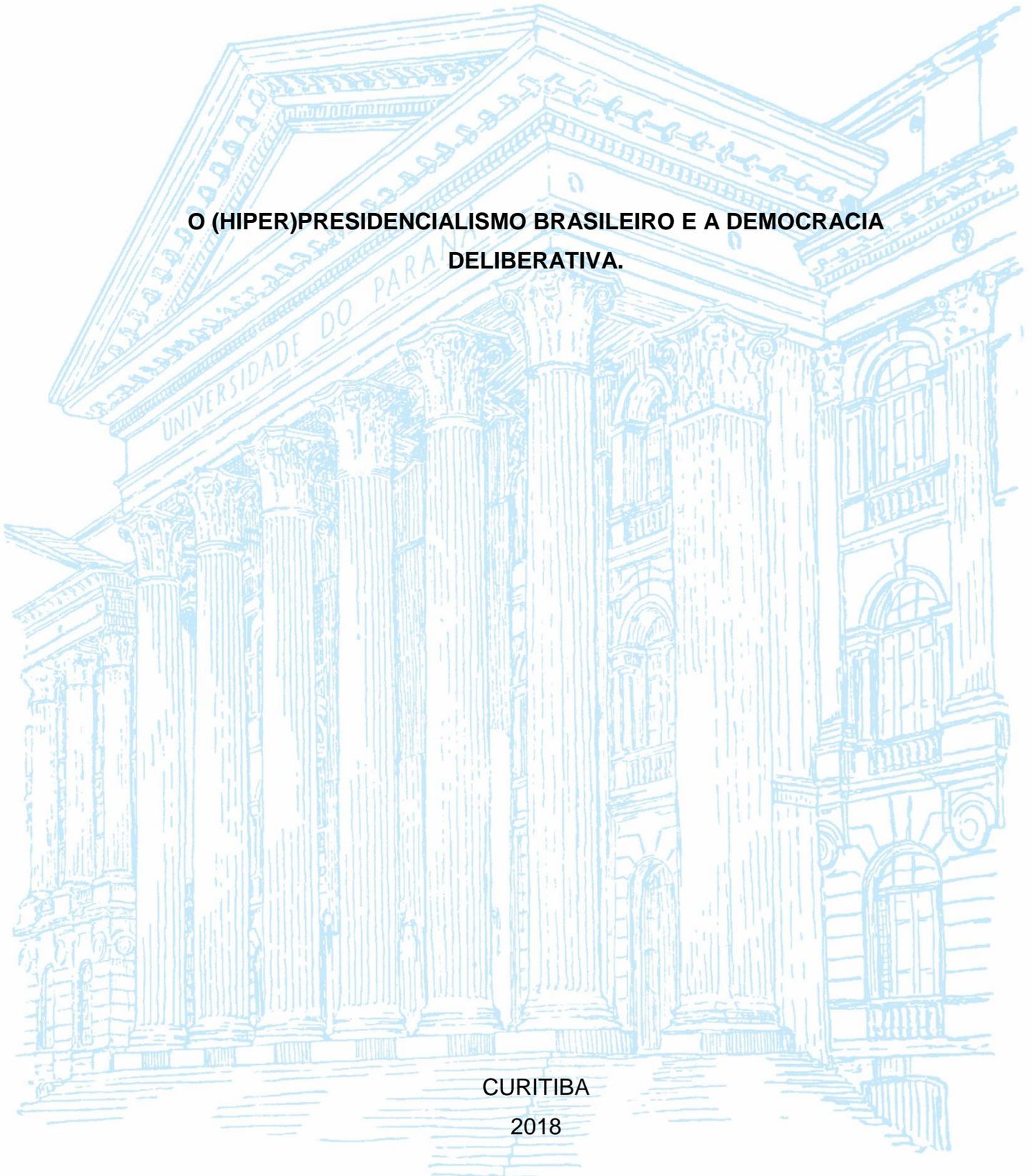


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
OSICLÉIA OLIVEIRA DA SILVA

**O (HIPER)PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E A DEMOCRACIA  
DELIBERATIVA.**



CURITIBA

2018

OSICLÉIA OLIVEIRA DA SILVA

**O (HIPER)PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E A DEMOCRACIA  
DELIBERATIVA.**

Trabalho de graduação apresentado como requisito parcial para aprovação na disciplina **Trabalho de Conclusão de curso II** do Curso de Graduação em Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador (a): Prof. Estefânia Maria de Queiroz Barboza

CURITIBA

2018

À minha mãe,  
Por ser um exemplo constante de voz e opinião.  
Ao meu marido,  
Por ser a pessoa mais paciente do mundo

## RESUMO

Tendo em vista o fortalecimento em termos de poderio decisório e popular do presidente da república do Brasil com a Constituição de 1988, o presente trabalho se dedicou a aproximar o caso brasileiro ao estudo das teorias dos autores Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella sobre o (Hiper)presidencialismo e a democracia deliberativa em matéria de governo e direitos sociais. O principal problema constatado é o antagonismo existente entre o fortalecimento do executivo e a participação deliberativa do povo. Com isso, a hipótese desta pesquisa defende a que o problema brasileiro deve ser resolvido primordialmente com o diálogo com o povo. E que a democracia deve acompanhar as mudanças históricas vividas, pois temos que adotar uma visão mais pragmática, ao modelo político brasileiro. Partindo-se de um referencial teórico comparado, o objetivo do presente trabalho é oferecer uma crítica ao “(hiper)presidencialismo”, pois uma postura fortalecedora adotada pela Constituição de 1988 não pode desconsiderar as mudanças constitucionais vividas na atualidade.

**Palavras-chave:** (Hiper)presidencialismo brasileiro; Democracia deliberativa; Executivo; Governo democráticos; Sistemas políticos.

## ABSTRACT

Considering the strengthening in terms of the decision-making and popular power of the President of the Republic of Brazil with the Constitution of 1988, the present work was devoted to bringing the Brazilian case closer to the study of the theories of authors Carlos Santiago Nino and Roberto Gargarella on) presidency and deliberative democracy in governance and social rights. The main problem is the antagonism between the strengthening of the executive and the deliberative participation of the people. With this, the hypothesis of this research defends that the Brazilian problem must be solved primarily with the dialogue with the people. And that democracy must accompany the historical changes lived, since we have to adopt a more pragmatic view, to the Brazilian political model. Based on a comparative theoretical reference, the objective of this paper is to offer a critique of "(hyper) presidentialism", since a strengthening stance adopted by the 1988 constitution can not ignore the constitutional changes that are currently occurring.

**Keywords:** (Hyper) Brazilian presidentialism; Deliberative Democracy; Executive; Democratic government; Political systems.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2 O CONSTITUCIONALISMO E A DEMOCRACIA BRASILEIRA.....</b>	<b>7</b>
<b>3 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....</b>	<b>10</b>
<b>4 REFLEXÕES SOBRE O PRESIDENCIALISMO.....</b>	<b>14</b>
<b>5 O HIPERPRESIDENCIALISMO NO BRASIL.....</b>	<b>16</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>23</b>
<b>7 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>23</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente texto se estrutura a partir dos estudos dos autores Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella, que são críticos e preocupados com os sistemas de governo democráticos. Parte-se das ponderações impostas pela ciência política e a sociologia, que leva à afirmação de que as estruturas de poder instituídas pelas constituições são ultrapassadas. Hoje se observa uma tendência de centralização dos poderes nas mãos do presidente (executivo), em detrimento dos outros poderes (legislativo e judiciário). Dessa forma, abre-se um campo para o descompasso entre o que seria um ideal de sociedade e o que está constitucionalmente posto.

Busca-se também problematizar o tema da democracia deliberativa diante das questões impostas pelo hiperpresidencialismo no Brasil, pois além da fraca efetivação dos direitos de participação da população no sistema político brasileiro, não se tem um comprometimento dos candidatos eleitos com suas propostas em época eleitoral. Importa discutir não somente a participação vista enquanto direito de votar, mas a cooperação por meio da discussão de suas ideologias. Esse distanciamento entre o candidato e suas propostas faz com que qualquer instabilidade no governo gere uma fragilidade que se espraia por todo o sistema. Tal argumento pode explicar, ao menos em parte, a crise institucional que o Brasil passou com o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff no ano de 2016.

Entende-se que a tensão entre democracia, constitucionalismo e também entre poder constituinte e soberania nem sempre acaba formando um Estado verdadeiramente plural ou multicultural. Via de regra, deveriam imperar as ações afirmativas, a inclusão de mecanismos de iniciativa popular, a instituição de mecanismos de participação democrática popular, a consagração das formas de controle popular sobre políticas públicas, o estabelecimento do referendo ou da consulta popular, a inclusão do mecanismo de revogação de mandatos e a outorga do status constitucional ou supraconstitucional aos tratados de direitos humanos. Assim seria um modelo quase ideal de organização.

O constitucionalismo atual, vivido principalmente em países da América Latina, é objeto de estudos de Roberto Gargarella. O presente trabalho pretende, assim, valer-se dessas discussões já travadas para transplantá-las à realidade brasileira. Percebe-se que reformas constitucionais tendem a buscar um aumento da participação popular de forma efetivamente democrática, além de buscarem a

consagração de diversos direitos e garantias. Todavia, na prática, verifica-se a permanência do esforço para a concentração de poder no âmbito Executivo. A doutrina apresenta algumas divergências quanto a isso: alguns acreditam que o amplo poder da figura do presidente é inadequado e gera excessos, enquanto outras vertentes sustentam que o contexto atual justifica essa atuação e que, por meio do controle popular, podem ser evitados os abusos.

Segundo Eduardo Augusto Salomão Cambi, “a democracia não é um conceito pronto nem um valor imutável. É resultado de uma prática social e histórica em permanente transformação”.<sup>1</sup> Assim, diante da crise da democracia representativa, devemos buscar modelos políticos que alcancem um melhor resultado ao momento democrático vivido. Deve-se compreender que não existe nenhum “salvador da pátria”. A discussão não se deve dar ao nível das pessoas e personalidades que ocupam cargos políticos. Ao contrário, deve-se avaliar o sistema posto, em suas qualidades e defeitos.

O objetivo deste trabalho é o de refletir sobre a democracia deliberativa, através de uma necessária discussão acerca do hiperpresidencialismo experienciado no Brasil. Assim, dar-se-á ênfase às abordagens realizadas por Carlos Santiago Nino<sup>2</sup> e posteriormente por Roberto Gargarella, analisando-as de maneira contextualizada e comparada, ao mesmo passo em que se busca explicitar as possibilidades e limites à aplicação da teoria dos autores.

## **2 O CONSTITUCIONALISMO E A DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Em meados do século XVIII, começaram a surgir os movimentos constitucionalistas, com o estopim da aprovação da constituição estadunidense. Assim, iniciou-se a busca por “domesticar” estruturas de poder, com o fim de se formar um sistema de freios e contrapesos<sup>3</sup> para a sociedade. A partir dessa nova visão, o papel do cidadão passou a se diferenciar do papel de indivíduo. A todos é assegurado

---

<sup>1</sup> CAMBI, E. A. S. Processo Constitucional e democracia. In: Clèmerson Merlin Cléve. (Org.). Direito constitucional Brasileiro. 1º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2º, p. 569-.

<sup>2</sup> A maior parte dos textos se reporta à contribuição crítica de Carlos Santiago Nino como precursor da terminologia “hiperpresidencialismo” no direito constitucional (NINO, Carlos Santiago. Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y político de la práctica constitucional. Buenos Aires: Astrea, 1992).

<sup>3</sup> Paulo Fernando Silveira, freios e contrapesos (checks and balances), p.94

o direito às suas próprias opiniões, mas cada um deve aceitar e obedecer às leis promulgadas por seus legítimos representantes. O constitucionalismo busca a moderação entre Estado, poder e indivíduo, ou seja, fazendo com que o Estado Democrático de Direito não seja caracterizado pelo exercício arbitrário do poder.

Nos Estados Unidos, a ideia do “Rule of Law” traz a possibilidade de preservar determinadas regras jurídicas fundamentais, conseguindo fazer com que haja uma limitação do poder estatal<sup>4</sup>. Nino acredita que a Constituição deve expressar um dever ser e, sendo cada vez mais complexa e de difícil modificação, somente assim poderemos ter um constitucionalismo forte. Desse modo, o governo deve obediência à Constituição, que atua como seu limite último. Entretanto, pensando dessa maneira, não poderíamos dizer que vivemos em um estado democrático, pois esse não é acomodado ou aceita imposições sem nenhuma deliberação ou reinvidicação. Assim como as pessoas envelhecem, também nascem outras, e a sociedade se modifica, não sendo possível a acomodação social com base apenas em conquistas passadas. Ademais, o constitucionalismo também não se pode deixar enrijecer e solidificar. Ele deve ser sempre provocado, ainda funcione concretamente como uma base e uma guia à administração pública, mas nunca deve ser alheio aos novos anseios sociais e democráticos que porventura se apresentem.

No Brasil, a Constituição de 1988 é uma resposta ao passado, uma garantia do presente e uma proposta para o futuro<sup>5</sup>. Assim afirmou Clémerson Merlin Clève, uma vez que a nossa Constituição de 1988 foi um meio de enfrentar os retrocessos da Constituição de 1967 e dos questionáveis atos institucionais do período militar. O novo texto constitucional foi positivado com garantias para que isso não voltasse a acontecer. Ademais, a Carta de 1988 estabelece uma base democrática de direitos sociais que podem vir a ser estabelecidos através de políticas orçamentárias dos governos. Não é porque a Constituição estabelece direitos futuros que não possam vir a existir novos anseios. Uma vez que a sociedade se altera, o texto constitucional não é prontamente capaz de acompanhar tais mudanças, sendo perfeitamente possível a sua mutação.

---

<sup>4</sup> Nino, Carlos Santiago. La constitución de la democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa, 2003, p. 16-17.

<sup>5</sup> A expressão é de Clémerson Merlin Clève. Direito alternativo: Seminário Nacional sobre o uso alternativo do direito, evento comemorativo do sesquicentenário do instituto dos advogados Brasileiros. Rio de Janeiro: COAD, 1994.

A Constituição de 1988 atua como um divisor de águas entre a ditadura e a redemocratização, marcando a atuação do Estado sob o respeito absoluto aos direitos fundamentais. Especialmente, destaca-se o regime jurídico de aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, como se pode depreender do artigo 5º, § 1º da Constituição. Além disso, a liberdade, essencial na concretização da democracia, se encontra assegurada no artigo 5º, IV, IX, e em seu artigo 220º. Isso faz com que a população possa reivindicar direitos, ao mesmo tempo em que estabelece um limite mínimo ao que pode ser prometido por governantes.

Entende-se que a Constituição pode ser vista como um instrumento de limitação do poder de governantes e das majorias. Os direitos fundamentais positivados na Constituição são, portanto, um consenso mínimo oponível a qualquer grupo político que ocupe o poder<sup>7</sup>. Direitos esses que são essenciais à sobrevivência de um Estado democrático e deliberativo, pois somente desse modo permite-se que a maioria dialogue com a minoria de forma a respeitá-la e integrá-la, já que ela também tem o seu lugar no texto constitucional.

Os governantes devem fazer com que se concretize a Constituição, pois essa sempre será a base do governo. Em sentido deliberativo, a democracia deve ser sinônimo da possibilidade concreta dos direitos de participação na tomada de decisões do Estado. Somente assim poderemos ter um governo com uma maior legitimidade; que efetivamente cumpra ou tente cumprir os anseios de seu eleitorado.

Em um Estado Constitucional, a política está submetida ao direito, pois as escolhas dos governantes deverão obedecer às leis e permanecer vinculadas às normas constitucionais, devendo sempre se submeter à análise dos direitos fundamentais.<sup>8</sup> A Constituição Brasileira de 1988 é política, pois estabelece a organização dos poderes, e legitima o exercício material do poder. Principalmente, estabelece uma preeminência na figura do presidente, como condutor da agenda política. Portanto, não se pode ignorar que é por meio do Estado que teremos a concretização dos direitos fundamentais estabelecidos no texto constitucional, não cabendo culpar outrem pelo fracasso de colocar em prática esses direitos.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: . Acesso em: 27 out. 2015.

<sup>7</sup> CAMBI, E. A. S. Processo Constitucional e democracia. In: Clèmerson Merlin Clève. (Org.). Direito constitucional Brasileiro. 1º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2º, p. 569-590.

<sup>8</sup> FERRAJOLI, Luigi. I diritti fondamentali nella teoria del diritto. In: VITALE, Ermanno (coord.) Diritti fondamentali. Un dibattito teorico. 2. Ed. Roma-Bari: Laterza, 2002. p. 149.

A ideia de instabilidade política se encontra no cerne do movimento constitucionalista, ainda mais com constituições que buscam um ideal democrático, pautado na legitimidade política e na justiça social. Essa tensão democrática deve sempre existir, o que não pode acontecer é não existirem alterações nos sistemas políticos e principalmente nos debates deliberativos. Caso isso aconteça, podemos dizer que não existe democracia e sim um sistema ditatorial. É preciso incentivar a luta por uma sociedade informada, acostumada à prática política deliberativa, principalmente em questões complexas. Somente assim se possibilita o exercício efetivo de algum controle nas decisões políticas. Ademais, pode-se dizer que, assim, haverá alguma legitimidade substancial dos nossos governantes e eficácia nas nossas posições sociais.

David Runciman diz que a simples realização de novas eleições não é suficiente à garantia da democracia.<sup>9</sup> Para ele, colocar a democracia como algo intocável é a principal causa de seu enfraquecimento, pois não adianta continuarmos utilizando maneiras antigas para tratar os novos problemas da sociedade. Do contrário, isso só irá fazer com que novamente a população se frustre sem uma resposta aos seus anseios. Para o autor, nunca existirá um salvador da pátria sem que antes se alterem os métodos políticos. Pois, se temos a crença de que a próxima eleição é a mais importante e resolverá tudo, a democracia já está em apuros e isso pode levar à instabilidade de um governo e até ao fim da democracia.

### **3 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

Segundo Carlos Santiago Nino, a democracia se apoia em uma defesa intransigente de direitos que assegura e protege a autonomia, a inviolabilidade e a dignidade do sujeito.<sup>10</sup> Dessa forma, resgata-se uma perspectiva moral, uma vez que não se destina somente ao cumprimento de direitos e deveres positivados pelo texto constitucional, mas também é utilizada como fundamento da própria democracia.<sup>11</sup> Ou seja, o processo constitucional depende do povo, que pode e deve fazer parte do

---

<sup>9</sup> MELO, Liana. David Runciman: "Estamos presos a instituições ultrapassadas e não sabemos como alterá-las". ÉPOCA.GLOBO. 26 out. 2018. Disponível em: Disponível em: <<https://epoca.globo.com/david-runciman-estamos-presos-instituicoes-ultrapassadas-nao-sabemos-como-altera>>. Acesso em: 28 out. 2018.

<sup>10</sup> NINO, C. S. La Constitución de la democracia deliberativa. Barcelona: GEdia, 2003. p. 94-95.

<sup>11</sup> NINO, op. cit., p. 94-95.

processo político, por meio do debate e da tomada de decisões que afetem a interpretação constitucional ou impliquem em qualquer alteração nessa seara.

Ao tentar juntar duas concepções teóricas-políticas: a soberania popular com os interesses dos particulares e suas liberdades individuais; surge a ideia de uma política deliberativa que tenta abarcar todos os direitos de uma sociedade plural em um só governo, sem desrespeitar o texto constitucional. Mesmo em face dos novos direitos que surgem, deve-se compreender que precisa ser rechaçada qualquer forma autoritária de governo ou mesmo de uma atitude política que não atenda a democracia deliberativa dos cidadãos. Assim, afirma-se que a ignorância dos interesses de um meio social nunca implicará em atribuição de legitimidade.

Ao se pensar no ideal democrático, podem ser encontradas muitas definições, que nem sempre serão o que seguimos ou o queremos seguir. O que realmente importa no processo de deliberação democrática é a aceitação de outras formas racionais de valores democráticos que respeitem minorias e cláusulas pétreas do texto constitucional. Para a maioria dos teóricos deliberativistas, o voto e a participação dos eleitores são fundamentais para a construção de um ideal democrático. Considerando as várias teorias deliberativas sobre democracia, adota-se aqui a de Carlos Santiago Nino e de Roberto Gargarella, porquanto esses autores não estabelecem condições necessárias para que uma deliberação se torne totalmente única. Assim, não existem regras universais ou gerais, pois as regras dependerão do conflito que será apresentado concretamente.

A democracia e o processo eleitoral brasileiro precisam seguir os ideais deliberativos, uma vez que não se pode reduzir as eleições a um simples ato de escolha de governantes; “o processo democrático não pode ser reduzido ao momento decisório; inclui também a possibilidade de se debater acerca dos assuntos que irão ser decididos; envolve um momento tipicamente deliberativo”<sup>12</sup>. Isso traz outras dificuldades ao sistema político. Como fazer um debate em uma sociedade tão plural e desigual? Talvez isso seja quase impossível, pois para existir um debate precisamos estar “armados” com argumentos que, muitas vezes, dependem de conhecimento prévio de quem irá participar das deliberações. Entretanto, a classe política brasileira

---

<sup>12</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 71.

não parece estar nem um pouco preocupada em informar os seus eleitores. Quanto menos informação tiverem, menos anseios surgem.

Se o processo eleitoral for reduzido ao voto, continuaremos vendo o descontentamento do povo com políticos eleitos que nunca cumprem suas promessas. Em 2018, no Brasil, tivemos a prova de que a população brasileira está desesperada e sem nenhuma ideologia política. A população acaba sem saber em quem acreditar, fazendo através do voto com que a luta pela corrupção se tornasse mais importante que as ideologias pessoais e que os planos de governo dos candidatos. Novamente, parecem querer buscar em uma única pessoa a figura de um salvador para o país.

Ao conciliar a democracia deliberativa com política brasileira temos que repensar em como fazer com que o povo se envolva no processo decisório, não apenas votando ou aceitando discursos prontos pelo seu candidato, mas participando da formação do plano de governo. Faz-se necessário que a população demonstre os seus anseios por meio de discussões e do debate dos ideais propostos. Só assim poderemos ter uma maior aproximação dos anseios populares e dos anseios dos governantes, uma vez que não existe nenhuma sanção imediata em caso de descumprimento do plano de governo. Nesse sentido, José Joaquim Gomes Canotilho diz que precisamos “democratizar a democracia através da participação”<sup>13</sup>, pois somente assim teremos uma cobrança mais efetiva das propostas de governo não cumpridas.

Conforme afirma Gargarella “o povo não somente se auto impõe certas normas, mas exige que elas sejam respeitadas”<sup>14</sup>, portanto, o limite que temos é a nossa Constituição, essa é a vontade popular imposta por meio do poder constituinte. Sendo a base de um país a Constituição, os governantes lhe devem respeito, razão pela qual se afirma no mínimo imoral as promessas eleitorais inviáveis ou feitas em contradição ao texto constitucional. Assim, em uma concepção dialógica de democracia, onde política e moral não se separam, ambas devem atuar conjuntamente para determinar o valor da própria democracia.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 6°. ed. Coimbra: Almedina, 1995. p. 426.

<sup>14</sup> GARGARELLA, Roberto. Nos Los representantes: crítica a los fundamentos del sistema representativo. Buenos Aires: Minõ y Dárila, 1995, p. 127-132.

<sup>15</sup> NINO, Carlos Santiago. La constitución de la democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa, 2003, p. 154.

Considerando aqui os ideais deliberativos de democracia, expostos por Nino e Gargarella, pode-se dizer que o Estado de Direito é condição de possibilidade da democracia<sup>16</sup> e essa irá conciliar as tensões existentes para colocar em prática a soberania popular. Um processo político deliberativo democrático só é legítimo com a inclusão das partes nas discussões e decisões em pé de igualdade, ou seja, sem coerção e com a participação através do conhecimento do problema discutido e dos verdadeiros fatos. Nunca se deve admitir o isolamento de minorias.

Segundo Nino, a democracia deliberativa é o caminho mais confiável para conduzir as preferências das pessoas, e somente assim podemos chegar ao resultado mais correto<sup>17</sup>. Destarte, para se alcançar o resultado ideal ou aquele que mais se aproxima de uma sociedade democrática precisamos seguir três elementos essenciais. Seriam eles, para o autor:

(i) a inclusão de todos os possíveis afetados no processo de deliberação e decisão; (ii) a deliberação como forma de expressão dos argumentos que servirão de fundamento para a decisão e como meio de correção os desses argumentos; e (iii) a igualdade, já que em situações de desigualdade a deliberação coletiva perde seu valor.<sup>18</sup>

A nossa sociedade democrática requerer mais do que um simples voto em um determinado candidato. Requer antes uma ampla deliberação com inclusão de todos eleitores, até mesmo aqueles de oposição. Somente assim poderemos promover a igualdade no processo democrático, prezando pela busca de decisões democráticas e coletivas. Assim, Kozicki e Godoy afirmam que “o ponto central do processo de deliberação é a tentativa da transformação de interesses/ou prioridades, que antes os sujeitos participantes deste processo possuíam, em prol de interesses mutuamente acordados”.<sup>19</sup> Ou seja, deve-se tentar chegar a um consenso sem exclusão de ninguém, por meio de argumentos democráticos e morais.

Segundo Régis De Castro Andrade, “o mau funcionamento do presidencialismo no Brasil pode ser examinado de dois pontos de vista das condições

---

<sup>16</sup> SOUZA NETO, 2006, p. 57.

<sup>17</sup> NINO, Idem, p. 202.

<sup>18</sup> GARGARELLA, Roberto. Teoría y crítica del derecho constitucional, tomo 1. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2008, p. 167.

<sup>19</sup> KOZICKI, K e GODOY, M. G. A democracia deliberativa para além de John Rawls e Jurgen Habermas e a proposta de Carlos Santiago Nino. In: Clèmerson Merlin Clève. (Org.). Direito constitucional Brasileiro. 1º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2º, p. 1119.

de governo e do exercício de governo”<sup>20</sup>, ou seja, como o presidente será apoiado pelo Congresso em sua agenda de governo e demandas e como o presidente reage no exercício do seu mandato com esse apoio nas tomadas de decisões. Por consequência, teremos aqui a efetivação ou não da democracia deliberativa no sistema presidencialista, a depender das escolhas do executivo a população terá ou não “voz”, pois se executivo formar coalizões em seu governo que o traga a maioria no Congresso, mesmo sem efetivar nenhuma promessa ou plano de governo se manterá no poder até o fim do mandato, isto é, só perderá o poder com uma nova eleição.

#### **4 REFLEXÕES SOBRE O PRESIDENCIALISMO**

A suposição básica dos sistemas presidencialistas é que eles levam a um governo forte e eficaz. Não obstante, essa suposição tem pouca sustentação. A existência de pontos de tensão pode levar a uma ingovernabilidade do país, uma vez que o Executivo e o Legislativo tem bases eleitorais próprias e distintas. Isso pode significar ausência de apoio recíproco. Ao mesmo tempo, os dois poderes ostentam autonomia e independência para a condução do mandato até o seu término. O problema, então, passa a residir na forma de cooperação entre ambos, para que se possibilite a governabilidade e a condução dos trabalhos. As trocas de cargos (burocracia política) assumem relevância central. Elas podem inclusive se apresentar como uma fonte de conflito institucional. Um Executivo muito forte, que não queria abertura para indicações políticas, pode acabar perdendo apoio do Congresso e, com isso, perdendo o controle sobre a aprovação de suas pautas legislativas. A cooperação do Legislativo depende, em grande parte, das coalizões formadas através da negociação desses cargos políticos.

Segundo Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, são raras as Constituições que não estabelecem participação do poder Executivo no processo legislativo. Na verdade, somente a norte-americana e a venezuelana impedem o executivo, nos

---

<sup>20</sup> ANDRADE, Régis de C. Presidencialismo e reforma institucional no Brasil. São Paulo: Lua Nova N° 24, 1991. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200002>.

sistemas presidencialista, de propor legislações, mas não impedem sejam formuladas “propostas” ao legislativo.<sup>21</sup>

Nos sistemas presidencialistas da América Latina, a instabilidade política costuma gerar ineficácia na administração pública, que muitas vezes acaba implicando na troca de um governo ou até mesmo de um regime político. É importante entender que o contexto de instabilidade política é diferente em cada país. Ele vai depender do sistema adotado e da forma com que sua Constituição estabelecerá a separação dos poderes constituídos. No Brasil, o Presidente exerce atos próprios da chefia do Estado (relações com Estados estrangeiros, celebração de tratados) e atos inerentes à chefia do governo e da administração em geral, podendo iniciar projetos de lei e podendo editar medidas provisórias (CF, art. 84). Tem, ainda, a iniciativa quanto ao planejamento e controle orçamentário e de despesas (CF, arts. 163-169) e a direção das Forças Armadas.

O presidencialismo vem sendo há muito tempo definido com um modelo de comando de separação de poderes. Entretanto, vê-se que na maioria dos regimes presidencialistas a questão não se apresenta de modo tão simples. O Executivo tem se aproximado cada vez mais de uma concentração de poder, não havendo uma verdadeira noção de separação.<sup>22</sup> Segundo Andrés Malamud, o presidencialismo, devido os sistemas de eleição popular do Executivo, acaba trazendo uma legitimidade democrática ao processo eleitoral, pois acaba apresentando um mecanismo mais direto de responsabilidade, bem como maior visibilidade ao que o Executivo faz. Contudo, pode-se dizer que nem sempre essa responsabilidade é cobrada por parte do Congresso, ou ao menos fiscalizada. Quando o Executivo tem um pequeno apoio popular<sup>23</sup>, haverá uma falta de legitimidade subjetiva, pois a soberania do Congresso fiscalizará mais severamente todas as decisões políticas do Executivo. Entretanto, o Executivo pode tentar resolver isso com coalisões em seu governo, assim não

---

<sup>21</sup> FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. Rio de Janeiro: Lua Nova N° 44, 1994. p. 87.

<sup>22</sup> MALAMUD, Andrés. O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 38, n. 168, p. 715-742, 2003, Ebook. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/290093766\\_O\\_presidencialismo\\_na\\_America\\_do\\_Sul\\_Argentina\\_e\\_Brasil\\_em\\_perspectiva\\_comparada](https://www.researchgate.net/publication/290093766_O_presidencialismo_na_America_do_Sul_Argentina_e_Brasil_em_perspectiva_comparada)> [acesso: set. 2018].

<sup>23</sup> MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. (Direito Constitucional Brasileiro - Organização do Estado e Dos Poderes - Vol. 2, p. 51).

“precisará de apoio popular”, ao menos no mandato já eleito e que tenha uma coalisão forte.

Destarte, pode-se dizer que o presidencialismo está longe de ser o modelo ideal, em razão de sua instabilidade democrática, das suas crises políticas, da rígida divisão de poderes que acaba sedimentando a assimetria de poder institucionalizada e da legitimidade dualista decorrente da sustentação em bases eleitorais distintas. Ademais, o multipartidarismo também é um fator de instabilidade política, que para alguns já foi vencido com a adoção do sistema de coligações. No entanto, a manutenção do sistema de coligações pode ser em si algo prejudicial ao sistema político brasileiro. Conforme pontua Andrés Malamud, a concentração de poderes não é sinônimo de estabilidade no poder<sup>24</sup>, pois a Constituição brasileira estabelece os poderes do presidente, já a concentração de poderes para o autor vem geralmente da realidade histórica de cada país e de como isso é correlacionado.

## **5 O HIPERPRESIDENCIALISMO NO BRASIL**

Gargarella salienta que, na maioria dos países latino-americanos, os poderes executivos ocupam posição privilegiada<sup>25</sup>, ou seja, tratam-se de experiências de governo hiperpresidencialistas. Nesse contexto, o Executivo tem seu poder concentrado e verticalizado, ampliando assim as suas faculdades de decisão. Segundo o autor, a tentativa de contrabalancear um poder Executivo forte, aumentando também a participação popular, não alcança o ideal almejado, uma vez que o Executivo sempre será mais forte em suas escolhas. Assim, a população irá permanecer sem respostas às suas propostas se não for de interesse do Executivo. Diz-se que não haverá a efetivação dos direitos constitucionais caso não esteja

---

<sup>24</sup> O autor Andrés Malamud, limita-se a assumir a democracia como um dado adquirido – como a única possibilidade. MALAMUD, Andrés. O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 38, n. 168, p. 716, 2003, Ebook. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/290093766\\_O\\_presidencialismo\\_na\\_America\\_do\\_Sul\\_Argentina\\_e\\_Brasil\\_em\\_perspectiva\\_comparada](https://www.researchgate.net/publication/290093766_O_presidencialismo_na_America_do_Sul_Argentina_e_Brasil_em_perspectiva_comparada)> [acesso: set. 2018].

<sup>25</sup> GARGARELLA, Roberto. *The Engine Room of the Constitution: 200 Years of Constitutionalism in Latin America (1810-2010)*, 2013. Ed. Cambridge.

alinhado ao plano de governo. A “sala de máquinas da constituição” está trancada<sup>26</sup>, não terá nenhum consenso sem uma deliberação a respeito dos planos de governo.

O hiperpresidencialismo, caracterizado pelo excesso de poderes concedidos ao Executivo acaba trazendo várias dificuldades e dúvidas acerca da implementação no sistema deliberativo e da própria democracia. No Brasil, vemos que o hiperpresidencialismo é ainda muito pouco discutido. Mesmo em face das consequências negativas apontadas por Nino e Gargarella, pois, para os autores, o excesso de poder permite uma maior personificação do domínio exercido por alguns poucos atores políticos. Nino critica essa personificação de poder, dizendo:

Para ele, como para muitos outros autores, resultava claro que o hiperpresidencialismo implicava em concentrar demasiado poder, demasiadas responsabilidades e demasiadas expectativas em uma só pessoa por um período determinado. Qualquer súbita desilusão com o presidente, qualquer queda da sua popularidade ou problema de sua saúde tendia a traduzir-se como uma crise do sistema político. Qualquer crise política e econômica se transformava em uma crise sistêmica. Ainda pior, dado que o sistema carecia de válvulas de escape para remediar os desajustes, a eleição de um presidente tendia a aparecer como a única saída para sair da crise.<sup>27</sup>

A Constituição de 1988 acabada reforçando os poderes presidenciais, uma vez que manteve uma estrutura construída ao longo das constituições de 1967 e de 1969, durante a ditadura militar. Os poderes já extensos acabaram sendo ampliados com a nova Constituição de 1988. Assim, o Brasil acompanha os países da América Latina, nas quais o papel do Executivo é proeminente, alguns autores falam até mesmo em superpoderes do Executivo, uma vez que o presidente teve seu poder institucional reforçado:

“Tendo por base a literatura sobre o hiperpresidencialismo, a capacidade de o Executivo conduzir o processo político – inclusive com prerrogativas legislativas – permite que ele aja e seja visto como ator privilegiado. De

---

<sup>26</sup> GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010, p. 7.

<sup>27</sup> Tradução livre de: “Para él, como para muchos otros, resultaba claro que el hiperpresidencialismo implicaba concentrar demasiado poder, demasiadas responsabilidades y demasiadas expectativas en una sola persona por un período fijado. Culquier súbito desencanto con el presidente, culquier caída em su popularidad o quiebre em su salud tendia a traducirse entonces em una crisis del sistema político. Cualquier crisis política o econômica se transformaba así em una crisis sistêmica. Aún peor, dado que el sistema carecia de válvulas de escape con las que remediar los dasajustes, la “eyección” Del presidente tendia a aparecer como la única manera de evadir la crisis”. GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010, p. 272.

acordo com os dados obtidos pelo Latinobarômetro, o hiperpresidencialismo é expresso no acordo da maior parte da opinião pública latino-americana quando concorda que o governo possa desafiar as instituições em prol da governabilidade.”<sup>29</sup>

Assim como José Arthur Castillo de Macedo<sup>30</sup>, teóricos deliberativos são os que mais chegam perto dos direitos fundamentais da democracia. De modo geral, são os que melhor equacionam o direito ao voto em face do direito de participação. No entanto, muitos autores “realistas” ignoram a formação de uma vontade total, ou seja, centralizada nos seus eleitores e que os incluam todos até aquelas minorias não representadas. Essa dinâmica entre proteção das minorias e a tutela da vontade geral é evidenciada pelos deliberativistas. Porém, diante da diversidade de teorias deliberativas, o autor adota a teoria de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. Estes autores são críticos e preocupados com o mesmo tema proposto neste trabalho, ainda que confrontados as questões próprias ao hiperpresidencialismo Argentino. Os mesmos autores chegam a fazer referências ao Brasil. Diz Nino:

Outro exemplo da difícil combinação das duas tradições da democracia liberal é dado por textos constitucionais como o recentemente promulgado no Brasil, com sua adoção expansiva de direitos, que reflete a tradição europeia do constitucionalismo social, ao mesmo tempo em que conserva o sistema norte-americano de constitucionalidade para fazer valer tais direitos em paralelo aos direitos individuais clássicos.<sup>31</sup>

Estes autores acabam nos ajudando a repensar como devemos organizar nossos poderes. A crítica ao presidencialismo revela novos ideais de forma de governo, talvez um pouco mais adequados à nossa realidade. Mas ao se tentar encontrar um meio constitucional para promover a proteção dos direitos fundamentais e o respeito ao autogoverno coletivo, se torna cada vez mais complexa a ideia. Afirma-se que não existe um ideal debatido ou até estudado, ou seja, não existe uma teoria que possa se pretender certa, existem antes modelos a serem alterados.

---

<sup>28</sup> LATINOBARÔMETRO. (2010). Disponível em: [www.latinobarometro.org/](http://www.latinobarometro.org/). Acesso em: 25 de setembro de 2018.

<sup>29</sup> GOES, Alexandre; RUBIO, Enrique; SANTOS, Raísa. Confiança e Percepção do Executivo na América. Disponível em: <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wpcontent/uploads/2015/01/Confian%C3%A7a-e-percep%C3%A7%C3%A3o-do-Executivo-na-Am%C3%A9rica-estudo-comparado-entre-os-pa%C3%ADses-latinoamericanos.pdf>. Acesso em: 25 setembro de 2018.>

<sup>30</sup> MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. (Direito Constitucional Brasileiro - Organização do Estado e Dos Poderes - Vol. 2, p. 497-517, 2014).

<sup>31</sup> NINO, Carlos Santiago. fundamentos de derecho constitucional. 3. reimpressão. Astrea:Buenos Aires, 2005.

Segundo Nino e Gargarella, um presidente com um alto poder Executivo não se compatibiliza com a visão deliberativa da democracia, já que “pode acarretar a ideia de que a democracia, como governo do povo, reduza-se ao governo de ‘um’”<sup>32</sup>. Entretanto no caso do Brasil vemos que a democracia não acaba sendo governo de um, mas de uma classe, ou seja, a classe política que está governando naquele momento. Isso acaba implicando na falta de legitimidade subjetiva, pois o governo está dividido entre Congresso e Executivo e não pela vontade do povo que os colocou lá, fazendo com que o Executivo perca sua legitimidade popular. Nesse contexto, também, acaba-se recorrendo a “conchavos” ou coalisões como forma de manutenção do poder até o fim do mandato.

Segundo Gargarella, mesmo um presidente com grande concentração de poder pode sofrer um abalo em seu mandato. Esse abalo não é só por falta de apoio popular, mas também pela prática de fatores proibidos pela Constituição brasileira de 1988 ou por lei especial. A exemplo: I) atentar contra a existência da União; II) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, III) a segurança interna do País; IV) a proibição da administração; V) a lei orçamentária. Desse modo, um presidente não perde seu mandato por incompetência política nem por ausência de apoio político por parte do congresso, mas sim por irresponsabilidade política, uma vez que os poderes do presidente derivam da nação/povo e da Constituição.

A Constituição de 1988, ao reforçar diversos direitos, também elevou as tensões internas, uma vez que não conseguiu equilibrar o aumento de poder do Executivo com a participação popular e coletiva. Segundo Clèmerson Merlin Clève:

A exigência de governabilidade, que não é garantida de modo institucional, reclamaria uma espécie de realismo político suficiente para justificar determinadas condutas administrativas heterodoxas que vão sendo aceita com naturalidade e despudor. Daí o grande número de cargos em comissão, que são distribuídos entre os partidos aliados, a partilha de ministérios e outros importantes órgãos [...] o que devia construir trabalho planejado, racional, impessoal, transparente, probo eficiente.<sup>33</sup>

No mundo acadêmico, vê-se vários debates interpretativos e muitas análises das instituições políticas brasileiras, mas o que realmente se observa é que no sistema

---

<sup>32</sup> MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. (Direito Constitucional Brasileiro - Organização do Estado e Dos Poderes - Vol. 2, p. 511, 2014).

<sup>33</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. Presidencialismo de coalizão e Administração pública. Direito constitucional Brasileiro. 1º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2º, p. 493-494.

atual não existe nenhuma solução nova para os problemas políticos vividos. É comum que se esqueça de uma visão da democracia vista globalmente, não só no momento vigente, mas sim em como ela está construída. Faz-se necessário compreender que devemos cada vez mais analisar as instituições e as gestões. Somente assim será possível tentar alterar o sistema como um todo. Nesse contexto, enfatiza-se que temos que buscar progressivamente discussões que tendam à adequação de certas instituições, bem como discussões que permitam melhorar a capacidade dos sistemas políticos nas tomadas de decisões, projetando-a para o momento atual vivido.

Além disso, para Fernando Limongi, os estudos Legislativos e Executivos no Brasil passam constantemente por uma evolução, acabando por se romper com a modernização. Segundo o autor, “o problema maior passa a ser a ausência de mecanismos que induzam à cooperação efetiva entre o poder Executivo e o Legislativo e os custos que o multipartidarismo impõe à formação de maiorias no Congresso.”<sup>34</sup> No Brasil, é virtualmente impossível governar sem uma coalisão, que impõe troca de cargos e ministérios. Portanto, a troca de cadeiras no Legislativo de acordo com o que será negociado com os partidos nunca será estável, a cada lei ou proposta de agenda requererá uma nova negociação. Tal cenário aumenta as chances de corrupção ou trocas de favores muitas vezes ilícitas, já que os cargos não são infinitos e nem sempre agradam a maioria do Congresso.

Carlos Bolonha, Henrique Rangel e Flávio Corrêa, sustentam a tese de que o tema da mudança constitucional nos países latino-americanos frequentemente se pauta na defesa da participação política e no papel dos juízes, por exemplo, no regime democrático. Segundo esses autores, o poder Executivo, muitas vezes, é visto com maus olhos por quem defende a reforma constitucional intensa, ou quem destaca a opinião de que o presidente acaba exercendo poderes de forma ilegítima.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. Rio de Janeiro: Lua Nova N° 44, 1994. P. 81 e ss.

<sup>35</sup> Antonio Hernández, por exemplo, identifica o hiperpresidencialismo como uma “patologia institucional”: “Para nosotros este fenómeno se caracteriza por la concentración del poder en el presidente, mas allá de las competencias fijadas por la Constitución, en desmedro de la división y equilibrio de los poderes y de los principios de la democracia constitucional. Debemos a Carlos Santiago Nino el más agudo y profundo estudio de esta grave patología institucional, que produce inconmensurables efectos negativos para el sistema político y jurídico y para una sociedad abierta porque impide la vigencia de una democracia deliberativa, en su obra Fundamentos de Derecho Constitucional, Buenos Aires, Astrea, 1992, capítulo III, donde expuso el tema con visión interdisciplinaria. También se detuvo en la caracterización del carácter corporativo de nuestro hiperpresidencialismo, que en nuestros días se manifiesta con particular fuerza.” (HERNÁNDEZ,

Os autores também sustentam o fato de que o presidente se mantém com poderes intensos, mesmo depois de diversas alterações no âmbito governamental. Segundo Bolonha, Rangel e Corrêa, há quem defenda que o mundo atual, dinâmico e complexo, demanda por soluções urgentes para as questões que aparecem, de maneira efetiva e, inegavelmente, buscando-se celeridade.<sup>36</sup> Assim, a concentração dos poderes em um ramo, no caso o Executivo, atenderia às exigências da realidade prática. Por isso, em muitos países, os poderes emergenciais se expandem para essa esfera executiva. Nesse contexto, existe quem denomine o processo apontado de “presidencialismo imperial”<sup>37</sup>, devido a esses amplos poderes concentrados na esfera executiva. Esse posicionamento pauta-se, principalmente, na alegação de que o Judiciário e o Legislativo teriam um déficit de capacidades institucionais.<sup>38</sup>

Muitos defensores da teoria schmittiana, de Eric Posner e de Adrian Vermeule<sup>39</sup>, sustentam que não haveria perigo de implantação de ditadura, por exemplo, em decorrência do controle político e popular cada vez mais favorecido, até mesmo pela revolução tecnológica, com mecanismos mais eficazes para a divulgação de críticas a autoridades. Assim, se possibilitaria a determinada reeleição de um governante específico. Neste sentido, pode-se dizer que há uma grande influência popular mesmo em hiperpresidencialismos<sup>40</sup>, entretanto, ainda que exista essa influência no executivo, não se trata de uma influência deliberativa, mas sim populista<sup>41</sup>.

---

Antonio. A Tres Lustros de la Reforma Constitucional de 1994. Revista de la Facultad de Derecho de México, Vol. 60, 254, 2010. p. 186).

<sup>36</sup> BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Hiperpresidencialismo na América Latina. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, Curitiba, v. 60, n. 2, 2015, p. 115-140. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v60i2.39132>.

<sup>37</sup> Termo originalmente cunhado por Sérgio Henrique Abranches: “Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. (BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Idem, p. 126).

<sup>38</sup> BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Idem, p. 115 e ss.

<sup>39</sup> BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Idem, p. 122.

<sup>40</sup> BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Idem, p. 122.

<sup>41</sup> O populismo e a democracia expressam tradições complexas, atravessadas por profundas controvérsias teórico-ideológicas. Isso nos desafia não para tomá-los como arquetipos conceituais que correspondem à realidade política, mas sim como fatores que expressam tensões.

Em casos mais extremos, esse hiperpresidencialismo regional, seja da esquerda ou da direita política, assumiu formas populistas ou incorporou a tendência de cooptar as autoridades dos demais ramos ou de permanecer indefinidamente no poder; nesse caso, valendo-se das reeleições sucessivas – muitas vezes articuladas por meio de emendas constitucionais.<sup>42</sup>

Entende-se que essa tensão entre democracia, constitucionalismo e também entre poder constituinte e soberania, acaba afirmando a importância de haver diferenças entre os poderes legislativos e executivo. Entretanto, essas tensões muitas vezes são dribladas pelos governantes através de trocas de favores, ou seja, coalisões entre os partidos, para que o Executivo consiga governar e impor suas pautas ao Legislativo. Isso faz com que não haja uma efetiva deliberação com aqueles que os colocaram lá, por meio do voto. Assim, o povo acaba deixado fora do debate político. Por isso, quanto menos coalisões existirem, maior efetividade terá a população, pois essa poderá ter uma maior colaboração com as pautas do governo e será menos esquecida após as eleições.

Podemos entender que no Brasil existe um hiperpresidencialismo, uma vez que a Constituição de 1988 exacerbou os poderes do Executivo. Temos como exemplos a exclusividade na regulamentação de leis de determinadas matérias; poder de forçar unilateralmente a apreciação de suas propostas de leis, e o poder de editar decretos com força de lei. José Arthur Castillo de Macedo<sup>43</sup>, demonstrou que um presidente com muitos poderes, portanto, um hiperpresidente, não é compatível com a visão deliberativa da democracia, tendo em vista que teremos: I) uma maior personificação de poder, que nem sempre irá atender as expectativas dos eleitores referente ao plano de governo; II) essa personificação pode induzir aos *lobbies*, pois com tantos poderes nas mãos de um pode fazer com que o Executivo perda a legitimidade no Congresso; III) é problemático o acúmulo de expectativas em torno do Executivo, pois nem sempre o mesmo tem capacidade e eficiência para colocar em prática o plano de governo; IV) caso o Executivo não consiga se estabelecer com seus planos de governo terá “poucas válvulas de escape”<sup>44</sup>, uma vez que se exige muito

---

<sup>42</sup> BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. *Idem*, p. 120.

<sup>43</sup> MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. (Direito Constitucional Brasileiro - Organização do Estado e Dos Poderes - Vol. 2, p. 510-513, 2014).

<sup>44</sup> Segundo Linz, isto é próprio da natureza do sistema presidencialista no qual os mandatos são fixos e ao final das eleições “o vencedor leva tudo”. Linz, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (ed.). *The failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore, London: John Hopkins, 1994.

de uma pessoa só; V) a falta de cooperação por parte do congresso, o que pode levar a uma ingovernabilidade do país ou até mesmo uma desestabilização do governo caso seja descoberto alguma irresponsabilidade política em seu mandato; VI) como as eleições são individuais e portanto é quase impossível de um governo atingir maioria no congresso teremos uma legitimidade dual dividida entre a soberania do Congresso e a do Executivo; VI) o debate público pode ser gravemente degradado, por falta de legitimidade popular ou até mesmo por muita legitimidade popular, uma vez que pode trazer o pressentimento de que o Presidente fala por todos e portanto está legitimado para tudo quando foi eleito.

Sabemos realmente que o poder Executivo, no Brasil, tem condições de vetar ou colocar limites nas iniciativas que possam vir a desafiar a sua supremacia, mas a que custo? Será mesmo que esse é o meio institucional mais adequado para nossa democracia? Macedo afirma que esse modelo político brasileiro de hiperpresidencialismo parece não ser o melhor, uma vez que não consegue atingir os pressupostos democráticos deliberativos, fazendo com que um governo seja mais inclusivo, estável e que consiga efetivar os direitos sociais impostos pela nossa constituição e a promoção do autogoverno coletivo. Igualmente, David Runciman<sup>45</sup> entende que se não alterarmos nossas instituições e métodos de governabilidade, não conseguiremos salvar a nossa democracia.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 conferiu poderes fortes ao Executivo, que quando utilizados em uma visão democrática, para ressaltar o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, positivam garantias históricas indispensáveis ao modelo escolhido. A melhoria ou até mesmo a alteração desse modelo não significa ir contra a democracia, mas significa antes o reconhecimento de um desafio permanente para a promoção democrática coletiva de direitos e a realização de um país mais igual e social.

---

<sup>45</sup> MELO, Liana. David Runciman: "Estamos presos a instituições ultrapassadas e não sabemos como alterá-las". ÉPOCA.GLOBO. 26 out. 2018. Disponível em: Disponível em: <<https://epoca.globo.com/david-runciman-estamos-presos-instituicoes-ultrapassadas-nao-sabemos-como-altera>>. Acesso em: 28 out. 2018.

Como não existe regime democrático sem o efetivo respeito a direitos e garantias fundamentais, cabe a todos cuidar da promoção da nossa Constituição, repelindo condutas contrárias às conquistas históricas, conferindo preponderância à dignidade da pessoa humana e protegendo grupos vulneráveis. Assim, não é somente a força normativa que faz uma sociedade ter direitos efetivados, mas a responsabilidade que o povo tem com esses direitos.

Acima de tudo, esse trabalho pretendeu reconhecer a falência das nossas instituições políticas para permitir instigar o desenvolvimento de novos caminhos e alternativas. As críticas ao sistema hiperpresidencialista adotado no Brasil e como ele se relaciona com a democracia deliberativa podem servir como base para encontrar um modelo político mais efetivo e que respeite a coletividade sem excluir as minorias.

Deve-se entender que não existe uma resposta certa aos problemas políticos identificados e que não podemos tratar o modelo escolhido como intocável. A democracia deve ser vista primordialmente como o diálogo com o povo. É essa essência que se está perdendo com o modelo seguido. A democracia deve acompanhar as mudanças históricas vividas, e não se pode acreditar que o erro está somente em uma pessoa ou em outra, ou mesmo em posições ideológicas adotadas. Deve-se adotar uma visão mais pragmática, para tentar buscar ideias criativas e diferentes das já adotadas, na tentativa de promover uma verdadeira mudança nas nossas instituições políticas.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Régis de C. Presidencialismo e reforma institucional no Brasil. São Paulo: Lua Nova n° 24, 1991. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200002>.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.

BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Hiperpresidencialismo na América Latina. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, Curitiba, v. 60, n. 2, 2015, p. 115-140. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v60i2.39132>.

CAMBI, E. A. S. Processo Constitucional e democracia. In: Clèmerson Merlin Clève. (Org.). Direito constitucional Brasileiro. 1° ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2°, p. 569-590.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2011.

\_\_\_\_\_. *Presidencialismo de coalizão e Administração pública. Direito constitucional Brasileiro*. 1º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2º, p. 493-494.

\_\_\_\_\_. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. Ed. São Paulo: Ed. RT, 2000.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional e direito alternativo (por uma dogmática constitucional emancipatória). Direito alternativo: Seminário Nacional sobre o uso alternativo do direito, evento comemorativo do sesquicentenário do instituto dos advogados Brasileiros*. Rio de Janeiro:COAD, 1994.

*Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: Acesso em: 20 jul. 2018.

FERRAJOLI, Luigi. *Diritti fondamentali*. In: VITALE, Ermanno (coord.). *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*. 2. Ed. Roma-Bari: Laterza, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV/Fapesp, 2001.

\_\_\_\_\_. *Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Lua Nova N° 44, 1994.

GARGARELLA, Roberto. *Nos Los representantes: crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Minõ y Dárila, 1995.

\_\_\_\_\_. *Teoría y Crítica del derecho constitucional, tomo 1*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2008.

\_\_\_\_\_. *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires, 2010.

\_\_\_\_\_. *The Engine Room of the Constituion: 200 Years of Constitutionalism in Iain America (1810-2010)*, 2013. Ed.Cambridge.

HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary C.R. 1996. "Political Science and The Three New Institutionalisms." In: *Political Studies* 44, 1996, pp.936-957.

HERNÁNDEZ, Antonio. *A Tres Lustrros de la Reforma Constitucional de 1994*. Revista de la Facultad de Derecho de México, Vol. 60, 254, 2010.

KOZICKI, K e GODOY, M. G. *A democracia deliberativa para além de John Rawls e Jurgen Habermas e a proposta de Carlos Santiago Nino*. In:Clèmerson Merlin Clève. (Org.). *Direito constitucional Brasileiro*. 1º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2º, p. 1106-1124.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novo Estudos Cebrap*. São Paulo, nº. 76, p. 17-41, nov. 2006.

Linz, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (ed.). *The failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore, London: John Hopkins, 1994.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MACEDO, José Arthur Castillo de. *Constitucionalismo, democracia e autogoverno*. 177 p. Dissertação de Mestrado – UFPR, Setor de Ciências Jurídicas, Curitiba, 2011.

MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. In: Clèmerson Merlin Cléve. (Org.). *Direito constitucional Brasileiro*. 1º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2º, p. 497-517.

MALAMUD, Andrés. O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 38, n. 168, p. 715-742, 2003.

MELO, Liana. David Runciman: "estamos presos a instituições ultrapassadas e não sabemos como alterá-las". *ÉPOCA.GLOBO*. 26 out. 2018. Disponível em: <https://epoca.globo.com/david-runciman-estamos-presos-instituicoes-ultrapassadas-nao-sabemos-como-altera>. Acesso em: 28 out. 2018.

MIGUEL, Luís Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB*. São Paulo, no 59, 1º semestre de 2005, p. 5-42.

NINO, Carlos Santiago. *fundamentos de derecho constitucional*. 3. reimpressão. Astrea: Buenos Aires, 2005.

\_\_\_\_\_. El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de democracia. In: *El Presidencialismo puesto a prueba: com especial referencia al sistema presidencialista latinoamericano*. Madrid: Centros de Estudios Constitucionales, 1992.

\_\_\_\_\_. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2003.

SILVEIRA, Paulo Fernando. *Freios e Contrapesos (Checks and Balances)*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v.43, n.3, p. 521-558. 2000.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Cidade, vol. 23, nº 68, p. 53-71, out. 2008.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2001.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. *Revista de Direito GV*. São Paulo, n. 08, p. 441-464, 2008, jul-dez.