

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS

MICHEL NEIL TRINDADE FRANCISCO

**PRESIDENCIALISMO E ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA NAS  
AMÉRICAS**

Brasília

2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS

MICHEL NEIL TRINDADE FRANCISCO

**PRESIDENCIALISMO E ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA NAS  
AMÉRICAS**

Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro

**Brasília, 19 de dezembro de 2012**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS

TESE DE DOUTORADO

# **PRESIDENCIALISMO E ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA NAS AMÉRICAS**

Autor: Michel Neil Trindade Francisco

BANCA EXAMINADORA:

Titulares:

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro (CEPPAC/UnB) - orientador

Prof. Dr. Camilo Negri (CEPPAC/UnB)

Prof. Dr. Gabriel Augusto Miranda Setti (PPGS/UFAL)

Profa. Dra. Luciana Maria de Aragão Ballestrin (PPGCPOL/UFPeI)

Prof. Paulo César Nascimento (IPOL/UnB)

Suplente:

Profa. Dra. Sônia Maria Ranincheski (CEPPAC/UnB)

## FICHA CATALOGRÁFICA

FRANCISCO, Michel N. T.

Presidencialismo e Estabilidade Democrática nas Américas, 2012.

177 p. 210x297 mm (ICS/CEPPAC/UnB, Doutor, Ciências Sociais, 2012).

Tese de Doutorado – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais,  
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da  
Universidade de Brasília.

1. Democracia. 2. Presidencialismo. 3. Estabilidade Democrática. 4. Brasil.
5. Estados Unidos. 6. Argentina. I. ICS/CEPPAC/UnB. II. Título (Série)

FRANCISCO, Michel Neil Trindade. **Presidencialismo e Estabilidade Democrática nas Américas**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

### CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Michel Neil Trindade Francisco.

TÍTULO DA TESE: Presidencialismo e Estabilidade Democrática nas Américas

GRAU/ANO: Doutor/2012.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta Tese de Doutorado, e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta Tese de Doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Michel Neil Trindade Francisco; e-mail: michel.neil@yahoo.com.br

## AGRADECIMENTOS

São comuns em agradecimentos de teses as menções procedimentais e quase litúrgicas ao orientador. Estas não caberiam aqui. Não há a menor possibilidade de começar os meus agradecimentos sem registrar ao responsável por partejar esta tese o meu “Muito Obrigado!”. O professor Henrique de Castro teve em mim o desafio de orientar o não orientável. “*Michel, você não será o meu orientando desertor*”, dizia daquele que já era um confesso trãnsfuga dos rituais acadêmicos. Pois ele confiou em seu aluno mais do que o próprio em si mesmo. Foi fiador acadêmico de um inadimplente contumaz. Por isso, não somente a tese como todo o percurso deste doutorado só foi possível graças ao prof. Henrique. Mais uma vez... Muito Obrigado!

Agradeço ao meu avô Antônio (in memoriam) e avó Maria pelos ensinamentos de vida. Pelo apoio que não precisa nem ser expresso em palavras, agradeço minha mãe Alice e aos meus irmãos Léslie e Vinícius. Pela amizade, se houve alguém especial nesses últimos cinco anos, este alguém é Laura Theresa dos Santos e Sousa. Laura é amizade em estado bruto que faz qualquer palavra de agradecimento ficar pequena.

Dos amigos, os reincidentes nos meus agradecimentos, Lauro Stocco, Marcelo Tadvald, Luciana Ballestrin e Samir Perrone, todos inspirações para esta minha empreitada. Com diria o poeta, “*nunca vi boa amizade nascer em leiteria*”, por isso, agradeço aos bons amigos Bruno Diniz, André Miranda e João Horvath Jr., três órbitas diferentes de amizade que nos trazem tantas outras a reboque.

Por fim, agradeço a PATRI Políticas Públicas, que através do seu fundador, Eduardo Carlos Ricardo, permitiu a excepcionalidade de se cursar um doutorado em paralelo a uma rica experiência profissional.

Obrigado a todos.

## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	<b>5</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>6</b>
<b>1 - INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>2- OBJETIVOS</b> .....	<b>14</b>
<b>3 - HIPÓTESE</b> .....	<b>16</b>
<b>4 – ELEMENTOS E CONCEITOS</b> .....	<b>23</b>
<b>5 - MÉTODO</b> .....	<b>35</b>
<b>6 - CRÍTICAS E DEFESA DO PRESIDENCIALISMO</b> .....	<b>45</b>
<b>7 - RADIOGRAFIA INSTITUCIONAL COMPARATIVA</b> .....	<b>50</b>
7.1 - <i>Indicações de autoridades pelo Executivo e aprovação do Legislativo</i> .....	50
7.2 - <i>Estudo Constitucional Comparativo</i> .....	59
7.2.1 - <i>Religião</i> .....	60
7.2.2 - <i>Poder de Legislar do Presidente</i> .....	66
7.2.3 - <i>Poder de veto do Presidente</i> .....	73
7.2.4 - <i>Possibilidade de se mudar a Constituição</i> .....	79
7.2.5 - <i>Deferência ao legislativo (mensagem ao Congresso)</i> .....	89
7.2.6 - <i>Accountability parlamentar - Quem julga o presidente?</i> .....	97
7.2.7 - <i>Quando o Executivo presta contas e informações?</i> .....	101
<b>8 - O PRESIDENTE SE IMPORTA COM O CONGRESSO?</b> .....	<b>106</b>
<b>9 - ASPECTOS HISTÓRICO-SOCIOLÓGICOS DO PRESIDENCIALISMO</b> .	<b>126</b>
<b>10- DEMOCRACIA E ASPECTOS CULTURAIS DO PRESIDENCIALISMO</b> ...	<b>133</b>
<b>11 – CONCLUSÃO</b> .....	<b>164</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>172</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Supostos Motivos para o Fracasso do Presidencialismo .....	49
Quadro 2 - Constituição, Estado e Religião da América Presidencialista .....	63
Quadro 3 - Poder de Legislar do Presidente (ARG, BRA e EUA) .....	72
Quadro 4 - Regras para Veto Presidencial (América) .....	73
Quadro 5 - Veto Presidencial nas Constituições Brasileiras .....	78
Quadro 6 - Mutação Constitucional (BRA, ARG e EUA) .....	84
Quadro 7 - Mutação Constitucional nos países presidencialistas das Américas .....	86
Quadro 8 - Mensagem presidencial ao Legislativo nos países presidencialistas das Américas .....	94
Quadro 9 - Mensagem presidencial nas Américas .....	97
Quadro 10 - Recrutamento Ministerial; Apoio Governista e Coalizão Presidencial .....	118
Quadro 11 - Sistema Político: Ter um sistema político democrático .....	137
Quadro 12 - Política: Importância na vida .....	146
Quadro 13 - Política: Nível de Interesse .....	147
Quadro 14 - Média de Aprovação dos Presidentes dos EUA .....	161

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Iniciativa Legal: Executivo e Legislativo no Brasil (1946-2007).....	110
Gráfico 2 - Iniciativa Parlamentar .....	112
Gráfico 3 - Iniciativa Legislativa Presidencial .....	113
Gráfico 4 - Argentina: % de Leis aprovadas de iniciativa do Congresso.....	115
Gráfico 5 - Brasil: % de Leis aprovadas de iniciativa do Congresso .....	116
Gráfico 6 - Coalizão Presidencial no Brasil .....	119
Gráfico 7 - Tempo de tramitação de Projetos que viraram Leis – 2007-2010 (Em meses).....	124
Gráfico 8 - Que país gostaria que o seu parecesse mais? .....	130
Gráfico 9 - Ter um Sistema Político Democrático.....	136
Gráfico 10 - Apoio à Democracia.....	139
Gráfico 11 - Apoio à Democracia - Latinobarometro .....	141
Gráfico 12 - Ter um Governo Militar.....	142
Gráfico 13 - Ter Técnicos ao invés de Políticos.....	144
Gráfico 14 - Política: importância na vida .....	145
Gráfico 15 - Interesse na Política (Argentina) .....	148
Gráfico 16 - Confiança no Parlamento.....	149
Gráfico 17 - Não Confia no Parlamento.....	150
Gráfico 18 - Não há Democracia sem Congresso .....	152
Gráfico 19 - Aprovação do Congresso Americano .....	153
Gráfico 20 - Confiança nos Partidos .....	154
Gráfico 21 - Não há Democracia sem Partidos.....	155
Gráfico 22 - Não há Democracia sem Partidos.....	157
Gráfico 23 - Ter Líder Forte que não se preocupe com parlamentares e eleições .....	159
Gráfico 24 - Aprova forma como o presidente dirige o país .....	160
Gráfico 25 - Aprovação dos presidentes dos EUA (1946-2010) .....	161
Gráfico 26 - Aprovação presidencial nos EUA (2001-2012).....	162

*“Si un hombre fuese necesario para sostener el Estado, ese Estado no debería existir, y al fin no existiría”*

Simón Bolívar

## RESUMO

A presente tese pretende trabalhar os aspectos institucionais, sociais, históricos e culturais das democracias presidenciais da Argentina, Estados Unidos e Brasil. Os Estados Unidos apresenta-se como o presidencialismo modelar, que funcionou e vem funcionando ao longo dos últimos séculos. Argentina e Brasil, por sua vez, possuem nas interrupções democráticas através de Golpes de Estado lugar comum em suas respectivas histórias políticas. Há pouco tempo de completar três décadas de regime sem interrupções, Brasil e Argentina optaram pela tradição presidencialista na abertura democrática. Esta opção foi tida em sua origem como calamitosa para a governabilidade e conseqüentemente para o regime democrático também. O tempo passou e o presidencialismo democrático funcionou e continua funcionando sem maiores percalços. Diante disto, a revisão da literatura que condenava o sistema presidencialista à instabilidade democrática é proposta neste trabalho. A dinâmica do funcionamento das instituições democráticas, principalmente na perspectiva da comparação das Constituições, concedendo mais ou menos poderes aos respectivos presidentes dos três países em estudo é versada aqui. Elementos conservadores-autoritários e liberais-democráticos orbitam a tese em sua totalidade, mas se fazem mais presentes na análise dos dados de percepção das três sociedades em relação às suas instituições democráticas e presidenciais.

**PALAVRAS-CHAVE:** democracia; presidencialismo; Brasil; Argentina; Estados Unidos

## **ABSTRACT**

The present thesis deals with institutional, social, historical and cultural features of the presidential democracies of Argentina, United States and Brazil. The United States can be depicted as the modeling presidential regime, which has functioned well through out the last three centuries. Argentina and Brazil, by their turn, have democratic interruptions through government overthrows as common places in their respective histories. Not much distant of completing three decades of regime stability, Brazil and Argentina have made the option for the presidential tradition since their democratic return. This choice had been taking, in its origin, as catastrophic for governance and, consequentially, also for the democratic regime. Time has passed and the democratic presidentialism has functioned without major difficulties. Under these circumstances, this work aims to review the literature that doomed the presidential system to instability. For that, it takes into account the democratic institutions dynamic of functioning, especially through the comparison of their Constitutions, which grant more or less powers to the respective presidents of the three countries under study. Conservative-authoritarian and liberal-democratic elements orbit the thesis in its totality, but make themselves even more present in the analysis of the data of the three societies regarding the perception about their democratic and presidential institutions.

**KEY WORDS:** democracy; presidentialism; Brazil; Argentina, United States

## 1 - INTRODUÇÃO

Durante a transição democrática dos países da América do Sul ocorrida nas últimas décadas, se estabeleceu uma equivocada interpretação na literatura vigente da Ciência Política a ideia de que a opção pelo sistema presidencialista traria consequências nefastas à estabilidade das recentes democracias, sendo preferida a adoção do sistema parlamentarista (LINZ, VALENZUELA, 1994). De acordo com estas interpretações, tal opção pelo presidencialismo era agravada com a combinação da adoção da representação proporcional e multipartidarismo.

Esta inferência sobre o arranjo institucional entre presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional acarretando em instabilidade democrática se resume na premissa que neste tipo de combinação institucional não é raro que sejam eleitos presidentes que não conseguem a maioria no Parlamento. Sendo assim, os presidentes necessitariam recorrer a coalizões costuradas à revelia de preceitos ideológicos partidários e com base na distribuição de poder como moeda de troca. O presidente, por sua vez, possuiria pequena predisposição em partilhar o poder, por se considerar portador da vontade da população.

O suposto resultado disto é que os partidos preferem não cooperar, ou cooperar de forma inconsistente com o presidente, sem arregimentar a disciplina partidária nas votações alinhadas com as posições do governo. Ou seja, forma-se uma coalizão precária, levando a uma paralisia governamental (imobilismo) e enfraquecimento, ou da autoridade presidencial, ou do parlamento. Dependendo para onde o jogo de forças pender, levando ao limite, ou expurga-se o presidente ou fecha-se o parlamento, ambas as consequências sendo desastrosas em termos de estabilidade democrática.

Mais de vinte anos após a abertura democrática da maioria dos países da América do Sul, é mister que se faça uma avaliação sobre os equívocos e razoabilidades das críticas ao sistema presidencialista nos estudos da Ciência Política. Tal avaliação poderá ser feita através do estudo do funcionamento e

desenvolvimento do sistema presidencialista em três das quatro maiores democracias do continente americano. A expectativa é que encontremos respostas sobre até que ponto a probabilidade de fracasso do sistema presidencialista projetada por estudiosos à época da abertura correspondeu à realidade do funcionamento das instituições. Para esta avaliação não se deve desprezar as variáveis históricas, culturais, sociais e institucionais dos países que serão objetos de estudo.

## 2- OBJETIVOS

O objetivo geral da tese é examinar os aspectos do desenvolvimento histórico e social que resultou na preferência pelo sistema presidencialista entre os países na América bem como os efeitos combinados pelos diferentes arranjos institucionais democráticos existentes no continente<sup>1</sup>.

Pretende-se identificar de que diferentes formas a cultura (valores) de cada sociedade influenciou no desenvolvimento<sup>2</sup> nos EUA, Brasil e Argentina e de que formas estes desenvolvimentos diferenciados se refletem no funcionamento da democracia e presidencialismo nos três países. Encerrando os objetivos mais amplos, a tese pretende traçar um diagnóstico sobre o que esperar da democracia e sistema político destes três países (funciona? está no caminho certo?).

Diante do exposto, os objetivos da tese não seria o de determinar se o sistema presidencialista é melhor ou pior que o parlamentarista para os países em questão, mas especificamente: (i) identificar os aspectos históricos e culturais que levaram a escolha deste sistema; (ii) analisar a dinâmica institucional do funcionamento dos sistemas presidencialistas que não levaram a derrocada democrática prevista pelos acadêmicos na década de 80 (quais os fatores que conferem equilíbrio e quais promovem o desequilíbrio democrático e das relações institucionais); além de (iii) identificar aspectos de uma suposta cultura política presidencialista e (anti) democrática destes países bem como outros valores culturais que respondem pelo funcionamento do sistema de governo presidencialista.

---

<sup>1</sup> Brasil, Argentina e EUA. Veremos adiante, na justificação sobre as escolha dos países que as comparações principais se darão entre os dois primeiros países, tendo os EUA um contraponto necessário por ser modelo mimetizado dos presidencialismos bicamerais latino-americanos.

<sup>2</sup> Entendendo-se por “desenvolvimento” o processo de formação histórico da sociedade e do Estado

Infere-se no objetivo proposto a busca em determinar se o presidencialismo destes países tem sido um sistema político suficientemente eficaz no gerenciamento dos conflitos políticos e sociais e quais as implicações das variações destes sistemas presidencialistas no equilíbrio das relações políticas entre os poderes Legislativo e Executivo- *accountability* horizontal, bem como nas relações com a população - *accountability* vertical.

Os aspectos sócio-históricos-culturais de cada sociedade seriam necessários para observar se a escolha do sistema presidencialista realmente importa para a estabilidade democrática da região.

As características dos sistemas presidencialistas variam de acordo com os poderes constitucionais atribuídos ao presidente e ao sistema partidário do país em questão. Tentaremos também explorar estes aspectos institucionais e como essas variações afetam o desempenho da democracia presidencialista.

### 3 - HIPÓTESE

São comuns os estudos que tratam a opção pelo sistema presidencialista de forma niilista. As combinações e arranjos institucionais, como o sistema partidário (multi ou bi) ou natureza da representação (proporcional, majoritária) são utilizados para justificar o funcionamento ou o fracasso do sistema. É usual, por sua vez, que estas explicações passem ao largo de outros fatores, como o cultural e histórico. Limitam-se assim, a avaliar o sistema com explicações endógenas às instituições, ignorando por vezes variáveis essenciais neste processo, como o processo de desenvolvimento do Estado, a sociedade e sua cultura política. Com vistas a preencher esta lacuna, somando-se aos aspectos institucionais, é que a tese será desenvolvida.

O presidencialismo se tornou tema de debate acadêmico desde meados da década de 80. Este debate foi intensificado pelas sucessivas transições para o regime democrático ocorrido no leste Europeu, América Latina, Europa Central, Ásia e África. O debate sobre presidencialismo, por sua vez, teve uma visibilidade maior na América Latina, pois foi o sistema predominante que resultou em sucessivos fracassos de experiências democráticas na região e, mesmo assim, acabou sendo a escolha dos países para a abertura pós-regimes restritivos.

Alguns pesquisadores, como Scott Mainwaring e Matthew Shugart (1997) acreditam que a opção latino-americana pelo presidencialismo foi resultado da crença de atores políticos que tal sistema possuía características que trariam uma maior estabilidade para estas recentes democracias. Trabalharemos aqui, que antes de uma simples escolha de atores políticos, o presidencialismo é aspecto enraizado na cultura dos americanos, que em poucos momentos históricos experimentou regimes democráticos com sistemas de governo diferentes.

A suposição aqui é a de que a opção pelo presidencialismo, no caso de Brasil e Argentina, possui raízes muito mais histórico-sociológicas, do que

simplesmente uma escolha de atores durante a abertura na década de 80. Renato Lessa (2003) identifica que a opção pelo presidencialismo no Brasil remete à instituição da República (1889), podendo ser resultado de uma *mimetização americana*, ou até mesmo uma rejeição ao sistema monárquico anteriormente vigente que, na Europa, com exceção do exemplo francês como única república dirigida pelo sistema parlamentar, o predomínio era de monarquias parlamentares (Inglaterra, Holanda, Espanha, Portugal, Bélgica e países escandinavos). Lessa ainda defende um maior aprofundamento da questão atribuindo tais suposições como meia verdade. No caso da Argentina, a opção presidencialista estaria relacionada ao modelo de liderança predominantemente caudilhista estudada por Norma Lemmi (2004).

O argumento de que o presidencialismo se coloca como entrave democrático foi amplamente difundido academicamente e, de acordo com Mainwaring e Shugart (1997), com poucas publicações discordantes. O entendimento era de que o sistema parlamentarista era melhor adaptável em regimes que precisavam distribuir os poderes de forma que não se concentrasse em determinados atores ao ponto de se sentirem incentivados a interromper o processo democrático.

Porém, a prática dos regimes presidenciais nos países da América Latina e, após duas décadas de estabilidade do sistema democrático, nos induz a acreditar que os argumentos anti-presidencialistas em favor do parlamentarismo são mais frágeis do que assumiam ser. Os argumentos pró-parlamentarismo não consideravam relevante o fato de este ser um sistema quase que exclusivamente europeu e difundido também em colônias britânicas, sem levantar dúvidas sobre o funcionamento do mesmo em outras culturas.

Entre 1989 e 2005, houve 11 interrupções de mandatos presidenciais na América do Sul. Por outro lado, alguns países, apesar do arranjo institucional condenado pelos acadêmicos (presidencialismo + representação proporcional + multipartidarismo) vêm demonstrando relativa estabilidade democrática.

Considerando a relação entre sistema presidencialista e equilíbrio institucional (estabilidade democrática), seria importante examinar os efeitos do Presidencialismo na América nas mais diversas formas de arranjos institucionais e suas consequências para a estabilidade democrática. O estudo ainda pode identificar padrões de funcionamento recorrentes responsáveis pelo equilíbrio político-institucional dos países e aspectos sócio-históricos e culturais que justifiquem o presidencialismo na América e não qualquer outro sistema de governo.

Os aspectos histórico-sociológicos da opção da América pelo presidencialismo podem ser explicados com Reinhard Bendix (1996), que estuda as transformações sociais permitindo descoberta de variações importantes na sociedade e contribuindo para a interpretação comparativa de realidades historicamente diferentes, mas que possuem elementos similares (no caso do estudo de Bendix: modernização, autoridade, industrialização e desenvolvimento). Bendix explica ambos os processos de modernidade e tradição, porém, sem contrapô-los, utilizando-se de fatores históricos com interpretações sociológicas que permitem fazer uma avaliação entre os processos (modernidade e tradição). Assim, Bendix se apresenta com uma resposta ao estudo da construção nacional, propondo como base um traçado histórico-sociológico.

Mesmo sem tratar especificamente de sistema político, o estudo de Bendix apresenta-se como uma explicação atrativa da tradição americana pelo presidencialismo, pois o autor considera as estruturas e atitudes sociais que persistem muito tempo depois que as condições que as originaram desaparecem. O funcionamento da estrutura seria baseado em um consenso entre sociedade e autoridades que legitimam a estrutura e coadunam-se para o funcionamento dela. Forma-se aí um equilíbrio conjuntural na construção nacional. No caso da América, é factível crer que estruturas modernas apresentadas pela opção parlamentarista que permite o equilíbrio institucional possam conviver com elementos tradicionais do presidencialismo. O presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) e aspectos da Democracia Consociativa (LIJPHART, 2003) pode ser elencado como variáveis para este

equilíbrio. Em suma, se aproximarmos a questão presidencialista da América com a ótica de Bendix, podemos inferir que a tradição do presidencialismo e a dita modernidade do parlamentarismo não são mutuamente excludentes, já que a análise histórico-sociológica nos permite concluir que persistem elementos tradicionais em sociedades modernas, assim como identificam-se elementos modernos em sociedades mais tradicionais.

Assim como Bendix, outro autor que se utiliza da sociologia histórica é Barrington Moore Jr. (1975). Moore também analisa processos de modernização das sociedades que se transformaram através de rupturas (revoluções) ou padrões de valores conservadores. Através da sociologia histórica comparada, Moore interpreta padrões políticos que persistem por muito tempo em algumas sociedades, no caso específico, a democracia e o autoritarismo. A modernização no ocidente se deu em uma estrutura democrática através da ruptura com a matriz (semi) feudal. Onde esta ruptura não ocorreu, a relação autoritária entre proprietário rural (senhor) e camponês culminou em uma burocracia estatal, resultando em uma sociedade com concepção mais autoritária sobre o exercício do poder. Tal referência teórica será essencial na explicação dos valores da sociedade de cada país em estudo em relação às suas respectivas instituições (congresso; partidos; políticas, políticos e etc), bem como para encontrar respostas sobre a opção presidencialista na América.

Desenvolvendo aspectos histórico-sociológicos das sociedades autoritárias e democráticas, Moore identifica no fulcro da democracia capitalista inglesa o fato da nobreza já possuir desde cedo uma concepção mercantilista da terra. Na França, onde havia divisão por arrendamento, e a propriedade rural era tida como sinônimo de *status* e poder pela nobreza, a transição para a modernidade teve que ser feita através de revolução. O mesmo padrão foi obedecido nos EUA, com a guerra civil, entre Norte (comerciantes e industriais liberais) e Sul (escravocrata). O Sul tinha predomínio nas esferas políticas representativas e impunha o padrão escravocrata e conservador.

Assim sendo, Moore ignora questões simplesmente institucionais para explicar a sociedade e funcionamento das próprias instituições e concentra sua resposta na análise sócio-histórica com o estabelecimento da relação entre (i) valores autoritários; (ii) valores democráticos e (iii) atraso econômico de cada país. Diante desta tríade, o papel dos proprietários rurais contra a modernização, na perpetuação das relações de lealdade, no continuísmo da opção autoritária e de obediência da sociedade distante da esfera política, é central.

Não é preciso ir longe para saber que, além dos EUA observado por Moore, no Brasil, com os senhores de engenho e posteriormente fazendeiros na primeira República, e Argentina, com o caudilhismo, a propriedade rural também teve papel central no processo de formação da sociedade com valores autoritários. Diante disto, à luz de Barrington Moore, faz-se necessário um aprofundamento maior dos aspectos histórico-sociológicos destes países para compreender a percepção destas sociedades e a forma como elas encaram suas instituições. Na concepção de Moore, interpreta-se que a escolha do sistema presidencialista seria apenas o resultado histórico da formação cultural da sociedade.

Através da verificação sociológica e histórica pela opção ao presidencialismo dos países em estudo, verificaremos a hipótese de que o processo de desenvolvimento diferenciado resultou em valores da sociedade mais autoritários no Brasil, intermediários na Argentina e mais liberais nos EUA. Estes valores poderão ser identificados no funcionamento das instituições democráticas, principalmente nos dispositivos concernentes ao presidencialismo destes três países.

Definida estas hipóteses, e expectativa da tese é de identificar no Brasil uma “sociedade contextual”, onde os procedimentos e regras institucionais são obedecidos conforme os interesses momentâneos do indivíduo. Isso acaba por ser consequência de uma espécie de “sociedade do jeitinho” muito aludida no caráter nacional do brasileiro (BARBOSA, 1992; DA MATTA, 1981). A

interpretação das regras variaria de acordo com a situação com forte controle do presidente dos dispositivos estatais diante de outros poderes, com uma sociedade mais conservadora e sistema mais autoritário. Este autoritarismo seria refletido na sociedade através do personalismo político, com a preferência por governantes “fortes” em detrimento do parlamento, consequência reafirmada pela ineficiência dos dispositivos institucionais promotores de *accountability* horizontal em reequilibrar as relações entre os Poderes Executivo (preponderante) e Legislativo.

Nos EUA, a expectativa é que se identifique uma “sociedade contratual” que necessite de regras para o funcionamento de seus dispositivos democráticos. Existe a necessidade que o “contrato” garanta a liberdade de direitos e respeito à individualidade e/ou propriedade. É possível que identifiquemos um presidencialismo com mais controle institucional que os demais, com uma sociedade mais liberal, com valores pós-materialistas (INGLEHART, 1990) em que a auto-expressão é mais garantida (INGLEHART & WELZEL, 2009) e o sistema democrático mais consolidado. De acordo com Inglehart e Welzel a valorização da auto-expressão seria característica das sociedades modernas pós-industriais, evidenciada por mudanças nos valores dos indivíduos que consideram a autonomia individual como parte relevante do desenvolvimento humano.

Institucionalmente, a expectativa é que identifiquemos uma estrutura mais eficiente de *accountability*, em que o Poder Legislativo tenha um controle considerável em relação ao Executivo, este último notoriamente mais forte em sistemas presidencialistas. Isto seria reafirmado culturalmente por uma maior desconfiança da população em relação a quaisquer dispositivos que concentrem poderes em apenas uma instituição ou pessoa. A própria formação histórica dos Estados Unidos é uma evidência da preferência pela fragmentação dos poderes entre diversos entes federados (estados) que mantém relativa autonomia legislativa em relação à União.

Na Argentina, esperamos identificar uma sociedade dualista onde a clivagem entre conservadorismo e liberalismo reflete-se nas instituições democráticas com medidas ora mais autoritárias e ora mais democráticas. Assim, espera-se um presidencialismo mais conflituoso com outros poderes resultante de uma sociedade mais politizada e participativa. Tal dualismo se reflete em uma sociedade que convive com aspectos de um país que historicamente se modernizou precocemente em relação aos seus vizinhos latino-americanos ao mesmo tempo em que conviveu com valores conservadores (BOTANA, 1998). A expectativa é que identifiquemos na Argentina valores intermediários da sociedade que transitam aspectos do personalismo político e descentralização do poder. Institucionalmente é provável que encontremos dispositivos que permitam um controle intermediário, em relação aos EUA e Brasil, do Poder Legislativo sobre o Chefe de Estado, resultando em um equilíbrio com alta tensão política, que por vezes culmina em atitudes extremadas.

## 4 – ELEMENTOS E CONCEITOS

Serão recorrentes neste estudo vários conceitos teóricos que merecem explicações maiores. Alguns conceitos, como, por exemplo, democracia, presidencialismo e *accountability* serão utilizados meramente no seu sentido denotativo, sem a polissemia cotidiana do emprego dessas palavras. Por isso mesmo estas expressões merecem atenção explicativa. Assim, delimita-se o conceito para que não haja inferência ou quaisquer expectativas não explicitadas em relação a eles. Outros conceitos, como cultura política, sociedade contratual, contextual – “jeitinho”, modernização e desenvolvimento são conotativos, sujeito as mais diversas interpretações, cujo balizamento e delimitação das expressões se faz ainda mais necessário. A seguir, as definições dos conceitos que serão recorrentes no estudo.

**Democracia** tornou-se um conceito tão polissêmico e utilizado para as mais diversas finalidades, que às vezes o termo fica esvaziado. Seria um termo que tem diversas conotações, porém, não cabe aqui mencioná-los posto que utilizaremos somente o conceito procedimental de Democracia, também conhecido como **Poliárquico**, que teve em Robert Dahl (1997) o seu precursor. Assim sendo, podemos entender como um país democrático aquele que consegue elencar as seguintes características:

1. Um único partido (ou coalizão de partidos) é escolhido por eleição popular para gerir o aparato do governo.
2. Essas eleições são realizadas dentro de intervalos periódicos, cuja duração não pode ser alterada pelo partido no poder agindo sozinho.
3. Todos os adultos que são residentes permanentes da sociedade, são normais e agem de acordo com as leis da terra, são qualificados para votar em cada uma dessas eleições.
4. Cada eleitor pode depositar na urna um e apenas um voto em cada eleição.
5. Qualquer partido (ou coalizão) que receba apoio de uma maioria dos eleitores tem o direito de assumir os poderes de governo até a próxima eleição.
6. Os partidos perdedores numa eleição não podem jamais tentar, por força ou qualquer meio ilegal, impedir o partido vencedor (ou partidos) de tomar posse.
7. O partido no poder nunca tenta restringir as atividades políticas de quaisquer cidadãos ou outros partidos, contanto

que eles não façam qualquer tentativa de depor o governo pela força.

8. Há dois ou mais partidos competindo pelo controle do aparato de governo em toda eleição. (DOWNS, 1999, p. 45)

Em relação ao **presidencialismo**, limita-se aqui aos sistemas presidencialistas democráticos, que possuem as características de uma Poliarquia listadas acima. A partir deste padrão, caracterizamos da seguinte forma o sistema presidencialista democrático:

1. O chefe do Poder Executivo (presidente) é eleito popularmente (não significa eleições diretas)
2. Os períodos de mandatos (presidente e assembleia) são fixados.

Essas características do presidencialismo fazem contraponto com os seguintes aspectos do parlamentarismo em que:

1. O chefe do Poder Executivo (primeiro ministro) não é eleito popularmente, mas sim pelo parlamento;
2. O período do mandato não é fixado. O prazo do funcionamento do gabinete do primeiro ministro depende da maioria do parlamento. O gabinete também pode dissolver o parlamento e antecipar novas eleições. (MAINWARING, SHUGART, 1997)

Também há uma terceira categoria que não se utilizará neste estudo, o regime semi-presidencial, em que primeiro ministro e presidente atuam concomitantemente. Neste tipo de regime, geralmente o presidente é eleito popularmente e possui o direito de nomear ou indicar o primeiro-ministro. Entretanto, o gabinete (ministérios) é responsabilidade coletiva do parlamento. Neste caso, o presidente só é chefe do Executivo quando possui a maioria do parlamento. Este semi-presidencialismo foi objeto de plebiscito no Brasil em 1993 e foi proposto por Raul Alfonsín (1983-89) na Argentina. Na América os únicos exemplos semelhantes são dos governos de Guiana e Haiti.

Encerrando o rol de conceitos denotativos veremos como instrumento da tese a utilização do **accountability**. Tal expressão, muito utilizada na Ciência Política, ainda não encontrou sua tradução que a expresse a contento em língua portuguesa. O *accountability* seria uma espécie de prestação de contas de determinado poder seja em relação ao eleitorado e cidadãos, seja em relação a outros poderes. Existem dois tipos de *accountability*: vertical e horizontal.

O *accountability* é alcançado através de dispositivos institucionais. O *accountability* vertical é aquele exercido pelos eleitores sobre os eleitos. A consulta à população se determinado governador deve continuar a sua administração (*recall*) é um dispositivo comumente conhecido em alguns estados dos EUA e que promove o *accountability* vertical. A própria eleição pode ser considerada uma promotora de *accountability*. A possibilidade de um representante se reeleger, ou eleições a outros postos temporalmente não coincidentes podem ser considerados promotores de *accountability* vertical. Exemplos disto podem ser inferidos nas eleições de metade do Congresso americano a cada dois anos e a terça parte do Senado. O mesmo sistema de eleições não coincidentes com a presidencial é adotado na Argentina. Tal mecanismo serve de *accountability* vertical não só dos candidatos, mas também do presidente que tem o seu governo prestigiado ou fragilizado pela conquista, manutenção ou perda de maioria do parlamento.

O *accountability* horizontal é aquele exercido pelos poderes em relação a fiscalização de outros poderes. Remonta em sua origem a teoria dos pesos e contra-pesos - "*checks and balances*" – desenvolvida por Montesquieu em seu clássico "Do Espírito das Leis" (2007). Neste, o equilíbrio saudável de um governo residiria na separação dos poderes em suas funções bem como na possibilidade de cada poder exercer a prerrogativa fiscalizatória em relação a outro. Assim, o controle horizontal se propõe a ser um obstáculo para o exercício ilegítimo e arbitrário do poder na tentativa de combater abusos e ilegalidades por meio de dispositivos como o controle do Executivo, do Legislativo, magistratura independente do poder político e autonomia do

governo local frente ao central. Lemos (2005), considera o *accountability* horizontal complementar ao vertical, porém a existência do primeiro não é dispensável por três motivos: 1) periodicidade das eleições que não permite a troca de elites a qualquer momento; 2) controle de comportamento da burocracia evitando o exercício tirânico do poder e; 3) controle dos *insiders' wisdom*. Aqueles que trabalham no ou para o aparato estatal e que possuem condições favoráveis para conhecer seu funcionamento, falhas e vícios.

De acordo com Guillermo O'Donnell (2003), o *accountability* horizontal pode ser identificado quando um órgão estatal age para evitar, retificar, invalidar ou punir os atos e ações (ou inações) de outro órgão estatal que, por serem abusivos e até mesmo corrompidos, são consideradas ilegais. O'Donnell enfatiza que os mecanismos que promovem o *accountability* horizontal são fracos nas democracias latino-americanas.

Posto isso, incidiremos sobre os conceitos conotativos que serão utilizados nesta tese. Estes conceitos são mais dinâmicos que o primeiro grupo e merecem uma explicação minuciosa, pois carregam um peso explicativo mais complexo por se desenvolverem respaldados por teorias.

O termo "**cultura política**" é utilizado, assim como "democracia", para as mais diversas interpretações. As infinitas possibilidades do uso da expressão acabam por ampliar as confusões geradas por suas interpretações. Castro (2000) cita Elkins e Simeon ao dizer: "[...] cultura política é um dos conceitos mais populares e sedutores da Ciência Política, mas também é o mais controverso e confuso". O conceito de cultura política surge de uma proposição normativa que passa bem longe de uma união conceitual de "cultura" e de "política" ou de adjetivar e delimitar cultura. Segundo Castro (2000), esse é um erro bem recorrente dentro da literatura crítica sobre cultura política.

A cultura política engloba um conjunto de orientações psicológicas que envolvem crenças e valores a respeito de como devem se estruturar os atores

e instituições políticas. Segundo os estudiosos de cultura política, a democracia exige alguns valores de seus cidadãos como moderação; tolerância; civilidade; eficácia; conhecimento e participação. Para que esses valores sejam internalizados, torna-se indispensável também a internalização do ideal democrático.

Na literatura da ciência política a variável cultura política foi abordada e explorada até os anos 50's, a partir de então, nas décadas de 60, 70 e 80, os estudos de democracia envolvendo a cultura política foram sendo deixados de lado e até mesmo desafiados, voltando a ser ponto central dos estudos comparativos de democracias nos anos 90's (DIAMOND, 1999). A principal obra que fundamentou outros estudos sobre cultura política foi elaborada em 1963 por Gabriel Almond e Sidney Verba: *The civic culture: political attitudes and democracy in five countries*. Nesta obra permeia a tese de que existe uma relação inferencial entre a opinião da população e a possibilidade do surgimento de um sistema democrático bem como sua estabilidade (CASTRO, 2000).

Entre os pesquisadores de cultura política, existe um otimismo e a crença de que, a despeito da pouca evidência empírica, a existência de uma cultura política participativa implique estabelecimento e na manutenção de democracias. O desenvolvimento da cultura política passa a ser também uma importante arma contra possíveis retrocessos democráticos como, por exemplo, uma tentativa de golpe, garantindo assim a manutenção das regras do jogo.

A cultura política baseia-se fundamentalmente na crença da legitimidade da democracia como fator central na consolidação do regime. O estudo da cultura política é sistematizado em três tipos de orientação: **orientação cognitiva**, que envolve o conhecimento e crenças sobre o sistema político; **orientação afetiva**; consiste nos sentimentos e percepções diante do sistema político; e **orientação avaliativa (estimativa)** que inclui os compromissos com os valores e julgamentos políticos (fazendo uso do conhecimento e percepção)

sobre o desempenho do sistema político relativo a esses valores. A estimativa ou avaliação é suscetível a mudanças através de experiências empíricas, mas normas e valores representam uma consistência maior de orientações através do sistema e ação política.

Um dos fatores da retomada dos estudos sobre cultura política seria o surgimento da chamada “terceira onda” de democracias. Segundo Larry Diamond (1999), a classificação dos rumos da democracia através de primeira, segunda e terceira onda foi estabelecida por Samuel Huntington (1991), onde as ondas são marcadas por uma expansão da democracia intercalada por “repuxos” que indicam uma retração desta expansão e de fragilidades na garantia de liberdades individuais (de acordo com a concepção liberal de democracia). A *primeira onda* é marcada pelas primeiras democracias do que entendemos hoje por estados contemporâneos, entre 1828 a 1926. O repuxo que intercala a *segunda onda* é detectado entre 1922 a 1942, onde o “colapso” democrático é mais latente com a II Guerra Mundial. A *segunda onda* da democracia é detectada entre os períodos de 1943 a 1964, onde houve uma retomada de crescimento numérico de estados democráticos pós II guerra. A segunda “depressão” de vulnerabilidade e diminuição em termos quantitativo e qualitativo de democracias ocorreu entre 1961 a 1975, agravado pela guerra fria onde grande parte do leste europeu aderiu ao regime autoritário soviético e grande parte dos países da América Latina sofreu golpes militares. No ano de 1974 surgem os primeiros indícios do início da *terceira onda* que é marcada pelo fim da ditadura de Salazar em Portugal e segue até os anos 90’s com a abertura democrática no leste europeu, América Latina e alguns estados do continente africano<sup>3</sup>. A cultura política acabou sendo uma variável cada vez mais retomada para identificação dos rumos de uma consolidação democrática dos países da *terceira onda*.

---

<sup>3</sup> Larry Diamond (1999) aborda um suposto surgimento de uma *quarta onda* onde, além da consolidação da democracia dos países da *terceira onda*, seguiria um árduo caminho para a expansão da democracia em países com poucas ou nenhuma experiência em abertura política, como China, países africanos e do Oriente médio.

De acordo com Diamond (1999), o índice de cidadãos que consideram a democracia como melhor forma de governo deve ficar no mínimo entre 70 – 75% e os antidemocratas não podem passar de 15%. Devendo ser considerados antidemocratas aqueles que rejeitam consistentemente a legitimidade democrática, o que vai muito além de simples apatia ou confusão de definições, este último fator bem recorrente quando o assunto é democracia. Os antidemocratas encaixam-se no pensamento ideológico dos extremistas, que Sartori (1994) classifica como pessoas mal informadas que buscam apenas o conhecimento afirmativo que sempre vão corroborar as suas opiniões e argumentos. Sartori ainda argumenta que caso os extremistas sejam maioria, o poder de desagregar valores do sistema é maior do que os apáticos. Mesmo assim, a existência da classe extremista não deve ser condenada em pequena escala, pois ela dicotomiza sua “participação intensa”, como argumenta Sartori, contestando a falta de participação do cidadão inerte.

Para salientar os aspectos históricos diferentes como variáveis para definir uma cultura política, Castro (2000) lembra que nos países latino-americanos o surgimento do capitalismo se deu sem que existisse uma base social, política, econômica ou ideológica de cunho liberal. Assim sendo, o fórum do surgimento da democracia liberal na América Latina é bem diferente de onde os estudos originais de cultura política foram feitos. A democracia liberal, *locus* da cultura política em estudo, era internalizada de forma muito mais natural nos Estados Unidos ou Inglaterra do que no Brasil ou Argentina. Moisés (1995) também salienta o enfoque da cultura política baseado numa configuração específica de cada nação. Cada país possui atributos e características particulares e inatas referentes ao seu povo, constituindo assim a cultura de cada nação. A crítica reside no fato de que um país não precisa necessariamente se enquadrar no modelo de cultura cívica proposto por Almond e Verba. É bem possível que uma democracia possa ser estável quando o seu padrão cultural permitir uma congruência entre sociedade e governo (CASTRO, 2000). Para Catterberg (1991) a rotina das práticas democráticas é fator principal da existência da cultura cívica enquanto Moisés (1995) defende que a cultura política é preponderante na estabilização da

democracia. Em ordem inversa, mas com um fim comum, tanto Moisés como Catterberg defendem a cultura cívica como requisito para a democracia, não significando, no entanto, que esta cultura cívica seja modelar.

Duas expressões serão desenvolvidas ao longo da tese para explicar os valores das sociedades e funcionamento dos presidencialismos em estudo: **sociedade contratual e sociedade contextual**

A expressão “contextualismo” é encontrada na filosofia política em Michael Walzer (2003), em que é negada a existência de qualquer perspectiva do indivíduo em particular fora das práticas sociais e instituições de uma cultura a partir de onde juízos universais são produzidos. Walzer reconhece a existência de uma dimensão individual e universal em cada indivíduo, porém enfatiza a dimensão coletiva que se forma na esfera da comunidade onde indivíduo compartilha valores, memórias e expectativas. Tal perspectiva contextualista de Walzer é recorrente nos estudos sobre direitos humanos.

Por sua vez, não foram encontrados estudos sobre a expressão “sociedade contextual” em contraponto com a “sociedade contratual”. O historiador Antonio Pedro Tota (2009) faz referência que tal expressão foi cunhada pelo brasileiro e historiador Matthew Shirts. O próprio Shirts revelou em entrevista que desconhece a origem da expressão e aproveita para explicitá-la.

Olha, eu gosto de usar duas categorias, que eu não sei de quem são, eu "roubei" isso mas eu juro que não sei mais de quem, que falam de uma sociedade contratual e uma sociedade contextual. Estados Unidos, ainda mais a Alemanha, esses países são sociedades contratuais, em que todas as relações são regidas por contratos e os contratos são cumpridos. Nas sociedades contextuais, o Brasil é uma delas, certamente a Itália é outra, a interpretação das regras varia de acordo com a situação, ou seja, de acordo com o contexto. Então, por exemplo, uma coisa que aconteceu recentemente [...] outro dia, na semana passada, o regulamento do

Campeonato Paulista de Futebol foi simplesmente rasgado e reinterpretado na hora, porque a situação mudou...não fazia mais sentido cumprir o contrato. "Esse negócio de desempate por cartão vermelho é uma bobagem, vamos mudar isso." Isso, na Alemanha, você seria preso, eu acho [risos], você entendeu? E torturado. Nos Estados Unidos, só preso de dois a cinco anos, provavelmente. É um negócio simplesmente incompreensível, mas faz parte da cultura brasileira (SHIRTS, 2009)<sup>4</sup>.

Para Tota (2009), os excessos de regras e exigências nos EUA estão diretamente associados à ideia de propriedade - "privacidade e respeito à individualidade". No sentido explicitado por Tota, é natural que se remonte à origem da expressão "sociedade contratual" relacionando-a com a teoria contratualista de John Locke, que concebe um governo consentido através de um contrato social na defesa e em respeito ao direito natural do ser humano a vida, liberdade e propriedade. Não antecipando qualquer conclusão sobre as explicações históricas e culturais a respeito de uma sociedade em particular ser contratual a fim de proteger a propriedade, liberdade individual ou qualquer outro motivo, fiquemos por enquanto com a explicação genérica de Shirts de que a "sociedade contratual" é aquela em que todas as relações são regidas por contratos e os contratos são cumpridos.

O exemplo futebolístico de Shirts é bem representativo para o caso da sociedade brasileira e argentina. Nas quartas de final da Copa do Mundo do México de 1986 o jogador argentino Diego Maradona fez um gol de mão que passou despercebido pela arbitragem. A atitude fora da regra é contextualizada pelo próprio infrator que, após o jogo, declarou que o gol foi feito "un poco con la cabeza y un poco con la mano de Dios". Foi a declaração que bastava para colocar o elemento sacro na transgressão da regra e batizar o gol que ficou conhecido como "La mano de Dios". Antes de ser uma atitude a ser condenada passou a ser venerada, não só pelos argentinos como por outras sociedades, como a brasileira, que absolvem a transgressão, entendendo como justificável, por se tratar de futebol e, mais ainda, por se

---

<sup>4</sup> Entrevista de Matthew Shirts concedida ao suplemento Claro!, em 2003. Extraído do link <http://www.eca.usp.br/claro/2003/04/entrevista1.html> em 20 de novembro de 2009.

tratar de uma Copa do Mundo. Não há justificativa para defender um gol de mão no futebol, mas a depender da contextualização, a trapaça passa a ser admitida, até mesmo venerada. Um contraponto explícito se deu em outubro de 2012. No Campeonato Italiano de futebol o atacante alemão Klose, da Lazio, informou ao árbitro da partida que ele acabara de fazer um gol com a mão e, portanto, ilegal. O árbitro reverteu a decisão e anulou o gol. Na mesma semana, no Campeonato Brasileiro de futebol, o atacante do Palmeiras, o argentino Hernán Barcos, fez um gol de mão. O juiz validou e o atacante comemorou com o resto do time. Segundos após o gol, o árbitro, ao consultar os árbitros auxiliares, anulou o gol. Pela sua atitude, o alemão Klose foi premiado pela Federação Alemã de futebol, prêmio este recusado pelo próprio. Pela atitude de Barcos, o Palmeiras entrou com processo no Superior Tribunal de Justiça Desportiva para anular a decisão do árbitro contra o gol ilegítimo, pois a consulta à árbitros auxiliares não seria permitida pela regra. Em uma mesma semana, um “prato cheio” de cases para a sociologia comparada. O “gol de mão” como exemplo na discussão sociológica de regras morais versus regras do jogo é fenômeno abordado mais detalhadamente por Simone Brito, Jorge Morais e Túlio Barreto (2011).

O que dizer, porém, sobre a sociedade contextual em que, de acordo com Shirts, a interpretação das regras varia de acordo com a situação, ou seja, de acordo com o contexto. Um paralelo correspondente do que caracteriza a sociedade contextual, encontramos nos estudos sobre o chamado “jeitinho” (BARBOSA, 1992; DA MATTA, 1981). Geralmente associado a uma característica genuinamente brasileira, o jeitinho pode ser compreendido como uma espécie de solução “criativa”, nem sempre dentro das normas legais, para resolução de imbróglios. Dentro desta habilidade ou esperteza, muitas vezes expressada na forma de “dar um jeitinho”, nem sempre a solução encontrada é definitiva ou provisória, legal ou ilegal.

Podemos encontrar o gênese deste “jeitinho” na obra de Sergio Buarque de Holanda, em seu clássico Raízes do Brasil (2006), no capítulo em que o

pensador aborda o "homem cordial" brasileiro como resultado de uma cultura patrimonialista e personalista. O homem cordial rejeita a padronização, característica da civilidade, e valoriza as relações humanas. A preponderância de valores patriarcais e familiares são características do homem cordial, onde a fronteira entre público e privado é ignorada.

A visão de Holanda sobre o "homem cordial" é basilar para Roberto da Matta (1981) ao entender que no Brasil as relações pessoais têm mais peso do que as próprias leis. O resultado é o descrédito do Estado em suas mais diversas funções como, por exemplo, legislador e executor das leis. A burocracia torna-se um empecilho ao cidadão que não confia nas instituições oficiais e enxerga no "jeitinho" uma alternativa justificável.

De acordo com Livia Barbosa (1992) o "jeitinho", além de ser um mecanismo de ajuste à realidade institucional, no caso, a brasileira, também é um elemento de identidade social, seja positiva ou negativa. Neste elemento, a sociedade brasileira se reconhece e se define como país e como povo. Ainda de acordo com Barbosa, o "jeitinho" é "reconhecido, admitido, louvado e condenado" (BARBOSA, 1992, p.26). Dependendo do contexto, o "jeitinho" é recepcionado de forma positiva, negativa ou um misto dos dois. Barbosa identifica uma correlação entre o discurso positivo do "jeitinho" e os indivíduos de nível educacional inferior. Por sua vez, a identificação do "jeitinho" como algo negativo se encaixa em um conjunto de valores partilhado pela elite intelectual do país e apresentado como discurso de vanguarda, de mudança, e modernizante.

Estes valores que caracterizam uma **sociedade modernizante** podem ser definidos por Inglehart (1990) como valores pós-materialistas, em que indivíduos aspiram e valorizam a auto-expressão. Haveria uma reorientação de prioridades e valores identificados especialmente pelas sociedades pós-industriais. Esta reorientação seria positiva na esfera política pois estaria

associada à adoção de valores coadunantes com a democracia, porém, seria atrelada a uma postura crítica da sociedade em relação às suas instituições políticas, que possuem dificuldades em contornarem essas novas demandas. A manifestação deste realinhamento de preferência e valores do indivíduo se daria sobre assuntos específicos, tais como direitos de minorias, corrupção das elites, e as questões ambientais. Seria um realinhamento de ordem geracional rumo ao **desenvolvimento social** já que, na medida em que os grupos mais jovens e com melhor nível educacional passam a compor a população adulta esses valores, prioridades e práticas pós-materiais tornam-se mais comuns (INGLEHART & WELZEL, 2009).

Para alguns autores, o processo de desenvolvimento social passa invariavelmente pela expansão das liberdades. Por isso a importância de se medir os níveis de liberdades e de autoritarismo que proporcionam as instituições e como esses valores que se apresentam nas sociedades em que a tese se propõe a estudar. O economista Amartya Sen (2000), na mesma linha de Inglehart, entende que o desenvolvimento e a modernização da sociedade podem ser entendidos como um processo de expansão das liberdades reais desfrutados pelas pessoas. Assim, Sen enfatiza nas liberdades humanas o real sentido do desenvolvimento, contrastando com o *mainstream* econômico que considera a lógica econômica (PIB, receitas pessoais, industrialização, modernização tecnológica e social) como fator preponderante. Por essa lógica, Sen consideraria mais livre um cidadão que ganhe pouco, mas que não tenha dívidas e necessite de pouco para a sua satisfação plena, incluindo desfrutar de prazeres tal como “tempo para família”, do que um cidadão economicamente mais próspero, mas que sente a necessidade de ocupar todo o seu tempo na manutenção econômica de seu estilo de vida.

## 5 - MÉTODO

Além da análise bibliográfica, desenvolveremos o estudo comparado contrapondo ou corroborando os estudos sobre presidencialismo em três partes, sob a óptica de três métodos que se seguem:

**Primeira parte** (Abordagem institucionalista): A teoria institucionalista abarca em seus estudos os elementos estruturais do governo além de elementos normativos e históricos. Na perspectiva institucionalista, a política é estruturada pelas instituições que influenciam os indivíduos e modificam o comportamento.

O institucionalismo em sua abordagem normativa enfatiza as normas das instituições como meio de compreender como funcionam estas e como determinam ou modelam o comportamento individual. Assim, utiliza as normas e os valores dentro das organizações para explicar a conduta individual (PETERS, 2003, cap. 2).

Outra abordagem é a do institucionalismo histórico, em que a análise se centra nas decisões tomadas anteriormente na história da política e do sistema de governo (*path dependence*). Essas decisões vão determinar as escolhas posteriores e terão influência prolongada e definida sobre a política dominante. O *path dependence* explica como as decisões são limitadas pelas decisões tomadas no passado, mesmo que as circunstâncias deste passado não sejam mais relevantes (PETERS, 2003; PIERSON, 2000).

Faremos a descrição dos dispositivos institucionais de cada país e identificaremos as variáveis de equilíbrio ou desequilíbrio dos respectivos sistemas presidencialistas, tanto sob a óptica normativa do institucionalismo quanto sob o institucionalismo histórico. Para isto, é necessário o levantamento do arcabouço institucional dos 3 países em questão para que se identifique de que forma funciona e as nuances dos respectivos sistemas presidencialistas através dos dispositivos constitucionais e do funcionamento do processo

legislativo que concedem poderes, seja para o presidente ou parlamento, resultando no (des)equilíbrio do sistema político e democrático destes países (*accountability* horizontal). Neste sentido, podemos contemplar em parte um dos objetivos propostos que seria analisar a dinâmica institucional do funcionamento dos sistemas presidencialistas que não levaram a derrocada democrática (quais os fatores que conferem equilíbrio e quais promovem o desequilíbrio democrático e das relações institucionais) sob a óptica do institucionalismo.

Em suma, é preciso elaborar uma radiografia institucional para mensurar a força presidencialista em cada um dos 3 países, como, por exemplo, estrutura burocrática: Número de cargos de confiança e forma de nomeações de cargos estratégicos (LEMOS & LLAMOS, 2007); número de ministérios – Brasil e Argentina, ou Secretarias de Estado – EUA; Elementos do ordenamento legal atribuídos ao controle político entre os poderes – “*checks and balances*”; sistemas partidários; processos legislativos; capacidade de legislar e etc.

**Segunda Parte** (Abordagem histórico-sociológica): É quase inegável a indispensabilidade da história para a sociologia. Mesmo que a história seja considerada como o conhecimento do acidental ou do singular ou até mesmo se considerada uma simples narração ou descrição de um momento ou até mesmo uma simples sequência de acontecimentos que se encadeiam sem se reproduzir, como descrito por Emile Durkheim em “*As regras do método sociológico*” ao descrever a concepção do próprio historiador.

A importância da história para a sociologia reside em todas as suas concepções, sejam elas formais (narrativa, pragmática, científica, anais) ou filosóficas (materialista, providencialista, idealista, psicológico-social). Há quem não reconheça fundamento lógico nem metodológico que sustente a separação destas duas disciplinas, entendendo que é o desaguar de dois rios em uma

única foz (GIDDENS, 1979). A história passa a ser um instrumento de análise da sociologia e um método de explicação.

Lembrando que um dos objetivos propostos da tese é que se contemple uma análise mais aprofundada dos aspectos histórico-sociológicos que levaram a escolha do sistema presidencialista pelos países escolhidos.

**Terceira parte** (Abordagem cultural): Os estudos que tem como norte a abordagem cultural. Analisaremos os aspectos culturais que determinaram a escolha do sistema presidencialista nos países em estudo bem como aqueles que respondem pelo funcionamento do sistema trazendo equilíbrio ou desequilíbrio às instituições. Do ponto de vista das ciências sociais a cultura é um conjunto de comportamentos, símbolos, ideias e práticas sociais artificiais - não biológicas, aprendidos através das gerações por meio do convívio em sociedade (KROEBER, 1949).

Após a abordagem do sistema presidencialista sob a óptica das abordagens institucionalistas, histórico-sociológicas e culturalistas analisaremos qual a abordagem, seja em sua totalidade ou em parte, responde melhor sobre a realidade dos presidencialismos de cada país.

Justificamos agora a escolha de Brasil e Argentina, além de EUA como contraponto, como objetos de estudo pelos seguintes aspectos:

**Brasil:** Maior país da América do Sul em que o sistema presidencialista vem conferindo relativa estabilidade ao sistema democrático. Possibilidade de verificação de uma suposta sociedade contextual, com tradição de presidencialismo desde a instituição da República (1889) maior e anterior a tradição democrática (1945-1964 e 1986-hoje). O parlamentarismo foi rejeitado em duas consultas populares (plebiscito em 1963 e 1993), dando sinais que a opção presidencialista está enraizada na cultura política da sociedade brasileira.

**Argentina:** Verificação da suposta cultura dualista com alta carga de politização que constantemente polariza a sociedade civil com o poder do presidente (2 presidentes não terminaram o mandato desde 1989). Os aspectos históricos culturais da Argentina serão pormenorizados a partir da independência em relação à Espanha (1816). Assim como no Brasil, a Argentina não foge à regra de a tradição presidencial ser anterior à democrática (1916-1930; interstício de sucessivos golpes; 1983-hoje), tendo seu primeiro presidente constitucional nomeado pelo Congresso em 1826 - Bernardino Rivadavia.

A transformação para a Argentina moderna, após 1880, com o investimento massivo em educação primária, transporte, incentivo à imigração europeia (italiana) e transformação de Buenos Aires na capital, bem como os valores culturais da sociedade e Estado Argentino a partir desta época modernizante do país é trabalhado por Natalio Botana (1998), que enfatiza a díade conservadora e reformista da ordem política argentina. Botana faz análise dos aspectos socioculturais da Argentina de 1880 até a implantação do sufrágio universal e secreto (1916).

**EUA:** Suposta sociedade contratual. Inspirou os presidencialismos bicamerais dos países latino-americanos. País com pressupostos “poliárquicos” de democracia atendido sendo contraponto ideal de um presidencialismo estável e com poucos partidos. Tradição democrática tão larga quanto a presidencialista, desde a ratificação da Constituição e eleição de George Washington pelo colégio eleitoral em 1789.

Não obstante, é preciso salientar que o presidencialismo estadunidense, ao contrário do que versa a história de restrição de liberdades individuais do presidencialismo na Argentina e Brasil, desenvolveu-se em uma sociedade com valores liberais. Diante de tal cenário é natural compreender que o funcionamento do sistema de governo pode ser institucionalmente diferenciado exatamente por levar em conta os valores culturais e aspectos históricos da população.

Assim sendo, torna-se essencial o estudo do processo histórico de formação dos Estados brasileiro, estadunidense e argentino, indo além da explicação simplista comumente utilizada de que “lá (EUA) foi uma colônia de ocupação e aqui de exploração (América Latina)”.

Também elencado nos objetivos da tese, pretendemos também identificar aspectos de uma suposta cultura política presidencialista e (anti) democrática destes países. Algumas percepções da população dos países em estudo podem ser avaliadas para identificar padrões culturais da sociedade. Alguns destes aspectos culturais podem ser identificados com perguntas em que as respostas possam vir a se transformar em hipóteses explicativas sobre o *ethos* de funcionamento do presidencialismo nestes três países.

A hipótese que pode ser formulada é a de que a percepção que a população tem das instituições (preferência; adesão; posição autoritária ou liberal) são reflexos de uma cultura política sedimentada historicamente que se relaciona com o equilíbrio institucional do sistema de governo.

Reside na busca dos aspectos da formação histórica dos países como variável explicativa da cultura política dos mesmos o fato de não haver uma cronologia pré-determinada para a tese. A matriz histórica diferenciada dos 3 países nos permite partir para outra hipótese mais específica das respostas esperadas de que a gradação de valores democráticos serão ordenadas de maneira que os EUA teria um grau maior de adesão às instituições democráticas, seguida pela posição intermediária da Argentina e por último, o Brasil.

Obviamente os resultados obtidos pelas perguntas serão contextualizados com o histórico liberal dos EUA e com os aspectos de funcionamento dos regimes de restrição, tanto na Argentina, quanto no Brasil. Um exemplo que explicaria esta diferenciação pode ser entendido com o último período de restrição democrática destes dois últimos países. O Brasil, num regime que se

instalou através de uma transição compactuada, cenário do chamado “milagre econômico”, com uma população mais nostálgica em relação aos militares. Sendo assim, com valores mais autoritários. A Argentina, por sua vez, onde o regime foi mais repressivo e que sociedade encontra-se em constante negação com o regime dos militares, espera-se naturalmente que possua posicionamento mais liberal e menos autoritário que os brasileiros.

Esta gradação vai ao encontro da literatura predominante sobre a cultura política de Brasil e Argentina e podemos constatar a sua empiria no estudo comparativo de Henrique Castro (2000) o qual se adita o Chile. Neste, o Brasil estaria mais propenso a apoiar regimes autoritários ou formados por tecnocratas que os seus pares.

Este é um estudo sobre o presidencialismo e seu funcionamento e, como já dito, não pretende determinar se o sistema é melhor ou pior que outra opção, tendo em vista que nenhum dos três países em questão funciona sob outro regime que não o presidencial. Diante disto, os aspectos culturais das três sociedades explicariam, mais do que a opção pelo regime (já que as possíveis diferenciações convergiriam para o mesmo sistema), mas sim que tipo de presidencialismo funciona, e sobre que situação, alicerçada pelos valores sociais, ele se equilibra. Questões que se referem a politização da sociedade; preferência por tipos de sistema político; confiança nas instituições; autoritarismo; adesão à democracia podem auxiliar na radiografia do funcionamento institucional destes 3 países e como cada qual lida com o seu sistema de governo. Os porquês dos possíveis resultados podem ser explicados pela análise histórico-sociológicas da formação destes países.

Algumas percepções da população dos países em estudo podem ser avaliadas para identificar padrões culturais da sociedade e o reflexo deles no funcionamento das instituições (modernização; jeitinho e etc). No quadro abaixo, uma prévia de questões<sup>5</sup> que podem ser trabalhadas na tese para

---

<sup>5</sup> Dados do World Value Survey, sem que sejam desconsiderados a utilização de outros bancos de dados úteis para a pesquisa

avaliação de percepção da sociedade no que se refere a politização da mesma e preferência por tipos de sistema político:

→ Para cada um dos itens seguintes, indique em que medida eles são importantes em sua vida. O(A) Sr(a) diria que: (Muito Importante; Importante; Pouco Importante; Não é importante:

- **Política**

→ Em que medida o(a) Sr.(a) se interessa por política? O(A) Sr(a) é: (Muito interessado; Um pouco interessado; Não muito interessado; Não sou interessado)

→ Para cada uma, o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, em parte, pouco ou não confia nessas organizações?:

- **Governo Federal;**
- **Partidos políticos;**
- **Congresso Nacional (Câmara e Senado)**

→ Vou descrever alguns tipos de sistemas políticos e gostaria de saber o que o(a) Sr(a) pensa sobre cada um deles como modo de governar o País. Para cada um, diga se é ótimo, bom, ruim ou péssimo?

- **Ter um líder forte que não precise se preocupar com deputados e senadores e com eleições.**
- **Ter técnicos especializados, ao invés de políticos, que tomem decisões que acham que são as melhores para o país.**
- **Ter um governo militar.**
- **Ter um sistema político democrático.**

Com os dados acima poderão ser levantados o nível de interesse de cada sociedade em relação à política, além da confiança com suas instituições democráticas, bem como as presidenciais.

Não só os valores da sociedade em relação às suas instituições poderão ser mensurados a fim de medir a influência da cultura política em relação ao sistema de governo. Outros dados inerentes aos valores da sociedade podem se somar aos estudos histórico-sociológicos na avaliação de uma “sociedade contratual” ou “contextual”, como se propõe a tese.

Dentro os diversos aspectos relativos à sociedade que podem ser inferidos pela pesquisa, não faltam exemplos de variáveis que poderiam inferir os valores pós-materiais e modernizantes da sociedade, como a preocupação com meio ambiente e tolerância em relação às minorias. Os próprios estudos de Inglehart e Welzel (2009) que mensuram estas variáveis são baseados no *World Value Survey*.

Inglehart e Welzel partem do princípio weberiano que o desenvolvimento econômico traz mudanças sociais, culturais e políticas. Em consequência disto, os valores e crenças de sociedades economicamente desenvolvidas diferem drasticamente das outras sociedades. Novos valores consequentemente mudam a forma como as sociedades são governadas no âmbito de algumas questões de igualdade de gênero, liberdade democrática e boa governança. A primeira forma da modernização atinge uma parte considerável da população, geralmente associada a forma de governo. A fase pós-industrial da modernização já produz demandas cada vez mais poderosas, como políticas, religiosas, sociais e sexuais, motivações para o trabalho, relações com a natureza e meio ambiente, atividades comunitárias e participação política, promovendo assim a emancipação humana em várias vertentes. Apresenta-se assim um modelo de mudança social que prevê como o sistema de valor de determinadas sociedades evoluirão nas próximas décadas. Esta premissa de Inglehart e Welzel auxiliará na mensuração de onde cada sociedade se encontra no caminho da modernização.

Utilizando-se de dados transacionais, os autores demonstram que a mudança sociopolítica contemporânea como processo de desenvolvimento

humano que, cada vez mais, produz sociedades que atribuem ênfase crescente a liberdade humana e a auto-expressão. Os componentes identificados do processo subjacente ao desenvolvimento humano são (1) a modernização socioeconômica; (2) uma guinada cultural no sentido de uma crescente valorização da auto-expressão; e (3) a democratização.

Assim, o cerne da sequência do desenvolvimento humano passa a ser a ampliação das escolhas e das autonomias humanas. A modernização socioeconômica geraria as capacidades objetivas que permitem as pessoas basearem suas vidas em escolhas autônomas. Nas sociedades pós-industriais, a população demandaria por escolhas mais livres em todos os aspectos da vida, porém, Inglehart e Welzel admitem que apesar da globalização, o mundo não estaria ficando homogêneo e nem as marcas das tradições culturais estariam desaparecendo. A maioria das sociedades com baixa renda apresentaria impactos relativamente baixos no que se refere a tendência do aumento das escolhas e da autonomia humana. O grau de prioridade de determinados públicos atribuídos a auto-expressão humana determinaria o desenvolvimento social e até que ponto as sociedades disponibilizariam direitos democráticos.

Alguns estudiosos, como Amartya Sen (2000), consideram que a liberdade é a finalidade relevante do desenvolvimento, tendo como um dos meios para alcançá-la os fatores econômicos. Sendo assim, a avaliação do progresso tem que ser feita em termos do alargamento das liberdades dos indivíduos e a eficácia do desenvolvimento depende da ação livre das pessoas. O que o indivíduo pode efetivamente realizar (fim) recebe influência das oportunidades (meio) econômicas, liberdades políticas, poderes sociais, condições de boa saúde, educação, e estímulo às suas iniciativas. Para exemplificar, Sen demonstra que o PIB de países como Brasil pode ser maior que o da China, porém, a expectativa de vida deste último é superior. Ou seja, o rendimento e a liberdade de viver bem e por muito tempo são variáveis

divergentes. Daí a lógica da abordagem do desenvolvimento humano e social deixando de lado indicadores tradicionais, como o Produto Interno Bruto.

Sen correlaciona o desenvolvimento da sociedade com a conquista de liberdades em que os valores dominantes e os costumes sociais afetam a existência ou ausência de corrupção; confiança nas relações econômicas, sociais e políticas. O exercício da liberdade passa então a ser mediado por valores e influenciado pelo debate público e interações sociais, estes mesmos influenciados pelas liberdades de participação. Sen ressalta que as liberdades não são apenas a finalidade principal do desenvolvimento, mas também os meios. As liberdades de diferentes espécies<sup>6</sup> podem reforçar umas às outras.

A utilização dos valores político-culturais de cada sociedade não se esgota com os exemplos apresentados pelo questionário. Tal demonstração serve para apresentar as possibilidades e perspectivas de desenvolvimento da tese. Como já dito, para analisar a dinâmica institucional do funcionamento dos sistemas presidencialistas faremos uma radiografia institucional comparada da estrutura burocrática destes países. Em seguida, veremos um exemplo prático do que será desenvolvido ao longo do estudo.

---

<sup>6</sup> Na perspectiva instrumental de Amartya Sen (2000), são cinco as espécies de liberdade: política; facilidades econômicas; Oportunidades sociais; garantias de transparência; segurança protetora.

## 6 - CRÍTICAS E DEFESA DO PRESIDENCIALISMO

Já foi arguido aqui que o *mainstream* acadêmico durante a abertura democrática na América Latina criticava o presidencialismo como tipo de regime.

O ponto inicial dessas críticas é baseado em algumas evidências empíricas de que o presidencialismo não possuía um bom desempenho em longo prazo na manutenção de democracias. A começar pelo fato de poucas democracias consolidadas por um tempo considerável serem presidenciais. Alfred Stepan e Cindy Skach (1994) observaram que das 43 democracias consolidadas no mundo entre 1979 e 1989, 34 eram sistemas parlamentaristas, 2 semi-presidencialistas e apenas 5 eram sistemas presidencialistas. A prevalência do parlamentarismo em democracias estáveis sugeriria que o sistema era mais eficiente na manutenção democrática.

Stepan e Skach continuam com a argumentação anti-presidencialista ao constatar que entre 1973 e 1989, os países parlamentaristas que tiveram pelo menos um ano de regime democrático possuíam uma probabilidade maior de continuarem democráticos pelos próximos 10 anos do que os países presidencialistas. Adita-se a isto o fato de países parlamentaristas serem menos suscetíveis a golpes militares do que os presidencialistas. Ao analisar os 93 países que se tornaram independentes entre 1945 e 1979, dos 36 que eram presidencialistas do momento da independência, nenhum teve uma democracia contínua entre 1980 e 1989. Por outro lado, dos 41 países que eram parlamentaristas, 15 continuaram democráticos durante os anos 80's.

Tais argumentos denotam que um país parlamentarista não possuiria crise institucional de governabilidade, tendo em vista que o primeiro-ministro depende de maioria do parlamento para a manutenção do poder, e caso esta maioria não seja mantida, outro primeiro-ministro seria designado. No país presidencialista, com crise de governabilidade semelhante, o regime democrático teria tendência maior ao colapso. Infere-se por esses argumentos

que as crises de governabilidade que derrubaram os regimes democráticos na América do Sul nas décadas de 60 e 70, não ocorreriam caso os regimes fossem parlamentaristas. Porém, devido à ausência do sistema parlamentarista na América Latina, não é certo que o presidencialismo foi responsável pelas interrupções do regime democrático nesses países.

Scott Mainwaring e Matthew Soberg Shugart (1997) trabalham com a possibilidade de que a preponderância do parlamentarismo obedece a uma forte correlação com o tamanho da população e origem da colonização. Com várias pequenas colônias de origem britânica, numericamente, o parlamentarismo acaba superando o presidencialismo. A origem britânica do parlamentarismo dessas micro-colônias acaba dando uma resposta mais cultural e histórica de comportamento dos cidadãos e funcionamento das instituições, do que do sistema em si. O presidencialismo acabou sendo a opção de países maiores como Argentina, Brasil e Estados Unidos. Outros aspectos da sociedade latino-americana, como desigualdade regional e social, podem ter contribuído para que o presidencialismo surja em desvantagem em relação ao parlamentarismo.

Assim sendo, Shugart e Mainwaring acreditam que países da América Latina e África estão mais propensos a adotarem o sistema presidencialista do que em outras regiões do mundo. O fato é que ambas essas regiões possuem mais obstáculos sociais e culturais para o estabelecimento da democracia, independentemente da forma de governo. Talvez resida nesta crítica o decorrente vício da ciência política na busca incessante por variáveis que se correlacionam estatisticamente, mas que por vezes não fazem sentido lógico. A questão não seria da escolha de governo, mas sim de desenvolvimento humano e econômico. A escolha do presidencialismo é de cunho histórico e cultural e o regime democrático entra em colapso porque o país é pouco desenvolvido. Entraria em colapso da mesma forma se parlamentarismo fosse.

Aqui, observaremos que a escolha do sistema é importante para o dinamismo do funcionamento das instituições democráticas, mas não essencial para determinar o fracasso ou sucesso da democracia.

Integram o rol de críticas ao presidencialismo outros fatores como o período fixo de mandato. O mandato fixo não dá a flexibilidade proporcionada pelo parlamentarismo, dependente da maioria do parlamento que também é passível de dissolução. O mandato fixo seria ineficaz no gerenciamento de grandes crises. Apesar de muitos sistemas presidencialistas possuírem dispositivos como o impeachment, eles seriam menos flexíveis em situações de crise, e atores estariam estimulados a resolver estas situações fora das regras democráticas. Não só seria difícil remover o chefe do executivo em regimes presidencialistas, como também seria difícil dissolver a assembleia, antecipando novas eleições (LINZ, 1990).

Juan Linz (1994) ainda acredita que o fato do presidente possuir um mandato com período limitado constitucionalmente, sem permitir a sua sucessão aos moldes do parlamentarismo, faz com que, ao temer a descontinuidade de suas decisões, ele adote políticas de curto prazo encorajadas por um senso de urgência que pode ser prejudicial ao país. A rápida implementação das políticas e impaciência com a oposição seriam outras consequências da limitação de período do mandato.

Outra crítica a dinâmica dos sistemas presidencialistas, que pode ser observado por Mainwaring (1993), é a de que eles são mais vulneráveis ao imobilismo político do que os sistemas parlamentaristas. Primeiro porque o presidencialismo está mais suscetível a formar um governo de minoria e segundo porque o parlamentarismo possui dispositivos mais eficazes em lidar com o problema de governo de minoria quando ele surge. John Carey (1997) constata que é comum um presidente se eleger com ampla maioria partidária e ir perdendo apoio ao longo do mandato por não conseguir contemplar todas as partes a contento. Neste caso, o presidente não pode dissolver a legislatura e convocar novas eleições, assim como os primeiros-ministros o fazem. O

resultado é que o presidente precisa esperar o fim do período do mandato para que consiga uma maioria satisfatória para implantar suas políticas. O imobilismo, por sua vez, estimula o posicionamento radical e é ingrediente comum dos golpes contra a democracia (SANTOS, 1986).

O fato de ambos os poderes (Executivo e Legislativo) serem conquistados pelo voto popular causa uma disputa de forças pela legitimidade do exercício de suas funções. Este fato é obliterado pelo parlamentarismo, tendo em vista que o Poder Executivo é dependente também originário do Poder Legislativo (LINZ, 1994).

Juan Linz (1994) e Arend Lijphart (2003) também consideram uma desvantagem do presidencialismo a lógica do “*winner-takes-all*” (vencedor leva tudo). No parlamentarismo, por sua vez, a administração do gabinete geralmente é negociada com outros partidos. Tanto Linz quanto Lijphart desconsideram o conceito de “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988; SANTOS, 2003; LANZARO, 2003). O presidencialismo de coalizão é característica do padrão de governança nos países da América Latina e sugere a união de dois elementos - sistema político presidencialista mais a existência de coalizões partidárias. Tal regime de governança reserva à presidência um papel crítico e central no equilíbrio, gestão e estabilização da coalizão. Assim, determinado número de partidos, a depender da conjuntura política, se juntam para formar um consórcio de apoio e sustentação ao presidente.

De acordo com Mainwaring e Shugart (1997), alguns dos motivos que podem ser considerados desvantajosos do sistema presidencialista por alguns podem também ser interpretados como uma vantagem. O fato de o eleitor escolher o chefe do executivo, que poderia levar a uma disputa de legitimidade entre presidente e parlamento, também proporciona ao mesmo eleitor um maior leque de escolha. O eleitor pode escolher deliberadamente apoiar um partido ou candidato no âmbito do legislativo e outro diferente no nível do executivo. O sistema presidencial também possui a vantagem do *accountability* eleitoral (vertical) direto em relação ao eleitor e o Poder Executivo. Outro fator

que pode ser considerado uma vantagem é a independência do Congresso em relação ao Poder Executivo. Assim como seria um fator que poderia levar ao imobilismo governamental, por outro lado, tal independência é um dispositivo eficaz no sistema de fiscalização e controle dos atos do Executivo (*checks and balances*).

De modo geral, podemos sumarizar as críticas sobre as previsões de fracasso do sistema presidencialista de governo para América Latina na década de 80 de acordo com o Quadro 1 explicitado abaixo:

**Quadro 1 - Supostos Motivos para o Fracasso do Presidencialismo**

<b>TEORIA</b>	<b>AUTORES</b>
Imobilismo decisório	Scott Mainwaring; John Carey
Numérica/Quantitativa	Alfred Stepan e Cindy Skach
Temporal	Alfred Stepan e Cindy Skach
Tamanho/desigualdades regionais	Scott Mainwaring e Matthew Shugart
Mandato fixo	Juan Linz
Disputa por Legitimidade popular	John Carey
Sistema majoritário " <i>winners takes all</i> "	Arend Lijpahrt; John Carey

## 7 - RADIOGRAFIA INSTITUCIONAL COMPARATIVA DO PRESIDENCIALISMO

*“Nas formas presidencialistas de governo da América Latina, não importa que importância possa ter o Congresso pelo texto da Constituição, pois na prática ele é destituído de poderes vis-à-vis do Executivo”*

*Ernest Hambloch*

A epígrafe acima deu início ao VII capítulo da obra de Ernest Hambloch escrita há quase 80 anos: “Sua Majestade o Presidente do Brasil”. Dissertaremos sobre a obra de Hambloch em momento oportuno, mas adiantamos que ele acreditava que os presidencialismos da América Latina foram instituídos por influência dos Estados Unidos. Vale registrar que naquele tempo já havia estudiosos que identificavam a suposta preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo. Pretendemos aqui fazer um diagnóstico dos aparatos institucionais dos presidencialismos em estudo e ver como a balança de equilíbrio dos poderes (Executivo x Legislativo) funciona na prática. O primeiro passo para a mensuração do peso político-cultural dos presidencialismos dos países em estudo bem como a compreensão do funcionamento e sobrevivência do sistema seria o levantamento dos dispositivos institucionais de cada país.

### **7.1 - Indicações de autoridades pelo Executivo e aprovação do Legislativo**

Um dos aspectos institucionais da maioria dos países presidencialistas da América e que remete as relações de equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo é o sistema de aprovação de autoridades pelo Senado. Este dispositivo dos presidencialismos bicamerais foi sabidamente espelhada na Constituição estadunidense pelos países latino-americanos. Este aspecto é

somente um dos que integram o rol de controle do Legislativo sobre o poder Executivo, entendido aqui como um dispositivo de *accountability* horizontal.

No que concerne aos países latino-americanos, é usual o entendimento de que a preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo fez da aprovação de autoridades mera formalidade, porém, poucos estudos empíricos são encontrados para ratificar ou discordar tal afirmação. No que concerne aos EUA, os estudos sobre aprovação de autoridades pelo Senado não se restringem ao resultado da aprovação, mas enfatizam também o processo para tal intento (BINDER; MALTZMAN, 2004). O processo em si se concentra na protelação das aprovações (tempo de espera) baseada em questões político-ideológicas e dúvidas quanto ao currículo e capacidade em relação ao nominado, além de fatores institucionais, como, por exemplo, oportunidades de ação da oposição dentro das instituições (comissões, plenário) que balizam a aprovação. Em relação ao Brasil e Argentina, o estudo de Leany Lemos e Mariana Llamas (2007) que aqui utilizaremos, não foge a tradição das pesquisas nos EUA e oferecem resultados levando em conta a consequência da indicação (aprovação, rejeição e retirada), além do tempo de duração do processo.

A Constituição dos EUA<sup>7</sup>, de 1787, versa que o presidente possui, dentre outras, as seguintes atribuições:

Ele poderá, mediante parecer e aprovação do Senado, concluir tratados, desde que dois terços dos senadores presentes assim o decidam. Nomeará, mediante o parecer e aprovação do Senado, os embaixadores e outros ministros e cônsules, juízes do Supremo Tribunal, e todos os funcionários dos Estados Unidos cujos cargos, criados por lei, não têm nomeação prevista nesta Constituição. O Congresso poderá, por lei, atribuir ao Presidente, aos tribunais de justiça, ou aos

---

<sup>7</sup> Tradução disponível no site da Embaixada Americana no Brasil: <http://www.embaixada-americana.org.br/index.php?action=materia&id=643&submenu=106&itemmenu=110> acessado em 19 de janeiro.

chefes das secretarias a nomeação dos funcionários subalternos, conforme julgar conveniente. (artigo II, seção 2)

Assim, a Constituição dos EUA confere um poder amplo ao presidente para nomear juízes federais, promover oficiais militares e diplomatas, entre outros cargos civis de alto escalão, que devem ter seus nomes confirmados pelo Senado.

As Constituições do Brasil e da Argentina tem como modelo a estadunidense, porém, no que concerne aos procedimentos de aprovação de autoridades, reside a diferença que a Constituição dos EUA considera a participação do Senado em todas as indicações, excetuando as proibidas em lei, já as Constituições brasileira e argentina restringem a um número limitado de cargos para a aprovação do Senado, deixando os remanescentes a cargo do presidente.

Na prática, os dispositivos constitucionais brasileiros e argentinos conferem aos seus respectivos presidentes a exclusividade na formação de seu gabinete de governo (ministros). Assim sendo, a Constituição do Brasil, de 1988, versa da seguinte forma sobre as indicações presidenciais:

Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:  
I - nomear e exonerar os Ministros de Estado. XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; [...]  
XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;  
XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII [...]

Na mesma direção, a Constituição da Argentina, reformada em 1994, arrola entre as atribuições do presidente:

4. Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto.

Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos

Un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo, será necesario para mantener en el cargo a cualquiera de esos magistrados, una vez que cumplan la edad de setenta y cinco años. Todos los nombramientos de magistrados cuya edad sea la indicada o mayor se harán por cinco años, y podrán ser repetidos indefinidamente, por el mismo trámite.[...]

7. Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí sólo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución.

Longe de ser limitado, no Brasil, cabe ao Senado a prerrogativa privativa em aprovar as nomeações presidenciais para os seguintes cargos: tribunais superiores (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal Militar, Tribunal Superior do Trabalho e Superior Tribunal de Justiça); um terço dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU); presidente e diretoria do Banco Central; o procurador geral da República; membros do Conselho Nacional de Justiça; embaixadores; além dos presidentes, diretores e conselheiros das agências reguladoras.

Diferentemente da Argentina, no Brasil, juízes que não integram os tribunais superiores e diplomatas que não ocupam o cargo de embaixador ou chefe de missões integram o serviço público via concurso, por isso, não são submetidos

à nomeação do presidente ou chancela do Senado. No que concerne às Forças Armadas, diferentemente do que ocorre na Argentina e EUA, não cabe ao Senado brasileiro a prerrogativa de aprovar as nomeações presidenciais de oficiais de alto escalão. Leany Lemos e Mariana Llamas (2007) consideram que o Senado Brasileiro possui o poder de cancelar as nomeações de estruturas burocráticas econômicas e sociais enquanto o Senado argentino mantém a prerrogativa de setores mais tradicionais, como o judiciário e forças armadas.

No que diz respeito aos resultados do processo de aprovação de autoridades, Leany Lemos e Mariana Llamas (2007) identificam que Brasil (97,4%) e Argentina (93%) possuem altos índices de aprovação sobre os nomeados do presidente<sup>8</sup>. Infere-se dos resultados que os presidentes dos países não possuem maiores preocupações em referendar seus indicados junto ao Poder Legislativo, o que minimiza o dispositivo institucional de aprovação de autoridades como ferramenta promotora de *accountability* horizontal. Porém, há que se levar em consideração que alto índice de aprovação não significa ausência de dificuldade. Daí reside a importância de se verificar também o processo *em si* da aprovação de autoridades.

A média de tempo para essas aprovações das indicações foram de 95 dias<sup>9</sup> na Argentina e 59 dias no Brasil. Esse tempo pode ser considerado exíguo, tendo em vista o processo de leitura da mensagem presidencial com a indicação, sabatina nas comissões permanentes, e votação nas comissões e Plenário. No caso brasileiro, identifica-se que o período é ainda mais curto se considerarmos os cargos estratégicos referentes à área econômica (Banco Central e Agências Reguladoras), que demora cerca de 16 dias, e judiciais - um ministro do STF demora, em média, 19 dias. A acomodação do Senado

---

<sup>8</sup> Dados referentes ao período entre 1989 e 2003.

<sup>9</sup> Excluem-se do cômputo as indicações militares, tendo em vista que essas são analisadas de forma coletiva e aprovadas integralmente de forma mais célere. Sem essa exclusão, o tempo de aprovação para o caso argentino cairia para 39 dias.

Brasileiro se dá entre os cargos diplomáticos de chefia de missões ou para integrar organismos internacionais (55 dias).

Levando em consideração o tempo médio de aprovação de indicações evidencia-se que, tanto no Brasil quanto na Argentina há uma hierarquia de prioridades nas mesmas. O presidente, desde o processo de escolha do nome indicado, leva em conta a importância do cargo e a previsibilidade das ações do Senado, de acordo com a maioria ou coalizão formada, para que encaminhe ao Poder Legislativo um nome com determinada capacidade de formar consenso.

Por fim, na comparação entre os países sobre este determinado dispositivo institucional da relação entre o poder Legislativo com o presidente, podemos concluir que o Senado dos EUA possui maior abrangência no espectro de aprovação de cargos indicados pelo presidente, podendo inclusive manifestar-se em relação à formação de gabinete do governo (Secretários de Estado). O caráter bipartidário da prática política estadunidense facilita a previsibilidade do presidente em relação ao posicionamento do Senado sobre o seu indicado. Na história dos EUA, apenas nove secretários foram rejeitados pelo Senado, sendo o último há mais de 20 anos, apontado para o cargo de Secretário de Defesa do governo do presidente George Bush (1989). Seja por previsibilidade de rejeição ou por qualquer outro motivo, outros 12 tiveram suas indicações retiradas pelo presidente, declinaram a indicação ou nem apareceram para a sabatina no Senado. Tal dispositivo vem sendo utilizado mais usualmente, já que do total desses 12 da história do senado americano, 50% (6) aconteceram nos últimos 17 anos (Bill Clinton = 3; George W. Bush = 2 e Barack Obama = 1)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Dados disponíveis em <http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm#10>, acessado em 21 de janeiro de 2010.

Em relação ao Brasil e Argentina, constitucionalmente percebemos que a Argentina possui um maior número de cargos para ser referendado pelo Senado, porém, no Brasil, a variedade desses cargos é mais ampla, aumentando assim a possibilidade de controle do Poder Legislativo brasileiro em relação ao Executivo. Na prática, os dois países possuem desempenhos semelhantes em relação à taxa de aprovação das autoridades indicadas pelo presidente. Sobre o tempo de aprovação, apesar da evidência de uma hierarquia entre as instituições políticas, não há qualquer indicativo que o processo de aprovação se coloca como um obstáculo considerável para a chancela da escolha do presidente. O Senado argentino é mais rápido em suas aprovações se considerarmos as promoções militares, não passíveis de manifestação pelo Senado brasileiro. Sem esta variável, o Senado brasileiro manifesta-se de forma mais rápida em relação ao exemplo argentino.

De qualquer forma, ambos os Senados se manifestam de forma célere, diminuindo ainda mais a capacidade de *accountability* em relação ao presidente, o que não o anula, pois, que altos índices de aprovação podem inferir que o Poder Executivo, antes mesmo de iniciar o processo formal de indicação, age de forma a prever possibilidade de veto no Senado e indica um candidato que possa ser aceito pela maioria.

Não devemos também ignorar que no ato de aprovação de autoridades residem outras diferenças dos três países em relação aos seus respectivos controles horizontais de poderes que não concernem somente à relação entre Executivo e Legislativo. O mais notório é em relação a existência de uma magistratura independente do poder político.

Na Argentina, o fato do presidente indicar juízes para todas as instâncias enterra a possibilidade de independência da magistratura em relação à esfera

política. É difícil imaginar também que o Senado argentino consiga processar tal demanda de forma criteriosa. Em relação aos juízes da Corte Suprema, o Senado possui maior controle sobre as indicações do Chefe de Estado que nos casos brasileiro e estadunidense, já que o quórum qualificado (2/3 dos senadores presentes) requer maior consenso além de maiores negociações políticas para que o presidente consiga lograr a aprovação do nome apontado. Um nome de maior consenso no Senado não significa, porém, a isenção do Poder Judiciário argentino da influência direta da esfera política.

No Brasil há uma semelhança institucional com os EUA no que concerne a indicação de seus magistrados dos Tribunais Superiores. Tanto nos EUA quanto no Brasil, os indicados do presidente têm o seu nome submetido ao crivo do Senado. Porém, ressalte-se que, na prática, essa sabatina senatorial é meramente *pro forme* no Brasil. Em mais de 120 anos da história republicana brasileira, apenas cinco indicados ao Supremo Tribunal Federal foram rejeitados pelo Senado. Todos os cinco rejeitados foram do segundo presidente da história da República, Floriano Peixoto, que entrou em conflito com o Supremo ao recomendar, em decisão inusitada, juízes fora da área jurídica, entre eles, 3 militares, um médico e um jornalista. O governo de Floriano terminou em 1894 e, desde então, nenhum indicado do presidente ao Supremo Tribunal Federal foi rejeitado pelo Senado.

Nos EUA, apesar do sistema similar ao brasileiro, a prática leva em consideração que o processo de confirmações de juízes é de difícil negociação. Em pouco mais de 220 anos, foram 159 nomeações dos presidentes com 43 indicações que não lograram êxito<sup>11</sup>. Desses, 12 foram rejeitados pelo Senado, 11 retirados pelo presidente antes da votação e os outros casos se dividem em protelação dos senadores sem a deliberação do indicado (3); e declinação do próprio indicado durante o processo de sabatina (7). Outras 10 indicações não

---

<sup>11</sup> Dados em <http://www.senate.gov/pagelayout/reference/nominations/Nominations.htm>, acessado em 21 de janeiro de 2010.

sofreram ação nenhuma dentro do Senado americano, casos em que o indicado, por exemplo, não comparece à sabatina na comissão permanente. Para se ter idéia do processo da dificuldade de negociação para aprovação de um juiz na Suprema Corte, o último presidente, George W. Bush (2001-2009), conseguiu lograr somente duas confirmações dos 4 nomes que ele indicou ao Senado durante seus 8 anos de governo.

No que concernem às instâncias inferiores da Justiça, o Brasil possui um sistema judiciário mais independente da esfera política que os EUA. Os magistrados são escolhidos por concurso público e, inclusive, atividade político-partidária é vedada aos juízes<sup>12</sup>. Nos EUA, porém, nas instâncias inferiores, cada estado possui uma organização judiciária diferente e cada qual com os seus critérios como eleições partidárias, eleições não partidárias, indicação política pelo governador, indicação pela assembleia legislativa e referendo popular. Tal característica, porém, antes de ser considerada como excesso de ingerência política na esfera judiciária, é resultado da formação histórica federativa descentralizadora dos EUA. A autonomia do governo local frente ao central é um forte dispositivo de *accountability* horizontal, denotando um caráter ainda mais liberal das instituições americanas. As relações entre os entes federados (estados) com a União é tema para outra tese.

Conclui-se no estudo de aprovação de autoridades que o controle do Poder Legislativo em relação ao Executivo não é um forte dispositivo de *accountability* horizontal. Porém, evidencia-se que nos EUA este controle é maior do que na Argentina e Brasil. Infere-se que o presidente nos EUA, apesar de amplos poderes no que concerne a aprovação de seus indicados, não pode tudo. Entretanto, nos casos brasileiro e argentino, o dispositivo é praticamente irrelevante para a balança de relações entre o Chefe de Estado e o

---

<sup>12</sup> Art. 95 parágrafo III da Constituição Federal.

Parlamento. Para esses dois casos, tal dispositivo institucional pouco se caracteriza como barreira aos excessivos poderes do presidente.

Assim como o estudo acima sobre os efeitos do dispositivo de aprovação de autoridades, outros elementos da “radiografia institucional” serão percorridos na tese, como, por exemplo, sistemas partidários e eleitorais, processos legislativos, capacidade de legislar do Presidente, entre outros. A partir desta radiografia, será inferido aspectos liberais e conservadores referentes ao funcionamento desses dispositivos, bem como sua influência nos valores culturais e políticos na sociedade.

## **7.2 - Estudo Constitucional Comparativo**

Para entender os países em estudo e a cultura presidencialista na qual eles estão inseridos, é importante abordarmos os aspectos legais relevantes refletidos no arcabouço constitucional desses países que refletem parte da dinâmica da sociedade com o Estado, incluindo seus presidentes.

Sobre a relevância dos estudos constitucionais existe a crença de que, pelo menos nos países regidos pelo sistema democrático, as leis de certa forma refletem parte dos anseios públicos dos cidadãos. Assim, mensurando o grau de interferência estatal no cotidiano do cidadão, podemos também medir o quanto o cidadão espera que o Estado interfira na sua dinâmica diária. Questões que podem ser consideradas privativas em algumas sociedades liberais (religião, criação e educação dos filhos), para sociedades mais conservadoras estas mesmas questões podem ser consideradas assuntos que exija a interferência estatal. Porém, do ponto de vista sociológico, toma-se o cuidado de não aplicarmos a lógica econômica de “menos Estado mais liberal”, necessariamente a todas as questões que merecem um maior estudo de mérito. Um exemplo disto é a questão da violência doméstica (punição e castigo aos filhos; ou agressão entre casais) em que sociedades mais autoritárias tendem a não querer a interferência do Estado nestes eventos.

Assim, o estudo das leis, nos permite entender o presidencialismo dos países e o grau de poder de seus respectivos presidentes além do grau de autoritarismo e conservadorismo das respectivas sociedades dos países em tela deste estudo.

### 7.2.1 - Religião

Com a mais nova das constituições entre os três países estudados (reformada em 1994), a **Argentina** não abdica do seu legado colonial e já em seu segundo artigo declara o apoio a Igreja Católica Apostólica Romana. “Art. 2º.- El Gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano”.

A Argentina, de acordo com sua Constituição, é um Estado não-laico. Ressalte-se que até a Reforma constitucional de 1994 o presidente argentino e seu vice deveriam ser católicos apostólicos romanos. Com a reforma constitucional de 1994, o art. 93º versa que as crenças do presidente e vice devem ser respeitadas. Na Argentina, o livre direito do cidadão em expressar a sua religiosidade é versada de forma breve no artigo 14º da Constituição:

Art. 14º.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de **profesar libremente su culto**; de enseñar y aprender.

Na Constituição Argentina, são apenas quatro menções a religiosidade e culto. Três delas garantindo a liberdade à religiosidade (para presidente e vice – art. 93º; cidadãos – art. 14º, e estrangeiros – art. 20º) e uma para determinar o apoio à Igreja Católica (art. 2º).

Caminho inverso e mais flexível tomou o **Brasil**. Inverso, pois desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, o Brasil já previa a separação de

Estado e religião. Tal medida, a bem da verdade, foi feita no ano anterior, através de decreto do primeiro presidente brasileiro, Marechal Deodoro da Fonseca, que estabelecia em sete artigos que o Brasil era um Estado laico. A própria ementa do Decreto 119-A de 7 de janeiro de 1890, instituída pelo governo provisório, é esclarecedora: “Prohíbe a intervenção da autoridade federal e dos Estados federados em materia religiosa, consagra a plena liberdade de cultos, extingue o padroado e estabelece outras providencias”.

Não obstante o caráter consociativo da sociedade brasileira, a ruptura com a Igreja Católica se deu de forma gradual. No mesmo decreto prevê-se:

Art. 6º O Governo Federal continúa a prover á congrua, sustentação dos actuaes serventuarios do culto catholico e subvencionará por anno as cadeiras dos seminarios; ficando livre a cada Estado o arbitrio de manter os futuros ministros desse ou de outro culto, sem contravenção do disposto nos artigos antecedentes.

Ao Estado estava vedado “estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos” e aqueles que alegassem motivos religiosos para se isentarem de qualquer ônus imposto pela lei, perderiam os direitos políticos.

A tolerância religiosa no Brasil era patenteada em lei desde a primeira Constituição, de 1824, monárquica e ainda não presidencialista:

Art. 5. A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fóma alguma exterior do Templo.

Percebe-se, porém, que o Império era Católico, apesar da liberdade de se externar qualquer tipo de religião de forma privativa. Ressalte-se que já estava previsto na Constituição imperial que “Ninguem póde ser perseguido por motivo de Religião, uma vez que respeite a do Estado, e não offenda a Moral Publica” (art. 179º, V).

A elegibilidade para o Congresso era somente permitida para aqueles que professassem a religião do Estado (art. 95, III). Aliás, até no ato de proclamação do Imperador, a manutenção da Igreja Católica era defendida:

Art. 103. O Imperador antes do ser aclamado prestará nas mãos do Presidente do Senado, reunidas as duas Camaras, o seguinte Juramento - Juro manter a Religião Catholica Apostolica Romana, a integridade, e indivisibilidade do Imperio; observar, e fazer observar a Constituição Política da Nação Brasileira, e mais Leis do Imperio, e prover ao bem geral do Brazil, quanto em mim couber.

Tal requisito também era solicitado ao herdeiro presumido (art. 106º) e aos conselheiros de Estado (art. 141º). Constitucionalmente, assim se deu o histórico do passado não-laico brasileiro, encerrado com a Constituição republicana de 1891.

Na atual Constituição brasileira, a menção à religião, sem nunca especificar quaisquer que sejam, aparece em sete oportunidades: para garantir a liberdade de culto (art. 5º, VI); para garantir a assistência religiosa em entidades civis e militares de internato (art. 5º, VII); para não ser motivo de privação de direitos (art. 5º, VIII); para vedar o Estado em estabelecer ou subvencionar cultos ou igrejas (art. 19º, I); para atribuir às Forças Armadas prestação de serviço alternativo aos que alegarem motivos religiosos para se eximirem das atividades militares (art. 143; § 1º); para assegurar ensino religioso, com matrícula facultativa, em escolas públicas de ensino fundamental (art. 210, § 1º); e para determinar que o casamento religioso tenha efeito civil (art. 226, § 2º).

Nas Constituição dos **Estados Unidos** de 1787, a religião é mencionada somente em duas oportunidades. A primeira, no art. VI, §3º, que versa que nenhum requisito religioso poderá ser exigido como condição para nomeação para cargo público. “...*no religious Test shall ever be required as a Qualification to any Office or public Trust under the United States*”. A segunda menção a religião surge anos depois, em 1791, com a aprovação da primeira das dez emendas ratificadas inspirada no “*Bill of Rights*”. Nesta, fica expressada que o

Congresso não legislará no sentido de estabelecer uma religião, ou proibindo o livre exercício dos cultos, ou cerceando a liberdade de palavra, ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente, e de dirigir ao Governo petições para a reparação de seus agravos.

Ao analisarmos as Constituições dos três países, estranha-se que aquele que se declara detentor de uma religião oficial, a Argentina, o faz somente através de um artigo de uma linha. Nos outros 128 artigos da Constituição argentina, há somente menção religiosidade em outras três oportunidades, todas para garantir o direito de liberdade religiosa. Por outro lado, o Brasil, que desde o decreto de 1890 é um país laico, menciona religião durante sete oportunidades na sua Constituição de 1988, incluindo entre essas, a assistência religiosa em internatos, o provimento de ensino religioso no ensino fundamental público e os efeitos civis para o casamento religioso. Nenhuma dessas três podendo ser consideradas menções constitucionais com o intuito de preservar a separação do Estado e religião. Os Estados Unidos, na sua Constituição de 1797 menciona a religião somente para deixar expresso que não é exigência para assunção de cargo público e, posteriormente, através da primeira emenda, para impedir que o Congresso legisle no sentido de determinar uma religião ou de não permitir o livre exercício de cultos. Ou seja, ambas as menções são para garantir e preservar o laicismo do Estado e garantir a liberdade religiosa.

**Quadro 2 - Constituição, Estado e Religião da América Presidencialista**

<b>País</b>	<b>Laico</b>	<b>Menção à Religião</b>	<b>Menção para preservar o Laicismo e/ou liberdade religiosa</b>
<b>Argentina</b>	Não	4	3
<b>Brasil</b>	Sim	7	4
<b>EUA</b>	Sim	2	2
<b>Bolívia</b>	Sim	10	10
<b>Chile</b>	Sim	2	1
<b>Colômbia</b>	Sim	5	4
<b>Costa Rica</b>	Não	2	1

<b>País</b>	<b>Laico</b>	<b>Menção à Religião</b>	<b>Menção para preservar o Laicismo e/ou liberdade religiosa</b>
<b>República Dominicana</b>	Sim	2	1
<b>Equador</b>	Sim	8	7
<b>El Salvador</b>	Sim	8	6
<b>Guatemala</b>	Sim	10	7
<b>Guiana (semi-presidencialista)</b>	Sim	7	7
<b>Haiti (semi-presidencialista)</b>	Sim	5	4
<b>Honduras</b>	Sim	4	4
<b>México</b>	Sim	14	14
<b>Nicarágua</b>	Sim	12	12
<b>Panamá</b>	Não	13	10
<b>Paraguai</b>	Sim	8	8
<b>Peru</b>	Sim	5	5
<b>Suriname</b>	Sim	3	3
<b>Uruguai</b>	Sim	4	2
<b>Venezuela</b>	Sim	7	6

Levantamento do autor

Nos presidencialismos da América, além da Argentina, a Costa Rica e Panamá integram o rol dos países expressamente não-laicos em suas respectivas constituições. Costa Rica, tal qual Argentina, em favor da Igreja Católica Apostólica Romana, Panamá reconhecendo a Igreja católica como a da maioria dos panamenhos e dando liberdade aos cultos e manifestações religiosas, desde que respeitados os limites da moral cristã e ordem pública. No Panamá o ensino católico é obrigatório caso solicitado pelos pais ou tutores da criança. Causa estranheza, diante de apoio constitucional explícito da religião católica que o Panamá considere ilícito a formação de partidos políticos que tenham a religião como base. No Brasil, um Estado laico, pelo menos 4 das 30 agremiações partidárias são declaradamente cristãs, sejam em seu nome ou estatuo (PTC; PSC; PHS; PSDC). A Constituição Paraguaia faz uma breve menção inconclusiva dizendo que a relação do Estado com a Igreja Católica se

dará em bases de independência, autonomia e cooperação, mesmo assim, no artigo que trata sobre liberdade religiosa. Quando não há menção expressa sobre a relação Estado-Igreja, optou-se, no Quadro 2 por designar o estado como laico.

As menções à religião nas constituições geralmente denotam a liberdade do cidadão em exercer culto de qualquer religião e de não ser discriminado por isso em instituições e órgãos públicos e privados. Algumas menções concedem isenção de impostos a Igrejas e outras constituições reconhecem a personalidade jurídica da Igreja Católica, devendo as outras religiões buscar o reconhecimento conforme a lei. Alguns países, tal qual Brasil, reconhecem os efeitos civis para casamentos religiosos. Sentido oposto versa a Constituição de El Salvador, em que nenhum ato religioso terá efeitos civis. Outra curiosidade é o Haiti, que concede uma vaga no Conselho Eleitoral Permanente a um membro das religiões protestantes e o Equador, que em seu preâmbulo constitucional invoca o nome de Deus, reconhecendo, porém, as diversas formas de religiosidade e espiritualidade.

Honduras e México são casos extremados de Estado laico. A Constituição hondurenha faz menção a religião 4 vezes em apenas um artigo, proibindo ministros de todas as religiões de exercerem cargos públicos, fazer propaganda política invocando motivos religiosos ou explorando as crenças religiosas dos povos. Sobre o exercício de cargo público, o México impede que ministros religiosos (pastores, padres e etc) exerçam cargos de secretaria de Estado e Governo. Nenhuma agrupação política com qualquer palavra que faça menção à religiosidade é permitida e nenhuma associação religiosa ou ministro religioso, bem como seus parentes estão aptos a receber heranças de seus seguidores que não tenham proximidade pelo menos de 4º grau no parentesco.

Constitucionalmente, religião e Estado se imiscuem mais no Brasil, com 3 menções que não denotam qualquer intenção de manutenção do Estado laico ou liberdade religiosa. Na análise de mérito dessas menções, porém, não devemos desconsiderar a menção da Argentina, que utiliza da sua única

citação – de um total de 4 - que não denota a preservação do laicismo, justamente para se afirmar como um Estado Católico Apostólico Romano. Até o início da década de 90, inclusive, presidente e vice-presidente argentino deveriam ser católicos.

O envolvimento do estado e religião denota um pouco do caráter conservador da sociedade e Estado, tanto brasileiro quanto argentino, em contraponto ao liberalismo estadunidense, que menciona religião em apenas duas oportunidades, ambas para garantir o afastamento da igreja nos negócios de Estado além da liberdade de culto.

### 7.2.2 - Poder de Legislar do Presidente

Dentre as atribuições que denotam a concentração de poder do Presidente da República, talvez umas das principais é aquela que permite que o chefe do Poder Executivo legalmente interfira no equilíbrio da separação clássica de poderes pensadas por Montesquieu. Seja por excepcionalidades ou qualquer outro motivo que denote normalidade da interferência do presidente nos trabalhos do Legislativo, legislar, em muitos países, não é atribuição privativa do Poder Legislativo. Veremos em seguida como concentração de poder nas mãos do Chefe de Estado interfere na dinâmica do presidencialismo dos três países em estudo.

No caso dos **Estados Unidos**, a competência do Poder Executivo legislar é uma excentricidade não permitida. O Congresso é o único com a prerrogativa de legislar. O dispositivo mais semelhante que poderia ser associada a uma atribuição legislativa do presidente são as “*Executive Orders*” (EO) ou Atos do Executivo, que não são leis, mas ordens normativas que regulam e instruem estruturas administrativas, como agências federais.

Os atos executivos são expedientes utilizados por todos os presidentes americanos, desde George Washington, ficando geralmente à disposição, em

épocas anteriores, somente para as agências e órgãos da administração interessados. Somente em 1862 é que as mesmas passaram a ser publicadas e numeradas (BOOKS, 1944).

Por mais que os “Ato do Executivo” tratem somente do regramento da administração pública, alguns possuem interferência na vida direta do cidadão estadunidense, se assemelhando de fato com leis que interferem na dinâmica da sociedade. Alguns exemplos abaixo podem ser considerados como tais:

- Durante a Guerra Civil, Abraham Lincoln suspendeu o habeas corpus através de um EO;
- Theodore Roosevelt criou cinco parques nacionais, protegendo 130 milhões de acres;
- EO nº 998, assinada pelo presidente Harry Truman (1948) que eliminou segregação e discriminação racial nos serviços militares e empregos federais.
- Os presidentes John F. Kennedy e Lyndon Johnson usaram EO's no combate à discriminação racial em empregos, contratos e moradias públicas;
- Gerald Ford perdoou Richard Nixon através de um Ato do Executivo;
- Ronald Reagan usou uma EO para barrar o uso de recursos públicos federais para o aborto. Ato revertido através de outra EO pelo presidente Bill Clinton
- George W. Bush assinou EO que protelava a liberação a acesso de documentos governamentais, contribuindo para que diversos registros históricos se mantivessem em segredo. Com outro ato executivo, o presidente Barack Obama revogou tal o EO.
- Obama usou atos executivos para definir regras éticas na administração, esclarecer leis trabalhistas, promover a diversidade no local de trabalho e até mesmo desencorajar mensagens de texto enquanto dirige.

É inegável que os “Atos Executivos” são dispositivos que, não somente dão grande poderio administrativo para o presidente dos Estados Unidos como interferem na vida do cidadão estadunidense. Na Constituição, porém, ele não é explicitado. Usam-se passagens da Constituição que versam que o presidente é responsável pelo Poder Executivo, ou que diz que o Presidente deve cuidar para que as leis sejam fielmente respeitadas (artigo 2º seção 3) para fundamentar os “Atos Executivos”.

No caso da **Argentina**, o artigo 77º da Constituição expressa que as leis podem ser de autoria não só das câmaras do Congresso como do Poder Executivo (salvo exceções previstas na própria Constituição). Além de projeto de lei, o artigo 99º, integrante do capítulo 3º da Constituição, que trata sobre as atribuições do Poder Executivo dá poderes ao presidente de legislar com decretos, com força de lei, desde que por razões de necessidade e urgência. Na teoria, esses decretos devem ser referendados por acordo geral dos ministros e chefe de gabinete do governo (análogo à Casa Civil no caso brasileiro), antes de ser enviado ao Congresso Nacional argentino, onde uma comissão mista deve analisar e enviar, no prazo de 10 dias, ao Plenário da casa.

Esses são os Decretos de Necessidade e Urgência (DNU's) semelhantes à Medida Provisória **brasileira** que veremos adiante. Porém, vale antecipar uma importante diferença. Na Argentina, o Poder Legislativo rejeita ou aprova a DNU, não podendo ser emendado pelos parlamentares, ao contrário do que dispõem as Medidas Provisórias no caso brasileiro. Os DNU's também não possuem dispositivos de urgência para a sua apreciação no Legislativo, o que faz com que o presidente argentino não possua o poder de “*agenda setting*” de controle da dinâmica do funcionamento do Congresso Nacional, como ocorre no caso brasileiro.

Prevista na Constituição de 1994, na teoria o DNU deveria ser encaminhado para uma comissão mista que em 10 dias deveria mandar o decreto para a avaliação do Congresso. As atribuições e competências dessa

comissão mista deveriam ser regulamentadas em lei, fato ainda não ocorrido. Os DNU's possuem prazo de validade e devem ser revistos periodicamente pelo Congresso Nacional.

Na Argentina, assim como no Brasil, também há possibilidade do Poder Executivo apresentar Leis Delegadas. Para a Argentina, tal dispositivo é somente permitido para legislação administrativa e de emergência pública, com prazo para perda de eficácia e sob condições de controle do Legislativo. No caso brasileiro a Lei Delegada possui caráter normativo, e o Presidente da República deve relatar ao Congresso Nacional sobre o assunto que irá legislar. O Congresso aprova ou rejeita uma Lei Delegada e uma lei delegada não pode ser emendada.

O controle legislativo sobre as Leis Delegadas é nítido e, talvez por isso, é um dispositivo pouco utilizado pelos presidentes brasileiros e argentinos, que preferem as Medidas Provisórias e Decretos de Necessidade e Urgência.

Diferente do que ocorre no Brasil, não há possibilidade na Argentina do presidente dar um caráter de tramitação especial aos projetos de leis. No Brasil, o presidente pode encaminhar junto ao projeto de sua autoria uma mensagem determinando a urgência constitucional da matéria (artigo 64º da Constituição Federal). Esta urgência concede um prazo de 45 dias para que Câmara dos Deputados e, pelo mesmo prazo, o Senado Federal, analisem a matéria. A não deliberação do projeto no prazo determinado faz com que o mesmo sobreste as deliberações do Plenário da casa em que ele está tramitando. Somado às Medidas Provisórias, a urgência constitucional acaba sendo, para o caso brasileiro, mais um dispositivo relevante de interferência do presidente como formulador de agenda dos trabalhos do legislativo (CORTEZ, 2007).

No Brasil, as Medidas Provisórias (MP's) enviadas pelo presidente estão previstas na Constituição no artigo 62º. Na teoria, o Poder Executivo deve encaminhar uma Medida Provisória somente em caso de relevância e urgência.

As Medidas Provisórias possuem força de lei a partir de sua publicação no diário oficial. Uma MP perde sua eficácia caso não seja aprovada em 120 dias pelo Congresso Nacional. As relações jurídicas ocorridas durante o prazo de sua vigência são regulamentadas por decreto legislativo.

Até a Emenda Constitucional nº 32 de 2001, o Presidente poderia republicar uma MP caso não deliberada pelo Congresso. Tal prática foi abolida na Emenda e, caso uma MP não seja deliberada em 45 dias, passa a bloquear a pauta do Plenário da casa onde ela estiver tramitando. Não aprovada em 120 dias, a MP perde a eficácia.

Na prática, o poder de *“agenda setting”* do Presidente da República para sobrestar as deliberações de outros projetos no Congresso em caso de uma MP ou projeto com urgência constitucional não seja votado em 45 dias, inviabilizou as deliberações de projetos de autoria dos parlamentares. Em quase a sua totalidade, as pautas de deliberação dos plenários de Câmara e Senado ficavam sempre bloqueadas por Medidas Provisórias ou Projetos de Lei com urgência constitucional do Poder Executivo. Assim, o Poder Executivo brasileiro começou a ter controle sobre os trabalhos do Legislativo, dando ao Presidente da República o poder de determinar a agenda do Congresso Nacional.

Desde a adoção da Emenda 32, o Congresso promove engenharias regimentais para conseguir abrir “janelas” de oportunidades para a votação de projetos de autoria dos parlamentares. Uma delas ocorreu em 2009, quando o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, interpretou que Medidas Provisórias não poderiam sobrestar sessões extraordinárias pautadas por projetos que não podem ser versados por MP’s. Em 2012, o presidente da Câmara, Marco Maia, se arvorou na decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de que as MP’s deveriam ser deliberadas por uma comissão mista de deputados e senadores para interpretar que as mesmas só poderiam bloquear a pauta de votações do Plenário, mesmo que excedido o prazo de 45 dias, após a deliberação dessas comissões mistas. Essas engenharias institucionais

emergem sempre para abrir mais janelas de oportunidades para que o Poder Legislativo vote mais matérias de sua iniciativa.

A dinâmica do processo legislativo nos três países nos permite chegar a algumas conclusões sobre o grau de interferência dos presidentes no funcionamento dos respectivos poderes legislativos. Essas interferências são mensuradas pelos dispositivos constitucionais delegados ao presidente na capacidade de legislar, interferindo assim no conceito clássico do equilíbrio de poderes que determina ao legislativo a função primordial de legislar.

Os instrumentos legislativos do presidente nos Estados Unidos se limitam aos “*Executive Orders*” – Atos do Executivo que, não obstante alguns destes possuam impactos na sociedade em geral, dispõem somente sob o gerenciamento da administração pública. Sendo assim, a Constituição estadunidense se reafirma como a mais liberal entre os três países em estudo e a que concede menos poderes ao presidente sob o aspecto legislativo.

O presidente na Argentina através dos Decretos de Necessidade Urgência, que possuem força de lei, podem interferir muito na dinâmica de produção legislativa do país. Porém, ressalte-se que a falta de instrumentos que obriguem a apreciação do DNU, como urgência, ou possibilidade de obstrução dos trabalhos do congresso, deixa o exemplo argentino como intermediário em termos de concessão ao presidente de legislar, perdendo para o Brasil.

No Brasil, por sua vez, o presidente possui constitucionalmente a possibilidade de interferir nos trabalhos do Legislativo de uma forma mais contundente do que na Argentina. O principal dispositivo que permite esta interferência é a Medida Provisória que, com vigência de lei imediata após a publicação, impede a votação de outros projetos no Plenário da casa em que tramita, caso não seja deliberado no prazo de 45 dias. Com o mecanismo constitucional da urgência os parlamentares encontram poucas janelas de oportunidade para votar os seus próprios projetos. O presidente brasileiro

também pode apresentar projetos de lei com esse caráter de urgência, interrompendo as deliberações do Plenário da casa em que tramitam transcorridos 45 dias em cada uma das casas (Câmara e Senado).

**Quadro 3 - Poder de Legislar do Presidente (ARG, BRA e EUA)**

<b>País</b>	<b>Poder de Legislar do Presidente</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Temáticas de Iniciativa exclusiva do presidente</b>
<b>Argentina</b>	Médio	Decreto de Necessidade e Urgência, Projeto de Lei, Lei Delegada	Orçamento; Organização e administração de cargos administrativos; ministérios; Forças Armadas.
<b>Brasil</b>	Alto	Medida Provisória, Projeto de Lei, Lei Delegada	Orçamento; Organização e administração de cargos administrativos; ministérios; Forças Armadas; Sistema Tributário; aumento de salários a funcionários e aposentados; atividades nucleares; organização do Ministério Público e Defensoria Pública.
<b>EUA</b>	Baixo	Ato do Executivo (EO)	-

Levantamento do autor

Dar iniciativa exclusiva ao Poder Executivo para legislar sobre determinadas temáticas é outro dispositivo que permite a concentração de poder do Presidente da República, principalmente na interferência ou manutenção do *status quo* vigente ou de determinar agenda ao Congresso. Percebemos no Quadro 3 que nos Estados Unidos, até por não ser prerrogativa do presidente legislar, não há nenhum tema de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Temas administrativos e orçamentários, por outro lado, é exclusividade dos presidentes da Argentina e Brasil. Constitucionalmente, este é mais um aspecto que determina a Argentina com um grau de poder presidencial menos centralizador que no Brasil, que além das mesmas temáticas argentinas, o presidente da República ainda possui iniciativa exclusiva para legislar sobre outros assuntos, como o salário dos funcionários e aposentados e atividades nucleares (OLIVEIRA, 2006).

### 7.2.3 - Poder de veto do Presidente

Ainda dentro da lógica da interferência do presidente no equilíbrio dos poderes, encontramos na possibilidade de veto presidencial em relação à produção legislativa uma oportunidade do Chefe de Estado interferir na produção legal do seu respectivo país.

Do latim “eu proíbo”, historicamente o veto originou-se com os tribunos romanos que tinham o poder de recusar de maneira unilateral uma legislação aprovada pelo senado romano. O veto pode ser classificado como um “poder reativo do presidente” de poder barrar uma legislação (MAINWARING; SHUGART, 1997).

O veto é um recurso usual de intervenção do Chefe de Estado na produção legislativa nos países presidencialistas democráticos e é encontrado em todas as constituições das democracias presidencialistas da América (ver Quadro 4). A exceção é o Suriname, em que o veto só pode ser exercido quando se altera a Constituição, e não pelo presidente, mas por um Conselho de Estado.

Analisando o Quadro 4 podemos elencar algumas das principais diferenças sobre o poder de veto, não só dos três países em estudo, como de todos os 24 países presidencialistas da América.

**Quadro 4 - Regras para Veto Presidencial (América)**

<b>País</b>	<b>Prazo para vetar/sancionar</b>	<b>Quórum para derrubar o veto</b>
<b>Brasil</b>	15 dias úteis	Majoria absoluta (votação secreta)
<b>Estados Unidos</b>	10 dias (exceto domingos)	2/3 dos membros (votação nominal)
<b>Argentina</b>	10 dias úteis	2/3 dos membros (votação nominal)

<b>País</b>	<b>Prazo para vetar/sancionar</b>	<b>Quórum para derrubar o veto</b>
<b>Bolívia</b>	10 dias úteis	Maioria simples
<b>Chile</b>	30 dias	2/3 dos membros
<b>Colômbia</b>	6 dias (projeto com até 20 artigos); 10 dias (projeto entre 20 e 50 artigos); 20 dias (projeto com mais de 50 artigos)	Maioria absoluta
<b>Costa Rica</b>	10 dias úteis	2/3 dos membros
<b>República Dominicana</b>	10 dias; 5 dias se considerado assunto urgente	2/3 dos membros presentes
<b>Equador</b>	30 dias	2/3 (somente após um ano em caso de veto total do projeto)
<b>El Salvador</b>	8 dias úteis	2/3 dos membros
<b>Guatemala</b>	15 dias	2/3 dos membros (não há veto parcial)
<b>Guiana (semi-presidencialista)</b>	21 dias	2/3 dos membros (somente após 6 meses do veto)
<b>Haiti (semi-presidencialista)</b>	8 dias	Maioria simples (voto secreto)
<b>Honduras</b>	10 dias	2/3 dos votos
<b>México</b>	10 dias úteis	2/3 do total dos votos
<b>Nicarágua</b>	15 dias	Maioria absoluta
<b>Panamá</b>	30 dias	2/3 dos membros
<b>Paraguai</b>	6 dias para projetos com até 10 artigos; 12 dias para projetos com mais de 20 artigos	Maioria absoluta da casa iniciadora do projeto e 2/3 na casa revisora
<b>Peru</b>	15 dias	Maioria absoluta
<b>Suriname*</b>	-	O Poder de veto é exercido por um Conselho de Estado – presidido pelo presidente, somente quando atenta contra a Constituição
<b>Uruguai</b>	10 dias	3/5 dos presentes
<b>Venezuela</b>	10 dias	Maioria simples

\*Não há vetos presidenciais  
Levantamento do autor

No Brasil, o veto está versado no artigo 66º da Constituição e, comparando com os Estados Unidos e Argentina, é o que mais concede prazo (15 dias úteis) ao presidente da República para que se manifeste sobre um projeto aprovado pelo Congresso, seja sancionando ou vetando (no total ou parcialmente). Os Estados Unidos, por sua vez, dos três países em estudo, é o que menos concede prazo ao Presidente da República para se manifestar sobre determinado projeto aprovado pelo Congresso. São os mesmos 10 dias previstos na Constituição da Argentina, porém não úteis, excetuado, somente, o domingo. O caso argentino é intermediário entre Brasil e EUA, com prazo estipulado de 10 dias úteis para que o presidente vete ou sancione um projeto de lei.

Além do prazo para se manifestar sobre um projeto, a questão do quórum exigido para que se derrube o veto pode ser colocada como um obstáculo maior para que o “poder reativo” presidencial na interferência dos trabalhos do legislativo predomine. A lógica é que, quanto maior o quórum parlamentar exigido para a derrubada do veto, maior o poder do presidente em relação ao poder legislativo.

A Constituição dos Estados Unidos, com seus mais de 200 anos, parece ter servido de inspiração também na questão do quórum para derrubada de vetos, no que concernem os países americanos presidencialistas. Dos países americanos presidencialistas que possuem vetos presidenciais, o quórum de 2/3 de aprovação de parlamentares para derrubar vetos se impõe constitucionalmente em 12 países.

Longe de ser uma fórmula mágica, o quórum de 2/3 é uma maioria qualificada que dificulta que eventuais formações de maioria simples derrubem uma decisão presidencial de barrar determinada legislação. Além do mais, o presidente precisa possuir pelo menos uma oposição expressada por 66% do parlamento, o que, na prática, tornaria qualquer presidencialismo, mesmos os de coalizão e com pluripartidarismo extremado, ingovernável. Nota-se que grande parte dos 12 países que exigem o quórum de 2/3 expressa

constitucionalmente que estes devem representar o total dos representantes, e não dos presentes no momento da votação, fato este que dificultaria ainda mais a derrubada do veto presidencial. Apenas a Constituição da República Dominicana versa explicitamente que é 2/3 dos presentes, enquanto Honduras e México deixam espaço para interpretações dúbias com “2/3 dos votos” e “2/3 do total de votos”, respectivamente. De qualquer forma, Estados Unidos, seguido pela Argentina, determinam os 2/3 de quórum em ambas as casas legislativas (Câmara e Senado) para que se derrube o veto presidencial, o que, em teoria, deixaria o presidente mais poderoso do que em países em que o quórum para derrubada de vetos é menor, como, por exemplo, o Brasil, onde a Constituição determina que a derrubada de vetos seja por maioria absoluta dos membros da Câmara e Senado.

No que concerne ao quórum para vetos, existem outros exemplos na América, como, por exemplo, o Uruguai, que determina um quórum abaixo dos 2/3 e expressa a necessidade de apenas 3/5 dos presentes, e não do total dos membros, como condição mínima para derrubada da objeção presidencial. Alguns países ainda dão a vantagem presidencial do parlamento não poder analisar vetos durante um determinado período constitucional, exemplo do Equador em que vetos totais só podem ser deliberados após um ano e do semi-presidencialismo da Guiana, que determina prazo de seis meses para que um veto possa ser analisado.

Uma diferença crucial entre Brasil, Estados Unidos e Argentina é que estes dois últimos, além do quórum de 2/3, exigem que a votação seja nominal. No Brasil, por sua vez, esta votação deve ser secreta. Tal dispositivo do voto secreto para vetos, além do Brasil, é somente expressado na Constituição do Haiti. A votação nominal, por sua vez, apenas é versada literalmente nas Constituições dos Estados Unidos e Argentina.

Defensores do voto aberto em sua totalidade alegam que a sociedade possui o direito de conhecer o posicionamento do parlamentar em todas as situações:

A população tem o direito de saber como vota o seu parlamentar em relação a todas as matérias. Em nome do interesse público, da democracia, da transparência e do respeito à cidadania brasileira não dá mais para prorrogar essa votação. (deputado Ivan Valente, presidente da Frente Parlamentar em defesa do Voto Aberto).

É fato que, no Brasil, a preocupação com o voto secreto para vetos, antes de ser um dispositivo para que o parlamentar não dê publicidade de seus atos à sociedade, é uma ferramenta para que deputados e senadores fiquem isentos de pressões externas espúrias, como a do próprio Presidente. Outros casos, como de cassação de parlamentares, assegura ao legislador o voto secreto. Um ex-deputado federal, com cinco mandatos de experiência, comentou certa vez que o então deputado Hildebrando Pascoal, acusado de liderar um grupo de extermínio no Estado do Acre, com a particular crueldade de mandar cortar extremidades de uma de suas vítimas com serra elétrica, visitou gabinete por gabinete antes de a sua cassação ser votada no Plenário da Câmara. Todos os deputados que eram inquiridos por Hildebrando, respondiam em sua frente que não votariam pela sua cassação. Hildebrando tinha a certeza de sua absolvição em Plenário antes de ser cassado por 394 de um total de 467 votos. O próprio ex-deputado que narrou o caso, que por motivos óbvios prefere manter o anonimato, informou que na frente do então deputado Hildebrando preferiu dizer que o absolveria, mas votou pela cassação.

Ao analisarmos todas as constituições republicanas brasileiras dentro dos seus respectivos contextos históricos, percebemos que das seis constituições tivemos três períodos em que a votação sobre o veto não era secreto (ver Quadro 5). A primeira, na nossa primeira Constituição republicana, a de 1891, considerada a mais liberal de todas. Os outros dois momentos, porém, determinam feitas extremamente restritivas da história política brasileira. O voto nominal consta na Constituição de 1937, conhecida como “Constituição Polaca”, outorgada por Getúlio Vargas (não foi promulgada pelo Congresso), quando foi iniciada a ditadura do Estado Novo. Nesta, percebemos

também que o prazo para manifestação do presidente sancionar ou vetar um projeto triplicou em relação à Constituição de 1934 (de 10 para 30 dias), e o quórum para derrubar o veto ficou mais difícil de ser alcançado (maioria absoluta para 2/3 dos presentes). O terceiro momento é com a Emenda Constitucional de 1969, que serviu, principalmente, para inserir os Atos Institucionais, instrumentos da Ditadura Militar, na Constituição de 1967. Neste momento, foi determinado não só o quórum de 2/3 dos membros (ao invés dos presentes) como a votação pública em relação aos vetos. O prazo para manifestação do presidente também aumentou (de 10 dias da Constituição reformada – 1967, para 15 dias), e foi dado um prazo de somente 45 dias para o Congresso se manifestar sobre o veto presidencial, que seria mantido em caso de não manifestação.

#### **Quadro 5 - Veto Presidencial nas Constituições Brasileiras**

<b>Constituição</b>	<b>Prazo para vetar/sancionar</b>	<b>Quórum para derrubar o veto</b>	<b>Secreto / Aberto</b>
<b>1891</b>	10 dias	2/3 dos presentes	Aberto
<b>1934</b>	10 dias	Maioria absoluta	Secreto
<b>1937</b>	30 dias	2/3 dos presentes	Aberto
<b>1946</b>	10 dias	2/3 dos presentes	Secreto
<b>1967</b>	10 dias	2/3 dos presentes	Secreto
<b>1969 (Emenda)</b>	15 dias	2/3 dos membros (45 dias para analisar)	Aberto
<b>1988</b>	15 dias úteis	Maioria absoluta	Secreto

Levantamento do autor

Percebemos analisando as constituições brasileiras que, à exceção de 1891, os contextos históricos do voto aberto para vetos sempre inferia um poder ditatorial, que impõem seu controle sobre o Poder Legislativo. Os prazos para manifestação do presidente também aumenta em períodos ditatoriais. A Constituição de 1988 apenas manteve o prazo de 15 dias em relação à emenda de 1969, acima dos padrões das últimas constituições brasileiras e da maioria dos presidencialismos da América (10 dias), mas, também, um meio termo entre os 30 dias estipulados pela nossa Constituição “Polaca” de 1937 e

com evidente redução de quórum para maioria absoluta, antes só contemplado na Constituição de 1934.

Pelo menos no que concerne ao texto constitucional, podemos afirmar que, na questão dos vetos presidenciais, enfocando variáveis importantes como o quórum, escrutínio secreto, o Brasil é um país mais liberal e menos concentrador de poder nas mãos do presidente do que Estados Unidos e Argentina, concedendo mais poderes ao presidente somente no que concerne ao prazo para o mesmo se manifestar em relação a sancionar ou vetar um projeto de lei. Porém, a dinâmica institucional do processo legislativo, com o controle do Executivo da agenda do Congresso, faz com que votações de vetos presidenciais sejam eventos bem atípicos no cotidiano do Congresso Nacional brasileiro e a derrubada de vetos presidenciais, acontecimentos mais raros ainda. Há pelo menos sete anos não se rejeita um veto presidencial no Brasil. O último evento deste tipo foi em agosto de 2005, quando o então presidente Lula havia vetado um projeto que concedia 15% de aumento aos servidores da Câmara dos Deputados.

#### **7.2.4 - Possibilidade de se mudar a Constituição**

As possibilidades de se mudar a principal carta de leis de um respectivo país bem como os obstáculos para tal podem ser considerados importantes dispositivos na manutenção do *status quo* institucional em detrimento a mudanças casuísticas que podem ser impetradas por um governante ou maioria construída. Sem negar que leis, por definição, ao refletir anseios, valores e necessidades de uma sociedade, não são estáticas, e devem ser passíveis de mudanças conforme o momento e contexto de um país. De toda forma, as leis constitucionais são consideradas as basilares de uma nação e quaisquer alterações não podem ser estabelecidas sob os mesmos padrões e dinâmicas de leis ordinárias e complementares. Variáveis como, autoria do pedido de alteração, quórum para aprovação e processo legislativo diferenciado são requisitos primordiais que definem a facilidade da mutação constitucional de um país. Neste quesito, verificaremos nos três países em

estudo, qual a facilidade que um presidente, ou sua maioria, possui em alterar a Constituição de seu país. O pressuposto é o de que, quanto maior a facilidade exercida para que se promova uma mutação constitucional, maior a influência e poderio do presidente do país em questão.

Neste mesmo entendimento, Lijphart (2003) coloca à prova à presença ou ausência de restrições explícitas ao Poder Legislativo das maiorias parlamentares. A questão é se a Constituição de um país age como uma “lei superior” em que o parlamento esteja vinculado, não podendo ser alterada por uma maioria simples ou regular, ou se o parlamento (sua maioria) é o supremo e soberano criador de leis. Lijphart mensura essas suas variáveis constatando a facilidade ou dificuldade de um parlamentar emendar uma Constituição (*constituições flexíveis x constituições rígidas*) além da existência de uma revisão judicial que condiz com a determinação de quem interpreta uma determinada questão quando uma lei entra em conflito com um dispositivo constitucional – o próprio parlamento ou outro poder (corte ou conselho constitucional independente). Arend Lijphart defende o modelo da democracia consociativa em sua obra, em que a Constituição é rígida e protegida pela existência de revisão judicial. O contraponto do modelo consociativo seria o modelo majoritário, que ao seu extremo possui uma Constituição flexível em que a revisão judicial inexistente.

A despeito da maioria das constituições dos países do mundo democrático ser escritas, cabe ressaltar que a discussão sobre a flexibilidade constitucional não chega a ser uma variável relevante em todas as democracias, visto que algumas exceções, como Reino Unido, Nova Zelândia e Israel, sequer possuem constituições escritas. Nos dois primeiros exemplos, a Constituição formal é item supérfluo de suas respectivas democracias, que culturalmente já tem sedimentadas suas normas políticas fundamentais. Ou seja, o consenso sobre essas normas é tão basilar nessas sociedades, que uma Constituição escrita é dispensável. No caso de Israel, a ausência de uma Constituição escrita é justamente o oposto. A falta de consenso sobre diversos

aspectos capitais (principalmente no que concerne ao papel da religião) é de tal monta, que a formulação de uma Constituição escrita tornou-se impraticável.

Todavia, a Constituição ser escrita ou não é item irrelevante para Lijphart, que entende que em algumas democracias, em que predomina o modelo majoritário criticado por ele, as constituições escritas podem sofrer emendas com tanta facilidade e serem desprendidas de revisão por uma “corte” judicial, quanto as constituições não escritas.

No **Brasil**, o pedido para se alterar a Constituição através de Emenda Constitucional que pode ser aditiva, supressiva ou modificativa, pode ser feito por proposta subscrita por, pelo menos, um terço dos membros da Câmara ou Senado Federal. Ou seja, não há possibilidade de um parlamentar, em sua unidade, sequer apresentar uma proposta para se alterar a Constituição. O intuito de um deputado e senador deve estar apoiado em sua origem por, no mínimo, 171 deputados ou 27 senadores, respectivamente.

Além do terço exigido para autoria de Proposta de Emenda a Constituição, a proposta pode ser apresentada também por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades federativas do Brasil, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Ou seja, pelo menos 14 estados devem aprovar a proposta para poder encaminhá-la ao Congresso Nacional. A dificuldade é tal, que ainda não há na história da nova Constituição brasileira qualquer proposta de alteração da Constituição feita via assembleias legislativas estaduais.

No Brasil, apesar das dificuldades em se colher assinaturas de 1/3 de Câmara ou Senado para se apresentar propostas que alterem a Constituição, e da prerrogativa quase fictícia de metade das assembleias estaduais aprovarem a apresentação de uma proposta neste sentido, tendo em vista o ineditismo de tal fato, passados quase 25 anos da nova Constituição, há um agente poderoso que unitariamente concentra poderes constitucionais para que possa propor a alteração da Constituição: o Presidente da República. Este fato por si já

ressalta a supremacia do Poder Executivo perante outros atores que podem apresentar pedidos mudanças. Tal prerrogativa já foi utilizada por 65 vezes desde a promulgação da Constituição em 1988, sendo que a última Proposta de Emenda à Constituição apresentada pelo presidente ocorreu em outubro de 2011.

Ilustrando como base o poderio do Presidente de República no Brasil de se alterar a Constituição, das 70 alterações aprovadas, 33% (23) são de autoria do Poder Executivo e 47 (67%) de autoria do Poder Legislativo. O presidente, porém, até o primeiro semestre de 2012, apresentou 65 propostas de emendas à Constituição, o que indica que sua taxa de sucesso em conseguir aprovação de suas propostas é de mais de uma a cada três pedidos de alteração enviados ao Congresso Nacional (34%). Pegando como base somente as propostas de autoria de deputados e de autoria de senadores que foram aprovadas no Senado e encaminhado para a Câmara (exclua-se propostas de autoria de senadores que ainda estão no Senado ou rejeitadas pela casa), os parlamentares já apresentaram 2.741 propostas de emenda à Constituição, para aprovar somente 47. Ou seja, aproximadamente a cada 58 propostas apresentadas pelos parlamentares, somente uma possui reais chances de efetivamente ser promulgada pelo Congresso Nacional, com taxa de aprovação de 1,7%. Evidencia-se por esses números que o presidente no Brasil utiliza com efetividade o seu poder de alterar a Constituição em desequilíbrio com o Poder Legislativo.

Para aprovação de uma emenda à Constituição, o Brasil exige uma maioria um pouco mais qualificada do que um projeto de lei complementar. É preciso que a proposta de emenda à Constituição seja aprovada por pelo menos 3/5 dos deputados e igual maioria dos senadores. Como veremos adiante, 3/5 é uma maioria menor do que os 2/3 exigidos pelos Estados Unidos e Argentina. O processo decisório brasileiro ainda possui outro obstáculo para aprovação de uma modificação da Constituição. A aprovação deve se dar em dois turnos em cada casa, obedecendo a interstício de sessões estabelecido pelo regimento interno de Senado e Câmara dos Deputados.

Na **Argentina**, o único ator responsável por propor modificação da Constituição é o Congresso. Os membros do Congresso devem ser convocados para este fim específico e devem aprovar por 2/3 as propostas de alteração constitucional. Ou seja, é preciso haver uma Assembleia Constituinte para que se altere a Constituição da Argentina. O presidente ou qualquer outro agente que não o Congresso Nacional não possui prerrogativa de solicitar alteração da Constituição. Datamos a Constituição da Argentina de 1994, porém, oficialmente, esta é entendida como a sétima reforma constitucional pelo qual passou a Constituição da Argentina de 1853.

Além de sete reformas, a Constituição da Argentina sofreu com golpes de Estado. Em 1956, o general Pedro Aramburu, um dos presidentes argentinos que encabeçou a autodenominada “*Revolución Libertadora*”, proclamou que o texto constitucional vigente estaria sem efeito, revogando uma série de direitos democráticos estabelecidos pela carta. Em 1957, Aramburu convocou uma nova Assembleia Constituinte para dar cabo a reforma constitucional cunhada pelo governo militar. Em 1966, a Constituição da Argentina sofreu com novo golpe de Estado, autodenominado “*Revolución Argentina*”, quando uma junta militar entregou dez artigos que teriam proeminência sobre o texto constitucional. Em 1976, um terceiro golpe militar impôs à Constituição da Argentina novas normas supranacionais.

Fica evidente assim uma maior rigidez para alteração da Constituição na Argentina do que no Brasil, tanto no número de atores com competências privativas para solicitar a alteração quanto no quórum congressual para a aprovação da modificação. Porém, quando o processo democrático para uma reforma constitucional mostrou-se deveras impertinente na Argentina, os interesses dos ditadores prevaleceram.

Nos Estados Unidos, assim como na Argentina, o presidente não possui poder de apresentar propostas de emendas à Constituição. Para o caso dos EUA, sempre que 2/3 dos membros da Casa dos Representantes (deputados) e Senado Federal julgarem necessário, o Congresso proporá emendas. Outra possibilidade é que as legislaturas de 2/3 dos 49 Estados votantes convoque uma convenção para propor emendas. Para que as emendas sejam aprovadas são necessários que 3/4 das legislaturas dos Estados ou por convenções reunidas para este fim em 3/4 deles, aprove as emendas. Ou seja, a alteração deve ser aprovada por parlamentares de pelo menos 37 Estados.

Tendo em vista este pressuposto federativo para alterar a Constituição nos EUA, não há como mensurar um percentual do total do parlamento que deve aprovar uma alteração, porém, caso somemos a maioria dos representantes dos 3/4 dos estados menos representados (até 2012, sem considerar a reforma distrital que vale a partir de 2013), obteremos 109 votos dos 427 deputados votantes (Total de 435 deputados - 8 representantes não possuem direito a voto), ou seja, no limite mínimo, é possível que uma alteração da Constituição seja aprovada com menos de 26% dos deputados. Porém, na prática, é pouco crível que a arregimentação desta votação aconteça.

**Quadro 6 - Mutação Constitucional (BRA, ARG e EUA)**

<b>País/ ano da Constituição</b>	<b>Presidente autor</b>	<b>Quórum apresentação</b>	<b>Quórum aprovação</b>	<b>Número de alterações*</b>
<b>Brasil (1988)</b>	Sim	1/3	3/5 (60%)	70 emendas
<b>Argentina (1853 - ref. 1994)</b>	Não	-	2/3 (66,6%)	7 reformas (3 golpes)
<b>Estados Unidos (1787)</b>	Não	2/3	3/4 dos Estados	27 emendas (16 reformas)

\*Até julho de 2012

Levantamento do autor

O pressuposto federativo do quórum de 3/4 dos Estados, faz com que alterações na Constituição dos Estados Unidos sejam feitas somente através

de reformas. Em seus 225 anos de vigência, a Constituição dos EUA sofreu apenas 16 reformas, incluindo 27 emendas. Da mesma forma, na Argentina, com seus quase 160 anos de vigência constitucional, e 7 reformas constitucionais, as alterações são só feitas via reforma ou golpe de Estado. O Brasil, por seguinte, já teve 6 constituições republicanas. A atual, com menos de 25 anos de vigência já foi alterada 70 vezes, não só pelos parlamentares, como também pelo Presidente da República.

Lijphart (2003) criou um índice para aferir a facilidade de se mudar à Constituição dos países. O grau de rigidez constitucional é estabelecido na ordem crescente de 1 a 4 em que 1 representa países com maior facilidade para modificar a Constituição (maiorias simples/ordinárias); 2 representa os países que exigem quórum maior que uma maioria simples e menor que 2/3 (66%); 3 são os países que exigem 2/3 para modificação da Constituição e; 4 é o índice que classifica os países que exigem super maiorias (maior que 2/3) para modificar a Constituição.

Apesar do estudo de Lijphart se restringir a 36 democracias consideradas a época como consolidadas pelo critério da *Freedom House*, dos quais Argentina e Brasil estão excluídos, por esta classificação, a Argentina estaria com índice 3 de rigidez constitucional, enquanto Brasil, a facilidade para se alterar a Constituição é maior, com índice 2. O mais rígido dos três países seria os Estados Unidos, com índice 4. Para Lijphart, os Estados Unidos integra o rol das 6 democracias consolidadas do mundo onde, através de diferentes regras, as respectivas constituições estão entre as mais rígidas (Austrália, Suíça, Alemanha, EUA, Canadá e Japão – sendo este último possuidor de uma Constituição que nunca sofreu qualquer alteração em mais de 50 anos de existência).

O pressuposto é que, quanto mais difícil em se alterar a Constituição, mais o presidente “dividirá” o poder na busca de um consenso parlamentar para aprovar reformas de seu interesse. Assim, o presidente estaria colocando

em prática conceitos da democracia consociativa. O inverso, porém, seria uma das variáveis que denotaria a fraqueza institucional de um poder perante o outro (no caso, Executivo preponderando sobre o Legislativo). A concentração de poder no Presidente desestimularia alianças e reafirmaria o caráter autocrático de suas instituições.

**Quadro 7 - Mutação Constitucional nos países presidencialistas das Américas**

País	Presidente autor	Quórum apresenta�o	Quórum aprova�o
<b>Argentina</b>	Não	-	2/3
<b>Brasil</b>	Sim	1/3 de uma Casa	3/5
<b>EUA</b>	Não	2/3 de uma Casa	3/4 dos Estados
<b>Bolívia</b>	Não	Congresso ou iniciativa popular (20% do eleitorado)	2/3 dos presentes mais referendo constitucional aprobatrio
<b>Chile</b>	Sim	Moço de menos de 10 deputados e menos de 5 senadores	3/5
<b>Colômbia</b>	Não	10 membros do Congresso, 20% dos deputados ou vereadores do país; Iniciativa popular (5% dos eleitores)	Maioria absoluta
<b>Costa Rica</b>	Parcialmente	10 deputados ou 5% dos eleitores	2/3 de uma Comissão para normatizar o tr�mite. Executivo encaminha a proposta aprovada na próxima legislatura com suas recomenda�es. 2/3 para aprovar.
<b>República Dominicana</b>	Sim	1/3 de uma Casa	2/3 dos votos Referendo: Caso altere direitos, moeda, deveres, regime de nacionalidade e cidadania, território
<b>Equador</b>	Sim	Modifica�o parcial: Presidente, 1% do eleitorado, Maioria da Assembleia	2/3

<b>País</b>	<b>Presidente autor</b>	<b>Quórum apresentação</b>	<b>Quórum aprovação</b>
		(resolução) Reforma: 1/3 da Assembleia Nacional. Referendo solicitado pelo Presidente, ou 8% do eleitorado.	
<b>El Salvador</b>	Não	Mínimo 10 deputados. Reforma: Maioria absoluta dos deputados	2/3
<b>Guatemala</b>	Sim	-	2/3 com parecer prévio favorável da Corte Constitucional. 2/3 + consulta popular (Reforma)
<b>Guiana (semi-presidencialista)</b>	Não	-	Maioria absoluta
<b>Haiti (semi-presidencialista)</b>	Sim	Aprovação de uma das Casas	2/3 (é proibido referendo para alterar a Constituição)
<b>Honduras</b>	Sim	10 deputados; 6% do eleitorado	2/3 para autorizar consulta popular/plebiscito
<b>México</b>	Sim	-	2/3 dos presentes aprovado pela maioria das legislaturas dos Estados
<b>Nicarágua</b>	Sim	1/3 da Assembleia (parcial) Maioria absoluta (reforma)	60% (3/5 – reforma parcial) 2/3 (reforma – Assembleia Constituinte)
<b>Panamá</b>	Parcialmente (Conselho de Gabinete)	-	Maioria absoluta (3 turnos em duas legislaturas). Se a segunda mudar, deve ser submetido a referendo
<b>Paraguai</b>	Sim	1/4 de uma das Casas; petição de 30 mil eleitores (para emenda) 25% de uma das Casas; petição de 30 mil eleitores (para	Maioria absoluta para que seja convocado referendo (para emenda). 2/3 para reforma e Constituição de Assembleia

<b>País</b>	<b>Presidente autor</b>	<b>Quórum apresentação</b>	<b>Quórum aprovação</b>
		reforma)	Constituinte (para reforma).
<b>Peru</b>	Parcialmente (Conselho de Ministros)	0,3% do eleitorado	Maioria absoluta + referendo; ou 2/3 de duas legislaturas
<b>Suriname</b>	Não	-	2/3
<b>Uruguai</b>	Sim	Consulta popular: 2/5 da Assembleia Geral ou 10% dos eleitores	2/3 + consulta popular (autoria parlamentar); Maioria absoluta + Consulta popular (2/5 da Assembleia ou 10% dos eleitores)
<b>Venezuela</b>	Sim	Emendas: 15% dos eleitores ou 30% dos integrantes da Assembleia Nacional Reforma: Maioria da Assembleia Nacional ou 15% dos eleitores	Emenda: Maioria absoluta + referendo Reforma: 2/3 + referendo

Levantamento do autor

Não tratamos aqui da questão da revisão judicial. O princípio da supremacia constitucional em que nenhuma outra espécie normativa pode contrariar uma carta constitucional, entendida como o “cume de uma pirâmide normativa imaginária” é versado à exaustão como fato dado pelos constitucionalistas (TOURINHO, 2010) e os flexíveis esforços metodológicos de Lijphart para classificar cada país e suas especificidades em seu modelo de supremacia constitucional serve para reafirmar e relegar que as ciências sociais tem em seus estudos uma contribuição deveras discreta diante do debate doutrinário da temática.

A doutrina predominante e mais aceita é a de Hans Kelsen, em que a guarda da Constituição é controlada por um tribunal (controle jurisdicional), em contraposição a Carl Schmitt, mentor jurídico de Hitler, em que o Poder Executivo deveria ser o guardião da Constituição. Neste último, o controle da constitucionalidade das leis é político - Executivo, Legislativo ou de um conselho exclusivo não integrado ao judiciário para tal finalidade. França,

Polônia e Romênia são exemplos de controle político da Constituição. Por fim, há o modelo de controle misto - junção do controle político com o jurisdicional, utilizados por Portugal e Suíça. Nos EUA reside o controle jurisdicional, mas em outros países há diversas divergências internas entre os seus respectivos doutrinadores. No Brasil, que teoricamente possui controle jurisdicional, há interpretações como a do ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes, que entende que funciona um controle misto no país (TOURINHO, 2010).

#### **7.2.5 - Deferência ao legislativo (mensagem ao Congresso)**

Imagine o que esses dez personagens que a seguir descrevemos tem em comum: I – Um cidadão que salta nos trilhos do metrô do Harlem para salvar outro homem. II - Dois irmãos sócios de uma quase falida fábrica de cobertura, devido a crise econômica de 2008, e conseguiram \$500 mil do governo para recuperar a empresa. III - Um paciente diagnosticado com câncer no cérebro que conseguiu tratamento médico pelo Estado. IV - O proprietário de uma pequena empresa de perfuração na Pensylvania que, com a tecnologia desenvolvida pela sua empresa, ajudou a salvar 33 mineiros soterrados no Chile. V – Um astro africano da Liga de Basquete dos EUA que consegue cidadania americana e constrói um hospital no Congo, seu país natal. VI – Um estudante do Estado da Carolina do Sul que escreve uma carta aos congressistas pedindo a revitalização de sua escola. VII – um banqueiro de Miami que recebeu 60 milhões de dólares em bônus e distribuiu para 399 pessoas que trabalhavam para ele, além de outros 72 ex-funcionários. VIII – a mãe de um soldado americano morto no Iraque. IX – Dois comissários de bordo que ajudaram a frustrar a detonação de uma bomba a bordo de um avião, e X – Um estudante que empata em primeiro lugar na competição internacional de estudos de Ciência e fica em segundo lugar na mesma competição em Matemática.

Todos esses personagens estão listados pela Organização não Governamental “*The American Presidency Project*” como cidadãos convidados em diversos anos a integrar a tribuna de honra para ouvir o discurso de entrega da mensagem presidencial no Congresso Nacional dos EUA (*State of the Union Address*). A leitura da mensagem presidencial ao parlamento há tempos é considerado o evento político programado mais importante do ano nos EUA, despertando interesse nos cidadãos e com ampla cobertura da mídia.

A mensagem anual entregue pelo Presidente ao Congresso é prevista constitucionalmente, embora de forma não específica, e foi feita pela primeira vez pelo presidente George Washington e dado continuidade pelo seu sucessor John Adams. O terceiro presidente, Thomas Jefferson, optou por não aparecer pessoalmente, e entregou a mensagem por escrito. A mensagem deve conter informações conjunturais sobre o estado da União e recomendações e medidas que o presidente acha necessário implementar. Somente em 1913 que o então presidente Woodrow Wilson reestabeleceu a prática de entregar a mensagem anual pessoalmente no Congresso dos EUA. Foi a partir da eleição de Franklin D. Roosevelt, em 1932, que as mensagens presidenciais passaram a ser ouvidas pelo rádio, além dos noticiários projetados em salas de cinema, tornando após a década de 50, junto com o início da massificação da venda de televisores nos EUA, o principal programa de rádio e televisão. Com o objetivo de utilizar os meios de comunicação para chegar a um público cada vez maior, o presidente Lyndon Johnson transferiu o discurso de meio-dia para o “horário nobre” noturno.

A prática de entrega da mensagem presidencial foi de tal forma institucionalizada na cultura política estadunidense que em 1966 instituiu-se informalmente o direito de resposta da oposição à mensagem do presidente. Dois parlamentares republicanos, entre eles o futuro presidente Gerald Ford, tiveram espaço televisivo para responder a mensagem de Lyndon Johnson.

No dia 1º de março de 2012, a presidente da Argentina, Cristina Kirchner, repetiu o ritual anual de dirigir-se à Assembleia Legislativa argentina

em um discurso que ultrapassou três horas de duração. Aplausos, vaias, chuvas de papel picado dentro do parlamento transcorreram dentro da naturalidade que se espera de uma democracia. Manifestantes, tanto de situação quanto opositores, acompanhavam o discurso do lado de fora do parlamento através de um telão. No início de sua mensagem, a presidente agradece a presença das mães e avós da “praça de maio” e sob aplausos em pé de todos os presentes anuncia a presença também de Baltasar Garzon, juiz espanhol responsável por julgar militares argentinos pelo desaparecimento de cidadãos espanhóis durante a ditadura militar, conhecido também por emitir ordem de prisão, pelos mesmos motivos, contra o ditador chileno Augusto Pinochet. As mais de três horas transcorreram como ocorre todo ano, com mensagens prestando contas e apresentando projetos sobre a Economia, intervenção do Governo junto a empresas privadas (no caso, petroleiras), Saúde, Aposentados, Salário dos professores, recados à oposição entre outros temas.

No Brasil, por sua vez, não obstante o Palácio do Planalto estar a uma praça de distância do Congresso Nacional, tem se estabelecido uma prática do presidente encaminhar a mensagem via ministro de confiança (geralmente chefe da casa civil) para a abertura da sessão legislativa dos parlamentares. Em 2012 a ministra Gleisi Hoffmann repetiu o ritual anual de apenas entregar ao presidente do Congresso Nacional um calhamaço de 467 páginas em que predomina a prestação de contas de uma burocracia quase contábil, com diversas planilhas e, essencialmente política, com fatos passados e os feitos realizados pelos programas ministeriais e um pouco, muito pouco, de projetos e ações para o futuro.

A ministra que carrega a mensagem não se propõe sequer a ler a apresentação de sete páginas da presidente, cabendo esta função ao primeiro-secretário da mesa do Congresso. Sem interesse dos meios de comunicação, a transmissão e a cobertura do evento burocrático se restringe às redes oficiais de Governo e a cobertura procedimental de jornais e emissoras de televisão, que darão notícias e notas sobre o acontecimento. Desde o primeiro mandato

do governo Lula, em 2003, as exceções tem se dado na primeira sessão legislativa de cada legislatura, feita do primeiro ano de governo de cada presidente. Assim fez Lula em 2003 e 2007, e assim fez Dilma em fevereiro de 2011, num discurso de apenas 30 minutos.

Na época do Brasil monárquico, a mensagem era chamada de “Falas do Trono”, ritual que Dom Pedro I copiou dos Ingleses, transformando em “tradição” do Legislativo desde o funcionamento do Congresso Nacional brasileiro, em 1823. Tal procedimento consta no artigo 22 de nossa Constituição monárquica, de 1824. Até a Proclamação da República, o Imperador comparecia pessoalmente às aberturas das sessões legislativas. A função era a mesma de hoje – prestar contas e dar perspectivas para o ano que estava por vir. Em 1888, por exemplo, a regente do Brasil, Princesa Isabel, já dava conta em sua “Fala do Trono” sobre a abolição da escravatura que estava por vir em maio. O Marquês de São Vicente (BUENO, 1958) dizia em sua obra de 1857 - “Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império”: “O Imperador, em pessoa, acompanhado de seus ministros, abre a sessão ordinária ou anual no dia 03 de maio em assembleia geral, reunida ambas as Câmaras sob a direção do presidente do Senado”. O Marquês de São Vicente continua:

A presença do monarca no seio da representação nacional é sempre uma grandiosa e importantíssima solenidade da soberania nacional. Ele recita o discurso da coroa, expondo o que mais importa ao Estado, à sua política interior e exterior, manifesta suas vias, recomenda os projetos de maior importância, revela os resultados do pensamento que dirige o governo, os efeitos mais importantes que já tem obtido, e deixa o mais da administração para os relatórios dos ministros. O discurso da coroa é redigido em conselho dos ministros e sob sua responsabilidade moral. A resposta de cada uma das câmaras em regra não deve passar de um ato de respeitosa cortesia, diferindo o exame dos atos governamentais para oportunidades ulteriores; pode, porém, excepcionalmente envolver em sua discussão ou mesmo expressar o resultado do exame ou apreciação de alguns atos mais valiosos, por modo que firme ou abale a força moral, a confiança em que possa ser tido o ministério.

A sessão imperial de encerramento tem também lugar por modo igual em assembleia geral; o imperador lê o discurso do encerramento e declara fechada a sessão.

A data de 03 de maio para abertura das sessões não era uma escolha aleatória, mas sim porque se acreditava, até a carta de Pera Vaz de Caminha ter sido reencontrada, que esta era a data de descobrimento do Brasil.

A possibilidade do presidente encaminhar a mensagem sem precisar comparecer já estava prevista no artigo 9º de nossa primeira Constituição republicana, a de 1891. De acordo com João Barbalho Uchoa Cavalcanti (2002), esta possibilidade foi deliberadamente colocada na Constituição para se diferenciar do tom “aparatoso e solene” da Constituição anterior. Numa República, entendia-se que não há o que se discutir sobre uma mensagem presidencial do Presidente, cabendo a resposta do parlamento ser dada através das votações das propostas por ele encaminhadas.

O artigo 99º da Constituição da Argentina, ao contrário das Constituições dos EUA e do Brasil, dá pouco espaço para interpretações de que o presidente não possa estar presente – *“Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso”*. A Constituição Brasileira se restringe a dizer que o presidente deve remeter mensagem. A dos EUA, diz que o presidente deve prestar informações ao Congresso. A conclusão cabal pela descrição de como cada evento se dá na prática em cada um dos três países é de que a entrega de mensagens presidenciais ao Congresso não é ato político relevante no Brasil, ao contrário de Estados Unidos e Argentina, porém, cumpre-se ressaltar que no Congresso Nacional brasileiro tramitam duas Propostas de Emenda à Constituição que obriga a presença do presidente na abertura das sessões e no encaminhamento da mensagem presidencial. Uma delas é de autoria do senador Eduardo Suplicy, que demorou 8 anos para ser aprovada no Senado Federal (PEC 21/07) e encontra-se tramitando conjuntamente com uma PEC que tramita sem sucesso a 11 anos na Câmara dos Deputados (PEC 356/11). A PEC do senador Eduardo Suplicy previa, em sua origem, tempo regimental para manifestação dos líderes partidários após a leitura da mensagem, com resposta facultada ao presidente, porém, este dispositivo foi suprimido pelo próprio Senado Federal.

**Quadro 8 - Mensagem presidencial ao Legislativo nos países presidencialistas das Américas**

<b>País</b>	<b>Mensagem presidencial</b>
<b>Argentina</b>	Artículo 99.8. Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras, dando cuenta en esta ocasión del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.
<b>Brasil</b>	84.b.XI: remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;
<b>EUA</b>	II. 3 He shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient [...]
<b>Bolívia</b>	172.12 Presentar anualmente a la Asamblea Legislativa Plurinacional, en su primera sesión, el informe escrito acerca del curso y estado de la Administración Pública durante la gestión anual, acompañado de las memorias ministeriales.
<b>Chile</b>	24. ... El 21 de mayo de cada año, el Presidente de la República dará cuenta al país del estado administrativo y político de la Nación ante el Congreso Pleno
<b>Colômbia</b>	189.12: Presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura.
<b>Costa Rica</b>	139.4: Presentar a la Asamblea Legislativa, al iniciarse el primer período anual de sesiones, un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la Administración y al estado político de la República y en el cual deberá, además, proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del Gobierno y el progreso y bienestar de la Nación;
<b>República Dominicana</b>	128.2.f: Depositar ante el Congreso Nacional, al iniciarse la primera legislatura ordinaria el 27 de febrero de cada año, las memorias de los ministerios y rendir cuenta de su administración del año anterior;
<b>Equador</b>	147.7: Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.
<b>El Salvador</b>	168.6: Presentar por conducto de los Ministros, a la Asamblea Legislativa, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año, el informe de labores de la Administración Pública en el año transcurrido[...].
<b>Guatemala</b>	183.i: Presentar anualmente al Congreso de la República, al

País	Mensaje presidencial
	iniciarse su período de sesiones, informe escrito sobre la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior.
<b>Guiana</b>	67.2: The President may send messages to the National Assembly and any such message shall be read, at the first convenient sitting of the Assembly after it is received, by the Prime Minister or by any other Minister designated by the President.
<b>Haiti</b>	151:A l'ouverture de la Première session législative annuelle, le Président de la République, par un message au Corps législatif, fait l'Exposé général de la situation. Cet exposé ne donne lieu à aucun débat.
<b>Honduras</b>	245.8. Dirigir mensajes al Congreso Nacional en cualquier época, y obligatoriamente en forma personal y por escrito al instalarse cada legislatura ordinaria;
<b>México</b>	69. En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país [...] Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad [...]
<b>Nicaragua</b>	150.15 Dirigir a la Asamblea Nacional personalmente o por medio del Vicepresidente el informe anual y otros informes y mensajes especiales. (atribuição do Presidente) 138.15 - Recibir en sesión solemne al Presidente o al Vicepresidente de la República, para escuchar el informe anual. (atribuição da Assembleia Nacional)
<b>Panamá</b>	178. 5. Presentar el principio de cada legislatura, el primer día de sus sesiones ordinarias, un mensaje sobre los asuntos de la administración.
<b>Paraguay</b>	238.8 dar cuenta al Congreso, al inicio de cada período anual de sesiones, de las gestiones realizadas por el Poder Ejecutivo, así como informar de la situación general de la República y de los planes para el futuro;
<b>Peru</b>	118. 7: Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Los mensajes del Presidente de la República, salvo el primero de

<b>País</b>	<b>Mensagem presidencial</b>
	ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.
<b>Suriname</b>	81. Annually, and at the latest on the first working day of October, the President shall address the National Assembly on the policy to be followed by the Government.
<b>Uruguai</b>	168. 5. Informar al Poder Legislativo, al inaugurarse las sesiones ordinarias, sobre el estado de la República y las mejoras y reformas que considere dignas de su atención.
<b>Venezuela</b>	Artículo 237. Dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional, en sesiones ordinarias, el Presidente o Presidente de la República personalmente presentará, cada año, a la Asamblea un mensaje en que dará cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior.

Levantamento do autor

Em sua maioria, os presidencialismos da América Latina versam em suas constituições a possibilidade do presidente abrir anualmente as sessões legislativas com a apresentação da mensagem, porém, no Panamá, Colômbia e Honduras, o presidente só precisa comparecer na abertura da legislatura, assim como na prática faz o presidente do Brasil, desde Lula em 2003.

A Venezuela, Nicarágua, Honduras e o Peru são os únicos presidencialismos latino-americanos onde se expressa constitucionalmente que o presidente deve estar presente pessoalmente na apresentação da mensagem, não obstante a Nicarágua ser mais permissiva e permitir que o vice-presidente presidente substitua o presidente nesta função. No Peru, ainda, a mensagem presidencial tem que ser submetida à aprovação de um conselho de ministros (exceto a primeira delas). Independente das respectivas cartas constitucionais permitirem interpretações sobre a apresentação da mensagem presencialmente ou não do presidente, a obrigação da apresentação está expressa nas Constituições de Honduras e Peru, sem abrir qualquer margem para interpretações.

Dos 22 presidencialismos (ou semi-presidencialismos) latino-americanos, 13 expressam que a mensagem deve conter informações sobre o presente, ou seja, a situação atual do país em seus mais diversos aspectos.

Chile, Haiti, México e Panamá são os únicos em que o presidente só deve prestar contas do presente. Um número menor, totalizando oito países, entende que o presidente deve prestar contas do passado, sendo Venezuela, El Salvador e República Dominicana, os únicos em que expressam somente o passado (memórias do ano transcorrido). O Suriname é o único país em que o presidente deve apresentar somente as políticas futuras a ser seguidas pelo governo, porém, outros nove países também estimam que os respectivos presidentes versem sobre o futuro.

**Quadro 9 - Mensagem presidencial nas Américas**

<b>País</b>	<b>Presencial</b>	<b>Frequencia</b>	<b>Presente</b>	<b>Passado</b>	<b>Futuro</b>
<b>Argentina</b>		Anualmente	x		x
<b>Brasil</b>		Anualmente	x		x
<b>EUA</b>		“Tempos em tempos”	x		x
<b>Bolívia</b>		Anualmente	x	x	
<b>Chile</b>		Anualmente	x		
<b>Colômbia</b>		Legislatura		x	x
<b>Costa Rica</b>		Anualmente	x		x
<b>República Dominicana</b>		Anualmente		x	
<b>Equador</b>		Anualmente		x	x
<b>El Salvador</b>		Anualmente		x	
<b>Guatemala</b>		Anualmente	x	x	
<b>Guiana</b>		Anualmente			
<b>Haiti</b>		Anualmente	x		
<b>Honduras</b>	x	Legislatura			
<b>México</b>		Anualmente	x		
<b>Nicarágua</b>	x (ou vice)	Anualmente			
<b>Panamá</b>		Legislatura	x		
<b>Paraguai</b>		Anualmente	x	x	x
<b>Peru</b>	x	Anualmente	x		x
<b>Suriname</b>		Anualmente			x
<b>Uruguai</b>		Anualmente	x		x
<b>Venezuela</b>	x	Anualmente		x	

Levantamento do autor

### **7.2.6 - Accountability parlamentar - Quem julga o presidente?**

Nas democracias contemporâneas, a capacidade de se processar ou julgar o presidente é instrumento privativo a alguns poderes, não estando ao alcance irrestritamente a qualquer agente político ou cidadão. A impugnação do mandato do presidente pelo Poder Legislativo foi cunhada por um termo inglês, *impeachment*. O *impeachment* virou termo usual na democracia brasileira no início da década de 90 (Fernando Collor), apesar de ser regulamentado desde 1950, e dos Estados Unidos no início da década de 70 (Richard Nixon), apesar de não inédito, tendo em vista que pouco mais de 100 anos antes, o 17º presidente estadunidense, Andrew Johnson, já havia sofrido o processo de *impeachment*. De toda forma, a competência privativa do parlamento de julgar é dispositivo essencial para o equilíbrio de poderes que confere ao Poder Legislativo um instrumento de fiscalização em relação ao presidente.

Tal procedimento é previsto nas respectivas constituições dos três países em estudo. De acordo com a Constituição dos Estados Unidos a competência de se julgar *Impeachments* é exclusiva dos Senadores. As sessões devem ser presididas pelo presidente da Suprema Corte e o presidente só pode ser condenado com o voto de 2/3 dos senadores. A condenação se restringe a perda de mandato, estando o presidente, após remoção do cargo, sujeito a julgamentos futuros de acordo com a lei:

Article. I. Section. 3. Clause 6: The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

Clause 7: Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.

Na Constituição da Argentina, acusar um presidente é competência privativa da Câmara dos Deputados (art. 53) e, assim como nos Estados Unidos, quem deve julgar o presidente da acusação impetrada pela Câmara é o Senado (art. 59). A inspiração na Constituição estadunidense é de tal monta

que o julgamento também é presidido pelo presidente da Corte Suprema da Argentina e o chefe de Estado só é declarado com a aprovação de 2/3 dos senadores presentes:

Artículo 53.- Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presente. [...]

Artículo 59.- Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

De mesma inspiração que a Constituição da Argentina, a Constituição brasileira baseia-se nos mesmos aspectos da Constituição dos Estados Unidos e quase não se diferencia das regras argentinas para que se abra processo e julgue politicamente o presidente da República. A Câmara autoriza abrir o processo e o Senado julga, com sessões presididas pelo presidente do Supremo Tribunal, podendo o presidente ser condenado somente com 2/3 dos votos do Senado. A diferença é que são 2/3 dos votos da totalidade do Senado, e não dos presentes como versa a Constituição da Argentina.

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal,

limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

O julgamento de um presidente pelo parlamento é um evento extremamente raro nas democracias em estudo. Nos casos de Argentina e Brasil, golpes de Estado eram atalhos mais usuais do que os procedimentos institucionais constitucionais. Antes do golpe de Estado de 1964, a Constituição vigente (1946) já dava prerrogativas ao Senado Federal de julgar o presidente (art. 62), com o mesmo quórum requerido para proferir uma sentença condenatória (2/3 dos senadores), com a diferença que a perda do cargo e inabilitação se dava por cinco anos, e não oito, como versa a Constituição atual. De fato, nenhum presidente chegou a ser julgado pelo parlamento em nenhum dos dois países. O chamado *impeachment* do presidente Fernando Collor, ocorrido em 1992, culminou com a renúncia do então presidente após a aprovação da Câmara dos Deputados em autorizar a instauração de processo contra ele. O mesmo fato ocorreu com Richard Nixon, em 1974, que renunciou antes que houvesse um julgamento político de fato dos indícios do presidente ter conhecimento da invasão do escritório político do Partido Democrata, no caso que ficou conhecido como *Watergate* (nome do edifício da sede do partido).

O poder de julgar um presidente deve ser uma prerrogativa do Congresso, mas não deve ser simples, para que a banalização do instrumento não se torne uma ferramenta de achaque do Legislativo contra o Poder Executivo. Talvez, por essas exigências institucionais da democracia, quando mesmo em um julgamento político a criação de fóruns para o amplo direito de defesa esteja garantido, a opção latino-americana nas últimas décadas tenha sido pelos golpes de Estado. Alguns golpes, porém, se transvestem de institucionalidade. Em 2012, em pouco menos de 36 horas entre uma manhã de 4ª feira até o fim de tarde da 6ª feira, o Presidente do Paraguai, Fernando Lugo, teve processo contra ele autorizado pela Câmara e foi expurgado do cargo pelo Senado.

### **7.2.7 - Quando o Executivo presta contas e informações?**

Estudo do Ministério da Economia da Argentina de 1994, mostra que o Congresso argentino aumentou durante a administração de Carlos Menem os pedidos de relatórios e esclarecimentos aos seus ministros. O relatório segue mostrando que, diante das reformas econômicas implementadas por Menem, as relações de engajamento entre legislativo e executivo aumentaram sob o aspecto dos pedidos de relatório dos parlamentares. A conclusão do Ministério da Economia argentino era de que a quantidade de respostas e a velocidade delas também aumentaram (CORRALES, 2002).

Os pedidos de informações ao Poder Executivo podem ser entendidos como um importante instrumento de *accountability* parlamentar nas democracias (CORRALES, 2004). A Constituição da Argentina garante ao Congresso a prerrogativa de se exigir por escrito informações aos ministérios sobre determinados assuntos como uma maneira de se fiscalizar e monitorar as atividades do Executivo. O Congresso possui duas maneiras de encaminhar esses pedidos. De forma direta ou indireta. A forma direta ocorre quando parlamentares de uma determinada comissão aprovam de forma unânime o pedido de informação. A Constituição determina que nesses casos a comissão possa encaminhar o pedido de informação diretamente para o Executivo, sem precisar passar pelo Plenário da casa em que tramita. Caso haja a aprovação da maioria da comissão, mas não a unanimidade, o pedido de informação deve passar pelo Plenário. Aprovado pelo Plenário, o pedido de informação da comissão é encaminhado pela Câmara ou Senado de forma indireta ao Executivo.

Estudos entre 1990-2000 indicam que o Congresso argentino encaminha aproximadamente uma média de 147,3 pedidos de informação ao Executivo por ano (CORRALES, 2004). O pedido de informação ao Poder Executivo no Brasil é mais permissivo, podendo ser feito diretamente por qualquer parlamentar, não precisando nada além da permissão do primeiro-secretário da casa sobre a pertinência do pedido, ato deferido quase de forma *pro forma*, que

acaba sendo entendido constitucionalmente como de autoria da Mesa Diretora da casa. No mesmo período analisado na Argentina (1990-2000) ao analisarmos somente os requerimentos encaminhados por deputados brasileiros (sendo que senadores possuem a mesma prerrogativa), foram encaminhados em média 960 pedidos de informação ao Executivo por ano. Ou seja, a competência privativa do parlamentar de encaminhar pedidos de informação ao governo e a não necessidade de aprovação de comissões ou plenários faz com que o Poder Legislativo brasileiro questione o Poder Executivo 6,5 vezes mais do que o Poder Legislativo argentino.

Em relação aos pedidos de informação, o artigo 71º da Constituição argentina não vincula a obrigação de resposta do Poder Executivo com prazos estipulados, porém, levantamentos indicam que, na prática, em sua maioria, as respostas são dadas (CORRALES 2002; 2004), tendo em vista que no artigo 100º a menção que os ministros possuem responsabilidade política sobre essas respostas ao Congresso:

Artículo 71.- Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes.

Artículo 100.- [...] Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:

[...] 11. Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.

Nesta função de *accountability* parlamentar de exigir do Executivo prestação de informações, a Constituição brasileira é mais rígida que a argentina, pois, além deste poder ser exercido por qualquer parlamentar, sem necessidade de aprovação de comissão ou Plenário e apenas com o encaminhamento *pro forma* das mesas da Câmara ou Senado, a mesma impõe prazo de 30 dias para a autoridade do Executivo encaminhar a resposta ao parlamento, sendo a recusa ou apresentação de informações falsas entendidas como passíveis de crime de responsabilidade:

Art. 50 [...] § 2º - As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

O *accountability* parlamentar fica ainda mais presente na Constituição brasileira quando a mesma permite que o Ministro de Estado possa ser convocado pelos Plenários da Câmara, Senado ou qualquer uma de suas respectivas comissões. A ausência sem justificativa adequada também importa em crime de responsabilidade.

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.

Tendo a convocação aprovada, a Constituição brasileira não estipula o prazo em que o ministro deve se apresentar pessoalmente, porém, o entendimento e a tolerância padrão utilizada pelo Congresso Nacional é o de que o ministro compareça em, no máximo, 30 dias. Desde a época do governo de Fernando Henrique Cardoso, este tipo de convocação é entendido como um ato político desabonador ao ministro em questão, por isso, lideranças de governo e dos partidos da base governista atuam fortemente nas comissões da Câmara e Senado para que, toda vez que surja um requerimento de convocação, o mesmo seja transformado em convite durante a votação, em geral, com a palavra do ministro em prestar os esclarecimentos pessoalmente em feita oportuna. Ressalte-se que o convite não obriga a presença do ministro. É quase um senso comum entre as assessorias parlamentares dos ministérios que atuam no Congresso Nacional de que suas funções primordiais são duas: 1) aumentar o orçamento do ministério via emendas orçamentárias dos parlamentares e comissões e 2) monitorar ações do parlamento para impedir que seu ministro seja convocado por alguma comissão.

Cabe ressaltar que a Constituição dos Estados Unidos não pretende em nenhuma de suas passagens regular tal tipo de relação entre Executivo e Legislativo. A prestação de informações do Poder Executivo ao Congresso se resume à mensagem presidencial apresentada anualmente pelo presidente ao Congresso e já tratada anteriormente neste estudo.

No que tange o *accountability* parlamentar sob aspectos orçamentários, os artigos 51º e 84ª da Constituição Brasileira remete:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

[...] art. 84 [...] XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

A prestação de contas do Executivo é elaborada pela Controladoria Geral da União (CGU) e encaminhado à Câmara dos Deputados, que se vale do subsídio do Tribunal de Contas da União (TCU) para proferir a deliberação da prestação. O presidente possui o prazo de 60 dias para encaminhar a prestação de contas, porém, não há prazo para que as contas sejam apreciadas e julgadas pelo Congresso Nacional. Ao analisarmos as prestações de contas entre 1989-2012, apenas a prestação de 2001 foi aprovada no ano de sua entrega, mesmo assim, sem o parecer da Comissão Mista de Orçamento. Na prática, as prestações anuais de contas do presidente se acumulam no Congresso Nacional e a mesma adquire um mero caráter formal, procedimental e ritualística e, assim, o Poder Legislativo brasileiro se isenta de analisar com tempestividade que lhe cabe a fiscalização das contas do Poder Executivo.

Em função análoga à do TCU no Brasil, o Poder Legislativo argentino tem como órgão auxiliar a *Auditoría General de la Nación* (AGN), responsável por auxiliá-lo na prestação de contas presidenciais. Assim como o TCU, não se

restringe a prestação de contas do Executivo, mas também exerce controle externo de todas as contas e contratos do Poder Público com setores privados.

Artículo 85.- El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

Em 2011, apenas uma em cada dezessete auditorias proferidas pela AGN teve parecer favorável. A inovação da Constituição argentina é a de entender que o ato de fiscalizar as contas do Executivo é próprio da oposição e, por isso, determina que o presidente da AGN seja designado pelo maior partido político de oposição do Congresso.

## 8 - O PRESIDENTE SE IMPORTA COM O CONGRESSO?

Em agosto de 2011 a primeira presidente eleita do Brasil, Dilma Rousseff, anunciou o que talvez fosse a sua primeira política pública com identidade própria, sem carregar no pacote de medidas o peso dos genes de seu antecessor que a apoiou, Luiz Inácio Lula da Silva. Com um pouco mais de sete meses de governo, Dilma Rousseff apresentou um pacote de medidas intitulado “Brasil Maior – inovar para competir, Competir para Crescer”. Este pacote visava basicamente apresentar estímulos à inovação e investimentos além de desoneração do setor industrial e patronal para que o país apresentasse índices satisfatórios de crescimento de seu Produto Interno Bruto até 2014.

Dilma Rousseff se elegeu com apoio expressivo do Congresso, numa coalizão de 10 partidos dos quais se somaram mais 2 antes mesmo do início de seu governo. Dilma alcançara mais de 75% de apoio na Câmara dos Deputados e 72% de apoio no Senado. Apoio este tido para muitos analistas como a maior maioria democrática do mundo Ocidental. Em seu primeiro mês concomitante com a nova legislatura 42% dos deputados e 69% dos senadores votaram com o governo em pelo menos 90% das votações. A fidelidade em mais de 90% das votações é uma fidelidade incontestada, que o governo não precisa se esforçar para garantir. Porém, antes mesmo de completar quatro meses de governo, a presidente já estava sofrendo a sua primeira derrota expressiva em votações na Câmara, na votação do Código Florestal, com dissidência do maior partido da base de apoio do governo, o PMDB, em favor da bancada ruralista. Tais incongruências, como uma base de apoio agigantada promovendo derrota de seu governo, revela o equilíbrio frágil que o presidencialismo de coalizão traz para seu sistema. No ano de 2012, de acordo com os números do Basômetro, ao analisar as primeiras 43 votações da

Câmara e 52 no Senado, a fidelidade incontestada (mais de 90% das votações) caiu para 25,5% na Câmara e 64% no Senado.

Voltemos ao plano de crescimento econômico da presidente. Ao anunciar medidas que abarcam desonerações tributárias, financiamento e garantias para exportação, promoção comercial, defesa da indústria e do mercado interno, entre outros, o que chama a atenção é o papel coadjuvante que a presidente deixou para o Poder Legislativo. No que concerne ao quinhão que coube ao Congresso Nacional, a presidente somente encaminhou duas Medidas Provisórias concernentes ao plano, que possui efeito imediato, independente da deliberação do Congresso dentro do prazo de vigência. No mais, a presidente deu pouca importância ao Legislativo em seu mais alardeado pacote de medidas governamentais, atitude esta que se tornou regra em seu primeiro semestre de mandato. Ela utilizou todos os instrumentos possíveis para implementar o plano sem necessitar de aprovação do Congresso Nacional.

Na Argentina, também em agosto de 2011, no mesmo período em que Dilma anunciava o seu plano de crescimento econômico no Brasil, a presidente Cristina Kirchner seria colocada à prova em uma inédita eleição primária em seu país para as eleições que ocorreriam em outubro. Cristina Kirchner derrotou os seus opositores com mais de 38% de vantagem sobre o segundo colocado, tendo alcançado mais de 50% dos 77% dos eleitores que se manifestaram, tornando, assim, a eleição de outubro quase um mero formalismo para ratificar mais quatro anos de mandato (na Argentina não há necessidade de segundo turno quando se alcança 45% dos votos ou 40% com mais de 10% de vantagem sobre o segundo colocado).

Em 2007 Cristina Kirchner havia vencido a eleição e formado uma base de apoio cômoda de 83% dos governadores da Província, 63% dos deputados e 65% dos senadores. Tal apoio político foi comumente classificado pelos analistas como um período de “hiper-presidencialismo” que passaria o país. Antes de completar o seu primeiro ano de governo, Cristina já tinha se indisposto com o Congresso, incluindo o seu vice-presidente que, como voto de minerva do Senado, desempatou a votação em favor de ruralistas (coincidentalmente o mesmo setor econômico que decretou a primeira derrota legislativa de Dilma Rousseff no Brasil) que eram contrários a proposta de aumento de impostos de importação para alimentos apresentado pela presidente. Após as eleições parciais que ocorrem dois anos após a eleição para presidente, Cristina já havia reduzido seu apoio para 42% dos governadores, 40,5% dos deputados e 50% dos senadores. Nada disso impediu que Cristina se sobressaísse nas prévias eleitorais de 2011, ignorando a existência de qualquer opositor.

Concomitantemente ao anúncio de Dilma Rousseff no Brasil e as prévias eleitorais na Argentina, o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, negociava com o Congresso Americano uma flexibilização à elevação da dívida americana. Após negociações exaustivas com ambos os partidos (Democratas e Republicano) Obama assinou o acordo no dia em que terminaria o prazo estipulado pelo Departamento do Tesouro americano para que os EUA atingisse o teto da dívida pública e, portanto, a partir de então o país ficaria sem verbas para honrar suas obrigações financeiras. Basicamente os Democratas queriam aumentar os impostos, principalmente da classe econômica mais alta, enquanto os Republicanos temiam que o aumento do teto da dívida daria passe livre para que Obama aumentasse os gastos com programas sociais que garantisse a sua reeleição no ano seguinte.

Em comum, tais presidencialismos tiveram seus confrontos entre os Poderes Executivo e Legislativo. Cada qual a sua maneira. A discussão nos

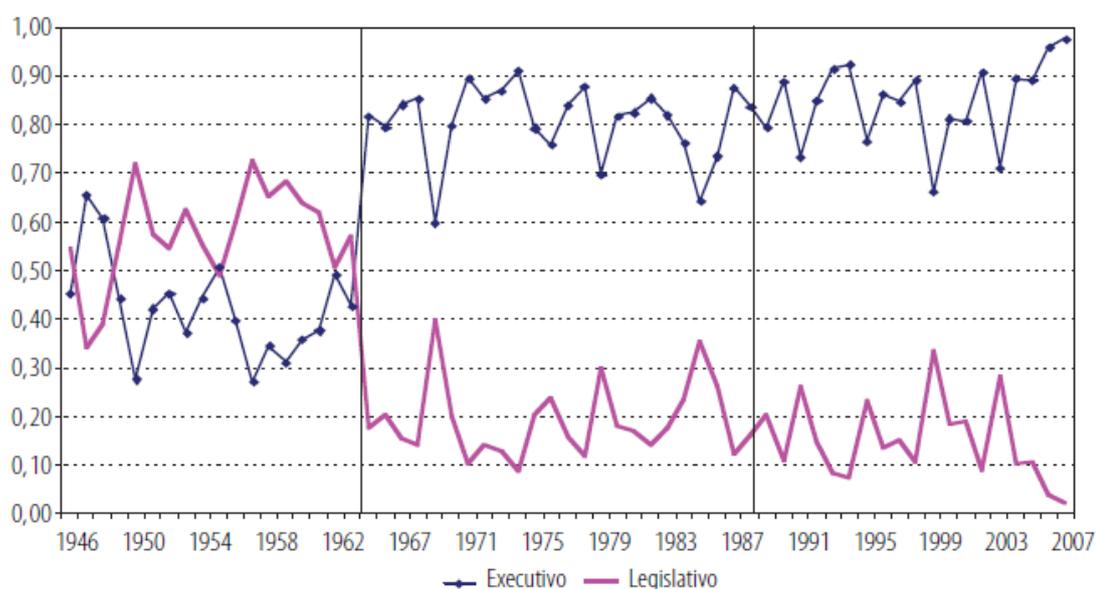
EUA, bipartidária, se deu abertamente, inclusive com pronunciamentos oficiais, tanto do presidente democrata quanto do líder dos republicanos no Congresso Americano. A população estadunidense foi trazida para dentro do debate e das negociações assim como a comunidade internacional, diante da apreensão de possíveis consequências econômicas de tal acordo. Na Argentina, a derrota de Cristina para o legislativo se deu não sem antes uma greve de abastecimento de alimentos no país patrocinada pelos ruralistas, além da volta dos “panelaços”, que não existiam desde a crise de 2001. No Brasil, a derrota de Dilma foi silenciosa. É quase uma derrota de bastidor, engendrada por sucessivos acordos malogrados entre os Poderes Legislativo e Executivo e barganhas de toda ordem, legítimas sob alguns aspectos do presidencialismo de coalizão.

As nomeações para cargos políticos sempre foram instrumento institucional importante no presidencialismo de coalizão. Essa constatação pode ser comprovada por Fabrício Vasselai (2011), que ao analisar as nomeações de ministros no Brasil entre 1946 e 1964, período anterior ao golpe militar, e comparando essas nomeações com o que ocorre na atualidade, identificou uma lógica muito semelhante entre os dois períodos, a despeito do primeiro deles, o presidente não possuir poderes de interferência no Legislativo (agenda, medidas provisórias, urgências) como os que possui hoje.

Nada disso impediu a formação de coalizões de governo no Brasil, mesmo que as taxas de disciplina e coesão partidárias alinhadas à posição do Poder Executivo fossem menores. No primeiro período estudado por Vasselai, a disciplina partidária dos parlamentares poderia até não ser alta como as de hoje, nem alta o bastante para garantir a previsibilidade ou tonar os partidos governistas confiáveis para o presidente, porém, a disciplina não era baixa o suficiente a ponto de tornar custosa demais a formação de coalizão através de nomeações ministeriais, diante de benefícios de menos.

A lógica do presidencialismo de coalizão seria assim parte da cultura política dos governos brasileiros e a investidura de partilha de cargos em troca do retorno parlamentar partidário foi expediente presidencial já nas primeiras décadas da república presidencial brasileira (VASSELAI, 2011). O desequilíbrio, porém, das relações entre Poder Executivo em detrimento do Legislativo, eram menores do que os identificados hoje no que concerne a produção legislativa. A seguir, um Gráfico1 que mostra a diferença de iniciativas do Poder Executivo que se transformaram em lei em contraposição com o Poder Legislativo.

**Gráfico 1 - Iniciativa Legal: Executivo e Legislativo no Brasil (1946-2007)**



Fonte e arte: Vasselai (2011).

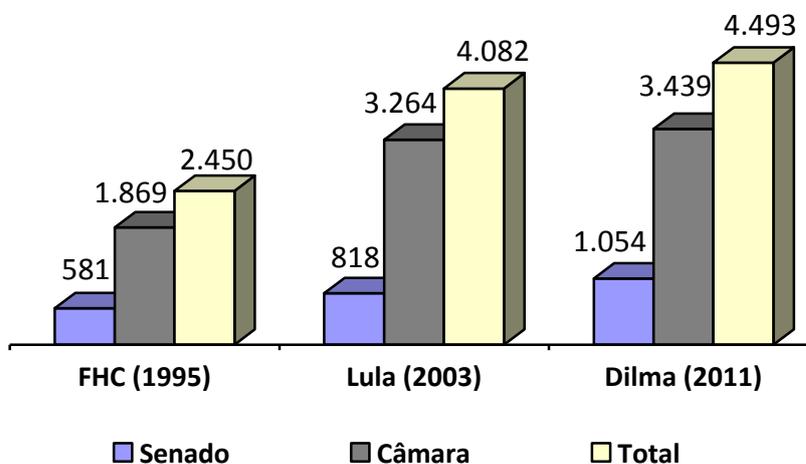
Fica evidente no quadro acima que no período que antecedeu o regime militar as chances de uma iniciativa legislativa se tornar lei eram maiores quando partia de um parlamentar do que quando era de autoria do Poder Executivo. Durante o regime militar esta lógica se inverteu e, após constituinte de 88, se consolidou ainda mais o poder do presidente de tornar suas iniciativas legislativas em leis em detrimento do legislativo.

Outro fenômeno que podemos identificar dentro do equilíbrio institucional entre os Poderes é que, pelo menos no Brasil, quanto menos o presidente se utiliza de suas prerrogativas legislativas e quanto mais exclui o Poder Legislativo do processo decisório de suas políticas públicas, mais os parlamentares ficam propositivos, como se buscasse um vetor de atuação através do método de tentativa e erro, com a multiplicação da apresentação de projetos. Isso demonstra a dependência parlamentar à uma agenda do Poder Executivo.

Alguns estudiosos (SANTOS; ALMEIDA, 2011) argumentam que em determinado período de nossa história, que faz contraponto com a história de outros países da América Latina, como a Argentina (CORRALES, 2002), eram necessárias a aprovação de reformas econômicas e estruturais que exigiam a atuação mais ativa de um Poder Executivo formulador e pautador de agenda junto ao Poder Legislativo. Em contrapartida a redução de apresentação de proposições do Poder Executivo, os parlamentares aumentaram as suas iniciativas legislativas. Ou seja, quanto menos o Poder Executivo encaminha sua agenda ao Congresso, mais os parlamentares tentam elaborar a própria.

Para esclarecer a hipótese mencionada, identificamos que no primeiro ano de legislatura do governo de Fernando Henrique Cardoso os senadores apresentaram, entre Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Lei Complementar e Projetos de Lei ordinária, 581 matérias. No primeiro ano de legislatura do governo Lula (2003) houve um crescimento de mais de 40% da iniciativa legislativa dos senadores, os mesmos tendo apresentados 818 proposições. Já no primeiro ano do governo de Dilma Rousseff os senadores apresentaram 1.054 projetos, com um crescimento de 29% de projetos apresentados em relação ao primeiro ano do governo Lula e de 81,4% em relação ao primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso.

## Gráfico 2 - Iniciativa Parlamentar



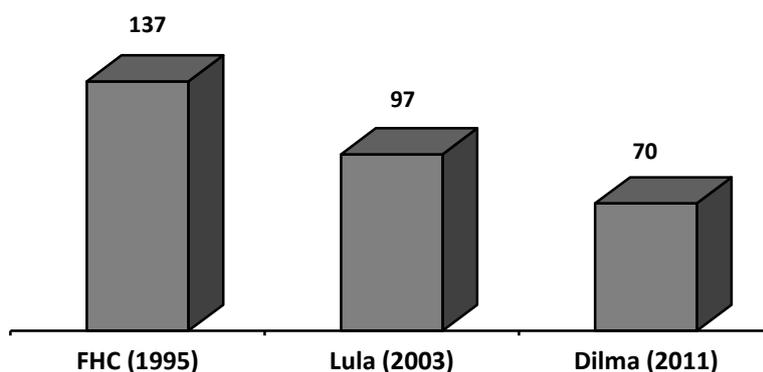
Levantamento do autor

No que tange aos projetos de autoria dos deputados federais, no primeiro ano do governo de Lula foram apresentados 3.264 projetos, crescimento de 74,6% em relação ao primeiro ano de Fernando Henrique Cardoso (1.869 projetos). Já no primeiro ano do governo Dilma Rousseff, os deputados federais apresentaram 3.439 projetos, registrando crescimento de 84% em relação ao primeiro ano de Fernando Henrique Cardoso. Quando analisamos o total de proposições apresentadas no primeiro ano das respectivas legislaturas, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, percebemos um crescimento de 83,3% na iniciativa parlamentar do governo Dilma em relação ao do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Percebe-se que ao aumento contínuo da iniciativa legislativa dos parlamentares acompanha a recém-contínua diminuição de iniciativa do Poder Executivo em apresentar matérias. No gráfico abaixo nota-se que o número de matérias apresentadas pelos presidentes (além dos projetos ordinários, complementares e propostas de emenda à Constituição, inclui-se nesta somatória as medidas provisórias, competência exclusiva do presidente)

regrediu 48,9% entre o primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso e o período análogo do governo de Dilma Rousseff, caindo de 137 matérias para 70.

**Gráfico 3 - Iniciativa Legislativa Presidencial**



Levantamento do autor

Relacionando o número de iniciativa legislativa de parlamentares e de presidentes temos que deputados e senadores apresentavam 17,8 projetos a cada projeto apresentado por Fernando Henrique Cardoso; 42 projetos a cada projeto apresentado por Lula e 64,1 projetos a cada projeto apresentado por Dilma Rousseff.

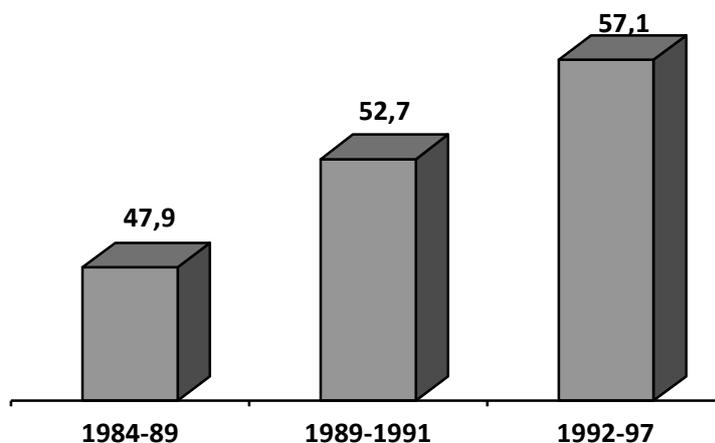
Essa diminuição da iniciativa legislativa do presidente pode ser entendida sob a perspectiva histórica, em que após abertura democrática, os países da América Latina precisariam introduzir reformas (institucionais, previdenciárias, fiscais, privatizações e etc) que exigiam uma maior atuação de seus presidentes (SANTOS; ALMEIDA, 2011; CORRALES, 2002; 2004), que

por sua vez poderiam se valer de dispositivos constitucionais (como pedidos de urgência e medidas provisórias para o caso brasileiro ou decretos de necessidade e urgência, para o caso argentino) para dar a celeridade necessária à agenda. Mais de duas décadas após abertura, o ativismo presidencial no que tange à iniciativa legislativa se arrefeceu, não se fazendo tão necessária e urgente a necessidade do presidente atuar dentro do parlamento através de apresentação de projetos. Tudo seria uma questão de maturidade democrática.

Os países latino-americanos ainda possuem pouco tempo de democracia em relação às democracias consolidadas, como a dos EUA, por isso, os exemplos são escassos em sua frequência, tornando-se cedo para afirmar que historicamente o presidente abdica cada vez mais de iniciativas legislativas no parlamento. Entretanto, os exemplos dos últimos três presidentes brasileiros, sendo que os dois primeiros deles foram os primeiros a terminarem seus respectivos mandatos, já nos dão indícios do surgimento de uma tendência que pode ser testada para os futuros presidentes.

Analisar o engajamento do Congresso Nacional sob a ótica da iniciativa legislativa é uma forma de interpretar um Congresso mais engajado e reativo em relação às políticas do Executivo. Existe uma concordância geral de que o Congresso da Argentina é reativo e opera de forma muito limitada o seu papel de ser autor de iniciativas que se transformam em leis ou até mesmo de controlar as iniciativas advindas do Poder Executivo, porém, através de algumas atividades restritas, os legisladores podem exercer grande influência para poder modificar projetos e, mais importante, para rejeitá-los. O gráfico abaixo mostra o histórico de produtividade de leis iniciadas pelo Congresso na Argentina durante mais de uma década (1984-1997).

**Gráfico 4 - Argentina: % de Leis aprovadas de iniciativa do Congresso**

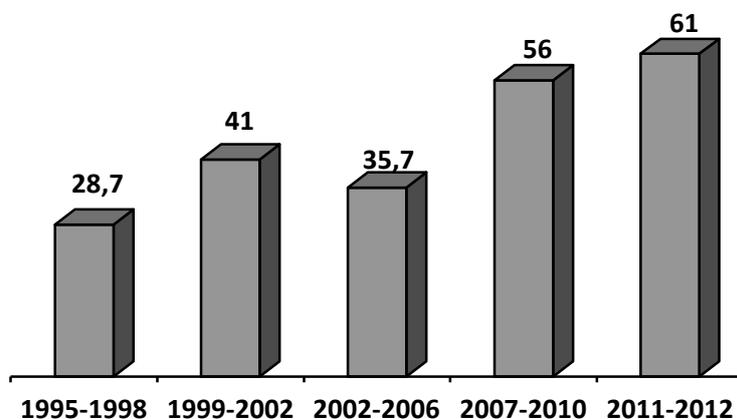


Fonte: Corrales, 2004.

Apesar do protagonismo esperado pelo Poder Legislativo de legislar seja maior do que se dá de fato, o crescimento da iniciativa legislativa do Poder Legislativo é discreto, mas contínuo. O mesmo percebe-se ao analisarmos o caso brasileiro no Gráfico 5. Neste, percebemos em consonância com a tendência argentina, que o Poder Legislativo brasileiro vem aumentando a sua capacidade de transformar projetos em lei em relação ao Poder Executivo.

Depreende-se destes dados que o ativismo do Poder Executivo em democracias recentes como a do Brasil e Argentina deva ser maior em um primeiro momento quando se faz necessária a aprovação de uma agenda pesada de reformas estruturais, institucionais e econômicas. A partir do momento que o arcabouço legal esteja se sedimentando, pouco a pouco o Poder Executivo vai retomando a sua função clássica de somente governar e o Poder Legislativo de legislar. Instrumentos de atuação do Executivo como urgências, medidas provisórias, decretos de necessidade e urgência, diminuem de frequência e dão vez a atuação parlamentar.

**Gráfico 5 - Brasil: % de Leis aprovadas de iniciativa do Congresso**



FONTE: dados da CNI – excluídas as leis de matéria orçamentária. Autor agregou os anos em legislaturas no critério das médias das médias anuais. 2012 até o primeiro semestre

A diminuição da agenda do Poder Executivo em relação à sua atuação no Legislativo pode ser encarada como um indício de maturidade democrática ou simplesmente o presidencialismo latino-americanos dão poderes de tal monta aos presidentes que esses simplesmente não se importam com o Legislativo? Para esta questão, outras variáveis devem ser levadas em consideração.

A dinâmica da iniciativa legislativa do presidente e do uso institucional de instrumentos para impor a sua agenda junto ao Poder Legislativo pode ser relacionada também com o tamanho de sua coalizão. Quando tratamos de coalizão, não quer dizer somente a respeito dos partidos que compunham a chapa com o presidente no período eleitoral, mas também a coalizão de governo, àquela que permite que o presidente construa uma maioria para aprovar sua agenda, maioria esta quase impensada quando pensamos em um sistema pluripartidário com representação proporcional como no caso brasileiro.

A despeito do pluripartidarismo e impossibilidade do presidente alcançar uma maioria “pura”, obtida sozinha, apenas com o seu partido ou quando muito, com sua coalizão eleitoral, o presidencialismo tem seus instrumentos para que a maioria seja arregimentada dentro do parlamento. Quanto menor a base governista “pura”, mais custosa a manutenção do presidencialismo de coalizão em busca de uma maioria governista condicionada. De forma inversa, quanto maior a base governista “pura”, menor o custo de se alcançar a maioria governista condicionada. A lógica da ação partidária é racional. Quando o apoio de determinado partido é essencial para alcançar a maioria para governar e aprovar projetos essenciais, este apoio é mais valorizado.

Esse “apoio condicionado” invariavelmente passa pela partilha do próprio governo. O presidente, no presidencialismo de coalizão, divide o seu poderio de governar com os partidos que compõem a sua coalizão governista. A grosso modo, é a política popularmente conhecida como a do “toma-lá, dá-cá”.

No Quadro 10 podemos perceber um pouco desta política. Em 1994, Fernando Henrique se elegeu em uma coalizão eleitoral com apenas poucos partidos. A sua coalizão de governo era formada por somente três partidos além do seu (PSDB; PMDB; PFL e PTB). Juntos, esses quatro partidos lhe garantiam um apoio nominal de 56,3% da Câmara dos Deputados. Com esta maioria alcançada com poucos partidos, Fernando Henrique se empenhou menos em seu primeiro mandato que seus sucessores em utilizar os ministérios como recrutamento de apoio governista. No total, 66% dos seus 18 ministérios era composto por ministros filiados partidariamente. Porém, cabe ressaltar que um apoio de 56,3% não chega a ser uma maioria confortável, principalmente para quem tinha uma vasta agenda de reformas a ser implementada e tendo em vista que para aprovação de uma Emenda

constitucional são necessários que 60% dos parlamentares a aprovem. Em seu segundo mandato, Fernando Henrique governou com seis partidos e, junto com o aumento da coalizão, teve que aumentar o número de ministérios com ministros filiados à agremiações partidárias (76,5%). Esses seis partidos lhe garantiam um apoio nominal mais confortável que em seu primeiro mandato (74,3% da Câmara). Para manter esse apoio, Fernando Henrique ampliou o número de ministérios ao longo de seu mandato.

#### **Quadro 10 - Recrutamento Ministerial; Apoio Governista e Coalizão Presidencial**

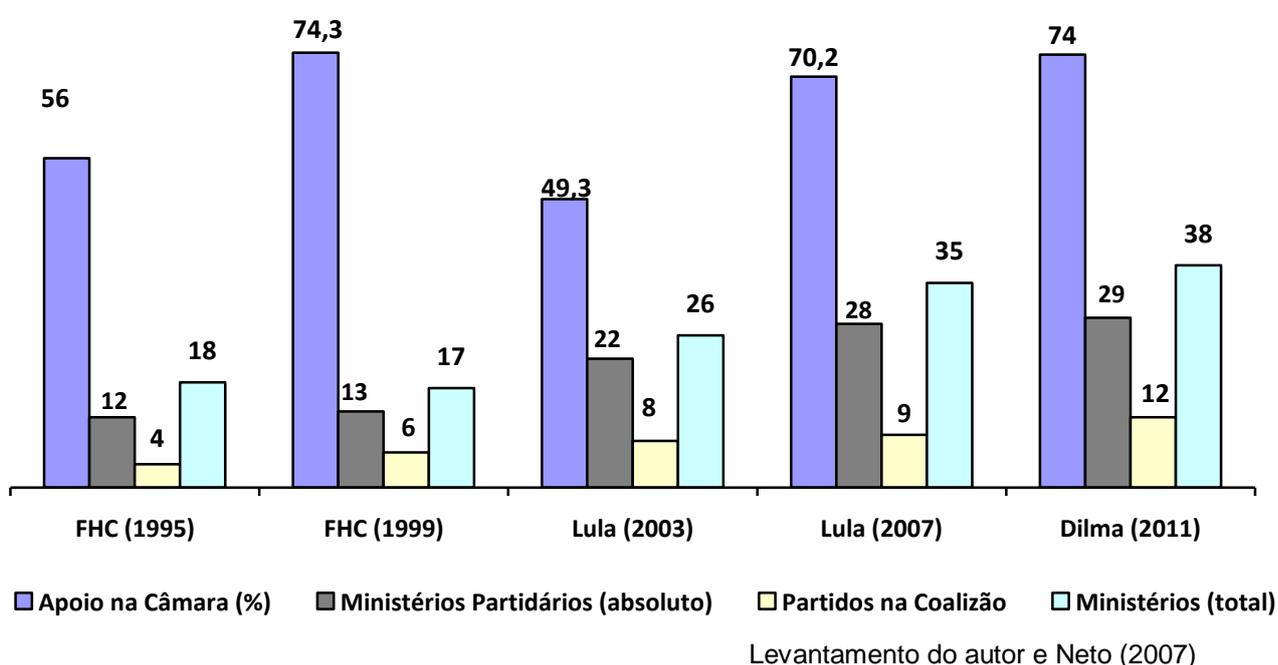
<b>Governo</b>	<b>Ministérios Partidários</b>	<b>Ministérios não-partidários</b>	<b>Total de Ministérios</b>	<b>% apoio na Câmara</b>	<b>Número de Partidos</b>
<b>FHC (1995)</b>	66,3% (12)	33,3% (6)	18	56,3	4
<b>FHC (1999)</b>	76,5% (13)	23,5%(4)	17	74,3	6
<b>Lula (2003)</b>	80,8% (22)	19,2% (5)	26	49,3	8
<b>Lula (2007)</b>	80% (28)	20% (7)	35	70,2	9
<b>Dilma (2011)</b>	76,3% (29)	23,% (9)	38	74	12

Levantamento do autor e Neto, 2007

Ainda de acordo como Quadro 10, em 2003, o ex-presidente Lula se elegeu com um apoio nominal de um pouco menos da metade da Câmara. O número de partidos na coalizão aumentou em relação à Fernando Henrique, passando agora para oito partidos. Para alocar esses oito partidos na coalizão, Lula distribuiu mais de 80% de seus 26 ministérios para ministros filiados à partidos políticos. Da mesma forma, em seu segundo mandato, Lula alocou os mesmos 80% dos ministérios para partidos de sua coalizão, que desta vez estava em nove agremiações, que o mantinham com cerca de 70% da maioria da Câmara. Ressalte-se, porém, que o governo já contava com 35 ministérios. Sua sucessora, Dilma Rousseff, se elegeu com 10 partidos e 2 entraram informalmente na coalizão durante a campanha para o 2º turno. Aumentou o número de partidos na coalizão e com isso o número de ministérios em números absolutos sob a tutela de ministros filiados a partidos políticos. Na formação do governo Dilma, ministros partidariamente filiados só não foi maior

proporcionalmente pois o número de ministérios também subiu para 38. Esta coalizão pluripartidária de Dilma Rousseff lhe garante um apoio nominal de 74% da Câmara dos Deputados.

**Gráfico 6 - Coalizão Presidencial no Brasil**



Depreende-se do Gráfico 6 que, quanto maior o número de partidos na coalizão, maior o número de ministérios distribuídos para esses partidos, sem obedecer necessariamente o critério técnico para a ocupação do cargo, mas primeiramente ao de filiação partidária. Para a alocação das forças partidárias que mantêm a manutenção da coalizão, também se aumenta o número de ministérios. Assim, o custo da manutenção da maioria é maior quanto maior for a coalizão.

Para Lijphart (2003), a participação do parlamento no “ramo executivo do governo”, no caso, ministérios, pode ser entendida como a variável mais contrastante da democracia consensual em relação ao modelo majoritário de democracia, que segue a lógica do “vencedor leva tudo” - “*winner-takes-all*”. Os Estados Unidos é exemplo típico de democracia majoritária. Bipartidário na prática, o vencedor do Partido Democrata não “reparte” o governo com o perdedor do Partido Republicano, e vice-versa. Ao derrotado cabe somente, pelo menos até a próxima eleição, o papel da oposição. Os EUA é um dos exemplos dos efeitos das “Leis de Duverger”, que alega que a regra eleitoral de maioria simples tende a reduzir o número de partidos a dois, independentemente do número de clivagens políticas. Argentina e Brasil também são exemplos do outro efeito da “Lei de Duverger”, que versa que regras de representação proporcional favorecem a existência de diversos partidos. Atualmente, em 2012, a Argentina possui 33 blocos partidários funcionando em sua Câmara dos Deputados e 24 dos 30 partidos políticos existentes no Brasil possuem representação na Câmara dos Deputados. (DUVERGER, 1987).

Da mesma forma que o sistema de representação proporcional favorece a multiplicação de partidos, podemos conceber que o presidente dificilmente fará a maioria isoladamente, e assim governará com diversos partidos. Sendo assim, é de se surpreender que os cientistas políticos pouco pesquisem sobre o tamanho da máquina pública associada ao sistema eleitoral. Levantamento ainda esperado, jogamos as primeiras sementes ao associarmos o sistema majoritário – *winner-takes-all* – dos Estados Unidos, com 15 Secretarias de Estado (ministérios), ou associarmos o sistema proporcional nas eleições para o Congresso no Brasil com os 38 ministérios responsáveis pela manutenção da coalizão. A Argentina, por sua vez, possui 21 ministérios/secretarias de Estado para acomodar o atual governo de Cristina Kirchner. Como já dito, a literatura vigente na década de 80, época da abertura democrática desses países, não concebia um sistema presidencialismo multipartidário estável, pois na prática desconsideravam elementos da democracia consociativa e do presidencialismo

de coalizão. Tudo leva a crer que a régua que mensura o tamanho da máquina pública é a mesma que calcula os partidos da coalizão do presidente. Caso haja poucos ministérios para muitos partidos necessários para o presidente conseguir a maioria, a solução adotada passa quase que invariavelmente pelo aumento de número de ministérios.

Lijphart difere os gabinetes (entenda-se como gabinete, o governo) unipartidários de maioria (EUA) e as amplas coalizões multipartidárias (Brasil e Argentina) principalmente quanto a dois aspectos. O primeiro segue a obviedade se o governo é unipartidário ou não; o segundo é quanto ao tipo de base partidária em que o governo se apoia. Existem três classificações para esta base de apoio: A primeira classificação são as dos governos minimamente vitoriosos – em que o partido ou coalizão vitoriosa contém a maioria do parlamento, porém, uma maioria mínima, em que a coalizão não pode prescindir de nenhum partido para que nesta maioria se chegue. É o caso do governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995 com maioria de 56% da Câmara dos Deputados. A segunda classificação são as dos governos de ampla maioria ou “sobredimensionados”, que tal como o segundo governo de Fernando Henrique em 1999 – 74,3% de apoio; o segundo governo de Lula em 2007 – 70,2% de apoio; e o atual governo Dilma de 2011 – 74% de apoio, em que os três congregam mais partidos em suas respectivas coalizões do que precisam para conseguir a maioria parlamentar. Por fim, a terceira classificação quanto ao tamanho da base partidária de apoio são as dos governos de minoria ou subdimensionados, que, tal como o primeiro governo de Lula em 2003, não possuem apoio de uma maioria parlamentar.

O que se segue das teorias de coalizão é que o custo de governismo é maior quanto menor o apoio ao governo, porém, com taxas de fidelidade ao governo maior, pois o presidente não pode perder o mínimo “controle” da atuação de seu parlamento. Já governos com amplas maiorias, o custo desta maioria é menor, porém, o presidente negocia menos, e negociando menos, se

importa menos com a fidelização de apoio de seus parlamentares, resultando numa maioria ampla, mas com fidelização baixa. Isso explica algumas derrotas, mesmo com 74% de apoio, do governo Dilma e os dados do basômetro de 2012, em que o apoio incontestado à presidente (mais de 90% das votações) caiu para 25,5%.

A base governista passa a ser o pior inimigo de um presidente com governo sobredimensionado. Um partido ou deputado integrante da base, ciente do seu valor menor para o governismo, aproveitará todas as janelas de oportunidade para se fazer notar junto ao presidente, seja na multiplicação de apresentação de projetos, seja na imposição de derrotas pontuais. Neste sentido, esclarecedor é o discurso do líder do PMDB na Câmara, maior partido da base de governo de Dilma com 78 votos, momentos antes de impor a primeira derrota ao governo Dilma em relação à votação do Código Florestal:

[...] quero dizer logo na preliminar que, em todo o período de discussão da matéria, não troquei uma palavra sequer com a Presidente Dilma. Não houve sequer uma conversa, nem pessoal nem por telefone, nem direta nem indiretamente [...] Dito isso, senhores parlamentares, cito um ditado popular: vivendo e aprendendo. Mas na política eu diria que é vivendo, vivendo e aprendendo, aprendendo. E diante de uma votação como esta, na véspera, nas horas que a antecedem, eu diria que é vivendo, vivendo, vivendo e aprendendo, aprendendo, aprendendo. [...] E quero dizer aqui ao meu Governo: eu não sou aliado do Governo Dilma, eu sou Governo Dilma. Eu tenho vice-presidente da República, que não foi nomeado, foi eleito! Eu sou governo de Michel e sou governo de Dilma; sou governo do PMDB e sou Governo do PT [...] Minha querida presidente Dilma, se estiver me dando a honra – acredito que não – de estar assistindo à nossa palavra, o primeiro é em respeito à oposição. [...] Eu soube – e essa minha palavra é muito grave [...] que ministros de diversos partidos estão telefonando, contactando seus parlamentares. Respeito, compreendo a posição dos ministros de outros partidos, e que o façam democraticamente, mas quero pedir – eu tenho o direito de pedir, eu quero pedir – aos ministros do meu PMDB que não constrem a minha bancada, que não peçam a minha bancada para mudar seus votos porque esses votos [...] antes de serem ministros, vocês são do meu partido [...] não

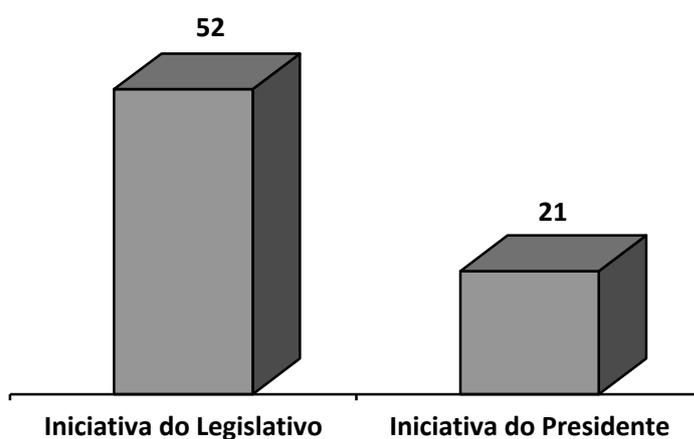
constranjam a minha bancada, até porque não vai adiantar absolutamente nada. O meu partido dará 78 votos para a votação da Emenda nº 164!

O discurso acima é do líder do PMDB, Henrique Eduardo Alves, que em menos de seis meses de governo Dilma, em maio de 2011, estava impondo a primeira derrota do governo no Congresso Nacional. Dos 78 deputados da maior bancada da Câmara após o próprio partido de Dilma, 77 votaram contra o governo. O discurso possui passagens viscerais, de um líder relevante que não recebe atenção “sequer um telefonema” da presidente. Este é o comportamento esperado de um governo com ampla maioria. Os parlamentares, a despeito dos cargos partidários que os mantêm na coalizão, na falta de norte do Poder Executivo, aproveitam todas as janelas de oportunidade para tentar valorizar o seu apoio, seja impondo dificuldades, derrotas no parlamento ou aumentando o ativismo nas iniciativas legislativas.

Diriam os estudiosos do sistema de governo que tal relação conflituosa entre parlamento e presidente tenderia a paralisar decisória ou imobilismo governamental (SANTOS, 1986), porém, tanto no Brasil quanto na Argentina, não só institucionalmente, com os dispositivos constitucionais que desequilibram a balança entre os poderes em favor do Executivo, como culturalmente – tendo em vista as baixas taxas de confiança dos parlamentos junto à população e a aceitação de um chefe de Estado impositivo que veremos adiante - o presidente possui poucos desincentivos a não optar pelo conflito contra o parlamento. Com um ano de governo Dilma, pesquisa Datafolha revelou que 72% da população a achava “Decidida” e 59% dos brasileiros achavam o seu governo ótimo ou bom (recorde entre o primeiro ano dos presidentes antecessores). Entrar em conflito com o parlamento é convite para aprovação popular no Brasil.

A predominância do Poder Executivo sob a dinâmica do funcionamento do Poder Legislativo é evidente no Brasil. No segundo mandato do governo Lula (2007-2010) o presidente foi autor de 20% dos projetos que viraram lei, enquanto o Legislativo foi proponente de 56% dos projetos que se transformaram em leis. Outros poderes possuem prerrogativa da iniciativa de leis no país, como o Judiciário e Ministério Público, por exemplo, porém, em quase a sua totalidade, os projetos restringem-se à estruturação administrativa de seus respectivos órgãos. Registrado isso, percebemos pelo Gráfico7 que os instrumentos institucionais do Poder Executivo, como o poder constitucional de dar urgência à tramitação de uma matéria para que sobreste a pauta de votações do Plenário da casa legislativa após 45 dias em caso de não deliberação, somada a maioria típica construída pelos presidentes nos parlamentos advindos do presidencialismo de coalizão, ou até mesmo a importância não institucionalizada dada a uma matéria do Poder Executivo, pelo simples fato da mesma advir do presidente, faz com que esta tenha um trâmite diferenciado no Congresso.

**Gráfico 7 - Tempo de tramitação de Projetos que viraram Leis – 2007-2010  
(Em meses)**



Levantamento: PATRI Políticas Públicas

Assim, notamos que uma lei de iniciativa do presidente é aprovada em média com 21 meses de tramitação (1 ano e 9 meses), ou seja, 2,5 mais rápida que uma lei de iniciativa do Legislativo, que demora em média 52 meses (4 anos e 4 meses). Isso demonstra um claro tratamento diferenciado que as matérias de autoria do Poder Executivo recebem no parlamento brasileiro.

Não quer dizer, porém, que os presidentes no Brasil e na Argentina não se importam com o Congresso. Com os dispositivos constitucionais e a aprovação da população, um presidente no Brasil e na Argentina pode muito, mas não pode tudo. Nos EUA, o presidente não possui tantos dispositivos constitucionais para impor sua agenda. O presidente sequer pode apresentar um projeto de lei. Precisa do parlamento e a falta do parlamento implica em uma real paralisia governamental e provável queda de popularidade. O sistema eleitoral também contribui. O efeito da lei de Duverger em que sistemas majoritários tendem ao bipartidarismo dificulta a negociação. Um partido que não é o do presidente necessariamente é oposição, que não possui qualquer ímpeto de fazer parte daquele do governo. No sistema proporcional, com diversos partidos na arena política, um partido que não é do presidente, provavelmente é um aliado em potencial em troca de partilha de governo. No caso específico da primeira derrota de Dilma no Congresso Nacional, o ex-presidente Lula foi ao seu socorro e na mesma semana se reuniu com caciques e lideranças do PMDB da Câmara e Senado para arrefecer os ânimos.

Na Argentina, por mais conflituosa que seja a relação entre presidente e parlamento, o presidente, assim como nos EUA, no meio de seu mandato, possui uma espécie de avaliação institucional dos eleitores, já que metade da Câmara dos Deputados e 1/3 do Senado são renovadas, podendo significar o aumento ou diminuição de sua maioria governamental (*accountability vertical*).

## 9 - ASPECTOS HISTÓRICO-SOCIOLÓGICOS DO PRESIDENCIALISMO

Em 1934, o diplomata inglês Ernest Hambloch elaborou um estudo que não poupou críticas ao sistema presidencialista. Em “Sua Majestade o Presidente do Brasil” Hambloch (2000) externou no Prefácio de sua obra que o sistema presidencialista era a doença e causa fundamental de sintomas crônicos das comunidades latino-americanas como revoltas, movimentos revolucionários, movimentos armados e instabilidade financeira. Para Hambloch, as origens dos males do Brasil devem ser buscadas nos defeitos de seu regime político. O brasilianista acreditava que o presidencialismo, não só do Brasil como em toda a América, seria parte da influência e estratégia de expansão econômica dos Estados Unidos. “[...] os trajes políticos do Brasil foram cortados seguindo o modelo dos Estados Unidos. E não se ajustam perfeitamente a ninguém.” (p. 22).

O Brasil, assim, não tinha quaisquer raízes históricas de governo nas Américas. Para Hambloch, “O fato de que os Estados Unidos estão na América do Norte e o Brasil na América do Sul é simplesmente um acidente de nomenclatura geográfica”.

“Este é o fim da única república que jamais existiu na América”. Com essa citação do então presidente da Venezuela, Rojas Paul, ao saber da queda da monarquia na Brasil, Hambloch conclui que o Brasil tinha sido, até então, o único país da América Latina que não precisou da figura do “homem forte” que traria a resolução dos problemas de seus respectivos países de forma despótica e com derramamento de sangue. Para Hambloch, em 1889 o Brasil inaugurou um sistema de governo que constitucionalmente legalizava o despotismo que até então era imune e tomou “[...] o potente e drástico remédio contra uma doença que jamais sofrera.” (p. 34). De acordo com Hambloch,

jamais houvera verdadeiro tumulto no Brasil até a adoção de uma Constituição republicana baseada no modelo presidencialista.

Com este diagnóstico, Hambloch considera que o Brasil, ao adotar o regime presidencialista, virou “herdeiro colateral” da tradição caudilhesca da política latino-americana. Hambloch identifica semelhança do presidencialismo republicano dos países da América Latina com o sistema colonial que o antecedeu, quando a “direção suprema” pertencia ao vice-rei. O presidencialismo seria por si só o resultado lógico do domínio arbitrário dos caudilhos, em forma constitucional. O autor assim considera que, no presidencialismo, os fins pessoais assumem importância primordial, em que as melhores energias são dedicadas à política pessoal e personalista.

Uma interpretação histórica curiosa do suposto “caudilhismo” do regime político brasileiro é feita pelo cientista político Rubem Barboza Filho (2009), que atribui à cultura barroca a origem da grande parte dos aspectos sócio-culturais autoritários do brasileiro. Para exemplificar, Filho remete à independência brasileira, a época com uma sociedade prostrada em sua inércia colonial, e que não foi consequência de quaisquer valores revolucionários. Pelo contrário, a independência seria apenas a vontade do rei interrompendo esta inércia da vida, cumprindo assim o “anelo do barroco” para criar uma nova nação:

[...] A tradição barroca e o rei barroco e ibérico se encontram para fazer nascer “de cima” um artifício, cuja realidade é assegurada pela própria figura real e por todas as liturgias de autocertificação que a monarquia mobiliza, disciplina ou inventa. (FILHO, 2009, p. 60)

A origem autoritária e não libertária da nação fica evidenciado quando se julga que a independência foi simplesmente um ato de invenção de um país,

despedindo a colônia com um ato unilateral e sem intervenção da sociedade. Bem diferente do que se desprende da formação dos Estados Unidos enquanto nação, o Brasil teria sido somente uma autocriação, uma decisão quase que burocrática laureada pelos aspectos culturais e até mesmo artísticos do imaginário barroco. A epifania da interpretação sócio-cultural de Filho (2009) para a independência do Brasil atrelado ao barroco se dá quando ele interpreta o famoso quadro do “Grito do Ipiranga” de Pedro Américo:

[...] Parece faltar-lhe elemento épico, o heroísmo banhado em sangue, exercido num cenário grandioso e terrível, próprio das forças titânicas que frequentam os poderosos mitos de origem de outros países e nações. Tudo o que salta da tela é apenas isto: um grito do rei. Todo o ambiente e personagens que envolvem este grito e o rei são irrelevantes, são nada. Os cavalarianos são cópias do rei, a natureza é indiferente e o matuto é puro susto, momento em que algo novo e repentino suspende a vida e sua inércia. (FILHO, 2009, p.61)

Filho ainda continua com sua interpretação da mais famosa reprodução artística do ato da independência do Brasil que demonstraria em seu “barroquismo” uma das origens adesistas do brasileiro a atos despóticos e autoritários e sempre em busca de uma figura tutelar, seja na forma de rei, imperador, ou no caso atual, presidente:

[...] O cenário é nada, porque é do nada que o rei começava a inventar o Brasil, projetando-o como obra sua, como totalidade emanada de sua vontade. O Brasil não se ergue sobre cadáveres de heróis, não se planta regado pelo sangue de seu povo em armas, não se instaura dependente de generais, mas surge como ato de um rei, que também se plenifica ao deliberar. O quadro é apenas isto: o rei decidindo e criando.” (FILHO, 2009, p.61)

Assim, as antigas colônias espanholas se diferenciam do Brasil pois nelas os processos foram marcados por rupturas contra o rei e contra a

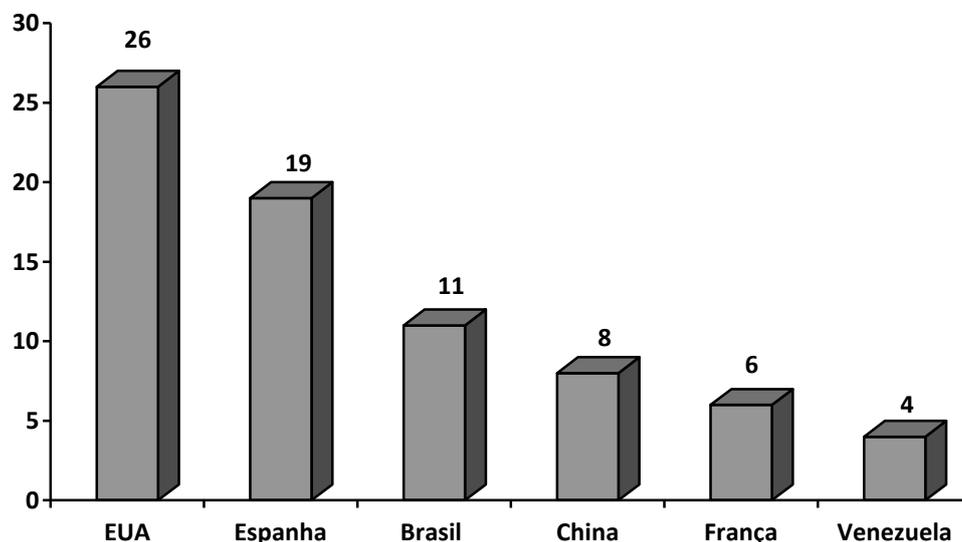
tradição, porém, neste processo de luta contra a realeza, os povos das colônias ibéricas se viram autorizados pela “natureza plástica do barroco”, imbuídos (voluntariamente) a reafirmar a tradição das sociedades do passado. (FILHO, 2009).

As raízes histórico-sociológicas do presidencialismo vão além da tradição caudilhesca, principalmente da Argentina ou da curiosa explicação do barroco para o caso brasileiro. Para a América Latina, durante a década de 80, pós-abertura democrática, a opção pelo presidencialismo não poderia ser diferente. Durante todo o século XIX e início do século XX, a formação das repúblicas latino-americanas se deram como contraponto ao autoritarismo advindo de colônias ibéricas e monárquicas. A Revolução Francesa (1789) já havia introduzido ideais liberais na região e de igual importância e de influência inclusive para a Revolução Francesa, a independência dos EUA (1776) já era exemplo positivo a ser seguido pela Argentina (1816) e exemplo mais do que centenário para a República Brasileira (1889). Os EUA, além do mais, foram os autores da primeira Constituição escrita que deu um norte tangível para outras constituições do continente americano. O padrão institucional americano, quando não instituído, era sempre intencionado pelos países latino-americanos. Por isso, historicamente, a *mimetização americana* era fenômeno alimentado, dentro outras causas, por uma rejeição ao sistema europeu e monárquico vigente na Europa, principalmente ibérica. (LESSA, 2003)

A utilização dos Estados Unidos como exemplo a ser seguido é fenômeno antigo da sociedade latino-americana. A busca pela *mimetização americana* influenciou nas escolhas pelas instituições democráticas, republicanas e presidencialistas na América Latina. A busca pelo *american way of life* perdura até hoje. Em 2011 o Instituto Latinobarómetro apresentou uma lista de países aos seus entrevistados na América Latina e fez a seguinte pergunta: “Que país você gostaria que o seu parecesse mais? Pense em seu conjunto, seu estilo de vida, valores, costumes, situação econômica, política e etc.”. Um em cada

quatro entrevistados na América Latina respondeu Estados Unidos (26% - Gráfico 8):

**Gráfico 8 - Que país gostaria que o seu parecesse mais?**



Latinobarómetro (2011)

Na Argentina, a escolha do sistema presidencialista foi influenciada pelo caudilhismo. Os governantes que se sucederam à independência se assemelhavam a um tipo de liderança com características semelhantes ao caudilho. Este perfil político ficou sem exemplos durante o período chamado de Estado Liberal na Argentina, compreendido entre 1880 e 1930. Longe de ter desaparecido, o caudilhismo ressurgiu entre fluxos e refluxos de ondas conservadoras. Mesmo após as mudanças políticas, educacionais e econômicas da Argentina, continuou a se identificar características similares das personalidades políticas do século XX com as características mais notáveis de algumas lideranças políticas do século XIX. A outra face da moeda do caudilhismo, os seus seguidores, parece também repetir características similares. A massa popular de apoio ao presidente Juan Domingo Perón (1946-55 e 1973-74) era composta da classe trabalhadora que a industrialização trouxe do interior da Argentina para as grandes cidades, ainda que o presidente Hipólito Yrigoyen (1916-22 e 1928-30) tenha criado anteriormente um padrão

de adesão semelhante de classe média. Os anos de predominância dos governos liberais não impediram a formação de lideranças na província com o perfil caudilhista. Alguns autores acreditam que o federalismo na Argentina facilitaria esta proliferação de lideranças com o perfil “caudilho”, pois o sistema de representação argentino facilitaria para que lideranças de províncias menores do interior do país alcançassem projeção nacional. Assim surge Carlos Menem da província de Rioja ou os Kirchner’s da província de Santa Cruz. (LEMMI, 2004)

Em relação às transformações sociais, estruturais e econômicas de uma Argentina dita moderna, mas com manutenção de aspectos conservadores como a tendência de seguir lideranças políticas caudilhescas, Reinhard Bendix (1996) responde em termos histórico-sociológicos que transformações sociais permitem a descoberta de variações históricas diferentes, mas com elementos similares. Pela perspectiva histórico-sociológica de Bendix, a construção nacional pode se dar com elementos conservadores e modernos de forma concomitante. Isso explicaria a rápida modernização e industrialização do Japão, pós II Guerra Mundial, não obstante os valores tradicionais de sua sociedade, ou mais recentemente, o desenvolvimento de um capitalismo de Estado chinês, concomitante a um regime político restritivo às liberdades individuais. Elementos modernos são encontrados em sociedades tradicionais assim como elementos tradicionais são encontradas em sociedades modernas. São adaptações históricas de outros países adaptadas às singularidades e realidades dos caminhos da construção nacional de uma determinada nação.

Assim como no Brasil, o elemento conservador sempre esteve presente na sociedade Argentina, apesar do período moderno do Estado Liberal e do desenvolvimento econômico e social que passou o país. Para Bendix, estruturas, atitudes e valores sociais persistem muito tempo depois que as condições que as originaram desaparecem. Argentina e Brasil estariam aproveitando experiências presidencialistas próprias e de outrem para adaptar as vicissitudes do sistema que na teoria tenderia ao fracasso institucional para uma forma de governabilidade que induz ao equilíbrio institucional, como o

presidencialismo de coalizão. A modernidade dos elementos do sistema parlamentarista que permite o equilíbrio institucional e os elementos conservadores do presidencialismo latino-americano não seria, na prática, mutuamente excludentes.

## 10- DEMOCRACIA E ASPECTOS CULTURAIS DO PRESIDENCIALISMO

Analisando os processos de modernização das sociedades que se transformaram através de revoluções, golpes ou qualquer outra espécie de rupturas, Barrington Moore Jr. (1975) constata padrões políticos conservadores/autoritários e liberais/democráticos que persistem na política dos diferentes povos. A interpretação destes padrões políticos faz com que Moore entenda que a modernização da maioria dos países ocidentais se deu em sociedades com matriz estrutural democrática alcançada após o rompimento, em determinado momento da história, com a matriz estrutural feudal ou semi-feudal. Nem todos os países passaram por essa ruptura social pré-democrática e, de acordo com Moore, onde este ponto de inflexão não ocorreu, a democracia surge com valores autoritários em relação ao exercício do poder, em que os antecedentes da dinâmica societária feudal, caracterizada pelas relações de proprietário rural (senhor) e camponês (vassalo), se modernizou na direção de uma burocracia estatal.

Neste aspecto, Moore aproxima-se a sua análise da sociologia histórica comparada de Bendix, não se imiscuindo de classificar sociedades através de valores culturais conservadores ou liberais, através de elementos identificados ao longo da história das mesmas. Por essa perspectiva histórica, nada mais natural que encontremos elementos liberais/modernos nos países onde houve esta ruptura, como nos Estados Unidos, país que se originou da guerra de 13 colônias contra a dinâmica exploratória/feudal da Coroa Britânica. Assim, em 1776, foi a primeira vez na história da expansão europeia que uma colônia se tornara independente através de ruptura revolucionária. Porém, a ruptura que determinou uma nova dinâmica das relações de propriedade nos Estados Unidos foi a guerra civil, entre as colônias do Norte (comerciantes e industriais liberais) contra colônias do Sul (escravocrata), que até então mantinha o *status quo* político conservador.

Exemplo de ruptura “modernizante” também se identifica na Argentina, entretanto, de forma mais difusa, pois se originou do conjunto de batalhas em diversos territórios das chamadas Províncias Unidas do Rio da Prata contra a Coroa Espanhola, porém, uma pequena parte dessas batalhas tendo ocorrido de fato em território argentino. Os conflitos iniciados em 1810 culminaram na independência das Províncias Unidas da América do Sul (1816), que antecedeu as Províncias Unidas do Rio da Prata (1825) antes de ser nominada Nação Argentina (1826). Durante esse período, havia a intenção de outras regiões não se tornarem somente independentes da Coroa Espanhola, mas também de Buenos Aires. Assim, também se davam guerras interprovinciais. Durante décadas pós-independência, os tratados interprovinciais mantiveram a autonomia das províncias, que na prática delinearão suas fronteiras com os exércitos próprios dos caudilhos provinciais. Na perspectiva de Moore, Argentina teria passado pela ruptura modernizante, porém, ainda dependente de valores autoritários dos caudilhos na manutenção da sua independência. As relações da dinâmica das propriedades rurais eram mantidas em parte. Em 1813 a escravidão foi abolida em parte, pois os filhos de escravos nasciam livres, porém, podendo exercer este direito de liberdade somente após os vinte anos. A abolição plena se deu somente na Constituição de 1853. A perspectiva assim é que encontremos concomitantes valores culturais liberais e conservadores na sociedade argentina.

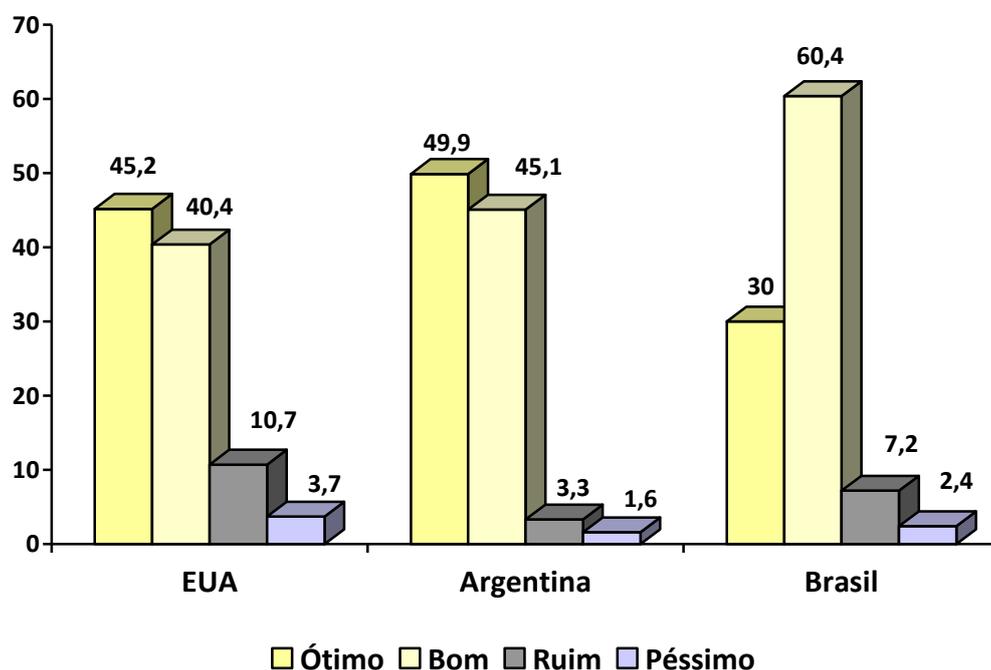
No Brasil não houve qualquer ruptura de estruturas. Em 1808 a transferência da Coroa Portuguesa para o Brasil trouxe a estrutura metropolitana para a Colônia. O aparelho estatal português passou a operar a partir do Brasil. Em 1822 se deu a independência, com a permanência do príncipe regente na ex-Colônia, contrariando a Corte portuguesa. A independência do Brasil é por vezes interpretada como anseio de uma aristocracia rural brasileira que desejava manter privilégios mercantis e da qual lhe era conveniente uma solução monárquica para independência. A independência brasileira teria assim, sendo por si, instrumento de uma elite agroexportadora e escravocrata para a manutenção do seu *status quo*. As relações societárias de propriedade de terra não sofreram qualquer ruptura

modernizante (PRADO, 1988). Pelo aspecto histórico brasileiro, em relação às expectativas de Moore, seria natural que constatássemos valores conservadores e autoritários na sociedade brasileira em relação às suas instituições políticas.

Ao analisarmos a 5ª onda de pesquisas do projeto *World Value Survey* (WVS) sobre os valores das sociedades em relação às suas instituições, com dados referentes aos anos de 2005 a 2008, podemos constatar parte da hipótese de que a sociedade dos Estados Unidos possui valores mais liberais, na Argentina a sociedade possui valores intermediários, ora pendendo para o autoritarismo ora ao liberalismo, enquanto o Brasil predomina valores autoritários na sociedade, não obstante os dois últimos exemplos virem apresentado sinais de maturidade democrática e evolução dos valores liberais ao analisarmos o contínuo histórico das ondas de pesquisas.

Dentro desta perspectiva, no Gráfico 9 que se segue, quando os entrevistados de cada um dos países em estudo foram abordados e perguntados sobre os sistemas políticos e modo de governar, 85,6% dos estadunidenses responderam aprovando (ótimo + bom) o sistema democrático, enquanto uma parcela ainda maior de argentinos e brasileiros, 95% e 90% respectivamente, aprovam o sistema democrático. Da mesma forma, a Argentina é o país com menor rejeição ao sistema democrático, onde somente 4,9% da população o considera ruim ou péssimo, contra 9,6% dos brasileiros e 14,4% dos estadunidenses.

**Gráfico 9 - Ter um Sistema Político Democrático**



World Value Survey – 5ª onda (2005-2008)

Tais dados jogam por água abaixo a hipótese dos Estados Unidos possuírem sociedade mais liberal a Argentina com valores intermediários e o Brasil com valores autoritários. Não se desconsidera, porém, que nos EUA, parte da onda de entrevistas terminou em 2008, ano em que se iniciou a crise econômica de forma mais contundente e que possivelmente tenha deixado a sociedade mais crítica em relação às instituições democráticas responsáveis pela manutenção do *status quo* econômico. Além disso, veremos que posturas críticas, desde que não se contamine os valores democráticos, são típicas de sociedades modernas pós-materiais.

Por outro lado, devemos considerar que nenhum cidadão estadunidense que tenha respondido a pesquisa tenha passado por outro sistema em seu país que não seja o democrático. A contraposição autoritária é somente conhecida, se quando conhecida, por exemplos, sejam históricos ou teóricos, de outros países. Porém, ao analisarmos o contínuo histórico das ondas de pesquisa do *World Value Survey*, todas as ondas referentes a pergunta sobre o sistema político, percebemos o seguinte retrato da sociedade:

**Quadro 11 - Sistema Político: Ter um sistema político democrático**

País - onda	Ótimo	Bom	Ruim	Péssimo	
Argentina	1994-1999	51,5	41,4	5,1	2,0
	1999-2004	43,3	47,2	6,3	3,1
	2005-2008	49,9	45,1	3,3	1,6
Brasil	1994-1999	27,1	57,9	9,9	5,2
	1999-2004	-	-	-	-
	2005-2008	30,0	60,4	7,2	2,4
EUA	1994-1999	54,1	36,4	6,8	2,7
	1999-2004	52,4	36,7	6,6	4,2
	2005-2008	45,2	40,4	10,7	3,7

World Value Survey – 3ª, 4ª e 5ª onda

No Quadro 11 a adesão positiva (ótimo + bom) ao sistema democrático na 3ª onda de pesquisas (1994-1999) é de 92,9% na Argentina, 85% no Brasil e 90,5% nos EUA. Na 4ª onda (1999-2004) não houve pesquisa sobre esta variável no Brasil e na Argentina o nível de aprovação da democracia como sistema de governo caiu para 90,5%. Lembrando que a 4ª onda abrange ano de crise econômica na Argentina envolvendo, inclusive, queda de presidente (2001). Nos EUA o nível de avaliação positiva da democracia na 4ª onda caiu para 89,1%.

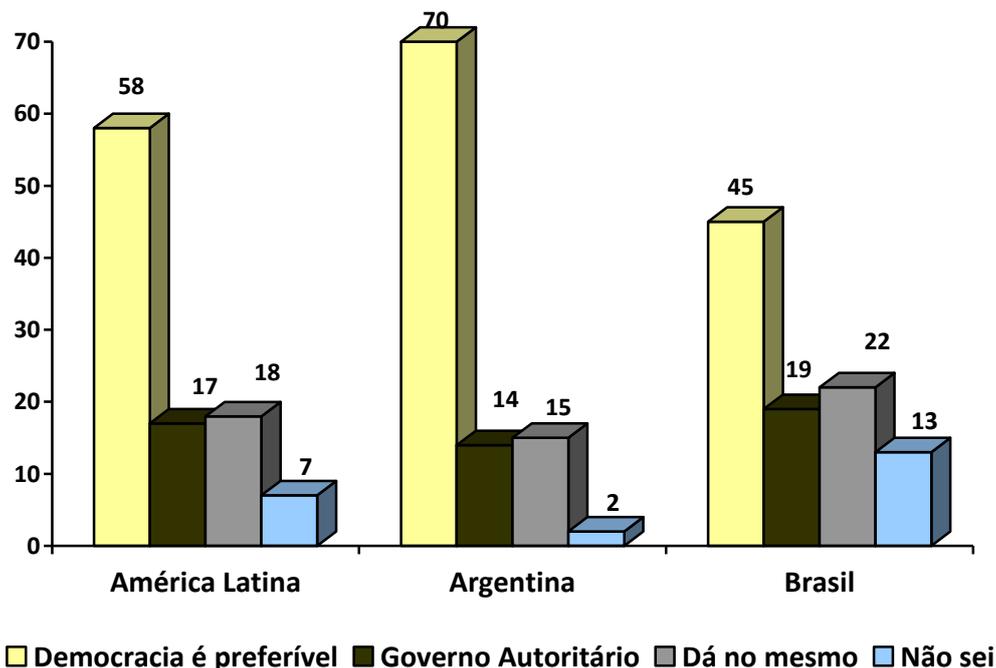
Em relação à avaliação negativa da democracia, Argentina teve 7,1% na 3ª onda, aumentando para 9,4% na 4ª onda, que abrange a crise econômica do país, e reduzindo consideravelmente para 4,9% na 5ª onda. No Brasil, a avaliação negativa do sistema democrático na 3ª onda foi o mais alto registrado nas ondas dos três países em estudo, 15,1%. Os EUA vêm mantendo um crescimento contínuo de avaliação negativa do sistema democrático: 9,5% (3ª onda), 10,8% (4ª onda) e 14,4% (5ª onda). A 6ª onda que está prestes a ser divulgada poderá acender nos EUA o sinal de alerta para os valores democráticos de uma sociedade tradicionalmente liberal. De toda forma, a

variável em questão não denota qualquer preocupação em relação à crise do sistema democrático, tendo em vista que a aprovação está acima de 85% em todos os casos.

Não obstante o decréscimo da satisfação da população estadunidense com o sistema democrático, não existe pesquisas do WVS suficientes sobre esta variável para apontarmos qualquer tendência para os casos de Brasil e Argentina. Assim, nos subsidiaremos dos dados fornecidos pelo Latinobarómetro, que assim como o WVS, monitora através de pesquisas a evolução da percepção de democracia nas sociedades, porém, limitando-se aos países latino-americanos.

O monitoramento de apoio à Democracia é entendido sob o aspecto “*churchilliano*”, em que o apoio deve ser acompanhado pela rejeição a qualquer outra forma de governo. Ou seja, corrobora a frase de Winston Churchill, onde é admissível a democracia ser “ruim” - o que pode ser entendido como um aspecto crítico da resposta - mas os valores devem ser inabaláveis, tendo em vista que é a melhor forma de governo. “*Democracy is the worst form of government except from all those other forms that have been tried from time to time*”.

**Gráfico 10 - Apoio à Democracia**



Latinobarómetro – 2011

Observando os dados do Latinobarómetro de 2011, quando perguntando ao entrevistado com qual dessas frases ele concorda mais: “1) A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo; 2) Em algumas circunstâncias um governo autoritário pode ser preferível a um democrático; 3) Dá no mesmo um governo democrático e um não democrático”, temos os resultados apresentados no Gráfico 10. Um percentual muito baixo de brasileiros concorda com a primeira afirmação (45%) em relação aos argentinos (70%) ou até mesmo à média de todos os países da América Latina (58%). O nível de indiferença do brasileiro que responde concordando com a frase 3 (22%) é maior do que o argentino (15%) e do que a média da América Latina (18%). Na mesma tendência negativa, o percentual de preferência ao regime autoritário do brasileiro (19%) é maior do que o percentual argentino (14%) e da média da América Latina (17%). Também temos como resultado que a incapacidade do brasileiro em se posicionar sobre o tema é mais de 6 vezes maior do que a do argentino e quase o dobro da média dos países latino-americanos.

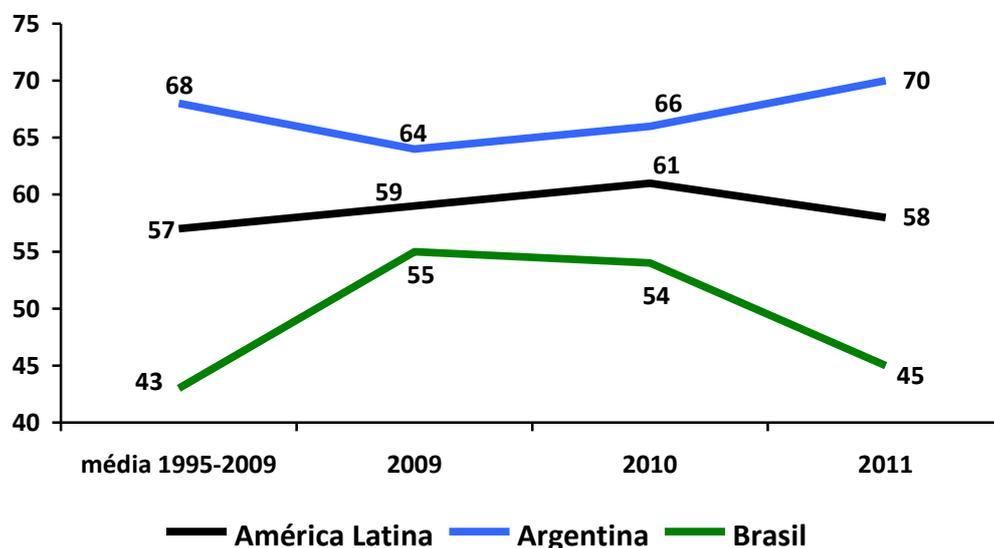
Como já abordado nesta tese, Larry Diamond (1999) apregoa como ideal para a democracia é que o índice de cidadãos que a considerem como melhor

forma de governo deve ficar no mínimo entre 70% – 75% e os antidemocratas não podem passar de 15%. A Argentina está próximo do limite dos “anti-democratas” saudáveis para o regime e o Brasil estaria 4 pontos percentuais acima do limite, de acordo com a concepção de Diamond. O apoio à democracia mínimo (70%) é conseguido em seu limite somente pela Argentina, enquanto no Brasil este apoio está longe de ser alcançado (45%).

Ao contrário dos dados encontrados pelo WVS, os dados do Latinobarómetro são mais preocupantes em termos de satisfação da sociedade em relação ao regime democrático. Revela uma tendência considerável do brasileiro a regimes autoritários (22%) sem desconsiderar o elemento autoritário na sociedade argentina (15%) embora menores do que a média latino-americana e compensada por uma alta adesão à preferência democrática (70%), adesão esta não encontrada de forma tão contundente no Brasil (45%).

Tendo em vista que o Latinobarómetro apresenta mensurações anuais desde 1995, quando analisamos o histórico de apoio democrático (Gráfico 11) chegamos a conclusões semelhantes ao ano de 2011: Argentina com níveis consideráveis de apoio à democracia maiores do que a média da América Latina e Brasil com baixos níveis de adesão democrática, menores do que a média dos países latino-americanos.

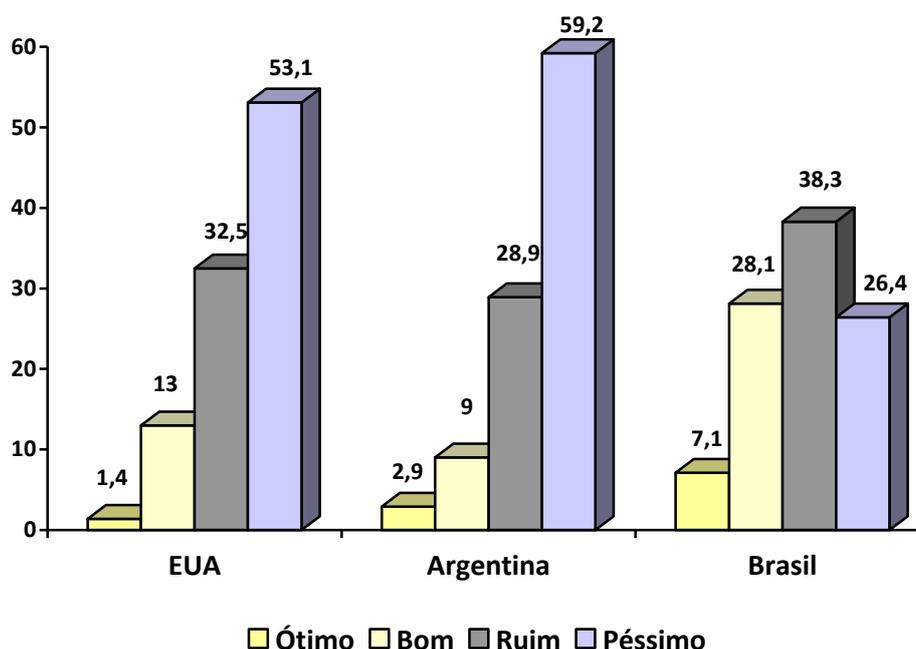
**Gráfico 11 - Apoio à Democracia - Latinobarometro**



Latinobarómetro – 1995-2011

Ainda dentro da variável sobre o sistema político, o governo militar é uma das variáveis mensuradas pelo *World Value Survey*. Os governos militares, pelo menos na tradição latino-americana, são tradicionalmente restritivos, relacionando-se diretamente na história com golpes institucionais e antidemocráticos. A seguir (Gráfico 12), os dados da 5ª onda de pesquisa do WVS nos trazem algumas considerações:

**Gráfico 12 - Ter um Governo Militar**



World Value Survey – 5ª onda (2005-2008)

A hipótese do *continuum* liberal-autoritário, com a sociedade estadunidense na ponta liberal e a brasileira na autoritária, intercalada pelo dualismo da sociedade argentina começa a se evidenciar quando analisamos outros dados do WVS referentes ao sistema político, como a tolerância a regime militares. O estadunidense é menos tolerante a este tipo de regime, sendo que 14,4% acha a ideia de um regime militar ótima ou boa (exatamente a mesma soma dos que consideram o sistema democrático ruim e péssimo). Entre os argentinos, 11,9% da população aceitaria de forma positiva um regime militar, enquanto no Brasil, impressionantes 35,2% da população acharia um governo militar ótimo ou bom. O que explica esta diferença tão contundente do nível de permissividade do brasileiro em relação à um regime militar do que em outros países?

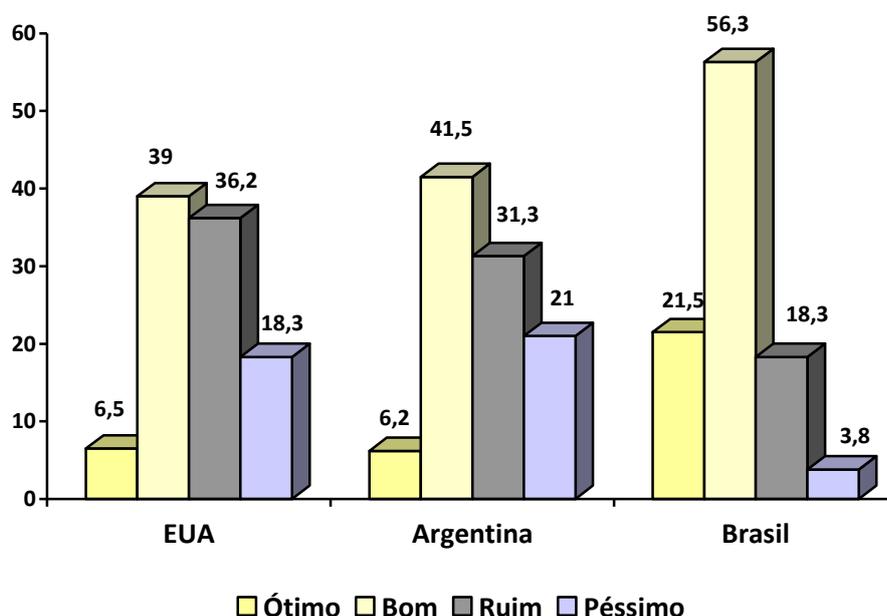
Parte dessa tolerância com regimes autoritários no Brasil advém da forma como foi concebido o regime militar no país. Segundo José Álvaro Moisés (1995) tanto o regime militar quanto a abertura democrática se deram de forma diferenciada no Brasil em relação aos seus vizinhos latino-americanos. Enquanto em países como na Argentina a ruptura foi total, sem tolerância para

o funcionamento até mesmo de partidos políticos, no Brasil houve a existência simbiótica entre parlamento e regime, o que resultou em um baixo número de mortos e desaparecidos políticos, diante de uma oposição relativamente moderada em relação a um sistema político conveniente para as elites. Na Argentina, o registro é de dezenas de milhares entre sequestrados, mortos e desaparecidos políticos durante o regime militar. O escritor argentino Horácio Verbitsky em entrevista concedida ao Jornal “O Globo” em 16 de agosto de 2012, após relativizar a população e o número de mortos e torturados em ambos os países, afirmou que na Argentina o regime ditatorial foi 170 vezes mais violento do que o regime brasileiro.

As respectivas aberturas para a democracia no Brasil e Argentina também se diferenciaram neste aspecto. Na Argentina se deu de forma abrupta, enquanto no Brasil foi resultado de um processo gradual e negociado com a sociedade política e civil (MOISÉS, 1995).

Ainda no bojo das percepções das sociedades dos três países, em relação ao sistema político, quando o cidadão foi perguntado se “ter técnicos especializados, ao invés de políticos, que tomem decisões que acham que são as melhores para o país”, temos o seguinte resultado (Gráfico 13):

**Gráfico 13 - Ter Técnicos ao invés de Políticos**

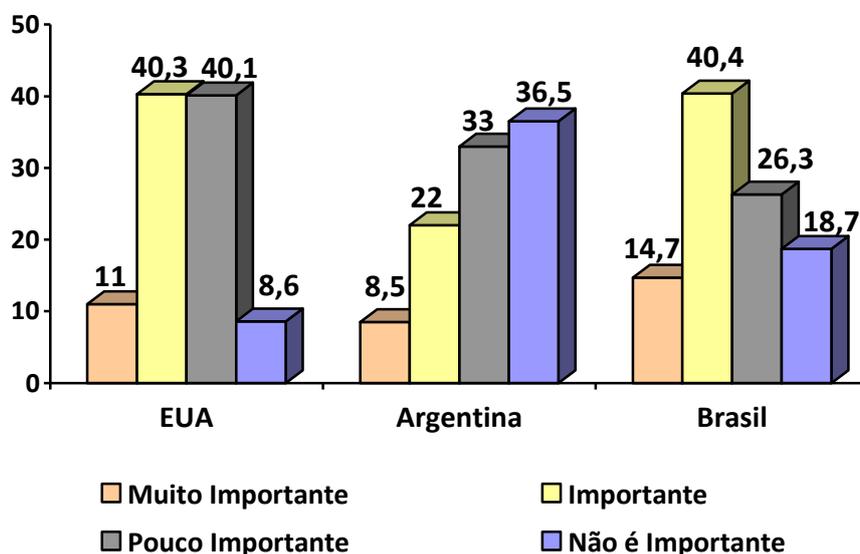


World Value Survey – 5ª onda (2005-2008)

A opção tecnicista de representação é relacionada ao distanciamento da sociedade em relação aos políticos, não raramente associados também a uma suposta incapacidade de transformar as representações eleitorais que lhe são concedidas em bens públicos perceptíveis à população.

O distanciamento da sociedade em relação aos políticos mensurados pela preferência tecnicista é maior no Brasil, onde 77,8% da população acredita ser ótimo ou bom que técnicos tomando decisões são melhores que políticos. O resultado brasileiro é expressivo se comparado com Argentina, com 47,7% dos entrevistados optando pelos técnicos, ou Estados Unidos, com 45,5%. Aqueles que respondem “ótimo” para a opção tecnicista é quase três vezes e meia maior no Brasil (21,5%) do que na Argentina (6,2%) ou EUA (6,5%). A visão que a população possuiu da política, tanto na percepção de sua importância cotidiana quanto na credibilidade de seus representantes (políticos e partidos) é outra variável de mensuração que justifica este distanciamento.

**Gráfico 14 - Política: importância na vida**



World Value Survey – 5ª onda (2005-2008)

Não há como relacionar o distanciamento da sociedade em relação aos políticos com a alienação em relação à política. Ao analisarmos a 5ª onda de pesquisa do WVS, mais da metade dos brasileiros (55,1%) acha a política importante para a vida (muito importante + importante). O índice brasileiro é maior do que em relação aos estadunidenses (51,3%) e ao baixo índice dos argentinos (30,5%). Analisando a evolução histórica da importância da política em relação à sociedade dos três países (Quadro 12) percebemos um padrão semelhante de apoio à democracia. Estados Unidos, embora com índices ainda altos, vem diminuindo a confiança na política e suas instituições. Dos que consideram política importante ou muito importante os índices decresceram 7,5 pontos percentuais - 58,8% (3ª onda) para 56,8% (4ª onda) e 51,3% (5ª onda). Reside aí, mais uma vez, a importância de avaliarmos a 6ª onda de pesquisas do WVS que está por vir para constatar qualquer alerta em relação a uma possível tendência de crescimento do descrédito da política e suas instituições nos EUA. A Argentina é visto com baixos índices e com tendência errática, tendo em vista a 4ª onda de entrevistas que abrange a sua crise econômica - 30,9% (3ª onda), 23,8% (4ª onda) e 30,5% (5ª onda). O Brasil vem amalhando índices de confiança crescente em relação à política, sinal de amadurecimento

democrático da sua sociedade, tendo crescido, desde a 2ª onda de pesquisas, 13 pontos percentuais o entendimento da população da importância da política em suas vidas – 42,1% (2ª onda); 51,4% (3ª onda) e 55,1% (5ª onda).

**Quadro 12 - Política: Importância na vida**

País - onda		Muito Importante	Importante	Pouco Importante	Não é Importante
Argentina	1989-1993	-	-	-	-
	1994-1999	10,2	20,7	32	37,1
	1999-2004	8,9	14,9	29,8	46,3
	2005-2008	8,5	22	33	36,5
Brasil	1989-1993	19,4	22,7	22,6	35,3
	1994-1999	22,4	29	22,7	25,9
	1999-2004	-	-	-	-
	2005-2008	14,7	40,4	26,3	18,7
EUA	1989-1993	-	-	-	-
	1994-1999	18	40,8	32,2	8,9
	1999-2004	15,7	41,1	35,2	7,9
	2005-2008	11	40,3	40,1	8,6

World Value Survey – 2ª à 5ª onda

Em relação à percepção da população argentina em relação à política (Quadro 13), os dados do WVS nos convidam à reflexão. Quando perguntado “Em que medida você se interessa por política?”, apenas 4,4% dos argentinos se julgaram “muito interessado”, quase três vezes menos que no Brasil (11,9%) ou Estados Unidos (13,7%). Em relação àqueles que possuem algum interesse na política (muito interessado + um pouco interessado) a Argentina atinge um índice de 21,9%, cerca de duas vezes menor que no Brasil (48,9%) e duas vezes e meia menor que nos EUA (59,1%). O desinteresse total pela política é grande no país vizinho, 43,9 dos argentinos consideram-se desinteressados pela política, enquanto esse índice no Brasil é quase a metade (24,8%) e três vezes menor nos EUA (13,9%).

**Quadro 13 - Política: Nível de Interesse**

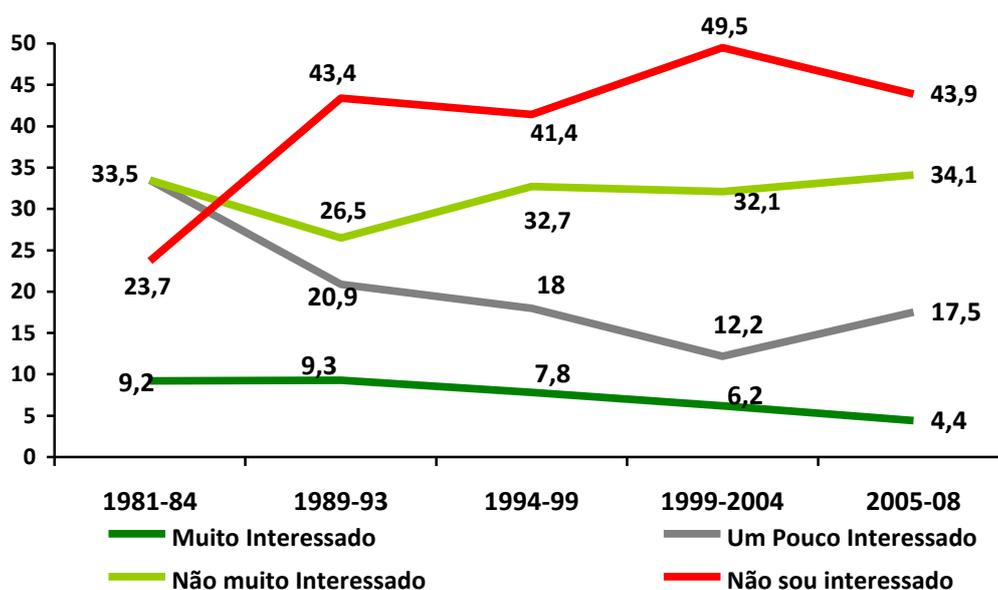
País - onda		Muito Interessado	Um Pouco Interessado	Não Muito Interessado	Não sou Interessado
Argentina	1981-1984	9,2	33,5	33,5	23,7
	1989-1993	9,3	20,9	26,5	43,4
	1994-1999	7,8	18	32,7	41,4
	1999-2004	6,2	12,2	32,1	49,5
	2005-2008	4,4	17,5	34,1	43,9
Brasil	1981-1984	-	-	-	-
	1989-1993	13	32,9	17,6	36,5
	1994-1999	13,1	18	37,2	31,6
	1999-2004	-	-	-	-
	2005-2008	11,9	37	26,2	24,8
EUA	1981-1984	-	-	-	-
	1989-1993	-	-	-	-
	1994-1999	18,2	44,8	24	12,9
	1999-2004	18,3	47,2	23,4	11,1
	2005-2008	13,7	45,4	27	13,9

World Value Survey – 1ª à 5ª onda

Em relação à evolução do desinteresse do argentino na política (Gráfico 15), os altos índices são identificados desde o período pós-abertura democrática e, desde a 3ª onda de pesquisas (1989-1993) não fica abaixo de 40%. Acompanhando a tendência de distanciamento da política, o argentino “muito interessado” na 5ª onda (4,4%) é 110% menor do que na 2ª rodada de entrevistas (9,3%). Os EUA, por sua vez, dos três países em estudo é o que mantém maior nível de interesse na política em todas as rodadas de pesquisa do WVS. O cidadão mediano é aquele que mantém pelo menos um interesse residual na política, que se considera ao menos “um pouco interessado”. Nesta classificação de pelo menos “um pouco interessado” os EUA sempre giraram em torno de cerca de 45% da população. Os “muito interessados” nunca

passaram dos 10% na Argentina, tendo nos números atuais a sua maior baixa (5ª onda). No Brasil o piso dos “muito interessados” se deu na última rodada de pesquisa (11,9%), sendo o teto (13,1% - 3ª onda) abaixo do menor índice de “muito interessados” por política nos EUA (13,7% - 5ª onda).

**Gráfico 15 - Interesse na Política (Argentina)**



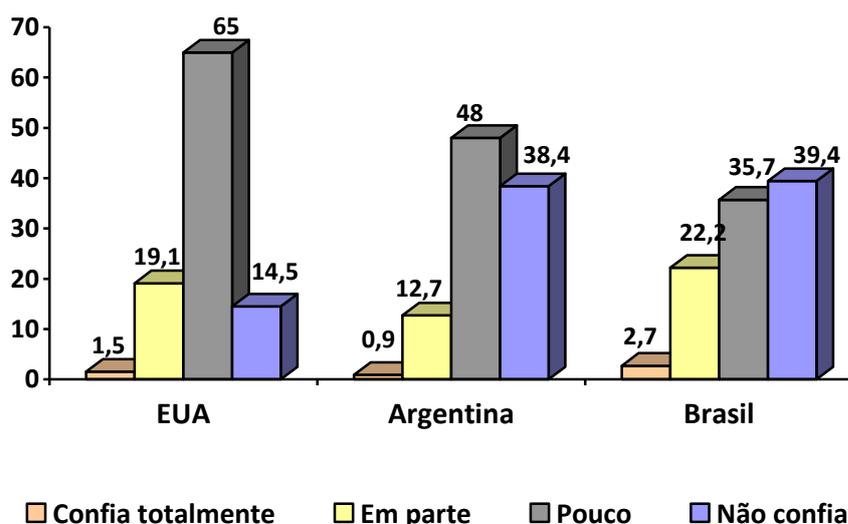
World Value Survey – 1ª à 5ª onda

Como já constatado, o padrão de distanciamento em relação à política (interesse e importância) não afeta os valores dos argentinos em relação à democracia, que são positivos tanto no aspecto de considerar a democracia a melhor forma de governo quanto rejeitar qualquer outro regime que não seja o democrático, como, por exemplo, o regime militar. No entanto, cumpre dizer que o distanciamento dos argentinos da política acompanha o distanciamento também de suas instituições que os representam na política, como os partidos políticos, o parlamento e os próprios políticos. Neste quesito, em relação à confiança das instituições, a sociedade na Argentina tem níveis de percepções negativas semelhantes à sociedade brasileira. No que concerne ao parlamento, o índice dos que “não confiam” é semelhante nas duas sociedades (38,4% na Argentina e 39,4% no Brasil – Gráfico 16).

O escritor Marcos Aguinis (2002), argentino que é, traduz o arquétipo conflitivo que ele acredita predominar para os argentinos e que explicaria o baixo interesse da sociedade argentina pela política:

Na Argentina, sedimentou-se o preconceito de que nenhuma medida pública é boa para todo mundo (para a nação) e que ela só pode beneficiar um grupo, em detrimento dos restantes. Esse particularismo bloqueia o desenvolvimento de valores compartilhados e impede a superação da fragmentação que lesa a nossa harmonia social e o nosso progresso. Tendemos a desconfiar e até sabotar. Por isso, a *intransigência* se tornou sublime: transigir é indigno, desprezível, impróprio de machos. (AGUINES, 2002, p.55)

**Gráfico 16 - Confiança no Parlamento**

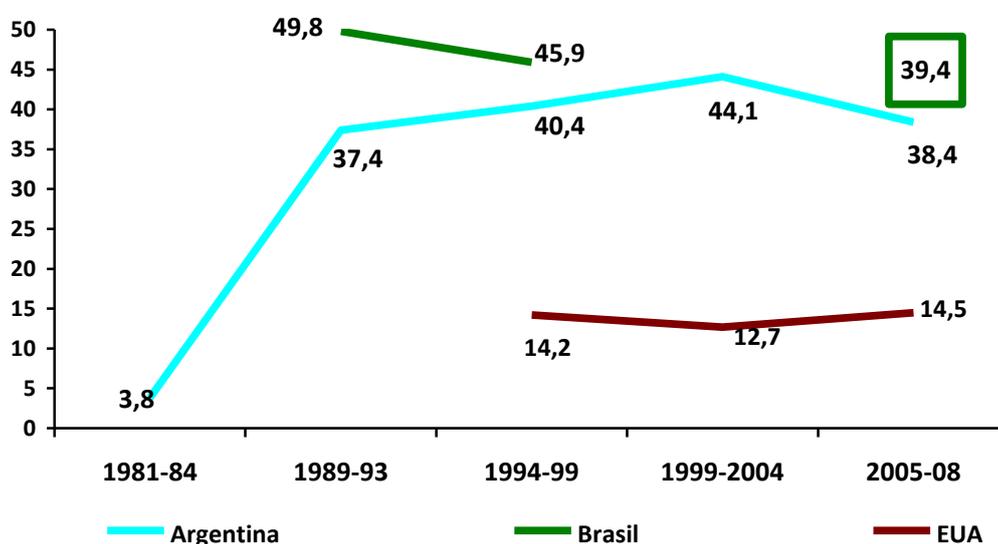


World Value Survey – 5ª onda (2005-2008)

Ao analisarmos o contínuo histórico do nível de “não confiança” no parlamento (Gráfico 17) temos uma Argentina com baixo nível de desconfiança no parlamento (3,8%) na 1ª onda de entrevistas (1981-84). O ponto fora da curva é totalmente compreensível, tendo em vista que a maior parte deste período o Congresso não estava em funcionamento no país. A partir daí, em todas as ondas, o nível de “desconfiança” nunca foi menor do que 37%,

chegando aos atuais 38,4%. O índice de “desconfiança” dos brasileiros em relação ao seu Congresso Nacional está em queda se analisarmos as três últimas ondas de pesquisas disponíveis para esta pergunta. De toda forma, é o maior índice entre os três países em estudo. Nos EUA, em contrapartida aos exemplos de alta desconfiança do Brasil e Argentina, o nível de “desconfiança” do Congresso Nacional tem na última onda de pesquisa o seu nível mais alto (14,5%), porém, quase três vezes menor do que no Brasil ou Argentina.

**Gráfico 17 - Não Confia no Parlamento**



World Value Survey – 1ª à 5ª onda (2005-2008)

No dia 15 de outubro de 2010, menos de duas semanas após as eleições no Brasil responsáveis pela renovação da legislatura na Câmara dos Deputados e de 2/3 dos integrantes do Senado Federal, o Instituto Datafolha de Pesquisa revelava que cerca de 30% dos eleitores brasileiros já não se lembrava do nome do deputado federal em quem votou e 26% já tinha esquecido ao menos um dos dois votos para senador. É provável que o alto nível de desconfiança brasileiro em relação aos integrantes do Congresso Nacional seja por não se sentir representado pelos deputados e senadores e também pelo eleitor não se sentir responsável por eleger esta representação. Não há como cobrar se não sabemos de quem cobrar (seja porque não nos

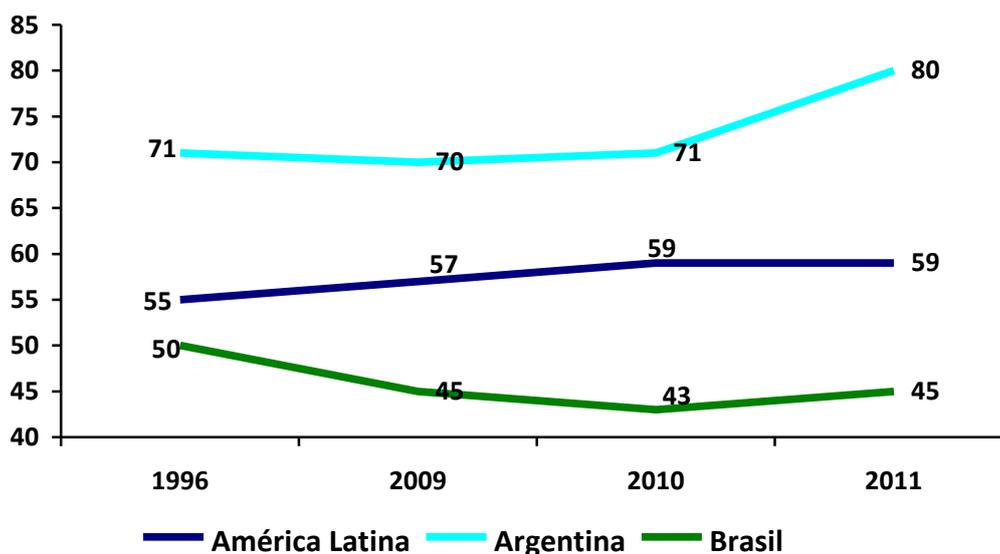
consideramos representados ou porque não lembramos por quem somos representados). O sistema majoritário e distrital de eleição nos Estados Unidos para deputados faz com quem o *accountability* da sociedade em relação a seus representantes seja maior.

O efeito psicológico da representação majoritária, como professorado por Maurice Duverger (1987), é o bipartidarismo de resultados. A tendência é que em sistemas majoritários os concorrentes convirjam suas plataformas na busca do eleitor mediano. Sendo assim, é maior a possibilidade de um deputado “eleito” pelo sistema majoritário (como nos EUA), provavelmente tendo disputado com poucos ou somente um candidato relevante, represente proporcionalmente muito mais eleitores do que um representante eleito pelo sistema proporcional. A representatividade do sistema majoritário é maior, embora este sistema tenha dificuldades em dar representatividade às minorias. Um exemplo disso é a eleição para vereador na maior cidade do Brasil, São Paulo, que, obedece ao mesmo sistema proporcional de lista aberta que a Câmara dos Deputados. A soma dos votos dos eleitos para vereador em 2012 é de 33,6% dos votos. Ou seja, 66,4% dos eleitores votaram em candidatos não eleitos e, possivelmente, essa maioria não se sentirá representada ou não confiará nesses representantes de minoria de eleitores “vencedores” para cargos proporcionais. Na Argentina esta sensação de falta de representatividade é diminuída pelo sistema de lista fechada. Embora as listas partidárias tenham os seus padrinhos (políticos com popularidade que encabeçam a lista), o eleitor acaba votando no partido, em uma lista de vários nomes pré-ordenados pelas convenções partidárias.

Diante dos dados do Latinobarómetro (Gráfico 18), percebemos que o Congresso Nacional brasileiro padece de falta de legitimidade perante a sua sociedade. Não obstante não ser conhecida outra forma de regime democrático que não seja representativo, quando afirmado pela pesquisa que “não há democracia sem Congresso”, em 2011, apenas 45% dos brasileiros responderam que concordam. O índice está abaixo da Argentina (80%) e da

média da América Latina (59%) e, entre todos os 18 países da América Latina que foram abarcados pela pesquisa, só não é pior que o Equador (40%).

**Gráfico 18 - Não há Democracia sem Congresso**



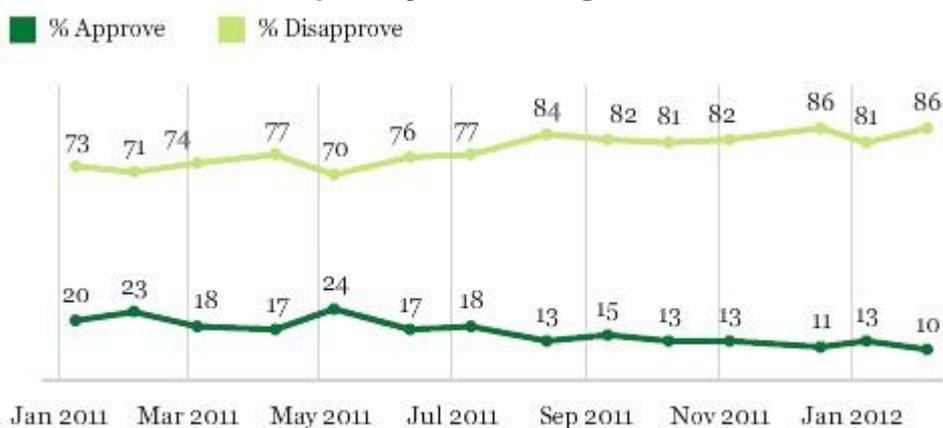
Latinobarómetro (1996-2011)

A evolução histórica das pesquisas (Gráfico 18) nos permite afirmar que a Argentina, independente da sociedade confiar ou não confiar no parlamento, legítima diante dos valores democráticos a sua representação pelo parlamento. Ressalte-se o aspecto histórico de, ao contrário do exemplo brasileiro, o parlamento argentino reiteradamente ter sido fechado nos sucessivos golpes de sua história.

Nos EUA, o sistema majoritário distrital e um maior *accountability* da sociedade não garante a popularidade do Congresso. Apesar dos dados do WVS atribuir ao EUA dentro os três países estudados, o menor índice de desconfiança do parlamento (Gráfico 17), a pesquisa Gallup (Gráfico 19) sobre a aprovação da atuação do Congresso dos EUA durante 2011 não deixa os parlamentares estadunidenses em céu de brigadeiro. Em nenhum momento a aprovação da atuação do Congresso passou de 25%, chegando a somente 10% no início de 2012. Porém, o padrão estadunidense é crítico em relação às

suas instituições democráticas e seus atores, entretanto, não desconsidera a sua importância para os valores democráticos. É o padrão “*churchilliano*” que critica a democracia e suas instituições mas não a desconsidera como o melhor regime dentre todos os demais.

**Gráfico 19 - Aprovação do Congresso Americano**

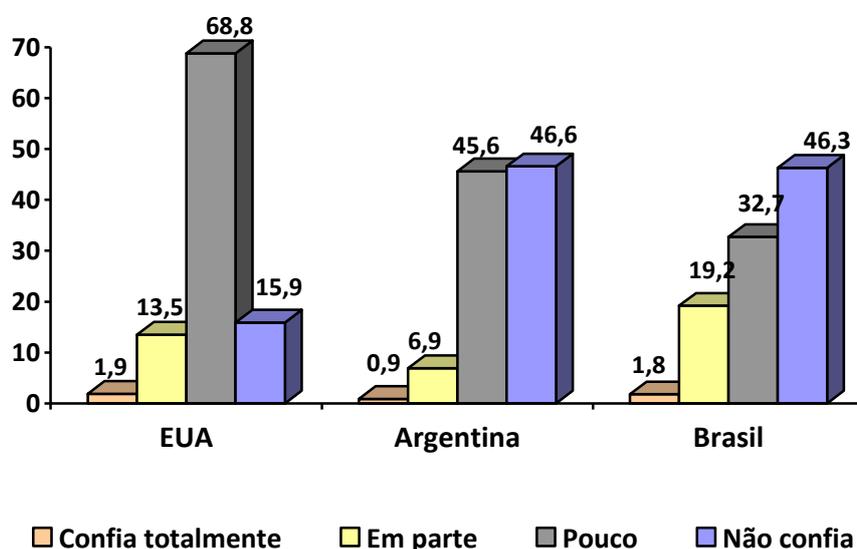


GALLUP

Fonte e arte: Gallup

Da mesma forma, o padrão de “não confiança” no parlamento ou desinteresse na política do argentino pode ser interpretado a partir de respostas críticas tendo em vista que as mesmas não influem nos valores democráticos e *churchilliano* da sociedade em que a avaliação da democracia e suas instituições podem ser ruins, porém, o sistema não é questionado *vis-à-vis* a qualquer outra opção. O padrão *churchilliano* e crítico do argentino é novamente notado quando apresentados os níveis de confiança em relação aos partidos políticos. Podem não confiar nos partidos (Gráfico 20), mas não concebem democracia sem eles (Gráfico 21):

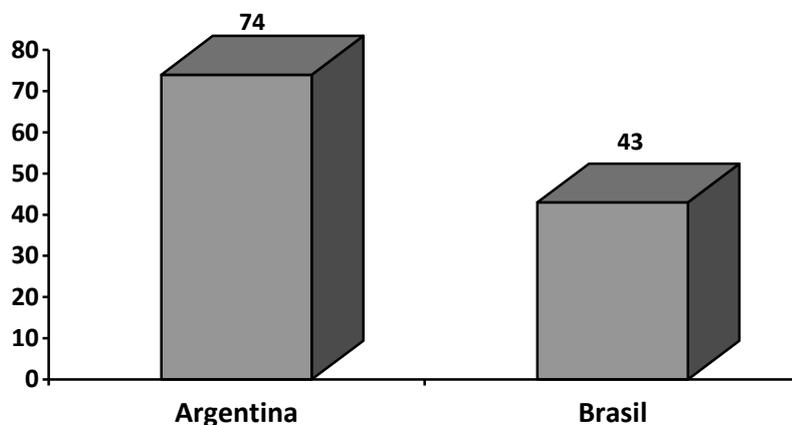
**Gráfico 20 - Confiança nos Partidos**



World Value Survey – 5ª onda (2005-2008)

Assim, temos que percentual semelhante de argentinos (46,6%) e brasileiros (46,3%) não confiam nos partidos políticos (avaliação crítica – Gráfico 20), porém, avaliando valores democráticos (Gráfico 21), estes são predominantes na Argentina em relação às suas instituições, independente da avaliação crítica. De tal modo, 74% dos argentinos não concebem democracia sem partidos políticos, enquanto no Brasil (43%), assim como no exemplo do Congresso Nacional, só fica à frente do Equador (40%) entre os outros países da América Latina.

**Gráfico 21 - Não há Democracia sem Partidos**



Latinobarómetro (2011)

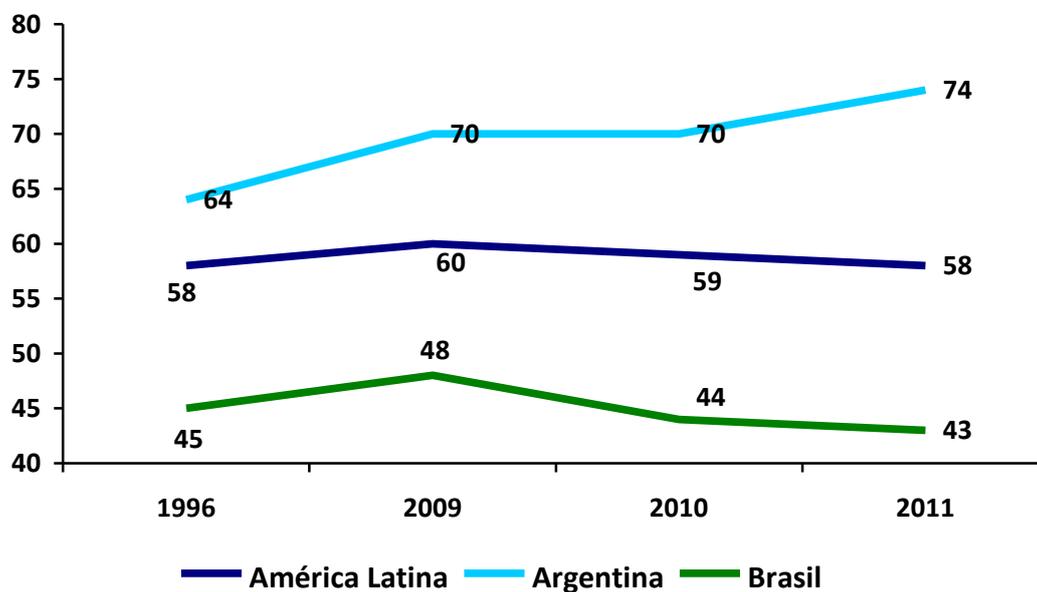
A série histórica (Gráfico 22) do Latinobarómetro reforça a ideia do distanciamento dos partidos políticos da sociedade no Brasil. A população não se sente representada pelos partidos e, em sua maioria, não associa partidos políticos como algo característico de uma democracia. Na Argentina, apesar da não tão alta confiança nos partidos, os mesmos são entendidos cada vez mais como uma condição da democracia. É mais uma vez identificado o padrão “*churchilliano*” de democracia (crítico, mas respeitando os princípios). No Brasil o índice dos que acham que “não há democracia sem partidos” nunca chegou a metade da população.

O padrão crítico e “*churchilliano*” dos cidadãos em relação à democracia, desde que respeitando os valores do regime, não é de todo mal. Pelo contrário, a postura crítica é identificada por Inglehart (1990) como consequência de valores pós-materialistas típicos de uma sociedade modernizante. Sociedades modernas e pós-industriais e materialistas possuem demandas diferenciadas e complexas, associadas ao bem estar individual e coletivo. As instituições democráticas em sociedades pós-materialistas possuem dificuldades em atender às demandas modernizantes da população, por isso a postura crítica

em relação às instituições democráticas se justifica (INGLEHART & WELZEL, 2009).

Atente-se, porém, que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) coloca os Estados Unidos em 4º na lista dos mais desenvolvidos do mundo (0,910). Neste aspecto, é natural concluirmos que as demandas da sociedade estadunidense são pós-materiais, contingenciado poucos problemas estruturais e sociais em relação ao resto do mundo. A Argentina encontra-se também listada entre os países ainda considerados com IDH “muito alto” (0,797), ocupando a posição de 45º país com o IDH mais alto do mundo, todavia, distante do padrão estadunidense. O Brasil, em contraponto, possui um IDH considerado alto (0,718) em relação ao resto do mundo, porém, longe de ser uma sociedade pós-material, ocupando a 84ª colocação neste índice. Por isso, a postura crítica em relação às instituições democráticas pode ser entendida como algo natural, pois possui correlação direta com a existência de uma sociedade moderna. Porém, conforme o índice de desenvolvimento humano de uma sociedade diminui a conotação de uma postura crítica em relação às instituições democráticas ganha aspectos prejudiciais em termos de valores do regime.

**Gráfico 22 - Não há Democracia sem Partidos**



Latinobarómetro (1996-2011)

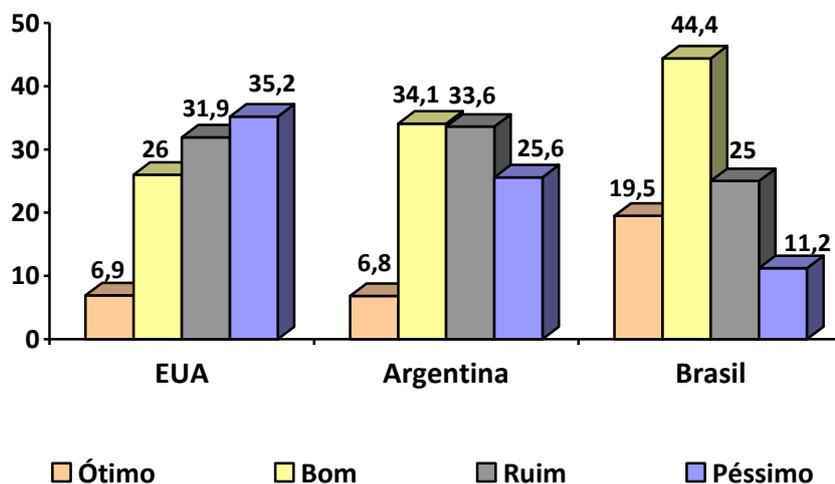
Não podemos desconsiderar dentro do estudo dos aspectos culturais do presidencialismo o principal protagonista deste sistema político, o próprio presidente. Vale destacar a importância de se mensurar os valores que as respectivas sociedades dos países em estudo possuem dos seus presidentes e suas funções, bem como se a população de Brasil, Argentina e Estados Unidos possuem expectativas em relação a figura de um presidente em consonância com valores democráticos-liberais ou conservadores-ditatoriais.

Institucionalmente, já constatamos que os presidentes de Argentina e principalmente Brasil possuem meios constitucionais de imporem as suas respectivas agendas, e a dinâmica desta imposição acaba refletindo nos trabalhos do parlamento. Constatamos também que os parlamentos na Argentina e Brasil não se encontram em condições confortáveis em relação à confiança das respectivas sociedades e, a Argentina obedece a um padrão “churchilliano” de cultura democrática, respeitando os valores, mas de forma crítica. O Brasil, não obstante, nem os valores são salvos, apesar do

entendimento geral da sociedade sobre a importância da política em suas vidas. Nos EUA, por sua vez, a sociedade vem dando indícios de distanciamento da política, mas os valores democráticos permanecem de modo geral altos e a confiança nas instituições são maiores do que na Argentina e Brasil. O desenvolvimento humano de uma sociedade modernizante, dá aos EUA um espaço confortável para que os seus cidadãos tenham uma postura crítica – mas “*churchilliana*” – em relação às instituições democráticas.

Neste sentido, um presidente que valorize o seu poder personalista e não negocie com o Congresso Nacional ou não se importe com eleições, encontrará no Brasil uma sociedade mais apta a lhe apoiar do que na Argentina ou Estados Unidos. Quando perguntado sobre a importância de se “ter um líder forte que não precise se preocupar com deputados e senadores e eleições” (Gráfico 23), 63,9% dos brasileiros responderam ótimo ou bom, enquanto na Argentina este percentual não alcançou a metade dos entrevistados (40,9%). Os Estados Unidos mantém o padrão de confiança nas instituições representativas (sejam partidos políticos ou parlamento), com menos de um terço da população (32,9%) preferindo um líder forte que não se preocupe com deputados, senadores e eleição.

**Gráfico 23 - Ter Líder Forte que não se preocupe com parlamentares e eleições**



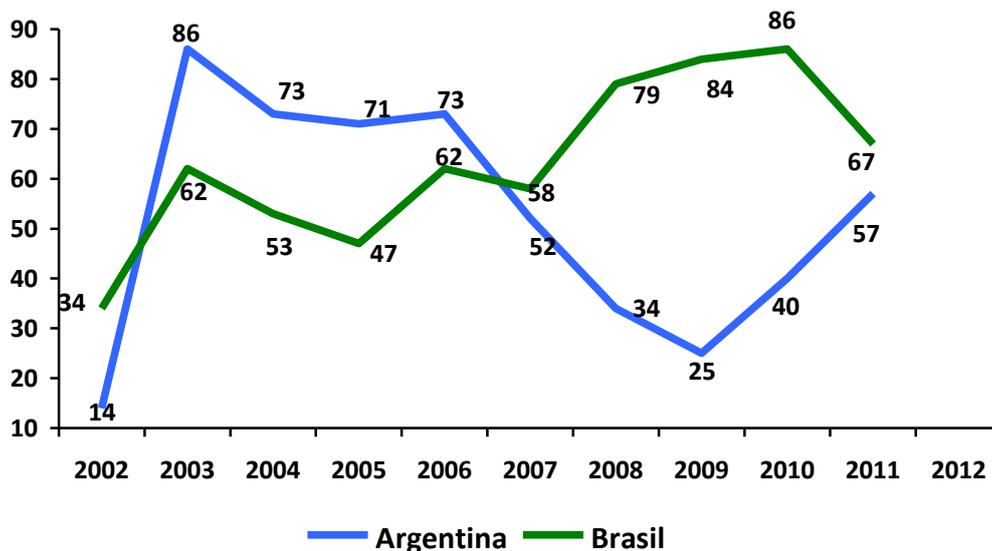
World Value Survey – 5ª onda (2005-2008)

A noção que a representação se dá no parlamento é mais forte nos EUA, por isso, ter um presidente com poderes excessivos, personalista, e não apto às demandas de deputados ou senadores ou até mesmo dando prosseguimento à sua agenda de governo sem se preocupar com eleições é uma concepção deveras hostil para 67,1% dos estadunidenses que considera este líder ruim ou péssimo. A Argentina, com o seu histórico de caudilhos, é mais permissiva ao surgimento desses governantes, mas ainda a maioria da sociedade acha este tipo de personalismo ruim ou péssimo (59,2%). Desta forma, o *continuum* liberal-autoritário, onde EUA seria mais liberal, Argentina intermediária e Brasil mais autoritário se reforça mais uma vez ao analisarmos este quesito de valores da sociedade.

No Brasil, diante das baixas avaliações do Congresso Nacional, o presidente usar do aparato institucional para impor sua agenda diante do parlamento encontrará receptividade na sociedade. A receptividade brasileira à uma liderança forte encontra respaldo nas pesquisas de opiniões no que concerne a aprovação do presidente. Nos últimos 10 anos, em apenas dois

anos (2002 e 2005) o presidente teve avaliação inferior a 50% (Gráfico 24). Em 2002 (34%) foi o último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, que não conseguiu eleger seu sucessor. Em 2005 (47%) foi o ano em que surgiu a denúncia do evento conhecido como “mensalão”. Na Argentina, em pelo menos quatro dos últimos dez anos, a aprovação presidencial ficou abaixo dos 50%. Ambos os países passaram esses dez anos em relativa estabilidade democrática institucional. Nenhum evento seja ele econômico, social ou político colocou em xeque o regime democrático.

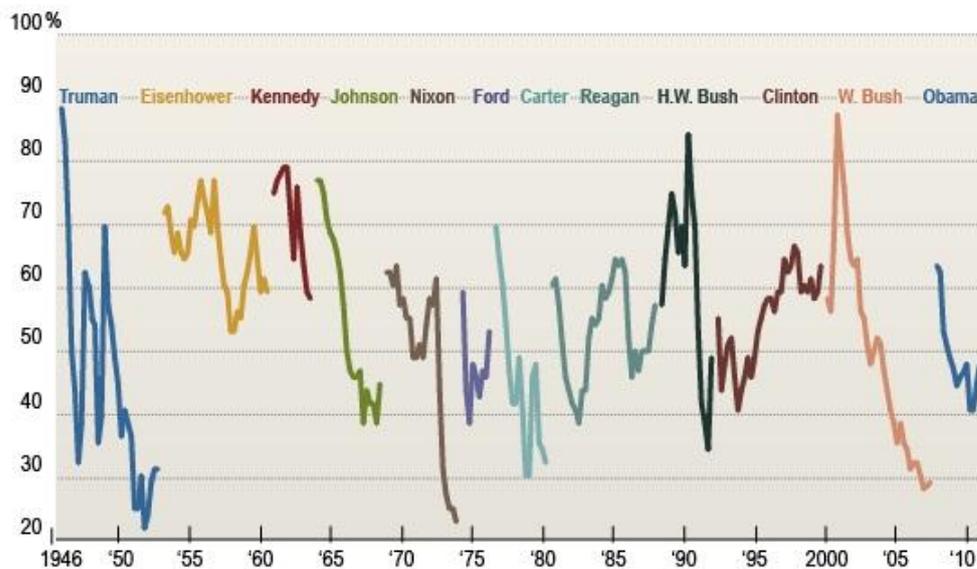
**Gráfico 24 - Aprova forma como o presidente dirige o país**



Latinobarómetro (2002-2011)

Nos Estados Unidos, por sua vez, nos últimos 12 presidentes, que abrangem o período entre 1946 e 2010, apenas dois (Eisenhower e Kennedy) não tiveram que governar sob o índice de aprovação inferior a 50% da população (Gráfico 25) e pelo menos cinco dos últimos 11 presidentes (excetuando o atual) tiveram a média total de aprovação do governo menor que 50% (Quadro 14).

**Gráfico 25 - Aprovação dos presidentes dos EUA (1946-2010)**



Fonte e arte: Wall Street Journal

**Quadro 14 - Média de Aprovação dos Presidentes dos EUA**

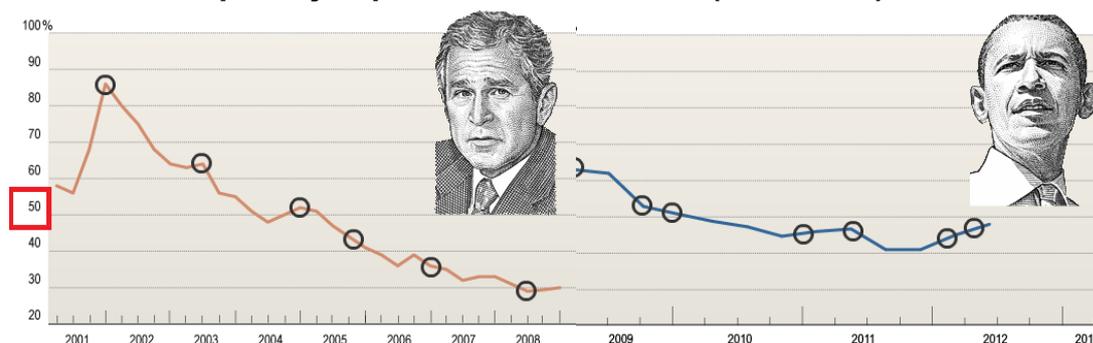
Presidente	Período	Média de aprovação
Harry Truman	1945-53	45.4
Dwight Eisenhower	1953-61	65.0
John Kennedy	1961-63	70.1
Lyndon Johnson	1963-69	55.1
Richard Nixon	1969-74	49.0
Gerald Ford	1974-77	47.2
Jimmy Carter	1977-81	45.5
Ronald Reagan	1981-89	52.8
George H.W. Bush	1989-93	60.9
Bill Clinton	1993-2001	55.1
George W. Bush	2001-09	49.4

Fonte: Gallup

Brasil e Argentina não possuem levantamentos estruturados de avaliação de seus respectivos presidentes ao longo da história como no caso

dos Estados Unidos, que possui tradição de pesquisas desde a década de 40. O recente período democrático dos dois países da América do Sul é constituído por poucos presidentes e infelizmente não é possível ter uma inferência comparativa mais extensa que faça frente a mais de 65 anos de pesquisas contínuas nos Estados Unidos. Um padrão de aprovação do presidente é mais difícil de ser inferido em um histórico curto de pesquisas. As explicações ficam mais suscetíveis a eventos econômicos e políticos pontuais, e não a padrões de avaliação. De toda forma, comparado no caso dos EUA o mesmo período (2002-2011) de aprovação presidencial levantado pelo Latinobarómetro para Brasil e Argentina, temos em 2002 e 2003 (G.W. Bush) e início de 2009 (primeiro ano de Obama) os únicos momentos dos últimos dez anos em que os presidentes tiveram mais de 50% de aprovação (Gráfico 26).

**Gráfico 26 - Aprovação presidencial nos EUA (2001-2012)**



Fonte e arte: Gallup

O presidente não é o único que padece do espírito crítico do estadunidense. Em uma descontraída pesquisa do Instituto “*Public Policy Polling*”, que além de entreter denota a cultura fetichista dos EUA em relação às pesquisas, constatou que o trabalho de Deus teve uma mínima margem de aprovação, com 52%. A pesquisa foi realizada em julho de 2011 e diante da pergunta: “Se Deus existe, você aprova ou desaprova o seu desempenho”, 9% dos cidadãos responderam que desaprovam e quase 40% disseram que não tinham certeza quanto ao desempenho divino. A pesquisa ainda apresentou outros dados curiosos, como 71% dos estadunidenses aprovando a maneira de como Deus lidou com a criação do Universo, 56% de satisfação em relação à atuação de Deus em relação ao reino animal e 50% de aprovação em relação a atuação de Deus em relação aos desastres naturais.

Para a estabilidade do regime democrático, seja qual o for o sistema de governo, presidencialista ou não, o respeito às instituições é mais importante que a aprovação delas em si. Os valores democráticos devem permanecer altos mesmo diante de uma avaliação negativa do funcionamento das instituições democráticas.

Assim, quando nos deparamos com a democracia e aspectos culturais do presidencialismo, analisando variáveis valorativas do regime como: opiniões críticas, suporte à democracia (valores *churchillianos*), histórico de aprovação dos respectivos presidentes e da forma como eles governam, preferência por um líder forte que pouco se importa com o parlamento, confiança nos partidos políticos e Congresso e entendimento de seus valores para a democracia, preferência por políticos à técnicos na representação democrática, notamos o Brasil, com um nível atual de avaliação maior em algumas variáveis que exigem um bom desempenho conjuntural de determinada instituição ou ator político. Argentina e Estados Unidos, neste aspecto, são mais críticos do que o Brasil e, por isso, cobram um desempenho maior de algumas dessas instituições, como o próprio presidente ou a própria política. Porém, o mais relevante são os valores democráticos que não admitem, a despeito de uma eventual avaliação negativa, qualquer outra forma de regime que não seja democrático. Quando nos deparamos com as mensurações que exigem um forte suporte democrático em termos de valores, principalmente em referência aos dados do Latinobarómetro, nota-se que a sociedade brasileira ainda possui um caminho mais longo para consolidar uma cultura política democrática do que Argentina e Estados Unidos, embora não haja preocupação, em nenhum dos três países, em relação à uma possível instabilidade do regime político vigente.

## 11 – CONCLUSÕES

A intenção primordial deste estudo foi traçar um diagnóstico do funcionamento de três dos quatro maiores sistemas presidencialistas das Américas e a função que estes presidencialismos possuem dentro do regime democrático de cada um dos países estudados. Para isto, utilizamos elementos interdisciplinares que congregam as Ciências Sociais, como os instrumentos de análise histórico-sociológicos, institucionais e culturais, procurando sempre buscar as explicações que culminaram na escolha do sistema político e nos elementos que promovem a sua manutenção concomitante ao regime democrático.

Nos constantes golpes contra o estado democrático residem similaridades históricas entre Brasil e Argentina. Marcos Aguinis (2002) descreveu que brasileiros e argentinos “são dois povos que têm em comum alegrias e sofrimentos, virtudes e vícios, cujas raízes mergulham profundamente no denominador comum hispano-americano”. Aguinis continua em introdução à edição brasileira de sua obra:

A geografia, a história e o futuro os obrigam a compartilhar suas potencialidades e a sofrer com suas respectivas aflições. [...] O Brasil e a Argentina sofreram as ambivalências do vínculo fraternal, que é apaixonado e paradoxal, que estimula ora o amor, ora a rivalidade. É um vínculo poderoso e indestrutível porque não tem como negar seus elementos comuns, seu indissolúvel parentesco. (AGUINIS, 2002, XV p.)

Hoje, com quase 30 anos da redemocratização na Argentina e brevemente também no Brasil, o equilíbrio institucional do regime democrático sob a égide do presidencialismo pode parecer evento trivial do cotidiano político, porém, é preciso colocá-lo sob a perspectiva da democracia presidencialista modelar do continente, a dos Estados Unidos.

Desde a sua independência, os Estados Unidos acumula quase 240 anos de experiência institucional de seu sistema presidencial sem interrupções do regime democrático. Elementos liberais da sociedade estadunidense foram introduzidos nas instituições conforme o país foi se reconhecendo e sendo reconhecido como nação e, desde então, não é incomum ao analisarmos não somente os aspectos culturais, mas principalmente os institucionais, a ambição dos outros países latino-americanos na busca pela *mimetização* das instituições estadunidenses. Não por acaso, os Estados Unidos é contraponto neste estudo das recém-democracias na Argentina e Brasil.

Exploramos os elementos culturais, históricos e institucionais que fazem do presidencialismo estadunidense uma democracia estável ao longo do tempo e vem fazendo o mesmo com Argentina e Brasil. A importância deste diagnóstico reside em outro imperativo que este estudo traz à luz: a necessidade de se revisar a literatura da ciência política da década de 80, que apregoava o apocalipse democrático dos países da América Latina. Nesta feita, os países latino-americanos estavam quase em sua totalidade reafirmando as suas respectivas opções pelo regime presidencialista pós-período ditatorial, e Brasil e Argentina não fugiam à regra dessas escolhas.

Neste período, o *mainstream* da ciência política enfileirou suas teses anti-presidencialistas, pois este sistema não teria tanto instrumentos de governabilidade quanto o parlamentarismo e, ainda por cima, instava o desequilíbrio institucional entre Chefe de Estado e Parlamento, sendo esta instabilidade um convite irrecusável para novos golpes de Estado (MAINWARING, SHUGART 1997). O tempo passou. Pouco, mas passou. Não obstante este período ser demasiadamente curto perto de experiências democráticas consolidadas, esses quase 30 anos de prática democrática está se direcionando para se transformar no maior período sem interrupções ditatoriais de Brasil e Argentina. O sistema ainda é presidencialista e isto não se apresentou como uma variável prejudicial para o equilíbrio do regime democrático.

A dinâmica do presidencialismo de coalizão - consórcio governista que avaliza o presidente na busca pela maioria que lhe garanta governabilidade - por si só já seria elemento que justifique a retratação das teses sobre a predominância do parlamentarismo, porém, virou a explicação da recusa, pois a “maioria garantida” sempre fora elemento do sistema parlamentarista e na genética parlamentarista é que os presidencialismos dos países da América Latina teriam buscado o seu equilíbrio.

O fato é que a competição sobre qual sistema é melhor que outro é essencialmente quantitativa e cronológica (LIJPHART, 2003): Quantos países possuem tal sistema e qual o período de funcionamento do regime democrático nesses países sob o sistema. A partir desses elementos, em que por vezes até correlações geográficas como o tamanho do país são inseridas, sucedem-se os malabarismos explicativos institucionais para inferir a predominância do parlamentarismo sobre o presidencialismo. Não raramente elementos históricos, sociológicos e culturais são deixados de lado em favor da predominância de correlações estatísticas. Como consequência disto, história, sociologia e cultura se estabelecem silenciosamente nos pressupostos das teses do parlamentarismo como opção ideal para Europa e alhures e força uma dialética não exercitada do porquê o parlamentarismo não funcionaria na América Latina. A questão da revisão necessária é a de que o sistema presidencialista funcionou e vem funcionando no Brasil e Argentina sem que as previsões apocalípticas do fim da democracia se realizassem. Posto isto, e agora? O presidencialismo de coalizão encerra a questão sobre o que foi escrito? É crível termos uma literatura que ranqueia sistemas através de correlações (quantitativas e cronológicas) como um sistema sendo melhor que o outro e ignorando elementos históricos e culturais de uma sociedade? A crença substantiada por este estudo responde que não.

A revisão da literatura é o olhar na popa. Direcionemos agora a lanterna para a proa. O que esperar do sistema presidencialista e da democracia dos três países estudados? Sistema e regime estão nos rumos certos nos três países? Os elementos, principalmente os relacionados à cultura política desses

países, nos fazem crer que sim. Os valores das respectivas sociedades em relação às suas instituições democráticas são otimistas. Algumas questões pontuais, porém, precisam ser levantadas:

A adesão ao regime democrático como a melhor forma de governo é mais de 85% nos três países (ver Gráfico 9), mas de se estranhar que a rejeição venha crescendo constantemente nos Estados Unidos (ver Quadro 11). O cidadão dos Estados Unidos também vem tendo um entendimento decrescente contínuo em relação à importância da política em suas vidas (ver Quadro 12). Ressalte-se, porém, que os números negativos para os EUA ainda são deveras diminutos, não representando até o momento qualquer espécie de alerta. Será importante verificarmos a existência ou ausência de alguma tendência quando os dados da 6ª onda de pesquisa do WVS forem disponibilizados. No mais, as avaliações das instituições democráticas nos EUA seguem um padrão *churchilliano* - do ruim, mas sendo a melhor forma de governo que existe - onde a sociedade é crítica na hora de avaliar, porém as críticas não interferem no alto padrão de avaliação positiva da democracia enquanto valor.

O criticismo, antes de ser uma mácula para o sistema democrático, é característica de sociedades desenvolvidas e pós-modernas, em que as demandas ao sistema democrático não são mais materiais, mas sim de estrutura mais complexa, como as relativas ao bem estar coletivo e individual. Pelo menos esta é a análise de Inglehart e Welzel (2009). Aludindo a letra do Titãs, uma sociedade pós-materialista e moderna não quer só comida, mas quer comida, diversão e arte. A diversão e arte podem ser relacionadas de forma análoga, por exemplo, a questões ambientais ou postura do governo em questões de direitos humanos de outros países.

A complexidade e a dificuldade para o atendimento das demandas de sociedades modernizantes aumentam para o sistema democrático que acaba não sendo tão bem avaliado nessas condições de demandas mais incrementadas não atendidas a contento. Elementos da sociedade moderna são encontrados nas raízes histórico-sociológicas da formação dos EUA, como

bem aponta Moore (1975) e Bendix (1996). Assim como há elementos modernos, também há os conservadores, que podem ter sido essenciais para a explicação da dinâmica de funcionamento das instituições estadunidenses, brasileiras e argentinas contribuindo em muito para a cultura política de cada país ser o que é.

Ao nos depararmos com o histórico de avaliação dos presidentes, conclui-se que ser presidente dos Estados Unidos não deve ser uma das tarefas mais fáceis do mundo. Desde 1946, apenas dois presidentes estadunidenses não tiveram avaliações com aprovações abaixo dos 50%. Isso não impede, porém, que presidentes com avaliações baixas sejam reeleitos nos EUA. Longe de ser qualquer esquizofrenia eleitoral, eleger presidentes nem tão bem avaliados é parte da manifestação de sociedades pós-modernas, naturalmente mais críticas aos governos e suas instituições. Aliás, nos EUA, presidente com avaliação superior a 50% provavelmente estaria mais bem avaliado do que Deus (52%) como se constatou por uma brincadeira levada a sério de um instituto de pesquisa dos EUA. Ao cabo, a democracia nos EUA bem como o seu presidencialismo possui respaldo de sua sociedade com valores mais liberais e continuam a ser objeto de fetiche por quase a totalidade de seus vizinhos americanos (ver Gráfico 8).

Não há como escapar de encontrarmos uma Argentina autoritária se alternando com uma Argentina liberal. De forma mais errática, encontramos o dualismo argentino e a sua natureza conflitiva refletida na avaliação de suas instituições. Alto desinteresse pela política (ver Gráfico 15) e baixa confiança nos partidos políticos convivem de forma paradoxal com alta avaliação de valores democráticos e como a crença de que não há democracia sem partidos (ver Gráfico 21) ou Congresso Nacional (ver Gráfico 18). Paradoxos, dualismos, conflitos, amor e ódio, crença e descrença, confiança e desconfiança, modernidade e atraso, são elementos sociológicos que acompanham a Argentina ao longo de sua história. É o “Atroz Encanto de ser Argentino” definido por Aguinis (2002).

O caudilhismo histórico da Argentina resguarda semelhanças com a dinâmica de seu presidencialismo, que concede poderio e visibilidade a lideranças de pequenos centros. Institucionalmente, a Argentina não se desvencilha de elementos conservadores, como o Estado não-laico, mas produz mais dificuldades que o Brasil e menos que os EUA, para que o presidente não imponha o seu poderio institucional perante o parlamento. Entrando na seara das instituições, tanto na Argentina quanto no Brasil o Poder Legislativo vem aumentando o seu espaço de produção legislativa perante o Poder Executivo. Não sabemos, no entanto, se esta busca pelo reequilíbrio das relações Executivo-Legislativo é elemento pontual da história, pois os primeiros presidentes pós-abertura democrática tinham agenda pesada de reformas a ser estabelecida nos respectivos Congressos. Mas o fato é que os presidentes de Argentina e Brasil estão tendo menos ativismo legislativo e o Poder Legislativo vem aumentando para si esta competência (ver Gráficos 1, 2, 3, 4 e 5).

O Brasil possui uma sociedade com certos valores não compatíveis com a democracia, como a tolerância a regimes militares (ver Gráfico 12) ou a desconsideração de partidos e Congresso para existência da democracia (ver Gráfico 18 e Gráfico 22). Muito desses valores possui explicações históricas, no caso da tolerância a regime dos militares, ou até mesmo educacional, por não entender o real conceito de democracia, termo utilizado de forma polissêmica à revelia de seus conceitos basilares. Porém, na radiografia institucional, principalmente na comparação das Constituições, é que fica o calcanhar de Aquiles conservador brasileiro. Mais menções à religião do que em países não-laicos, poderes extremos para o presidente legislar - inclusive apresentar emendas que alterem à Constituição, facilidade de mutação constitucional em relação aos outros países (quórum e procedimento), excessivos poderes de *agenda setting* do presidente junto ao Congresso - com as urgências constitucionais e Medidas Provisórias, maior tempo para o presidente sancionar leis, encaminhamento não presencial de mensagem ao Congresso, falta de *accountability* do Senado Federal nos procedimentos de sabatina de autoridades indicadas pelo presidente (tratadas como mera formalidade) entre outros dispositivos faz da Constituição Brasileira uma das

que mais concedem poderes ao presidente nas Américas. A consequência disto são governos com presidentes excessivamente personalistas e com facilidade para obtenção de aprovação junto à sociedade (ver Gráfico 24) em detrimento de um parlamento fraco (Gráfico 23), tanto institucionalmente, quanto para a sociedade, que pouco legitima o Poder Legislativo e seus representantes (ver Gráfico 16 e Gráfico 17).

Assim, na variável da radiografia institucional, tratada neste estudo principalmente na perspectiva comparada das Constituições, temos o Brasil com concentração de poderes no presidente e fazendo refletir em sua carta de leis elementos mais conservadores do que a Argentina, com poder presidencial intermediário, e EUA, onde sequer o presidente pode ter iniciativa legislativa, como nos exemplos de Brasil e Argentina.

Na dinâmica de funcionamento das instituições democráticas e presidenciais, não se pode esquecer quem tem papel principal nesta história. O cidadão. No Brasil, este está inserido em uma “sociedade contextual”, em que as regras são obedecidas ou quebradas conforme o interesse do momento.

A não institucionalização ou flexibilização das regras conforme a direção do vento é prejudicial para as instituições democráticas e impensável para países onde a sociedade é contratual, como nos Estados Unidos, onde os procedimentos e cumprimento das leis foram elementos que garantiram o surgimento e manutenção deste país enquanto nação. Alguns desses “contratos” pouco precisam estar escritos, pois estão devidamente internalizados na sociedade. Isso justificaria a economicidade de questões da Constituição dos EUA, além da liberdade concedida aos entes federados de tratarem de suas próprias questões, desde que alguns princípios sejam mantidos. O presidencialismo com amplos poderes para o Presidente não tem acolhida em sociedades liberais, reticente em cancelar quaisquer dispositivos que concentre poderes em apenas uma instituição ou pessoa (ver Gráfico 23). A formação histórica dos EUA não foge a este padrão da preferência pela fragmentação dos poderes entre diversos entes federados. Ao contrário de

Argentina e Brasil, nos EUA o surgimento do capitalismo e da democracia se deu com a existência de uma base social, política, econômica ou ideológica de cunho liberal.

Quando os respectivos presidencialismos dos três países são colocados em perspectiva comparada em seus aspectos culturais e históricos, notamos o Brasil com avaliações por vezes melhores de suas instituições (como o presidente ou importância da política) do que na Argentina e EUA, estes últimos sendo mais críticos do que o Brasil na cobrança pós-materialista de desempenho de instituições democráticas e presidencialistas. Porém, quando estas avaliações exigem a adesão à valores inerentes ao sistema, o resultado da avaliação da radiografia institucional se repete aqui. Brasil mais conservador, com Argentina em um patamar intermediário e Estados Unidos com valores liberais. O caminho já percorrido pelos EUA para a consolidação da democracia está sendo seguido por Brasil e Argentina, pois nenhum dos dados da percepção da sociedade indica a falta de adesão ao regime político vigente.

Independente das instituições no Brasil e Argentina serem mais conservadoras em menor ou maior grau, e das avaliações das instituições democráticas por vezes não terem acolhida na sociedade, a consequência mais sobressalente que nos permite dizer que o caminho da consolidação está correto é o tempo. As recentes democracias prestes a virar democracias “trintonas”. Quando inferimos um tempo democrático, cada sociedade tem o seu. O tempo e a velocidade da consolidação democrática são dados pelos fatores institucionais, histórico e sociológico dos dois países. “O tempo é relativo e não pode ser medido exatamente do mesmo modo e por toda a parte” – Albert Einstein.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. **O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. In: Dados 3. pp. 5-33, 1988.

AGUINIS, Marcos. **O Atroz Encanto de ser Argentino**. São Paulo, BEI comunicação, 2002.

ALMOND, Gabriel; Verba. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton: Princeton University Press, 1963.

ANASTASIA, Fátima; RANULFO, Carlos Melo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Editora Unesp, 2004.

BARBOSA, Livia. **O Jeitinho Brasileiro**. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional e Cidadania – estudos de nossa ordem social em mudança**. São Paulo. EDUSP, 1996.

BINDER, Sarah; MALTZMAN, Forrest. **The limits of Senatorial Courtesy**. Legislative Studies Quarterly, vol. 29 nº 1, pp. 5-22, 2004.

BOOKS, Inc. **Presidential Executive Orders – Numbered 1-8030 – 1862/1938** - Historical Records Survey. Books, INC. New York, NY. 1944

BOTANA, Natalio R. **El orden conservador: La política argentina entre 1880 y 1916**. Editorial Sudamerica, Buenos Aires. Quinta Edición, 1998.

BRITO, Simone Magalhães; MORAIS, Jorge Ventura de and BARRETO, Túlio Velho. **Regras de jogo versus regras morais: para uma teoria sociológica do fair play**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.26, n.75, pp. 133-146, 2011.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958.

CAREY, John. **Strong Candidates for a Limited Office** **Presidentialism and Political Parties in Costa Rica** in MAINWARING, Scott. SHUGART Matthew. "Presidentialism and Democracy in Latin America". Cambridge: Cambridge University Press, 1997

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. **Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 13, n. 37, June, 1998.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. **Democracia e Mudanças Econômicas no Brasil, Argentina e Chile: Um Estudo Comparativo de Cultura Política**. Tese de Doutorado - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2000.

CATTERBERG, Edgard. **Argentina confronts politics: political culture and public opinion in the argentine transition to democracy**. Boulder: Lynne Rienner, 1991.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. **Constituição federal brasileira (1891): comentada**. Coleção História Constitucional Brasileira. Editora Senado Federal, Brasília, 2002.

CHASQUETTI, Daniel. **Democracia, multipartidarismo y coaliciones en Amércia Latina: evaluando la difícil combinación** in LANZARO, Jorge (org) "Tipos de Presidenciaismo y Coaliciones Políticas em América Latina". Buenos Aires. Clacso, 2003.

CORRALES, Javier. **Presidents Whitout Parties – the politics of economic reform in Argentina and Venezuela in the 1990's**. Pennsylvania State University Press, 2002.

CORRALES, Javier. **Tecnhocraic Policy Making and Parliamentary Accountability in Argentina 1983-2002**. United Nations Research Institute for Social Development, 2004.

CORTEZ, Rafael de Paula Santos. **O impacto dos mecanismos de urgência no sucesso presidencial. Uma análise do caso argentino à luz da experiência brasileira**. Dados vol.50 nº.3 Rio de Janeiro, 2007.

DA MATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo. EDUSP, 1997.

DINIZ, Simone. **Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, PP. 333 – 369, 2005.

DIAMOND, Larry. **Developing democracy: toward consolidation**. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1987.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando  
**Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 29, pp. 175-200, 1994.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1999

FILHO, Rubem Barbosa. **Linguagem Barroca e Origem Americana.** In ARAÚJO, Cicero; AMADEO (orgs.), Javier. "Teoria Política Latino-Americana". Hucitec e Fapesp, São Paulo, 2009

GIDDENS, Anthony. **Problemas centrais na teoria social: Ação, estrutura e contradição na análise social.** Londres: Macmillan, 1979.

GOUVÊA, Carlos Portugal. **Supremacia Presidencial e Democracia na América Latina: Introduzindo o tema da desigualdade social no desenho institucional.** Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pouso Alegre/MG, 2009.

HAMBLOCH, Ernest. **Sua Majestade o Presidente do Brasil: Um estudo do Brasil Constitucional: 1889-1934.** Ed. do Senado Federal, Brasília, 2000.

HARRISON, Lawrence. **Underdevelopment is a State of Mind: The Latin American Case.** Madison Books, 2000.

HOCHSTETLER, Kathryn. **Repensando o presidencialismo: Contestações e quedas de presidentes na América do sul.** Lua Nova, São Paulo, 72: 9-46, 2007

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** Edição Comemorativa. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HUNTINGTON, Samuel. **The third wave: democratization in the late Twentieth Century.** Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

INGLEHART, Ronald. **Cultural shift in advanced industrial society.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização , Mudança Cultural e Democracia.** Editoras Francis e Verbena, 2009.

KROEBER, Alfred. **O superorgânico: estudos de organização social.** São Paulo. Martins Editora, 1949.

LANZARO, Jorge. **Tipos de Presidencialismo y modos de gobierno em América Latina.** In LANZARO, Jorge (org) "Tipos de Presidenciaismo y Coaliciones Políticas em América Latina". Buenos Aires. Clacso, 2003.

LEMMI, Nora. **El Caudillismo, un modelo de liderazgo que se repite en la sociedad Argentina.** In II Congresso Latino-americano de Ciência Política. México, 2004.

LEMOS, Leany Barreiro. **O Senado e as Aprovações de Autoridades - Um estudo comparativo entre Argentina e Brasil.** in Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 22 Nº. 64 (PP. 115 a 138), 2007.

LESSA, Renato. **Aventuras do Barão de Munchausen: Notas sobre a tradição presidencialista brasileira.** In LANZARO, Jorge (org) "Tipos de Presidenciaismo y Coaliciones Políticas em América Latina". Buenos Aires. Clacso, 2003.

LINZ, Juan. **The Perils of Presidentialism.** Journal of Democracy 1, pp. 51 – 69, 1990.

LINZ, Juan J; VALENZUELA, Arturo. **The Failure of Presidential Democracy.** Baltimore, John Hopkins University Press, 1994

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: desempenho institucional e padrões de governo em 36 países.** Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2003.

MAINWARING, Scott. **Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficulty Combination.** Comparative Political Studies 26, pp. 198-228, 1993.

MAINWARING, Scott. SHUGART Matthew. **Presidentialism and Democracy in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 1997

METTENHEUM, Kurt E. Von. **Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil.** in LANZARO, Jorge (org) "Tipos de Presidenciaismo y Coaliciones Políticas em América Latina". Buenos Aires. Clacso. 2003.

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática.** São Paulo: Ática, 1995.

MONTESQUIEU, Charles de. **Do Espírito das Leis.** São Paulo: Ed. Editora Martin Claret Ltda., 2007.

MOORE Jr, Barrington. **As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia, Senhores e Camponeses na Construção do Mundo Moderno.** Editora Cosmos, 1975.

NETO, Octavio Amorim. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas.** FGV Editora, 2006.

NETO, Octavio Amorim. **Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e**

**produção legislativa** in NICOLAU, Jairo & POWER, Timothy (org.). Instituições representativas no Brasil – Balanço e Reforma. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2007.

NOVARO, Marcos. **Presidentes, equilíbrios institucionales y coaliciones de gobierno em Argentina (1989-2000)**. In LANZARO, Jorge (org) “Tipos de Presidenciaismo y Coaliciones Políticas em América Latina”. Buenos Aires. Clacso, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. **Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust**. in S. Mainwaring e C. Welna, “Democratic accountability in Latin America”. Nova Iorque, Oxford University Press, 2003.

OLIVEIRA de, Luzia Helena Herrmann. **Presidencialismo em Perspectiva Comparada: Argentina, Brasil e Uruguai**. Revista Dados, Vol 49 nº 2, Rio de Janeiro, 2006.

PETERS, Guy B. **El nuevo institucionalismo: La teoria institucional em ciencia política**. Barcelona: Gedisa, 2003.

PIERSON, Paul. **Increasing returns, path dependence, and the study of politics**. The American Political Science Review; Jun 2000.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução política do Brasil: Colônia e Império**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994.

SANTOS, Fabiano Guilherme. **“O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão”**, Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano & ALMEIDA, Acir. **Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão**. Editora Appris, Curitiba, 2011.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **“Sessenta e Quatro: anatomia da crise”**. Editora Vértice. São Paulo, 1986

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

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

STEPAN, Alfred. SKACH, Cindy. **“Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”** in LINZ e Valenzuela, vol. 1, pp. 119-136, 1994.

TOTA, Antonio Pedro. **Os Americanos**. São Paulo, Editora Contexto, 2009

TOURINHO, Saul L. **Controle de Constitucionalidade Moderno**. Niterói: Impetus, 2010.

VASSELAI, Fabrício. **Nomeações Ministeriais e Importância Partidária na Democracia de 1946-64: Análises Comparativas**. In “O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão”. Org: José Álvaro Moisés. Ed: Konrad-Adenauer-Stiftung. 2011

WALZER, Michael. **Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. São Paulo, Martins Fontes, 2003.

The American Presidency Project: <http://www.presidency.ucsb.edu/index.php>

Basômetro: <http://estadaodados.herokuapp.com/html/basometro/>

Public Policy Polling: <http://www.publicpolicypolling.com/>

Gallup: <http://www.gallup.com/home.aspx>