



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB**

**FACULDADE DE DIREITO**

**O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA AMÉRICA LATINA  
REDEMOCRATIZADA: OS DILEMAS POLÍTICOS E JURÍDICOS DOS  
DESENHOS INSTITUCIONAIS CONTRA AS CRISES NO BRASIL E NO  
CHILE**

**FERNANDA DE LIMA MOREIRA**

**BRASÍLIA – 2019**

**FERNANDA DE LIMA MOREIRA**

**O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA AMÉRICA LATINA  
REDEMOCRATIZADA: OS DILEMAS POLÍTICOS E JURÍDICOS DOS  
DESENHOS INSTITUCIONAIS CONTRA AS CRISES NO BRASIL E NO  
CHILE**

Monografia apresentada como requisito parcial  
à obtenção do título de bacharel em Direito pela  
Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Professor Juliano Zaiden Benvindo

**BRASÍLIA – 2019**



**O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA AMÉRICA LATINA  
REDEMOCRATIZADA: OS DILEMAS POLÍTICOS E JURÍDICOS DOS  
DESENHOS INSTITUCIONAIS CONTRA AS CRISES**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

**Brasília, 06 de dezembro de 2019.**

---

Professor Dr. Juliano Zaiden Benvindo

**Orientador**

---

Professor Dr. Fernando José Gonçalves  
Acunha

**Membro da Banca Examinadora**

---

Professor Dr. Fernando de Magalhães  
Papaterra Limongi

**Membro da Banca Examinadora**

*À minha mãe, Maricleide Moreira, por toda dedicação, carinho, companheirismo e amor;*

*Ao meu orientador Juliano Zaiden Benvindo pelas aulas inspiradoras e todas as oportunidades proporcionadas aos seus alunos, da maneira mais acolhedora possível, na faculdade de Direito e, também, por ter aceitado o convite para esta orientação;*

*Ao professor Fernando Acunha pelo olhar crítico pertinentíssimo nas reuniões e eventos do Centro de Pesquisa em Direito Constitucional Comparado da Universidade de Brasília e por todas as sugestões que contribuíram para este trabalho;*

*Ao professor Fernando Limongi, cujos trabalhos inspiraram minha iniciação científica e a presente monografia. Minha eterna gratidão por suas pesquisas empíricas que me deixaram fascinada pela análise do presidencialismo de coalizão.*

*Às instituições Universidade de Brasília e Universidade Federal de Pelotas por minha educação superior, e à sociedade brasileira pelo financiamento deste sonho.*

*Meu sincero agradecimento a todos!*

## RESUMO

O presidencialismo e o multipartidarismo foram duas características duramente criticadas durante a transição política da ditadura militar para democracia experimentada na América Latina do final do século passado. O período redemocratizado vivenciado pelo Brasil e pelo Chile além de tê-las adotado, também contou com a adoção de prerrogativas legislativas que fortaleceram os presidentes, inseridas no período ditatorial, além da centralização de líderes partidários sobre o processo político que favoreceram a disciplina partidária, a governabilidade e a estabilidade do sistema político nesses dois países. Apesar de todas as semelhanças, favorecidas pela região geográfica em que esses países estão inseridos, essas duas realidades não podem ser vistas de maneira homogênea, pois o hiperpresidencialismo típico desses países não se constata como a principal causa de instabilidade da região. Ao contrário do que parece, tem se mostrado um grande gerador de governabilidade e estabilidade, mas que precisa de uma análise sob a perspectiva da teoria dos jogos de modo a se aprofundar nos cenários possíveis que podem proporcionar riscos à democracia, devido à alta concentração de poderes nas mãos de um ator, que guarda muitas responsabilidades e expectativas da sociedade, mas que por isso mesmo é legitimado para esse papel.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Presidencialismo de Coalizão. 2. Multipartidarismo. 3. Desenhos institucionais. 4. Brasil. 5. Chile.

## **ABSTRACT**

Presidentialism and multipartism were two features very hard criticized during the political transition from military dictatorship to democracy in Latin America at the end of the last century. The redemocratization in Brazil and Chile beyond that also included the adoption of legislative prerogatives that strengthened the presidents, during the dictatorial regime, and the centralization of party leaderships on the political process that favored party discipline, the governance and stability of the political system in these two countries. Despite all the similarities, favored by the geographical region, these two realities cannot be homogeneously seen and as the main cause of instability in the region. Contrary to what it seems, it has been a great generator of governability and stability in both country. Nevertheless, it is necessary analyse from the perspective of game theory into the possible scenarios that may pose risks to democracy, due to the high concentration of powers in the hands of an actor, who holds many responsibilities and expectations of society, but is therefore legitimized for this role.

**KEYWORDS:** 1. Coalitional Presidentialism. 2. Multipartism. 3. Institutional design. 4. Brazil. 5. Chile.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. DESENHO INSTITUCIONAL E PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS: O CASO DO BRASIL.....	14
2. O CASO DO CHILE.....	25
3. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO LATINO-AMERICANO SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO CONSTITUCIONAL COMPARADO.....	29
CONCLUSÃO.....	35
REFERÊNCIAS.....	38



## INTRODUÇÃO

O presidencialismo multipartidário foi muito criticado na ciência política devido à sua alta propensão à geração de crises no sistema político, por causa da impossibilidade de o partido do presidente obter maioria no Legislativo. Tal situação se apresenta pois há uma grande dificuldade enfrentada pelos presidentes na formação de maiorias que garantam sua governabilidade. Isso se faz necessário pelo pequeno alcance de seus partidos no Legislativo que levam os presidentes necessariamente a formarem coalizões, sem as quais não conseguiriam aprovar suas agendas, gerando instabilidade decisória e ingovernabilidade. Dessa maneira, a formação de coalizões aproxima os Poderes Executivo e Legislativo, reduzindo as distâncias da separação de poderes clássica.

O hiperpresidencialismo típico desses países da América Latina tem se mostrado um fator gerador de divergência nas análises que se debruçam sobre desenhos institucionais na América Latina, como mostram as análises de Roberto Gargarella (2013), que o enxerga como a grande causa de instabilidade nessa região, a partir de uma visão mais homogênea sobre a América Latina. Divergindo do autor, Antônio Cheibub, Tom Ginsburg e Zachary Elkins (2011) não consideram os fortes presidentes da região como um problema, pela maior proximidade desta figura com o povo, garantindo a eles maior legitimidade em construir apoio no Congresso e aprovando uma agenda conectada com os anseios da nação.

Assim, dados de pesquisas recentes observam que sistemas presidencialistas são muito mais estáveis, pela força popular dos presidentes. Além disso, estudos empíricos, como os de David Law e Milla Versteeg (2013), mostram que as constituições geograficamente mais próximas foram se tornando parecidas ao longo do tempo, como se observa na comparação entre Brasil e Chile.

Por isso, ao longo da exposição se observará que as experiências presidencialistas do Brasil e do Chile apresentaram resultados muito próximos, e foram as realidades escolhidas para este trabalho devido às suas vivências históricas, políticas e constitucionais muito similares. Ambos foram países que

saíram de ditaduras militares antes de vivenciarem os atuais regimes democráticos, adotaram o presidencialismo multipartidário e também prerrogativas legislativas que os presidentes receberam no período militar para fortalecer a atuação do Presidente da República.

A América Latina como um todo apresenta na bagagem mais tempo de experiência constitucional do que regiões de onde partem mais estudos sobre o tema, como a Europa, nesses duzentos anos de constitucionalismo, apresentando inúmeros experimentos presidenciais entre períodos democráticos e ditatoriais.

Se poderia perguntar o motivo da escolha desses países, tendo em vista que a Argentina também apresenta um características muito próximas desses dois países, como o presidencialismo, o republicanismo e o federalismo, além de também ter vivenciado períodos democráticos entre ditaduras militares. Entretanto, ao contrário do Chile, a Argentina se mostrou ser um país cujo sistema político tendeu a se aproximar de um bipartidarismo.

O Brasil se mostrou ser um país em que as crises vivenciadas ensejaram momentos constitucionais, diferentemente do Chile, que vivenciou sua passagem para a redemocratização sem o processo de mudança constitucional, mantendo, atualmente, a mesma constituição do regime militar, que em pleno 2019 é por isso criticada e considerada ilegítima para seus cidadãos (HILBINK, 2019).

Dessa maneira, o fato de que o partido do Presidente ocupar poucas cadeiras no Congresso Nacional estimula a negociação entre os demais partidos, propiciando a formação de coalizões de forma que o governo encontre apoio em suas propostas, seja formando maiorias simples, seja buscando maiorias qualificadas para que alcance governabilidade e estabilidade em seu governo.

Portanto, o trabalho parte do pressuposto de que os presidencialismos não podem ser vistos de maneira homogênea como sustenta Roberto Gargarella (2013). Nem como geradores de ingovernabilidade e instabilidade do sistema político, como sustentam vários autores da ciência política, onde o tema é mais trabalhado, como Scott Mainwaring (1993) e Linz (1991).

Além disso, a formação de coalizões propicia a inserção de diversos atores na tomada de decisões que passa a ser negociada, de modo que importantes decisões passam a ser tomadas coletivamente, com a contribuição de todos os partidos que fazem parte da base aliada do Presidente, e não mais unilateralmente, conforme sugere Andrea Marcondes Freitas (2013).

Além disso, é importante observar o caráter democrático da composição dos ministérios, que é um dos principais mecanismos do presidencialismo de coalizão atual, além das decisões individuais dos congressistas nas votações em plenário, que cada vez mais perdem força diante da centralização exercida pelos líderes partidários.

Com isso, o trabalho será abordado à luz da visão de não homogeneização da América Latina de Cheibub, Elkins e Ginsburg do direito constitucional comparado, em contrapartida à visão homogênea sobre os problemas do hiperpresidencialismo latino-americano de Gargarella. Para esses autores, o presidencialismo pode não ser um problema, mas sim uma solução para as crises dessa região, visto que a figura do presidente forte vem de um legado da América Latina, que aproxima esse ator do povo, tendo por isso, maior legitimidade popular. Isso faz com que o presidente busque articular uma agenda que tenha conexão com o povo, e, por isso, os desenhos também desempenham um papel importantíssimo contra as crises.

O trabalho também irá abordar o fortalecimento das prerrogativas legislativas do Presidente, a centralização exercida pelos líderes no Legislativo e a disciplina interna dos parlamentares, que proporcionaram as altas taxas de sucesso e de governabilidade do Executivo nos períodos redemocratizados recentes desses dois presidencialismos multipartidários. Além disso, há também o caráter democrático da tomada de decisões desses atores políticos, sobretudo na composição dos ministérios, que é um dos principais mecanismos do presidencialismo de coalizão atual.

Os presidencialismos de coalizão brasileiro e chileno, ao contrário do que sustentam muitos cientistas políticos estrangeiros, têm apresentado elevadas taxas de sucesso na aprovação de propostas do Executivo, além de um igualmente elevado nível de dominância do Executivo na agenda do Legislativo.

Além disso, as coalizões têm se mostrado uma forma de promover o discurso comunicativo de Habermas na seara política, ao impulsionarem a inserção de mais atores na negociação de pautas ao lado do Executivo como sustenta Andrea Marcondes Freitas, dentre outros autores, o que reforça a governabilidade que este sistema político alcançou no Brasil redemocratizado.

A metodologia do trabalho consistirá em uma revisão bibliográfica e análise comparada entre essas semelhantes experiências na América Latina para melhor compreender a dinâmica desse processo. Pretende-se aplicar também a metodologia de analogia e contraste, do direito constitucional comparado, na análise do presidencialismo de coalizão brasileiro em relação à realidade chilena, devido aos seus contextos históricos e suas características institucionais assemelhados, imprescindíveis na análise, por serem as que mais definem se a constituição será cumprida (Law e Versteeg, 2013, pp. 863-952), visando compreender como as diferenças entre os ordenamentos brasileiro e chileno impactaram no desenvolvimento de suas instituições políticas.

Como pesquisa qualitativa, pretende tecer algumas considerações sobre desenhos institucionais, do ponto de vista da teoria dos jogos aplicada ao direito, com o intuito de analisar se o modelo brasileiro atual é o melhor sistema para fazer com que as instituições funcionem, e se o fortalecimento das prerrogativas legislativas do Presidente, que o tornam um dos principais legisladores dos dois países analisados oferece riscos de autoritarismo para essas democracias.

É preciso compreender como o presidencialismo de coalizão contribui para a estabilidade política, e para a ideia de ampliação da democracia, realizando os direitos prometidos na Constituição, diferenciando o constitucionalismo brasileiro das “shame constitutions”, que não cumprem o que seus textos prometem, como mostram os trabalhos de David Law e Mila Versteeg (2013, pp. 863-952), e como são importantes as instituições para o desenvolvimento da economia, como sustenta Barry Weingast (2012), para o qual os desenhos constitucionais mais estáveis no mundo foram aqueles em que os agentes que queriam destruir a democracia receberam maiores garantias, por só aceitarem mudanças enquanto auferiram benefícios.

Dessa forma, para fazer a transição da análise política sobre o tema para a discussão jurídica, pretende-se enfatizar o método da ética discursiva em Jürgen Habermas, para fortalecer a importância dos ministros por representarem o aumento do número de atores na tomada de decisões dentro do Executivo, sendo um mecanismo democrático do presidencialismo de coalizão brasileiro, e também a noção de princípios, como o da separação de poderes e da democracia, como barreiras de fogo, internas ao direito, na filtragem de políticas, como as indicações ministeriais, para estas sejam constitucionais, como sustenta Ronald Dworkin.

Assim, o trabalho está estruturado da seguinte maneira, a primeira seção fará uma abordagem teórica sobre o desenvolvimento do presidencialismo brasileiro tanto do período 1946-64 quanto do período pós-1988 destacando as diferenças de resultado entre ambos os períodos que adotaram o mesmo desenho constitucional. Em seguida, será tratado o presidencialismo chileno em perspectiva comparada. Na terceira seção serão tecidas algumas considerações jurídicas sobre o tema, principalmente no âmbito do direito constitucional comparado. Por fim, serão desenvolvidas as considerações finais sobre o trabalho.

## **1. DESENHO INSTITUCIONAL E PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS: O CASO DO BRASIL**

A tradição republicana brasileira foi construída sobre cinco características estruturantes: o sistema de governo presidencialista, o multipartidarismo, o federalismo, o bicameralismo e o sistema proporcional (ABRANCHES, 1988, p. 10), com lista aberta para o Legislativo. Destas, o presidencialismo e o multipartidarismo, sem dúvidas suscitaram profundas discussões no meio acadêmico e serão analisadas com maior profundidade neste trabalho.

A primeira delas passou a fazer parte do ordenamento brasileiro com a Constituição de 1891 e, manteve-se encontrando uma pequena resistência no curto período semi-presidencialista entre 1961-63. Encontrou continuidade inclusive pelo plebiscito de 1993, feito para definir o sistema e a forma de governo da atual ordem institucional. Já a segunda, encontrou espaço atualmente, por meio da Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1979, no final do regime militar, encerrando o fim do bipartidarismo presente durante o período ditatorial militar entre os partidos ARENA e MDB, no qual a transição lenta e gradual funcionou como uma estratégia do governo militar para dispersar o crescimento da oposição, acabando por enterrar o regime. Diante de seu retorno, o multipartidarismo foi recepcionado pela Constituição de 1988.

Essas duas características reunidas no sistema político brasileiro levantaram muitas discussões no ambiente acadêmico, dividindo diversos estudos. No começo da década de 90, muitas críticas pessimistas surgiram na ciência política pela combinação, entre presidencialismo e multipartidarismo, proporcionar um sistema altamente fragmentado, levando a grande maioria de estudiosos a criticarem a escolha, condenando-a à instabilidade e à ingovernabilidade do sistema, proporcionando novos estudos sobre as futuras possibilidades para o sistema político brasileiro.

Um desses autores, Scott Mainwaring focaliza as críticas especificamente ao grupo dos presidencialismos com sistemas partidários fragmentados, tratando especificamente do Brasil entre o período democrático de 1946-64 e

pós-1988<sup>1</sup>. O argumento do autor, é de que a minoria no Legislativo, representada pelo partido do presidente nesses sistemas, pode ocasionar impasses entre Executivo e Legislativo gerando o imobilismo político, e como o presidencialismo possui um termo, que é o mandato por período determinado, instaura-se a situação de paralisia decisória. Além disso, a falta de disciplina entre os partidos, inclusive no próprio partido do presidente, principalmente quando estes passaram a perder popularidade, gera grandes dificuldades na aprovação de políticas consistentes, sobretudo em períodos de crise (GARGARELLA, 2013, p. 150), por isso é comum observar que presidentes brasileiros tentaram compensar a falta de apoio institucional com popularidade na sociedade, como fizeram Getúlio Vargas, Jânio Quadros e João Goulart, por exemplo, só que tal atitude somada à fraqueza dos partidos políticos dos períodos democráticos analisados, empobreceu ainda mais as instituições e proporcionou resultados drásticos ao cenário político brasileiro. Para driblar essas difíceis circunstâncias, presidentes constituíram suas coalizões por meio de patronagem (MAINWARING, 1993).

Essas características reunidas acarretaram no governo minoritário de Vargas (1951-54), cujo partido, PTB, detinha 16,8% na Câmara dos Deputados quando assumiu o governo. Também prejudicaram o governo de Quadros (1960-61), e Goulart (1961-64), durante a democracia de 1946-64, e Sarney (1985-90) e Collor (1990-92), no pós-1988. Todos esses foram presidentes enfraquecidos e que não conseguiram governar com o apoio de maiorias no Congresso, com exceção de Eurico Gaspar Dutra (1946-61), militar que governou com maioria no Legislativo (MAINWARING, 1993).

Os percentuais se reduzem ainda mais no período pós-1950, aumentando a fragmentação partidária quando as eleições presidenciais e congressuais deixaram de ocorrer concomitantemente. O partido de Juscelino, o PSD, detinha 35% das cadeiras na Câmara ao ser eleito. No pós-1988, o partido real de José Sarney, o PFL, detinha 20% na Câmara e 21% no Senado nas eleições de 1986. Dessa forma, nenhum dos partidos dos presidentes eleitos no período 1946-64

---

<sup>1</sup> O autor desenvolve seu trabalho antes do plebiscito de 1993, que definiria o sistema e a forma de governo, apontando a não escolha do presidencialismo, devido ao multipartidarismo já institucionalizado pela Constituição de 1988.

ou no começo do pós-1988 obteve maioria nas casas legislativas (MAINWARING, 1993).

Não obstante a força das prerrogativas de presidentes brasileiro, quando comparadas às dos norte-americanos, os presidentes das Constituições democráticas brasileiras de 1946 e de 1988 não alcançaram a mesma governabilidade do que aqueles submetidos à primeira Constituição do período republicano brasileiro de 1891, cujos poderes legislativos do presidente eram potencialmente mais fracos. Entretanto, a existência de apenas um desses poderes fez com que o processo legislativo deste período basicamente fosse controlado pelo partido do presidente. Devido a essas circunstâncias que Mainwaring resalta em seu trabalho ser mais importante a natureza do sistema partidário do que as prerrogativas constitucionais presidenciais e legislativas (MAINWARING, 1993).

O único mecanismo de processo legislativo em que se pode observar uma vantagem que fortalece a figura do presidente norte-americano sobre o brasileiro é a figura do veto total. Nos Estados Unidos, a derrubada do veto total do presidente exige uma maioria qualificada, ou seja, 2/3 (dois terços) nas duas casas, situação derrubável no sistema constitucional brasileiro de 1946-64 também por maioria absoluta, mas em sessão conjunta do Congresso, ou seja, de maneira mais simples do que nos Estados Unidos. Sob essa perspectiva, mais enfraquecido ainda é o instituto no pós-1988, cuja derrubada apenas exigia maioria simples e em sessão conjunta do Congresso (MAINWARING, 1993).

Outra característica do período 1946-64 no Brasil é o fato de os partidos, que controlavam as indicações de candidatos à presidência, recrutarem militares, característica bastante incomum em outras democracias. Além disso, também recrutavam políticos que não tinham vínculos partidários para angariarem maiores chances de chegar à presidência, apostando no carisma da figura escolhida para se candidatar. Isso porque os vínculos partidários eram vistos como prejudiciais aos próprios aspirantes ao Executivo (MAINWARING, 1993).

Foi assim que o carisma de Getúlio Vargas favoreceu sua eleição em 1950, mesmo com a forte oposição que sofrera dos dois maiores partidos. O



mesmo aconteceu com Jânio Quadros, cuja popularidade permitiu-lhe vencer, mesmo com a forte oposição de grandes partidos da época, como o PSD e o PTB, fora os partidos menores (MAINWARING, 1993).

Entretanto, essa ausência de vínculos partidários anteriores dos candidatos à chefia do Executivo promoveu a ascensão de atitudes fortemente suprapartidárias. Os candidatos à Presidência da República, incluindo quatro dos eleitos, Dutra, Vargas, Quadros e Collor, possuíam em peso esse caráter antipartidário e fraca sustentação dentro de seus próprios partidos. Dutra, por exemplo, era militar, sem vínculos anteriores com partidos. Vargas havia abolido os partidos e dissolvido o Congresso em 1937, alegando altos custos financeiros e que os partidos ameaçavam a unidade nacional, e agiu assim até perceber que precisava de partidos para continuar na política. Juscelino Kubitschek foi um presidente que rompeu em parte com a tendência de candidatos sem vínculos partidários anteriores, por ter feito carreira no PSD, mas, durante as campanhas e após eleito, mostrou-se mais distante de seu partido, sugerindo inclusive um candidato da UDN, Juraci Magalhães, como seu sucessor, visando ao resguardo de seu partido para que pudesse retornar à presidência pelas eleições de 1965 (MAINWARING, 1993).

No entanto, o candidato mais antipartido do período foi, sem dúvidas, Jânio Quadros, que migrou por vários, reafirmando sua postura antipartidária, sem ter feito esforços para conseguir apoio de partidos mesmo após eleito, divergindo das tentativas feitas por Vargas. João Goulart, por outro lado, como Kubitschek também foi um político populista que tinha uma identificação com um partido pelo qual havia ascendido – o PTB, mas que, assim como os seus antecessores, não conseguiu angariar apoio no Congresso para aprovação de políticas e, em vez disso, tentou se socorrer do apoio do povo (MAINWARING, 1993).

Mesmo após esse período, no pós-1988, José Sarney e Fernando Collor de Mello continuaram a tradição de presidentes antipartido. Sarney, assim como Kubitschek e Goulart, tinha uma prévia carreira partidária na UDN, na ARENA, no PDS e no PMDB, mas adotou uma postura antipartido com o próprio PMDB após ser eleito. Já Collor não obstante ter passado por alguns partidos, como ARENA, PDS e PMDB, nunca se comprometeu com nenhum deles, tendo

emitido críticas aos partidos durante as campanhas e adotado uma postura distante após ser eleito pelo próprio PRN (MAINWARING, 1993; AMORIN NETO, 2000). Essa postura suprapartidária durante as campanhas e de divisão interna no próprio partido pode ser observada até mesmo no governo de Jair Bolsonaro em 2019.

Ou seja, houve durante todo o período 1946-64, e inclusive no início do pós-1988, um grande distanciamento entre candidatos ao Executivo e presidentes eleitos, e seus próprios partidos, favorecidos pelo fortalecimento de atitudes antipartidárias e individualistas de presidentes. Para alguns autores, essas consequências foram propiciadas pela estrutura combinada entre presidencialismo, centrado na figura de presidentes carismáticos com atuações individualistas, multipartidarismo fragmentando o cenário partidário, e indisciplina interna dos partidos (MAINWARING, 1993; AMES, 1985).

A indisciplina partidária do período também fez com que as tentativas de coalizões sofressem grandes dificuldades. A montagem de ministérios, por exemplo, foi uma prática que favorecia muito mais o apoio dos indivíduos ali alocados do que seus partidos e a própria aliança entre os partidos. Por isso, Mainwaring apresenta três aspectos pelos quais um acordo multipartidário é mais difícil em sistemas presidencialistas do que em parlamentaristas: i. A responsabilidade por montar os ministérios é do presidente, de forma que este é menos limitado pelos partidos, além de ser menos vinculante, no presidencialismo, diferente do que se observa no parlamentarismo, em que gabinete e primeiro-ministro são escolhidos pelos partidos governista, situação em que há uma dependência dos partidos tanto pelo gabinete quanto pelo primeiro-ministro; ii. O apoio singular de parlamentares é, em alguns casos, mais frouxo nos presidencialismos, como é possível observar no Brasil, do que nos parlamentarismos; e iii. As coalizões em sistemas presidencialistas são prévias às eleições e não possuem a mesma capacidade de vinculação que possuem nos sistemas parlamentaristas (MAINWARING, 1993).

Devido à dificuldade de contar com o apoio do Congresso, os presidentes tentariam se utilizar dos mecanismos que a Constituição lhes permite para pressionar o Legislativo, como por exemplo, a decretação do estado de sítio, decretos executivos, reforma constitucional para fortalecer as prerrogativas do

presidente, apoio das Forças Armadas e apelo para o povo. Vargas e Kubitschek tinham projetos de modernização e redução da burocracia e tiveram enormes dificuldades de aprovação de suas agendas com o Legislativo. Para viabilizar seus objetivos, ambos se utilizaram de agências e decretos. Além das agências, Kubitschek também manteve o clientelismo que foi fundamental para o sucesso de seus projetos, como o Plano de Metas, no período 1946-64, relegando ao Legislativo um papel secundário na promoção de políticas importantes para o país e prejudicando as relações Executivo-Legislativo, na medida em que proporcionou a ocorrência de efeitos deletérios ao fortalecimento do diálogo entre essas duas instituições e à própria representatividade associada à legitimação (MAINWARING, 1993).

Só que em um país continental, com alta heterogeneidade estrutural na sociedade, marcada por profundos desequilíbrios nas estruturas social, política e econômica (ABRANCHES, 1988, pp. 5-8)<sup>2</sup>, é difícil pensar que um sistema bipartidário na seara de representação política consiga refletir as preferências de todos os grupos existentes em uma sociedade marcadamente segmentada, como a brasileira. Ainda mais considerando que o dilema institucional brasileiro, apresentado por Abranches, é exatamente a busca por um arranjo institucional que tenha legitimidade para tratar eficientemente da enorme gama de questões que foram surgindo e se acumulando na sociedade brasileira ao longo dos anos.

Contradizendo a maioria das pesquisas pessimistas quanto à combinação adotada no Brasil, recentes pesquisas empíricas sobre o desempenho das instituições brasileiras têm demonstrado que o sistema brasileiro que emergiu após a Constituição de 1988 tem claramente alcançado governabilidade e estabilidade do sistema. Esses dados diferem inclusive do desempenho do sistema político do país em períodos constitucionais democráticos anteriores, como o período compreendido entre os anos 1946-64, que possuía as mesmas características estruturantes: presidencialismo e multipartidarismo. Seguindo a lógica dos autores que pugnam pela não combinação entre presidencialismo e multipartidarismo, apostando na importância do desenho institucional para o alcance da governabilidade e da estabilidade do sistema, como conceber as

---

<sup>2</sup> O artigo de Sérgio Abranches apresenta excelentemente essa análise de maneira mais bem detalhada.

altas disparidades quanto ao desempenho do governo e à estabilidade do sistema, sabendo que ele manteve suas características institucionais nos dois períodos democráticos?

Atualmente, existem 32 (trinta e dois) partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral brasileiro<sup>3</sup>. Destes, em 2019, 25 (vinte e cinco) possuem assento na Câmara e 16 (dezesesseis) no Senado. O partido do presidente Jair Bolsonaro, PSL detém 53 (cinquenta e três) membros na Câmara, de um total de 513 (quinhentos e treze) deputados e 3 (três) no Senado, cujo total é de 81 (oitenta e um) senadores. Seguindo os mesmos passos dos presidentes do período 1946-64, Bolsonaro também apresenta um forte caráter suprapartidário, anunciando que fundará um novo partido para o qual migrará junto com alguns membros de seu atual PSL, reduzindo seu apoio em ambas as casas Legislativas, devido à falta de disciplina interna em seu partido. Tal atitude, como visto no período anterior, tende a enfraquecer a governabilidade.

É certo que no presidencialismo de coalizão brasileiro é quase impossível o partido do presidente conseguir eleger a quantidade de membros de seu partido necessária para ocupar a maioria dos assentos do Legislativo para que consiga aprovar sua agenda com tranquilidade. Também é certo que o partido do presidente, é eleito para governar por um mandato cujo termo é de quatro anos. E, também, é certo que pelos dados empíricos de pesquisas já realizadas desde 1988, quando foi inaugurada a atual Constituição brasileira, o presidente

---

<sup>3</sup> Os partidos registados no Tribunal Superior Eleitoral por data de deferimento são: 1. Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB- 1981); 2. Partido Trabalhista Brasileiro (PTB - 1981); 3. Partido Democrático Trabalhista (PDT - 1981); 4. Partido dos Trabalhadores (PT - 1982); 5. Democratas (DEM - 1986); 6. Partido Comunista do Brasil (PCdoB - 1988); 7. Partido Socialista Brasileiro (PSB - 1988); 8. Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB - 1989); 9. Partido Trabalhista Cristão (PTC - 1990); 10. Partido Social Cristão (PSC - 1990); 11. Partido da Mobilização Nacional (PMN - 1990); 12. Partido Popular Socialista (PPS - 1992); 13. Partido Verde (PV - 1993); 14. Avante (AVANTE - 1994); 15. Progressistas (PP - 1995); 16. Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU - 1995); 17. Partido Comunista Brasileiro (PCB - 1996); 18. Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB - 1997); 19. Democracia Cristã (DC - 1997); 20. Partido da Causa Operária (PCO - 1997); 21. Podemos (PODE - 1997); 22. Partido Social Liberal (PSL - 1998); 23. Republicanos (REPUBLICANOS - 2005); 24. Partido Socialismo e Liberdade (PSOL - 2005); 25. Partido Liberal (PL - 2006); 26. Partido Social Democrático (PSD - 2011); 27. Patriota (PATRIOTA - 2012); 28. Partido Republicano da Ordem Social (PROS - 2013); 29. Solidariedade (SOLIDARIEDADE - 2013); 30. Partido Novo (NOVO - 2015); 31. Rede Sustentabilidade (REDE - 2015); 32. Partido da Mulher Brasileira (PMB - 2015).

conseguiu levar para a casa legislativa um percentual de menos de 20% de seus membros, devido à alta fragmentação partidária existente no sistema eleitoral brasileiro, advinda da adoção do multipartidarismo combinada ao sistema presidencial. Como é possível, então, explicar a governabilidade alcançada pelo presidencialismo de coalizão brasileiro no pós-1988?

Essa criticada combinação faz com que presidentes minoritários busquem apoio de outros partidos para formar sua base de apoio no Legislativo (POWER, 2011, p. 133), sistemática que no final da década de 90 ficou conhecida como presidencialismo de coalizão, no clássico artigo de Sérgio Abranches.

Como ressalta Timothy Power, a dinâmica de funcionamento do presidencialismo de coalizão tem rebatido os argumentos de Juan Linz sobre o funcionamento do presidencialismo. Primeiro, quanto ao compartilhamento do Executivo no presidencialismo e, segundo, quanto ao argumento de ser rara a formação de coalizões multipartidárias no presidencialismo, devido ao desenvolvimento de pesquisas empíricas no final da década de 1990 (POWER, 2011, p. 134).

Em excelente pesquisa feita por José Antonio Cheibub, Adam Przeworski e Sebastian Saiegh, com análise voltada para todas as democracias do mundo entre 1946 e 1999, entre parlamentarismos e presidencialismos, constatou-se a presença predominante de coalizões em ambos os sistemas de governo. Os dados mostram que, nos sistemas parlamentaristas, durante o período analisado, ocorrem coalizões em 78% dos casos, enquanto no presidencialismo o mesmo ocorreu em 66% dos casos. Há também o que os autores ressaltam como *divided governments*, que podem ocorrer no presidencialismo, inclusive a grande maioria dos casos (16 de 23) ocorreu no presidencialismo norte-americano, em que, excepcionalmente, o partido do presidente não ocupa a maioria (CHEIBUB, PRZEWORSKI AND SAIEGH, 2003, pp. 14-19).

Entretanto, as grandes maiorias formadas pelos partidos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio da Silva, no Brasil, demonstraram um caminho para a governabilidade desse sistema no Brasil, nos quais a base aliada na Câmara chegou, nos períodos, a cerca de 70% de apoio. Esse sucesso do presidencialismo de coalizão brasileiro atual se nota com os altos níveis de

dominância de propostas do Executivo na pauta do Legislativo e, também, com os igualmente elevados índices de aprovação das propostas do Executivo. Segundo dados de pesquisas empíricas, as taxas de sucesso do Executivo na aprovação de projetos de lei que enviou ao Congresso entre 1946-64 foram de 29,5%, crescendo absurdamente para 72,7% no pós-1988. Além disso, a predominância de propostas do Executivo em propostas legislativas variou de 38,5%, no período 1946-64, a 86%, no pós-1988. Além desses dados, a legislação social foi muito mais particularista no período democrático anterior do que é no atual e os partidos políticos estão muito mais disciplinados atualmente do que no período 1946-64, o que influencia diretamente no apoio de coalizões, que hoje é muito mais consistente do que no período democrático anterior (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2006, p. 250).

Diferentemente do que expõe Scott Mainwaring, o que explica essa variação dos dados nas relações Executivo-Legislativo entre os período 1946-64 e pós-1988 é exatamente a mudança nos poderes institucionais de agenda e nas prerrogativas de líderes partidários sobre o processo legislativo que afetaram consideravelmente o comportamento partidário no interior do Legislativo, como sugerem Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2006, pp. 250-51).

Os poderes de agenda do presidente pós-1988 mudaram significativamente após o período ditatorial, devido à inclusão de prerrogativas legislativas dos presidentes militares aos presidentes do período democrático subsequente, fortalecendo grandemente a figura do presidente brasileiro. Figueiredo e Limongi argumentam que os presidentes fortes do período atual e a centralização exercida pelos líderes partidários no Legislativo podem promover políticas conjuntas mais eficazes, não havendo por que o presidente, por ser forte e não precisar cooperar com o Legislativo, simplesmente impor sua vontade sobre o Parlamento, como sugerem Shugart e Carey (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2006, pp. 250-51).

Enquanto os presidentes do período 1946-64, pela Constituição de 1946 apenas possuíam a iniciativa legislativa em questões administrativas, a Constituição de 1988 garantiu aos presidentes a iniciativa exclusiva também em projetos para impostos, orçamentários e em emendas constitucionais, além de

instituir a figura de medidas provisórias de competência exclusiva do presidente da República, a edição de leis sob requerimento de delegação pelo Congresso, a solicitação de urgência para projetos, e a imposição de restrições a emendas orçamentárias do Congresso, tornando o presidente um agente que passou a ter muito mais iniciativas do que os próprios deputados federais e senadores, passando a estabelecer a agenda legislativa. Destes, sem dúvidas a medida provisória é uma das que mais tem chances de obter aprovação pelo Congresso, pois os custos de sua aprovação são menores do que os de aprovação de uma lei ordinária, aumentando a influência do Executivo sobre os resultados (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2006, pp. 253-54).

Já o Legislativo se tornou bem mais centralizado no pós-1988 do que no período democrático anterior. Essa característica do atual período, sem dúvidas, ocorreu devido ao papel que os Regimentos Internos conferiram aos líderes partidários na determinação da pauta legislativa. Eles detêm prerrogativas de designação e substituição dos membros de comissões permanentes, que já havia no período 1946-64. Também podem retirar projetos de lei das comissões por meio de procedimentos de urgência, no pós-1988, inclusive de maneira bem mais ampla do que no período anterior, e passaram a poder nomear e substituir membros de comissões conjuntas do Senado e da Câmara, que analisam medidas provisórias e o orçamento. Além disso, podem restringir emendas e votações em separado, determinar a agenda de plenário, e também representar toda bancada dos partidos, por meio de suas assinaturas (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2006, pp. 255-56).

Enquanto Vargas, que foi o presidente mais bem-sucedido do período 1946-64 quanto ao sucesso na aprovação de projetos do Executivo encaminhados ao Congresso e sancionados no mesmo ano, obteve taxa de sucesso de 45,9%, Collor, que foi o menos bem-sucedido do pós-1988 obteve um percentual de 65,6% de aprovação. Quadros foi o presidente do período 1946-64 que obteve maior predomínio de seus projetos no Legislativo, com uma taxa de 48,3%, enquanto o que obteve menor predomínio do pós-1988, também Collor, alcançou 77,4% (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2006, p. 258).

Além disso, tanto os projetos de iniciativa do Legislativo quanto os de iniciativa do Executivo tiveram o mesmo tempo de tramitação no Congresso no

período 1946-64, diferentemente do pós-1988, em que os projetos do Executivo são aprovados cerca de duas vezes mais rápidos do que os do Legislativo, principalmente quando se tratam de projetos orçamentários. No período atual também há uma clara predominância do Executivo em leis econômicas e administrativas, enquanto o Legislativo atua mais na legislação social. Não obstante a preponderância do Executivo nos projetos de lei e de sua taxa de aprovação, é importante destacar que muitos dos projetos do Legislativo também acabam por serem totalmente vetados pelo Presidente (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2006, pp. 260 e 265). No entanto, o governo Bolsonaro precisa ser observado com cuidado por ainda estar no começo do mandato e também pelo comportamento diferenciado do presidente em relação aos partidos políticos, assemelhando-se mais aos presidentes suprapartidários do período 1946-64, inclusive em relação ao anúncio de que sairá de seu próprio partido. A configuração do Congresso, entretanto, não é mais a mesma e já demonstra ao presidente que sem essa coalizão fortalecida, o presidente não seguirá muito longe, como aconteceu com Collor e Dilma.

Esses dados demonstram empiricamente que um Presidente com amplos poderes institucionais é menos vulnerável aos aspectos centrífugos do comportamento político, o que favorece a governabilidade especialmente quando combinado à centralização decisória no Legislativo, como ocorre no Brasil (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2006, p. 259).



## 2. O CASO DO CHILE

A escolha pelo Chile, dentre os demais países da América Latina, para esta análise foi feita devido às semelhanças institucional, histórica e política do país com a realidade brasileira. Isso porque o Chile também vivenciou a redemocratização na década de 90, após o fim de dezessete anos de ditadura militar, característico da América Latina do século passado, quando Patricio Aylwin sucedeu Augusto Pinochet (PASQUARELLI, 2011, p. 2).

O Chile do pós-1990, assim como o Brasil, adotou um presidencialismo com sistema partidário fragmentado, em que o partido do presidente também ocupa poucas cadeiras do total da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, mas que como no caso do Brasil, alcança governabilidade devido ao trabalho conjunto entre os Poderes Executivo e Legislativo (SANTANA E CUNHA, 2009, p.12), principalmente devido às indicações presidenciais para composição de ministérios. É importante ressaltar que o Congresso chileno, antes do período militar, era considerado um dos mais fortes do mundo, no qual havia intensas negociações e compromisso partidário. Por isso, naquele período, os presidentes já negociavam com o Legislativo para conseguirem alcançar a governabilidade. Todo esse importante papel para democracia desempenhado pelo Legislativo nesse período ficou prejudicado com a ascensão dos governantes militares, que também atribuíram aos partidos políticos o fortalecimento da esquerda (PASQUARELLI, 2011, p. 5).

Assim, a Constituição Chilena de 1980 aumentou os poderes do Presidente, que mesmo com as reformas empreendidas em 1989, 1991, 1994 e 2005 continuou com exclusividade nas iniciativas de projetos, urgências e veto, nomeações de autoridades, sendo um ator fundamental na arena legislativa atual (MAUREIRA, 2007, p. 38) como no caso brasileiro. Além disso, o sistema partidário caracterizou-se por benefícios a partidos de direita, aliado à representação limitada de outros partidos, de forma que aqueles controlassem o processo legislativo. Dessa forma, o sucesso do Executivo chileno é notável quando se observa que cerca de 75% das leis publicadas após 1990 foram iniciadas pelo Executivo (PASQUARELLI, 2011, pp. 6-8).

Para alcançar essa governabilidade, os presidentes chilenos também recorrem a formação de coalizões e, assim como no Brasil, têm a seu favor o fato de dominarem o processo legislativo, contando com a disciplina dos partidos (MAUREIRA, 2007, p. 38). Também conseguem controlar a agenda legislativa da maioria, e acrescenta-se a isso o fato de haver um sistema eleitoral de maioria absoluta junto à possibilidade de distribuição de pastas dos gabinetes pelos presidentes (PASQUARELLI, 2011, pp. 8-9).

Não obstante a governabilidade alcançada pelo país com as prerrogativas constitucionais atribuídas ao presidente, gerando um forte Executivo, que controla a agenda legislativa da maioria, soma-se esse resultado às condições propícias para formação de coalizões nesse presidencialismo fragmentado. Dessa maneira, o Legislativo chileno, não se mostra, frente ao Executivo, um Poder enfraquecido. E mais: o Congresso continua desempenhando um papel fundamental para a democracia chilena, sendo considerado o mais eficiente de toda América Latina. Isso porque uma das mudanças introduzidas pelos militares na Constituição de 1980 foi a alteração do sistema de representação proporcional, que gerava naquele país a polarização ideológica, visando reduzir a fragmentação partidária para se chegar a um bipartidarismo, como também ocorreu no período militar brasileiro. Isso proporcionou um sistema eleitoral binomial no Chile, com sistema de distritos de dois membros, totalizando 60 (sessenta) distritos com 120 (cento e vinte) membros na Câmara e 19 (dezenove) distritos com 38 (trinta e oito) senadores (PASQUARELLI, 2011, pp. 9-11).

Assim, de 1990 a 2009, a Coalizão *Concertación* governou o Chile com os partidos PS (*Partido Socialista do Chile*), PPD (*Partido por la Democracia*), PRSD (*Partido Radical Social Demócrata*) e PDC (*Partido Demócrata Cristiano*), pelos presidentes Patricio Aylwin (1990-1994), cuja coalizão alcançou 56,6% de bancos no Congresso, Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), que alcançou 58,2% de apoio, Ricardo Lagos (2000-2006), que alcançou 51,8% e Michelle Bachelet (2006-2010), que também obteve 51,8%, sendo seguida pela *Aliança por Chile*, formada por UDI (*Unión Demócrata Independiente*), RN (*Renovación Nacional*), CH1 (*Chile Primero*) e MHC (*Movimiento Humanista Cristiano*), com a eleição do presidente Sebastián Piñera (2010-2014), que contou com apenas

46% de apoio parlamentar, sem maioria no Congresso, seguido por Michelle Bachelet (2014-2018), retornando no pós-2018. Há também no Chile a coalizão *Juntos Podemos*, formada pelos partidos PC (*Partido Comunista de Chile*) e PH (*Partido Humanista*) (PASQUARELLI, 2011, pp. 14-16; SANTANA E CUNHA, 2009, p.15).

Os partidos políticos também mudaram com o novo regime. A polarização existente antes do período ditatorial foi amenizada no período atual, em que os partidos estão bem mais coesos e disciplinados, havendo uma estrutura muito mais próxima do bipartidarismo, devido aos grandes incentivos para formação de coalizões que têm sido muito duradouras em votações legislativas do que as coalizões do período 1932-1973. Essas coalizões têm sido construídas não apenas em cima do mecanismo da distribuição de cargos ministeriais, mas também da transferência de recursos de emendas orçamentárias (*pork*) (PASQUARELLI, 2011, pp. 17-21).

Analisando as votações da Câmara dos Deputados entre 2002 e 2006, durante o governo de Ricardo Lagos, Sergio Toro Maureira observou que, enquanto o governo, como principal responsável pela sanção de leis, conseguiu articular as condutas da coalizão com a ajuda da coesão e da disciplina partidária, a oposição se dispersou um pouco com a tendência de forças centrífugas intracoalizacionais. Isso pois, enquanto o UDI não apoiou o governo, o RN não se manteve uniforme como opositor, apoiando também o governo e demonstrando ser um partido mais heterogêneo (MAUREIRA, 2007, p. 38; SANTANA E CUNHA, 2009, p.16; PASQUARELLI, 2010, pp. 19-20). Nesse momento, nem mesmo a redução na quantidade de assentos da Concertación no Legislativo conseguiu obstaculizar a aprovação de projetos enviados pelo governo, que conseguiu aprovar a maioria, 53% de 588 projetos enviados ao Congresso (SANTANA E CUNHA, 2009, p.13).

O Chile, portanto, apesar de manter o presidencialismo multipartidário também apresentou como resultados uma democracia com coesão interna entre os partidos e governabilidade por meio de diálogo e cooperação entre os partidos do presidente e os demais partidos representados no Congresso por meio de coalizões multipartidárias que tornaram o sistema partidário muito mais

assemelhado a um bipartidarismo de coalizões, devido às mudanças constitucionais introduzidas pelos militares.

Tal resultado deveu-se ao fato de que o Chile não viveu o momento constitucional aliado à ruptura política (HILBINK, 2019), como ocorreu no Brasil, mas mesmo assim, essas mudanças constitucionais ao mesmo tempo que fortaleceram o Executivo não diminuíram a importância e o papel ativo do Legislativo, sendo considerado o que possui melhor desempenho dentre as casas legislativas da América Latina. Essa circunstância, sem dúvida, também foi fundamental para o alcance da estabilização do país.

### **3. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO LATINO-AMERICANO SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO CONSTITUCIONAL COMPARADO**

Ao falar em desenhos institucionais, sobretudo o sistema presidencialista de governo, imediatamente já se direciona ao sistema norte-americano, cuja fundação se consolidou junto à Constituição de 1789, que consagrou o constitucionalismo estadunidense como o primeiro a adotar uma constituição não escrita e um sistema de separação de poderes e de freios e contrapesos no mundo. O modelo foi tão significativo, que inspirou inúmeras democracias ao redor do mundo e ao longo de sucessivas décadas. Hoje, mais do que bicentenário, continua sendo paradigma para o mundo (CHEIBUB, GINSBURG AND ELKINS, 2011, p. 1709).

Entretanto, observa-se que vários países com forte inspiração no clássico modelo presidencialista foram adaptando o sistema a suas características tradicionais. Assim aconteceu na América Latina, região do mundo com a mais alta concentração de sistemas presidencialistas. Não obstante sua alta concentração, é notável que o presidencialismo da região não se identifica com exatidão ao norte-americano (CHEIBUB, GINSBURG AND ELKINS, 2011, p. 1709).

Dessa forma, as Constituições da Venezuela de 1811, do México de 1824, da Argentina de 1826 e do Equador de 1830 são exemplos de Constituições que possuíram muitas disposições semelhantes às da Constituição dos Estados Unidos. A da Argentina de 1853 foi durante mais de um século interpretada com base na jurisprudência norte-americana. Influências do modelo americano são claramente visíveis nas Constituições Latino-americanas que adotaram o federalismo e o controle de constitucionalidade típicos do modelo americano. Entretanto, no processo de adaptação e estabilização do modelo, algumas disposições adotadas por essa influência também deixaram de fazer parte do ordenamento posteriormente, como a possibilidade de porte de armas, existente nas primeiras constituições latino-americanas, e que são na atualidade praticamente inexistentes (CHEIBUB, GINSBURG AND ELKINS, 2011, p. 1711)

Já se sabe que uma das principais diferenças entre o presidencialismo norte-americano e o latino-americano é o fato de esses últimos reservarem

amplos poderes à figura do presidente da república em suas Constituições (MAINWARING, 1993, p. 8), como a possibilidade de decretar leis, propor iniciativas legislativas e prerrogativas em situações emergenciais. Estas, quando comparadas ao desenho presidencialista clássico, não encontram identidade, como nos Estados Unidos, em que a figura do Presidente da República não possui tais poderes institucionais (CHEIBUB, GINSBURG AND ELKINS, 2011, p. 1709).

Ao contrário do que parece, essas prerrogativas foram pensadas exatamente para compor a estrutura do modelo parlamentarista clássico para promover a diferenciação entre esse sistema e o presidencial, e no presidencialismo clássico sua ocorrência é verificada entre atribuições muito maiores do Poder Legislativo do que do Executivo. No países latino-americanos, entretanto, essas características têm se mostrado imprescindíveis para a qualidade da democracia e a continuidade da estabilidade política (CHEIBUB, GINSBURG AND ELKINS, 2011, p. 1709).

Roberto Gargarella, em sua Sala de Máquinas da Constituição, é um dos autores que trata do presidencialismo na América Latina. Em sua obra, o autor esclarece que o passado histórico ditatorial, vivenciado no século XX pelos países dessa região, fez com que suas constituições fortalecessem direitos sociais e a criação de barreiras às violações de direitos humanos. Entretanto, tais constituições não promoveram alterações na organização vertical de poderes, mantendo as mesmas prerrogativas do período autoritário. Para ele, tais escolhas institucionais proporcionaram o surgimento de um hiperpresidencialismo latino-americano, que seria o grande causador de instabilidade política na região (GARGARELLA, 2013, p. 148-50), culpa que, ao contrário do que sugere a grande maioria dos estudos da ciência política focada nos sistemas eleitorais, é relegada ao multipartidarismo (MAINWARING, 1993, p. 1).

Ao contrário, para Gargarella, mais importante do que garantir direitos básicos na Constituição, como os direitos humanos, é central a modificação da estrutura de poder, reduzindo as prerrogativas do Executivo, para que se evite o retorno ao autoritarismo. Por isso, o autor sugere ser imprescindível a eliminação do hiperpresidencialismo na América Latina para que se reduzam os níveis de

instabilidade na região. Neste presidencialismo mais fortalecido, há uma grande concentração de poderes, responsabilidades e expectativas na figura do presidente, que é muito suscetível à popularidade que angaria perante os eleitores. Dessa maneira, uma queda na popularidade de um único ator refletiria negativa e imediatamente em todo sistema político, promovendo instabilidade e em caso de crises sistêmicas, por não haver válvulas de escape como no parlamentarismo, a única solução para resolução do problema seria a saída antecipada do presidente (GARGARELLA, 2013, p. 150).

Analisando estrategicamente as ações dos principais atores envolvidos nas tomadas de decisões, pela perspectiva da teoria dos jogos e das investigações até aqui apresentadas, é possível visualizar alguns cenários possíveis. Uma constituição que fortalece a figura do presidente, concedendo-lhe a maior participação na elaboração legislativa do país é um fator preocupante para a democracia, ainda mais quando se observa o passado ditatorial não muito distante dessas realidades.

Sob a perspectiva da teoria da ética discursiva como base para o consenso para a democracia discursiva de Jürgen Habermas é importante observar o caráter democratizante da inserção de ministros na tomada de decisões junto ao presidente, retirando a carga da tomada de inúmeras decisões exclusivamente pelo Presidente, que também precisa negociar com os partidos que são inseridos nos ministérios.

As análises jurídicas são também importantes nesse debate, para garantirem a integridade do Direito por meio da “barreira de fogo” que são os princípios em face dos argumentos de política incondizentes com a integridade do direito, de Ronald Dworkin, pois as políticas devem ser constitucionais e respeitar outros princípios democráticos.

Essas críticas jurídicas se fizeram muito necessárias não só no começo da redemocratização, mas também em outros momentos de crise do sistema político, como nas votações políticas para instauração do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, no Brasil e no próprio cotidiano político por meio da configuração desse sistema que favorece a corrupção e o clientelismo (BENVINDO, 2019).

A centralização legislativa que os regimentos internos, no caso do Brasil, exerceram foi fundamental para o alcance de governabilidade e estabilidade do sistema político, evitando vários problemas políticos, que poderiam facilmente comprometer diversos aspectos do país, como a própria paralisa decisória. Já se sabe que as prerrogativas institucionais são imprescindíveis para obtenção dos resultados positivos enxergados no Brasil do período pós-1988. Mas é preciso aprofundar o alcance dessas prerrogativas institucionais em cenários limítrofes e desfavoráveis à própria segurança da democracia, como os riscos de autoritarismo advindos de um hiperpresidencialismo, levantados por Gargarella. Dessa forma, possíveis entraves à própria governabilidade, à estabilidade, à segurança jurídica e à democracia estariam não apenas previstos, mas poderiam ser bloqueados pelo próprio sistema constitucional.

Os riscos de autoritarismo são grandes quando se observam as ondas populistas que ressurgem tanto no Chile quanto no Brasil e que vão corroendo a democracia, como o aumento da polarização, uso estratégico de referendos, retórica anti-sistêmica e antipluralista, ataques às liberdades civis e à mídia, “colonização do Estado”, dentre outras atitudes que levam. Essas atitudes levam constitucionalistas a acreditarem no Judiciário como guardião da constituição e da democracia, devido à dificuldade que alguns Legislativos enfrentam ao controlarem o poder do Executivo (BENVINDO, 2019; LEVITSKY E ZIBLATT, 2018; MÜLLER, 2016).

É importante lembrar nessa discussão, que para Ferdinand Lassale, uma Constituição que não reflete os fatores reais de poder existentes em sua sociedade está destinada a ser uma mera folha de papel. Isso porque os problemas constitucionais são também problemas políticos. Tal conclusão nos mostra que a não efetivação de direitos constitucionais é evidente quando o texto constitucional não consegue exprimir os fatores reais de poder (LASSALE, 1933, p. 63; FARRANHA, 2002, pp. 58-59). Nessa linha, Barry Weingast explica que os desenhos institucionais mais estáveis no mundo foram aqueles em que os agentes que queriam destruir a democracia foram os que receberam maiores garantias, pois só aceitariam mudanças enquanto auferissem benefícios. Isso porque eles também eram agente reais de poder e também precisavam de garantias na nova Constituição (WEINGAST, 2012).



Como visto, não obstante todas as críticas, não só na ciência política, mas também no campo jurídico, pesquisas empíricas têm mostrado que nem o hiperpresidencialismo nem o multipartidarismo latino-americanos têm sido promotores de instabilidade política na região. E mais: mesmo a combinação sendo comum à maioria dos países da região, sua aplicação não pode ser vista de maneira homogênea em todos eles. Isso porque uma análise generalizada dessas características tende a perder as especificidades que cada sistema institucional possui.

Divergindo também de Scott Mainwaring, os autores José Antonio Cheibub, Tom Ginsburg e Zachary Elkins consideram que o século e a região em que a constituição foi feita é melhor preditor de similitude constitucional do que a classificação do sistema como presidencialista, parlamentarista ou semipresidencialista. Isso porque o sistema de governo, não obstante sua importância, é apenas uma dentre inúmeras dimensões de análise (CHEIBUB, GINSBURG AND ELKINS, 2011, p. 1708-9). Dessa maneira, estudos empíricos têm mostrado que padrões de cumprimento e descumprimento constitucional estão muito mais atrelados à região geográfica do que à ratificação de tratados de direitos humanos ou à aplicação de controle de constitucionalidade, por exemplo<sup>4</sup> (LAW E VERSTEEG, 2013, p. 864; 907-12).

Os resultados mostram que os países mais próximos geograficamente tendem a adotar implementações similares, servindo de inspiração aos demais países da região. Assim, os países África Subsaariana e do Sul da Ásia aparecem como as regiões cujos textos constitucionais prometem mais direitos do que cumprem, enquanto a Europa ocidental e a América do Norte, como as regiões em que mais direitos são cumpridos na prática do que suas constituições prometem (LAW E VERSTEEG, 2013, p. 864; 907-12).

Nesse sentido, a América Latina se apresenta-se como uma região tendente a um forte constitucionalismo, mas com vergonhosos resultados em sua implementação, pois as constituições em geral refletem uma combinação de constituição-escrita ambiciosa, porém de inconsistente implementação. De qualquer forma, desde o começo dos anos 90, a tendência de um

---

<sup>4</sup> Estudo feito pelos autores em cada região entre 1981 e 2010.

constitucionalismo forte sugere que os países da região estão avançando em direção ao cumprimento de suas promessas constitucionais (LAW E VERSTEEG, 2013, p. 911).

Já a Europa ocidental e a América do Norte se caracterizam-se por um mix de constituições fortes e constituições modestas, que mostram uma tendência na qual ricas democracias ocidentais exibem consistentes direitos na prática, independentemente do quanto é prometido em suas constituições. Dessa forma, a região geográfica é realmente fator mais importante em análises sobre performance constitucional do que outras variáveis que em um primeiro momento seriam preditoras, como por exemplo, diferentemente do que possa parecer, a própria análise do produto interno bruto per capita (LAW E VERSTEEG, 2013, p. 911).

## CONCLUSÃO

O presidencialismo multipartidário foi uma combinação muito criticada pelos cientistas políticos, mas, mesmo assim, é realidade nas últimas décadas na América Latina. Ao contrário do que fora previsto no final do século XX, têm apresentados democracias estáveis e governabilidade, devido a incentivos para formação de coalizões, como o forte presidencialismo que surgiu nesses países, pela manutenção de prerrogativas legislativas dos presidentes militares no período redemocratizado, gerando um hiperpresidencialismo na transição para o período redemocratizado, que por muito tempo fora considerado a causa de instabilidade da região.

Essa característica dos presidencialismos latino-americanos somada à disciplina partidária e às possibilidades de cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo legislativo para aprovação das agendas legislativas, promoveu um controle maior do processo decisório pela figura do Presidente da República e garantiu a governabilidade do sistema.

O período 1946-64 no Brasil ficou caracterizado pelos frouxos vínculos partidários dos candidatos à eleição e dos presidentes eleitos, mas altamente carismáticos, favorecendo atitudes antipartidárias, mesmo daqueles que previamente tiveram algum vínculo com a vida política, fragilizando seus apoios dentro dos próprios partidos, o que também pode ser observado nos governos de Sarney, Collor e Bolsonaro no pós-1988. Além disso, a indisciplina partidária e o individualismo típico do período também prejudicaram o apoio político ao governo, gerando vários problemas de instabilidade decisória, enfraquecendo as relações Executivo-Legislativo.

Entretanto, mesmo mantendo o presidencialismo multipartidário do período democrático menos estável e com menores índices de governabilidade, as mudanças na configuração dos poderes institucionais de agenda do presidente, fortalecendo o Executivo com o incremento de poderes legislativos, dissociando esse sistema do que se observa no presidencialismo clássico norte-americano, além das prerrogativas de líderes partidários e da disciplina partidária favoreceram a centralização decisória do processo legislativo proporcionaram resultados significativos quanto ao funcionamento de coalizões no pós-1988,

pois o presidente fica menos vulnerável à circunstâncias políticas, quando comparados às atuações do período 1946-64.

Esse presidencialismo mais fortalecido surgido no período pós-ditatorial na América Latina diferencia-se bastante do presidencialismo clássico dos Estados Unidos, assemelhando-se muito mais do Parlamentarismo, visto que o Executivo se tornou maior legislador do que o Legislativo. Como demonstrado ao longo da discussão, as várias iniciativas que lhe foram conferidas promoveram o surgimento de um hiperpresidencialismo, que para Roberto Gargarella deveria ter sido modificado no período redemocratizado para evitar os riscos do surgimento de um novo autoritarismo devido à alta concentração de poderes, responsabilidades e expectativas no presidente.

Tal preocupação surge pois uma queda na popularidade desse ator, por ele ser o principal ator da coalizão, coloca em risco todo sistema político, tornando o presidencialismo multipartidário um sistema muito vulnerável a crises, como aconteceu com Dilma Rousseff no Brasil.

Essas mudanças feitas na Constituição brasileira de 1988 teriam não apenas feito a inclusão de fatores reais de poder, na concepção sociológica de Fernand Lassale, e de Barry Weingast (2012), mas também teriam evidenciado o aspecto geográfico como preditor para a adoção de sistemas similares como se evidenciou na América Latina.

Essa constatação nos leva também a conclusão de que o aspecto geográfico, por ser maior indicador de performance constitucional do que se imagina frente a outros, como PIB, controle de constitucionalidade e sistema legal, poderia impulsionar os resultados da região latino-americana na aspiração pela garantia de estabilidade, governabilidade e efetivação de direitos prometidos na Constituição, controlando as crises.

Na experiência comparada, o Chile larga na frente do Brasil como um país que já apresentava as condições propícias para o arranjo de coalizões antes mesmo período ditatorial, no qual o Congresso Nacional daquele país fora considerado um dos mais eficientes da América Latina e atualmente este poder continua fortalecido, desempenhando um ativo papel na democracia chilena.

Mesmo assim, Brasil e Chile, as duas realidades comparadas neste trabalho, apesar de todas as semelhanças proporcionadas pelo desenvolvimento de um sistema político estruturalmente similar, apresentam especificidades em seus sistemas que os distinguem dentro do gênero presidencialismo multipartidário, como a ruptura constitucional vivenciada pelo Brasil com o regime militar, inaugurando uma nova constituição junto ao novo período democrático.

O Chile, diferentemente, não viveu a experiência do momento constitucional e manteve a mesma constituição criada na ditadura militar, além disso, sua composição congressual é diferente da brasileira e mesma seu sistema de eleição que é majoritário, evitando o surgimento de muitos partidos seguindo a estratégia da Constituição militar de evitar a excessiva fragmentação partidária, aproximando o sistema de um bipartidarismo, diferentemente do sistema proporcional brasileiro. Do mesmo modo, a Argentina também não criou uma nova constituição.

Frente ao mecanismo de formação de gabinetes ministeriais, é possível visualizar o maior número de atores na tomada de decisões junto ao presidente da República dentro do Executivo, o que enfatiza um caráter mais cooperativo na tomada de decisões, como enxerga Andrea Marcondes Freitas, que deixa de ser individual para incluir os demais atores, que coordenam os ministérios, sendo que estes atores são membros de outros partidos que o presidente chama para dentro do Executivo para negociar votações legislativas no Congresso. Essa tomada de decisões com a inclusão de novos atores no Executivo evidenciar a ética discursiva desenvolvida por Jürgen Habermas.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, pp. 5-34, 1987.

AMES, Barry. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: Univ Michigan Press, 2001. 331 p.

CHEIBUB, José; LIMONGI, Fernando. Modes of Government Formation and the Survival of Democratic Regimes: Presidentialism and Parliamentarism Reconsidered. **Annual Review of Political Science**, 2002.

CHEIBUB, José; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. **Texas Law Review**. 2011.

CHEIBUB, José; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution, in D. Nolte and A. Schilling-Vacafl or, eds., **New Constitutionalism in Latin America**. Burlington, VT: Ashgate. 2012.

FARRANHA, Ana Cláudia. Política e Direito: Irmãos siameses vivendo separados? **Revista do Curso de Direito das Faculdades de Vitória**. v. 3. n. 5. Jul./dez. de 2002.p. 55-65.

FIGUEIREDO, Argelina, LIMONGI, Fernando. Poder de Agenda na Democracia Brasileira: Desempenho do Governo no Presidencialismo Pluripartidário. In: SOARES, G. A. D., RENNÓ, L. R. **Reforma Política: Lições da História Recente**. Rio de Janeiro: FGV, pp. 249-280. 2006.

\_\_\_\_\_. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova**. Revista de Ciência Política e Cultura. São Paulo, v. 44, pp. 81-106, 1998.

FREITAS, Andrea Marcondes. **O Presidencialismo da Coalizão**. 2013. 156 p. Tese (Pós-Graduação em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GARGARELLA, Roberto. Latin American Constitutionalism, 1810-2010 – The Engine Room of the Constitutionalism. **Oxford University Press**. 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia - entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. Trad.: Flávio Beno Siebeneichler. V.1. 1997.

HIRSCHL, Ran. **Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law**. First edition. Oxford: Oxford University Press, 2014.

JACKSON, Matthew. **A Brief Introduction to the Basic of Game Theory**. SSRN. 2011.

JULIANO ZAIDEN BENVINDO, **The Party Fragmentation Paradox in Brazil: A Shield Against Authoritarianism?** Int'l J. Const. L. Blog, Oct. 24, 2019, at <http://www.iconnectblog.com/2019/10/the-party-fragmentation-paradox-in-brazil-a-shield-against-authoritarianism/>

LAW, David; VERSTEEG, Mila. Sham Constitutions. **California Law Review**. August. Vol. 101, n. 4, 2013.

\_\_\_\_\_. The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism. **California Law Review**. October. Vol. 99, n. 5, 2011.

LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. **How Democracies Die**. Rio de Janeiro: Zahar. 2018.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTÁSIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. III, p. 237-268.

LINZ, Juan (1991). "Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença?" In: LAMOUNIER, Bolivar; LINZ, Juan; LIJPHART, Arendt; VALENZUELA, Arturo (Org): **A Opção Parlamentarista**. São Paulo: Idesp.

LISA HILBINK, **New Constitution or Nothing! The Promise and Pitfalls of Chile's Constitutional Moment**, Int'l J. Const. L. Blog, Nov. 24, 2019, at: <http://www.iconnectblog.com/2019/11/new-constitution-or-nothing-the-promise-and-pitfalls-of-chiles-constitutional-moment/>

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Nova Lua: revista de cultura e política**. n. 28-29, 1993.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra. 1998.

MOISÉS, José Álvaro. Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006). In: MOISÉS, José Álvaro. (Organizador) **Papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, pp. 7-29, 2011.

MOISÉS, José Álvaro Moisés. Desconfiança nas Instituições Democráticas. **Opinião Pública**, Campinas, v. XI, n. 1, p. 33-63, mar. 2006.

MÜLLER. Jan-Werner. **What is populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press. 2016.

POWER, Timothy. O Presidencialismo de Coalizão na Visão dos Parlamentares Brasileiros. In: POWER, Timothy, ZUCCO, Cesar. **O Congresso por ele mesmo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. pp. 131-163.

SALLUM JR, Brasílio. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34, 2015.

ZACHARY, Elkins; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. New York: Cambridge University Press. 2009.