

**O HIPERPRESIDENCIALISMO LATINO-AMERICANO COMO FATOR DE  
INSTABILIDADE DAS DEMOCRACIAS: UMA INTER-RELAÇÃO COM O  
PROCESSO DE IMPEACHMENT BRASILEIRO**

***THE HYPER PRESIDENTIALISM HISPANIC AS INSTABILITY FACTOR OF  
DEMOCRACIES: AN INTER-RELATIONSHIP WITH THE PROCESS OF BRAZILIAN  
IMPEACHMENT***

Nathalia Brito Carvalho

Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Especialista em Direito Tributário pela Faculdade Milton Campos; Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais  
Email: nathnbc@hotmail.com

Recebido em: 15/06/2016

Aprovado em: 20/10/2016

Doi: 10.5585/rdb.v16i7.429

**RESUMO:** O atual cenário brasileiro de instabilidade política demanda uma análise holística da matéria. Não é difícil encontrar similaridades com os graves quadros políticos dos outros países da América Latina, muito menos há dificuldade em encontrar autores que versam sobre o tema. O presente artigo faz uma breve incursão na bibliografia disponível sobre possíveis fatores de instabilidade em comum nas democracias latino-americanas. A forte concentração de poderes na figura do presidente é elemento comum nesses países, assim como um quadro porco assertivo de redemocratização, após período ditatorial. Por fim, faz-se uma breve análise do modelo de democracia coparticipativa de Ronald Dworkin, perguntando se acaso o processo de impeachment no Brasil vela em conta o ideal de igual consideração e respeito.

**Palavras-chave:** América Latina – hiperpresidencialismo – impeachment – instabilidade

**ABSTRACT:** The current Brazilian scenario of political instability requires a holistic analysis of the matter. It is not difficult to find similarities with serious policy frameworks of other countries in Latin America, much less is difficult to find authors that deal with the subject. This article is a brief review of the available literature on possible instability factors in common in Latin American democracies. The strong concentration of power in the president's figure is common element in these countries, as well as an assertive pig framework of democracy after dictatorship period. Finally, it is a brief analysis of coparticipativa democracy model of Ronald Dworkin, asking if chance the impeachment process in Brazil sailing into account the ideal of equal consideration and respect.

**Key-words:** Latin America - hyperpresidentialism - impeachment – instability

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. O hiperpresidencialismo na América Latina; 2. O caso brasileiro: A instabilidade e o processo de *Impeachment*; 3. Uma crítica ao argumento Schmittiniano a favor do hiperpresidencialismo; Conclusão; Referências.

## INTRODUÇÃO

O pesquisador argentino Aníbal Pérez-Liñán, ao discorrer sobre a mística que cerca um cargo de presidencial de um país afirma que, especialmente na América Latina, não existem garantias de que um presidente complete seu mandato. Essa conclusão não se dá ao acaso. Ele, assim como muitos outros autores latino-americanos e estudiosos da região já conseguiram compreender o padrão de instabilidade política que permeia (há vários anos) os países latino-americanos. Para Pérez-Liñán, o processo de *impeachment* não é somente um recurso legal para remover presidentes que incorrem, por exemplo, em crime de responsabilidade, mas tal processo é muitas vezes utilizado como “arma institucional” contra um presidente que é incapaz de enfrentar um legislativo hostil à ele. O autor compreende que um novo padrão de instabilidade política emergiu na América Latina. Esse padrão tomou forma em nos anos 1990 e se consolidou nos anos 2000, e não compromete a estabilidade da democracia, mas pode ser fatal para o governo.<sup>1</sup>

Os juristas argentinos Roberto Gargarella e Carlos Santiago Nino também possuem estudos abrangentes sobre o modelo constitucional que vigora na América Latina. Tal modelo está intrinsecamente conectado à instabilidade e ao processo de *impeachment*, que é inclusive denominado por “golpe branco” ou “neogolpismo” por parte da doutrina de alguns países. O acadêmico argentino Juan Gabriel Tokatian, especializado em Relações Internacionais, que afirma que:

Com o tempo, foi se formando um neogolpismo: ao contrário do golpe tradicional, o novo golpismo é dirigido mais abertamente por civis e tem o apoio tácito (passivo) ou a cumplicidade explícita (ativa) das Forças Armadas, objetivando violar a constituição do estado com uma violência menos ostensiva, tentando preservar um esboço biográfico institucional mínimo (...) e aspira a resolver um impasse social ou política potencialmente arruinada do que fundar uma nova ordem.<sup>2</sup>

Nesse sentido, ao comentar o processo ocorrido no Haiti, em 2004, que depôs Jean-Bertrand Aristide, o autor aduz que o argumento a favor do golpe se desenvolve construindo a ideia de que o presidente é o responsável por provocar, com seu comportamento, a crise institucional que levará a sua própria deposição. Tal argumento é sempre utilizado como justificativa do processo de destituição.<sup>3</sup> Também nesse sentido a pesquisadora Lorena Soler sinaliza que os golpes de estado no século XXI se constituem como um fenômeno gradual, no qual são geradas condições para a instabilidade por grupos civis insatisfeitos. Para essa instabilidade busca-se uma saída constitucional, que nada mais é do que a deposição presidencial, sem atacar o regime em vigor.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge University Press, 2007.

<sup>2</sup> Tradução livre de: “*Con el tiempo, se fue gestando un neogolpismo: a diferencia del golpe de Estado tradicional, el nuevo golpismo está encabezado más abiertamente por civiles y cuenta con el apoyo tácito (pasivo) o la complicidad explícita (activa) de las Fuerzas Armadas, pretende violar la constitución del Estado con una violencia menos ostensible, intenta preservar una semblanza institucional mínima (...) y aspira más a resolver un impasse social o político potencialmente ruinoso que a fundar un orden novedoso*”. TOKATLIAN, Juan Gabriel. “Neogolpismo”. Página/12, 13 de julio de 2009. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html>> Acesso em 10.09.2016.

<sup>3</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel. “El auge del neogolpismo”, *La Nación*, 24 de junio de 2012. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo>>. Acesso em 10.09.2016.

<sup>4</sup> SOLER, Lorena. *Golpes de estado en el siglo xxi. Un ejercicio comparado haití (2004), honduras (2009) y paraguay (2012)*. Cadernos PROLAM/USP, v. 14, n. 26, p. 79-92, 2015.

Compreendemos que essas análises podem explicar – com satisfação – o quadro político social que se desenvolveu no Brasil a partir da disputa eleitoral iniciada em 2014, até o processo de *impeachment* que culminou com a deposição presidencial em 2016. Mas como explicar os elementos que antecedem esse processo? Pairam dúvidas acerca da legitimidade do processo de *impeachment* registrado no Brasil em 2016, mas o presente artigo não visa problematizar essa questão. O objetivo é tão somente a análise dos elementos estruturais que podem haver contribuído para a ocorrência do *impeachment*. A proposta que aqui se faz é, portanto, marcadamente histórica, ao que fazemos uma análise da estrutura de poder já consolidada na região e os problemas atinentes a ela.

Vale analisar os longos períodos ditatoriais pelos quais passaram vários países desse continente, marcadas por excessiva concentração de poder nas mãos do executivo, em detrimento dos poderes legislativo e judiciário. O artigo faz um breve resgate dos atos institucionais que marcaram o período ditatorial brasileiro, com reformas que foram desde o legislativo até o judiciário – que atingiram de forma mais contundente esse último – e a similaridade das características desse regime com outros países latino americanos. Acaso houve uma profunda reforma dessa organização, ou a estrutura de poder concentrada e verticalizada permaneceu a mesma? A hipótese se assenta no argumento de que o hiperpresidencialismo é fator de instabilidade, portanto elemento capaz de contribuir para o processo de inconstância política que se faz presente – de maneira simultânea – em vários países da região nas últimas décadas. Assim, entende-se necessário relacionar as implicações políticas desse fator na atualidade.

O presente artigo tem como espinha dorsal os estudos do autor argentino Roberto Gargarella, que parte de estudos da história da região, da ciência política e da sociologia para sustentar que as estruturas de poder instituídas pelas constituições da região são ultrapassadas, concentrando os poderes em demasia nas mãos do presidente (executivo) em detrimento dos outros poderes (legislativo e judiciário). O resultado se manifesta de diferentes formas: além da fraca efetivação dos direitos de participação da população da região latino americana, qualquer instabilidade do poder presidencial – que vai desde falta de habilidade política até o acometimento de uma doença – leva à instabilidade de todo o sistema. Tal argumento pode explicar, pelo menos em parte, a crise institucional a qual estamos vivenciando no cenário brasileiro.

Dessa forma, tendo como base uma perspectiva holística, objetivamos compreender o cenário (característico na região latino-americana) no qual se desenvolveu o processo de *impeachment* brasileiro que culminou com a deposição da representante do poder executivo em 2016. Como a estrutura social e política contribuem para a instabilidade da região, interferindo no citado processo? Apesar de entendermos que existem muitas nuances e que algumas delas fogem ao alcance da metodologia jurídica – acordos de bastidores, conchavos políticos, possíveis subornos e interesses mercadológicos – consideramos necessário não nos furtar a essa apreciação, haja vista a importância da análise da compatibilidade democrática.

## 1. O HIPERPRESIDENCIALISMO NA AMÉRICA LATINA

O período que compreende os ciclos militares na América Latina (1954-1990) estava associado a um quadro massivo e sistemático de violações dos direitos humanos. Os opositores do regime militar, chamados subversivos, foram duramente perseguidos de diferentes formas, o que deixou marcas profundas e importantes consequências para o constitucionalismo da região. Disputas judiciais sobre essas violações se estendem até os dias de hoje, sendo ainda, em todo o continente, objeto de discussão sobre reparações individuais e em relação ao estado brasileiro. Se em parte do século XX a América Latina restou marcada pelas constantes violações de direitos humanos como política de Estado, o que trouxe impactos para o direito constitucional dessa

época, em momento posterior as crises econômicas resultadas de ajustes estruturais na década de 90 trouxeram conflitos em que movimentos acabaram por conturbar o cenário social.<sup>5</sup>

Fazendo frente a esse contexto, primeiro houve o surgimento, na região, de constituições como reação direta ao autoritarismo da década de 70. Essas constituições tinham como objetivo “esquecer” o período ditatorial, profundamente injusto, caracterizado por graves violações de direitos. Visando impedir repetições de violência perpetradas no passado, além de introduzir algumas mudanças na organização dos poderes (cuja substância e efetividade serão analisadas adiante), esses diplomas também criavam novas barreiras legais contra potenciais violações de direitos humanos – a exemplo da constituição brasileira tem-se o amplo rol de direitos e garantias fundamentais, a proibição da tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, além da assinatura de acordos e tratados internacionais de direitos humanos. Essas constituições também foram capazes de “preparar o terreno” para a aplicação dos programas de ajustes econômicos e estrutural na década de 90, que levaria, em grande parte, a eclosão de movimentos sociais.

Sobre as constituições pós-ditaduras, e para contextualizar o caso brasileiro que aqui se analisa, podem ser traçados elementos comuns entre Brasil e Chile. Na história chilena, o primeiro presidente socialista eleito, Salvador Allende, foi deposto do governo em 1973, instaurando-se uma ditadura militar. O general Augusto Pinochet procedeu a uma reorganização jurídica do país, designando uma comissão que estava destinada a desenhar as bases da nova Constituição, de 1980. O que ocorreu foi que após o regresso da democracia, esse texto permaneceu, deixando os chamados *enclaves autoritários*<sup>6</sup>, como senadores vitalícios, a permissão de que membros das forças armadas passassem a integrar a política como “senadores designados”. Além disso, preconizava um sistema eleitoral excludente e a exigência de maiorias qualificadas para que se reformassem os aspectos cruciais da vida institucional. Foi um processo lento até que o poder democrático de desprende-se dessas limitações.<sup>7</sup>

No caso brasileiro, o período pós-ditadura encontra várias similaridades com o caso chileno. De certa forma, a Constituição de 1988 foi uma maneira de reagir e reparar os graves retrocessos da autoritária constituição anterior, de 1967, e dos controversos atos institucionais que vigoraram nesse período, momento em que o Brasil foi comandado pelos militares. Ao presidente da República, o Ato institucional nº 1, de abril de 1964, conferia poderes larguíssimos, incluindo o de cassar mandatos, suspender direitos políticos, intervir nos estados, decretar estado de sítio e emendar a própria Constituição, sendo que o controle judicial manteve-se restrito a formalidades. Com a edição do AI-2, em outubro de 1965, foi declarada mantida a Constituição de 1946, mas houve uma intervenção direta na estrutura do Judiciário. Entre as medidas tomadas estavam a suspensão das garantias dos juízes de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, além do aumento do número de ministros do Supremo Tribunal Federal e a ampliação da competência da Justiça Militar sobre os civis. Ainda, o AI-2, alterava o inciso II do artigo 94 da

<sup>5</sup> Brasil. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade. – Recurso eletrônico. – Brasília: CNV, 2014. 976 p. – (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 1)

<sup>6</sup> La idea de los enclaves de transición se basa en el trabajo pionero de Manuel Antonio Garretón. Cuando se discutía de los desafíos planteados en la transición democrática en Chile, el autor definió enclaves autoritarios como ciertos elementos "del régimen anterior" que persisten "en el régimen democrático" (2003:47-8). Subrayó que estos eran institucionales (leyes y la Constitución), socioculturales (valores autoritarios, etc.), basados en los actores (las Fuerzas Armadas o actores de veto), o ético-simbólicos (problemas de derechos humanos no resueltos). Estos enclaves, para Garretón, interfieren en la consolidación de la democracia. Este trabajo sostiene que un conjunto similar de enclaves dejados durante la transición han obstaculizado la plena consolidación de una democracia de calidad en Chile y explican, en parte, las dificultades que sufre la Concertación (Garretón, 2003). SIAVELIS, PETER M. Enclaves de la transición y democracia chilena. Rev. cienc. polít. (Santiago), Santiago, v. 29, n. 1, p. 3-21, 2009. Disponível em <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2009000100001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2009000100001&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em 14 jun. 2016.

<sup>7</sup> GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010, p. 270.

Constituição de 1946, restabelecendo a Justiça Federal de primeira instância cujo provimento inicial deveria se dar por nomeação pelo presidente da República. O AI-3, de fevereiro de 1966, dispôs sobre a eleição indireta para presidente e vice-presidente da República e para governadores dos estados, e sobre a nomeação para prefeitos municipais das capitais. No AI-4, de dezembro de 1966 foi garantido o exercício do controle de constitucionalidade, ou seja, competência para analisar a compatibilidade entre a constituição e qualquer ato jurídico, porém sua efetividade ficava condicionada à apreciação pelo Procurador-Geral da República. O AI-5, datado de dezembro de 1968, embora declarasse mantidas a Constituição de 1967 e as constituições estaduais, estabelecia regras que as violavam, como a autorização para que o presidente da República pudesse decretar o recesso do Congresso Nacional e a intervenção nos estados e municípios, além de legislar sobre todos os assuntos e cassar mandatos e suspender direitos políticos. O AI-5 limitou o acesso ao Judiciário, ao suspender a garantia de habeas corpus; além de permitir que o presidente da República interferisse diretamente na composição do Judiciário. O processo de reforma no Judiciário foi concluído com a edição do AI-6, em fevereiro de 1969, que modificou a composição do STF, o qual voltou a ser constituído por 11 ministros.<sup>8</sup>

A Constituição de 1988 restabelecia a democracia, sendo caracterizada pelo então mencionado extenso rol de direitos e garantias fundamentais, entre eles os direitos sociais, a proibição da tortura (prática de Estado amplamente disseminada no regime militar), além de inclusão de medidas anti-discriminatórias e penas severas contra as restrições às liberdades civis<sup>9</sup>.

Em linhas gerais, as novas constituições promulgadas após o período ditatorial na América Latina fortaleceram os compromissos gerais das constituições anteriores. No entanto, essas mesmas constituições também mantiveram a sua estrutura (anterior) de poder intacta.<sup>10</sup> Essa é a tese que o jurista Roberto Gargarella defende na obra “La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)”: o poder é concentrado e verticalizado na figura do executivo, onde o presidente reúne amplos poderes de decisão. Nesse contexto, os direitos sociais presentes no rol constitucional não conseguem ser efetivados, isso porque a participação popular resta aniquilada. Apela-se, então, para a fórmula de tentar contrabalancear um poder executivo forte aumentando também a participação popular, o que acaba por não surtir efeitos, uma vez que “a moeda do poder presidencial” é mais forte. Sendo assim, os direitos da população permanecem sem efetivação. A “sala de máquinas da constituição” está trancada.<sup>11</sup>

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 se manteve, então, alinhada ao padrão latino americano: apesar do seu passado ditatorial, manteve os amplos poderes do sistema presidencialista, agora com um a estrutura rica em direitos fundamentais. Diante de um contexto de transição da ditadura para a democracia, onde se busca desconcentração do poder, característica das ditaduras, tal fato é notadamente contraditório. Se as reformas introduzidas pelos militares no período da ditadura foram feitas justamente com o objetivo de fortalecer o poder executivo e enfraquecer o legislativo e o judiciário – como demonstrado anteriormente a exemplo dos atos institucionais, feitos à revelia da população que perduraram durante o período

<sup>8</sup> BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Relatório / Comissão Nacional da Verdade. – Recurso eletrônico. – Brasília: CNV, 2014. 976 p. – (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 1) Capt 17: O Judiciário na Ditadura.

<sup>9</sup> BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Relatório / Comissão Nacional da Verdade. – Recurso eletrônico. – Brasília: CNV, 2014. 976 p. – (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 1) Capt 17: O Judiciário na Ditadura.

<sup>10</sup> GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010.

<sup>11</sup> GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010, p. 7.

militar – era de se esperar que no retorno à democracia houvesse um reequilíbrio entre os três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Não foi o que ocorreu.

O que ponderamos aqui é a relação existente entre essa continuidade de estrutura de poder, característica das ditaduras, e o padrão de instabilidade política presente na região durante o sec. XX. Muitos estudiosos consideram que o fator da instabilidade das democracias da América Latina manifestadas nas últimas décadas seria justamente a forte concentração de poderes na figura do presidente, termo que Gargarella passou a denominar como *hiperpresidencialismo* – a constituição não é um elemento independente desse padrão de instabilidade, mas possui estreita ligação com ele – e sugere que eliminá-lo bastaria para reduzir esses níveis de instabilidade, diminuindo assim o risco de um regresso autoritário<sup>12</sup>. Um dos pesquisadores que critica esse aspecto central de organização do poder dominante é Carlos Santiago Nino:

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>13</sup>

É interessante ressaltar que a opção pelo parlamentarismo teria sido a época uma alternativa ao presidencialismo, pela maneira como distribuía o poder político, além do sistema parlamentarista oferecer válvulas de escape. O jurista Paulo Bonavides define o parlamentarismo como

a presença em exercício do governo, enquanto a maioria do Parlamento não dispuser o contrário retirando-lhe o apoio; a repartição entre o governo e o parlamento da função de estabelecer as decisões políticas fundamentais; e finalmente, a posse recíproca de meios de controle por parte do governo e do Parlamento, de modo que o primeiro, sendo responsável perante o segundo, possa ser destituído de suas funções mediante um voto de desconfiança da maioria parlamentar.<sup>14</sup>

Em que pese ter mantido o sistema presidencialista de governo, a constituição de 1988 conservou alguns dos institutos parlamentaristas, os quais foram introduzidos nos regimes autoritários anteriores, dentre eles: o sistema proporcional, leis delegadas e medidas provisórias, além da iniciativa de leis orçamentárias pelo executivo, institutos característicos das ditaduras.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010, p. 271-272.

<sup>13</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 com el presidente, culquir caída em su popularidad o quiebre em su salud tendía 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 com las que remediar los desajustes, la “eyección” Del presidente tendía 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.

<sup>14</sup> BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado, Melhores Editores Ltda, 5ª edição, São Paulo 1995, p. 277

<sup>15</sup> PINTO, Júlio R. S. Poder Legislativo brasileiro: institutos e processos. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 24-30.

No entanto, Roberto Gargarella ressalta que não defende em sua obra o sistema parlamentarista de governo, por não estar de acordo com os princípios que defende. Ademais, considera que esse sistema seria ainda pior tendo em vista a corrupção característica dos Congressos latino-americanos, nos quais um grande número de parlamentares se encontra envolvidos em denúncias de corrupção.<sup>16</sup>

## 2. O CASO BRASILEIRO: A INSTABILIDADE E O PROCESSO DE *IMPEACHMENT*

É um consenso de grande parcela da população brasileira (nos referimos à parcela que possui determinado acesso à educação e à informação), que a constituição de 1988 não é efetivada. Sabe-se, de maneira até intuitiva, que o amplo rol de direitos e garantias fundamentais, que prevê o direito à saúde, educação, segurança, entre outros itens, é rotineiramente desrespeitado para a maioria dos cidadãos brasileiros. No entanto, há que se asseverar que a estrutura de poder delineada por essa mesma constituição é cumprida de forma efetiva. Além de Gargarella inserir o Brasil em seu estudo, enquadrando-o como um representante do hiperpresidencialismo, outros estudiosos assim o considera. Trazemos à baila os ensinamentos do cientista político Bruno Reis, quem aduz que o sistema político do Brasil, desprovido de uma análise técnica, aparenta ser descentralizado, mas a realidade é outra:

O sistema político hoje vigente no Brasil porta consigo, assim, uma profunda ambivalência não apenas em sua apreensão pública, mas em sua própria lógica constitutiva: em seus traços mais grossos, visíveis à distância, trata-se de um sistema descentralizado e que dispersa poder; nas suas engrenagens mais miúdas, discerníveis apenas por um exame mais detido, descobre-se um sistema fortemente centralizado, que concentra extraordinárias prerrogativas no topo da hierarquia. Pior: esses dispositivos microscópicos, reconhecíveis apenas para o especialista ou o insider, parecem ter-se constituído até aqui em sua condição mesma de estabilidade.<sup>17</sup>

Tendo como pano de fundo esses os aspectos, abordamos então o processo de *impeachment* finalizado no Brasil em 2016. A eleição presidencial de 2014, que ocorreu em dois turnos, reelegeu a candidata Dilma Vana Rousseff com 54 milhões de votos. Dada a estreita margem de votos no qual o disputado processo eleitoral foi concluso (o outro candidato, Aécio Neves da Cunha obteve expressivos 51 milhões de votos)<sup>18</sup> a população restou amplamente dividida. Logo após, iniciou-se um intermitente processo de negação da candidata por grande parte do eleitorado brasileiro. A reprovação da presidente oscilou entre 64% e 65% entre o final do ano de 2015 e o início do ano de 2016. O índice de aprovação do governo chegou à 11% no começo de 2016, ano em que houve o *impeachment*<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Roberto Gargarella ressalta que não está a defender na obra o sistema parlamentarista de governo: “[...] *la crítica al presidencialismo que aquí se formula no implica una defensa del sistema parlamentarista, como si esta fuera la única alternativa existente al presidencialismo. El parlamentarismo no aparece como una opción viable a la luz de los principios que hemos defendido aquí (menos aún, a la luz de la situación actual de los Congressos latinoamericanos). A la vez, nuestra crítica tampoco representa una manera de apoyar el nuevo rol adquirido por el Poder Judicial em las últimas décadas, como órgano decisor fundamental em las nuevas democracias (menos aún, a la luz del elitismo que sigue distinguiendo a los Poderes Judiciales latinoamericanos)*”. GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010, p. 297.

<sup>17</sup> REIS, Bruno P.W. Sistema Eleitoral e Financiamento de Campanhas no Brasil: Desventuras do Poder Legislativo sob um Hiperpresidencialismo Consociativo. A Constituição de, 1988.

<sup>18</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em <http://www.tse.jus.br/>. Acesso em 15.06.2016

<sup>19</sup> Instituto de pesquisa datafolha. Disponível em [http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/02/29/avaliacao\\_dilma\\_rousseff.pdf](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/02/29/avaliacao_dilma_rousseff.pdf). Acesso em 18 set. 2016

Em que pese outros fatores característicos da política brasileira, como as elevadas taxas de corrupção já entranhadas no sistema político, na qual o país ocupa a preocupante 76ª posição<sup>20</sup>, assim como as vastas e sistemáticas denúncias de corrupção contra o partido que reelegeu a candidata (partido dos trabalhadores), a chamada operação lava-jato<sup>21</sup> e a falta de popularidade da presidente reeleita também serviram para desestabilizar a política. Com pouco mais de um ano do mandato, foi aberto um processo de *impeachment* por crime de responsabilidade, mesmo diante do fato de que há ampla divergência na doutrina sobre se ela haveria cometido crime de responsabilidade ou não. No entanto, é notória como a instabilidade se instaurou diante de um quadro de graves denúncias de corrupção.

Aqui retomamos a argumentação de Lorena Soler. Para a autora, os golpes de estado reconhecem que o governo foi eleito democraticamente, mas não reconhecem que eles governam de forma democrática. É a ambigüidade presente nos golpes do século XXI, características das quais o *impeachment* brasileiro não foge. Ela ainda pondera que se a instabilidade não é elemento capaz de explicar a deposição de um presidente – um golpe ou *neogolpismo* – ela pode ser decisiva para a consagração do mesmo:

En los golpes de estado del siglo XXI la violencia reaccionaria y física juega sólo un papel auxiliar, comparada con la de los medios de comunicación generadores de la narrativa de la crisis o del consenso. En todos los casos los medios de comunicación junto con las redes sociales de comunicación instantánea han sido centrales en la creación de una ideología golpista, a través de núcleos argumentativos comunes para justificar las Golpes de Estado en el Siglo XXI. Un Ejercicio Comparado Haití (2004), Honduras (2009) y Paraguay (2012) 83 intervenciones. Se construye así la representación del gobierno ‘aislado’ – pese a contar con un apoyo popular mayoritario – y de la necesidad de poner fin a la conflictividad y el enfrentamiento entre “ciudadanos de la misma nacionalidad”. El conflicto social no se vincula a la disputa de intereses económicos o al enfrentamiento de clases – claramente puesto de manifiesto en Bolivia y Venezuela – sino a la “incapacidad” de los mandatarios para gobernar, así como a las desmedidas ambiciones de los movimientos sociales. Paradójicamente, al tiempo que se califica a los gobiernos como presidencialistas con una “tendencia autoritaria” que busca perpetuarse en el ejecutivo, se manifiesta un “vacío de poder” y un clima de ingobernabilidad política que atraviesan las instituciones de estos países.<sup>22</sup>

No entanto, consideramos aqui que o hiperpresidencialismo tem uma forte contribuição para a promoção dessa instabilidade, como alardeia Roberto Gargarella em sua obra.

Por fim, vale mencionar que um dos questionamentos que o mesmo autor faz ao longo do livro “La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)” é se não haveria uma contradição no fato de uma constituição reforçar o presidencialismo e, ao mesmo tempo, ampliar e reforçar direitos, como é o caso de grande parte das constituições latino-americanas. Essa é então a tese que constrói ao longo do livro: as constituições desse tipo elevam as tensões internas ao máximo, justamente porque não conseguem contrabalancear o hiperpresidencialismo com a participação popular.

Este segundo incômodo, então, ocorre, fundamentalmente, pela obstinada atenção que se oferece às questões de direito, em detrimento da organização do

<sup>20</sup> Disponível em <http://www.valor.com.br/internacional/4411692/brasil-piora-no-ranking-da-corrupcao-para-76-lugar-entre-168-paises>. Acesso em 15 set 2016.

<sup>21</sup> Ministério Público Federal. Disponível em <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>. Acesso em 19 set 2016

<sup>22</sup> SOLER, Lorena. GOLPES DE ESTADO EN EL SIGLO XXI. UN EJERCICIO COMPARADO HAITÍ (2004), HONDURAS (2009) Y PARAGUAY (2012). *Cadernos PROLAM/USP*, v. 14, n. 26, p. 79-92, 2015.

poder. Como se a democratização política e o fortalecimento social que se querem promover através de mudanças nas seções direitos, fossem compatíveis com a concentração de poder e o centralismo autoritário que se preserva na seção relativa à organização do poder. Em resumo, as novas constituições da região pecam pela maneira como mantém fechada a "sala de máquinas" da Constituição. O resultado é que o poder concentrado entra, de maneira fácil e previsível, em tensão em com as demandas sociais por mais direitos, o que tem como consequência que parte da Constituição em começa a trabalhar contra o sucesso da segunda.<sup>23</sup>

Em que pese a necessidade de se reforçar direitos, para Gargarella, esse é justamente um fator de instabilidade se acompanhado da forte concentração de poderes nas mãos do executivo. Esse modelo é contraditório e, de acordo com a argumentação que aqui se faz, pode ter contribuído para a instabilidade da democracia brasileira característica do último processo eleitoral. O que se intenta demonstrar é que o Brasil não se furta à caracterização de um sistema hiperpresidencialista, se inserindo no mesmo contexto histórico político dos demais países latino americanos.

Vale frisar que a carreira de Roberto Gargarella é produto de duas linhas: o liberalismo igualitário e o marxismo analítico. Dentro do primeiro, encontra-se a linha da democracia deliberativa, a qual possui duas colunas, o diálogo/ deliberação e a inclusão. Seguindo o exemplo brasileiro, fica fácil notar que a América Latina fracassa porque não possui nenhum dos dois, sendo que o modelo proposto por Roberto Gargarella não se enquadra jamais como uma descrição da realidade, mas um ideal a ser perseguido.<sup>24</sup>

### 3. UMA CRÍTICA AO ARGUMENTO SCHMITTINIANO A FAVOR DO HIPERPRESIDENCIALISMO

Apesar dos problemas gerados pelo hiperpresidencialismo (já abordados no presente artigo) na literatura jurídica existem autores que argumentam de forma favorável à concentração de poderes nas mãos do executivo. Tais argumentos partem da ideia de que, na atualidade, não se faz possível sustentar um equilíbrio entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Um dos principais defensores do hiperpresidencialismo, Carl Schmitt, sustenta que a noção de freios e contrapesos – doutrina com bases tão profundas no ramo do direito – perdeu o sentido, uma vez que o centro de poder do governo se deslocou e se encontra, há muito tempo, nas mãos do presidente. Para ele, só o poder executivo poderia oferecer a atuação com a velocidade que a política demanda na atualidade. Ainda, afirma que os poderes tradicionais de controle perderam sua força principalmente por dois meios: em razão das contínuas delegações de autoridade legislativa realizadas pelo Congresso em favor do presidente, e em razão da

---

<sup>23</sup> Tradução livre de: “Esta segunda incomodidad, entonces, se produce, fundamentalmente, por la obstinada atención que se ofrece a las cuestiones de derechos, en desmedro de la organización del poder. Ello, como si la democratización política y robustecimiento social que se quieren promover a través de cambios en las secciones de derechos, fueran compatibles con la concentración de poder y el centralismo autoritario que se preserva en la sección relativa a la organización del poder. En resumen, las nuevas Constituciones de la región pecan por el modo en que mantienen cerrada la “sala de maquinas” de la Constitución. La consecuencia de ello es que el poder concentrado entra fácil y previsiblemente en tensión con las demandas sociales por más derechos, lo cual termina implicando que una parte de la Constitución comienza a trabajar em contra del éxito de la segunda”. GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 010, p. 7.

<sup>24</sup> GARGARELLA, Roberto. Justiça dialógica e constitucionalismo latino-americano. Niterói: 2015. RCJ – Revista Culturas Jurídicas, Vol. 2, Núm. 3.

transferência de poderes ao executivo em caráter emergencial, ao longo das sucessivas crises econômicas que favoreceram o envolvimento do Executivo nessas questões.<sup>25</sup>

É Gargarella quem procura contra-argumentar as ideias de Schmitt. Na obra “La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)”, o jurista argentino comenta que as razões que explicam e justificam essas delegações de autoridade são claras: elas têm a ver com o que ele denomina como déficit informativo que afeta o Congresso e o Poder Judiciário, que tiveram cortadas suas capacidades de intervir em momentos de crise. Ainda, existiriam problemas próprios dos poderes, que teriam dificuldade de atuar coletivamente e de maneira coordenada.<sup>26</sup>

Outros autores também analisam o hiperpresidencialismo. Bruce Ackerman pondera que ocorreu o fenômeno das “presidências imperiais”, se referindo à formação de poderes executivos poderosos, com uma grande capacidade de atuar de forma discricional. O fato é que para alguns estudiosos<sup>27</sup> o hiperpresidencialismo não é um problema. O pânico referente a esse sistema partiria de um equívoco do “legalismo liberal”, que confunde a falta de controles sobre o presidente, instituídos na legalidade, de cunho formal, por uma completa falta de controle sobre o mesmo<sup>28</sup>. Na opinião desses autores, esse quadro é irreal.

Roberto Gargarella, no entanto, considera existirem inúmeros problemas com essa visão. Em primeiro lugar, afirmar que os controles de poder não teriam que ser, necessariamente, controles legais de cunho formal, como era a proposta do chamado “legalismo liberal” é incoerente. Isso porque os defensores do hiperpresidencialismo enxergam inúmeros problemas dos controles tradicionais, como falta de coordenação e de ação coletiva. No entanto, quando estes mesmos defensores se concentram em analisar os controles populares, estes não conseguem mais discernir qualquer problema. E o autor considera que, na verdade, os cidadãos comuns tendem mais dificuldade para controlar o Executivo do que o Congresso Nacional ou o Poder Judiciário. Vale ressaltar que o sufrágio universal é uma ferramenta extremamente limitada de para fazer com que o governo responda por alguma ação. São múltiplas as mensagens que podem ser passadas através do voto, mas a oportunidade para isso apenas se faz em períodos pré-determinados<sup>29</sup>.

Os defensores do hiperpresidencialismo ainda subestimam a capacidade que o presidente pode ter para evitar o controle daqueles que tiverem como objetivo limitar o seu poder. Vão de encontro à teoria schmittiana a excepcional capacidade do Executivo de impor sua autoridade através, por exemplo, dos efeitos da intervenção federal, nos decretos e necessidades de urgência. O fato é que Gargarella considera a figura presidencial, quando munida de fortes poderes, passa a não aceitar qualquer tipo de “recorte” sobre o seu poder, de redução do mesmo. A tentativa de promover uma cidadania mais autônoma, com maiores poderes de decisão, mas que ao mesmo tempo reforça os poderes presidenciais acaba por colocar em risco todo o restante das reformas.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Para Carl Schmitt, Posner e Vermeule: “*La lección por aprender, finalmente, es que ya es hora de abandonar el paradigma madisoniano de los frenos y contrapesos, para aceptar la vigencia de un paradigma nuevo, de tipo schmittiniano. Conforma a este, “los rápidos cambios que se han producido en él ámbito de las políticas públicas, y la incapacidad que es propia de las legislaturas y los tribunales, para ofrecer los ajustes de política necesarios, convierten AL gobierno Del Ejecutivo em algo inevitable”* GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010, p. 294.

<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. 294.

<sup>27</sup> Bruce Ackerman, Carl Schmitt, Richard Posner e Adrian Vermeule.

<sup>28</sup> GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010, p. 294.

<sup>29</sup> GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010, p. 295.

<sup>30</sup> GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010, p. 309.

Por fim, Roberto Gargarella ressalta as críticas normativas que se fazem à posição schmittiana. Um poder executivo forte poderia ter mais capacidade de sair de uma crise extrema como a que caracteriza o Brasil na atualidade, por exemplo? Para ele, tal capacidade só viria acompanhada de dificuldades políticas epistêmicas e morais. Existem boas razões para crer que o hiperpresidencialismo concorreria para facilitar a atuação dos mais poderosos, grupos que tenham interesses escusos. Isso porque tais grupos teriam que pressionar apenas uma só pessoa. Por fim, em razão da falta de controle, existe um maior risco de erro do executivo. Sem exagero de argumentação, um executivo sem controle de outros poderes e que não aceita recortes sobre o seu próprio poder tende a cometer maiores violações de direitos humanos, já que os mecanismos de freios e contrapesos foram abandonados, colocando em risco os interesses de grupos minoritários.

<sup>31</sup>

## CONCLUSÃO

Diante de um quadro de constantes violações de direitos humanos perpetradas na ditadura, novas constituições surgiram para fortalecer direitos. No entanto, a concentração de poderes na figura presidencial presentes nessas constituições, na qual o povo não acessa os canais de participação, a “sala de máquinas” da constituição, tem como consequências não só a não efetivação dos direitos sociais presentes no texto constitucional, como também a instabilidade política.<sup>32</sup>

Em que pese o quadro político complexo do direito brasileiro, há que se considerar a pertinência da ideia de Roberto Gargarella, de que um abalo na figura do presidente, que detém grande concentração de poderes, é capaz – em conjunto com outros fatores, como a corrupção, por exemplo – de desestabilizar um sistema político.

O que se intentou demonstrar no presente artigo é que os processos ditatoriais, em que amplos poderes foram dados à figura do executivo, através da promulgação de atos institucionais, no caso brasileiro, acabou por ser decisivo para a caracterização do hiperpresidencialismo. No processo de redemocratização, no qual seria possível reverter esse cenário, não foram tomadas medidas nesse sentido. Ao contrário, manteve-se a mesma estrutura de poder da constituição de 1988, e expandiu-se consideravelmente o rol de direitos e garantias fundamentais. Acontece que, de acordo com Roberto Gargarella, a instabilidade do sistema decorre justamente dessa combinação. Entendemos que tal aspecto contribuiu de maneira satisfatória para a instabilidade de culminou com o processo de impeachment da presidente Dilma Rouseff no ano de 2016.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. *Relatório* / Comissão Nacional da Verdade. – Recurso eletrônico. – Brasília: CNV, 2014. 976 p. – (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 1)

FARHAT, Saïd. *Dicionário Parlamentar e político : O processo político e legislativo no Brasil*, p. 455. São Paulo: Editora Fundação Petrópolis: Companhia Melhoramentos, 1996.

<sup>31</sup> GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010, p. 296.

<sup>32</sup> DWORNIK, Ronald. A raposa e o porco-espinho. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, p.621, 2014.

GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires, 2010. (1)

GARGARELLA, Roberto. *Justiça dialógica e constitucionalismo latino-americano*. Niterói: 2015. RCJ – Revista Culturas Jurídicas, Vol. 2, Núm. 3. (2)

GODOY, Miguel G. *Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais*. Doutorado – Universidade Federal do Paraná, 2015.

GREENBERG, Mark. *The Moral Impact Theory of Law*. 123 Yale Law Journal 1288 (2014); UCLA School of Law Research Paper No. 13-21.

NINO. CARLOS, “*El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia*” en Nino, Carlos, Gargarella, Roberto y otros, *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge University Press, 2007.

PINTO, Júlio R. S. *Poder Legislativo brasileiro: institutos e processos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 24-30

REIS, Bruno P.W. *Sistema Eleitoral e Financiamento de Campanhas no Brasil: Desventuras do Poder Legislativo sob um Hiperpresidencialismo Consociativo*. A Constituição de, 1988.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. Editora Companhia das Letras, 2015.

SIAVELIS, PETER M. *Enclaves de la transición y democracia chilena*. Rev. cienc. polít. (Santiago), Santiago , v. 29, n. 1, p. 3-21, 2009 . Disponível em <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718090X2009000100001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718090X2009000100001&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em 14 jun. 2016.

SOLER, Lorena. *Golpes de estado en el siglo xxi. Un ejercicio comparado haití (2004), honduras (2009) y paraguay (2012)*. Cadernos PROLAM/USP, v. 14, n. 26, p. 79-92, 2015.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. “*Neogolpismo*”. Página/12, 13 de julio de 2009. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html>> Acesso em 10.09.2016.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. “*El auge del neogolpismo*”, La Nación, 24 de junio de 2012. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo>>. Acesso em 10.09.2016.