

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

LAURA CHRISTINA DOS SANTOS

**SISTEMAS DE GOVERNO E  
REFORMA POLÍTICA NO BRASIL**

BELO HORIZONTE

2015

**LAURA CHRISTINA DOS SANTOS**

**SISTEMAS DE GOVERNO E  
REFORMA POLÍTICA NO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Professor Manoel Leonardo Santos

BELO HORIZONTE

2015

## RESUMO

Este trabalho visa analisar bibliograficamente os diferentes tipos de sistemas de governo existentes e a relação entre sistema de governo e a durabilidade e desempenho da democracia. Com o intuito de esclarecer essa questão, este trabalho analisa a relação entre o Executivo e o Legislativo existente em cada um dos sistemas de governo dos Estados modernos – presidencialismo, parlamentarismo e sistemas híbridos. Com a terceira onda de democratização entre os anos de 1970-1990 em que alguns países da Europa, seguidos pela América Latina, tiveram a queda de seus regimes autoritários, houve uma necessidade de definir quais instituições e regras orientariam as essas novas democracias. Assim, este trabalho avalia se o parlamentarismo era a melhor escolha para essas novas democracias e se o presidencialismo, sistema escolhido pelo Brasil, era realmente um sistema fadado ao fracasso democrático. Para isso, foi feita uma diferenciação entre os sistemas de governo democráticos, comparando suas principais características, de acordo com autores que amparavam e refutavam a hipótese do insucesso do presidencialismo. Foi averiguado também o caso brasileiro e como o presidencialismo, somado as regras eleitorais e os poderes presidenciais, afetavam a nossa democracia e a tentativa de reforma do sistema de governo brasileiro em 1993. Na conclusão, foi feita uma análise das atuais crises democráticas brasileiras e como as mesmas devem servir de aprendizado para que possamos aprimorarmos nossas instituições antes de pensarmos em uma mudança do sistema de governo atual.

Palavras-chave: sistema de governo, parlamentarismo, presidencialismo, sistemas híbridos, reforma política.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

|   |    |
|---|----|
| FIGURA 1 – CLASSIFICAÇÃO DAS FORMAS DE GOVERNO SEGUNDO ARISTÓTELES..... | 7  |
| FIGURA 2 – ESTRUTURA DE PODER NAS REPÚBLICAS .....                      | 8  |
| FIGURA 3 – PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL (1946-1998) .....             | 28 |

## **LISTA DE TABELAS**

|   |    |
|---|----|
| TABELA 1 – LISTA DE PAÍSES POR SISTEMA DE GOVERNO .....   | 16 |
| TABELA 2 – OS PODERES CONSTITUCIONAIS DO PRESIDENTE ..... | 32 |

## SUMÁRIO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b>  | <b>7</b>  |
| <b>2</b> | <b>SISTEMAS DE GOVERNO</b>   | <b>12</b> |
| 2.1      | PRESIDENCIALISMO   | 13        |
| 2.2      | PARLAMENTARISMO  | 14        |
| 2.3      | SISTEMAS HÍBRIDOS  | 15        |
| 2.4      | COMPARANDO OS SISTEMAS GOVERNAMENTAIS  | 18        |
| <b>3</b> | <b>SISTEMAS GOVERNAMENTAIS E SEUS EFEITOS</b>  | <b>22</b> |
| 3.1      | COMO O PRESIDENCIALISMO E O PARLAMENTARISMO AFETAM O FUNCIONAMENTO DOS GOVERNOS            | 22        |
| 3.2      | GOVERNABILIDADE DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO - REGRAS ELEITORAIS E PODERES PRESIDENCIAIS | 25        |
| <b>4</b> | <b>REFORMA DO SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO</b>  | <b>31</b> |
| <b>5</b> | <b>CONCLUSÃO</b>   | <b>38</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS</b>   |           |

## 1 INTRODUÇÃO

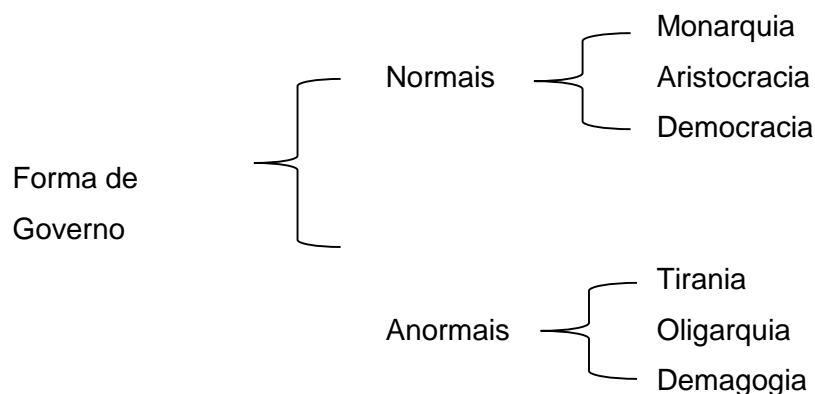
Nos últimos anos houve um crescente aumento no interesse dos cientistas políticos com relação aos tipos de sistemas de governo. Isso pode ser atribuído ao aumento no número de países que decidiram adotar sistemas democráticos, assim como por aqueles que reestabeleceram suas democracias, após vivenciarem períodos autoritários. A principal pergunta que os cientistas políticos se faziam era: como iriam funcionar esses novos governos? Qual opção seria melhor para essas novas democracias: presidencialismo ou parlamentarismo? Qual sistema de governo traria mais benefícios aos cidadãos?

O sistema de governo de um país tem consequências econômicas e políticas muito importantes, mas os determinantes que levam as sociedades a escolher sistemas parlamentares ou presidenciais eram, em grande parte, pouco explorados. Segundo José Afonso da Silva (2007), a

forma de Estado refere-se à maneira como se dá a instituição do poder na sociedade e como se dá a relação entre governantes e governados. Responde à questão de quem deve exercer o poder e como este se exerce. (SILVA, 2007, p.33)

Na antiguidade, Aristóteles classificava as formas de governo em *normais* (aquelas que visavam o bem da sociedade) e *anormais* (as que visavam vantagens para os governantes) de acordo como seguinte esquema:

**FIGURA 1. CLASSIFICAÇÃO DAS FORMAS DE GOVERNO SEGUNDO ARISTÓTELES**

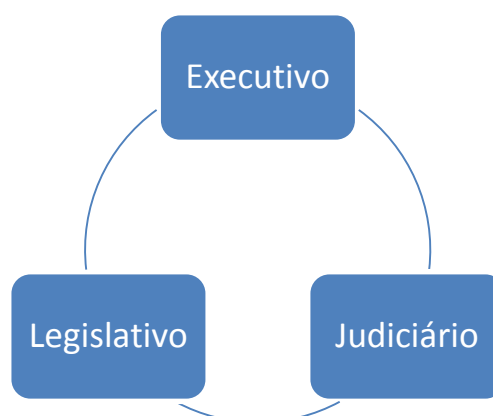


Para classificar as formas de governo, Aristóteles utilizou como critério de classificação o *motivo* pelo qual governantes governavam. Para o filósofo, os governos deveriam governar em vista do que é justo, do interesse geral da comunidade. Neste sentido, foram classificadas seis formas de governo: aquele que é um só para todos (monarquia), de alguns para todos (aristocracia) e de todos para todos (democracia). Os outros três modos (tirania, oligarquia e demagogia) são considerados deturpações dos anteriores, ou seja, os governantes não estavam no poder objetivando o bem comum da sociedade.

A classificação moderna das formas de governo, segundo Maquiavel (1532), possui uma visão que utiliza somente dois critérios – diferentemente dos utilizados por Aristóteles: Monarquia e República, os dois tipos comuns em que se apresentam os governos nos Estados modernos. No conceito clássico, a monarquia classifica-se como a “forma de governo em que apenas uma pessoa exerce o poder político do Estado”, enquanto a República se classifica como “governo do povo”.

A estrutura de poder das Repúblicas baseia-se no conceito da separação dos poderes utilizado na antiga Grécia. Esta estrutura se firma nos três poderes que formam o Estado (legislativo, executivo e judiciário), onde os mesmos possam atuar independentes e harmônicos. O objetivo dessa separação é evitar que o poder se concentre nas mãos de uma única pessoa, para que não haja abuso, como o ocorrido nas monarquias absolutistas, onde todo o poder concentrava-se na mão do rei.

**FIGURA 2. ESTRUTURA DE PODER NAS REPÚBLICAS**



Fonte: Elaboração Própria

A partir da organização das formas de governos e da estruturação de poder das repúblicas, Cintra (2007) caracteriza os sistemas governamentais como sendo os arranjos institucionais que regulam os poderes legislativo e executivo, a fim de obter determinados resultados políticos. Ele defende o postulado básico de que "as instituições importam" e ilustra isso com os casos dos novos governos após as quedas de ditaduras no leste europeu. Para saber como esses novos governos iriam funcionar havia várias perguntas feitas pelos participantes das assembleias constituintes: qual sistema deveria ser adotado e qual seria o papel do legislativo e o do executivo.

Na sociologia política, as instituições aparecem como uma parte importante, que envolve o conjunto das relações sociais e relações políticas. Essas escolhas institucionais, que são tomadas pelos atores relevantes, são entendidas como escolhas contextuais. Situadas num contexto onde identidades, tradições e valores são componentes importantes da conduta e hábitos dos valores mantidos pela sociedade (Meyer e Rowan, 1977). Nessa abordagem, a ciência política aparece como um valor exógeno ao funcionamento das instituições.

A Teoria Institucional teve seu início com os postulados de Meyer e Rowan (1977), segundo os quais as instituições influenciam o comportamento dos atores, o que conseqüentemente influencia nos resultados obtidos. Os atores políticos são racionais<sup>1</sup> e tomam decisões baseados na instituição em que estão inseridos e suas ações são para tentar determinar/identificar as regras nela inseridas, para assim tentar prever as decisões a serem tomadas.

Na década de 1980, houve uma mudança no pensamento dos estudiosos da época. Ao invés de se preocuparem com os ambientes onde as escolhas seriam tomadas, começaram a se preocupar com o que poderia restringir os tomadores de decisão. Eles procuravam entender como as preferências individuais se agregariam para formar uma preferência coletiva (Diermeier e Krehbiel, 2003).

Diermeier e Krehbiel (2003) afirmam que, com a evolução do institucionalismo, ele deve ser tratado como uma metodologia que tem como objetivo

---

<sup>1</sup> A Teoria da Escolha Racional pressupõe que os indivíduos são, basicamente, racionais, e que estes tendem a maximizar o bem-estar, utilizando-se de cálculos, através da avaliação racional das possibilidades de conexão entre meios e fins.



(...) the aim of contemporary institutionalism is to guide inquiry into which of many more-or-less stable features of collective choice settings are essential to understanding collective choice behavior and outcomes. Institutionalism, therefore, is particularly well-suited for comparative research, whether the institutional comparisons are cross-sectional or inter-temporal, or whether they are between committees or constitutions. (DIERMEIER e KREHBIEL 2003, p.124)<sup>2</sup>

As instituições são, portanto, os incentivos ou as restrições que os atores levam em consideração quando buscam seus principais objetivos: política pública, cargo e voto. Tomemos um parlamentar como exemplo: para se eleger ele precisa de votos dos cidadãos, porém só isso não o manterá em seu cargo: ele precisa produzir políticas públicas – e ser reconhecido por elas – para que nas próximas eleições consiga os votos necessários para permanecer em seu cargo ou conquistar um melhor.

Para responder as questões citadas acima foi que os autores caracterizaram formalmente as instituições em questão: deduzindo o comportamento a ser adotado no processo decisório, determinando o postulado comportamental e caracterizando o resultado derivado desse comportamento. Com esses dados em mãos, eles compararam as implicações derivadas com pesquisas empíricas e análise de dados.

Os tomadores de decisão precisaram determinar quais arranjos governamentais seriam adotados para regular o legislativo e o executivo do país. Para isso, era preciso fazer uma comparação entre os sistemas de governos democráticos existentes. Essa comparação se fazia necessária uma vez que era preciso formar conceitos, verificar as similaridades entre os sistemas, identificar as prioridades do país e formular hipóteses antes que os atores decidissem por um ou outro, pelo presidencialismo ou pelo parlamentarismo. Um presidente eleito pela maioria da população seria capaz de manter um foco maior? Ou um parlamento onde diversos interesses e opiniões conviveriam e se transformariam em consenso seria uma melhor opção?

---

<sup>2</sup> “(...) o objetivo do institucionalismo contemporâneo é guiar os estudos sobre quais das muitas mais ou menos características estáveis das escolhas coletivas são essenciais para a compreensão do comportamento de escolha coletiva e seus resultados. Institucionalismo, portanto, é particularmente adequado para a investigação comparativa, se as comparações institucionais são transversais ou intertemporais, ou se estão entre comissões ou constituições” (Tradução própria).

A fim de responder essas questões, fiz uma revisão bibliográfica sobre sistemas de governo e a opinião de diversos autores sobre a eficiência ou não do parlamentarismo e do presidencialismo, focando na reforma do sistema de governo brasileiro. Além dessa introdução, este trabalho se encontra dividido em quatro partes. No próximo capítulo é feita uma análise comparada dos sistemas de governo democráticos e suas principais características. No terceiro capítulo, é apresentado os efeitos que os sistemas de governo têm sobre o funcionamento do governo e como é o funcionamento do presidencialismo brasileiro. No quarto capítulo, é discutida a tentativa de reforma do sistema de governo brasileiro em 1993. E no último capítulo apresentam-se as considerações finais do trabalho.

## 2 SISTEMAS DE GOVERNO

Além de quem governa o Estado (Chefe de Governo e/ou Chefe de Estado) e o tempo de permanência no cargo (determinado por um mandato ou vitalício) era necessário entender a divisão do poder político. Assim, falava-se em sistemas de governos, que são diferenciados basicamente pela separação dos poderes soberanos do Estado. Há três sistemas de governo conforme as relações entre os órgãos: tem-se presidencialismo, parlamentarismo e sistema híbridos. Os sistemas híbridos caracterizam-se como uma mescla dos aspectos principais do presidencialismo e do parlamentarismo.

As comparações disponíveis na literatura entre o parlamentarismo e o presidencialismo podem ser consideradas muito simplistas, uma vez que entre os próprios sistemas há uma variação muito grande entre os países que adotam cada um deles. O ponto principal dessa comparação seriam as relações de dependência existentes entre os poderes legislativo e executivo.

Os países latino-americanos, que haviam acabado de sair dos regimes autoritários precisavam decidir qual sistema de governo adotar e, vendo a tendência desses mesmos países aderirem ao presidencialismo. O cientista político Juan Linz, em 1994, argumentou que o presidencialismo era inerentemente mais inclinado à quebra do regime democrático do que o parlamentarismo. Em consequência, defendia a adoção de constituições parlamentaristas nas novas democracias latino-americanas, incluindo o Brasil.

Porém, as informações que os cientistas políticos possuíam há décadas atrás eram falhas, comparadas com as que se possui hoje. Farei então uma análise descritiva dos dois sistemas democráticos levados em consideração naquela época.

Presidencialismo e parlamentarismo possuem diversas configurações em suas estruturas se analisarmos todas as democracias presidencialistas e parlamentaristas no mundo. Todavia, irei expor primeiramente algumas das características mais predominantes na literatura sobre os dois sistemas.

## 2.1 PRESIDENCIALISMO

O regime presidencial é um sistema de governo de democracias representativas que tem como base a separação dos poderes legislativo e executivo. Os poderes são independentes entre si e de controle mútuo, aumentando o equilíbrio do governo, uma vez que o controle recíproco leva a um método de *checks and balances*<sup>3</sup> proposto por Montesquieu (1748). A separação dos poderes é um importante elemento do presidencialismo, uma vez que atribui funções específicas para o legislativo e o executivo, impedindo que uma mesma pessoa ocupe cargos nos dois poderes simultaneamente. Essa divisão é capaz de evitar que um tomador de decisão detenha parcela grande de poder (resguardando assim que o mesmo se torne um opressor).

A forma de ingresso no governo nos dois poderes se dá por eleições populares periódicas, confirmando a independência entre o executivo e legislativo. O presidente detém os poderes de chefe de Governo e de chefe de Estado. Como chefe do Governo, ele é responsável pela escolha e nomeação dos ministros e/ou secretários, por propor políticas públicas e administrar seu governo, entre outros. Enquanto que, como chefe de Estado, ele é responsável por representar politicamente seu país no âmbito internacional, representando um papel mais diplomático.

Os mandatos presidenciais e parlamentares são prefixados, ou seja, fora em caso de *impeachment*, o presidente não pode ser demitido por voto do legislativo e vice-versa. A tomada de decisão no presidencialismo não é feita necessariamente em concordância com a assembleia: como o presidente é eleito por voto popular e não é subordinado ao legislativo, o mesmo pode tomar suas decisões até mesmo contra a opinião do gabinete ou do parlamento.

---

<sup>3</sup> O sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) proposto por Montesquieu visava garantir a liberdade dos indivíduos perante o Estado. A separação dos poderes do em executivo, legislativo e judiciário era considerado um meio de prevenção, uma vez que, na concepção do autor, todos aqueles que detinham o poder nas mãos tendiam a abusar de seu uso.

## 2.2 PARLAMENTARISMO

O regime parlamentarista é um sistema de governo democrático representativo, onde os poderes legislativo e executivo são dependentes entre si - o parlamento oferece a sustentação política (apoio direto ou indireto) para o poder executivo. A partilha de poder não é tão nítida, o que torna o parlamento relativamente soberano em comparação ao executivo. Além do legislativo possuir um controle muito maior sobre o executivo, o mesmo parlamentar pode ocupar uma posição nos dois poderes (Grohmann, 2001).

A característica principal do governo de gabinete se dá onde todas as decisões relacionadas ao governo devem ser feitas por voto parlamentar, desde nomeações a dispensas (Sartori, 1993). A origem do poder Executivo se dá pelo próprio Legislativo: o Legislativo é eleito por voto popular e o primeiro-ministro é escolhido pelos próprios membros do parlamento. Tanto o primeiro-ministro quanto os parlamentares possuem um tempo predeterminado de mandato, porém o mesmo não é fixo (enquanto desfrutar da confiança da maioria eles permanecem no cargo).

Em momentos de crise ou quando as disposições do primeiro-ministro vão contra as do parlamento, eles podem utilizar o *voto de desconfiança*, uma moção de censura apresentada com o propósito de constranger o primeiro-ministro. Em casos mais complexos, ele pode ser destituído do seu cargo e uma nova eleição para o cargo é realizada pelos parlamentares. O contrário também pode ser feito, uma vez que o primeiro-ministro pode instaurar o *voto de confiança*, demitir todo o parlamento e introduzir novas eleições populares.

O voto de desconfiança/confiança é uma importante ferramenta de cooperação entre os poderes, visto que nenhum ator deseja abrir mão do seu cargo. Assim, a tomada de decisão no parlamentarismo é feita de forma colegiada entre o primeiro-ministro e seus parlamentares, já que existe esse grau de dependência entre os poderes.

## 2.3 SISTEMAS HÍBRIDOS

Diversos autores<sup>4</sup> afirmam que foi Maurice Duverger o primeiro a demarcar as características dos sistemas híbridos ou semipresidenciais, ao tentar explicar o sistema adotado pela França em sua V República. Uma vez que a configuração da república francesa não se encaixava nos padrões do presidencialismo nem do parlamentarismo. Foi então que Duverger sugeriu que esses sistemas, que se encontravam entre o presidencial e o parlamentar fossem classificados como *régimes semi-presidentiels* (regimes semipresidencialistas). O regime semipresidencialista foi então

(...) caracterizado pelo fato do chefe de estado ser diretamente eleito por sufrágio universal e que este possui certos poderes que excedem aos de um chefe de estado em um regime parlamentar normal. Entretanto, o governo ainda é constituído por um gabinete formado por um primeiro ministro que pode ser demitido por um voto parlamentar. (DUVERGER, 1980)

Porém, hoje temos que o conceito de sistema híbrido pode variar muito entre os países que o adotam. A principal característica geral é de que o semipresidencialismo é um sistema de governo em que um presidente eleito divide com um primeiro-ministro a responsabilidade sobre o governo de seu país. O presidente não é, portanto, uma figura que cumpre um papel mais decorativo como acontece no parlamentarismo (Sartori, 1996), uma vez que os partidos dos primeiros-ministros também almejam o cargo. Além disso, o sistema possui um poder dual, já que o presidente também não é o único responsável pelo poder executivo como ocorre no presidencialismo.

O chefe de Estado, cargo máximo do governo, ainda é eleito pelo povo de forma direta ou indireta – e com um mandato determinado. O parlamento, ou poder legislativo, tem poderes para garantir um bom trabalho desse governante. Ao contrário do presidencialismo onde o cargo mais alto de governo tem poder sobre o legislativo em barrar decisões, no semipresidencialismo as atividades e decisões dos presidentes e primeiros ministros são fiscalizados de perto pelo parlamento (Cintra, 2007). Embora independente do parlamento, o presidente não tem o direito de governar sozinho ou diretamente, e, portanto, sua vontade deve ser canalizada e processada pelo seu governo.

---

<sup>4</sup> Tsebelis, 1997; Amorim Neto e Costa Lobo, 2006; Elgie, 1999, são alguns.

Giovani Sartori (1993) afirma que as soluções mistas de governos são opções melhores ao *presidencialismo puro* e ao *parlamentarismo puro*. Ele discorre que o semipresidencialismo é uma alternativa ao modelo não proporcionalista do presidencialismo, onde o vencedor leva tudo. Inclusive os problemas de incompetências gerados pela “estabilidade de pessoal”<sup>5</sup> que abalam a estrutura do parlamentarismo.

Na tabela 1 temos uma lista de alguns países distinguidos pelos sistemas de governo citados.

---

<sup>5</sup> Sartori (1993) afirma que ao mesmo tempo que governos instáveis, de pouco duração, não importam para alguns, a continuidade subjacente de cargos também não é a solução. Seu argumento é que a estabilidade de pessoal não beneficia em nada o governo, pelo contrário. Ele mostra que capacidade de permanecer nos cargos nada tem a ver com o desempenho dos políticos e sim com as manobras faccionais no interior dos partidos.

TABELA 1. LISTA DE PAÍSES POR SISTEMAS DE GOVERNO

|                | Parlamentarismo  | Sistema Híbrido  | Presidencialismo  |
|----------------|--|--|---|
| <b>América</b> | Trinidad e Tobago  | Guiana<br>Haiti  | Argentina<br>Bolívia<br>Brasil<br>Chile<br>Colômbia<br>Costa Rica<br>Equador<br>Estados Unidos da América<br>Guatemala<br>Venezuela   |
| <b>Ásia</b>    | Bangladesh<br>Índia<br>Iraque<br>Israel<br>Libano<br>Etiópia<br>Libia<br>Somália<br>Tunísia  | Armênia<br>República da China<br>Rússia<br>Síria<br>Tajiquistão<br>Timor-Leste   | Maldivas<br>Myanmar<br>Turquemenistão   |
| <b>África</b>  |  | Argélia<br>Burkina Faso<br>Cabo Verde<br>Djibouti<br>Guiné-Bissau<br>Madagáscar<br>Mali<br>Mauritânia<br>Níger<br>São Tomé e Príncipe<br>Senegal | Benim<br>Angola<br>Burundi<br>Comores<br>Gâmbia<br>Gana<br>Libéria<br>Malawi<br>Nigéria<br>Quênia<br>Seicheles<br>Serra Leoa<br>Sudão<br>Sudão do Sul<br>Zâmbia<br>Zimbábwe |
| <b>Europa</b>  | Albânia<br>Alemanha<br>Áustria<br>Bulgária<br>Croácia<br>Eslovênia<br>Estônia<br>Finlândia<br>Grécia<br>Hungria<br>República da Irlanda<br>Samoa | França<br>Geórgia<br>Lituânia<br>Portugal<br>Romênia<br>Ucrânia  | Chipre  |
| <b>Oceania</b> |  |  | Palau   |

Fonte: Elaboração própria.



## 2.4 COMPARANDO OS SISTEMAS GOVERNAMENTAIS

Alguns autores defendem que o presidencialismo tem vantagens, quando comparado ao parlamentarismo: a primeira delas é que há uma maior facilidade para os eleitores identificarem seus representantes e responsabilizá-los por seus atos (Tsebelis, 1997). Shugart e Carey (1992) argumentam contra o presidencialismo justificando que no sistema presidencialista os mandatos são rígidos e o presidente clama para si a legitimidade democrática (uma vez que o mesmo é eleito por voto popular, direta ou indiretamente).

Os sistemas presidencialistas são mais propensos à quebra e a serem tomados pelo autoritarismo, uma vez que haveria grandes chances de paralisia decisória. Essa quebra seria consequência da não formação de coalizões entre o presidente e os parlamentares, decorrentes das cisões entre governo e oposição – em alguns casos havia indisciplina dentro do próprio partido do presidente (Mainwaring, 1991). Por outro lado, o parlamentarismo é considerado por ele mais estável, pois ajuda a criar a disciplina partidária, uma vez que votar contra seu próprio governo pode acabar por derrubá-lo e resultar na convocação de novas eleições.

Com relação a estabilidade dos governos presidencialistas e parlamentarista, Sartori (1993) elucida a questão ao assegurar que “a estabilidade democrática governamental está associada meramente à sua *duração*. Governos podem ser ao mesmo tempo longevos e impotentes: sua durabilidade não fornece um indicador nem de sua eficiência, nem de sua eficácia” (grifo do autor). Isso contradiz Linz (1990), por exemplo, que afirma que a probabilidade de os sistemas presidencialistas entrarem em colapso e serem substituídos por um regime autoritário é maior do que a dos sistemas parlamentaristas.

As características citadas acima são consideradas as principais dos três sistemas de governo citados, porém, no mundo real, esses sistemas de governo podem apresentar algumas variações. Octavio Amorim Neto (2006) expõe quatro definições do presidencialismo em comparação com o parlamentarismo, dadas por diferentes autores. O ponto central da obra é definir conceitos do presidencialismo já existentes na literatura, utilizando autores como Lijphart (1984); Linz (1990); Shugart e Carey (1992).

Dentre as características definidas por Linz (a. o presidente possui um mandato fixo; b. o presidente não é dependente do voto de confiança da Assembleia; e c. o presidente reivindica para si uma legitimidade democrática superior à da Assembleia) o autor explica que não necessariamente o presidente irá recorrer à alternativa de demandar para si algum tipo de legitimidade que supere a da Assembleia. Então, essa terceira definição não pode ser tomada como uma das características do presidencialismo.

Neto (2006) declara que Linz (1990) e Lijphart (1984) possuíam a mesma linha de raciocínio, diferenciando apenas na terceira definição, onde Lijphart aponta para a questão do presidencialismo possuir um executivo unipessoal (ao contrário do parlamentarismo, onde o mesmo é coletivo), o que não favoreceria a formação de coalizões no governo. Essa descrição também foi contestada, uma vez que governos de coalizão ocorrem com frequências em democracias presidencialistas, como é o caso do Brasil.

Outra questão abordada é o ponto principal do Sartori (1993) – concordando com o exposto por Lijphart – onde mostra que o controle exercido pelo presidente sobre o executivo é vertical. Ao contrário dos primeiros-ministros no parlamentarismo, que possuem um controle horizontal sobre o seu executivo.

Shugart e Carey (1992) analisam o presidencialismo por outra vertente, evidenciando as origens e a sobrevivência do executivo (a. eleição popular para presidente; b. os mandatos do executivo e do legislativo são fixos e independentes; c. o presidente tem prerrogativa de nomear e dirigir a composição do governo; e d. o presidente tem poderes legislativos estabelecidos constitucionalmente). A diferença do exposto por ele, em comparação aos três autores comentados anteriormente, se dá pela quarta característica, uma vez que há variações entre os presidencialismos no mundo. Em alguns casos, há constituições que não dão ao chefe do executivo prerrogativas legislativas, em outros, o legislativo pode interferir em assuntos do executivo.

Alguns autores afirmam que a principal diferença entre o presidencialismo e o parlamentarismo é de que no primeiro o presidente não pode dissolver o parlamento, diferentemente do segundo, onde o primeiro-ministro/gabinetes pode fazê-lo. Porém Lijphart (1984) afirma que essa definição não está totalmente correta:

a França é uma república semipresidencialista e possui um presidente que, apesar de eleito pela população, não concentra em si os poderes de chefe de Governo e de Estado. Eleito, o presidente nomeia, dentre os membros do Parlamento (que também foi eleito por voto popular), um primeiro-ministro que será responsável pela coordenação do governo. Na República Francesa, o governo não depende de um voto de confiança explícito do legislativo, mas este pode votar uma "moção de desconfiança". Caso isso ocorra, o presidente decide se aceita a demissão do Governo (incluindo o primeiro-ministro) ou se dissolve o Parlamento e convoca novas eleições.

Outra diferença questionável refere-se à de que no parlamentarismo há dois executivos: o chefe de Estado simbólico e o primeiro-ministro que é o chefe de Governo. Além de que, no presidencialismo só há um representante que é chefe de Estado e Governo simultaneamente. O exemplo que o autor expõe é de que em Botsuana, parlamentarista, o primeiro-ministro possui o título de "presidente", uma vez que é chefe de Governo e Estado concomitantemente.

Tomemos como exemplo também o caso da Irlanda: é uma democracia parlamentar e como tal possui um primeiro-ministro que nomeia onze dos sessenta membros do Senado (os outros são escolhidos pelos membros da Câmara dos Deputados, pelos antigos membros do Senado e autoridades locais). Porém, a Irlanda também possui um presidente eleito por voto popular direto para um mandato de sete anos. Atuando como Chefe de Estado, o presidente é essencialmente uma figura simbólica, mas a ele é confiado com certos poderes constitucionais: nomeia, sob proposta enviada pela Câmara, o Primeiro-Ministro e sob proposta deste e o acordo prévio também com a Câmara, os ministros.

O Zimbábue é uma república presidencialista que possuía, além do presidente, um primeiro-ministro que era o chefe de governo daquele país. Após as eleições presidenciais que ocorreram em 2008, houve um acordo entre o partido vencedor e a oposição em que eles decidiram por uma divisão dos poderes, instituindo novamente<sup>6</sup> o cargo de primeiro-ministro que foi ocupado então pelo líder da oposição.

---

<sup>6</sup> Após a independência do Reino Unido em 1980, a antiga Rodésia (agora República do Zimbábue) possuía o cargo de primeiro-ministro, que perdurou até o ano de 1987, quando houve uma emenda na constituição do país e o presidente passou a assumir tanto o posto de chefe de Estado como o de chefe de governo.

Esse cargo foi exercido até o ano de 2013, quando após uma reformulação na política do país, houve a abolição do posto.

### 3 SISTEMAS GOVERNAMENTAIS E SEUS EFEITOS

#### 3.1 COMO PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO AFETAM O FUNCIONAMENTO DOS GOVERNOS

Nos últimos anos, houve um aumento significativo nos estudos que focam nos sistemas de governo e nas negociações entre o Executivo e o Legislativo, principalmente no final dos anos 1970, com os processos de democratização que culminaram na terceira onda de democratização. Houve a necessidade de analisar o desempenho dos regimes democráticos, uma vez que essas novas democracias precisam implantar um governo que respondesse as necessidades dos cidadãos.

No caso brasileiro, que havia acabado de sair de uma ditadura militar de quase vinte e um anos, os tomadores de decisão precisaram determinar quais arranjos governamentais seriam adotados para regular o legislativo e o executivo do país. Como são as instituições e regras que orientariam as novas democracias, era preciso fazer uma comparação entre os sistemas de governo democráticos. Dada a necessidade de se formar conceitos, verificar as similaridades entre os sistemas, identificar as prioridades do país e formular hipóteses antes que os atores decidissem por um ou outro: a manutenção do sistema presidencialista ou a reforma e adoção do sistema parlamentarista.

Alguns autores influenciados pela teoria de modernização difundida por Linz (1994) - como Bolívar Lamounier (1979), Scott Mainwaring (1994) e Fábio Wanderley dos Reis (1974) - disseminavam a “fragilidade” do presidencialismo. Uma vez que o poder decisão concentrava-se exclusivamente no Executivo, os partidos políticos não teriam voz e ademais os seus políticos não teriam motivos para legislar além do seu nicho eleitoral. Juan Linz traçava algumas formas constitucionais e arranjos que eram discutidos nos círculos acadêmicos da época. Em sua obra, Linz procurava elucidar algumas questões relacionadas ao presidencialismo e ao parlamentarismo, a fim de demonstrar que, ao decidirem por adotar o presidencialismo, os países da terceira onda de democracia estavam fadados ao fracasso.

Linz (1994) explica que umas das principais características do parlamentarismo é a de que os primeiros ministros não podem apelar diretamente

para o apoio popular, passando por cima dos representantes que a própria população elegeu, ou seja, o parlamento é a única instituição detentora de legitimidade democrática. Esse equilíbrio existente entre os poderes legislativo e executivo é extremamente importante, o que pode não ocorrer no presidencialismo. Nele, de acordo com o autor, o presidente não tem que necessariamente governar de acordo com as vontades dos legisladores, uma vez que ele alcançou seu cargo também ao ser eleito pelo povo.

A linha de raciocínio mais densamente divulgada afirma que no parlamentarismo a formação de coalizões entre os partidos políticos se dá mais comumente – e mais forte – em comparação com as que ocorrem no presidencialismo. O que se tem na literatura é que como a formação de coalizões no presidencialismo é quase que excepcional (Linz, 1994:19), o presidencialismo sofre impasses parlamentares que tornam o governo conflituoso, sem dar ao presidente uma base de apoio parlamentar a qual ele possa se apoiar para governar – isso tudo uma vez que o partido do presidente não é majoritário e que a noção de estabilidade multipartidária é praticamente inexistente (Mainwaring, 1990).

Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) expõem em sua obra como os governos presidencialistas e parlamentaristas são comumente conhecidos na literatura, principalmente quando se trata da formação de coalizões. Contrários a essa linha de raciocínio, os autores fazem um levantamento onde afirmam que essas afirmações levantadas principalmente por Linz estão totalmente equivocadas no que diz respeito às diferenças na formação de coalizão dos dois sistemas de governos principais (presidencialismo e parlamentarismo). Eles afirmam que a maior parte das afirmações feitas são generalizadas e sem uma base fundamentada de dados – são alegações de observações que não foram feitas, são somente propagações indutivas.

Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) utilizam um modelo-padrão de formação de coalizões que são feitas no parlamentarismo e aplicam a ele modificações necessárias para que o mesmo possa ser usado nas coalizões formadas no presidencialismo. A partir dessas comparações, o primeiro ponto que se chegou foi: obviamente, sem um apoio da maioria do Legislativo, o governo parlamentarista não sobrevive e novas eleições são convocadas, enquanto que no presidencialismo – mesmo com oposição do Legislativo – faz-se necessário esperar o mandato

presidencial para que haja mudança no governo. Porém, mesmo chegando a uma primeira conclusão fatigante, viu-se também que quando ocorre um governo minoritário, a política se aproxima do ponto ideal do governo e por este motivo conclui-se que os governos minoritários de um único partido não são necessariamente menos eficientes do que governos que possuem coalizões majoritárias.

O processo de formação de coalizões deve ser analisado principalmente pelos motivos que resultam a não formação de alianças, ou ao “ponto de reversão”. No parlamentarismo o ponto de reversão se dá quando o primeiro-ministro não tem assistência do legislativo e novas eleições são convocadas. Já no presidencialismo o ponto se daria quando os partidos que não são o do presidente possuem preferências próximas a do partido que se encontra no governo e o presidente não precisa abrir mão de ministérios para “conseguir governar”.

Isto nos leva a ver que os motivos pelos quais as coalizões são formadas no presidencialismo ou no parlamentarismo são as mesmas: faz-se necessário a formação de alianças quando o partido formador escolhe políticas que não estão próximas o suficiente do partido que lhe é mais próximo ideologicamente – no aspecto político. Quando as preferências políticas do partido formador e do partido (ou partidos) que lhe está mais próximo são análogas, o partido do presidente não vê motivos para abrir mão de alguma pasta ministerial. Os autores chegaram à conclusão de que se não houvesse a alternativa das eleições antecipadas no parlamentarismo, à frequência de governos minoritários seria a mesma comparado ao presidencialismo, assumindo-se que a distribuição de cadeiras e preferências políticas são as mesmas nos dois sistemas.

Ao utilizarem uma base dados com todas as democracias entre os anos de 1946 e 1999, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) puderam concluir que as afirmações aludidas por tantos autores não possuem fundamentos. Pode-se observar que

governos de coalizão são mais frequentes no parlamentarismo, mas esta é uma diferença de grau, não de espécie. Legislativos altamente fragmentados favorecem coalizões em ambos os sistemas. Governos minoritários de partido único não são menos eficientes no Legislativo do que governos de coalizão, minoritários ou majoritários. Mesmo quando ocorre paralisia legislativa no presidencialismo, ela se deve simplesmente ao fato de que não existe coalizão que prefira uma política alternativa ao status quo (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH, 2004, p.190).

Nesse sentido, pode-se verificar que a formação de coalizões no presidencialismo se dá quando o partido formador vê que os demais partidos possuem uma posição com relação a políticas distante da posição que ele tem. Neste caso, o partido formador percebe a necessidade de abrir mão de pastas ministeriais para que os partidos se aproximem mais do seu ponto ideal (coalização ministerial). No parlamentarismo a formação de coalização se dá porque o partido formador precisa de maioria no legislativo para sobreviver – se o governo não obtiver uma maioria legislativa significa que há uma maioria que rejeita o governo e isso conduz a novas eleições.

Uma afirmação bastante difundida por Linz (1978;1994) é a de que o presidencialismo tende a uma paralisia legislativa pelo fracasso de aprovação de leis. Essa afirmação é contestada ao se analisar as constituições dos regimes presidencialistas, uma vez que possuem regras sobre o que deve acontecer nesta eventualidade. Exemplos ocorriam nas constituições da Argentina, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguai, Uruguai e Venezuela: se o Congresso rejeita o orçamento, sanciona-se o orçamento do ano anterior.

Como já dito anteriormente, o partido formador abre mão de pastas ministeriais quando o partido mais próximo a ele possui uma distância grande com relação aos termos de política. Neste caso, a probabilidade de existirem coalizões que atinjam a maioria das cadeiras legislativas é maior quando o sistema é mais fragmentado, tanto no parlamentarismo quando no presidencialismo.

### 3.2 GOVERNABILIDADE DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO - REGRAS ELEITORAIS E PODERES PRESIDENCIAIS

Um fato que precisa ser abordado é a interação existente entre as regras eleitorais e os poderes que o presidente possui, ligação que mantém o presidencialismo brasileiro equilibrado e funcionando, diferente do eminente fracasso dado como certo por outros autores. A interação das duas dimensões (regras eleitorais e poderes presidencialistas/organização legislativa) é o carro chefe para determinar o fracasso ou sucesso da governabilidade do Executivo, tanto para o presidencialismo como para o parlamentarismo.



Pereira e Mueller (2006) apontam que propor uma reforma política pensando apenas em uma reforma do processo eleitoral não é a melhor maneira. Focar apenas no processo eleitoral leva a resultados incorretos, uma vez que essa não é a única maneira de determinar um sistema de governo. Em conjunto com o processo eleitoral é necessário também analisar os processos internos do legislativo – o conjunto de regras e procedimentos que definem o arcabouço decisório dentro do Congresso:

Regras eleitorais (representação proporcional de lista aberta), multipartidarismo e federalismo agem descentralizando o sistema político brasileiro. As regras do processo de decisão dentro do congresso e os poderes constitucionais do presidente proporcionam grandes incentivos para centralização desse mesmo sistema” (PEREIRA e MUELLER, 2006, p.297).

Alguns autores consideram que um sistema eleitoral proporcional de lista aberta, como é o caso brasileiro, gera problemas no que diz respeito a representação da população, além dos problemas que os partidos teriam em fazer seus membros terem um comportamento cooperativo. Nesse caso, um sistema de lista aberta leva a dois problemas: os comportamentos intrapartidários e interpartidários. O comportamento interpartidário está relacionado com as preferências dos partidos e a sua relação com a governabilidade - este comportamento ocorre quando mesmo antes do processo eleitoral os partidos formam coalizões. O que impede o eleitorado de realmente saber quem de fato exercerá o poder, desvirtuando a representação da preferência dos seus eleitores, diferentemente do que acontece nos sistemas majoritários (EUA por exemplo), onde os eleitores sabem exatamente quem exercerá o poder. Shugart e Wattenberg (2001) sinalizam que esses tipos de desvios tornam o sistema mais ineficiente, uma vez que um sistema hiper-representativo teria um excesso de ofertas de partidos e candidatos para representar os anseios da sociedade. Não obstante como o governo forma as coalizões amplas após as eleições (já que raramente um partido detêm a maioria das cadeiras no Congresso) essa mesma representação seria extinguida em sua maioria.

O comportamento intrapartidário diz respeito ao controle que os partidos têm sobre os seus membros durante o processo eleitoral, ou seja, a lealdade que os parlamentares têm com seus partidos. As situações mais distintas são: as regras eleitorais um sistema centralizado nos partidos ou o sistema levaria os parlamentares a agir de forma individual. De forma a garantir políticas para a sua zona eleitoral

tentando assim assegurar a sua (re) eleição. Em sistemas em que o voto é direcionado para o partido e esse tem controle sobre a seleção de candidatos, campanha e ordem de votação, os parlamentares são levados a agirem de maneira coordenada junto ao partido, uma vez que pode ter sua carreira política ameaçada ao agirem de maneira contrária as preferencias do partido.

Já no sistema de lista aberta, onde o partido possui um controle limitado sobre a campanha, por exemplo, a eleição dos parlamentares se dão basicamente por seus feitos individuais, o que leva os partidos a serem menos coesos e disciplinados – um parlamentar popular não teria razões para votar contrário à sua vontade e a favor das preferências do partido já que seus feitos individuais garantiriam votos suficientes para a sua reeleição.

Shugart e Wattenberg (2001) afirmam que há um hipotético ponto médio existente nas duas situações (interpartidária e intrapartidário) e que um desvio em qualquer uma das duas já seria motivo para uma reforma política e o Brasil apresentaria desvios nas duas situações. Se o sistema brasileiro gera tamanha discordância, porque não é reformado? Pereira e Mueller (2006) mostram que uma resposta para essa pergunta se encontra na decisão dos parlamentares brasileiros que concorrerem a reeleição

(...) desde as eleições legislativas de 1950 até as últimas eleições de 2002, a maioria dos parlamentares tem-se candidatado à reeleição (uma média de 68% em 14 eventos eleitorais) e essa maioria (uma média de 67% dos que se candidataram à reeleição) se reelegeu. Esse resultado sugere que essa maioria tem conseguido extrair benefícios eleitorais desse sistema. (PEREIRA e MUELLER, 2006, p.299).

As regras internas do Congresso, os poderes constitucionais de legislar do presidente e a discricionariedade do Executivo na distribuição de benefícios aos políticos são a chave para entender essa incoerência que ocorre no caso brasileiro. Mesmo diante de todos os motivos que levariam a ineficiência do sistema eleitoral proporcional, a centralização do sistema político brasileiro proporciona equilíbrio ao recompensar eleitoralmente a maioria.

Pereira e Mueller (2006) mostram que o Executivo possui três tipos de mecanismos institucionais para legislar: os poderes constitucionais do presidente, a centralização do processo decisório nos líderes partidários da coalizão e a distribuição dos recursos políticos e financeiros.

Os poderes constitucionais que o presidente possui podem ser classificados como proativos e reativos. Os proativos seriam a decisão de modificar o status quo com medidas provisórias e a decisão de iniciar nova legislação orçamentária e administrativa, por exemplo. E os poderes reativos são os bloqueios de legislação vinda do congresso, mantendo o status quo, vetando emendas total ou parcialmente, por exemplo.

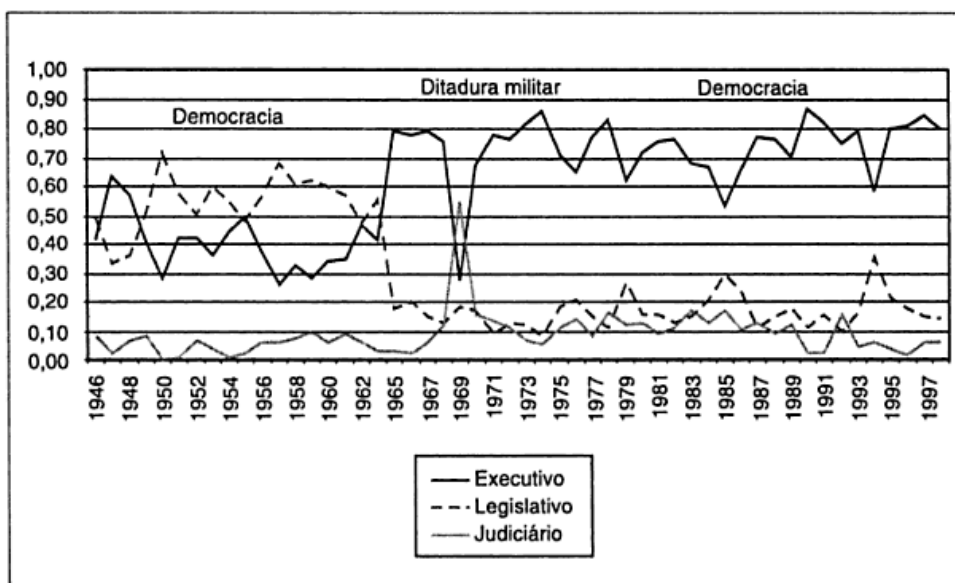
O segundo mecanismo de legislação está ligado a centralização do processo decisório nos líderes partidários da coalizão dentro do congresso. Os partidos que são da coalizão conseguem moldar ou definir agenda legislativa para iniciar algum tipo de legislação – como as já citadas acima, por exemplo – e também ao pedir urgência para que alguma matéria seja votada. Este pedido de urgência está diretamente relacionado a aprovação das matérias no Congresso, uma vez que os parlamentares têm apenas duas sessões para analisar e votar antes que a mesma seja enviada para o plenário, o que é pouquíssimo tempo para se analisar a fundo a matéria.

O terceiro mecanismo seria a distribuição dos recursos. O Executivo possui domínio na distribuição dos recursos políticos e financeiros e coligado ao poder de iniciativa da legislação orçamentária anual (LOA), ele decide se aprovará ou não as emendas individuais propostas pelos parlamentares. O orçamento é autorizativo e não impositivo, então o Executivo pode escolher quais emendas serão aprovadas. Essas emendas propostas pelos parlamentares são feitas de acordo com as suas bases eleitorais – visando sempre tentar garantir a sua reeleição. Neste caso, o executivo pode recompensar ou punir os parlamentares de acordo com a maneira que eles votaram as propostas no congresso – exemplo: se o parlamentar da coalizão votar contrário as emendas que ele propôs serão vetadas, o que diminuirá a suas chances de reeleição.

Essas formas que o Executivo tem de legislar – sistema centralizado, poder de tomada de decisão dentro do congresso e a distribuição de benefícios – impõe restrições aos parlamentares dentro do congresso e ele fica com capacidade reduzida de tomada de decisão – ou eles agem de acordo com a sua coalizão ou então eles não terão benefícios, reduzindo sua chance de reeleição.

Antes de 1964 o processo legislativo não era tão alto com relação as propostas vindas do executivo, mas que durante o período autoritário esta realidade mudou bruscamente e os parlamentares foram suplantados na quantidade de leis que foram sancionadas e que mesmo após o Brasil voltar a democracia essa realidade não mudou – inclusive houve períodos em que a produção legislativa vinda do executivo foi maior do que a do congresso, como mostrado na figura abaixo.

**FIGURA 3. PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL (1946-1998)**



Fonte: Regras eleitorais e poderes do presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa, Pereira e Muller (2006:303)

A relação entre o aspecto eleitoral e congressional pode gerar diversos arranjos diferentes e cada um deles será o carro chefe para o comportamento dos parlamentares no Congresso e a dificuldade (ou não) do Executivo de estimular comportamentos cooperativos. Quando as duas dimensões centralizam o sistema político (líderes partidários fortes e presidente com poderes constitucionais), é esperado que o executivo tenha menos dificuldades para governar – neste caso os parlamentares teriam menos espaço para comportamentos individuais em ambas as direções e o Executivo não precisaria abrir mão de muitos recursos para garantir comportamentos disciplinados dos parlamentares.

Já a interação entre regras eleitorais concentradas e poucos poderes presidenciais tornaria as atividades legislativas um pouco mais complicadas, mas o

Executivo ainda contaria com um controle partidário forte na esfera eleitoral, o que não dificultaria as suas negociações com o congresso. Porém quando os partidos são fracos e o presidente forte, ele tenderia a fazer mais trocas e transferências de benefícios orçamentários para viabilizar seu governo. Onde as duas dimensões incentivem a descentralização do sistema político é esperado que o presidente encontre grandes dificuldades governativas para aprovar sua agenda no congresso, pois tanto eleitoralmente quanto na arena legislativa os parlamentares não enfrentariam grandes constrangimentos ao não seguir seus líderes partidários.

#### 4 REFORMA DO SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO

Um passo importante para a democracia brasileira aconteceu em 1993, onde a população deveria escolher em plebiscito entre o continuar com o presidencialismo ou mudar para o “parlamentarismo”. Infelizmente, as opções a serem votadas foram classificadas como mutualmente excludentes. Neste caso, o parlamentarismo se encontra entre aspas porque não era realmente a opção do parlamentarismo puro que estava sendo votada. O principal deles é que, entre os apoiadores do parlamentarismo, havia um consenso sobre a preservação do cargo do presidente com a eleição direta pelo eleitorado brasileiro.

Na época foram realizadas pesquisas pelo Idesp<sup>7</sup>, que mostravam que nos estados do RJ e SP, 73% dos entrevistados que preferiram um sistema parlamentarista afirmavam que o presidente deveria ser eleito por sufrágio universal. Essa mesma opção se encontrava em 65% dos parlamentares entre setembro e novembro de 1991, ou seja, um sistema que associava um primeiro ministro e um gabinete que dependia da confiança do parlamento e um presidente eleito diretamente pela população.

Mas esse sistema não poderia ser considerado parlamentarismo puro. A principal característica do parlamentarismo é o fato do parlamento ser a única instituição detentora de legitimidade democrática dentro da ordem política, como já foi explicado nas seções anteriores. Podemos constatar então, que o proposto pela Frente Parlamentarista Ulysses Guimarães em 1993 (o projeto da Comissão Arinos, de 1986, o projeto da Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte, de 1987 e a Emenda Constitucional Nº 20 -B, de 1995, do Deputado Eduardo Jorge do PT) era um sistema semipresidencialista. Um sistema de governo é considerado semipresidencial se o eleitorado escolhe diretamente seu presidente e se o governo responde à assembleia (no sentido de *accountable*<sup>8</sup>).

Os parlamentares que propuseram as reformas constitucionais não estavam enganados quanto ao que era proposto ou se confundiram sobre as

---

<sup>7</sup> Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo.

<sup>8</sup> Termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é “responsabilização”.

características do parlamentarismo. A partir da década de 1980, os defensores da reforma do sistema de governo brasileiro se inspiraram na tendência ao semipresidencialismo do constitucionalismo europeu, sistema de governo predominante justamente no continente cuja tradição constitucional está intimamente ligada ao parlamentarismo.

O que torna diferente o sistema semipresidencial do presidencialismo puro é a responsabilidade constitucional do primeiro-ministro e do gabinete perante o Parlamento. Já comparando semipresidencialismo e parlamentarismo, a grande diferença é a eleição direta do chefe de Estado e a extensão dos poderes que este pode vir a ter. Duverger (1986) explicou que tal regime não poderia ser denominado “semiparlamentar”, como alguns pretendiam, porque no parlamentarismo a vontade popular só tem uma expressão: as eleições legislativas.

Posteriormente a correta definição do sistema de governo proposto pela Frente Parlamentarista, a demanda seguinte passou a ser a definição dos diversos sistemas semipresidencialistas existentes e como eles se diferenciam. Um dos principais critérios de distinção é o alcance dos poderes presidenciais (podendo ser formais ou informais), mesmo que esse critério não seja o definidor dos sistemas semipresidencialistas.

Shugart e Carey (1992) e Metcalf (2000) avaliaram quantitativamente o poder formal dos presidentes em regimes presidenciais e semipresidenciais através de escalas ordinais. Para cada um dos 11 tipos de poderes eram atribuídas uma pontuação de zero a quatro e o poder presidencial era medido de acordo com a soma dos sete poderes legislativos e quatro não-legislativos<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Para dados detalhados dos poderes presidenciais, favor consultar Shugart e Carey (1992:150) e Metcalf (2000).

TABELA 2. OS PODERES CONSTITUCIONAIS DO PRESIDENTE

| <b>Poderes Legislativos</b>   | <b>Poderes Não-Legislativos</b>          |
|---|--|
| Veto total  | Nomeação do gabinete                     |
| Veto parcial  | Demissão do gabinete                     |
| Requisitar a verificação de constitucionalidade das leis            | Censura da Assembleia sobre os ministros |
| Corrente da existência de áreas exclusivas de proporção legislativa | Dissolução da Assembleia                 |
| Proporção de referendo  |  |
| Orçamentário  |  |
| Emissão de decretos   |  |

Fonte: Elaboração própria.

Após realizar uma análise nas seis propostas de reforma de governo brasileiro, Amorim Neto (2006) notou que a proposta que concedia mais poderes ao presidente era a da Comissão Arinos, seguida pela proposta de sistematização da Assembleia Nacional Constituinte. Analisando também trinta e três constituições republicanas europeias, Neto pôde verificar que as que dão maiores poderes legislativos aos presidentes eram a georgiana, seguida pelas húngara e russa. Já ao que concerne aos não-legislativos, as constituições com maiores poderes eram as da Bielorrússia, Chipre, Geórgia e Islândia.

A partir do momento em que foram determinados os poderes dos chefes de Estado nos sistemas semipresidencialistas, se pôde passar para o processo passo: mapear o processo decisório. Para isso, foi necessário que a análise das correlações existentes entre o chefe de Estado, chefe de Governo e as maiorias parlamentares. O processo decisório foi classificado em

- Dinâmica diárquica: (1) há uma divisão das áreas comandadas pelo presidente e pelo o primeiro-ministro ou (2) não há uma divisão clara entre os dois ramos do Executivo, gerando uma competição pela autoridade governamental entre o presidente e o primeiro-ministro;
- Dinâmica parlamentarista: os partidos possuem um controle total sobre o Executivo e o Legislativo, reprimindo o chefe de Estado a funções meramente simbólicas, independentemente dos poderes que as constituições lhe atribuem;



□ Dinâmica de alternância: há um rodízio de fases em que o presidente subordina o primeiro-ministro e o gabinete e tem autoridade sobre o governo como se fosse um presidente em um regime presidencialista puro e fases em que o primeiro-ministro e seu gabinete exercem grande parte da autoridade governamental, restando ao chefe de Estado apenas as prerrogativas que o outorga a constituição.

Após análise de alguns casos<sup>10</sup>, Amorim Neto (2006) propôs algumas associações a respeito dos regimes semipresidencialistas. Uma das conclusões tomadas foi que sistemas partidários por um ou dois partidos grandes tendem a ter um processo decisório semelhante ao do parlamentarismo, uma vez que o sucesso eleitoral não dependa do candidato presidencial, como foi o caso da Áustria, Islândia e Irlanda. Já nos casos onde existia uma combinação de presidente com grandes poderes legislativos e não-legislativos e um sistema partidário fragmentado, havia uma maior participação ativa do presidente na política do país (casos da Finlândia e República do Weimar).

Ocorria uma dinâmica diárquica nos casos de Portugal (entre os anos de 1976 e 1982) e da Finlândia (1919 e 198), onde os presidentes possuíam amplos poderes não-legislativos, de formação ministerial. Já os casos de Weimar e de Portugal (1976 e 1982) foram considerados os casos mais precários das experiências do semipresidencialismo, uma vez que seus presidentes detinham extensos poderes legislativos e não-legislativos. Estes casos foram analisados e suas lições foram aplicadas a situação brasileira, caso o país houvesse adotado a proposta da Frente Parlamentarista, onde se procurou investigar se o semipresidencialismo era verdadeiramente o melhor para o país.

Tinha-se no sistema de governo defendido pela Frente Parlamentarista Nacional Ulysses Guimarães a única alternativa para a reforma do atual sistema de governo. A finalidade era fortalecer os incentivos à coordenação entre Executivo e Legislativo<sup>11</sup> e manter simultaneamente a matriz presidencialista. De acordo com artigo 76 da emenda à Constituição apresentada pela Frente Parlamentarista, o

---

<sup>10</sup> Foram analisadas as mais longas e conhecidas experiências com o semipresidencialismo na Europa ocidental: Áustria, Finlândia, França, Irlanda, Islândia, Portugal e República do Weimar.

<sup>11</sup> Lamounier, 1991:52-54.

presidente da República continuaria a ser eleito por sufrágio universal e a ele seriam consignadas as funções de chefe de Estado e árbitro do governo.

Porém, como o processo político brasileiro era considerado muito complexo ao combinar presidencialismo, multipartidarismo, federalismo e bicameralismo, o artigo 81 propunha a inclusão do primeiro-ministro e a ele seriam transmitidas as funções governativas, outrora do presidente. Perante a regra semipresidencial, a dinâmica política brasileira passaria a ter como modalidade principal, senão única, o governo partidário. Os partidos integrantes do gabinete, comandados pelo primeiro-ministro, atuariam como delegados contratados pela Câmara para realizar a tarefa de coordenação do processo político.

Um dos problemas que a proposta da Frente Parlamentarista enfrentava era que a fragmentação do sistema partidário brasileiro em conjunto com a indisciplina partidária levaria a uma ineficácia do gabinete como mecanismo de coordenação. A ligação bilateral existente entre o gabinete e o Legislativo poderia levar, a médio prazo, a uma maior disciplina parlamentar, já que os partidos eram também responsáveis pelo funcionamento do governo. Porém, a curto prazo, a instabilidade gerada pelos constantes votos de censura seria quase inevitável. Sabendo disso, a proposta da Frente Parlamentarista possuía em seu §1 do artigo 85 a chamada moção de censura construtiva (presente também no art. 113 da Constituição espanhola e no art. 67 da Constituição alemã), que determina que para derrubar um gabinete é preciso que a Câmara aprove outro por maioria, no mesmo ato.

Uma revisão na legislação partidária também deveria ser feita, levando a uma fortificação dos partidos. Outra reforma a ser feita diz respeito a preservação do sistema proporcional, a criação de barreiras de entrada na Câmara e a proibição de coligações durante as disputas eleitorais, impedindo a criação de microlegendas. Também deveria ser substituído o sistema de lista aberta pelo de lista fechada (uma vez que a autoridade deveria ser das lideranças partidárias e não dos deputados) e os mandatos pertenceriam aos partidos e não aos candidatos, evitando assim migração partidária.

A vantagem do semipresidencialismo sobre o presidencialismo puro estaria em que o primeiro dissociava competência constitucional de influência política enquanto o segundo procurava, por força de dispositivos legais, transformar ambas

em uma identidade. De acordo com o registro de nossa história e da história latino-americana, esta identidade tem se mostrado ineficaz na prática política. É possível verificar pelo grande número de presidências abortadas e de golpes de Estado observados no nosso subcontinente.

Um ponto importante do semipresidencialismo estava na competência constitucional versus influência política. Não havia na emenda constitucional apresentada pela Frente Parlamentarista algo que impedisse o presidente usar sua ascensão democrática nas decisões do governo, caso ele fosse o líder do maior partido no Congresso, por exemplo. A única opção existente no semipresidencialismo seria a criação de um filtro partidário onde a influência do presidente deveria estar sincronizada com a maioria parlamentar. Quando negativo, o presidente seria punido institucionalmente com um papel mínimo nas decisões, além de sua influência ser reduzida às competências constitucionais de chefe de Estado.

Com o sistema multipartidário brasileiro e com a proposta da Frente Parlamentarista vencedora, o processo decisório provavelmente seria composto por uma dinâmica de alternância ou diárquica. O processo de alternância se daria no momento em que o presidente se firmasse como líder da coalização (ou do partido) majoritário, sobrepujando a liderança do primeiro ministro.

Nas situações em que o presidente não fosse o líder da maioria, esse papel, somada à condição de chefe das Forças Armadas e de condutor da política externa, criaria um ambiente favorável à dinâmica diárquica. (AMORIM NETO, 2006, p.340).

Um cenário de dinâmica parlamentarista seria inconcebível, uma vez que a divisão existente no sistema partidário e a provável importância dos candidatos presidenciais na performance eleitoral levaria a um papel ativo do chefe de Estado na formação dos gabinetes. Cenários como de Portugal entre os anos de 1976-1982 (diarquia competitiva) e da República de Weimar (quedas frequentes de gabinetes causados por veto) seriam incertos. No primeiro caso, o presidente não teria instrumentos para contestar a autoridade das decisões do gabinete e Assembleia e no segundo, haveria o veto de censura construtivo do §1 do art. 85.

A proposta principal da Frente Parlamentarista era a diminuição dos poderes legislativos do presidente. Derrotada a proposta da Frente Parlamentarista,

era necessário que àqueles que desejavam uma reforma constitucional determinar melhores condições de governabilidade pela reforma partidária. A introdução do direito de censura dos ministros da Câmara poderia se tornar uma opção arriscada e levar a situação vivenciada pela República de Weimar, citada acima. Gabinetes empossados pelo presidente, mas desfigurados pelo voto de censura irresponsável do Parlamento causariam mais confrontos entre o Executivo e Legislativo, ao invés de promover cooperação.

Com o resultado do plebiscito, houve um enfraquecimento da possibilidade de uma reforma política, mantendo assim o *status quo* institucional. Até hoje, discute-se muito a possibilidade de reforma partidária, porém pouco foi feito. Que incentivos teriam políticos para mudar as regras eleitorais pelas quais foram eleitos e com as quais já estão acostumados?

Figueiredo e Limongi (1999) argumentam que

(...) o sistema político brasileiro não opera de forma muito diferente dos regimes parlamentaristas. Os presidentes 'formam governo' da mesma forma que os primeiros-ministros em sistemas multipartidários, isto é, distribuem ministérios aos partidos e formam assim uma coalizão que deve assegurar os votos necessários no Legislativo. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p.101).

Neste caso, então, não haveria necessidade alguma de se discutir a reforma do presidencialismo com o intuito de se fortalecer os mecanismos de coordenação entre os poderes Executivo e Legislativo, uma vez que tais estruturas já existiriam. Em contrapartida, Ames (2001) afirma que os presidentes brasileiros estariam longe de contar com maiorias sólidas multipartidárias. Eles são levados então a governar por meio de frágeis coalizões *ad hoc*.

Sob as regras do presidencialismo da Carta de 1988, nada impede que, no futuro, tenhamos novas experiências desastrosas com presidências cesaristas ou plebiscitárias, como a de Collor, ou ineficazes governos minoritários. Porém, um sistema de governo semipresidencial, tal qual o proposto pela Frente Parlamentarista, criaria grandes barreiras constitucionais à emergência de tais presidências e geraria fortes incentivos para a formação e gestão eficaz de governos de coalizão. Em suma, o estabelecimento do semipresidencialismo significaria a institucionalização das virtudes do presidencialismo de coalizão.

## 5 CONCLUSÃO

A discussão sobre reforma política saiu do campo acadêmico e voltou a ganhar força mais uma vez. Os problemas da relação Executivo e Legislativo e algumas das limitações do sistema eleitoral e partidário brasileiro foram expostas devido a crise que o país vivencia. Mudanças no sistema político brasileiro, restritas e/ou amplas são necessárias para evitar que novas crises aconteçam. Algumas minirreformas já estão ocorrendo atualmente, como veto ao Projeto de Lei 5735/2013, que assegurava o financiamento empresarial de campanhas eleitorais. Ao se retirar o poder econômico das eleições e deixando o financiamento exclusivamente público de campanhas, pode-se evitar que políticos que dependam do poder financeiro de grandes empresas se elejam.

Houve também a criação, por meio de decreto, da Comissão Especial de Reforma do Estado. Ela tem como um de seus objetivos propor aos órgãos competentes medidas para aumentar a eficiência na gestão pública e reduzir custos por meio de revisão da estrutura organizacional do Poder Executivo federal e também o aprimoramento dos instrumentos de governança, transparência e controle da administração pública. Com as várias manifestações populares que ocorreram em 2013, discutir mudanças políticas no Brasil não era mais uma necessidade e sim uma obrigação, principalmente para quem protestava por um país mais justo, menos corrupto, mais transparente e mais eficiente.

Após a deflagração da Operação Lava Jato<sup>12</sup>, considerado o maior esquema de corrupção do Brasil, a corrupção era um dos principais problemas apontados espontaneamente pelos brasileiros, segundo pesquisa realizada pelo DataFolha em novembro de 2015. Após investigar, em 2009, uma rede que movimentava bilhões usando postos de gasolina de fachada, o Ministério Público Federal e a Polícia Federal chegaram a um elaborado esquema de corrupção e lavagem de dinheiro dentro da Petrobras, outras estatais e órgãos públicos. Esse esquema, que tinha como um dos principais operadores o doleiro Alberto Youssef (já investigado pela CPI dos Correios em 2005), incluía outros doleiros, lobistas, executivos da Petrobras, de construtoras e empreiteiras e dezenas de políticos. A

---

<sup>12</sup> Para maiores informações sobre o caso, consulte o site do Ministério Público Federal <http://lavajato.mpf.mp.br/>.

Polícia Federal acreditava que o principal objetivo do esquema era abastecer o caixa de campanhas durante as eleições.

Para 68%<sup>13</sup> dos brasileiros no final de 2014, a presidente Dilma Rousseff (PT) possuía alguma responsabilidade sobre a corrupção na Petrobras. Em face das graves denúncias, uma das principais preocupações das autoridades e da população estaria no dinheiro que foi desviado, o qual a Polícia Federal estima chegar ao valor de vinte bilhões de reais.

Em agosto de 2015, o índice de rejeição a presidência chegou a 71%<sup>14</sup>, maior índice desde setembro de 1992 (68%), pouco antes de Fernando Collor ser afastado do cargo. Já ao serem questionados quanto ao sistema de governo, 53% dos entrevistados responderam que o presidencialismo é o melhor para o Brasil, e 28% preferem o sistema protagonizado pelos parlamentares. Entre os mais jovens, 34% responderam que o melhor para o Brasil seria o parlamentarismo.

A reprovação a atuação do Congresso Nacional também chegou a um dos seus índices mais altos desde 1993. Em pesquisa atual<sup>15</sup>, 53% dos brasileiros consideram o trabalho dos parlamentares ruim ou péssimo. Esse índice só não supera o registrado em novembro de 1993 (56%), após o escândalo dos “Anões do Orçamento”, um dos grandes escândalos de corrupção pós-ditadura. O esquema manipulava emendas do Orçamento da União para desviar recursos públicos.

A crise política que o país vivencia hoje ameaça a legitimidade da classe política e das instituições democráticas. Mesmo a gestão de Dilma sendo considerada a que mais teve corrupção investigada e punida<sup>16</sup>, a sensação de impunidade e descrença com a política brasileira ainda é muito presente. Os recentes escândalos levam a um debate, a fim de combater casos como esse no futuro. Algum fato positivo pode sair em meio a todo esse problema. Como lembra Rennó e Soares (2006) várias mudanças foram feitas após o *impeachment* de Collor e a CPI dos Anões do Orçamento, na forma de elaboração do orçamento no Congresso. A conclusão que

---

<sup>13</sup> DataFolha – Pesquisa de Opinião Pública – 08/12/2014

<sup>14</sup> DataFolha – Pesquisa de Opinião Pública – 06/08/2015

<sup>15</sup> DataFolha – Pesquisa de Opinião Pública – 30/11/2015

<sup>16</sup> DataFolha – Pesquisa de Opinião Pública – 08/12/2014

Rennó e Soares (2006) chegaram, durante a crise no governo Lula em 2005, pode ser usada como um exemplo para a atual:

Para outros, como Wanderley Guilherme dos Santos em entrevista à Folha de S. Paulo, falar em reforma política agora é descabido. O problema é de corrupção, e não de presidencialismo de coalização. Seria caso de polícia e não de reforma política". (RENNÓ e SOARES, 2006, p.350).

Para que casos como esses sejam evitados, qual seria uma reforma política mais ampla seria a melhor opção? Ou uma reforma mais restrita, focando nos pontos mais frágeis das regras atuais? Tornar o sistema atual mais institucionalizado significa ser mais delimitado, mais complexo e automático em seu processo interno de tomadas de decisão. Para um sistema político ser considerado livre e democrático, ele deve encontrar formas de institucionalizar a representatividade.

Para uma organização ser institucionalizada, Polsby (2008) descreve três grandes características que ela deve possuir: a) ser relativamente bem delimitada, cujos membros são facilmente identificáveis, sendo difícil tornar-se membro e a escolha dos líderes se dá dentro da organização; b) devem ser complexas, com funções bem delimitadas e divisão do trabalho com papéis bem especificados; e c) a organização tende a usar métodos universais e métodos automáticos em detrimento de critérios particulares e métodos discricionários para conduzir seus assuntos internos.

Ou seja, aplicando essas regras para o caso brasileiro, precisaríamos enxugar o número de atores políticos em atuação, o que custaria a representatividade existente. Segundo Rennó e Soares (2006), um sistema com menos atores possui a vantagem de se formar alianças com mais facilidade, aumento da capacidade de fiscalização, constringido comportamentos oportunistas.

Abranches (1988) já havia questionado essa linha de pensamento quando afirmou que ao ter um sistema mais rígido quanto à representação e aos sistemas partidários numa realidade social estruturalmente bastante heterogênea, os segmentos sociais relevantes seriam excluídos do processo de representação política. Ele concluiu que o aumento da participação política, maior representação, não implica uma inviabilidade de sistema estável, mas que haveria a necessidade de criar coalizões com mais frequência. Um governo representativo tem mais chances de satisfazer as demandas e proteger os interesses de uma grande parte dos grupos de

uma sociedade heterogênea, uma vez que os representantes de cada grupo têm a chance de concorrer a uma vaga na política. Ao diminuir o número de representantes, reduziríamos também a representação de grupos tradicionalmente excluídos do sistema político, como as mulheres, os negros e o movimento LGBT, por exemplo.

Para resolver esse impasse, é preciso realizar um estudo institucional-racionalista mais eficiente metodologicamente, levando em consideração as especificidades da sociedade. Se um dos segredos para um governo mais institucionalizado está na delimitação dos atores, é preciso que isso seja feito de maneira a manter a representação da sociedade, mesmo em um cenário de restritos candidatos e partidos políticos.

Os estudos realizados mostram que a crise deve servir principalmente como um aprendizado. O momento político vivenciado pelo Brasil hoje pode produzir grandes aprendizados, tanto para lideranças políticas quanto para organizações. Diante dessa situação, precisamos acreditar na nossa capacidade de aprimorarmos nossas instituições democráticas, aperfeiçoarmos nossa democracia e aprender com nossos erros.



## REFERÊNCIAS

- SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- MALUF, Sahib. Teoria Geral do Estado. 18ª ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1988.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (1988).
- CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). Sistema político brasileiro: uma introdução. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, vol.83, p. 340-363, 1977.
- DIERMEIER, Daniel; KREHBIEL, Keith. Institutionalism as a Methodology. Stanford University, 2001. Disponível em <<http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/DiermeierKrehbiel2001.pdf>> Acesso em 06 de maio de 2014, p. 2-3.
- LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make difference? In LINZ, Juan J; VALENZUELA, Arturo (Orgs.). *The failure of presidential democracy: The case of Latin America*, vol.2. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- GROHMANN, Luis G. M. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, n17. Curitiba, 2001a.
- SARTORI, Giovanni. Neither presidentialism nor parliamentarism. In LINZ, Juan J; VALENZUELA, Arturo (Orgs.). *The failure of presidential democracy: The case of Latin America*, vol.2. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, p.165-87, 1980.
- SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- ELGIE, Robert. *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- MAINWARING, Scott. Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review* 25, no.1, 1990.
- \_\_\_\_\_. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. *Comparative Politics* 24, 1991.

\_\_\_\_\_. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies* 26, 1994.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, vol.34, 2004.

LAMOUNIER, Bolívar. "O discurso e o processo". In: Rattner, Henrique (org.), *Brasil 1990: caminhos alternativos ao desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

REIS, Fábio Wanderley dos. "Brasil: Estado e sociedade em perspectiva". *Cadernos DCP*, 2, pp.5-58, 1974.

PEREIRA, C. & MUELLER, B. Regras eleitorais e poderes do presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa. In SOARES, G. A. D. & RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SHUGART, Matthew; WATTENBERG, Martin. Mixed-Member electoral system: a definition and typology, p.9-24, 2001.

AMORIM NETO, Octávio. A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo. In SOARES, G. A. D. & RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2006.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1999.

AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil: interests, identities, and institutions in comparative perspective*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2001.

TSEBELLIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, p.12-34, 1997.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: UnB, 1996.

RENNÓ, Lúcio; SOARES, Gláucio. Crise, Castigo e Reforma. In SOARES, G. A. D. & RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2006

LIJPHART, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1984.

POLSBY, Nelson. A institucionalização da Câmara dos Deputados nos Estados Unidos. *Revista de Sociologia e Política*. vol. 16, 2008.