Latina foi o da Constituição dos Estados Unidos de 1787, que estabeleceu a unidade federativa entre União e Estados e o sistema de governo Presidencialista, assegurando a separação e independência dos Poderes, conforme analisamos no primeiro capítulo. (PÉREZ, 2008).

Com a fundação dos Estados independentes da América Latina e a elaboração das primeiras Constituições republicanas (exceção do Brasil Imperial), a grande preocupação dessas novas constituições estava centrada na necessidade de criarem estruturas sólidas para o funcionamento das instituições, sem se preocupar com adequação da realidade social dos países recém-independentes. Desse modo, o modelo adaptado foi o da Constituição dos Estados Unidos (PÉREZ, 2008).

Pérez (2008, p.37) afirma que na América Latina, Brasil, Argentina, Venezuela, México foram os primeiros a consolidar formalmente o modelo federalista americano e a forma presidencialista de governo, segundo o qual o presidente adquire largos poderes da *res publica*, ao mesmo tempo em que mantém uma marcada separação com o Legislativo, carecendo de responsabilidade política recíproca, entre ambos os poderes, pois obtém a legitimidade não da confiança parlamentar, mas do voto popular, mesmo que indireto.

Portanto, nesse novo arranjo institucional, o sistema presidencialista foi o que melhor se adequou na América Latina. Isso porque podemos entender que houve uma transição preservando a figura forte antes concentrada nas mãos dos capitães hereditários, governadores gerais, imperador (no caso brasileiro) para a figura do Presidente, o que fez com que o presidencialismo na América Latina tenha se desenvolvido com as mesmas características anteriores de centralização e concentração de poderes nas mãos de uma única pessoa, o que posteriormente fez com que esse modelo de presidencialismo se afastasse pouco a pouco daquele do qual se originou, o presidencialismo estadunidense, e fosse ganhando contornos próprios (PÉREZ, 2008).

Caldas Neto (2007) também corrobora a ideia de contorno próprio do presidencialismo na América Latina, de uma personificação de poder estatal nas mãos de Chefe do executivo:

Na América Latina, apesar da enumeração em vários textos constitucionais, passados e presentes, de um sistema presidencial de base na doutrina da separação de poderes, sobre cujo alicerce assentaria o regime político-democrático, o fato é que em seus antecedentes históricos, os Países Latinos Americanos, especialmente por força das primeiras décadas que se seguiram à independência das antigas colônias da coroa espanhola, e, ainda, no caso do Brasil, da coroa Portuguesa, personificaram o poder estatal no Executivo, o que até a modernidade é processo cultural, social e político que se faz sentir (CALDAS NETO, 2007, p.367).

Por essas características, o Presidencialismo latino-americano ficou conhecido na literatura da ciência política como “*hiperpresidencialismo*”. O hiperpresidencialismo é o termo utilizado para designar um sistema que, ao mesmo tempo em que delega poderes extraordinários ao mandatário, também cobra resultados efetivos na direção do bem estar da população.

Ocorre que o hiperpresidencialismo foi considerado como um fator essencial para explicar as crises institucionais que desencadearam os governos autoritários e muitas vezes a ruptura do regime democrático durante todo o século XX. Gargarella explica como ocorriam as crises do sistema político:

O hiperpresidencialismo implicava em concentração de poder e, também, responsabilidades e expectativas em uma única pessoa, com mandato fixo durante anos. Qualquer súbito desencanto com o presidente, qualquer crise política ou econômica, qualquer problema de saúde, qualquer queda na sua popularidade tendia a traduzir-se em uma crise do sistema político, que carecia de válvulas de escape para remediar os desajustes e evitar o início de uma crise em toda a estrutura constitucional (GARGARELLA, 2017, p.49 e 50).

Todavia, após o período de redemocratização na década de 80, podemos afirmar que ocorreu um paradoxo diante das reformas constitucionais dos países latino-americanos: ao mesmo tempo em que existia um temor com a volta da ditadura, o que fez com que as novas Constituições incorporassem no seu texto direitos e garantias fundamentais do indivíduo e da coletividade, direitos sociais, inclusão da cidadania e dos processos democráticos, elas também, concomitantemente mantiveram a tradição de centralização na figura do Presidente da República (GARGARELLA, 2017).

Mainwaring e Shugart (2002), em *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, afirmam que o presidencialismo na América Latina tem como característica atribuições constitucionais que trouxeram um superpoder ao chefe do Executivo, como emitir decretos-leis, vetar projetos de lei, o que criou uma dependência nas relações entre os poderes na hora de implementar a agenda de governo e as políticas públicas de interesse dos partidos políticos.

No entanto, apesar da figura do Presidente da República ter um maior destaque nos sistemas políticos da América Latina, a realidade desses países não constituiu um modelo estanque; mudanças culturais, sociais e políticas de cada um desses países da América Latina construíram um Presidencialismo próprio.

Rockman *apud* Malamud (2000, p. 720) defende o argumento de que tanto o sistema parlamentar quanto o presidencialista constituem tipos genéricos em termos de concentração e dispersão de poderes. O autor faz uma divisão em que o sistema Presidencialista pode ainda ser classificado de acordo com uma presidência *concentracionista*, em que o tipo ideal mais próximo seria a Argentina, e uma presidência *separacionista*, que teria os Estados Unidos como modelo; a concentração de poderes sendo entendida aqui como aquela cuja execução política é mais ativa, e a separação de poderes como capacidade de manutenção e cumprimento de compromissos.

Com efeito, apesar das diferenças, mas levando-se em consideração o processo histórico muito parecido dos países da América Latina, podemos apontar que o sistema (presidencialista latino-americano) possui os seguintes traços em comum:

- a. **Eleições Diretas** – elemento imprescindível para democracia, mas que tem a particularidade de uma personalização da figura do Presidente como sendo o elemento mais importante da vida política do Estado, Existe uma hierarquização e verticalização das relações governamentais na Administração Pública (lembrando que, em períodos não democráticos, a regra seriam eleições indiretas);
- b. **Chefia do Estado, do Governo e da Administração** – são as competências traçadas na Constituição de representante do Estado, na assinatura de tratados, declaração de guerra e paz, chefe das forças armadas, representante da política exterior; de governo, competência

interna para decidir questões de governo, declarar indulto; e chefe da administração pública, nomear funcionários públicos, indicar os nomes para compor o quadro funcional de ministros – o que cria muitas vezes a situação do nepotismo<sup>15</sup> na administração pública;

- c. **Inexistência de responsabilidade entre o Poder Legislativo e o Executivo** – entre o Executivo e Legislativo não existe relação recíproca de confiança, os membros do Executivo não compõe o Legislativo, salvo se houver desincompatibilização etc.;
- d. **Competência Legislativa**, ou seja, participação no processo legislativo, com o poder de veto e de sanção, além da possibilidade de iniciar o projeto de lei e até mesmo emitir atos com força de lei;
- e. **Relação com o Poder Judiciário**, a relação do poder executivo com o poder judiciário ocorre normalmente em forma de competência para nomear os ministros da suprema corte, o que faz com se crie uma conformação dos órgãos superiores do judiciário segundo as linhas ideológicas do governo (PÉREZ, 2008).

Portanto, podemos aduzir que, apesar das mudanças institucionais após o período de redemocratização na América Latina, ainda temos formalmente resquícios desse modelo de presidencialismo com o fortalecimento constitucional dos poderes do Chefe do Executivo. Em uma pesquisa realizada por Gabriel Negretto (2011), entre 1978 e 2008 foram ditadas 15 Constituições; nesse período, 10 países modificaram as regras para a reeleição presidencial, na sua maioria para flexibilizar as regras; e em 12 países os poderes presidenciais foram fortalecidos.

No entanto, não podemos deixar de ressaltar que os eventos mais recentes modificaram esse cenário (como será analisado no próximo capítulo), que é a perda de poder dos Presidentes eleitos democraticamente através de um julgamento político (impeachment).

---

<sup>15</sup> É o favorecimento do vínculo de parentesco nas relações de trabalho ou emprego. No Brasil a prática foi considerada ilegal no uso da Administração Pública por violar o princípio constitucional da impessoalidade, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

## 2. 4 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

O segundo capítulo teve por objetivo contextualizar o tema da democracia contemporânea enquanto regime que retornou aos países da América Latina após a terceira onda de redemocratização. Para isso tomamos como exemplo o modelo de democracia apresentado por Robert Dahl (1977) em Poliarquia em que verificamos que o caminho utilizado pelo Brasil seria o caminho II, em que a liberalização antecede a inclusividade.

Na segunda seção, verificamos as características comuns históricas e políticas do novo processo de constitucionalização nos países da América Latina. Portanto, compreendemos que após a redemocratização na década de 80, os países da América Latina sofreram um processo denominado de Novo Constitucionalismo, que levou em consideração as mudanças políticas e jurídicas surgidas com a concretização dos direitos insculpidos nas novas constituições que foram elaboradas ou reformadas a partir da ruptura com os governos autoritários.

E por fim, constatamos as principais características presentes no sistema Presidencialista da América Latina (hiperpresidencialismo), levando em consideração a semelhança do processo histórico naquela região.

### **CAPÍTULO 3 – PRESIDENCIALISMO E O DILEMA DA INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA**

Como verificamos anteriormente, muitos trabalhos foram elaborados no final da década de 80 e início de 90 tendo como argumento principal a discussão dos poderes e, mais precisamente, a forma de governo (presidencialista) como um dos fatores para instabilidade na América Latina.

Nesse capítulo, trataremos da discussão do fenômeno analisado por Perez-Liñan (2009) das crises presidenciais na América latina com a saída antecipada dos presidentes eleitos, em razão de processos judiciais iniciados no Poder Legislativo.

No segundo momento, trataremos dos aspectos da democracia no Brasil no seu período de redemocratização, após o golpe militar de 1964, para compreendermos como foi construído o processo histórico e político de transição para a democracia.

E, para concluir, faremos uma análise do dilema da democracia diante do arranjo institucional formado após a Constituição Federal de 1988 no Brasil.

#### **3.1 INSTABILIDADE POLÍTICA DO PRESIDENCIALISMO NA AMÉRICA LATINA**

Verificamos que, após o período de redemocratização na América Latina, um novo constitucionalismo surgiu, um novo arranjo institucional se formou, e de início os prognósticos de Linz (1985), já analisados anteriormente, não se confirmaram, mas a instabilidade do sistema Presidencialista permaneceu recorrente. Podemos dizer que, nos estudos mais recente acerca do Presidencialismo na América Latina, um novo fenômeno vem sendo observado com frequência: a queda de Presidentes eleitos democraticamente através de julgamentos políticos em decorrência de crimes de responsabilidade, que culminaram em crises institucionais, mas que diferentemente do que ocorreu em décadas anteriores (60, 70 e 80), sem estabelecimento de novos regimes autoritários.

Nesse período (década de 90 até o momento), as manifestações de crises presidenciais ocorreram “sem ruptura constitucional do regime democrático”, o que representou uma nova série de questionamentos para os cientistas políticos. Pérez-Liñan (2009), na obra *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en*

*América Latina*, foi um dos autores que abordaram o tema e que iremos utilizar nessa seção.

Primeiramente, vamos entender o elemento central para a definição do conceito de *crise presidencial*. Pérez-Liñán (2009) conceitua crise presidencial como sendo uma tensão institucional entre os poderes Executivo (Presidente) e o Legislativo (Parlamento). Todavia, a elaboração de Pérez resulta de uma ameaça real à destituição de um dos Poderes através de um golpe (dissolução do Congresso pelo Poder Executivo ou julgamento político iniciado pelo Poder Legislativo para destituir o Presidente), o que fica claro nessa transcrição do texto:

Desde un punto de vista operativo, esta definición cubre cualquier situación em la cual el **presidente intente disolver el Congreso, el Congreso intente remover al presidente de su cargo** o cualquiera de las ramas electas del gobierno apoye un levantamiento militar o civil contra la otra... crisis presidenciales como un patrón de conflicto institucional que afecta la estabilidad del gobierno en el contexto de una Constitución presidencialista (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p.27 e 28, grifos nossos).

Dessa forma, os julgamentos políticos utilizados para remover o Presidente da República do seu cargo fazem parte de um subgrupo dentro do universo de crises presidenciais, o que demonstra uma forma hostil de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, e não apenas um recurso legal utilizado para remover presidentes quando culpados de delitos graves (PÉREZ-LIÑÁN, 2009).

Nesse sentido, o autor deixa clara a percepção que o recurso utilizado para remover os presidentes, tal como o julgamento político (impeachment), apesar de se mostrar dentro de um processo legal, também pode decorrer de razões partidárias, principalmente se houver uma legislatura conflitante entre os Poderes Executivo e Legislativo. (Retornaremos a esse argumento posteriormente).

Para a compreensão desse fenômeno de solução dos conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo no sistema presidencialista atual, Pérez-Liñán recorreu ao estudo de cinco casos de processos políticos e um de incapacidade presidencial na América Latina (Brasil, Venezuela, Colômbia, Equador, Paraguai), no período de 1992-2004. O autor, apesar de verificar algumas dessemelhanças históricas, econômicas e culturais entre os governos, apontou que todos eles enfrentaram desafios similares após o período de redemocratização: escândalos de corrupção, abusos de poder e um contexto internacional que não favorecia as intervenções militares, o que fez com que surgisse um novo padrão para conter as crises do

governo: a destituição do Presidente, através de um julgamento político iniciado no Congresso Nacional, sem a quebra do regime estabelecido.

Nesse exato ponto, o argumento de Pérez-Liñán (2009) difere totalmente de Linz (1985), que previa a ruptura do regime em razão das crises que seriam estabelecidas entre os Poderes Executivo e Legislativo no sistema de governo Presidencialista.

Portanto, antes de aferirmos os motivos do aumento de julgamentos políticos na América Latina e a manutenção do regime democrático, se faz necessário compreender os argumentos desenvolvidos no trabalho empírico de Pérez-Liñán.

Dentro de um período de cinco décadas (1950 a 2004), **Pérez constatou uma expansão da democracia e uma diminuição do número de intervenções militares**, não necessariamente de forma linear. Sua análise apontou para os seguintes registros, tomando como base 19 países da América Latina no período: na década de 50, os presidentes eram líderes poderosos, autoritários e populistas, e os legisladores não possuíam força suficiente para enfrentar o Poder Executivo, o que fez com que houvesse uma união com militares descontentes e, conseqüentemente, esse tipo de crise era contida através da tomada de poder, com quebra do regime, mas, ao final da década de 50, ocorreu um pequeno aumento no número de democracias ou semidemocracias (em 1955, de dezenove países latino-americanos, existiam cinco países que poderiam ser considerados democráticos e, em 1958, passaram a doze países), resultados esses que não permaneceram em decorrência da Revolução Cubana em 1959 e, conseqüentemente, de sua reação conservadora que se alastrou em vários países, tendo como consequência a ocupação dos militares no Poder, restando, no final da década de 70, apenas três países com regimes democráticos (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 78 e 79).

A classificação que considera um país democrático ou não, utilizada por Pérez-Liñán (2009), foi à mesma realizada no seu trabalho com Mainwering, Brinks, Pérez-Liñán (2001; 2007), em que se codificam os países em democráticos e não democráticos de acordo com os seguintes critérios: a. **eleições livres e justas**; b. **eleitorado que inclua a maior parte da população adulta**; c. **proteção para as liberdades civis**; d. **não ocorrência de nenhuma invasão militar ou qualquer outra nos domínios dos poderes eleitos constitucionalmente**. Por essa categorização, estabeleceu-se que a violação total de qualquer dos requisitos

anteriores classificaria o país no regime autoritário, e a violação parcial dos requisitos na categoria de regime semidemocrático.

Então, no ano de 1977, somente três países permaneceram com regimes democráticos na América Latina: Colômbia, Costa Rica e Venezuela. No entanto, essa tendência começou a se reverter na década de 80, com o movimento de redemocratização ou “terceira onda” (HUNTINGTON, 1991), em que a maioria dos países da América Latina passou a ter eleições presidenciais com regularidade e características governamentais similares. Esse momento foi marcado como um período de esperança para a América Latina, tendo em vista o rompimento com os regimes autoritários, o crescimento econômico e controle da inflação na década de 90. Todavia, essa estabilidade não foi linear e isso refletiu em países que permaneceram com números elevados de pobreza e com governos que fracassaram e se sucederam em crises institucionais (PÉREZ-LIÑÁN, 2009).

Destarte as “crises institucionais” tornaram-se algo inerente ao Presidencialismo dos países na América Latina, e uma das formas mais usuais utilizadas para a solução delas, iniciada na década de 90, consistiu no afastamento do mandatário do Poder Executivo, através de um julgamento político constitucional. Desse modo, temos um cenário em que as crises fazem parte do sistema Presidencialista, mas não são capazes de por si só romperem com o sistema democrático. Após o período de redemocratização, houve doze afastamentos sem quebra (vide Quadro 01).

Desse modo, podemos aduzir que as crises políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo no sistema presidencialista no período analisado por Pérez-Liñán (2009), de 1950 a 2004, atualizado até 2012 por Coelho (2014), geraram uma série de consequências que poderiam ser desde suspensão, quebra ou sobrevivência do regime político. No quadro 01, foi listado um total de 65 crises presidenciais cujas observações apontaram para os seguintes registros: quebra do regime em longo prazo e em curto prazo (interrupção), que pode ocorrer através de destituição do presidente, dissolução do congresso, golpe legislativo, autogolpe; reequilíbrio, que seriam os casos em que um processo político, depois de ameaçar a estabilidade do regime, resulta em continuidade da sua existência.

**QUADRO 3 - RESULTADO DAS CRISES PRESIDENCIAIS ATUALIZADO 1950 – 2012**

Consequência para o sistema eleitoral			
Consequências para o regime	Presidente removido	Dissolução congresso	Equilíbrio do resultado
Quebra	Brasil (1964) Paraguai (1954)	Equador (1970) Uruguai (1973)	Tomada de poder Argentina (1976) Chile (1973)
Interrupção	Golpe legislativo Bolívia (1979) Brasil (1954) Brasil (1955) Equador (1961) Equador (2000) Guatemala (1957) Guatemala (1993) Honduras (2009) Panamá (1951) Panamá (1988)	Autogolpe Argentina (1962) Brasil (1966) Brasil (1968) Honduras (1954) Paraguai (1959) Peru (1992)	Ditadura Equador (1963)
Sem quebra	Remoção Argentina (1989) Argentina (2001) Bolívia (1985) Bolívia (2003) Bolívia (2005) Brasil (1992) Equador (1997) Equador (2005) Panamá (2000) Paraguai (1999) Paraguai (2012) Peru (2000) Venezuela (1993)	Dissolução Colômbia (1991) Guatemala (1994) Venezuela (1999) Equador (2007)	Estabilização Bolívia (1983) Bolívia (1990) Bolívia (2006) Brasil (1997) Chile (1954) Colômbia (1977) Colômbia (1996) Equador (1984) Equador (1987) Equador (1990) Equador (2004) Equador (2010) El salvador (1987) Honduras (1985) Nicarágua (1992) Nicarágua (2004) Panamá (1968) Paraguai (2001) Paraguai (2002) Paraguai (2006) Peru (1991) Peru (2005) Republica dominicana (1994) Uruguai (1969) Uruguai (1971)

FONTE: Pérez-Liñan, Aníbal. 2009: 109,. André Luiz Coelho 2014. Tradução: livre da autora.

Dessa forma, verificamos que no final do século XX as crises aconteceram sem comprometer a estabilidade do regime. Em alguns casos, a estabilidade se mantém porque sobrevive ao julgamento político, como no caso do impeachment de Luís Gonzáles, no Paraguai.

Pérez-Liñán aduz que, após o período de redemocratização, novas condições surgiram para a resolução das crises institucionais, na medida em que os militares se mostraram menos dispostos a intervir no apoio ao Executivo ou ao Congresso, e as elites civis se viram forçadas a encontrar novas formas de resolver as disputas. “[...] las crisis presidenciales distan mucho de ser la fuerza desestabilizadora que suponen los críticos del presidencialismo. El 60% de las crisis que han tenido lugar em el período comprendido entre los años 1950 y 2004 no afectó negativamente el régimen” (PÉREZ-LIÑÁN 2009, p. 108).

Diante desse novo fenômeno, resta analisar quais fatores contribuíram para que ele se repetisse em vários países latino-americanos. Portanto, além das características já observadas no Novo Constitucionalismo, uma questão subjacente no histórico das “crises políticas” e suas consequências diz respeito aos escândalos políticos ocorridos na América Latina, ou seja, como o uso desses escândalos pela mídia contribuiu para desestabilização política e a consequente saída de alguns Presidentes da República do cargo de chefe do Poder Executivo.

Apesar de difícil conceituação, Pérez-Liñán cita o conceito de Thompson (2000) para definir escândalos políticos como sendo “ações ou eventos que envolvem certos tipos de transgressões divulgados a terceiros e que são suficientemente graves para provocar uma reação pública” (THOMPSON, 2000 *apud* PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p.114). De forma mais objetiva, Pérez o define como “notícias que revelam ações de corrupções ou abuso de poder cometidos por políticos” (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p.114).

Após o período de redemocratização na América Latina, a imprensa teve grande desenvolvimento e importância na divulgação dos escândalos envolvendo os políticos e funcionários públicos, tornando-se algumas vezes um instrumento político para uma possível abertura de processo judicial. Podemos dizer que os escândalos passaram a fazer parte do noticiário cotidiano de alguns países, como aqui no Brasil, na Argentina, Peru, México e outros. Essa proliferação de notícias pode ser verificada em diversas publicações científicas. Tomaremos como base as conclusões encontradas na análise dos quadros utilizados por Pérez Linan – os artigos reunidos na pesquisa *Foreign Broadcast Information Service* (FBIS) acerca das notícias no rádio e televisão transmitida pelas agências de comunicação em 19 países da América Latina, que continha, no título, “Suborno e Corrupção”, no período de 1983 a 1993.

#### QUADRO 4 – “SUBORNO E CORRUPÇÃO” NO PERÍODO DE 1983 A 1993.

Ano			
Pais	1983	1993	Diferença
Argetina	2	5	3
Bolivia	1	14	13
Brasil	0	69	69
Chile	1	2	1
Colombia	1	16	15
Costa Rica	0	0	0
Cuba	0	1	1
Ecuador	0	1	1
El Salvador	0	0	0
Guatemala	1	6	5
Honduras	0	1	1
México	2	3	1
Nicaragua	2	8	6
Panamá	1	13	12
Paraguay	0	13	13
Perú	0	1	1
República dominicana	0	1	1
Urugai	0	0	0
Venezuela	0	46	46
Média	0,6	10,5	+ 9,9
Total artigo sobre corrupção	11	200	+ 189
Relatorio FBIS	24.612	16.310	
Porcentagem	0,04	1,23	

FONTE: Reproduzido Pérez-Liñan, Anibal. 2009: 117,. Tradução: livre da autora.

Considerando o quadro acima, no Brasil, em 1983, não tivemos nenhuma notícia de corrupção (claro que temos que levar em conta que a imprensa ainda tinha pouca autonomia e poder em razão da ditadura), e no período de 1993, logo após a saída do presidente Fernando Collor de Melo, foram 69 notícias acerca do tema corrupção.

Apesar de não podermos dizer necessariamente que a corrupção no país tenha aumentado, o quadro demonstra o aumento das notícias veiculadas pela imprensa no decorrer de 10 anos, o que sugere uma relação entre o aumento da veiculação da notícia e do impacto político quando isso se torna um escândalo de proporções que atingem o Poder Executivo. Como exemplo, temos o caso Fernando Collor de Melo, em 1992, e o

escândalo da compra do carro modelo Elba para o Presidente, utilizando uma conta fantasma que culminou com o seu pedido de renúncia e, posteriormente, o impeachment.

Assim, ao mesmo tempo em que tivemos uma expansão e aumento da profissionalização dos meios de comunicação, atingindo um número maior de pessoas, a mídia passou a ter maior interferência nas decisões políticas, incluindo o surgimento de novos presidentes que tiveram apoio desses meios de comunicação para se eleger (considerados neopopulistas), como: Fernando Collor, Carlos Menen, Alberto Fujimori (PÉREZ-LIÑÁN, 2009).

Outra questão presente nos países da América Latina, com a chegada da redemocratização nos anos 80, é de ordem econômica: as reformas tendentes a instalar uma economia de mercado, medidas neoliberais, privatizações das estatais, hiperinflação ou, como ocorreu aqui no Brasil, congelamento dos depósitos da Poupança, marcaram uma baixa na popularidade dos governos e tiveram como consequência um descontentamento (quando as medidas econômicas foram insatisfatórias) que produziram manifestações populares que contribuíram para desencadear os processos judiciais, naturalmente com o apoio do Poder Legislativo e seu interesse de permanecer em se reeleger (PEREZ-LIÑAN, 2009).

Desse modo, o papel do Poder Legislativo se destaca de maneira essencial no desenvolvimento ou não do julgamento político contra o chefe do Poder Executivo. Em condições normais, os membros do Congresso devem iniciar o julgamento político (impeachment) contra o Presidente quando houver provas suficientes de um crime de responsabilidade. Todavia, os parlamentares podem se sentir influenciado pela opinião pública e, mesmo sem elementos probatórios suficientes, darem início ao julgamento político.

Pérez-Liñán (2009) lista quatro fatores que podem determinar a decisão do Congresso de proteger ou iniciar o julgamento político contra o chefe do Executivo: as normas constitucionais; o sistema de partidos políticos; a relação do Presidente com o Congresso; contexto político geral (escândalos, calendário eleitoral etc.).

As normas constitucionais do julgamento político (impeachment) remontam à Inglaterra do século XIV e, posteriormente, à Constituição Americana de 1787. Com poucas variações, as Constituições latino-americanas bicamerais seguiram o mesmo rito da norte-americana, com a previsão de uma investigação parlamentar preliminar para apurar indícios do crime de responsabilidade, que se concretiza com uma votação na Câmara dos Deputados destinada a autorizar o julgamento do Presidente.

Depois de autorizado, o trâmite segue com a competência do Senado para julgar. Segue, como exemplo, o que diz a Constituição Federal brasileira:

Art. 86: “**admitida à acusação** contra o Presidente da República, pela **Câmara dos Deputados**, será ele submetido a **juízo** perante o Supremo Tribunal Federal nas infrações penais comuns, ou perante o **Senado Federal** nos crimes de responsabilidade”. O Presidente da República ficará suspenso de suas funções, depois da instauração do processo pelo Senado Federal (art. 86, § 1º, n. II). Este afastamento cessará, decorridos 180 dias sem julgamento (art. 86, § 3º). (BRASIL. Constituição, 1988. Grifos nossos).

Vale ressaltar que, em algumas Constituições latino-americanas, o Congresso pode destituir o Presidente logo depois de declarar sua incapacidade física ou mental, o que seria uma forma de substituir o Presidente incapaz de manter suas obrigações no cargo. O exemplo mais conhecido foi a saída do Presidente do Equador, Bucaram, em 1997.

Portanto, verifica-se que o procedimento Constitucional passa por várias etapas. Pérez-Liñan aduz que todos os atores que participam dessas etapas devem estar de acordo (teoria dos vetos de Tsebelis, 1995) para poder destituir o Presidente. Se algum desses atores coletivos com poder de veto não assegurar a maioria, o procedimento não pode ser concluído.

Importante trazer para discussão o argumento de Tsebelis na análise das diferenças entre os sistemas de governo. Tsebelis (2009) verifica, utilizando a discussão dos atores com poder de veto, que nos sistemas parlamentaristas os partidos são mais homogêneos ou, pelo menos, mais disciplinados que nos presidencialistas.

Regimes presidencialistas e parlamentaristas diferem com relação à **identidade de quem estabelece a agenda** (o Governo, em sistemas parlamentares, o Parlamento, nos presidencialistas, exatamente o oposto das suposições gerada pelo seu nome). Além disso, a comparação entre parlamentarismo e presidencialismo se baseia no que é a mudança endógena permitida (mudança nos governos em comparação a mudança em coalizões governamentais) (TSEBELIS, 2009, p.102. Grifos nosso.).

Tsebelis (2009) não discorda do consenso da literatura no que diz respeito às principais características dos sistemas de governo. Enquanto na formação do parlamentarismo existe uma flexibilidade entre os poderes, no presidencialismo existe uma rigidez. Todavia, o autor faz uma crítica ao trabalho de Linz (1995) por utilizar um número muito limitado de casos e modifica o argumento para explicar a estabilidade dos

regimes com base na análise da quantidade de atores com poder de veto, que serão institucionais ou partidários<sup>16</sup>, conforme os regimes políticos.

Um dos critérios analíticos de Tsebelis (2009) diz respeito a quem tem o poder de estabelecer a agenda nos sistemas de governo. Por exemplo, nos projetos de leis financeiras, a iniciativa pertence ao Executivo nos dois sistemas. Todavia, no caso de projetos não financeiros, existe uma inversão: quando a iniciativa cabe a um Poder, a decisão cabe a outro, ou seja, no parlamentarismo, o governo apresenta uma proposta para o parlamento, que aceita ou não, enquanto no presidencialismo, o parlamento apresenta a proposta, que pode ser aceita ou não pelo governo.

Em suma, o que vai definir se um sistema é forte ou não é quem tem o controle da agenda, mas a alteração da ordem pode levar a conflitos. “Os regimes com presidentes legislativos fortes têm um poder de veto adicional, portanto a estabilidade decisória aumenta e, como resultado desse aumento, o regime pode não ser capaz de proporcionar mudanças quando necessário, o que pode levar ao colapso” (TSEBELIS, 2009, p. 117).

Com relação ao segundo critério, *coesão de diversos atores com poder de veto*, quanto menor é a coesão partidária, menor é o processo decisório. Os sistemas presidencialistas têm menor estabilidade decisória<sup>17</sup>, ou seja, são considerados menos disciplinados que os parlamentaristas.

Desse modo, tanto Tsebelis (2009) quanto Pérez-Liñan (2009) se distanciam do pensamento tradicional da década de 80 de Linz (1985) com relação aos motivos da instabilidade no sistema presidencialista.

Voltando à análise de Pérez-Liñan (2009), esse modelo Constitucional nos mostra a relevância da capacidade do Presidente em mobilizar apoio no Congresso (que tem poder de veto) para barrar a maioria necessária ao seguimento do processo de julgamento político. Portanto, o outro fator capaz de impedir o julgamento do Presidente é a formação de coalizões fortes, incluindo aí a oposição, porque dessa forma, mesmo que o partido do Presidente seja a minoria no Congresso, com a formação de coalizões partidárias, ele consegue blindar o seguimento do processo (PEREZ, 2009).

---

<sup>16</sup> Institucionais – quando os atores com poder de veto são criados pela Constituição. Partidários – quando os atores se originam do jogo político (TSEBELIS, 2009, p.41 e 42).

<sup>17</sup> Quanto maior a estabilidade decisória, maior a dificuldade de mudança no *status quo* (TSEBELIS, 2009, p.37).

Nesse sentido, a capacidade de mediação do Presidente com o Congresso é essencial para debelar a crise. O chefe do Executivo tem que se colocar numa situação disposto a negociar, atendendo às demandas do Legislativo; caso contrário, acabará perdendo o apoio do Congresso e mais facilmente perderá o cargo.

Ademais, existem outros fatores que interferem no desenrolar das crises presidenciais, chamado “entorno político” (pressão do eleitorado, protestos e calendário eleitoral). A pressão do eleitorado se materializa com os índices de aprovação do governo: quanto menor o índice, maior a chance de membros dos partidos de coalizão abandonarem seus cargos políticos, assim como, também, a pressão da população nos meios de comunicação e nas ruas e a proximidade das eleições.

Todos esses fatores abordados influenciam diretamente no julgamento político do chefe do Poder Executivo. Dessa forma, Pérez-Liñan (2009) entende que existe um novo padrão de instabilidade presidencial na América Latina, que levou à saída de 10 presidentes; metade destes saiu através de julgamento político, um com a declaração de incapacidade, e os demais por outros motivos decorrentes da crise, mas, em nenhum caso, com quebra do regime democrático, e em todos os casos foram percebidas as mesmas características: diminuição das intervenções militares, o aumentos dos escândalos, os protestos populares e o enfraquecimento do apoio legislativo.

Destarte, podemos concluir que é necessário um rol de fatores para que se desenrole o processo político até o julgamento do Presidente da República, que compreenderá as seguintes fases:

- a. A previsão constitucional da responsabilidade criminal do chefe do Poder Executivo;
- b. O cometimento do crime de responsabilidade ou indícios do cometimento;
- c. A autorização dos legisladores – processo prévio que poderá ser barrado caso haja um acordo ou uma contenção da crise política;
- d. Julgamento, que poderá concluir pelo afastamento do cargo ou pela manutenção do cargo.

### 3.2 O DILEMA DA DEMOCRACIA NO BRASIL DIANTE NAS CRISES PROVOCADAS PELO ARRANJO INSTITUCIONAL DE 1988

Após análise do fenômeno do impeachment na América Latina em decorrência das crises políticas, verificaremos o dilema da democracia brasileira no novo arranjo institucional pós constituição de 1988.

Dilema é toda conjuntura difícil em que não há uma alternativa suficiente. Numa perspectiva filosófica, consiste na ideia de um argumento que apresenta duas alternativas, mas com cenário contrastante e ambos insatisfatórios.

Podemos ainda, conceituar dilema como:

Raciocínio que parte de premissas contraditórias e mutuamente excludentes, mas que paradoxalmente terminam por fundamentar uma mesma conclusão [Em um dilema, ocorre a necessidade de uma escolha entre alternativas opostas A e B, que resultará em uma conclusão ou consequência C, que deriva necessariamente tanto de A quanto de B (DICIONÁRIO *on line* da língua portuguesa, 2016)]

Portanto, nessa seção analisaremos o dilema da democracia diante das análises realizadas até o momento acerca do novo arranjo institucional pós constituição de 1988 e das possibilidades de instabilidade ou estabilidade do sistema político.

### *3.2.1 O PERÍODO DE TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988*

Nessa seção, vamos delimitar nosso campo de estudo ao ciclo de transição da ditadura para a democracia pós Constituição de 1988, com a finalidade de compreendermos a influência desse período no processo de formação do arranjo institucional brasileiro, com as recentes crises presidenciais no Brasil.

Gláucio Soares (2001) descortina fatos históricos importante face ao período do golpe de 1964 e à ruptura com a democracia em 1946, que nos mostram perfeitamente, que, apesar de o contexto democrático da atualidade ser diferente do período democrático de 1945 a 1964, existem alguns fatores semelhantes que ocorreram antes do golpe com o momento atual: paralisia governamental, baixa confiança nos políticos e a corrupção nos setores públicos. Tais fatos acendem um sinal de alerta, mas que não devem sucumbir a uma análise isolada, sem o desenvolvimento do contexto atual e do novo arranjo institucional, o qual discutiremos mais adiante.

Tratando das explicações para ocorrência do golpe de 1964 no Brasil, Soares (2001) afirma a dificuldade de caracterização dos militares, por se tratar de uma

instituição que maximiza as interações dentro dela e minimiza as externas, o que ele apresenta como sendo uma característica de uma instituição *quase total*<sup>18</sup>, quer dizer, que isola os militares das atitudes da sociedade como um todo.

Depois de efetivamente instalado o golpe militar de 1964, ocorreu um período em que a Constituição democrática de 1946 foi sucumbindo lentamente a um processo que era para ser provisório, mas que durou 20 anos e, nesse período, o Poder Executivo exerceu um predomínio no sistema político, mesmo com a tentativa de manutenção da regularidade institucional, que durou até a elaboração da Carta Constitucional de 1967. A elaboração da Constituição de 1967 procurou legitimar o regime dos militares com a permanência das competências dos poderes Legislativo e Judiciário garantidos processualmente. Todavia, com o agravamento da situação política e da contestação ao regime, o governo resolveu endurecer e decretar o ato institucional n.5, que acabou com as garantias individuais e com as competências dos demais poderes, alterando a Constituição de 1967 com a famosa Emenda Constitucional n.1 69. O congresso, nesse período, foi dissolvido, vindo a ser restabelecido no período de Médici (PEIXOTO, 2015).

Algumas características singulares desse período foram: manutenção do calendário eleitoral regular, funcionamento congressual, sistema bipartidário. A sucessão presidencial se dava de forma indireta e as articulações com o Poder Legislativo se manifestavam principalmente através do chefe de Gabinete Civil da Presidência. Desse modo, o regime militar preservou as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, de forma que facilitou o período de transição para a democracia.

Importante ressaltar, portanto, como transcorreu a transição democrática até a elaboração da Constituição de 1988. Quando falamos de transição democrática estamos nos referindo a um período que corresponde ao início da liberalização do regime autoritário, com passagem para um governo pós-autoritário, e que se completa com o momento de realização das eleições presidenciais e alternância do Poder Executivo ao grupo de oposição democrática (MARENCO, 2007).

O período de transição democrática no Brasil ocorreu de forma lenta e gradual. Marengo (2007) aduz que a liberação política se deu através de um modelo de transição

---

<sup>18</sup> “[...] no sentido de que seus valores e crenças diferem dos da sociedade global e de outras instituições” (SOARES, 2001:368).

por transação: nesse caso, o regime autoritário inicia a transação, fixa limites para mudanças e permanece como força eleitoral durante a transição.

O início da transição começou no governo de Geisel, no ano de 1974, com uma combinação de ações neutralizando as facções militares mais intransigentes, com expansão de alguns direitos civis e sociais, mas tudo isso dentro de uma agenda controlada pelo regime e que também satisfazia uma oposição moderada, impondo, assim, um ritmo lento e negociado para o afastamento dos militares do governo. Já no governo de João Figueiredo, em 1979, o processo de transição continuou com a criação de um estatuto legal prevendo a formação de novos partidos, aprovação da lei de anistia. Posteriormente, em 1982, foram realizadas eleições diretas para governo e o congresso. O desempenho econômico do período sofreu um revés, provocando uma acentuada recessão que desencadeou uma grande mobilização social de pessoas e sindicatos, decisivos no movimento de *Diretas Já*, tendo como consequências importantes dissidências do partido do regime, que não elegeu seu candidato Paulo Maluf, culminando com a substituição do regime autoritário por um governo civil com a vitória de Tancredo Neves (MARENCO, 2007).

De fato, pode-se dizer que esse período de transição não terminou com as eleições diretas presidenciais de 1989<sup>19</sup>, posto que o candidato que venceu as eleições, Collor de Melo, era egresso do antigo partido pró-regime autoritário.

Destarte, para Marenco (2007), somente em 1995 o ciclo de transição se fecha, quando a presidência é assumida por uma liderança oposicionista ao regime autoritário, Fernando Henrique Cardoso, o que para alguns cientistas só se realiza de fato com a eleição de Lula, em 2002. Marenco esclarece que “como afirmam Linz e Stepan, uma transição democrática está completa quando, além de um acordo sobre procedimentos baseados na eleição de governantes, do processo efetivo de realização de eleições para a escolha do chefe de governo, estes possuem, de fato, autoridade para gerar novas políticas” (MARENCO, 2007, p. 84 e 85).

Podemos concluir que o mais importante desse período de transição sem dúvidas foi a elaboração da Constituição Federal de 1988, mas que o processo longo e demorado implicou no atraso na conquista da oposição democrática.

Como visto anteriormente, Robert Dahl (1977), ao discutir as condições de democracia possíveis no mundo Real (Poliarquia), afirmou que um país será mais

---

<sup>19</sup> Existem aqueles que consideram o final do período de redemocratização em 1989 com eleições diretas para Presidente da República.

democrático quanto maior for seu grau de institucionalização, de um lado, e a participação política dos cidadãos, de outro. Apesar das críticas recebidas durante essas décadas em que o modelo dahsiano não se adequaria aos países da América Latina<sup>20</sup>, pode-se dizer que os dois eixos elaborados pelo autor garantem minimamente a proteção de direitos clássicos de associação, liberdade de expressão, formação de partidos, igualdade perante a lei, controle de agenda.

O texto da Constituição Federal Brasileira foi promulgado no dia cinco de outubro de 1988. Com 245 artigos no corpo permanente e 70 nas disposições transitórias, ficou conhecida como a Constituição Cidadã e, dentre suas principais características, podemos citar:

- a. Princípio republicano federativo;
- b. Separação de poderes, controle através de *checks e balances*;
- c. Sistema presidencialista
- d. Multipartidarismo;
- e. Representação proporcional de lista aberta para Deputados e majoritária para chefe do Executivo nas três esferas e Senado;
- f. Bicameralismo simétrico;
- g. Na esfera dos direitos, inovou alargando os direitos individuais e coletivos, sociais dos trabalhadores;
- h. Integração com a comunidade e os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos;
- i. Direitos políticos com uma maior participação da sociedade nas instâncias decisórias, conselhos, comissões etc.

Como herança do sistema autoritário, o Poder Executivo recebeu o poder de editar medidas provisórias com força de lei, além de concentrar a iniciativa do orçamento anual.

No primeiro momento do trabalho, tivemos a oportunidade de analisar as características do arranjo institucional político que se formou após a redemocratização com a Constituição de 1988, e podemos aduzir que, após esse período, tivemos um número elevado de emendas à Constituição, mas que no sistema político resultou na seguinte alteração: consulta plebiscitária acerca da mudança do sistema de governo - a população votou pela manutenção do atual sistema, a alteração do tempo de mandato de

---

<sup>20</sup> Por exemplo, a crítica de Wanderley Santos em Razoes da desordem (1997).

5 anos para 4, e depois a previsão de reeleição; alterações do sistema eleitoral (reforma política foi praticamente realizada pelo STF e não no Congresso Nacional) como fidelidade partidária, verticalização das coligações, lei da ficha limpa.

Além dos aspectos formais da democracia como eleições diretas e periódicas, eleitores livres para manifestação da própria opinião, igualdade no voto, exigência da maioria dos votos, um Estado, para ser considerado democrático, também necessita que seu conteúdo seja garantido constitucionalmente e aplicado à sociedade.

A constituição brasileira tem sido apontada por parte da literatura como sendo um dos elementos determinantes do mau funcionamento das instituições no país. Alguns pontos são criticados especificamente: a extensão e o grau de detalhamento do seu conteúdo, a produção de incentivo errado e sua rigidez produziria uma crise institucional. De acordo com Sartori (1994) quanto mais buscamos uma Constituição que regule e assegure tudo, mais estaremos favorecendo o desrespeito a ela. E também temos a questão social de desigualdade e não somente os aspectos formais da Constituição que preocupam a questão da democracia no Brasil.

Dessa forma, apesar dos avanços substantivos na democracia brasileira, alguns problemas permanecem, como a alta desigualdade social e pobreza<sup>21</sup> que apesar de ter melhorado os índices com relação aos períodos anteriores (Fonte IPEA) ainda constituem fatores de instabilidade na sociedade.

### *3.2.2 A ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA NO BRASIL NO NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL DE 1988*

Tomando, como referência os eixos de avaliação da Poliarquia de Robert Dahl (1977), não temos dúvida que o arranjo institucional brasileiro, criado a partir da Constituição de 1988, percorreu um caminho de amadurecimento da democracia. Sob muitos aspectos podemos afirmar que temos uma democracia mais forte que o ciclo democrático de 1946 a 1964 (tomamos como base para essa afirmação o critério utilizado por Mainwering, Brinks, Pérez-Liñán (2001; 2007), já mencionados no trabalho). Além disso, temos uma população, que com o decorrer do tempo, têm-se adaptado ao novo texto constitucional de 1988, isso ocorre em razão de uma maior participação dos indivíduos nos processos decisórios, como audiências públicas, conselhos populares.

---

<sup>21</sup> De acordo com IPEA, de 1985 a 2012 cerca de 24,5 milhões de pessoas saíram da pobreza, e mais 13,5 não estão mais em condições de pobreza extrema.

Parte dessas mudanças, ocorreram pelas reformas legislativas incorporadas à Constituição de 1988, que tiveram efetividade, lentamente, durante os trinta anos do processo de redemocratização (eleições diretas, soberania, ampliação dos votos da população adulta e inclusão social), mas, que revelaram um impacto positivo nos indicadores da democracia.

Todavia, nesse mesmo período, algumas questões como a propagação da corrupção nos setores públicos, as sucessivas crises econômicas, dois processos de impeachment e o ativismo do poder judiciário, criaram instabilidade para o processo democrático, criando o dilema da democracia contemporânea no Brasil (AVRITZER, 2016).

Importante ressaltar que a crise da democracia não é necessariamente um problema brasileiro. A democracia é vista como um resultado incerto no jogo de conflitos, portanto, um processo constante de avanços e recuos dos mecanismos políticos e institucionais (PRZERWOSKI, 1989).

Percorrendo os argumentos desenvolvidos até o momento, verificamos que a posição da literatura no capítulo inicial apontou para um prognóstico pessimista da democracia nos países da América Latina. Linz (1985) desenvolveu o pensamento de que haveria uma paralisia decisória dos sistemas presidencialistas, diante do novo processo de constitucionalização após o período de redemocratização, principalmente, em razão de características provenientes do sistema eleitoral (multipartidarismo, voto proporcional) que provocaria uma instabilidade política e, como consequência, a ruptura do regime democrático.

Muitas dessas características abordadas por Linz (1985) foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, posto que, como verificamos, o Brasil atravessou um período lento e gradual de transição do regime autoritário para a nova democracia. Esse tipo de transição *por transação* fez com que os acordos entre os militares e o Congresso Nacional permitissem que alguns institutos do regime autoritário fossem recepcionados na nova Constituição, como o **voto proporcional, ampliação dos poderes do chefe do Executivo**, todavia, o regime presidencialista, se manteve até o momento sem rupturas.

Verificamos que realmente houve uma nova concepção das instituições formais brasileiras, um novo arranjo institucional político, foi criado pela Constituição de 1988, como bem foi denominado por Sérgio Abranches (1988) de *presidencialismo de coalizão*. Um sistema presidencialista com uma combinação de características singulares como a fragmentação partidária e o voto proporcional, que na prática desenvolveu uma

necessidade para o chefe do Poder Executivo de criar alianças políticas no Congresso Nacional para aprovação da agenda de governo. Aqui temos o cerne da questão do presidencialismo de coalizão: a formação de coalizões e governabilidade (capacidade de tomar decisões).

Ocorre, que a questão das coalizões, tanto podem ser vistas como uma solução, ou como um problema, para a governabilidade.

Para Abranches (1988, p.21), o que fica claro “é que nossos problemas derivam muito mais da incapacidade das nossas elites em compatibilizar nosso formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual da nossa ordem social. ” Ou seja, ele não põe a culpa no sistema institucional ou nas características institucionais do país, mas na incapacidade da elite. O autor ainda argumenta que existem grandes coalizões em outros países, mas que esses são parlamentares; a singularidade institucional do Brasil é por se tratar de um presidencialismo.

No caso da literatura produzida por Figueiredo e Limongi (2001, 2006) as coalizões foram à solução encontrada pelo novo arranjo institucional para a *estabilidade democrática*, verificadas através dos resultados positivos da realização da agenda do governo no período de 1989 a 1998. A análise dos autores demonstrou uma alta taxa de disciplina partidária nos trabalhos legislativos após a CF de 1988, que foram cumpridos em razão das coalizações formadas entre os poderes Executivo e Legislativo. Outra questão relevante suscitada pelos autores se deve em razão da competência atribuída ao poder Executivo de iniciar o processo legislativo em alguns casos, como no orçamento anual, na votação de matérias com urgência e o de editar medidas provisórias com força de lei. Isso fez com que o poder de agenda do Executivo aumentasse e que sua dependência do Legislativo diminuísse. Dessa forma, fica bem clara a posição dos autores no sentido de que a Constituição de 1988 estabeleceu um novo arranjo institucional que provocou uma estabilidade ao regime democrático brasileiro.

O Brasil, como a maior parte dos países da América Latina, conviveu com ciclos de regimes autoritários e democráticos. Esses países construíram características semelhantes ao longo do tempo, prioritariamente os países assumiram um presidencialismo forte, resquício do período autoritário, e isso criou um problema para a democracia desses países: conviver com presidentes populistas e/ou com escândalos de corrupção no governo sem romper o regime democrático. Perez-Liñan (2009), quando analisou sistematicamente esse fenômeno, ressaltou, para além das características já observadas no Novo Constitucionalismo, que uma das questões subjacente no

histórico das “crises políticas” e suas consequências diz respeito aos escândalos políticos ocorridos na América Latina. Na verdade, como o uso desses escândalos pela mídia contribuiu para desestabilização política e a consequente saída de alguns Presidentes da República do cargo de chefe do Poder Executivo.

Pérez-Liñán aduz que, após o período de redemocratização, novas condições surgiram para a resolução das crises institucionais, na medida em que os militares se mostraram menos dispostos a intervir no apoio ao Executivo ou ao Congresso e as elites civis se viram forçadas a encontrar novas formas de resolver as disputas.

Outro autor, que numa literatura mais recente, trouxe outras variáveis para a discussão da crise política do presidencialismo no Brasil foi Avritzer, analisando os fatores e limites da democracia após a redemocratização. Avritzer, (2016, p. 8) aduz que, **apesar do Brasil se encontrar com uma democracia forte e consolidada, existe no país uma insatisfação com o processo democrático, que ele classificou como sendo de “impasses à democracia”**, ou seja, um incômodo de parte da população com a situação de crise no crescimento e evolução da cultura democrática do país, com uma base formada principalmente pela classe média que se insurgiu (aqui ele se refere às manifestações populares do ano de 2013) com as perdas econômicas dos últimos anos e do seu *status quo*.

Além da insurgência da classe média, Avritzer (2016) também apontou outras limitações que se traduzem em impasse à democracia como: os limites do presidencialismo de coalizão, os limites da participação popular na política, e o novo papel do Judiciário. Todos os fatores se relacionam com a questão da es/instabilidade democrática, mas não iremos aqui levantar hipótese de outras variáveis que não seja a questão do presidencialismo, por necessitar de esclarecimentos mais pormenorizados, o que não é o nosso objetivo principal.

Desse modo, compartilhamos do entendimento de Avritzer (2016) quando o autor diz que o problema no presidencialismo de coalizão não é o fato de o sistema exigir que o chefe do Executivo - que é eleito pela maioria de votos válidos, embora seu partido muitas vezes não consiga traduzir isso em cadeiras no congresso nacional - negocie com outros partidos para formar uma coalizão; o problema reside em qual é a legitimidade e quais os limites dessas coalizões.

Além de Avritzer (2016), autores como Linz (1985) e Mainwaring (1991) concordam que o excesso de fragmentação partidária conduz a uma crise entre os poderes Executivo e Legislativo.

Avritzer (2016) aponta que a fragmentação ocorre em decorrência do baixo custo para criação dos partidos e da falta de barreiras à competição eleitoral. Na realidade, existe um incentivo para a formação de partidos no Brasil através do recebimento de dinheiro público, tempo de propaganda, rádio e televisão e de distribuição de cargos pelo Poder Executivo. Dessa forma, temos a representação de 29 partidos no Congresso Nacional, sendo a maior representação da América Latina. Essa questão poderia ser resolvida com a reforma política, mas nesse sentido temos um esvaziamento da competência do Poder Legislativo em efetivar a reforma. Portanto, a pouca mudança no sistema eleitoral ocorreu em razão da provocação ao Poder Judiciário (fidelidade partidária, ficha limpa, verticalização das coligações).

O Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da USP (NUPP's) publicou trabalho<sup>22</sup> realizado pelo professor José Álvaro Moisés e pelo pesquisador Sérgio Simoni Júnior, que mostra índices de força dos parlamentos na América do Sul. Os dados revelaram que Bolívia, Paraguai e Argentina são países em que o legislador tem amplos poderes formais no processo de tomada de decisões. No outro extremo, o Executivo tem mais poderes do que o Legislativo no Equador, Chile, Brasil e Peru.

Outro ponto da legitimidade das coalizões recai sobre os escândalos de corrupção no setor público e privado. Por mais difíceis que sejam os critérios de medição da corrupção no país, é certo que as pesquisas<sup>23</sup> realizadas com a população apontam para ela como o maior problema a ser combatido no Brasil. Além do que os maiores escândalos nos últimos anos envolveram práticas políticas corriqueiras, como transferência dos recursos de financiamento de campanhas para um caixa dois, tráfico de influência, troca de favores por cargos públicos (mensalão, lava jato), o que coloca as negociações entre o Poder Executivo e Poder Legislativo, próprios da governabilidade, como alvo da população no combate à corrupção, o que resulta numa perda da legitimidade das coalizões, provocando crises no sistema presidencialista.

Destarte, entendemos que o arranjo institucional formado após a Constituição de 1988 apresenta problemas, mas que não seria a mudança do sistema para o parlamentarismo, como sugerido por Linz (1985), que iria solucionar a questão das crises no sistema político brasileiro, pois verificamos que historicamente o parlamentarismo não

---

<sup>22</sup> Publicado por Júlio Bernardes em 29.04.2016. Pesquisa realizada pelo professor José Álvaro Moisés e pelo pesquisador Sérgio Simoni Júnior.

<sup>23</sup> 78% da população acredita que a corrupção aumentou no país. Publicação em 09.10.17. ONG transparência Internacional. Barômetro Global da Corrupção. [www.politica.estadao.com.br](http://www.politica.estadao.com.br).

é um regime bem compreendido pela população, além de que as coalizões também fazem parte do sistema parlamentarista e poderiam causar o mesmo problema de legitimidade. A solução estaria mais centrada na reforma política, com a mudança do sistema eleitoral (regras mais duras para criação de partidos), como proposta por Avritzer (2016), além da adequação a questão da cultura do voto e dos mecanismos de fiscalização (responsividade).

Percebe-se que, até o momento, temos encontrado soluções legais para continuidade da democracia (existe o questionamento da legitimidade) como apontou Perez-Liãan (2009), mas não sabemos até quando, visto que o regime democrático certamente passa por uma crise que envolve mais do que as questões abordadas nesse trabalho. Existem inúmeras variáveis afetando a estabilidade do sistema que vão além das que foram apontadas inicialmente nas discussões da redemocratização do Brasil.

Apesar de não estar prevista na hipótese de estudo desse trabalho, nós podemos acrescentar, com base nas obras e artigos que foram elaborados mais recentemente por Avritzer (2016, 2017), que a discussão do dilema da democracia tem apontado para a discussão do ativismo do poder judiciário e da corrupção que anula a credibilidade representativa como sendo atualmente os principais fatores para instabilidade democrática.

Portanto, chegamos não ao final do dilema da democracia, mas ao final de uma reflexão que aponta no sentido de que o regime democrático formal avançou ao longo desses trinta anos, encontrou soluções para a crise dentro do sistema legal, e conseguiu cumprir com reformas importantes. Todavia, a falta de legitimidade nas coalizões entre os Poderes Executivo e Legislativo, o desequilíbrio entre os poderes com aumento das decisões políticas judiciais está mandando um sinal de alerta. A democracia brasileira está com o sinal amarelo luminescente.

Abaixo, um quadro sintético com os fatores que provocam instabilidade democrática e os argumentos dos autores estudados:

**QUADRO 5 - CARACTERÍSTICAS ESTABILIDADE / INSTABILIDADE  
DEMOCRÁTICA**

INSTABILIDADE	DEMOCRÁTICA	AUTOR
PÓS-CONSTITUIÇÃO	1988 -	
ARGUMENTO		
Sistema proporcional		Linz (1985)

Fragmentação partidária	Linz (1985) e Avritzer (2016)
Reco da Economia	Pérez-Liñan (2009) e Avritzer (2016)
Heterogeneidade	Abranches (1988)
Corrupção e Impeachment.	Peréz-Linan (2009)
Ativismo Judicial	Avritzer (2016)

Fonte: próprio autor

Compreendemos, ao longo do que foi exposto nesse capítulo, que o contexto histórico dos países da América latina foi essencial no desenvolvimento e reforma das novas Constituições após o período da ditadura. Os ciclos de autoritarismo serviram para construir uma nova organização de direitos e poderes entre Estado e Sociedade. Um novo arranjo institucional foi criado por essas reformas e cada país tem procurado solucionar os conflitos ou crises de maneira que o regime democrático não seja alterado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio desse trabalho, foi possível verificar o questionamento que foi proposto inicialmente: O presidencialismo de coalizão é um sistema político que oferece risco para estabilidade do regime democrático, ou, foi uma solução criada pelo novo arranjo institucional brasileiro para fortalecer o desenvolvimento da democracia?

A hipótese formulada para essa questão afirmava que a Constituição Federal de 1988 criou um arranjo institucional do sistema político brasileiro único, presidencialista, com alta formação das alianças partidárias, proliferação de partidos, que provoca crise entre os Poderes, mas que não é suficiente para romper com o regime democrático.

Não obstante, após análise do período de redemocratização do Brasil até o momento atual, verificamos que tivemos enormes mudanças políticas, mudanças que começaram com a transição do regime autoritário até a consolidação do regime democrático, com a construção de todo um arranjo institucional baseado num novo modelo de constitucionalismo implementado pela Constituição Federal de 1988.

O estudo do primeiro capítulo do trabalho trouxe uma contextualização e descrição de conceitos, princípios de fundamentação teórica do arranjo institucional político do Brasil, para compreensão do Presidencialismo de coalizão. Da análise de presidencialismo de coalizão depreendeu-se que do conjunto de democracias estudadas por Abranches (1988), a brasileira constituía um arranjo singular.

Posteriormente verificamos que o novo arranjo institucional, pós Constituição de 1988 no Brasil, solucionou questões existentes no período da ditadura, principalmente relacionadas à inclusão dos direitos humanos, civis, sociais e políticos. Todavia, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, apesar de também terem encontrado uma solução através das coalizões para manter uma agenda política, ainda causa muitos desgastes e provoca muitas crises, principalmente de legitimidade, na medida em que há partidos com espectros ideológicos muito distintos que se inserem numa coalizão somente por cargos e poder.

Vale ressaltar que com a inclusão da América Latina na discussão no segundo capítulo, nós compreendemos que esses fatores gerais se repetiram e que muitas crises só foram solucionadas com a retirada do Presidente da República do cargo. Até o ano de 2012 nós observamos no Quadro 3(três) que as crises presidenciais aumentaram substancialmente no países latino-americanos, todavia, diferentemente do que ocorrera no passado, o regime democrático permaneceu, pelo menos formalmente.

Portanto, o ciclo que existia, de alternância entre períodos democráticos com regimes autoritários, cessou. Podemos afirmar que as circunstâncias que formaram esses ciclos não existem mais, as instituições se tornaram mais fortes, fazendo com que o regime democrático se tornasse um consenso na contemporaneidade.

Todavia, outras variáveis surgiram dentro do regime democrático, desse modo, apesar dos últimos anos no Brasil existir um amadurecimento da democracia no seu aspecto formal, nesse mesmo período nunca deixamos de conviver com as crises econômicas e sociais reflexos de governos permeados por notícias de corrupção.

Por fim, nós vivemos um paradoxo: ao mesmo tempo em que se discute na literatura o amadurecimento da democracia brasileira, por outro lado, nós temos um conjunto de fatores que poderiam levar o país a uma instabilidade democrática – de um lado uma contínua crise política, corrupção, e um insatisfação da classe média que se insurge contra as políticas econômicas do governo; do outro, a democracia é vista como um resultado incerto no jogo de conflito, com constantes avanços e recuos dos mecanismos políticos e institucionais (Przeworski, 1989).

Dessa forma, validamos a hipótese de que Constituição Federal de 1988, criou um arranjo institucional do sistema político brasileiro singular, que as coalizões eleitorais são necessárias para a consecução da governabilidade, que a fragmentação partidária é um reflexo da sociedade heterogênea e que a democracia brasileira formalmente se consolidou. Porém, temos problemas aquém do arranjo institucional formalizado, traduzidos na discussão da legitimidade das instituições, que provocam constantes crises políticas na atualidade.

Além de novos elementos que se fizeram presente nesses trinta anos de arranjo institucional e que poderão ser objetos de estudo complementares posteriores, como a questão ampliação das atribuições do Poder Judiciário, o que trouxe uma nova arquitetura para a discussão das relações entre os poderes na Constituição de 1988.

**REFERÊNCIAS**

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31 (31). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.
- ABRUCIO, L. F.; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. *Centro de Estudos: Pesquisas*, n.12. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.
- AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo et. al. (orgs.). *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.
- BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo*. 14 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017.
- BOBBIO, N; MATTEUCI, N; PASQUINO, G; Dicionário de política I. Editora UNB, 1 ed. 1998.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. Constituição, 1988
- CARVALHO, José Murilo. Vargas e os Militares: aprendiz de feiticeiro. In: D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). *As Instituições Brasileiras da Era Vargas*. Rio de Janeiro: EdUERJ; Ed. FGV, 1999
- CALDAS NETO, Pedro Rodrigues. Presidencialismo e democracia na América latina. *Revista direito e liberdade*. Mossoró. n.2 v.6: p. 347 a 374. Jun. 2007.
- CHEIBUB, José Antonio. *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- CINTRA, Otavio Antônio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otavio (orgs.). *Presidencialismo e Parlamentarismo: são importantes as instituições*. 2.ed. Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer – Stiftung; São Paulo: Unesp, 2013.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otavio (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad- Adenauer – Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Pciornik. São Paulo:Ed. USP, 1977.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 35.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina. O executivo nos sistemas de governo democráticos. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, n.58. São Paulo, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados*, 44 (4). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2001.

\_\_\_\_\_. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos R.; SAEZ, Manuel (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed.UFMG, 2008

GARGARELLA, Roberto. *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de poderes*. Texto: Presidencialismo versus direitos no novo constitucionalismo latino-americano. Organizadores Leonardo Avritiz e et al. 1 edição . Belo horizonte. 2017.

GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

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

\_\_\_\_\_. Escritos políticos. In: JEFFERSON, T.; PAINE; T.; HAMILTON; TOCQUEVILLE, A. *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

\_\_\_\_\_. O Federalista. In: JEFFERSON, T.; PAINE; T.; HAMILTON; TOCQUEVILLE, A. *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HALL, Peter A.; TALLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Revista Lua Nova*, n. 58, São Paulo, 2003.

HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

IMMERGUT, Ellen. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas: Coletânea*, v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2003.

LIMA, Rogério de Araújo. Os artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do federalismo no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.48, n. 149, out./dez. 2011.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos legislativos. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, v. 37, 1994.

\_\_\_\_\_. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos CEBRAP*, n.76, São Paulo, 2006.

LINZ, Juan. Democracy: presidential or parliamentary. Does it make a difference?. Projeto “*The Role of Political Parties in the Return to Democracy in the Southern Cone*”. Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars; World Peace Foundation, 1985.

LOCKE, J. *Segundo Tratado sobre o Governo*. 2 ed. Sao Paulo.Abril Cultural, 1978. (Os pensadores).

MAINWARING, Scott. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, vol. 24, n. 1 (Oct.), p. 21-43, 1991.

\_\_\_\_\_. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy The Difficult Combination. *Comparative political studies*, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

\_\_\_\_\_. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, Scott; SHUGART; Matthew. *Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica*. *Novos estudos CEBRAP*, n.37, pp. 191 a 213, nov. 1993.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo VII: estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra. 2007.

MARENCO, André. Devagar se vai longe? A transição para democracia no Brasil em perspectiva comparada. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (ORGS.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

MACPHERSON, a democracia liberal: origens e evolução.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

MOTA, Aurea. O constitucionalismo democrático latino-americano em perspectiva histórica. O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania separação de poderes e sistema de direitos/ organizadores Leonardo Avritiz e et al. 1 edição . Belo horizonte. 2017.

NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

PEIXOTO, João Paulo M. Presidencialismo no Brasil: dos militares ao PT. In: PEIXOTO, João Paulo M. *Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, 2008.

PÉREZ, Marvin Carvajal. O presente dos sistemas de governo na América Latina. *Primas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.*, Brasília, v.5, p.35-50, jan./jun.,2008.

PEREZ-LIÑAN, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, 67:15-47. 2006.

PLEBISCITO sobre forma e sistema de governo completa 20 anos. *Tribunal Superior Eleitoral (site)*, 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos>

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-democracia*. Tradução Laura Teixeira Motta. Editora Companhia das Letras, São Paulo. 1989.

REGO, Antônio Carlos Pojo do. O Presidencialismo de coalizão e o Legislativo. In: ROEDER, Karolina Matos. *A relação Executivo-Legislativo na esfera local: os governos petistas em Contagem (MG) 2005 a 2008 e Joinville (MG) 2008 a 2012*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, 2016.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato Social*. São Paulo. Martin Claret. 2007.

SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Revista Dados*, vol. 40, n. 1, Rio de Janeiro, 1999.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*,v.1. São Paulo: Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37.ed. São Paulo: Malheiros. 2013.

SILVA, Júlio Cezar Gaudêncio de. *Organizações Legislativas e formação de coalizões em regimes presidencialistas: elucidações sobre uma teoria do “Presidencialismo de Coalizões”*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, 2007.

SHUGART, M.S.; CAREY, J.M. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SCHUMPETER, Joseph A. 1961. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Rui Jungmann. Rio de Janeiro: editora Fundo de Cultura, 1961.

SOARES. Marcos Antônio Striquer. *Características do presidencialismo no Brasil e fragilidade democrática: Dificuldades do controle do Presidente da República no Brasil*. *Semina: Ciências Sociais e Humanas*, v. 4, p. 1-24, Londrina, set. 2003.

TAVARES, André Ramos. O federalismo social. In: RAMOS, Dircêo (coord.). *O federalista atual: teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Ed. FVG, 2009.

TORRES. Ana Paula Repolês. *Soberania popular e direitos no novo constitucionalismo latino-americano. O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania separação de poderes e sistema de direitos/ organizadores* Leonardo Avritiz e et al. 1 edição. Belo horizonte. 2017.

TOCQUEVILLE, A. *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos>