



UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Paulo Victor Azevedo Carvalho

**O PROBLEMA JURÍDICO DA GOVERNABILIDADE EM
SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS**
PERSPECTIVAS E DESAFIOS À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO
DE DIREITO

Dissertação no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, Menção em Direito Constitucional, orientada pela Professora Doutora Suzana Maria Calvo Tavares da Silva e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Julho de 2019



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE D
COIMBRA

PAULO VICTOR AZEVEDO CARVALHO

O PROBLEMA JURÍDICO DA GOVERNABILIDADE EM SISTEMAS
PRESIDENCIALISTAS - PERSPECTIVAS E DESAFIOS À LUZ DO
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

THE JURIDICAL PROBLEM OF GOVERNABILITY IN PRESIDENTIAL
SYSTEMS - PERSPECTIVES AND CHALLENGES ACCORDING TO
THE DEMOCRATIC RULE OF LAW

*Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Coimbra no
âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito
(conducente ao grau de Mestre).*

*Área de Especialização: Mestrado
científico em Ciências Jurídico-
Políticas/Menção em Direito
Constitucional.*

*Orientadora: Senhora Dra. Prof. Suzana
Maria Calvo Tavares da Silva.*

Coimbra, 2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Tereza Cristina de Brito Azevedo e José Espírito Santo Carvalho Júnior, por serem meu esteio, por apoiarem incondicionalmente esse sonho e confiarem – mais do que eu – em meu potencial. Essa conquista jamais seria possível e não faria sentido sem a presença de vocês. Obrigado pelo amor absoluto, por partilharem desse momento comigo e por serem exemplo.

Agradeço aos meus irmãos, Maria Tereza Azevedo Carvalho e Pedro Paulo Azevedo Carvalho, que desde que chegaram a esse mundo são o motivo do meu esmero e dedicação, para que se orgulhem do irmão mais velho. O carinho, companheirismo e a admiração de vocês, levo comigo, para sempre. Tudo para mim.

Agradeço a minha amiga, mentora e eterna mestra, Prof. Dra. Juliana Rodrigues Freitas, por todo o incentivo, a dedicação e as oportunidades sem as quais eu jamais teria cogitado investir nessa vida acadêmica. Obrigado por confiar em mim, em meu trabalho e por nutrir essa amizade que me é muito cara. Te levo comigo para além da vida acadêmica.

Agradeço a minha orientadora, Prof. Dra. Suzana Tavares da Silva, pelas valiosas lições ao longo do mestrado, instigando e despertando novas perspectivas. Foi um prazer ser orientado pela Sotora e contar com suas importantes contribuições.

Agradeço aos amigos e familiares que vibraram com minhas vitórias e foram essenciais nas derrotas. Certamente fizeram desse caminhar, ao longo do mestrado, um tanto quanto mais suave e permitiram que eu concluísse mais essa etapa. Foram e são essenciais para que eu chegasse a esse momento.

Por fim, agradeço a todos que se dispuseram – e aos que ainda se dispõem – a lutar pela democracia, por um mundo onde os direitos, as garantias e a liberdade sejam plenamente exercidos, independente de gênero, etnia, classe socioeconômica e orientação sexual. Por todos aqueles que me inspiraram a escrever sobre esse difícil tema e que não desistiram. A todos os que ousaram resistir, a remar contra a corrente, em nome de um mundo mais humano e igual. Esse trabalho não seria possível sem as vozes de vocês.

“I am no longer accepting the things I cannot change. I’m changing the things I cannot accept”.

Angela Davis

RESUMO

A princípio, esta dissertação enfrenta o desafio de expor as dimensões e acepções do termo governabilidade, definindo como enquadro delimitador o sistema presidencialista. A pesquisa é iniciada identificando o exercício da governabilidade – bem como das teorias que visam explicar seu *modus operandi* – diante da lógica de um Estado democrático e de direito. Prontamente, o estudo segue explorando as adversidades de manutenção dessa governabilidade em um sistema democrático que opere em arenas permeadas pelo fenômeno da globalização, considerando os múltiplos agentes e fatores decorrentes dessa relação. No segundo capítulo, aprofunda-se a perquirição com fito de estabelecer uma associação mais profunda entre a governabilidade e os elementos axiológicos de um sistema constitucional: os princípios. O intuito é o de delimitar e vincular a atuação presidencial com disposições jurídico-constitucionais dos ordenamentos. O terceiro e último capítulo debate especificamente as situações de crise e descrença na legitimidade de instituições democráticas. É examinada a possibilidade de deturpação ou ressignificação do *Impeachment*, prática recorrente em alguns regimes presidenciais, enquanto instrumento jurídico-político para solver incidentes de ingovernabilidade. Finalmente, são sugeridas possibilidades de resolução do problema da (in)governabilidade sob o prisma do ordenamento jurídico-constitucional, enquanto alternativa para rupturas drásticas com as disposições democráticas de uma nação e a descaracterização do presidencialismo enquanto sistema político-democrático.

Palavras-chave: Governabilidade; Presidencialismo; Princípios; Crises Institucionais; Sistemas Políticos.

ABSTRACT

At first, this dissertation faces the challenge of exposing the dimensions and meanings of the term governability, defining as a bounding framework the presidential systems. The research begins identifying the exercise of governability - as well as the theories that aim to explain its *modus operandi* - before the logic of a democratic State of law. Promptly, the study continues to explore the adversities of maintaining this governability in a democratic system that operates in arenas permeated by the phenomenon of globalization, considering the multiple agents and factors resulting from this relationship. In the second chapter, exploration is deepened in order to establish a deeper association between governability and the axiological elements of a constitutional system: the principles. The aim is to delimit and link the presidential performance with legal and constitutional provisions of the legal systems. The third and final chapter specifically discusses situations of crisis and mistrust in the legitimacy of democratic institutions. The possibility of misrepresentation or re-signification of *Impeachment*, a recurring practice in some presidential regimes, is examined as a juridical-political instrument to solve incidents of ungovernability. Finally, possibilities of solving the problem of (in)governability from the prism of the legal-constitutional order are suggested, as an alternative to drastic ruptures with the democratic dispositions of a nation and the de-characterization of presidentialism as a political-democratic system.

Key-words: Governability; Presidentialism; Principles; Institutional Crisis; Political Systems.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. A GOVERNABILIDADE E SUAS IMPLICAÇÕES NO REGIME PRESIDENCIALISTA	11
1.1 DEMOCRACIA E GOVERNABILIDADE – A VIABILIDADE DE GOVERNO E A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA EM UM SISTEMA PRESIDENCIAL.....	11
1.2 AS DEFINIÇÕES, OS CONCEITOS E OS CONTEXTOS DA GOVERNABILIDADE.....	22
1.3 TEORIAS ACERCA DA(S) (IN)GOVERNABILIDADE(S).....	30
1.4 CONSTITUCIONALIZAÇÃO E GOVERNABILIDADE.....	35
1.5 A DISPOSIÇÃO DA GOVERNABILIDADE NO ÂMBITO GLOBAL: NOVOS DESAFIOS	41
2. PRINCÍPIOS E MECANISMOS INTRÍNSECOS A GOVERNABILIDADE PRESIDENCIAL	49
2.1 CONTEXTUALIZANDO A PROEMINÊNCIA DOS PRINCÍPIOS EM ARENAS DEMOCRÁTICAS.....	49
2.2 GOVERNABILIDADE E PRINCÍPIOS – RELAÇÕES DE CONTROLE E OTIMIZAÇÃO	52
2.3 A DIMENSÃO PRINCIPIOLÓGICA DO ACCOUNTABILITY (PRINCÍPIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS).....	52
2.4 O PRINCÍPIO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA	66
2.5 O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO	76
3. CRISES INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS – A RESPONSABILIZAÇÃO PELA MÁ GESTÃO PRESIDENCIAL	83
3.1 O COLAPSO INSTITUCIONAL EM RAZÃO DA INGOVERNABILIDADE	88
3.2 A UTILIZAÇÃO DO <i>IMPEACHMENT</i> COMO MEIO DE CONTROLE DIANTE DA GESTÃO POLÍTICA INEFICAZ.....	97
3.2.1 O PROCEDIMENTO JURÍDICO DO <i>IMPEACHMENT</i>	108
3.3 A INGOVERNABILIDADE E O FUTURO DE UMA DEMOCRACIA PRESIDENCIAL: NOTAS (IN)CONCLUSIVAS	115
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125
DOCUMENTOS UTILIZADOS	135

INTRODUÇÃO

A aproximação do Direito com a Ciência Política é fato inerente à formação dos Estados, conforme se constata da análise dos contornos históricos e contextos socioculturais, que permeiam o advento de uma nação. Da antiguidade ao período pós-moderno, estamos constantemente buscando entender, explicar ou até mesmo justificar em que medida se dá essa interação. A depender da percepção de quem observa e refere os conceitos – de Direito e de Política –, estes podem se apresentar enquanto subordinados e utilizados como propósito de servir aos desígnios de um soberano, assim como podem ser analisados enquanto fatores indissociáveis e complementares, em um ordenamento que opera sob a lógica de sistemas distintos e de influência recíproca, legitimados por diretrizes democráticas e representativas.

É a partir dessas considerações que pretendemos enfrentar – cientes da dificuldade metodológica e do espaço oferecido nesta dissertação, para tanto – o problema da governabilidade, em um sistema presidencialista, sob o prisma jurídico. Importar um conceito originário da ciência política requer o exercício de uma visão multidisciplinar e conjunta de averiguação, para, então, se propor uma perspectiva jurídica. Diante disso, nos valeremos da utilização de fontes informativas – precipuamente as bibliográficas –, das quais ressaltam-se livros, periódicos, pareceres jurídicos e dispositivos normativos, obtidos em meio físico e eletrônico, no intuito de abranger as diversas diretrizes que permeiam e são conexas à essa análise.

A dissertação se inicia com a árdua tentativa de conceituar governabilidade, especialmente quando atrelada a atuação presidencial em um Estado democrático. Ao analisarmos o caráter múltiplo do termo, o fazemos enquanto instrumento de mensuração da qualidade do sistema presidencial, em um binômio formado pela performance democrática e o desempenho econômico, diante dos recursos disponíveis. Para além dessa dificuldade, analisamos a governabilidade, de caráter dinâmico e versátil, atrelada ao presidencialismo considerado um sistema político supostamente rígido e pouco adaptável. Em coadunação à esses elementos, de acordo com o contexto histórico, as características econômicas e o desenvolvimento dos países, abordaremos os conceitos revelados.

Através de um levantamento teórico, selecionamos algumas das teorias mais frequentes e que se consolidaram ao longo do século passado na tentativa de explicar o

problema da governabilidade. Expusemos o papel das crises – elemento de relevância basilar ao longo deste estudo – na construção de prognósticos os mais objetivos possíveis, aduzindo critérios de ordem interna e/ou externa que ajudassem a explicar uma eventual situação de ingovernabilidade. Entendemos que o contributo dessas construções doutrinárias permite que seja identificada a medida de responsabilização do Presidente e permite que sejam sugeridos contrapontos do universo jurídico para a condução e possível resolução de uma situação de ingovernabilidade em governos presidenciais.

Seguimos o andamento da pesquisa considerando o desenho institucional do sistema presidencial e como este é referenciado em uma Constituição. É necessário exprimir os contornos em que as atribuições e competências de um Presidente são referendadas na Carta Magna, em vias de atribuir eventual responsabilização diante de uma conduta que viole a *Grundnorm* e suas disposições ulteriores. Nesse momento, passamos a aduzir que certas previsões constitucionais são responsáveis por balizar a conduta do Chefe do Executivo, bem como exercem notável vinculação e coercitividade, compatibilizando sua função político-representativa com o dever de observância das diretrizes constitucionais.

Em decorrência do surgimento de múltiplos atores, especialmente no plano internacional, passamos a discorrer acerca das nuances da governabilidade e o sistema presidencial em uma arena global. Percorremos as possibilidades de intervenção externa nas disposições do Estado e a dificuldade de manter um nível de desenvolvimento, a estabilidade interna frente ao mercado econômico e as disposições democráticas que caracterizam um Estado democrático e de direito.

A pesquisa avança para o segundo capítulo, abordando a dimensão principiológica e sua carga valorativa como elementos do campo jurídico, na condição de liame entre o campo político de onde se origina o conceito de governabilidade e o ordenamento jurídico-constitucional. A utilização destes princípios – cumpre frisarmos – decorre de uma vinculação das incumbências de um Estado, que é democrático e de direito, no intuito de coibir autoritarismos e evitar um alto grau de discricionariedade por parte do governante do país na condução da coisa pública. Considerando que a governabilidade é resultado do binômio entre os recursos disponíveis dentro da lógica de mercado e a atinência e preservação da legitimidade política, popular e institucional, selecionamos três princípios a serem abordados ao longo da dissertação.

O primeiro princípio elencado é o do *accountability*, também conhecido como princípio da prestação de contas. O segundo princípio é o da confiança legítima. O terceiro e último princípio é o da supremacia do interesse público. Cada um desses comandos de otimização exerce a importante função de não somente conduzir a atuação do governante, mas também servirem de parâmetro de responsabilizações. Ao emprendermos esforços analisando os desígnios desses fundamentos axiológicos, nosso propósito é revelar que a governabilidade pode e deve – como ocorre em sistemas presidencialistas – permear o eixo jurídico e, a partir dele, encontrar uma existência mais objetiva para além das discricionariedades do sistema político.

Adentraremos no capítulo final da dissertação aprofundando a situação das crises sistêmicas e da afetação das instituições, dentro de um Estado democrático. Desenvolveremos um breve apanhado do que entendemos por instituições, em um contexto presidencial, quais suas funções e como as mesmas operam segundo à lógica legitimidade democrática que lhes é conferida. A partir de então, estabelecemos um paralelo com a situação de ingovernabilidade e como as instituições provém respostas a partir dos instrumentos constitucionais disponíveis.

Diante das nuances do *Impeachment*, nos prostraremos sobre esse instrumento constitucionalmente previsto em regimes presidencialistas. Identificaremos suas origens, sua função e as nuances jurídico-políticas que permeiam este mecanismo. O ensejo é compreender a previsão do *Impeachment* nas Cartas Magnas dos ordenamentos, utilizando alguns casos emblemáticos para constatar sua fragilidade e possibilidade de deturpação do seu propósito. A intenção precípua é averiguar se essa é, de fato, a melhor ferramenta a ser utilizada caso constate-se uma situação de ingovernabilidade.

Finalizaremos o capítulo com o escopo que, em um primeiro momento, se apresenta paradoxal. O intento é extrair do mundo jurídico uma resposta para o problema da governabilidade, nos pautando em comandos de otimização do sistema constitucional, todavia, sem revesti-lo de uma excessiva procedimentalização que se mostre inviável no espectro político. A adoção de mecanismos entendidos enquanto *soft law* permitem que haja uma vinculação munida de juridicidade, mantendo a flexibilidade e adaptabilidade necessárias ao presidencialismo.

A motivação dessa pesquisa encontra fundamento na descrença da legitimidade democrática, em nível sistemático de afetação institucional, aliado à baixa eficácia na performance democrática em um sistema presidencial. O cenário de crises de ordem fiscal, administrativa e de legitimidade ocorre, precipuamente no sistema político em análise, em meio a um aumento das demandas sociais. É diante dessa constatação factual que nos defrontamos com a responsabilização do Chefe do Executivo e a situação de ingovernabilidade decorrente de suas condutas.

Sem o intuito de encerrar as indagações suscitadas ou tê-las por sanadas no enquadro aqui proposto, tentaremos encontrar fundamentos no próprio sistema constitucional, afim de promover soluções às crises institucionais geradas pela ingovernabilidade, comprometedoras das garantias individuais e do ordenamento coletivo. A finalidade da abordagem aqui referida é encontrar meios, propor e discutir caminhos viáveis de manutenção da governabilidade sem que, para tanto, se descaracterize o desenho institucional do presidencialismo, evitando drásticas rupturas passíveis de provocar rachaduras profundas e danosas ao tecido democrático do sistema político.

1. A GOVERNABILIDADE E SUAS IMPLICAÇÕES NO REGIME PRESIDENCIALISTA

A noção de governabilidade¹² a ser desenvolvida ao longo dessa exposição é a que se entende como imprescindível aos governos de cunho democrático, e em razão disso, o recorte e análise do conceito estarão direcionados para a perspectiva sistêmica presidencialista, coadunados com a legitimidade democrática inerente a este regime político. Partimos, portanto, da consideração da governabilidade enquanto critério indissociável de um Estado Democrático de Direito³⁴.

1.1 PRESIDENCIALISMO E GOVERNABILIDADE – A VIABILIDADE DE GOVERNO E A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

Ao iniciar o debate acerca das nuances que permeiam os sistemas políticos baseados nos princípios democráticos, como o regime presidencialista, – a frase de Al Smith “*the only cure for the evils of democracy is more democracy*”⁵ faz com que enfrentemos um importante

¹ É necessário estabelecer de pronto o caráter multidisciplinar do conceito de governabilidade. Ainda que advenha da ciência política, o termo resguarda influências do âmbito econômico e definitivamente gera efeitos no mundo jurídico. Nas palavras de KOOIMAN (2003): “(...) I see governability as an overarching concept, as the quality of a social-political entity as a whole. Governability is not a static quality; to the contrary, it is always changing, depending on external factors, such as natural disasters, which can hardly be influenced by governing, external ones which can be influenced, such as by co-operating with others, and internal ones such as changing governing images, instruments or social-political action potential”. Cfr. KOOIMAN, Jan. *Governing as Governance*. London: Sage Publications, 2003, p. 191.

² Na visão de SANTOS (1997), governabilidade consistiria em: “(...) condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses”, p. 342. Cfr. SANTOS, M. H. de C. *Governabilidade, governança e democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte*, in *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

³Cfr. SILVA, José Afonso da. *O Estado Democrático de Direito*. In *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 173, p. 15-24, jun./set., 1988.

⁴ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2ª ed., vol. 1, Coimbra: Coimbra Editora, 1984. “O Estado de direito é democrático e só sendo-o é que é Estado de direito; o Estado democrático é Estado de direito e só sendo-o é que é democrático. Há uma *democracia de Estado-de-direito*; há um *Estado-de-direito de democracia*. Esta ligação material das duas componentes não impede a consideração específica de cada uma delas, mas o sentido de uma não pode deixar de ficar condicionado e de ser qualificado em função do sentido da outra”.

⁵ Cfr. CROZIER, Michel J., et. al., op. cit., p. 113. Acerca dos dizeres de Al Smith, ao analisar o contexto estadunidense Huntignton parece um tanto quanto cético acerca da compatibilidade entre autoridade política, governabilidade e democracia. Nesse sentido, vejamos: “Predictively, the implication of this analysis is that in due course the democratic surge and its resulting dual distemper in government will moderate (...) to restore balance between vitality and governability in the democratic system. (...) some of the problems of governance in the United States today stem from an excess of democracy – an “excess of democracy” in much the same sense in which David Donald used the term to refer to the consequences of the Jacksonian revolution which

questionamento acerca das crises institucionais experimentadas num contexto de ingovernabilidade. É possível afirmar que, em vistas de solucionar conflitos de ordem fiscal, de recursos e gestão administrativa, assim como os de legitimidade democrática, a salvação do Presidente depende exclusivamente da democracia? E mais: seria o presidencialismo compatível com as noções mais comuns do que se entende por governabilidade? É o que se pretende elucidar ao longo desse escopo científico.

A associação que primeiro se visualiza na arena do debate acerca da governabilidade decorre intrinsecamente da própria essência democrática, no que toca ao exercício da cidadania⁶ pelos sujeitos sob a tutela do Estado. Isso porque existe uma ânsia na satisfação de demandas que recai sobre o governo, que por sua vez precisa lidar com uma multiplicidade de demandas. A dialética parece ainda mais direta em se tratando de um sistema político como o presidencial, onde a simbologia da função recai sobre a imagem de um representante dotado da capacidade e do dever de reger as decisões política.

A origem do presidencialismo⁷⁸, enquanto sistema político, remonta a organização estrutural que se opunha ao sistema monárquico e, conseqüentemente, ao colonialismo vigente na relação de submissão estabelecida entre a Inglaterra e as 13 colônias que,

helped to precipitate the Civil War. Needed instead, is a greater degree of moderation in democracy (...) First, democracy is only one way of constituting authority, and it is not necessarily a universally applicable one.

⁶ Cfr. TOMASSINI, Luciano, Op. cit., p. 26. Alude o autor: “(...) al describir el sistema político bajo la forma de una matriz insumo-producto, en donde las demandas generadas em la ciudadanía y en los diversos grupos de presión son procesadas por el gobierno y atendidas a través de decisiones y políticas que tratan de satisfacer equilibradamente algunas de ellas, dentro del margen de los escasos recursos disponibles, tratando de no crear antagonismos desestabilizadores y de mantener um consenso mínimo”.

⁷ O presidencialismo remonta sua origem a Convenção de Philadelphia, de 1787. Ainda que os *Founding Fathers* não tenham concebido o modelo político como se visualiza hodiernamente, permearam o documento político com os recursos essenciais para o desenvolvimento e evolução do modelo político, assim como sua posterior adoção por outras nações. Em se tratando dos Estados Unidos, a lógica é de que em que pese ter havido uma robusta reestruturação e alargamento dos poderes do Executivo, a Constituição Estadunidense pouco foi alterada, de modo que a instituição da presidência ainda remete aquela de 200 anos atrás, ainda sofrendo restrições quanto a sua atuação, sendo a maior delas o Congresso Nacional. Para maiores informações, ver: GENOVESE, Michael A.; HAN, Lori Cox. *The Presidency and the Challenge of Democracy*. New York: Palgrave Macmillan, 2006, p. 2.

⁸ Cfr. O'HARA, Kieron; STEVENS, David. *Inequality.com – Power, Poverty and The Digital Divide*, Oxford: Oneworld Publications, 2006, p. 209. Ao abordarmos a questão do presidencialismo é necessário expor, ainda que brevemente, o intento dos até então colonos em romper com a ordem vigente oriunda da submissão ao Reino Unido. No momento derradeiro em que precisaram eleger uma forma de governo que atendesse aos seus desejos, certamente rechaçaram aqueles vigentes nos países europeus, posto simbolizaram exatamente o *status quo* com o qual visavam romper. A ideia era desenvolver – ou adaptar – um sistema político que se afastasse em muito da ideia hierárquica proveniente de sistemas como o monárquico e o aristocrático. Diante das dificuldades inerentes a adaptação necessária para atender os interesses da nova nação, surge como alternativa a democracia direta exercida pelos gregos antigos, a representação.

posteriormente tornar-se-iam o que conhecemos atualmente por Estados Unidos. O modelo foi amplamente difundido e adotado por demais países que o adaptaram em certos aspectos, ainda que mantendo as características mais identitárias do regime.

Enquanto conceito, para fins da problemática aqui desenvolvida, pode se definir o presidencialismo como um sistema, uma forma de governo aplicada em um Estado Republicano⁹. A ideia de uma única pessoa ocupando o cargo de Chefe de Estado é comum a ambos os sistemas – presidencialista e monárquico. As bases para o sistema presidencialista são dispostas tanto para a monarquia constitucional, quanto para um governo parlamentar. Portanto, o presidencialismo, na realidade, configura-se como uma alternativa à monarquia (absoluta ou constitucional) e ao parlamentarismo (monárquico ou republicano).

De certo, a imagem institucional mais atual da presidência¹⁰ sofreu ressignificação no que concerne à sua composição e funcionamento. Dentro da perspectiva republicana¹¹, o presidencialismo¹² assume uma postura democrática em oposição à aristocracia anterior.

⁹ FIX-FIERO, Héctor; SALAZAR-UGARTE, Pedro. Presidentialism, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. ROSENFELD, Michel; SAJO, Andras (Ed.). Chapter 29, 2013, p. 628.

¹⁰ Nesse sentido, cfr. BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão, in *Revista de Sociologia Política*, V. 24, Nº 57, p.127-155, 2016. Acerca da disposição mais recente do modelo presidencial, refere a autora: “A descrição atual da presidência tem por base centenas de funcionários, com papéis definidos e redes organizacionais altamente diferenciadas, ganhando estabilidade e uniformidade ao longo do tempo. Não é esperado do Presidente moderno que controle a totalidade das decisões sobre programas legislativos, regulações e dotações orçamentárias, que negocie diretamente com cada parlamentar a aprovação de cada projeto de lei, etc. Há divisão do trabalho e especialização de modo a alcançar essa infinidade de decisões que são estabelecidas pelo Poder Executivo”, p. 130. Do trecho podemos extrair uma composição mais robusta da presidência como um todo, um coletivo que retira da figura personificada do Presidente a tarefa de sozinho mobilizar e promover os diálogos institucionais afim de viabilizar a agenda que estabeleceu para o seu mandato.

¹¹ Cfr. VEIGA, Paula. O Presidente da República: Contributo para uma compreensão republicana do estatuto constitucional. Tese (Doutoramento em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2010. Segundo apontamentos da autora, acerca dessa perspectiva republicana: “A criação de um (novo) órgão – o Presidente – e a sua constitucionalização são indissociáveis da emergência histórica da forma republicana de governo e do ideal republicano que, em geral, a acompanham. Não existe, contudo, apenas uma tradição republicana. Tomem-se como modelos os históricos e percursos republicanismos de matriz francesa e de matriz americana, a fim de se indagar do significado da constitucionalização/institucionalização formal do órgão Presidente”, p. 23.

¹² LIPJHART, Arend, Op. cit., p. 106. O autor é preciso ao definir as características que sobressaem o presidencialismo enquanto forma de governo democrático quando alude: “In a presidential system, the head of government – always called president – is elected for a constitutionally prescribed period and in normal circumstances cannot be forced to resign by a legislative vote of no confidence (although it may be possible to remove a president for criminal wrongdoing by the process of *Impeachment*)”. Essa noção será de fundamental importância quando tratarmos da possibilidade de *Impeachment* como instrumento diante de uma crise de governabilidade e tratarmos do funcionamento do sistema presidencial no sentido de rechaçar, em condições

Ainda que incorpore resquícios da monarquia – em razão da concentração de poder na figura de um representante político –, a definição de presidencialismo que aqui se apresenta é baseada num conceito amplo de democracia e de convívio com poderes que ao mesmo tempo, limitam-no e complementam a atuação do governo, como um todo.

Caracterizar o presidencialismo como uma alternativa republicana e democrática implica na exclusão conceitual de sistemas de governo em que uma única pessoa atua simultaneamente como Chefe de Estado e Chefe de Governo¹³. A exemplo, existem regimes que vão em sentido contrário a este sistema como sultanatos, ditaduras militares, sistemas presidenciais hereditários ou monarquias executivas, que não podem ser considerados sistemas presidenciais¹⁴, justamente por carecerem do elemento democrático, que ao tempo em que é definidor desta forma de governo, legitima-o.

Essa nova perspectiva sistêmica se opunha como alternativa a então vigência do parlamentarismo, diferenciando-se quanto a escolha do representante político¹⁵, a despeito do aspecto democrático. A divisão dos poderes, assim como a eleição do Chefe do Executivo pelo voto popular¹⁶, são características manifestas ao presidencialismo e estão diretamente relacionadas ao modo como o governante deve se comportar na gestão da coisa pública. O

normais, a possibilidade de outro Poder (em específico, o Legislativo) de afastar o Presidente democrática e popularmente eleito, no curso de um mandato.

¹³ Cfr. VEIGA, Paula. Op. cit., p. 189-190. A autora faz uma distinção crucial e afasta a ideia de Chefe de Estado da figura presidencial. Nesse sentido, Veiga ensina: “Na concepção republicana, o *Presidente da República* não é detém nem um *status* especial, nem uma função identificada, globalmente, como *Chefe de Estado*. O seu estatuto é definido por via racional. Nem o seu *status* nem a sua função são os de um «órgão constitucional de relevância estrutural» cuja «ausência provocaria a ausência da unidade do ordenamento». É sim um *órgão* previsto e regulado na Constituição, numa relação de paridade com os outros órgãos constitucionais de soberania, assumindo-se, quando muito (pelo menos nos moldes mais comuns) como uma «magistratura com o suporte institucional mais elevado». Nesse sentido tinha razão Heller quando afirmava (não obstante as necessárias adaptações conceptuais) que «[o] governante tem poder *no* Estado mas nunca possui o poder *do* Estado»”.

¹⁴ FIX-FIERO, Héctor; SALAZAR-UGARTE, Pedro, Op. cit, p. 629.

¹⁵ LAVAUX, Philippe. *Destins du présidentielisme*, 1ª ed., 2002, p. 3.

¹⁶ LAVAUX, loc. cit.. Acerca da significação do termo “presidencialismo”, bem como da sua caracterização e utilização do sufrágio em oposição ao sistema parlamentar, o autor refere: “Il n'existe pas, rappelait-on ci-dessus, de définition canonique du terme « *présidentialisme* ». Il a longtemps reçu, un peu comme celui de « *parlamentarisme* », un sens essentiellement péjoratif. Ainsi, traditionnellement, le présidentielisme a qualifié des régimes latino-américains caractérisés par une transposition factice du modèle présidentiel des États-Unis. Cette connotation péjorative reste éventuellement présente lorsqu'il est parlé, dans un sens moins parodique, de présidentielisme à propos de la République de Weimar. Par la suite, le terme est parfois utilisé pour des régimes parlementaires, s'agissant de pays dont le chef d'État est élu au suffrage universel (...) La différence est que le chef de cette majorité n'est pas nécessairement le Premier ministre mais le chef de l'État, et lorsque celui-ci n'est plus le chef de la majorité il devient, en conservant ses fonctions et ses prérogatives présidentielles propres, le chef de l'opposition”.

presidencialismo traz consigo a ideia de exercício do mandato, que estipula previamente um prazo determinado, não carecendo de uma obrigatoriedade quanto à confiança necessária para exercer o governo, fato que ocorre no sistema parlamentar¹⁷.

Dependendo da extensão e quantidade de poder que seja não distribuída, mas concentrada na figura de um órgão unipessoal¹⁸ – devidamente representado na presidência ou no Executivo –, o presidencialismo pode facilmente tender a desvios autoritários. Pelo mesmo motivo, pode facilmente responder as expectativas democráticas. Isso ocorre em razão da legitimidade legal-racional que tal sistema político goza, assim como no modo como essa legitimidade encontra fundamento nas eleições populares¹⁹.

Aqui não se quer definir como democráticas, por si, todas as fontes de legitimidade legal-racional e todo tipo de eleições. Contudo, no caso do presidencialismo, ambos os elementos estão geralmente conectados a perspectiva democrática. A legitimidade presidencial usufrui de um *status* impessoal. Quando em contraste com alternativas aristocráticas, a legitimidade presidencial flui de baixo para cima como uma expressão da autonomia política dos cidadãos²⁰.

A análise do sistema presidencial, em se tratando do modo como lida com a questão da governabilidade – ou em melhor perspectiva, a ausência dessa – perpassa necessariamente pela questão da resolução de conflitos. Isso porque, em razão do comprometimento com os

¹⁷ Não se quer dizer, contudo, que não há responsabilidade política no sistema presidencial. A ressalva se dá na relação institucional a nível de Legislativo e Executivo, conforme procede no modelo Parlamentarista.

¹⁸ A despeito da representação personalíssima inerente ao sistema presidencial, o Executivo enquanto concebido no contexto estadunidense implica em toda uma estrutura administrativa, que inclusive perpassa pelos demais Poderes, ainda que a proeminência do aparelho administrativo, a época, estivesse – e, acreditamos, permaneça – atrelada a presidência. Para mais informações, cfr. KAGAN, Elena. *Presidential Administration*, in *Harvard Law Review*, vol. 114, n. 8, jun. 2001, p. 2246-2247.

¹⁹ FIX-FIERO, Héctor; SALAZAR-UGARTE, op. cit, p. 700.

²⁰ No sentido que trabalharemos ao longo desta empreitada, compreenderemos o conceito de cidadania em sua acepção fluída e não necessariamente atrelada as disposições de critérios como nacionalidade e territorialidade. Tendo em vista que o foco estabelecido ao longo da pesquisa se dará a nível das relações institucionais entre os Poderes do Estado, o Presidente de uma nação e os indivíduos por eles tutelados, compartilhamos do que preceitua Veiga (2010), tratando da reconceptualização da cidadania, enquanto termo global. Vejamos: “Daí entendemos que, na cidadania, o elemento determinante *foi, é, e será o substratum* pessoal-relacional e não o elemento territorial. Como bem assinala LYNN DOBSON, o fundamental na cidadania é a ‘relação entre um indivíduo e um *locus* político’. Por isso, não poderíamos estar mais de acordo com a ideia de RONNIE D. LIPSCHULTZ de que, actualmente, a comunidade não se baseia no ‘espaço’, mas nos ‘fluxos’, ou seka, o importante não é ‘on where people were, but *what* linked them together’”. Cfr. VEIGA, Paula. *Alguns Dilemas da Emancipação da Cidadania na Era Cosmopolita*, in *Estudos em homenagem ao prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias, Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra: Coimbra Editora, v. IV, p. 1107-1123, 2010.

princípios democráticos que regem o ordenamento, o sistema presidencial segue a lógica de que a alternância de poder se dá através de novas eleições.

O desfecho perante possíveis conflitos independe da adoção pelo país, por exemplo, da possibilidade de reeleição. A ressalva se dá na hipótese de cometimento de crime de responsabilidade, por parte do então Presidente eleito, na qual a medida cabível decorre da aplicação do *Impeachment*. Não há, à primeira vista, possibilidades de renovação e reestruturação da estrutura governamental, posto haver exacerbada confiança e fiabilidade na legitimidade democrática da qual goza o Presidente.

Não é surpresa que as transições democráticas – especialmente as experimentadas na América Latina²¹ – tenham escolhido o regime presidencial como meio de efetivar a transição e um regime ditatorial para um Estado de cunho democrático²². Em comparação com a transição outrora realizada pelos Estados Unidos, a adoção do sistema parece acertada e compatível com as diretrizes modernas acerca da gestão democrática de um país.

Diante de outra perspectiva, contudo, o presidencialismo é visto no contexto desses países como um empecilho a performance democrática, sendo atribuído ao regime uma alegada crise de governabilidade²³ inerente e, em suma, causador do colapso da própria

²¹ Quanto a esse fato, constata-se que a república e o governo presidencial dos EUA gozaram, na qualidade de modelo, de grande prestígio entre os constituintes dos países da América Latina em razão do sucesso político e do progresso econômico. Para além disso, houve um processo maciço de propagação das ideias consolidadas em território estado-unidense com relação ao tipo de sistema político a ser adotado, inclusive com a adoção da Doutrina Monroe, em 1923, que rejeitava a intervenção de poderes europeus nas Américas e, conseqüentemente, seus respectivos sistemas políticos. Cfr. FIX-FIERRO, Héctor; SALAZAR-UGARTE, Pedro, op. cit., p. 628.

²² Acerca da ligação de governabilidade com um regime específico, SAEZ alude que não há um único regime associado ao termo. Os elementos e contextos históricos da vida política alteram as percepções e influenciam na análise de governabilidade da época. Nesse sentido, afirma: “Con todo ello, la gobernabilidad pareciera estar ligada no solamente al tipo de régimen sino al factor tempo que señala el calendario político, esto es, al momento concreto en que se realiza la política. De esta manera, el estudio de la gobernabilidad tiene que tener en cuenta que se pueden distinguir dos momentos o situaciones temporales bien diferenciados de la vida política (...) Pero em el caso de los regímenes no democráticos no parece presentarse excesivos problemas de gobernabilidad en este momento ni en ambos elementos. Si bien, al equipararse gobernabilidad con estabilidad se reduce su significado, desprendiéndose el principio de legitimidade que da sentido a su actuación”, p. 165.

²³ CHEIBUB, José Antônio. *Presidentialism and Democratic Performance*, in *The Architecture of Democracy*, Edited by REYNOLDS, Andrew, Cap. 5, 2002, p. 104. Nesse sentido, é José Antonio Cheibub quem alude acerca do novo fenômeno democrático em países da América Latina. Vejamos: “Recent research has moved away from this focus on economic and social conditions and has concentrated instead on the impact of institutional features on the survival and operation of democracy in Latin America. Stimulated by the formulations first advanced by Juan Linz, the breakdown of democratic regimes and the alleged ‘crisis of governability’ of new democracies have been attributed to presidentialism, which, in combination with

democracia. Contudo, para além do sistema político em si, apontam-se como causa a fraqueza institucional de partidos políticos ou de mecanismos institucionalmente previstos como fundamento para situações de não governabilidade dentro da gestão da função Executiva.

Não há como afirmar que a mera adoção do presidencialismo seja componente único e exclusivo na constatação do cenário de (in)governabilidade que assola parte considerável dos países latino-americanos. Existem fatores institucionais decorrentes do desenho constitucional particularmente escolhido que precisam ser analisados enquanto parte da equação. A opção por um sistema pluripartidário²⁴, as divisões governamentais, a distorção do sistema federativo e a má relação institucional entre as funções que compõem a República são coeficientes que precisam ser levados em consideração.

Existem correntes²⁵, contudo, que defendem que a pluralidade não é necessariamente um fator de inviabilidade quando se trata de governabilidade de um Estado. Isso porque é considerado que ao ampliar o diálogo e permitir que uma pluralidade de atores políticos contribua com intervenções provenientes de diferentes perspectivas acerca de uma decisão política é possível eleger, dentre uma amostra possível, a decisão mais eficaz, aliando os recursos disponíveis, as demandas sociais e de mercado e os impactos da decisão a nível de estrutura institucional.

permissive electoral systems and weakly institutionalized political parties, produce divided governments, deadlocks, institutional paralysis, and, ultimately, the breakdown of democratic institutions.

²⁴ Cfr. SCHIER, op. cit., p. 104. O autor estabelece relação direta entre a governabilidade e o pluralismo partidário sistêmico, ao apontar: “Uma sociedade plural, fragmentada, desigual, complexa e conflitual (...) o Presidente da República com poderes imperiais necessita administrar, definir e implantar políticas públicas, mas não encontra sustentação política no Congresso Nacional eis que no Brasil, assim como em outras democracias consolidadas que adotam o multipartidarismo, nenhum partido político possui mais do que 20% das cadeiras no parlamento e, logo, não possui maioria, não possui base de apoio. O quando de ingovernabilidade, em tese, parece certo”.

²⁵ LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando, Op. cit., p. 629. Nesse sentido, explicam os autores: “(...) os processos decisórios inclusivos possibilitam resultados mais eficientes do que aqueles originários de arenas insuladas e de poder concentrado porque aumentam a informação tanto do ponto de vista técnico (pois soluções alternativas podem emergir) como do ponto de vista da manifestação das diversidades de preferências e soluções políticas sobre o tema em questão. (...) O fato é que evidências empíricas começam a se acumular em direção à ideia de que sistemas políticos mais representativos e/ou de sociedades mais inclusivas em termos de tomadas de decisões podem ter melhores desempenhos econômicos. Mesmo que tais evidências ainda não permitam afirmações seguras relativas aos impactos dos arranjos democráticos consensuais no desempenho governamental ou nos resultados substantivos para a economia e a sociedade, em termos de desenvolvimento econômico, emprego, bem-estar social, entre as variáveis fundamentais, é importante ressaltar que já começa a ser quebrado o pressuposto dominante de que a concentração de poder (que é uma forma de redução da esfera política) seja condição necessária para a efetividade dos governos ou a governabilidade”.

Analisando o sistema presidencialista e a suas peculiaridades no panorama brasileiro, por exemplo, identificam-se fenômenos que não decorrem da adoção do sistema presidencialista per se. Isso porque, em razão do já mencionado pluripartidarismo, cientistas políticos identificaram a presença do que se convencionou no fim dos anos 80 como presidencialismo de coalizão²⁶²⁷ que implicaria na necessidade do Chefe do Executivo de articular com uma quantidade considerável de partidos políticos a fim de efetivar uma agenda nacional. A disputa se daria entre os poderes Legislativo e Executivo, evidenciando um suposto enfraquecimento do presidencialismo²⁸.

Tal fato implicaria em um esforço que exigiria uma consolidação de apoio que por vezes se evidenciou inviável tratando-se de uma coadunação com a função Legislativa²⁹. Um importante fator exemplificado por Abrantes³⁰ ao analisar a questão do presidencialismo – com foco ao sistema implementado no Estado brasileiro – reside na crítica do sistema representativo como causa da ingovernabilidade e na atribuição aos momentos de crise. Ressalta a dificuldade de compatibilização do formato institucional adotado pelo Brasil com

²⁶ Acerca do termo “presidencialismo de coalizão” a origem remete aos estudos desenvolvidos em 1988 por Sérgio Abranches acerca do fenômeno que constatou quando da promulgação da nova Carta Constitucional brasileira, simbolizando o novo fenômeno de transição do regime ditatorial para um sistema inserido na lógica de um Estado Democrático de Direito. Antes mesmo de iniciar o mandato presidencial, Abranches já pontuava que o modelo de presidencialismo implementado reativaria a disputa entre poderes (Legislativo e Executivo), de modo que seriam necessários mecanismos institucionalizados que viabilizassem essas relações. Nesse sentido, alude de forma alarmante para a divisibilidade excessiva no campo político, simbolizada na fragmentação partidária, em conjunto com a diversidade social enquanto fatores conflitantes e desafiadores da governabilidade. Para mais detalhes, cfr.: ABRANTES, Sérgio Henrique Hudson de., *Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro*, in *Revista Dados*, vol. 31, Nº 1, 1988, p. 5-32.

²⁷ A relação direta que se estabelece entre essa modalidade de presidencialismo e a governabilidade pode ser extraída da fala de Paulo Ricardo Schier, quando alude: “O presidencialismo de coalizão funciona como um mecanismo eficiente para garantir estabilidade e governabilidade no contexto de um arranjo institucional em que o Presidente da república possui muitos poderes e, inevitavelmente, um parlamento multipartidário, tendo que dar conta de interesses políticos e sociais plurais e fragmentados o que, certamente, gera frustrações e tensões”. Cfr. SCHIER, op. cit., p. 123.

²⁸ Cfr. FYRE, Timothy, *Presidents, Parliaments, and Democracy: Insights from the Post-Communist World*, in *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, edited by REYNOLDS, Andrew, Oxford: Oxford University Press, p. 81-103, 2002. Ao mencionar a pesquisa realizada por Cheibub, Timothy Fyre ressalta que: “Cheibub (1999) supports the preceding argument by seeking to identify causal mechanisms that underlie the supposed greater fragility of presidential governments. In a study of presidential democratizing countries outside of the OECD, he finds that divided governments are more prone to breakdown, then it is not due to gridlock between the executive and legislative branches”, p. 87.

²⁹ Cfr. SCHIER, Paulo Ricardo, op. cit., p. 96. Segundo o entendimento do autor: “Estabilidade e governabilidade, no presidencialismo, decorrem de uma intrincada rede de fatores. Mas um dado é certo no presidencialismo: sem apoio do Legislativo pode até existir certa estabilidade, mas inexiste governabilidade”. A assertividade da frase justifica, portanto, a necessidade de coadunação de interesses e agendas no presidencialismo, sem as quais há vulnerabilidade e exposição do Executivo.

³⁰ Cfr. ABRANCHES, Sérgio, op. cit., p. 14.

o perfil plural da sociedade brasileira, considerando a diversidade³¹ socioeconômica e a manifesta desigualdade racial como problemas ignorados pelas elites hegemônicas ao tratarem das dificuldades de governo.

Parece-nos acertado afirmar que, diante das peculiaridades inerentes ao sistema – especialmente quando identificadas em contextos de experiências democráticas incipientes e não totalmente solidificadas, como as de países da América Latina – o presidencialismo evidencia a ausência de mecanismos que permitam confrontar e manejar, de forma estável, os conflitos institucionais que, porventura, surjam, como os do Parlamentarismo. Nesse sentido, retoma-se a questão do fundamento de legitimidade para atuação do governante.

Isso porque ao elevar o patamar democrático através do sufrágio, o presidencialismo respalda-se na legitimidade democrática de cunho formal e material, que valida, atesta e fundamenta as ações, em última instância, do Chefe do Executivo. Portanto, ainda que o governo experimente uma crise de legitimidade, conforme Habermas³² referiu enquanto fator de constatação de ausência de governabilidade, não há de imediato qualquer instrumento eficaz para solucionar os conflitos provenientes de uma situação de crise, senão através da alternância de poder pelo sufrágio.

Em que pese identificarmos na governabilidade a viabilidade no estabelecimento de diálogo entre os mais variados setores representativos dos cenários político e social e suas instituições, a sua exiguidade não contribui para fatalmente para a ruína de um governo democrático presidencial. Ainda que seja manifestamente mais dificultoso articular relações

³¹ KOOIMAN, Jan. Op. cit., p. 203. O autor expõe: “(...) I have positioned societal diversity, dynamics and complexity as important elements in the development of my governance perspective. These features influence governability of modern societies considerably and at all levels of generality”.

³² Cfr. HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Translated by William Rehg. Cambridge: The MIT Press, 1996, p. 83-84. Concernente a tal legitimidade democrática, Habermas refere: “These laws draw their legitimacy from a legislative procedure based for its part on the principle of popular sovereignty. The paradoxical emergence of legitimacy out of legality must be explained by means of the rights that secure for citizens the exercise of their political autonomy. Why paradoxical? As “subjective rights”, these rights enjoyed by citizens display on the one hand the same structure as all rights that grant spheres of free choice to the individual. If we disregard the different modalities in the use of these rights, then we must be able to interpret political rights too, as subjective liberties that merely make lawful behavior a duty, and hence *leave open* the motives for conforming to norms. On the other hand, the procedure of democratic legislation must confront participants with the normative expectation of an orientation to the common good, because this procedure can draw its legitimating force only from a process in which citizens *reach and understanding* about the rules for their living together.

para desenvolver agendas, no sistema presidencial, a formação de um governo depende tão somente da vontade popular para sua existência.

Isso se justifica com base em algumas constatações relacionadas as disposições abrangentes de um Estado Democrático e de Direito. A inexistência de governabilidade não afasta os critérios formais que legitimam o exercício do cargo de chefia do executivo em um sistema presidencialista, por exemplo. O respaldo através do sufrágio, o respeito a escolha popular e a confiança no meio democrático como um regime que melhor conduz e representa os cidadãos tutelados não se dissipam diante de uma crise institucional em razão da ingovernabilidade de um governo.

Havendo previsibilidade e, diante da inobservância comprovada do referido princípio, cabe a Carta Constitucional definir em que termos o representante popular deverá responder pelo ato ou omissão no que diz respeito a situação de não-governabilidade, caso entenda-se que essa situação de ingovernabilidade gera, na esfera jurídico-política, algum tipo de responsabilização.

Parece acertado afirmar, inclusive, que coube num primeiro momento ao constituinte originário o designio de definir se haveria repercussão jurídica em caso de incapacidade de manutenção da governabilidade, assim como os meios pelos quais seria cabível seu processamento. A afirmação é nitidamente mais preocupante quando analisada em um sistema que adota a concepção clássica de separação de poderes, em específico tratando-se do Executivo. A importante tarefa, que remete tanto ao constitucionalismo estadunidense, quanto às novas e incipientes democracias da América Latina³³, reside na compatibilização entre o sistema político escolhido e o desenho institucional presente na Carta Política.

A escolha no sistema presidencial, portanto, permite-nos inferir uma fiabilidade na no sistema presidencial e na autorregulação que lhe é inerente. Partindo do pressuposto de um ordenamento que se desenvolve seguindo a lógica decorrente de um Estado Democrático de Direito e da constitucionalização de seus aspectos econômico, sociocultural e político qualquer processo, seja jurídico ou político, que afete diretamente um dos poderes carece de expressa previsibilidade sob pena do comprometimento de princípios democráticos basilares

³³ Cfr. SAEZ, Op. cit., p. 187.

da estrutura do Estado, lógica que fundamenta o próprio regime presidencial. De certa forma, quando se permite que haja deturpação de instrumentos presentes de forma taxativa no texto constitucional há uma espécie de deslegitimação em diversos níveis em se tratando do Estado e do ordenamento jurídico, assim como dos cidadãos participantes do sufrágio.

Em outra perspectiva, convém questionar acerca da ausência de instrumento constitucional suficiente que, compatível como o modelo presidencialista adotado pelo Estado, seja capaz de analisar a possibilidade de interrupção de um mandato eletivo em curso. A considerável maioria dos países democráticos que optaram pelo modelo presidencial determinaram, direta ou indiretamente, que situações de ingovernabilidade ser resolvam através da renovação única e exclusiva através do sufrágio popular, ressalvadas as hipóteses previstas acerca de crime de responsabilidade. Dessa forma, caberia aos eleitores³⁴ definirem, ao fim do mandato, a permanência, em razão do instituto da reeleição, ou renovação política, através da eleição de um novo representante. O que se configura, nesse caso, é a partilha da responsabilidade política, que também se aplica aos eleitores, tendo em vista arcarem com o ônus das suas escolhas.

Veremos adiante que a possibilidade de se utilizar um instrumento comum ao presidencialismo – o *Impeachment* – é característica excepcional e sua previsão decorre do preenchimento de fatores comumente estipulados de forma expressa nas cartas constitucionais. Conforme forem analisados os critérios formais e materiais estipulados para a utilização do instrumento jurídico-político é que então poderemos questionar sobre a possibilidade de sua ressignificação em se tratando de crises institucionais onde seja constatada a ausência do fator governabilidade e que enseje o término antecipado³⁵ de um mandato do Chefe do Executivo.

³⁴ A respeito dessa questão: SALGADO, Desirée. O Direito Eleitoral sob a lente da Constituição: Princípios constitucionais eleitorais e sua baixa efetividade no campo da legislação e da jurisdição eleitoral, 2018, p. 13. Em tempo, a autora alude: “(...) A pesquisa, que inicialmente foi pensada para defender a adoção do instituto da revocatória de mandato eletivo, modificou-se profundamente em sua trajetória. Como a ideia era trabalhar a partir da Constituição – e não de uma visão perfeccionista de um modelo abstrato –, percebi que algumas decisões constituintes recusavam a possibilidade de afastar, a partir de uma decisão popular, o representante eleito. O controle do eleitorado sobre a representação se daria, pelo desenho constitucional, apenas quando da apresentação de nova candidatura ou da indicação de um sucessor pelo mesmo grupo político”.

³⁵ Cfr. SCIER, op. cit., p. 105. No que concerne a elementos institucionais que, combinados, confluem para a criação de uma crise de governabilidade e a ausência de um mecanismo para reformulação do gabinete executivo, como no regime parlamentarista, refere: “No caso do Brasil, por causa da adoção do sistema presidencialista, a combinação é potencializada. Não existe propriamente uma coalizão prévia, salvo as

A menção a esse mecanismo de controle e limitação do Executivo é fundamental quando da análise de um sistema político pautado na teoria da separação dos poderes. Diferente do que ocorre no parlamentarismo, modelo no qual o governo necessita gozar de um *status* majoritário para adquirir estabilidade de governo, o presidencialismo conta com uma autonomia inerente, que independe do apoio legislativo³⁶. Sendo assim, é perceptível que não há, na esfera política, um mecanismo institucional que permita – por via institucional ou popular – apontar a insuficiência ou incapacidade de gestão do governo presidencial.

Alcançamos, portanto, um ponto diretamente relacionado entre a governabilidade e o presidencialismo. Por se constituir um fenômeno sistêmico³⁷, a existência e consideração de todas as variáveis responsáveis pelo cenário da ingovernabilidade, ainda que restritas a atuação da função Executiva – simbolizado na figura do Presidente –, seria inviável. Nesse sentido, empregamos esforços em identificar a compatibilidade do regime presidencial com a capacidade de garantir eficiência e estabilidade no exercício das funções de governo.

Ademais, cumpre analisar a dialética estabelecida entre Estado, a sociedade civil, a economia e as relações internas, entre as funções – Executiva, Legislativa e Judiciária. O objetivo é o de analisar se e quais seriam as diretrizes do ordenamento jurídico que balizam a atuação do Chefe do Executivo. Ao mesmo tempo, questionaremos se essas disposições autorizam e legitimam suas condutas visando obter a governabilidade e, em última instância, permita sua responsabilização caso se constate um cenário de ingovernabilidade. Tais aspectos, a serem desenvolvidos a seguir, revestirão de maior juridicidade a problemática a que nos comprometemos desenvolver.

1.2 AS DEFINIÇÕES, OS CONCEITOS E OS CONTEXTOS DA GOVERNABILIDADE

Após estabelecer as características do presidencialismo, bem como pontuar as nuances do seu desenho institucional, cumpre adentrar mais a fundo no conceito de governabilidade, afim de estabelecer a relação direta com o exercício das funções

precárias coligações com função meramente eleitoral. O Presidente assume sem ter maioria. Nas crises não pode ser derrubado (salvo através do *Impeachment*, que não é exatamente um instrumento de solução de crises políticas). E, ainda, a legislação brasileira dificulta e quase inviabiliza politicamente o pedido de renúncia presidencial”.

³⁶BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão, in *Revista de Sociologia Política*, V. 24, Nº 57, p.127-155, 2016.

³⁷ TOMASSINI, Op. cit., p. 24.

presidenciais. O significado do termo se traduz em “qualidade do que é governável, situação em que as instituições funcionam bem, existe tranquilidade política e suficiente estabilidade financeira para que o governo possa governar”³⁸. O termo ganhou projeção em meados das décadas de 60 e 70³⁹, diante de um contexto político e econômico marcado pela polaridade ideológica em que as nações, na arena combativa do que se convencionou por Guerra Fria, estavam inseridos.

A existência de teses múltiplas que tentam explicar uma situação de não-governabilidade⁴⁰ que se estende para além dos sistemas políticos atuais e se consolida enquanto problema de ordem de uma crise global. Há de se considerar, portanto, múltiplos fatores e interações que não mais operam sob uma lógica bilateral. Quando dos primórdios da utilização do termo, economistas e cientistas políticos valiam-se do conceito precipuamente ao analisar as crises institucionais que inviabilizavam a funcionalidade dos Estados. Desse modo, a essência da acepção decorre de pressuposto de ausência, de um cenário onde requisitos não sejam cumpridos. Ou seja, constata-se quais são os critérios que configuram um cenário de ingovernabilidade para, então, estabelecer o oposto, as condições do que se entende por governabilidade.

O argumento que justifica essa visão hostil e descrente, no âmbito científico, com relação à economia⁴¹ e sistemas de governo democráticos decorre da associação desses regimes políticos – dentre eles o presidencialismo⁴² – como uma arena plural de tomada de

³⁸ VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário do Português Atual Houaiss, 2011, p. 1220.

³⁹ Cfr. RIBZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos. Governança, governabilidade, *accountability* e gestão Pública: Critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade, in *Revista Direito Mackenzie*, vol. 9, nº 2, p. 218-237, 2015, p. 223.

⁴⁰ Cfr. PASQUINO, Giafranco. Governabilidade, in Dicionário de Política, BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco, trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

⁴¹ LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo, in *Revista de Economia Política*, vol. 32, nº4, p. 615-630, out.-dez., 2012, p. 617. Segundo os autores: “a governabilidade e a efetiva capacidade decisória do Estado só podem ser garantidas se houver insulamento das decisões econômicas de qualquer interferência política, ou se existirem arranjos institucionais que concentrem poder. Em outras palavras, a governabilidade depende da redução das arenas em que as divergências, os conflitos e eventuais consensos possam surgir e em que a política, como o terreno dos interesses e valores construídos socialmente que se expressam num jogo institucionalizado, possa se manifestar”.

⁴² Nesse sentido, o presidencialismo despontaria como um modelo interessante, cuja concentração da tomada de decisões em um poder específico coadunar-se-ia com a necessidade de concentração de poder decisório a nível governamental, segundo análise econômica. Ocorre que por decorrer de uma lógica democrática, essa concentração é mitigada e controlada por outras instituições democráticas afim de evitar excessos. Assim, a

decisões. Em razão da pluralidade e desconcentração de poder, a possibilidade de divergências e a dificuldade de estabelecer consensos são considerados como entraves, fatores pouco desejáveis em nível de mercado econômico. Isso porque trata-se de um campo que requer e busca constante e incessantemente por cenários que ofereçam certeza, segurança e previsibilidade.

Na prática, a governabilidade almejada em Estados adotantes de modelos democráticos, em especial os presidencialistas, buscam atuar segundo a logística de verdadeiros *trade-offs*⁴³. Ou seja, existe a necessidade de uma verdadeira dialética institucional e coalizão dos poderes em relação aos rumos do Estado torna-se uma constante, o que implica, por vezes, na necessidade de concessões no intuito de efetivar um plano de governo que vise ser implementado a nível nacional.

Sendo uma acepção oriunda da ciência política é incerto encontrar uma definição que não possua ainda que uma mínima interferência de elementos como ideologias, doutrinas ou que seja desconexa de contextos e conjunturas nacionais muito peculiares. Países que apresentam agendas e objetivos diferenciados no que concerne as urgências que movem o Estado e as exigências dos indivíduos tendem a compreender a noção de governabilidade de maneira distinta. Em especial, países em desenvolvimento parecem encarar o tema sob a conotação socioeconômica⁴⁴, em razão da superação de problemáticas como o crescimento econômico, da pobreza e da marginalização social de seus cidadãos.

Em contraposição, países democráticos que alcançaram um estimado patamar de desenvolvimento tendem a compreender a governabilidade através do viés predominante da estabilidade⁴⁵ a nível de governo. Nesse caso, falar-se-ia em uma espécie de manutenção de um cenário seguro, previsível e tranquilo para a boa prática das competências designadas ao governo – e, certamente, ao Presidente. Qualquer elemento, seja externo ou interno, que

problemática da multiplicidade institucional ainda surge como escusa para inviabilizar a máxima eficiência que se visa alcançar a nível de mercado econômico.

⁴³ LOUREIRO; ABRUCIO, Op. cit., p. 627.

⁴⁴ SAEZ, Manuel Alcantara. Governabilidade, Crisis y Cambio - Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos em épocas de crisis y cambio. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 28.

⁴⁵ Ibid., p. 28-29.

desestabilize esse conjunto de fatores, responsável pela fertilidade do terreno da administração pública, estaria suscetível de promover a nominada ingovernabilidade.

A despeito da dificuldade em estabelecer um conceito preciso e juridicamente aplicável, partimos do que parece ser consenso quanto ao fato de que a governabilidade representaria um composto de fatores que viabilizariam a atuação de um governo⁴⁶, tanto (intra e inter) institucionalmente, quanto socialmente. É possível exprimir do conceito, portanto, sua precípua função de baliza na condução dos desígnios em nível de governo nacional. Os critérios seriam responsáveis por nortear a atuação do representante eleito, personificado na figura de exercente da função Executiva.

Esse conjunto de encargos também são encarados como premissas para a condução da coisa pública e, assim, regulam o desempenho do governante com a devida observância a diretivas provenientes do ordenamento jurídico. Postas tais premissas iniciais, a perda da governabilidade – ou a constatação da ingovernabilidade, se assim preferir – implica dizer que o governante não possui meios e conexões institucionais fortes o suficiente que o permitam executar o plano de governo traçado para exercer a boa condução do Estado.

Para além da dificuldade inicial em conceituar o termo, ainda é preciso pontuar ainda que brevemente a distinção entre governabilidade e a governança⁴⁷⁴⁸, posto constituírem em acepções do universo da ciência política, ora referenciadas como sinônimos, ora como acepções distintas. Enquanto a segunda trata de questões internas da administração e de uma perspectiva mais eficiente do aparelho administrativo no agir da função pública, a primeira diz respeito à um processo mais complexo que engloba a qualidade de um sistema político⁴⁹,

⁴⁶ Ibid., p. 40.

⁴⁷ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. Controle Social e Democracia Participativa, in *Temas Avançados na Advocacia Pública: Direito Administrativo e Políticas Públicas*, vol. III, 2013, p. 172.

⁴⁸ Cfr. TORRES, Roberto Dutra. Governabilidade, governança e poder informal: Um problema central de sociologia política, in *Civitas, Rev. Ciênc. Soc.*, vol. 16, n.º. 1, Porto Alegre, jan./mar., 2016, p. 159. Conforme pontua Torres a polissemia de ambos os termos levou alguns autores a adotarem uma mescla de acepções que confluir-se-iam no que se convencionou por ‘capacidade governativa’. Essa capacidade consistiria na disponibilidade do Estado em criar políticas públicas voltadas para a resolução dos anseios e demandas decorrentes do seio social. A intenção da combinação dos termos se justifica diante da questão da performance política, aliada a fatores externos e internos.

⁴⁹ KOOIMAN, Jan. *Op. cit.*, p. 224. Se considerarmos a definição proposta por KOOIMAN (2003) de que a governabilidade seria encarada como uma qualidade de todo um sistema político, representando o ápice do que seja desejável a nível sistemático. Nesse contexto, a governança imerge enquanto arena onde quanto mais seus elementos se adaptarem ao sistema vigente, maior será a qualidade – traduzida em governabilidade – desse sistema. Assim, alude o autor: “I defined governability of a social-political system or entity as a quality of this

atrelado ao modo se estabelecer uma lógica dialética na relação entre o Estado e mercado, o Estado e seus cidadãos e entre os poderes que o compõe.

Ao aprofundarmos a pesquisa na temática o que se pôde constatar, inicialmente, como elemento de diferenciação entre os termos é que a governabilidade tem sido comumente utilizada em contextos de crises, especialmente as institucionais e com o viés político, com consequências evidentes no âmbito social. Isso se deve, em grande medida, em razão do contexto de surgimento do conceito. As circunstâncias de descrença, enfraquecimento da legitimidade política e descrença na viabilidade das instituições revelam, primeiramente nos países do Atlântico Norte e, em seguida, nos países da América Latina, a crise do próprio Estado Moderno⁵⁰, conforme concebido pelo mundo ocidental.

A situação de ingovernabilidade é manifesta quando uma situação disfuncional, identificada enquanto situação de crise, persiste, dificulta e inviabiliza a capacidade de exercício do governo ou capacidade governativa⁵¹. Ademais, a compreensão do termo estabelece necessariamente uma relação entre governante e os governados, assim como entre a possibilidade, o *savoir-faire* do governante e as reivindicações políticas oriundas dos cidadãos.

É nesse cenário que os sistemas de governo implementados nos Estados são postos a prova, estabelecendo o paralelo de ação e consequência entre as decisões políticas, suas

system or entity as a whole, that whole being more than the sum of the parts (...) All governance aspects contribute to this quality: elements, modes and orders. To express it normatively: the better that governing elements fit with governing modes and orders, the higher the quality of its governability”. A importância dessa definição oferecida pelo autor decorre da consideração necessária de fatores múltiplos – externos, sob as quais um governante possua ou não ingerência, ou internos – ao se analisar a questão da governabilidade. Essa flexibilidade e afetação múltipla do conceito nos acompanhará ao longo dessa investigação

⁵⁰ Ibid., p. 154.

⁵¹ Cfr. SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: Criação da capacidade governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n.º 3, p. 335-376, 1997. No sentido disposto, o conceito de capacidade governativa segue o entendimento de Santos quando intenta cessar as discussões acerca da conceituação tanto do que se entende por governabilidade, quanto pelo conceito de governança. Segundo a autora: “Parece-me ter pouco sentido analítico tentar reter um conceito, por assim dizer, tão esvaziado como o de governabilidade - a não ser como uma homenagem histórica, e, neste caso, o termo estará intrinsecamente ligado à ingovernabilidade por sobrecarga de demandas e excesso participativo. Outros autores, contudo, continuam a utilizar o termo governabilidade de forma mais ampla e já referido ao moderno contexto das políticas de ajuste e reforma do Estado, pressupondo a ambiência democrática. Na verdade, é pouco relevante, a meu ver, no contexto atual, tentar distinguir os conceitos de *governance* e governabilidade. Sugiro, então, para se fugir a essa discussão aparentemente interminável, que se adote simplesmente, para fins analíticos, o termo capacidade governativa.

execuções e a capacidade de solvência dos problemas dispostos no ordenamento. Retomamos a noção de que existe um ou mais *trade-off*, relações de escolhas pautadas nos recursos disponíveis aos governantes, fatores externos e internos que influenciam na sua tomada de decisões.

A disposição das deliberações políticas, na conjuntura de um sistema de governo democrático, determina a eficácia da performance do governo em si. Contrariando a ideia de que um aumento na concentração do poder e no centro decisório implicaria em maiores condições de governar ao representante eleito e, portanto, promoveria uma melhor performance democrática, Lijphart (2012)⁵² promove alguns contrapontos a essa democracia majoritária, em comparação com as democracias contemporâneas, as quais consideram necessariamente os múltiplos atores em cenários de tomadas de decisões.

O interessante é que, a despeito da propositura, o ponto de partida para abordar a questão da governabilidade sempre encontra fundamento e base no estudo situacional das crises do Estado. Essas crises foram sistematicamente identificadas por autores a partir de três dimensões⁵³ pontuais: a crise fiscal, a crise de legitimidade e a crise administrativa. Ainda que a relação problemática da ingovernabilidade exerça efeitos manifestos na dinâmica estabelecida entre Estado e economia, seguimos o entendimento de Torres (2016)⁵⁴ no sentido de que é o sistema político, a arena em que a questão se apresenta de forma mais sensível.

Isso porque o autor entende que, em que pese que a crise de governabilidade decorra de uma relação entre governo e economia, o aumento das demandas sociais por parte dos cidadãos recai diretamente sobre a questão da legitimidade democrática e a atuação do Estado. Essa compreensão é que nos permite iniciar a discussão acerca das nuances do sistema presidencialista enquanto viabilizador – ou não – de um Estado dito democrático e

⁵²Cfr. LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2ª ed., New Haven: Yale University Press, 2012. De acordo com o autor: “Policies supported by a broad consensus are also more likely to be carried out successfully and to remain on course than policies imposed by a ‘decisive’ government against the wishes of important sectors of society (...) These counterarguments appear to be at least slightly stronger than the argument in favor of majoritarian government that is based narrowly on the speed and coherence of decision-making”, p. 257-258.

⁵³ TORRES, Op. Cit., p. 154.

⁵⁴ Ibid., p. 155.

se existem elementos jurídicos atrelados à essas disposições, quais são e, em suma, se conseguem responder ao(s) problema(s) apresentado(s).

Diante da dinâmica que se estabelece dentro da lógica presidencial, da necessidade de articulação política, balanço de poderes e observância do arcabouço de normas e direitos presentes questiona-se a viabilidade do Estado democrático⁵⁵, especialmente quando esse se apresenta de forma intervencionista.

É interessante que explicitemos, primeiramente, a crise de governabilidade, ou talvez, onde essa se manifeste de maneira mais concreta. Se partirmos da premissa de que cabe ao Estado a resolução de demandas⁵⁶ socialmente postas, quando esse mesmo Estado falha em responder de forma eficaz e otimizada aos anseios⁵⁷ dos seus tutelados as insatisfações de falha – ou até mesmo omissão – de prestação pública. Isso se dá, em grande medida, no acúmulo de competências da máquina pública, provocado por um inchaço de

⁵⁵ Cfr. RIBZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos. Op. cit., p. 233. No sentido posto, entendemos ser de extrema importância compreender a atuação de um Chefe do Executivo na busca pela governabilidade aliada a concretização de um Estado democrático e de direito constitucionalmente posto. Conforme aduzem RIBZUK & NASCIMENTO (2015): “(...) a partir de uma boa governança, a qual se dá com a aproximação entre o cidadão e o Estado, o governo aumenta sua legitimidade, ou seja, a governabilidade, a qual por sua vez apenas é alcançada se atrelada a valores de transparência e *accountability*, resultando, por fim, em uma gestão pública social, que tem por objetivo a busca do bem comum; sendo assim, é uma discussão de total pertinência, uma vez que é a partir deles que se efetiva o Estado Democrático de Direito”.

⁵⁶ Cumpre pontuar que ao abordar a governabilidade e as suas nuances, o contexto do surgimento é fundamental para que se compreenda as razões de quem a define. Não há como ignorar a carga econômica, política e ideológica que permeia o discurso um tanto quanto minimalista de que a ingovernabilidade decorre de uma intervenção constante do Estado na regulação do mercado econômico e da vida em sociedade e – por consequência – a resolução para esse cumulado de crises residiria na redução da intervenção estatal nas relações. Não refutamos, de pronto, essa possibilidade, ainda que entendamos que tanto os direitos atrelados a cidadania e a prática democrática. Contudo, e pretendemos detalhar ao longo dessa empreitada, a questão nos parece ser mais complexa e com vieses mais embaraçados. Ademais, é importante que façamos o recorte do sistema político (presidencialismo) em que se analisa o problema da governabilidade, detidamente diante de uma análise jurídico-política.

⁵⁷ Nesse sentido, Cfr. ANDRADE, Mariana Dionísio de. Policy Switch e o Efeito dos Desvios de Mandato para a Representação Democrática, in *Revista Opinião Jurídica*, ano 16, nº 23, p. 140-19, jul./dez., 2018. A autora alude uma definição com a qual compactuamos acerca da efetivação de anseios sociais efetivados por representantes políticos e que ilustra exatamente o exercício de governabilidade no sentido de análise dos recursos disponíveis, somado ao cumprimento e efetivação através da representação política. Vejamos: “A implementação das demandas levantadas pelos cidadãos passa pelo filtro de uma agenda política delimitada, com destaque para as que são consideradas prioridades durante o período de gestão. No entanto, se a representação política credita ao candidato eleito relativa independência ante a vontade dos representados, visto que seria pouco viável responder satisfatoriamente todos os cidadãos, indistintamente, como equilibrar a responsividade às demandas da agenda política de cada país (dada a ausência de previsão legal para a obrigatoriedade de responsividade)?”, p. 140-141.

reivindicações que, por sua vez, aumenta a necessidade de recursos obtidos através da arrecadação fiscal.

Conseguimos, portanto, definir que em uma situação de crise de governabilidade alguns elementos despontam de forma notória, em suas perspectivas objetivas e subjetivas. Quando analisada mais a fundo, a ingovernabilidade – enquanto espectro negativo do primeiro conceito – apresenta características manifestas como forma de instabilidades na ordem, na baixa credibilidade nas relações dos cidadãos para com o governo e as instituições democráticas, da crença no bom funcionamento do sistema político e, em última instância, quanto a legitimidade democrática. Na perspectiva objetiva, em coadunação com preceitos da própria administração pública, os aspectos residem quanto à eficácia, efetividade e a eficiência⁵⁸ no exercício do governo executivo.

Ao longo do tempo, especialmente das últimas décadas do século 20, algumas teorias foram propostas afim de estabelecer com maior precisão o que se entenderia por governabilidade, quais seus efeitos e em que medida modificavam as relações entre os setores da sociedade. Dessa compreensão surgem alguns questionamentos inerentes e manifestamente inquietantes.

A perda de governabilidade gera, na esfera jurídica, algum tipo de responsabilização ao representante da função Executiva? Em caso de resposta positiva, tendo por premissa o modelo político presidencial, a ingovernabilidade, per si, é capaz de promover a perda do cargo eletivo? Quais seriam os instrumentos jurídicos legítimos a serem aplicados em tais casos? Mecanismos constitucionais existentes em Estados presidencialistas poderiam adaptar-se para solucionar o problema da (in)governabilidade? São perguntas que surgem ao longo de uma investigação incipiente, especialmente ao analisar-se situações recentes em alguns regimes democráticos e presidenciais.

⁵⁸ Cfr. CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. Op. Cit., p. 135.

1.3 TEORIAS ACERCA DA(S) (IN)GOVERNABILIDADE(S)

Retomando o contexto cunhado, originalmente, na condição de termo do campo sociopolítico e econômico, Ferreira Filho (1995)⁵⁹ relembra a operação do Estado sob a vigência do *Welfare State*. A implicação parece decorrer de um silogismo relativamente simples: se ao Estado incumbe prover em quantidade excessiva a garantia de direitos sociais e o mesmo não possui recursos suficientes para atender as demandas que lhe são exigidas, o resultado se apresenta na forma de uma crise fiscal. Como consequência, há ineficácia na atuação governamental e, por sua vez, estabelece-se o cenário de ingovernabilidade.

Tanto a governabilidade quanto a ingovernabilidade, ainda que opostos de um mesmo espectro, parecem encontrar pontos de contato importantes a serem ressaltados; ambas decorrem de processos sistêmicos que implicam em um cenário de crise ou tranquilidade, seja no âmbito sociopolítico, representado por um sistema de cunho democrático, seja no plano da economia, com expoente de uma lógica liberal de mercado, operante em um sistema capitalista.

Em outra perspectiva, contudo, a dificuldade em estabelecer critérios objetivos e substanciais que conglomerem em um conceito definitivo acerca dos critérios necessários para definir a condição do “governável” pode gerar uma dicotomia que tenderia rapidamente ao campo ideológico e desvirtuaria da juridicidade pretendida para visualizar o tema. Conforme aduz Pasquino (2018), essa dificuldade decorre do fato de que tanto a governabilidade quanto a “não-Governabilidade” serem fenômenos que não ocorrem no plano do estático, mas ao contrário, estão constantemente em progresso e modificação ⁶⁰.

Seguindo esse entendimento⁶¹ é perceptível que a fragilidade na defesa de posicionamentos sobre a definição de governabilidade advém de uma análise pobre e resistente em encarar factualmente as questões relacionadas com a habilidade em governar, quais sejam os recursos disponíveis e apoio político, institucional e popular. Ora, por mais regramentos que conduzam a atuação do governante, caso não haja subsídios suficientes para

⁵⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e Governabilidade. Ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira, 1995, p. 1-2.

⁶⁰ PASQUINO, Giafranco. Governabilidade, in Dicionário de Política, BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco. Op. Cit., p. 547.

⁶¹ Ibid., p. 549.

atender as necessidades dos tutelados, assim como apoio – institucional e popular – constata-se um cenário suscetível ao surgimento de crises de ordens diversas.

Na literatura disponível encontram-se correntes diversas que procuram explicitar o que ocasionaria uma situação de ingovernabilidade. Das linhas teóricas que embasam a temática três acepções despontam no sentido de explicar o fator matriz das crises em governos democráticos. A primeira, proposta por O'Connor⁶² justifica a ausência de governabilidade no fardo exacerbado, nos demasiados encargos e problemas sociais dos quais o Estado é incumbido que, por fim, culminariam em uma crise de ordem fiscal.

Partindo de uma lógica atrelada ao estudo do sistema capitalista, James O'Connor aduz que o desenvolvimento de alguns setores específicos influencia, de certa forma, no orçamento e nos gastos do Estado e acabam por determinar, implícita ou explicitamente, as demandas as quais o Estado será compelido a atender. A diferença, como bem aponta em sua obra *The Fiscal Crisis of the State*, se dá na medida em que o capital organiza sua produção voltado para atender as necessidades do mercado e somente emprega esforços no sentido de estimular uma força laboral caso haja uma promessa de lucro inerente a tal atividade.

É importante ressaltar que O'Connor, ao associar ingovernabilidade e a crise fiscal do Estado, também aduz o válido questionamento de a quem e a quais interesses serve o governo nacional. Em oposição, a administração do Estado estaria atrelada a uma produção pautada e decorrente de decisões necessariamente políticas. Essas, por sua vez, proveem de uma estrutura de relações sociais e decorre do confronto político, econômico e social⁶³.

O manifesto posicionamento toma por base especificamente o cenário político estado-unidense no que toca a sua ligação direta com *lobbys* dos diversos setores sociais, elucidando a forte influência dos controladores de grandes monopólios corporativos e dos

⁶² Cfr. O'CONNOR, James. *The Fiscal Crisis of the State*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2009. p. 66. Nesse sentido, refere: "The first and most powerful influence in the national government is the capitalist class-owners and controllers of the monopoly corporations and state contractors. The members of this class have organized themselves along interest-groups".

⁶³ *Ibid.*, p. 60. As disposições de confronto assinaladas por O'Connor são contextualizadas sob a ótica do modelo econômico capitalista. O autor parte de uma análise considerando uma lógica que envolve duas sistêmicas decorrentes das relações sociais, quais sejam entre e dentro das classes econômicas e, em segunda perspectiva, as classes econômicas e o poder estatal. Este último compreende tanto os ramos do Executivo quanto do Legislativo.

contratados pelo Estado. Retomaremos a temática em momento oportuno, ao abordarmos a questão em contraponto ao princípio da supremacia do interesse público.

O segundo posicionamento doutrinário é uma construção de um cientista político a quem se atribui a própria alcunha do termo governabilidade. É Samuel Huntington⁶⁴ quem defende que o conceito de governabilidade se estende para além da equação relacionada ao aumento de encargos e demandas governamentais, em contraponto a escassez e finitude de recursos, em sua forma mais abrangente, que geraria uma situação de ingovernabilidade. Isso porque o autor acredita que a natureza do problema da não-governabilidade reside no campo político.

Segundo o que propõe Huntington, a definição de governabilidade consistiria em um equilíbrio factual entre a autoridade inerente à um governo, as instituições sociais e econômicas e o aumento da participação popular. A intenção se deu em estabelecer um paralelo entre meios e recursos disponíveis para a atuação de um governo executivo em relação as demandas plurais, dispersas e inerentes a um sistema político democrático. A análise é manifestamente mais profunda, tendo em vista não apenas considerar os efeitos provocados pelas exigências da economia e sua relação com o aparato fiscal do Estado, mas especialmente por considerar a importância e influência do apoio popular na tomada de decisões políticas em um sistema de governo democrático⁶⁵.

⁶⁴ Cfr. HUNTINGTON, Samuel P. Chapter III – The United States. The Viability and Governability of American Democracy, in *The Crisis of Democracy. Report on Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. CROZIER, Michel J.; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. New York: New York University Press, p. 59-113, 1975, p. 59.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 63. A perspectiva referenciada por Huntington decorre do contexto de proeminência democrática dos Estados Unidos, na década de 60. O autor aduz que o país foi o que melhor manteve o critério de estabilidade desejável em se tratando da condução de um Estado. A fórmula para tanto provém da manutenção de uma certa autoridade governamental que reflete sobre a sociedade, mas que nem por isso recai no autoritarismo, uma vez que o sistema prevê limitações manifestas ante a atuação do governo. A análise do autor, portanto, exprime um cenário em que se consegue manter de forma balanceada tanto o poder necessário para administrar a coisa pública e os interesses coletivos, bem como preserva o caráter de liberdade que impregna o ordenamento. A despeito disso, Huntington ressalva que a depender do momento histórico que se vivencie é possível que exista uma fluidez dos critérios – poder e liberdade –, o que não configuraria de pronto como malefício. Ao contrário, de acordo com o autor:, levando em conta as disposições de uma democracia constitucional: “Some fluctuation in the balance is not only acceptable but may be essential to the effective functioning of constitutional democracy”.

A terceira perspectiva é a proposta por Habermas⁶⁶ e parece reunir ambas as situações de crises propostas pelos teóricos anteriores. Isso porque é proposto que a não-governabilidade indica a confluência de uma crise de gestão administrativa, ou seja, a incapacidade para ponderar e gerir as necessidades e os recursos disponíveis à administração pública, combinado com uma crise de aceitação política, por parte dos tutelados do governo executivo e conseqüentemente de sua autoridade.

Habermas propõe, através dessa hipótese de não-governabilidade, ou ingovernabilidade, que as crises com relação ao governo e sua capacidade de atuação se dariam em duas perspectivas: a primeira se daria em uma lógica de sistema *output*⁶⁷, na qual haveria a incapacidade da administração em compatibilizar comandos oriundos do sistema econômico de forma eficiente e satisfatória. A lógica é similar a proposta por O'Connor, na medida em que, em razão de adequar-se as exigências do sistema econômico capitalista o aparato administrativo precisa angariar recursos e utiliza-se da coleta de impostos para tanto.

Quando não se consegue harmonizar as exigências do mercado com as arrecadações dos contribuintes é gerado o que Habermas⁶⁸ denomina como “crise de racionalidade”. Nesse aspecto, diante da celeuma entre as implicações oriundas da macroeconomia e a oneração

⁶⁶ Cfr. HABERMAS, Jürgen. Problemas de legitimación em el capitalismo tardío. Traducción de José Luis Etcheverry, 1999. Na obra, Habermas trata de tipos de crises diversos, sob o panorama do sistema econômico capitalista, que exerce hegemonia e produz, de forma cíclica, situações e contextos de crise.

⁶⁷ Ibid., p. 110. No que concerne a perspectiva *output*, Habermas aduz que: “Apoyado en un compromiso de clases, el sistema administrativo obtiene una limitada capacidad de planificación, que puede utilizarse para procurar legitimación, dentro del marco de la democracia formal, con miras a una evitación reactiva de la crisis”. E com relação a crise oriunda do colapso entre as necessidades do mercado econômico e a ineficácia do Estado em atendê-las, o autor continua: “El fisco debe cargar con los costos comunes de una producción cada vez más socializada: (...) Todas esas tareas deben financiarse, en definitiva, com impuestos. El aparato del se encuentra enconces ante dos tareas simultáneas: por un lado, debe recolectar la masa de impuestos requerida en detrimento de ganancias e ingresos privados, aplicandola con racionalidad suficiente como para evitar las perturbaciones de un crecimiento sujeto a crisis; por otro lado, la recolección selectiva de los impuestos, el modelo de prioridades reconocido para su aplicación y los propios rendimientos administrativos han de procurarse de tal modo que resulte satisfecha la creciente necesidad de legitimación. Cuando el Estado fracasa en la primera de esas dos tareas surge un déficit de racionalidad administrativa; y si fracasa respecto de la otra, se origina un déficit de legitimación”.

⁶⁸ Idem., Legitimation Crisis. Translated by Thomas McCarthy. Cambridge: Politty Press, 1992. Em sua visão, Habermas disserta acerca da crise de racionalidade e o Estado: “The state apparatus is, therefore, faced simultaneously with two tasks. On the one hand, it is supposed to raise the requisite amount of taxes by skimming off profits and income and to use the available taxes so rationally that crisis-ridden disturbances of growth can be avoided. On the other hand, selective raising of taxes, the discernible pattern of priorities in their use, and the administrative performances themselves must be so constituted that the need for legitimation can be satisfied as it arises”.

dos tutelados Estado provoca uma crise econômica que afeta diretamente as finanças públicas através de um déficit sistêmico.

Por outro lado, o segundo tipo de crise se daria na modalidade *input*⁶⁹, ou seja, decorreria da inobservância do governante em preservar a legitimidade necessária para conduzir a coisa pública; não possui o apoio popular necessário para tanto. A crise proposta pelo teórico, nessa perspectiva, implica em discutir a legitimação democrática que viabiliza a atuação de um representante popular no governo.

Essa espécie de crise, como refere Habermas, está diretamente associada com o modo anterior, na medida em que ambas surgem no campo de um sistema político. A distinção, contudo, ocorre na maneira em que se manifestam. O autor defende que a crise de legitimidade seria, necessariamente, uma crise de identidade tendo em vista que o sistema administrativo em tese necessita da legitimação popular como fundamento para as medidas que adota⁷⁰.

Nesse sentido, em correspondência com a linha opinativa acerca do sistema econômico-ideológico capitalista, Habermas acredita que a única possibilidade de evitar uma crise de legitimidade seria através da reestruturação das disposições de classe. Em última instância, a legitimidade também seria prescindir a necessidade de legitimidade para o funcionamento do sistema administrativo. A recusa dessa legitimidade, contudo, implicaria em um governo de natureza autoritária.

O que se depreende como ponto convergente, em análise detida das teorias apresentadas acerca da governabilidade, é a presença de elementos institucionais do sistema político que consistem em variáveis capazes de definir um cenário sociopolítico fluído ou,

⁶⁹ Idem., Problemas de legitimación em el capitalismo tardío, p. 88-89. Acerca do modelo *input* de crise, Habermas refere: “Las crisis de input tienen la forma de la crisis de legitimación: em el cumplimiento de los imperativos de autogobierno tomados del sistema económico, el sistema de legitimación no logra alcanzar el nivel de lealtad de masas requerido (...) Por la vía de una desorganización del aparato estatal, la tendencia a la crisis se convierte em penúria de legitimación. En cambio, la crisis de legitimación es directamente una crisis de identidad. No sigue el camino de una amenaza a la integración sistémica; he aquí su origen: el cumplimiento de las tareas de planificación por el Estado cuestiona la estructura de ‘lo público’, que había sido despolitizado, y por tanto la democracia formal como reaseguro del régimen de disposición privada sobre los medios de producción”.

⁷⁰ A lógica se refere a estrutura administrativa em um governo de fundamento democrático. Na análise em questão, tratar-se-ia da legitimidade implícita a ordenamento quando inserido numa lógica constitucional e, mais especificamente, no sistema de governo presidencial.

em oposição, ingovernável. De todo modo, parece acertado afirmar que para compreender o problema jurídico da governabilidade é preciso considerar como se dá o exercício da autoridade política em harmonia com critérios interativos de eficácia e legitimidade⁷¹.

1.4 CONSTITUCIONALIZAÇÃO E GOVERNABILIDADE

Sobre a governabilidade, seus aspectos e influências nos campos político e econômico, questiona-se de que forma, especialmente sua inviabilidade, produz efeitos ou é afetada de algum modo pelo sistema constitucional do ordenamento; em que aspectos gerais, a ingovernabilidade, à primeira vista, manifesta-se como um problema condicionado ao campo dos mandatários do poder político em cargos de chefia executiva e, portanto, relacionado estritamente à essa função Executiva.

Para entendermos os efeitos e implicações da governabilidade é preciso partir da lógica do sistema político-constitucional previsto e sua relação com o ordenamento jurídico disposto nos Estados. Para uma melhor contextualização, retornemos ao movimento de constitucionalização dos Estados, que surge em paralelo à construção do Estado Democrático⁷², influenciado por alguns dos mesmos valores com relação ao contexto de modernidade em que estavam inseridos.

Não obstante, especialmente após o processo de constitucionalização democrática experimentado por uma multiplicidade de países, da metade ao fim do Século XX como consequência do fim da segunda guerra mundial⁷³, há uma clara ruptura com o comportamento dos Estados perante outras nações e, particularmente, seus cidadãos e a

⁷¹ SAEZ, Manuel Alcantara, op. cit, p. 141.

⁷² DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado, 2011, p. 197.

⁷³ Cfr. HUNTINGTON, Samuel P.. The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, 1993, p. 46-47. De acordo com o que aduz Huntington, o fenômeno decorreria do que cunhou como a segunda onda democrática decorreu de um contexto posterior a segunda guerra mundial, decorrente da narrativa dos países vencedores do ocidente, seguindo o que ele convencionou por uma suposta ética democrática de ordem mundial. Vejamos: “The victory of the Western Allies in World War II produced the second wave of democratization in practice. It also produced an even more pervasive and lasting change in the intellectual environment of politics. People in most countries came to accept – if not to implement – the rhetoric and ideas of democracy. A world democratic ethos came into being. Even those whose actions were clearly antidemocratic often justified their actions by democratic values. Explicit argument against democracy as a concept almost disappeared from public debate in most countries of the world (...) In a sense, the body politic of their society had been infected with the democratic virus, and even if the previous democratic regime had not be terribly successful, the belief remained that a truly legitimate government had to be based on democratic practices”.

necessidade de proteção de aspectos sociais, econômicos e culturais, confluindo no que se convencionou por dirigismo constitucional.

Os valores pregados são os da solidariedade e da dignidade da pessoa humana. Trata-se, portanto, de elevar os que possuem necessidades à um patamar de dever e provimento por parte da administração. Para isso, é necessário contar com o auxílio do poder público. Não basta enunciar um direito, é necessário prever serviços que atendam às necessidades tidas por básicas e essenciais. Esse novo momento do constitucionalismo⁷⁴ fora marcado pela promulgação da Declaração Universal de Direitos Humanos, pela Organização das Nações Unidas, em 1948. O marco parece constituir-se como verdadeiro *turning point* quanto a atuação e adstrição do governante e a agenda que é definida para a condução do país, ainda que se possa questionar a eficácia e coercitividade desse instrumento internacional.

Dentro desse contexto, as atividades do Estados se alargam e gravitam em torno do modelo de democracia globalmente aceito. Particularmente no que toca a função Executiva, os ditames se voltam no sentido de uma administração eficiente e compatível com o Estado de Direito Democrático que conduza o ordenamento e as instituições sociais. Diante de tal perspectiva a administração estaria compelida pelos ditames e regramentos constitucionais – e internacionais – a promover o que se define por *good governance*⁷⁵, ou seja, promover uma boa condução em toda matéria que diga respeito a atuação do Estado.

⁷⁴ DALLARI, op. cit., p. 202. Nesse sentido, explica o autor: “A partir da aprovação pela Organização das Nações Unidas, em 1948, da Declaração Universal de Direitos Humanos, teve início uma nova fase na história do constitucionalismo. Um ponto de extraordinária importância foi a proclamação dos direitos econômicos, sociais e culturais, com o mesmo valor e a mesma eficácia jurídica dos tradicionais direitos civis e políticos, que até então englobavam a totalidade dos direitos individuais. Uma das consequências disso foi a ampliação do papel político e social do Estado, que deixou de ser apenas o protetor da liberdade e dos direitos para assumir um papel ativo na criação de condições para efetivação dos direitos. Desse modo, foram rompidas as barreiras que limitavam as ações do Estado em nome da proteção dos direitos individuais. Tudo isso gerou um surto de novas Constituições, determinando também importantes inovações no papel constitucional dos Poderes do Estado, pois surgiu a necessidade de uma nova legislação contemplando essas mudanças. O Executivo também sofreu transformações na organização e na definição dos instrumentos de atuação (...)”.

⁷⁵ Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Brançosos” e Interconstitucionalidade: Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional, 2006, p. 325 e ss. Acerca de novos aspectos relacionados as Constituições inseridas no contexto do novo milênio, tendo por base a Carta Política como “*lei regulatória*” e presenciando uma verdadeira manifestação de um “Estado Constitucional”, enquanto fenômeno, Canotilho define o conceito de *good governance*: “(...) significa numa compreensão normativa, a condução responsável dos assuntos do Estado. Trata-se, pois, não apenas da direção de assuntos do governo/administração mas também da prática responsável de actos por parte de outros poderes do Estado como o poder legislativo e o poder jurisdicional. Em segundo lugar, a *good governance* acentua a interdependência internacional dos estados, colocando as

Para além das diretrizes relacionadas ao desenvolvimento econômico e a condução da economia em si, com a conseqüente dicotomia entre as demandas desse setor e a boa gestão de recursos por parte da administração pública, à “governança responsável” caberia a função precípua de representar o cerne do Estado, na condição de um desenvolvimento sustentável, capaz de promover perspectivas essenciais atreladas a democracia e a pluralidade que lhe é característica, com especial consideração as liberdades individuais e aos direitos humanos⁷⁶.

Diante de tal perspectiva, a previsão constitucional, ainda que implícita da governabilidade acarretaria no enfrentamento da problemática de compatibilização dessa pluralidade com a capacidade gestora do Estado. O confronto parece ser manifesto. Quanto mais dirigente for a Constituição, maior é o catálogo de direitos nela previstos. Na mesma proporção crescem-se as atribuições e encargos dos governos, ainda mais quando exista previsão constitucional acerca da disposição e regulação do mercado econômico.

Um exemplo de Constituição de linha programática que a princípio inviabilizaria a governabilidade é a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Diante de seu desenho institucional⁷⁷ característico essa estaria fadada ao fracasso, tendo em vista que as demandas que oneram o Estado, a ampliação de suas competências e o sistema presidencial não se evidenciariam viáveis ou compatíveis para que se pudesse atingir o nível de primazia esperado à administração e, por conseguinte, a governabilidade almejada.

questões de governo como problema de multilateralismo dos estados e das regulações internacionais. Em terceiro lugar, a “boa governança” recupera algumas dimensões do *New Public Management* como mecanismo de articulação de parcerias público-privadas, mas sem ênfase unilateral das dimensões econômicas. Por último, a *good governance* insiste novamente em questões politicamente fortes como as da governabilidade, da responsabilidade (*accountability*) e da legitimação”.

⁷⁶ Ibid., p. 328.

⁷⁷ Acerca do que se entende por desenho, ou *design* institucional, partilhamos dos questionamentos propostos por Vermule (2007) no sentido de qual seria a melhor opção em se tratando de constituições democráticas. Nesse sentido, o autor apresenta alguns importantes critérios do que usualmente é tido em consideração ao se estabelecer, a nível macro, um entendimento acerca de desenhos institucionais presentes nas Cartas Magnas. Nesse sentido, assim dispõe: “What institutional arrangements should a well-functioning constitutional democracy have? Most of the relevant literatures in law, political science, political theory, and economics address this question by discussing institutional design writ large. The debates center on mass elections, the separation of powers, federalism, and other large-scale institutional structures (...) At the stage of constitutional design, standard controversies center on the relative merit of different electoral systems, of parliamentary versus presidential regimes, and of various types and degrees of judicial independence and judicial review of democratic processes and outcomes”, p. 1-2. Cfr. VERMEULE, Adrian. *Mechanisms of Democracy: Institutional Design Writ Small*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

A justificativa para tal multiplicidade de encargos e deveres do Estado para com seus cidadãos, nesse caso, decorre da transição de um regime anteriormente autoritário e ditatorial para um ordenamento que conflui no sentido oposto, e atua em um sistema democrático. Dessa forma, a escolha institucional brasileira foi a de estender todos os direitos quanto possíveis e contrapor ao *status quo ante*, enaltecendo em demasia os valores liberais visando uma consequente diminuição da função do Executivo.

Em sequência, considerando o período de regime ditatorial que imperou em diversas nações da América Latina, e especificamente no Brasil, a proteção aos direitos políticos adquiriu inegável importância e primazia face ao atual paradigma do Estado Democrático de Direito, como maneira manifesta de controle das ingerências da Chefia Executiva. Em razão de tal primazia democrática, a institucionalização de instrumentos políticos capazes de permitir uma atuação cidadã autêntica foram incorporados nas mais diversas Constituições, como na Constituição Federal Brasileira de 1988, visando coibir quaisquer atos compatíveis com um regime ditatorial.

Em contrapartida, essas manifestas alterações nas estruturas institucionais ditaram de forma relativamente rígida o *modus operandi* do Estado na condução da coisa pública, havendo pouco espaço para manejar as imposições do sistema financeiro e as demandas populares, agora constitucionalmente garantidas. O intento foi o de limitar a função do Executivo para evitar novas experiências que deturpassem o sistema político e descambassem em um regime tirânico.

Em dimensão oposta, as Constituições mais sintéticas – com expoente para a Estadunidense – são capazes de promover uma estabilização e maior flexibilização, especialmente no que concerne a assuntos que digam respeito a decisões de cunho político. A constituição estadunidense revela um claro propósito de definir a estrutura institucional⁷⁸ e o sistema de seu governo, levando em conta o contexto político da época.

⁷⁸ Cfr. GRIFFIN, Stephen M.. American Constitutionalism: From theory to politics, 1998, p. 61. O autor demonstra com clareza os propósitos estabelecidos na Constituição estadunidense, na medida em que refere a construção de um novo modelo político que serviria aos propósitos específicos da peculiar formação daquele projeto que viria a constituir o que hoje se conhece por Estados Unidos da América. Nesse sentido, aponta Griffin: “The Constitution sets out an institutional structure for government. The preamble states the general purposes those institutions serve. These purposes, however, do not reveal fully the goals of the Federalists. The Constitution was adopted not only to fulfill abstract purposes, but also as a response to the political

É comum que as Constituições, enquanto instrumentos políticos, reflitam os anseios e perspectivas da sociedade em que são concebidas, fator determinante para, inclusive, definir qual o melhor modelo político-organizacional que atenderá as necessidades do Estado. É desse espírito que parece advir a escolha dos *founding fathers* acerca das diretrizes estruturais que sujeitariam as 13 colônias e de que modo a Constituição conseguiria conciliar e estabelecer interação com as instituições políticas e se esses diálogos institucionais perdurariam ao longo do tempo.

Cumprе evidenciar que o contexto histórico despontado no federalismo adotado nos Estados Unidos condiz com uma realidade de quebra de paradigma em relação ao poder vigente. A cautela com a instauração do modelo federativo e a preocupação em definir os contornos de soberania, autonomia e governação, atrelado a lógica dos recursos disponíveis dentro de um cenário econômico⁷⁹ – extremamente relevantes ao considerar a viabilidade de governança⁸⁰ nos territórios – é visível, na medida em que o retorno para o sistema colonial ou qualquer tipo de submissão à um poder externo seria inconcebível. Nesse sentido, há a necessidade de emergir um poder interno, capaz de conglomerar os interesses dos federados, em quem se exerça um controle para que não exerça suas funções como um monarca.

circumstances of the 1780s. Moreover, the purpose of the Constitution was not simply to establish a more effective government than that provided by the Articles of Confederation, but to change the structure in which politics took place and perhaps to change politics itself”.

⁷⁹ Cfr. HAMILTON; MADISON; JAY. *O Federalista*, 2ª ed., Tradução de Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte, 2011, p. 145. Nesse sentido, é Alexander Hamilton quem questiona acerca da disponibilidade de recursos e o potencial a ser gerido, para além de introduzir o elemento da unicidade ao fomentar o ideal de construção do Estado enquanto nação. Vejamos: “Qual será a consequência, se não formos capazes de aproveitar integralmente o recurso em questão? Uma nação não pode existir por muito tempo sem receita pública. Privada desse apoio essencial, tem de abrir mão da sua independência, e mergulhar na degradada condição de província. Esta é um extremo em que nenhum governo consentirá livremente (...) Como as necessidades do Estado, apesar disso, têm de ser satisfeitas de um modo ou de outro, a falta de outros recursos deve atirar o peso principal dos encargos públicos para cima dos proprietários de terra. E como, por outro lado, as necessidades do governo nunca podem conseguir uma satisfação adequada, a menos que todas as fontes de receita estejam abertas às suas exigências, as finanças da comunidade, em semelhante embaraço, não podem ser postas numa situação consistente com a sua respeitabilidade ou segurança”.

⁸⁰ Acerca da distinção entre governança e governabilidade, bem como a acepção, a época, do primeiro termo em se tratando da questão em território estadunidense, ressalta TOMASSINI, Luciano. *Estado, Governabilidad y Desarrollo*, in *Revista de Ciencia Política – Pontificia Universidad Católica de Chile*, vol. 14, nos. 1-2, 1992, p. 23-61: “En inglés se entiende por *governance* el ejercicio del poder o la función de gobernar y, cuando se usa este concepto, generalmente se lo asocia con el objetivo de mejorar la corrección y la eficiencia del gobierno. El concepto de gobernabilidad no existe en los diccionarios ingleses consultados, y se ha ido acuñando en el ámbito latinoamericano para indicar algo más amplio que el *governance*, pues no sólo se refiere al ejercicio del gobierno sino, además a todas las condiciones necesarias para que esta función se pueda desempeñar con eficacia, legitimidad y respaldo social”, p. 25.

Ademais, é válido pontuar que em dado momento foi preciso que os Estados Unidos, enquanto nação, reconhecesse a necessidade de expansão do governo federal em razão das circunstâncias sociais e econômicas que provenientes da industrialização, com vistas a solidificação no cenário internacional⁸¹. É a partir dessa necessidade que a autoridade política do Executivo, simbolizado no *federal government*, se consolida como autoridade política, necessária para a gestão a nível nacional da coisa pública.

Ocorre que, diferente dos modelos de Constituição dirigentes, adotantes do sistema presidencialista, como Brasil e demais países da América Latina⁸², a Constituição norte-americana, em que pese prever a existência de “departamentos executivos”⁸³ se mostrou silente acerca da organização e do funcionamento desses organismos administrativos. O constituinte originário, nesse caso, optou por permitir que a organização e estruturação administrativa se desenvolvesse de acordo com os contextos vigentes e, em razão da silencia em alguns aspectos, tivesse flexibilidade suficiente para modificações futuras. É fato que essa escolha aumenta a vida útil da Carta Magna e permite que sua utilização seja adaptável e versátil.

Assim sendo, a ausência de previsibilidade constitucional acerca do funcionamento executivo, a despeito da flexibilidade e da suposta funcionalidade advinda de uma Carta Política mais enxuta e concisa quanto aos aspectos da administração, sua organização e seu funcionamento também evidenciam fatores que tendem a enfraquecer a governabilidade no modelo político adotado. Isso porque, nessa estrutura, existe verdadeiro fomento a vulnerabilidade do governante, em razão da carência de um aparato burocrático e descentralizado que lhe permita exercer de forma plena a sua autoridade política.

⁸¹ GRIFFIN, op. cit., p. 69-70.

⁸² Cfr. SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão: Contexto, formação e elementos na democracia brasileira*, Curitiba: Juruá Editora, 2017, p. 110. De acordo com o que aponta Schier: “É nas sociedades mais divididas e mais conflitivas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação. É preciso considerar que a Constituição, sem dúvida, na linha do que sustenta Zagrebelsky, desempenha importante papel de unificação social e política nesses tipos de sociedade. Mas o que a Constituição permite é a formação de consensos meramente formais ou abstratos”.

⁸³ GRIFFIN, op. cit., p. 71. Nesse sentido, ressalta Griffin: “The lack of attention in the Constitution to matters of public administration is another aspect of the gap between constitutional power and its effective exercise which is highlighted by the concept of the state. The Constitution contemplated the existence of “executive departments”, but says nothing as to their composition or how they are to carry out their duties. In addition, there was a constitutional commitment to separating the powers (or functions) of government. This created problems because modern administrative agencies combine legislative, executive, and judicial powers”.

Há quem observe a tendência de uma constituição estática⁸⁴ no que concerne a relação com a política e o sistema vigente. Nesse sentido, se a mesma tende a se mostrar silente em cenários de grandes modificações políticas, sua participação ou influência nesses momentos tende a passar despercebida. Contudo, se como mencionado anteriormente a Constituição for encarada enquanto um organismo adaptável, pode ser um instrumento de grande valia e vir a desempenhar um papel importante no que tange as mudanças no cenário político que, porventura, inviabilizem a estabilidade e a governabilidade desejada.

De todo modo, ainda que em modelos constitucionais diversos, existe certa inquietude entre o desenho institucional presente na Constituição, as pressões provenientes de agendas partidárias e o plano econômico-social. Essa tensão tem se mostrado um desafio na relação entre a governabilidade factual e a responsabilidade constitucional imputada ao Presidente⁸⁵, consistindo em um verdadeiro dilema que tem condão de inviabilizar o mandato presidencial.

Para além das diretrizes constitucionais – dirigentes e rígidas ou sintéticas e flexíveis – o Executivo lida com as dificuldades institucionais de balizar os interesses dos Estados, as pressões populares e institucionais e os compromissos constitucionalmente firmados, de forma expressa ou tácita. Em se tratando de um sistema presidencial, com vistas a efetivar os princípios democráticos que lhe são característicos, o que se questiona é se existe(m) ferramenta(s) revestidas de uma legitimidade constitucional para solucionar o problema da ingovernabilidade no sistema presidencialista em momentos de crise.

1.5 A DISPOSIÇÃO DA GOVERNABILIDADE NO ÂMBITO GLOBAL: NOVOS DESAFIOS

Nos tópicos anteriores pontuamos alguns critérios relevantes para a governabilidade, disposta especificamente em um contexto de sistemas presidencialistas, remetendo à concepção clássica do que se entende por Estado e suas relações em nível interno e externo. Partindo desse pressuposto, cumpre agora pontuar como as relações de governo respondem, quando consideradas mundialmente e sabendo que essas são invariavelmente afetadas por

⁸⁴ Ibid., p. 72.

⁸⁵ Para mais informações, Cfr. AZARI, Julia R.; BROWN, Lara M.; NWOKORA, Zim G.. The Presidential Leadership Dilemma. Between the Constitution and a Political Party, 2013.

fenômenos como a globalização⁸⁶ e a revolução promovida pelo desenvolvimento tecnológico.

Inicialmente estabelecemos ter sido nas décadas de 60 e 70 que a governabilidade, enquanto temática a ser explorada inicialmente pela Ciência Política e a Economia, ganhou maior proeminência nos campos do saber. Nesse mesmo sentido, cumpre estabelecermos seguindo o entendimento de Fiori (1995)⁸⁷ que o marco para o início dos debates da governabilidade considerando os atores dispostos num mundo marcado pelo fenômeno da globalização ocorrem da metade da década de 80 e consolidam-se de forma mais manifesta na década de 90.

A modificação mais sensível com relação a esse novo momento a ser encarado pelo governante de um Estado democrático e presidencial é o estabelecimento de diálogos institucionais com organismos multilaterais. Isso implica em transformações que afetam a ordem democrática tanto a nível interno, quanto no espaço internacional – não coincidentemente as duas grandes áreas de atuação de um Presidente, enquanto chefe de governo e chefe de Estado. Os limites fronteiriços de um país e os fatores que decorrem das relações internas não mais definem a situação de estabilidade – ou instabilidade –, tampouco as relações bilaterais com outros Estados.

Nesse sentido, cumpre pontuar a afetação específica de países que fazem parte do que se convencionou por “periferia capitalista”⁸⁸. Isso porque Fiori defende que as condições político-econômicas decorrentes do capitalismo geram uma antinomia entre a governabilidade e a globalização. Na medida em que o processo de expansão global, que já possui níveis concretos de consolidação, produziu e segue produzindo atores econômicos supranacionais que ditam regras de investimentos à um nível macroeconômico, operando

⁸⁶ O termo apresentado segue o entendimento do que Arrighi e Silver convencionaram, enquanto produto da relação entre o sistema capitalista e os Estados nacionais. Nesse sentido, Cfr. ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J.. *Chaos and Governance in the Modern World System – Contradictions of Modernity*, vol. 10, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999. Segundo os autores: “I was some twenty years later, however, that the thesis of a general disempowerment of states by supranational economic forces gained widespread currency under the name of ‘globalization’ (...) In the intervening period, the expansion of the overseas operations of multinational corporations set off a process of global financial expansion and integration that acquired a momentum of its own and became the strongest piece of evidence in the armory of advocates of the globalization thesis (...) The globalization thesis of a general disempowerment of states vis-à-vis non-territorial, supranational, or transnational economic forces has not gone unchallenged (...)”, p. 6-7.

⁸⁷ FIORI, José Luís. *A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica*, in *Revista Novos Estudos - CEBRAP*, Rio de Janeiro, v. 43, 1995.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 159.

fora das fronteiras nacionais, o nível de instabilidade e incerteza é acrescido, para além dos fatores sistêmicos inerentes a observância por parte de um governante.

Num recorte exemplificativo, elencando como objeto de análise os países democráticos da América Latina, o estabelecimento desse cenário que traz à tona gigantes de mercado com poder de alavancar ou estagnar economias através de investimentos, exige do governante, especialmente de Estados em desenvolvimento, uma cautela em balancear os interesses de mercado e os anseios sociais responsáveis por legitimar suas condutas. Essa é uma nova perspectiva de ingovernabilidade que mantém Estados reféns de fatores que fogem ao controle.

A tarefa dialética e a busca incessante pela estabilidade em vias de se consolidar como uma arena fértil e interessante do ponto de vista econômico surgem na condição de novas nuances problemáticas ao tratar de governabilidades em governos democráticos. A lógica de mercado parece exigir, simultaneamente, um Estado mínimo, porém estável e consolidado a nível institucional. O que por vezes não compõe se traduz no custo que a democracia instituída nesses países arcará em detrimento do atendimento das exigências de grandes corporações multinacionais.

Esse custo democrático, que se alia fundamentalmente à questão da governabilidade, esbarra nas crescentes e recorrentes reivindicações legítimas organizadas por movimentos sociais representantes de grupos historicamente marginalizados. A busca pela efetividade da democracia material, simbolizada no manejo dos direitos de cidadania⁸⁹, disputa relevância nos planos de governo. A concretização por parte de grande parte da população social acaba por conflitar com os interesses de grupamentos econômicos que operam sob a lógica de lucro com base na utilização da força de trabalho

⁸⁹ Cfr. HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia - Entre facticidade e validade. Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 115. “Com o auxílio dos direitos que garantem aos cidadãos o exercício de sua autonomia política, deve ser possível explicar o paradoxo do surgimento da legitimidade a partir da legalidade. Por que se trata de um paradoxo? Porque esses direitos dos cidadãos têm, de um lado, a mesma estrutura de todos os direitos, os quais abrem ao indivíduo esferas da liberdade de arbítrio. Mesmo sem levar em conta as diferenças nas modalidades de uso desses direitos, os direitos políticos também devem poder ser interpretados como liberdades de ação subjetivas, as quais simplesmente fazem do comportamento legal um dever, portanto, *liberam* os motivos para um comportamento conforme as regras. De outro lado, o processo legislativo democrático precisa confrontar seus participantes com as expectativas normativas das orientações do bem da comunidade, porque ele próprio tem que extrair sua força legitimadora do processo de um *entendimento* dos cidadãos sobre regras de sua convivência”.

É fato que a governabilidade desempenha importante papel quando analisada sob o ponto de vista econômico, sendo inclusive parte de sua conceituação acerca da melhor utilização de recursos. Ocorre que agora a preocupação se dá a nível global, o mercado exige que além de eficiente, dotado de legitimidade, seja dotado de uma fiabilidade robusta perante a comunidade internacional⁹⁰. A manutenção da estabilidade ou até mesmo o aumento da eficácia de um governo é, portanto, interessante para que organizações multinacionais e instituições internacionais depositem o nível de confiança necessária para o estabelecimento de relações comerciais frutíferas, segundo as acepções neoliberais e capitalistas vigentes.

Um importante enfoque que deve ser abordado reside nas modificações que essas exigências provenientes do campo internacional e de grande relevância jurídica decorre das reformas político-eleitorais⁹¹. O que se percebe é que o governante é incitado a modificar não só os objetivos do Estado, mas também a estrutura de suas instituições para que possam convergir em uma abertura econômica a nível global. É inevitável referir que as nações capitalistas periféricas – e não coincidentemente as que possuem as instituições democráticas com maior instabilidade e com menor sustento – são as que mais sofrem no processo de adequação as novas perspectivas mundiais.

É certo que a flexibilidade do conceito do que se entende por governabilidade varia de acordo com o contexto no qual esteja inserido, por vezes até mesmo pela ciência ou perspectiva que seja encarado. Compartilhamos novamente da visão de Fiori, tanto quanto o caráter estratégico que o termo adquire, quanto a análise em que se dá em relação a globalização dos anos 90, culminando em “um programa destonado a assegurar a homogeneização internacional das políticas econômicas de corte liberal-conservador”⁹².

⁹⁰ FIORI, Op. cit, p. 3.

⁹¹ Ibid., p. 4. O que Fiori estabelece, dentro do contexto analisado ao fim dos anos 90 e com recorte mais notório para os países da América do Sul, é acerca da necessidade de alterações na ordem democrática dos países, perpassando até mesmo por critérios de soberania dos países, para que se adequem as novas exigências do mercado. Em suas palavras: “(...) visando estabilizar as expectativas dos agentes econômicos, são sugeridas reformas político-eleitorais capazes de aumentar o *índice de governabilidade* da economia assegurando a continuidade no poder da maioria obtida pela coalizão construída em apoio das políticas e reformas liberais. (...) no início dos anos 90, na academia como nas agências multilaterais, *governabilidade e reformas estruturais* passaram a ser definidas, cada vez mais, de forma circular: a governabilidade era condição das reformas como estas eram o caminho mais seguro para consolidar a própria governabilidade”.

⁹² Outra importante contribuição de Fiori reside em no questionamento do papel da governabilidade no novo contexto global, exemplificado no Estado brasileiro. Assim, indaga: “Por isso a pergunta central deste *paper* já não é sobre qual seja o *melhor governo* para chegar a uma *economia de mercado*, mas sobre qual seja o impacto do funcionamento de um mercado desregulado e internacionalizado na consolidação do governo democrático de uma sociedade tão desigual quanto a brasileira”, p. 6. Isso quer dizer que o que se iniciou em

Um dos exemplos mais citados em democracias presidencialistas como inviabilidade para o alcance da máxima eficiência que se pretende em um governo é a questão pluripartidária. Ainda hoje países que adotam o sistema multipartidário⁹³ enfrentam a necessidade de coalizões constantes entre os poderes Executivo e Legislativo. O silogismo realizado é o de que quanto maior o número de partidos políticos e legendas partidárias, representantes das mais diversas perspectivas ideológicas, mais difícil seria o dever do Presidente de atender aos requisitos necessários para a promoção do que se almeja em termos de governabilidade.

Retomamos a questão da centralização deliberativa de um Estado, dessa vez inserida em um contexto de globalização⁹⁴. Considerando o contexto de crescente desenvolvimento tecnológico aliado a instantaneidade na transmissão de informações, além da consolidação da influência de organismos transnacionais, os desafios no sentido de definir pautas comuns aos interesses do Estado, como um todo, evidenciam-se cada vez mais difíceis. Países que possuem uma amostra significativa de agrupamentos políticos com legitimidade de representação popular, como o Brasil⁹⁵, necessitam constantemente articular e ponderar as

90, e ainda se vive em dimensões de mundo globalizado, é que a dinâmica da governabilidade se dá precipuamente no modo como o governante conseguirá lidar com as exigências do mercado internacional e, ao mesmo tempo, consolidar os ideais de um Estado democrático e de direito.

⁹³ A associação entre sistemas multipartidários e situações de ingovernabilidade não é, no entanto, um vínculo recente. Sistemas eleitorais que adotam um modelo plural de representação política da sociedade necessitam de um esforço dialético extremamente dispendioso a nível de governo, em razão das diferenças ideológicas que podem se apresentar como verdadeiros empecilhos na busca por a estabilidade e o desenvolvimento de uma nação, diante dos recursos que possui. Nesse sentido, BOWLER (2010) refere experiências constitucionais do século passado que já apresentavam dificuldades em conciliar um sistema político-eleitoral de considerável pluralidade. Vejamos: “(...) the wider consequences of the number and ideological range of parties for several features of politics. Some of those consequences concern governability or, more accurately, the ungovernability that may be associated with multipartyism while others relate to underlying normative ideas of representation and accountability. The examples of Weimar Germany, the French Fourth Republic, (most of) postwar Italy, and Israel are often held to have pathologies of ungovernability and the consequent encouragement of extremism that stem directly from multipartyism. In that sense, the tendency of electoral systems to reduce the number of parties helps simplify coalition building which in turn helps put in place governments that last longer”. Cfr. BOWLER, Shaun. Electoral Systems, in *The Oxford Handbook of Political Institutions*, RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (Ed.). Oxford: Oxford University Press, Part III – Institutions, Chapter 29, p. 577-594, 2006, p. 580.

⁹⁴ É preciso que mencionemos o que Arrighi define como “ordem hegemônica” ao abordarmos a relação entre governos e globalização e o impacto desses naqueles. Em sua obra, define: “The globalization of the modern world system has thus occurred through a series of breaks in established patterns of governance, accumulation, and social cohesion, in the course of which an established hegemonic order decayed, while a new order emerged interstitially and, over time, became hegemonic”. Cfr. ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J., Op. cit., p. 271.

⁹⁵ De acordo com dados do TSE - Tribunal Superior Eleitoral, o Brasil possui 35 (trinta e cinco) partidos políticos devidamente registrados no órgão, os quais estão aptos a apresentar candidatos para disputar pleitos eleitorais em toda a federação, número considerável se comparado a outras democracias presidencialistas ao redor do mundo. Apesar dos inúmeros requisitos previstos na Lei nº 9.096/1995 e na Resolução nº 23.465/2015

pautas que serão priorizadas a título de governo uníssono, o que pode explicar em termos o desgaste das relações institucionais e do diálogo com a população.

Dados os contextos globais e instantâneos das relações, somado a descrença popular a nível político e institucional confluem como fatores de aumento da tendência em apegar-se a critérios tecnicistas e que se distanciem, em muito, do campo político. A ideia, ainda que aplicada no cenário atual, não é recente. Por muito tempo correntes doutrinárias, especialmente as oriundas das ciências econômicas, associaram a eficiência a nível de governo e decisões acerca de políticas públicas do tecnicismo, do científico.

A despeito da importância de um respaldo para a atuação do governante, que decorra de uma racionalidade técnica, conforme elucidam Lindblom e Woodhouse (1993)⁹⁶, o que determina a qualidade das decisões que efetivam políticas públicas, em um contexto democrático, leva em consideração a participação de uma amostra considerável de atores que contribuem com novas perspectivas no plano político, com o objetivo comum de permitir que se eleja a melhor e mais viável opção, considerando as variáveis recurso e manutenção da legitimidade política.

Em se tratando de uma sociedade global, existe uma gama considerável de atores que fogem da dinâmica estabelecida no binômio nação-Estado⁹⁷ e que, a despeito disso, possuem

do TSE, conforme noticiado pelo site oficial do órgão, no ano de 2018, um total de 73 (setenta e três) partidos políticos deram entrada no processo de formação, obtendo o registro civil em cartório, um dos requisitos obrigatórios para a constituição dos grupos representativos. Disponível em: <<<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Janeiro/brasil-tem-73-partidos-em-processo-de-formacao>>>. Acesso em: 20 mai. 2019. A preocupação com o crescente aumento no número de pedidos de registro partidário, para além do esvaziamento ideológico e representativo dos interesses da sociedade e dos cidadãos é a dificuldade, já conhecida desde o processo de redemocratização no fim da década de 80, de coadunar tantos interesses e efetivá-los através de políticas públicas que atendam aos anseios sociais.

⁹⁶ Cfr. LINDBLOM, Charles E.; WOODHOUSE, Edward J.. *The Policy-Making Process*. New Jersey: Prentice Hall, 1993. De acordo com os autores: “(...) the quality of political outcomes is not determined primarily by the quality of elite analysts’ ideas, nor even by the insights of the most influential political participants. Policy making is political, produced by the interactions of a myriad of participants in a setting of shared power (...) When potential relevant participation is undermined or shut out by systematic biases differentially empowering certain social groups or ideas, less intelligence can be brought (...) If significantly greater democracy is possible at all in the next century or two, it will have to come about largely via partisan probing and reconsideration, hopefully aided in small but perhaps crucial ways by intellectuals, including professionals”.

⁹⁷Cfr. ZERILLI, Filippo M.. The rule of soft law: An introduction, in *Focaal—Journal of Global and Historical Anthropology*, n° 56, 3–18, 2010. De acordo com Zarelli: “(...) the burgeoning of sites from which actors and institutions produce and perceive normativity has broken the monopoly of the nation-state over law and policy-making for its citizens. Along with national actors, transnational, supranational, and non-state actors such as NGOs and social movements are strongly interlinked and increasingly contribute to shaping the production of norms and regulations affecting the everyday life of many people within and beyond national borders”, p. 7.

uma importância crucial nas decisões econômicas, sociais e até mesmo políticas. O que se vê a nível de das diretrizes se dá menos no plano das estruturas clássicas, responsáveis por determinar os rumos das nações e, conseqüentemente, do apego a rigidez da lei como forma de garantir segurança e previsibilidade no reger das relações, por parte do governo.

O que se percebe diante da consolidação do fenômeno da globalização, considerando a participação de atores plurais para além das esferas do Estado, é a necessidade de estabelecer um diálogo para além das diretrizes jurídico-administrativas. Diante da governabilidade, e do desafio de um governante presidencial em mantê-la, é necessário não apenas validar a importância e qual a medida da participação desses novos agentes na condução da coisa pública, mas se valer de novos mecanismos de colaboração no sentido de compatibilizar as instituições democráticas e as novas organizações transnacionais. Essa nova visão que remete a aplicação de mecanismos determinados como *soft law*⁹⁸⁹⁹ reforçam a ideia uma relação mais fluída e flexível, capaz de se adequar as alterações socioeconômicas, as quais decorrem das relações entre Estados, organizações e cidadãos.

As conexões, que por sua vez são fluídas e com uma capacidade instantânea de modificação, em razão das inovações tecnológicas, exigem que as respostas provenham de outras fontes que não se limitem institucionalmente pelas diretrizes soberana das nações. Essas inovações se justificam na medida em que a coercibilidade proveniente do ordenamento jurídico já não é capaz de responder de forma eficaz aos novos problemas globais que influenciam diretamente na tomada de decisões do Chefe do Executivo de um Estado democrático.

⁹⁸ O termo fora cunhado em meados dos anos 80 e é particularmente utilizado no âmbito do direito internacional, proveniente das relações diplomáticas, as quais necessitam de uma certa flexibilidade, especialmente por tocarem em importantes questões políticas e de Estado. Seguimos o entendimento de Druzin (2017) acerca da definição do termo preconizado, que resumidamente define como: “By ‘soft law’ I am referring to quasi-legal instruments that have no legal force, such as non-binding resolutions, declarations, and guidelines created by governments and private organizations (...) This body of soft law is gradually gaining international recognition and acceptance. Situated somewhere in the ill-defined and nebulous jinterland between hard law and non-law, the power of soft law has important implications for international governance”, p. 361-362. Para mais informações, Cfr. DRUZIN, Bryan H.. Why does Soft law Have any Power Anyway?, in *Asian Journal of International Law*, n° 7, p. 361-378, 2017.

⁹⁹ ZERILLI, Phillip M.. Op. cit., p. 9. Acerca do que viria a ser a materialização do termo, Zerilli exemplifica: “Soft law is typically embodied within non-binding legal instruments such as recommendations or declarations, but also ‘resolutions,’ ‘codes of conduct,’ ‘guidelines,’ and ‘opinions’ (see, e.g., in Somma, 2009). Most of these instruments take the form of written documents commonly produced by international organizations (...)”.

Não se deseja, contudo, um abandono das disposições jurídico-políticas institucionalmente estabelecidas. Há que se falar na compatibilização de novos mecanismos que permitam justamente as instituições – especialmente as diretamente relacionadas ao funcionamento de um sistema político democrático – sobreviver e desempenhar suas funções em um mundo globalizado que impõe cada vez mais suas urgências.

É de se levar em consideração que a propositura acerca de mecanismos mais flexíveis que dialoguem com o desenho institucional de sistemas políticos, como o próprio presidencialismo. Se os instrumentos oriundos do *Soft Law* enfrentam dificuldade em seu próprio âmbito de origem – direito internacional – justamente por carecerem da coercibilidade do *Hard Law*, uma vez se proporem ao exato oposto, o desafio se evidencia ainda maior a nível político, em um país democrático e presidencialista.

Partindo do pressuposto que a legitimidade democrática comporta um dos pilares para se concretizar a governabilidade de um sistema presidencial, então

Diante dos fatores apresentados e sendo a governabilidade em sistemas presidencialistas uma questão que resvala nas disposições de um sistema jurídico, nos atrevemos a propor novas medidas para entender a questão das crises se sucedem em democracias ao redor do globo. Entendemos que as disposições principiológicas são o melhor meio para promover o elo entre a necessidade de renovação institucional e flexibilização, proposta pelo *Soft Law* e as disposições jurídico-políticas consolidadas em um Estado democrático e de direito.

Isso porque, em se tratando de um conceito político como o da governabilidade, analisado sob a ótica de um sistema presidencialista, é necessário abordar questões como a prestação de contas do Chefe do executivo – não apenas do que seja realizado em governo, como representante efetivo, mas também acerca das promessas de campanha, visando a possibilidade de responsabilização em casos de desvio do que se preconiza por interesse público, levando em conta seu caráter supremo em comparação com outros interesses.

Essas ponderações imergem diretamente na política enquanto arena onde a relação política entre o Presidente e os cidadãos se dispõe, relação essa pautada na confiança que se estabelece ante ao compromisso de um projeto a ser implementado. A possibilidade de compatibilização de medidas não vinculativas e mais flexíveis, imbuídas com diretrizes

oriundas de um arcabouço jurídico emergem como uma possibilidade ao serem confrontadas com o problema da governabilidade em tempos de colapso de governos democráticos.

2. PRINCÍPIOS E MECANISMOS INTRÍNSECOS A GOVERNABILIDADE PRESIDENCIAL

Diante das diferentes acepções que permeiam a governabilidade, sua incidência nos planos político, econômico e social, passamos a identificar as diretrizes jurídicas, também oriundas de um contexto de crise de pressupostos, ideais e valores axiológicos do que se entende por Estado. Diante da primazia conferida ao Estado de direito, bem como da extensão cumulativa de direitos fundamentais, entende-se não haver outra arena que não seja a democrática, capaz de concretizar esse vasto catálogo¹⁰⁰.

A despeito da legitimidade democraticamente conferida através do processo de sufrágio, não há que se pensar que ofensas e violações, por parte do Estado, às garantias individuais deixem de ocorrer em razão de sistemas políticos vigentes na democracia. Para munir os cidadãos de elementos oponíveis em face de uma atuação desarrazoada, ainda que legalmente pautada, os ordenamentos inseridos no contexto de um Estado democrático de direito passam a conferir primazia única aos princípios que os regem, limitando e balizando a atuação da administração pública, bem como do chefe do executivo, na lógica de um sistema presidencial.

2.1 CONTEXTUALIZANDO A PROEMINÊNCIA DOS PRINCÍPIOS EM ARENAS DEMOCRÁTICAS

A necessidade de reaproximação entre os campos do direito e da ética decorreu de um contexto em que fora constatada a superação do jusnaturalismo, assim como a percepção de insuficiência do positivismo¹⁰¹, enquanto ordenamento jurídico alheio a cargas axiológicas e valores, pautado no cumprimento acrítico da letra fria da lei. O estudo da problemática principiológica nos ordenamentos jurídicos – sejam internacionais ou

¹⁰⁰ Cfr. NOVAIS, Jorge Reis. Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 36-37.

¹⁰¹ BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O Começo da História. A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro, in A Nova Interpretação Constitucional. Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas, 3ª ed., 2008, p. 327-378.

nacionais – consolidou-se enquanto tema de extrema relevância quando abordado no contexto de investigação científica que leva em consideração as alterações nos sistemas jurídico-políticos dos Estados.

A contextualização que pontuamos aqui se faz necessária para identificarmos o fenômeno principiológico que é identificado em Estados adotantes de regimes democráticos e protetores de direitos fundamentais. É a partir do período do pós-guerra que os princípios alçam *status* de normas constitucionais, fazendo parte de um núcleo intangível e compondo um novo marco normativo-institucional, representado pela era pós-positivista¹⁰². Para além da propositura de um novo diálogo acerca das fontes do direito, existe a intenção de limitar a administração e os Poderes que compõem o Estado. Esse último aspecto parece ser o que mais interessa ao problema de nossa investigação.

A constitucionalização de princípios é um fenômeno identificado nas experiências democráticas mais recentes, em específico naquelas que experimentaram um período considerável de repressão, supressão e restrição de direitos, a exemplo da democracia brasileira. Após um período de regime ditatorial – de caráter militar e ideologicamente alinhado com a perspectiva conservadora e liberal – na América Latina, e especificamente no Brasil, a incorporação de princípios que limitassem as ingerências do Estado em relação às liberdades e aos direitos de primeira ordem dos indivíduos representou, por essência, a transição para um paradigma que surgia denominando-se por Estado Democrático de Direito¹⁰³.

Ao tratarem comumente de pretensões a serem atendidas pelo Estado – ainda que se defenda a afetação de atividades de particulares –, os princípios consistem em um elo concreto na relação político-jurídica desenvolvida em um ordenamento nacional. Seja como forma de controle da atividade governamental, seja como baliza e otimização das suas

¹⁰² A despeito do marco histórico e do recorte de aplicação quanto a matéria dos princípios que aqui se faz necessária, reconhecemos que os estudos acerca da dimensão principiológica, bem como sua origem e formas de manifestação antecedem o período mencionado. Como apontou DEL VECCHIO, em trabalhos desenvolvidos em meados de 1921, o Direito natural já era percebido enquanto fonte originária e legitimadora dos princípios gerais presentes em ordenamentos jurídicos. Nesse sentido, cfr.: SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*, vol. 1, 4ª ed, 2002, p. 162.

¹⁰³ Acerca da transição paradigmática mencionada, cfr. BOAVENTURA SOUSA SANTOS, O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: para um novo senso comum sobre Poder e Direito, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Nº 30, 1990.

condutas, esses comandos desempenham atividades particularmente sensíveis na condução e gestão da coisa pública.

Diante do exposto, estão diretamente relacionados com a ideia de organização e formação de uma estrutura sistêmica¹⁰⁴, responsável por dar o tom e fornecer os elementos necessários para a compreensão de um ordenamento jurídico e a possibilitar a comparação com outros. Defendemos que só partindo da análise de uma estrutura principiológica é que se pode compreender as dimensões e diretrizes da ciência jurídica, concebida dentro de um contexto democrático e de direitos fundamentais.

A constatação de que os princípios possuem um caráter generalizante¹⁰⁵ não é vista com a crítica que outrora tenha permeado o debate acerca dos seus efeitos nos ordenamentos. Especialmente em se tratando da atuação do Estado, representado em suas mais diversas concepções, os princípios viabilizam um verdadeiro exercício de ponderação que obriga a administração, e os agentes que a compõem, a analisar a facticidade que decorre do caso concreto. Quando escolhemos tratar de princípios específicos, atinentes ao direito público, estamos delimitando o universo a ser analisado, tarefa essencial ao investigarmos os questionamentos jurídicos que surgem do estudo da governabilidade em sistemas presidencialistas.

Sendo um dos principais desdobramentos quando da análise principiológica em um ordenamento jurídico, de pronto, é possível constatar que os princípios enquanto comandos de otimização estão inseridos em uma categoria aberta, dotada de considerável flexibilidade¹⁰⁶ em sua aplicação e exercício ponderativo. Diante e por causa dessas características apontadas, entende-se que um ordenamento jurídico, a partir de seu contexto histórico e político, elege quais princípios serão considerados como estruturantes e gerais, a depender do que move os sujeitos de direito e as instituições sociais.

¹⁰⁴ Cfr. SUNDFELD, Carlos Ari, Fundamentos do Direito Público, 5ª ed., 2015, p. 143-144.

¹⁰⁵ Cfr. CASSAGNE, Juan Carlos, Los grandes principios del Derecho Público (constitucional y administrativo), 2016, p. 49-50. Segundo o autor: "(...) los principios aparecen con un margen de indeterminación y abstracción que los lleva a requerir siempre de un acto posterior que los precise en una formulación más detallada, ya sea en su incorporación al derecho positivo o a falta de éste, en su aplicación al caso concreto. Los principios carecen de supuestos de hecho los que deben ser cubiertos, en principio, por los legisladores o jueces, dadas las restricciones que pesan sobre la Administración para determinar su propia competencia".

¹⁰⁶ SATAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, Op. cit., p. 161.

Em se tratando das previsões constitucionais acerca do papel desempenhado, desde a Constituição Estadunidense¹⁰⁷, à exemplo, se evidencia o atrelamento de princípios de caráter nacional ou unitário ao papel que venha a ser desempenhado pelo governo. Para além da representação de valores e axiomas confluentes de uma identidade nacional, a primazia destes princípios está diretamente relacionada com a estruturação do próprio Estado. São esses valores que caracterizam e identificam o conglomerado povo e suas perspectivas futuras, bem como a condução do Estado enquanto nação.

Desse modo, ainda que adotante de um modelo sintético, característico de sua Carta Política, percebemos que os Estados Unidos, precípuos consagradores do sistema presidencialista, conseguiram delimitar toda a organização estrutural de seu ordenamento sob a égide do princípio da divisão dos Poderes, atribuindo e descentralizando competências, pautado na proporcionalidade institucional e no espírito democrático. Assim, evidencia-se cedo que mesmo as Constituições mais consolidadas e anteriores ao período aqui contextualizado são permeadas pela escolha de princípios estruturantes do Estado.

Por não seguir uma lógica de atuação que Dworkin¹⁰⁸ define enquanto modalidade *all or nothing*, referente as regras e normas, os princípios frequentemente carecem de um exercício de ponderação que, diferente do que se possa vir a imaginar, não é de aplicação única e exclusiva por parte do juiz. A observância e ponderação de princípios jurídico-constitucionais é, e deve ser, em um Estado democrático e de direito, uma prática atrelada também à função do governante quando da condução da coisa pública.

2.2 GOVERNABILIDADE E PRINCÍPIOS – RELAÇÕES DE CONTROLE E OTIMIZAÇÃO

No que toca à questão da governabilidade e a dimensão principiológica, acreditamos seguir o mesmo raciocínio. Partindo da lógica estabelecida nesse novo momento

¹⁰⁷ Entendemos que a Constituição Estadunidense configura o exemplo mais sensível de um documento pautado em uma estrutura principiológica. A Carta Política dos Estados Unidos, mais do que estipular um plano de regimento e operação governamental, visava identificar aqueles que configurariam como princípios nacionais, responsáveis por criar a identidade de seu povo, enquanto nação.

¹⁰⁸ DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério, Tradução Nelson Boeira, São Paulo: Martins Fontes, 2002.

constitucional em que se encara a Constituição, a despeito das diretrizes políticas¹⁰⁹, como um sistema aberto composto por regras e princípios, a atuação na esfera político-administrativa está inserida nessa conjuntura. Isso quer dizer que, ainda que a sistemática constitucional não preveja expressamente a vinculação do governante aos critérios que determinam a governabilidade, a positivação ou imposição implícita de outros princípios conduz a essa premissa conclusiva.

Se partirmos do pressuposto, como definido no capítulo anterior, de que as diretrizes democráticas que legitimam a atuação do Presidente também o condicionam na atinência de certos preceitos inerentes ao cargo representativo que ocupa – com destaque manifesto para a manutenção da governabilidade –, perceberemos a primazia de um princípio em específico, qual seja o princípio da democracia. Os efeitos desse comando axiológico resvalam de forma consequencial no chefe do executivo, posto que compõe e estrutura o próprio Estado democrático que o governante eleito representa.

A legitimidade do Presidente, o fundamento primeiro de sua atuação e as primeiras diretrizes relacionadas a condução da esfera pública perpassam e decorrem necessariamente desse princípio, devidamente previsto nas Constituições de Estados democráticos, adotantes do presidencialismo enquanto modelo presidencial. O princípio, portanto, revela outra perspectiva do mesmo critério ao se analisar a governabilidade, qual seja a legitimidade democrática.

A noção que se depreende de tal princípio, caracterizado como estruturante do próprio ordenamento, é mais ampla do que as disposições que caracterizam a eleição de representantes populares para ocuparem cargos nos espaços que fazem parte do Estado. Entendemos, como ensina Alexy¹¹⁰, tratar-se de um modelo de democracia deliberativa que decorre do viés principiológico. Implica afirmar, portanto, que não só os princípios que serão

¹⁰⁹ Ibid., p. 36. Dworkin explicita uma distinção acerca do que compreende por política e princípio, referindo: “Denomino ‘política’ aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (...) Denomino ‘princípio’ um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade”. O que se entende desse excerto é que, em se tratando de princípios, não há o que se falar em escolhas visando melhorias a nível econômico, político ou social. Existe uma verdadeira vinculação e comprometimento em termos de se alcançar, factualmente, justiça e igualdade, lógica que facilmente pode ser aplicada ao governante.

¹¹⁰ ALEXY, Robert. Direitos Constitucionais e fiscalização da constitucionalidade, in Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, vol. 88, t. II, p. 511-526, 2012, p. 523.

abordados mais a fundo nessa investigação, como os demais que compõem o ordenamento e a aqueles que são mais íntimos e sensíveis a administração pública, possuem o condão de reger, vincular e, em última análise, responsabilizar o chefe do executivo em razão de sua atividade político-administrativa.

Nesse sentido, encarar-se-ia a democracia, e por pressuposto, a legitimidade que dela advém para além do momento do sufrágio e dos seus procedimentos. Seria necessário incluir nesse raciocínio a argumentação acerca do espectro de discricionariedade inerente as atividades políticas. Ainda que o entendimento estabelecido por Alexy decorra da análise dialética entre a jurisdição de controlo constitucional e o Parlamento, acreditamos que a lógica pode ser aplicada, no que toca aos desdobramentos de legitimidade e de funcionamento do princípio democrático¹¹¹, com as atividades e as decisões políticas do Presidente, enquanto chefe do executivo.

A afirmação de que os princípios que constam no ordenamento balizam e dirigem – na teoria – a atuação do governante se justifica na medida em que se considera a dupla perspectiva ao tratar de seus conteúdos¹¹². Isso porque cumpre aos princípios trazerem em si ou valores intentados pelo legislador originário e que, em suma, refletem os valores da sociedade como um todo e possuem um *status* de observância e prevalência manifesta em comparação com as finalidades públicas a serem efetivadas pelos gestores, posto que essas devem estar em concordância com aqueles.

Para além das eventuais dificuldades inerentes a análise e ponderação de princípios, quando apreciada pelo intérprete e por agentes públicos, a efetivação desses mandamentos de otimização¹¹³, entendemos, podem ser cumpridos em diferentes níveis. Em se tratando do

¹¹¹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, Op. cit., p. 113. No que toca ao princípio democrático, exemplificado através da Constituição Espanhola, se entende: “La adjetivación del Estado español como democrático que el art. 11 CE hace es, sin duda alguna, el calificativo que mayores problemas ofrece, en su aplicación al Derecho administrativo, de cuantos contiene el citado precepto. Tales problemas derivan no sólo de la ambigüedad del término democracia, sino de la incertidumbre acerca de si el principio de Estado democrático – de indiscutible incidencia en el ámbito legislativo – afecta también a la Administración, lo que en ocasiones há sido negado (así, por KELSEN, para quien el principio democrático debe operar tan sólo respecto del poder legislativo y del Gobierno; la Administración, en cambio, debe organizarse y actuar, en su opinión, conforme a criterios autocráticos, en la medida en que debe ser un instrumento dócil y eficaz al servicio de las decisiones tomadas por los órganos representativos)”.

¹¹² BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de, Op. cit., p. 340.

¹¹³ ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Coleção Teoria e Direito Público. Tradução por Virgílio Afonso da Silva, 2015, p. 90.

governante, para além dos princípios estruturantes do Estado os quais deve observar e proteger, caberia a tarefa de efetivar e garantir que os valores constitucionalmente intentados e os fins pragmáticos fossem cumpridos.

Esse novo paradigma trouxe à tona alguns questionamentos relacionados à jurisdição constitucional, visto que, quando um sistema jurídico incorpora uma grande carga valorativa, a nova ordem normativa apresenta não apenas problema de competência, considerando inexistirem respostas certas ou únicas para cada caso, bem como a própria dificuldade, muitas vezes, de se perceber uma única possibilidade de alcançar uma solução justa para dirimir os conflitos sociais (ALEXY, 2012).

Em se tratando do regime presidencial, identificando a relação necessariamente mutualística de atuação nos campos político e administrativo, compreende-se estar a governabilidade atrelada aos princípios que vinculam e exercem efeitos nos campos mencionados. Se a administração pública está adstrita ao texto constitucional, está também, como decorrência lógica, aos princípios constitucionais que dela decorram, explícita ou implicitamente, incluindo o princípio democrático.

Os princípios e valores que permeiam o texto constitucional, portanto, conduzem o exercício governamental, posto consistirem em verdadeiros imperativos lógicos¹¹⁴ comum a todos os ramos do direito, especial e diretamente os de direito público. Ao tratarmos especificamente de questões que tocam as ciências da política e da administração pública é através dos princípios que se vislumbra a estruturação do Estado em essência, bem como quais os fins que se buscam alcançar através da atuação da função Executiva.

Ao estabelecermos a associação necessária entre política e o campo jurídico, sob a perspectiva principiológica, cumpre selecionar quais entendemos estarem diretamente relacionados com as nuances da governabilidade em um sistema presidencial. Defendemos

¹¹⁴ Cfr. SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, Op. cit., p. 87. Segundo o autor: “Este imperativo lógico, común a todas las ramas del Derecho, posee una incidencia mui especial em lo que se refiere al ordenamento de la Administración. De una parte, porque el Derecho administrativo es, esencialmente, el régimen jurídico del poder público em su expresión más cruda y directa; y es natural que el impacto de la Constitución sea tanto más enérgico em las normas más diretamente vinculadas a las cuestiones relativas al poder, objeto directo y preferente del texto constitucional”.

a necessidade de um recorte que delimite o escopo do trabalho que, por razões metodológicas e de objetivo, não conseguiria – tampouco tem a pretensão – de esgotar a temática.

Ainda que a governabilidade esteja associada a um universo múltiplo de princípios constitucionais, especificamente aqueles relacionados a administração pública, a economia e a legitimidade democrática, entendemos que alguns desses merecem mais atenção e autonomia nessa análise investigativa, posto o estabelecimento de uma conexão imediata entre o exercício do governante e as implicações jurídicas percebidas no íntimo de um sistema presidencial. De todo modo, perpassaremos por demais princípios uma vez que a pesquisa está inserida numa perspectiva sistêmica.

2.3 A DIMENSÃO PRINCIPIOLÓGICA DO ACCOUNTABILITY (PRINCÍPIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS)

Optamos por iniciar a análise dos princípios que dialogam diretamente com a questão jurídica da governabilidade inerente ao executivo e ao modelo presidencial. A prática do *accountability*¹¹⁵, cada vez mais, alcança um *status* de diferenciada proeminência em ordenamentos jurídicos e democráticos. Comumente associada a boas práticas administrativas e ao exercício de um bom governo¹¹⁶, a prestação de contas, expressão que sabemos ser limitada, mas adotamos inicialmente para transpor o termo inglês, associou-se às habilidades político-administrativas de transparência e controle. Essa prestação de contas, na sua dimensão principiológica, pode ser visualizada sob diversas perspectivas.

Apresentado em múltiplos aspectos da vida em sociedade, a conceituação e a funcionalidade do princípio podem sofrer alterações, não tanto quanto a sua acepção mais universal, todavia quanto ao enfoque que se intenta empregar ou por quem o estabelece. Isso

¹¹⁵ RIBCZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos. Op. cit., p. 224. Na definição dos autores: “o termo *accountability* diz respeito a uma gestão pública transparente, que abrange a obrigação do governo em prestar contas, e em responsabilizar-se pelos seus atos, e consequentemente pelos resultados gerados por eles, possibilitando que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que geram impactos em toda a sociedade (...) O termo *accountability* abarca a relação entre o administrador público e a sociedade civil, e como administra bens pertencentes à coletividade deve prestar contas, responsabilizando-se pelos seus atos e consequentes resultados obtidos, o que está totalmente vinculado com os valores de um Estado Democrático de Direito. Logo, *accountability* alcança os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, bem como eficiência, visto que o administrador público deve responder por todos eles”.

¹¹⁶ Nesse sentido: WRIGHT, Tony. The politics of accountability, in *The Cambridge Companion to Public Law*, edited by ELLIOT, Mark; FELDMAN, David, Cambridge: Cambridge University Press, p. 96-115, 2015.

porque, ainda que esteja adstrita ao público pela relação direta com princípios como a eficiência e a liberdade de acesso à informação, também encontra abrigo em outras dimensões que não tão conectadas com a coisa pública, a priori.

Ao buscarmos exemplos, essas afirmações são confirmadas quando percebemos que a prática do *accountability* tem vasta aplicação dentro do âmbito privado e particular, o que em investigação mais atenta destoa da sua implementação no campo do público, seja pelos meios e procedimento adotados, seja pelo fim que se intenta. Ainda que de importância significativa dentro da lógica de análise econômica¹¹⁷, que já vimos ser crucial ao abordar a questão da governabilidade, procuramos priorizar os aspectos políticos – e, de certo, jurídicos – que permeiam o princípio.

A concepção de sistemas de governo democráticos, e neles incluso o modelo presidencial, desponta como o mais compatível com os valores pós-modernos da sociedade global. A descentralização de legitimidade pautada no conceito atual de povo reforça a ideia de um controle popular¹¹⁸ das atividades públicas. E, decorrente dessa legitimidade, é que se visualiza um importante debate na relação entre o princípio da prestação de contas, a governabilidade e o ordenamento jurídico.

É no contexto de nações democráticas que enfrentam problemas comuns como a ineficácia da administração pública, a má alocação e gestão de recursos e, principalmente, a corrupção a dimensão principiológica do *accountability* se faz presente. Em uma era marcadamente simbolizada pela instantaneidade no compartilhamento de informações e avanços tecnológicos que permitem, em tese, a maior disponibilidade de dados e,

¹¹⁷ Cfr. LOURENÇO, Rui Pedro; MOURA E SÁ, Patrícia; JORGE, Suzana. Transparency and Accountability in Municipalities: An Analysis of 40 Year Evolution in Portugal, in *Local Governments in the Digital Era*, edited by CUADRADO-BALLESTEROS, Beatriz; GACÍA-SANCHEZ, Isabel María, p. 219-241, 2017. Em suma, a importância do princípio da prestação de contas no âmbito econômico pode ser definida na seguinte afirmação: “In fact, from an economic perspective, it is argued that transparency increases efficiency in the allocation of resources and contributes to the good functioning of markets. Furthermore, transparency is also regarded as essential to improve the quality of democracy, by providing citizens with information that, while enabling their judgement regarding public managers’ and politicians’ behaviour (sic) concerning the proper use of public resources, is critical to democratic participation and decision-making in political processes”.

¹¹⁸ WRIGHT, Tony, op. cit., p. 97. Segundo Wright, em relação ao conceito de *accountability* na perspectiva política: “(...) the idea of democracy carries with it the belief in the popular control of power. This in turn acts to prevent abuse of power and corruption, promotes learning and nourishes legitimacy. Accountability is therefore both the lubricating idea and the practical toolkit that gives effect to the idea. In the case of political accountability, the relationship is usually described as that between principal and agent. The principal is the electorate and the agent is their elected representatives.

consequentemente, de discernimento acerca da gestão política e administrativa da coisa pública.

Entendemos não haver como abordar as nuances desse princípio em uma arena que não esteja inserida em um contexto plural e representativo, como o concebido contemporaneamente, em nações manifestamente democráticas. A prestação de contas e o exercício de controle de representantes políticos por cidadãos tutelados é necessariamente aplicável em um sistema político e um ordenamento em que vigore a noção mínima por parte dos cidadãos do que se passa a nível institucional, sob pena de comprometimento legitimidade que permite ao governante atuar em nome do interesse público.

É importante ressaltar que a política de transparência e prestação de contas, ao nosso ver, não possui o condão de sozinha efetivar as mais complexas dimensões de cidadania. A participação ativa dos tutelados pelo Estado decorre de uma série de fatores dentre os quais o acesso ao conhecimento do que é feito a nível de governo, com destaque para a atuação do Presidente. De todo modo, especialmente ao nos referirmos a democracias incipientes, que carecem de um amadurecimento a nível institucional, é relevante fazer a associação do princípio com a prática cidadã na vida em sociedade.

Da feita que eleito, o chefe do executivo assume as prerrogativas de exercício que são inerentes à administração pública, passando a compor diretamente o corpo do Estado. Como mandatário do poder que lhe fora investido por seus tutelados, cumpre ao governante guiar-se, para além dos demais princípios que vigoram e vinculam a administração pública, ao da supremacia da finalidade ou do interesse público¹¹⁹, com ampla publicização e divulgação dos atos praticados em nome desse interesse que é, por essência e etimologia do termo, coletivo.

Dando seguimento a abordagem do princípio, em se tratando da prática do *accountability* percebemos ser impossível dissociá-la da ideia de responsabilização que lhe é intrínseca. Seja na esfera legal, ou na esfera política, através das diretrizes provenientes do princípio da prestação de contas é possível promover algum tipo de responsabilização do

¹¹⁹ Em razão da relevância de tal princípio para análise e compreensão da problemática aqui enfrentada, entendemos ser necessário abordá-lo de forma autônoma em tópico específico posteriormente.

governante com base no modo como os recursos à sua disposição foram geridos, bem como se os propósitos e finalidades a que se propôs efetivar no curso de seu mandato foram descumpridos.

Quando da análise detida desse comando de otimização, o que se percebe é um confronto no que diz respeito a prevalência e modo de como esse deve ser efetivado. Isso porque, com base na legitimidade democrática, a perspectiva da ciência política prima por uma apreciação cidadã em que a escolha democrática realizada no momento do sufrágio promoveria, de uma só vez, a alternância, o controle e a responsabilização do chefe do executivo.

A dimensão dentro do espectro político, portanto, deposita confiança no processo democrático e na alternância representativa que lhe é característica para que os efeitos de controle e responsabilização decorrentes do *accountability* se efetivem. Ainda que não excluamos, de pronto, a esse posicionamento e reconheçamos sua importância, cumpre expressarmos as disposições jurídicas de vinculação do executivo e controle do arbítrio presidencial.

Em relação a preocupação com a autoridade do governante, bem como a possibilidade de efetuar controle sobre a mesma, na perspectiva prática e factual da questão, Peter M. Shane (1988)¹²⁰ alertou para o fato ao analisar o governo do então Presidente dos EUA, Ronald Regan. Ao fazê-lo, aduziu acerca dos limites dos poderes presidenciais e, inclusive, da possibilidade de alteração da interpretação constitucional concernente as possibilidades de controle de autoridade, examinando a intenção do Constituinte originário estadunidense acerca do *accountability* no ordenamento jurídico norte-americano.

Nesse sentido, percebe-se que a perspectiva do constitucionalismo legal ressalta a importância de um Judiciário autônomo e independente o suficiente para coibir possíveis

¹²⁰ Nesse sentido, ver: SHANE, Peter M., Independent Policymaking and Presidential Power, in The George Washington Law Review, vol., 57, n. 3, jan., 1988. Alude o autor: “The Constitution created a unitary presidency in order to concentrate accountability in the President. Although the original constitutional vision of administration was essentially meritocratic, we have come to perceive that the administrative implementation of public policy is infused with political value judgments. The founding generation believed that House of Representatives elections would preserve political accountability, yet that is clearly not the case. An electorate unable to influence the policies that guide the exercise of administrative discretion in the executive branch is significantly disenfranchised”, p. 618.

excessos majoritários¹²¹ no curso da atividade, através de mecanismos jurídico-administrativos e, em quando cabível, da aplicação de sanções. Essa exemplificação tem mais sentido quando consideramos o ordenamento jurídico norte-americano que conflui um ordenamento que prima por direitos e garantias individuais ao mesmo tempo em que adota um sistema político presidencialista.

A disputa ante a possibilidade de controle do exercício da prestação de contas é uma das perspectivas que claramente divide os campos jurídico e político. Contudo, acreditamos ser plenamente possível haver uma mitigação das concepções que, em um primeiro momento, possam parecer opostas. A intenção é que se consiga manter tanto a legitimidade democrática e respeito pela decisão oriunda do sufrágio, quanto a garantia promovida por instrumentos jurídicos em casos de eventuais excessos político-administrativos, ainda que revestidos de uma formalidade legal e majoritária¹²².

Fato é que essa espécie de certame acerca da prestação de contas – por parte do executivo – decorre de um contexto que envolve necessariamente os poderes legislativo e judiciário, ante a necessidade de dirimir a quem compete o controle sob a apreciação desse dever extraído da observância do princípio. Em se tratando de um Estado democrático conciso e que possua um sistema constitucional maduro, definir a quem compete deliberar sobre a prestação de contas é um esforço desnecessário. Isso considerando que exista – ou ao menos no plano ideal, deveria existir – uma complementariedade que se sobrepõe a eventuais disputas acerca de um protagonismo.

Não nos parece haver dissenso, contudo, quanto a importância e os efeitos que advém desse princípio quando posto face a atuação político-administrativa do governante. Em razão da concentração da função Executiva na figura uníssona de um representante democraticamente eleito, o presidencialismo parece requerer, em razão de sua essência, de um controle que é proveniente, também, da prestação de contas.

¹²¹ Cfr. WRIGHT, Tony, Op. cit., p. 100.

¹²² Em tempo, cumpre pontuar que os instrumentos jurídicos aqui mencionados também reforçam a legitimidade democrática e não confrontam com as diretrizes provenientes do pleito eleitoral. Por decorrerem de um Estado Democrático de Direito e nele exercerem efeitos, são presumidamente compatíveis com os valores constitucionalmente previstos. Tais instrumentos legais constituem verdadeiros protetores da estrutura democrática e do interesse público, coibindo qualquer tipo de violação ou ameaça de violação por parte do governante.

Esse controle se justifica em análise detida de dois aspectos. Em primeira análise, funciona como resultado de uma democracia eficaz, na medida em que permite que as informações públicas sejam de conhecimento comum, reforçando a legitimidade conferida no momento do sufrágio. A prestação de contas reafirma a função representativa do Presidente, enquanto funcionário público, que exerce suas funções por vontade popular e que age, ou deveria agir, visando o bem e os interesses desse mesmo coletivo que agora é personificado em sua figura.

O segundo aspecto diz respeito a limitação dos poderes presidenciais. Sabemos que a concentração de prerrogativas e competências na figura do Presidente teve por intuito a unificação e proteção dos múltiplos interesses coletivos. Ao mesmo tempo a limitação do poder presidencial também se justifica na recusa em se estar à disposição de um poder absoluto e discricionário, enquanto sujeitos unidos pelo elemento da territorialidade.

O *accountability* pode ser encarado, portanto, como um limitador dos poderes presidenciais, na medida em que impõe ao Presidente a obrigação de justificar a utilização de recursos aliado a execução de políticas públicas. É o compromisso de que após, ou mesmo durante o exercício do mandato é possível apurar a conduta do governante, analisar se existe compatibilidade entre suas escolhas políticas e os preceitos e valores que regem o ordenamento, para além das promessas eleitorais estabelecidas em período de campanha eleitoral.

A ideia, de acordo com essa perspectiva política¹²³, é de que a prestação de contas da atividade político-administrativa corrobora o senso de existência de uma relação vertical de dependência e controle do conglomerado eleitoral em face dos representantes políticos, especialmente numa lógica de sistema presidencial. A ideia é que a preocupação com o apoio e a aprovação popular conduziriam a ação dos governantes.

Seguimos destrinchando o princípio da prestação de contas e a forma como ele influencia a logística de sistemas presidencialistas, como sua incidência afeta a questão da governabilidade. Para tanto, precisamos mencionar a importância de um princípio

¹²³ MARAVALL, José María. Accountability and the survival of governments, in *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. BOIX, Carles; STOKES Susan C. (Ed). Chapter 37, p. 911, 2009.

decorrente. Indissociável da prestação *de* contas, o princípio da informação¹²⁴ desponta com destaque em se tratando de um ordenamento democrático e presidencial que preza pela transparência na condução da coisa pública. Em tempos de constante propagação de dados e da evolução dos meios tecnológicos de informação, a primazia da utilização do livre acesso aos dados públicos reforça seu valor emancipatório e efetiva a participação democrática concreta.

É através da obtenção de informações livres e desimpedidas, durante o curso do mandato representativo que ao cidadão é permitido saber se atuação do executivo é condizente com o que se espera, em termos de boa governança. O acesso transparente às informações administrativas é uma realidade que parece ter adquirido um sólido *status* jurídico e social em grande parte dos ordenamentos de Estados democráticos.

Cumprе ressaltar que a transparência proposta e abordada nessa investigação tem por escopo explorar, para além das múltiplas concepções e contextos em que possa exercer e influenciar, o exercício de uma cidadania ativa. A importância de remeter-nos a esse princípio, enquanto derivativo do próprio princípio democrático¹²⁵, cumpre com a intenção

¹²⁴ Cfr. FREITAS, Juliana Rodrigues; CARVALHO, Paulo Victor Azevedo. A Liberdade à informação do eleitor e o seu núcleo de questionamentos: por quê? Pra quê? Por quem?, in Tratado de Direito Eleitoral. (Org.), Propaganda Eleitoral - Parte IV: Pesquisas Eleitorais e Testes Pré-eleitorais no convencimento do Eleitor - Capítulo 2. Luiz Fux; Luiz Fernando Casagrande Pereira; Walber Agra. (coord.); Luiz Eduardo Peccinin (org.). 1ªed., v. 4, p. 329-342, Belo Horizonte: Fórum, 2018. Em relação ao princípio da informação, inserido em um contexto de exercício político-eleitoral, entendemos que: “A liberdade à informação decorre de um contexto de reconhecimento das garantias individuais em que a construção do pensamento e da consciência pessoal acerca do contexto sócio-político torna-se estruturante para a concepção do Estado, devendo sobrepor-se ao controle sistemático por instituições que criam e manipulam fatos e notícias, lógica de um modelo controlador e centralizador a ser rompida diuturnamente, permitindo-se, assim a construção coletiva de pensamentos desprendidos de cargas valorativas arbitrariamente impostas e destoantes da realidade que nos circunda”, p. 329.

¹²⁵ SILVA, Suzana Tavares da. O Princípio da Transparência: Da revolução à necessidade de regulação, in As Reformas do Sector Público – Perspectiva Ibérica no contexto pós crise, ANDRADE, José Carlos Vieira; SILVA, Suzana Tavares da. (Org.), Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, p. 149-174, 2017. Conforme ressalva Silva, em que pese a importância da transparência, especialmente em um plano de Estado adotante de um sistema plural e democrático, como o presidencialista, há de se invocar com certa cautela a primazia desse comando de otimização. Nesse sentido, dispõe: “Se procurarmos, por exemplo, os frutos deste acesso à informação e abertura à participação no plano europeu, verificamos que, mais uma vez, à semelhança do que já havíamos concluído a propósito da análise dos casos de acesso a documentos, quem se mobiliza são os que têm interesses que consideram não estar devidamente representados pelas maiorias que compõem as Instituições constituídas sob o modelo da democracia representativa, ou então os que defendem interesses egoístas, em regra de natureza económica, não sendo possível afirmar que estas iniciativas, em ambos os casos (acesso a documento e iniciativas legislativas), são representativas ou expressivas de *uma nova cidadania participativa*”, p. 171.

de aumento de controle sobre a atividade do governante e conflui com as diretrizes jurídico-administrativas contemporâneas.

Em detida observância da prestação de contas, enquanto princípio, é perceptível que exista uma tríade responsável por efetivá-la concretamente. Através do princípio da informação é que se permite aos cidadãos tomar ciência de todas as disposições relacionadas a condutas públicas por parte do governante. Na sequência, é preciso compelir esse representante político a prestar contas de suas atividades, em sentido estrito, para além de limitar sua atuação e reforçar a ideia de controle popular, o que viabiliza a terceira perspectiva, também principiológica, qual seja a de responsabilização do chefe do executivo.

O ramo da ciência política, em visão ampla, parece empregar esforços quando da análise da prestação de contas, na perspectiva eleitoral, conforme elucidamos anteriormente. A responsabilização se daria no modo como o corpo eleitoral encara o desempenho do governante e o princípio cumpriria o seu papel na medida em que o eleitor é quem decidiria se um político deveria, ou não, ser reeleito¹²⁶ ao cargo. a partir das informações que obtivesse.

Para além do controle oriundo do *accountability* vertical, exercido dentro da perspectiva política, em que o processo eleitoral configuraria como o símbolo máximo e efetivo da democracia, as possibilidades de controle horizontal despontam na condição de novos mecanismos administrativos, nutridos dentro de um sistema democrático de um Estado de Direito. A concentração de poder nas mãos da representação política – em especial ao tratarmos do Executivo – e a fiabilidade no processo do sufrágio, que não dá conta de responder as mazelas inerentes ao modelo democrático, implicam na busca por novas ferramentas de controle que satisfaçam materialmente em sua amplitude os ideais democráticos.

¹²⁶ Cfr. MARAVALL, José Maria, Op. cit., p. 913-914. Assim dispõe o autor: “Under conditions of perfect information, the democratic control of governments depends mostly on this intertemporal tradeoff by politicians. It will exist if incumbent politicians prefer to limit their rents today and be re-elected, rather than to maximize their rents today and be sacked in the next elections. (...) The value of office (politicians wanting to be re-elected or to replace the incumbent) is what facilitates the democratic control of politicians and induces representation”.

Quando O’Donnell¹²⁷ aborda a questão do *accountability* horizontal¹²⁸, fazendo o recorte metodológico e aplicando-o as incipientes democracias da América Latina, mencionando a existência de mecanismos oriundos de organismos como as agências estatais, responsáveis por exercer efeitos práticos de controle, regulação e eventuais responsabilizações – a nível administrativo e até mesmo criminal –, com a possibilidade de afastamento de agentes públicos, bem como de governantes democraticamente eleitos.

O que O’Donnell propõe, no intuito transpor as limitações provenientes do modelo de *checks and balances* é a promoção de uma fiscalização, através de instituições democráticas e mecanismos que atuem para além daquele proposto apenas pela via eleitoral e que, sozinho, não consegue responder de forma eficaz aos propósitos democráticos, aos valores constitucionalmente previstos e ao interesse público em última instância.

Em última medida mecanismos têm o condão de promover uma democracia fática, na qual exista fiabilidade na relação entre cidadãos e as instituições, assim como confiança de que o ordenamento jurídico municia os tutelados de mecanismos e instrumentos que punem agentes públicos em casos de mal-uso de recursos e deturpação de valores e disposições constitucionalmente preconizadas.

A importância de um viés principiológico trazido pelo *accountability*, e especificamente de instrumentos constitucionalmente previstos que permitam o exercício popular de controle da atividade do Presidente de uma nação, em se tratando de sistemas presidencialistas, é manifestamente sentida e compatível com um ordenamento jurídico que preza por salvaguardar os valores democraticamente estipulados e evitar excessos imotivados por parte do chefe do executivo.

¹²⁷ O’DONNELL, Guillermo. “Horizontal Accountability in New Democracies”, in *Journal of Democracy*, vol. 9, n. 3, jul. 1998, p. 4. Disponível em: <<<http://www.democrapiapura.altervista.org/wp-content/uploads/2015/10/1998-ODonnell.pdf>>>. Acesso em: 28 dez. 2018. O autor acredita que a eficácia do *accountability* residiria no controle externo da atividade política.

¹²⁸ Ainda acerca do *accountability* horizontal, uma ressalva importante permeada por Mariana D. de Andrade, acerca das disposições de O’Donnell, e da qualidade democrática, aduz a autora: “Quando se trata de materializar a *accountability* horizontal contra poderosos segmentos do Estado, especialmente no alto escalão do governo, é necessário que haja um funcionamento coordenado e convergente de toda uma rede de instituições com suficiente suporte legal e autonomia decisória (O’DONNELL, 2007). Os desenhos institucionais e a presença das várias modalidades de *accountability* afetam a qualidade e a estabilidade da Democracia, que depende de instituições fortalecidas para recuperar a credibilidade do próprio regime”. Cfr. ANDRADE, Mariana D., Op. Cit., p. 143.

É necessário, por óbvio, que esses organismos e instituições externas¹²⁹ de controle da atividade político-administrativa exercem papel autônomo, na medida em que possam exercer uma supervisão imparcial e ilibada suficiente que promova a proteção do ordenamento e a promoção de estabilidade. Acreditamos, portanto, que o referido princípio encontra abrigo de forma implícita ou explícita, a depender do ordenamento, no seio constitucional. Implica sinalizar que, a despeito dessa previsão, há a necessidade de uma legislação ordinária capaz de efetivar o propósito desse princípio, de modo que permita que ele cumpra seu propósito e impeça o esvaziamento da lógica intentada pelo legislador originário.

A exemplo, no Brasil, constata-se que a previsão de algumas disposições da CF de 1988, permitem aos representados exigir uma prestação do governante com relação à condução do governo e administração da coisa pública. Mecanismos como a ação popular e a ação civil pública têm o condão de promover, de forma mais concreta os ideais provenientes do *accountability*, na medida em que se utilizam do aparato presente no ordenamento pra informar aos cidadãos os atos praticados pelo governo, permitir o controle e, em caso de constatação de ilicitude, aplicar a responsabilização.

A despeito do reconhecimento e o mérito dos países que possuem instrumentos constitucionais ou infralegais, que concretizam o comando de otimização em questão, de forma substancial, cumpre ressaltar o objetivo que se visa atingir. É preciso que esses meios estejam acessíveis aos cidadãos. Se o processo for excessivamente complexo e inalcançável para os tutelados que pleiteiem exercer um controle cidadão das políticas e recursos públicos, ou mesmo a mera informação decorrente da prestação de contas, sem qualquer efetividade, o princípio perde efeito na arena jurídica e não cumpre seu propósito.

¹²⁹ Cfr. NINO, Ezequiel. Access to Public Information and Citizen Participation in Supreme Audition Institutions (SAI), in World Bank Institute – Governance Working Paper Series, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), 2010. Disponível em: <<<http://documents.worldbank.org/curated/pt/844431467998826503/pdf/80758-Nino-Citizen-Participation-in-SAI-Box-377336B-PUBLIC.pdf>>>. Acesso em: 03 abr. 2019. Em se tratando de organizações externas ao governo, a função que exercem no trato da fiscalização e na efetividade do princípio da informação, relacionada a administração pública, é de extrema importância. O exercício autônomo de regulação da atividade governamental (e, por conseguinte, do governante) promove, em certo nível, um controle da discricionariedade e do poder do governante, sem descaracterizar seu papel e competências dentro da organização estatal. A intenção é promover uma dimensão mais funcional e concreta do *accountability*, com base na transparência, na gestão de recursos e eventual responsabilização para além da esfera política.

2.4 O PRINCÍPIO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA

Ao definirmos o conceito de governabilidade determinamos que a estabilidade é uma das características mais identitária e inerente ao termo. Um governo que desempenhe suas funções em um contexto estável, com um ordenamento jurídico sólido e um plano econômico-social harmônico alcançou o *nirvana* da governabilidade. Em vistas de atingir essa dimensão desejável de ordem e equilíbrio dentro do Estado – que se identifique democrático –, alguns princípios despontam como viabilizadores de tal plano. Assim, iniciamos a abordagem da confiança legítima.

O autor Robert Thomas¹³⁰ propõe uma conceituação do princípio da confiança legítima a partir da relação entre a administração pública e o indivíduo. A compreensão dessa perspectiva é essencial para identificar o contexto em que a aplicação desse comando de otimização opera e exprime seus efeitos. Thomas chama atenção para um dado importante, qual seja o fato de que a conduta da administração pode gerar expectativas legítimas – nomenclatura atribuída ao princípio em países anglo-saxões – nos tutelados e, portanto, repercutem no seio jurídico.

A noção é de que cabe a administração pública cumprir com as diretrizes que estabeleceu, ou as previstas pelo ordenamento, de modo a atender as expectativas individualmente geradas, ou justificar os fatores externos que porventura comprometam a legítima confiança dos cidadãos com base na primazia do interesse público. A observância do princípio em questão, nos parece, tem uma dimensão dialética entre o governante, a administração e os cidadãos, na medida em que promove uma paridade ao indivíduo, através da subjetividade desse comando, em face a possibilidade de desmandos discricionários e/ou autoritários procedentes do Estado¹³¹ ou de seus agentes.

¹³⁰ THOMAS, Robert. *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Portland: Hart Publishing, 2000, p. 41.

¹³¹ NOVAIS, Jorge Reis. *Op. cit.*, p. 261-262. Segundo o autor, a respeito da confiança legítima: “Com efeito, a proteção da confiança dos cidadãos relativamente à acção dos órgãos do Estado é um elemento essencial, não apenas da segurança da ordem jurídica, mas também da própria estruturação do relacionamento entre Estado e cidadãos em Estado de Direito. Sem a possibilidade, juridicamente garantida, de poder calcular e prever os possíveis desenvolvimentos da actuação dos poderes públicos susceptíveis de repercutirem na sua esfera jurídica, o indivíduo converter-se-ia, em última análise com violação do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana em mero objeto do acontecer estatal.

Originário da jurisprudência alemã, em detida análise do princípio constitucional *vertrauensschutz*¹³², esse comando axiológico tem sido transplantado¹³³ e cada vez mais incorporado aos ordenamentos jurídicos nacionais, seja por força da recepção de tratados internacionais e incorporações constitucionais expressas, seja através dos posicionamentos paradigmáticos, provenientes da justiça constitucional. O objetivo parece ser o mesmo: garantir maior nível de proteção ao indivíduo, promovendo estabilidade e aliando-se a segurança jurídica.

Ainda que o referido princípio não encontre previsão expressa em todos os sistemas constitucionais democráticos, sua aplicação pode ser extraída de fontes de juridicidade que regem esses ordenamentos jurídicos. A exemplo, essa interpretação foi auferida de um julgado do Tribunal Constitucional Português¹³⁴, referente a afetação de representantes políticos por uma lei, sem disposição temporal, que vedava o mandato de Presidentes de câmaras municipais exercidos simultaneamente com a função de deputados do parlamento europeu.

Um importante adendo é que a lei em questão não dispunha de cláusula de estipulação quanto a aplicação temporal do dispositivo, gerando o cenário de incerteza e insegurança que teve de ser dirimido, através da ponderação do princípio. No caso em questão, o TC Português, em razão da inexistência de previsão constitucional acerca de direitos adquiridos e expectativas legitimamente criadas com relação ao usufruto do direito político de ser um representante eleito, pautou-se no princípio da confiança, considerando tanto os eleitores que exerceram sua escolha no sufrágio, quanto os representantes eleitos, que gozavam de uma expectativa de direito quanto ao exercício do mandato.

O caso emblemático expõe claramente um problema que habitualmente perpassa pelo domínio da segurança jurídica. Em se tratando do cenário conflituoso e plural que o direito

¹³² THOMAS. Op. cit., p. 42. Thomas define o significado do princípio alemão como “protection of trust”, ou seja, proteção da confiança. Estabelece que o desenvolvimento do princípio decorreu do ordenamento jurídico germânico e foi devidamente incorporado a Corte Europeia de Justiça em meados de 1970, reconhecendo que tal princípio “forms part of the Community legal order”.

¹³³ MORAIS, Carlos Branco de. Segurança Jurídica e Justiça Constitucional, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. 41, n° 2, p. 619-630, Coimbra: Coimbra Editora, ago., 2001, p. 625.

¹³⁴ Cfr. Ac. n.º 473/92, Processo n.º 298/90, do Tribunal Constitucional Português, Rel. Cons. Tavares da Costa. Disponível em: << <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920473.html>>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

é convidado a dirimir, posto ser dotado de coercitividade¹³⁵, a correlação entre o princípio da confiança e o princípio da segurança jurídica é evidente. Enquanto a segurança jurídica corresponde a previsibilidade de que o ordenamento dará resposta as demandas que lhe forem postas, com base em critérios devidamente presentes, a confiança legítima surge com uma perspectiva complementar.

Para além da confiança estabelecida a nível individual entre o particular e o Estado, a mesma lógica pode ser aplicada em um contexto europeu¹³⁶, por exemplo, em um nível de Estado vs. Organismos ou Instituições europeias. O carácter subjetivo do princípio permite que seja evocado como uma garantia em face da administração pública e das alterações que possam ser propostas a nível legislativo ou administrativo.

Diante do que expusemos até o momento percebemos que sempre que um elemento novo ameace ou promova, de fato, algum tipo de alteração com perspectivas retroativas, seja no plano jurídico, seja no plano econômico, o princípio da confiança legítima é materialmente ferido. A despeito de outras possibilidades levantadas, o foco desse princípio reside na proteção do particular em face, inclusive, de organismos europeus e dos Estados-membros sempre que invocarem o direito da União.

Para além das disposições inerentes à segurança do ordenamento, o princípio da confiança trabalha com a expectativa criada pelo sujeito detentor de direitos. A confiança trabalhada sob essa perspectiva se dispõe na relação entre sujeito e ordenamento e com a convicção de que alterações fáticas não interromperão a continuidade e fruição, inerentes ou não, aos sujeitos e sempre previamente estabelecidas. A matriz principiológica, portanto, atua como manifesta garantia de preservação de expectativas constitucionalmente legítimas.

A crença na disposição das normas quanto a retroatividade de seus efeitos no tempo, assim como fora assinalada no emblemático caso do TC português é novamente ressaltada,

¹³⁵ MORAIS, Blanco de. Op. cit., p. 620.

¹³⁶ CASSAGNABÈRE, Hervé, La confiance legítima peut-elle sauver l'opposabilité d'une doctrine fiscale contraire au droit de l'Union?, in *Revue Française de Finances Publiques*, n.º 130, p. 87-100, avr., 2015. Segundo o autor, num contexto de utilização do princípio para fins de proteção quando da alteração de normativas fiscais a nível europeu ou nacional: "Il fait naître dans le chef des individus ou des entreprises un droit subjectif qu'ils pourront opposer aux institutions européennes et aux États membres lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union", p. 95-96.

conforme refere Maria Lúcia Amaral (2005)¹³⁷. Assim como da análise jurisprudencial da corte constitucional, o fundamento escolhido pela autora para justificar a presença do princípio em questão em um ordenamento democrático é tanto a busca pela segurança jurídica almejada pelo ordenamento, quanto uma decorrência do Estado de direito.

A expectativa advinda da confiança legítima decorre da inventividade legislativa e, quando devidamente cabível, do exercício administrativo na prática da atividade regulamentar. O que se faz é uma projeção dos valores e fins que se visa alcançar através das normas. O ponto onde a confiança passa a ser questionada de forma mais manifesta é justamente quando essa projeção, que hipoteticamente é de conhecimento geral, é quebrada por um fator externo, que opõe as expectativas legitimamente criadas pelos cidadãos.

Introduzidos os contextos que permitem compreender o surgimento da questão da confiança legítima em um Estado constitucional, seguimos analisando sua influência envolvendo especificamente a relação entre as instituições políticas e os cidadãos. Conforme já estabelecido no início dessa empreitada, a crise de governabilidade decorre, entre outros aspectos, da ausência de legitimidade democrática necessária para embasar as ações de um governo, no caso, um governo presidencial.

Ocorre que em um cenário de falência das múltiplas instituições democráticas de um país¹³⁸ a descrença na atuação governamental é um dos sinais mais sensíveis quando confrontada com o quesito governabilidade. Em se tratando de um sistema de governo presidencial, cuja imagem do representante político implica em uma concentração de poderes e atribuições, a desconfiança na atuação do Executivo pode ser o estopim que culmina com o colapso do Estado.

Dentro da arena política, no sentido de evitar que as disputas pelo poder e que as prerrogativas de Estado fossem deturpadas no intuito de implementar o desenvolvimento de

¹³⁷ AMARAL, Maria Lúcia. A Forma da República – Uma introdução ao estudo do direito constitucional. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 180. Assim assinala Amaral: “As normas jurídicas *devem* por princípio reger apenas para o futuro. Está é uma ideia que nos surge, à reflexão, não só como corolário “natural” da racionalidade do direito, mas também como consequência específica da exigência de segurança que vai inscrita no princípio do Estado de direito”.

¹³⁸ Para efeitos de melhor exemplificação utilizamos o contexto brasileiro como amostra do que se entende por falência institucional dos órgãos democráticos e descrença nas ações governamentais. Nesse sentido, Cfr. BOLONHA, C.; ALMEIDA, M.; OLIVEIRA, D. M. F. de. Alternativas democráticas para o problema da baixa confiança na ação governamental, in *Quaestio Iuris*, vol. 10, nº 03, Rio de Janeiro, p. 1332-1348, 2017.

uma única ideologia em contraponto de um plano de desenvolvimento para nação, a Constituição surge com disposições ou regras¹³⁹ específicas responsáveis por inibir eventuais distorções a nível político. Por sua vez, também coagem o governante a agir em prol dos interesses e da confiança que lhe foram depositados pelos cidadãos.

A busca por essa confiança não decorre do acaso. Assim como em nível administrativo, os cidadãos tutelados pelo governo depositam na relação de fiabilidade estabelecida entre o governo e suas instituições¹⁴⁰ em razão da busca por estabilidade e segurança. Ambas coincidem como pressupostos não tão somente no mundo jurídico, para o bom funcionamento do ordenamento, mas também em nível das relações sociais. Se anteriormente pontuamos, aqui insistimos no fato da importância da legitimidade para além do momento do sufrágio e do processo eleitoral.

Considerando que a confiança legítima, a nível político, decorre necessariamente de uma relação de dialética estabelecida entre governo/administração e cidadãos. A descrença e diminuição paulatina do fator credibilidade em se tratando de governos democráticos mundiais parece ser um importante apontamento acerca da insatisfação e possível colapso da dinâmica democrática como estabelecida nas últimas décadas, no contexto global ocidental.

Diante dessa crise de confiança e legitimidade a propositura de algumas medidas emergem no sentido de solucionar ou mitigar a questão da desconfiança nas ações de um

¹³⁹ Cfr. BALKIN, Jack M.. Constitutional Crisis and Constitutional Rot, in Yale Law School Faculty Scholarship at Yale Law School Legal Scholarship Repository, p. 151, 2017. Disponível em: <<https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6161&context=fss_papers>>. Acesso em: 20 abr. 2019. Segundo o autor: “Democratic constitutions depend on more than obedience to law. They depend on well-functioning institutions that balance and check power and ambition. They depend on the public's trust that government officials will exercise power in the public interest and not for their own personal benefit or for the benefit of private interests and cronies (...) Finally, these norms prevent politicians from privileging short term political gains over long-term injuries to the health of the constitutional system. When politicians disregard norms of fair political competition, undermine public trust, and repeatedly overreach by using constitutional hardball to rig the system in their favor and keep themselves (or their allies) in power, they cause the system of democratic (and republican) constitutionalism to decay”.

¹⁴⁰ No sentido aqui disposto, seguimos o entendimento de John Rawls com relação ao conceito atribuído às instituições. De acordo com o entendimento filósofo político instituição seria: “um sistema público de regras que define cargos e posições com seus direitos e deveres, poderes e imunidades, etc (...) Pode-se considerar uma instituição de dois modos: primeiro, como um objeto abstrato, ou seja, como uma forma possível de conduta expressa por um sistema de regras; segundo, como realização das ações especificadas por essas regras no pensamento e na conduta de certas pessoas em uma dada época e lugar”. Cfr. RAWLS, John. Uma Teoria da Justiça. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. 1ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2001.

governo presidencial. Uma das alternativas que mais desponta, em especial quando vivencia-se um momento de crise sistemática de um modelo de governo democrático – como o presidencial – é o aumento da participação ativa do cidadão em instâncias de formulação administrativa¹⁴¹. Em suma, o sentimento de pertencimento ou aproximação dos cidadãos para com as instituições das quais depende e demanda estimularia a confiança de uma construção conjunta, culminando em uma cooperação efetiva.

Em conseqüente, uma segunda alternativa implica no reforço e desburocratização de mecanismos de democracia direta¹⁴² que estejam presentes no seio dos ordenamentos constitucionais. Nessa perspectiva, a propositura é a de que os elementos de um regime democrático sejam mais utilizados pelos cidadãos no intuito de promover uma efetividade da cidadania através do debate opinativo da população com relação a condução da coisa pública a nível da tomada de decisões de um governo.

A ideia de promoção de uma participação e construção coletiva das diretrizes definidas a nível administrativo é interessante e coaduna-se com o ideal democrático de participação popular. Contudo, há de se convir que esse estímulo do comportamento cidadão a nível da tomada de decisões administrativas¹⁴³, per si, não dá conta de explicar, tampouco solucionar, a questão da crise de governabilidade que perpassa necessariamente pelo colapso das instituições democráticas.

Isso porque a descrença e baixa confiança na atuação do governante decorre de um momento prévio as questões de políticas públicas definidas a nível administrativo. A ausência de mecanismos que exerçam coação ao cumprimento na fase de promessas de

¹⁴¹ BOLONHA, C.; ALMEIDA, M.; OLIVEIRA, D. M. F. de. Op. cit., p. 1340.

¹⁴² Ibid., p. 1341. De acordo com os autores, as alterações a nível de fomento da participação ativa na condução democrática no Estado, exemplificado nas questões concernentes a baixa de confiança constatada no cenário brasileiro, “tem o potencial de incrementar um sentimento de legitimação do processo político majoritário, não existente no contexto atual”.

¹⁴³ Ibid., p. 1343. Em detida análise da propositura dos autores com relação ao que convencionam por “abertura das técnicas de democracia direta”, entendemos que em que pese trazer importância para elementos constitucionalmente consagrados como os instrumentos de consulta popular – plebiscito e referendo -, orçamentos participativos e audiências públicas, as questões condizentes com a descrença e conseqüente insuficiência de legitimidade do representante popular e do governo em geral perpassam por outros importantes fatores. Há de se ter em perspectiva que a descrença, para além de um fator participativo na efetividade das disposições públicas incide na descrença da própria atuação do representante eleito. Ora, em se tratando de um sistema presidencial percebe-se que a crise e a carência de uma fiabilidade na relação representante e representado tem influência direta quando posta em contraponto ao problema da governabilidade.

campanha, por exemplo, gera uma quebra de expectativas e consequente relação de confiança entre o representante democraticamente eleito e os cidadãos que o elegeram com base em um plano de governo específico.

A despeito de medidas¹⁴⁴ decorrentes do direito eleitoral, em países imersos em situação de crise de governabilidade, inexistem elementos jurídicos coercitivos o suficiente que vinculem o Presidente eleito às promessas de campanha ou ao menos coibir o desvirtuamento das mesmas. Desse modo, a desconfiança, que culmina com a quebra de legitimidade no futuro, têm seu início no desvirtuamento ou descumprimento das promessas de campanha e frustração da fiabilidade depositada não só no representante, e futuro exercente do cargo Executivo, mas também das suas propostas e visão de governança.

É certo e resta evidente quando esmiuçamos o conceito de governabilidade que a vinculação, especialmente a nível jurídico, com algum tipo de sanção em razão do não cumprimento das promessas de campanha. Isso porque o cumprimento dessas disposições em um momento anterior depende de uma série de fatores – recursos orçamentários, de coalizões com o Legislativo, resposta aos mercados econômicos internacionais, dentre outros – que não necessariamente oferecem um cenário viável para a realização de promessas de campanha, especialmente as que detém um certo caráter abstrato e de manifesta vagueza como “combate à corrupção”, “fim da pobreza”, “luta contra o desemprego” e demais pautas conhecidas em democracias presidencialistas.

Diante dessas escusas válidas a nível de responsabilização jurídica do governante, mais interessante seria que algumas medidas fossem propostas durante o governo, quando possível fazer uma análise concreta e real das condições, recursos disponíveis e viabilidade das propostas realizadas. Nesse caso, seria interessante a propositura de pactos¹⁴⁵ firmados

¹⁴⁴ A exemplo, o Brasil alterou uma disposição em sua legislação eleitoral acerca do programa de governo para candidatos a cargos representativos do executivo. A Lei 12.034 de 2009 acrescentou em seu art. 11, parágrafo 1º, inciso IX. Ainda que seja de vital importância a preocupação com a visibilidade das propostas de governo para além da imagem personalista do candidato a cargo do Executivo, a medida em si, por ser pontual e exigir a mera apresentação de um plano de governo, sem especificar no que essa exigência consistiria ou a que critérios estaria adstrito tampouco se preocupa em estabelecer qualquer tipo de regramento acerca do descumprimento, a nível jurídico, político ou administrativo, do plano de governo apresentado. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm>>. Acesso em 03 mai. 2019.

¹⁴⁵ Ainda que possa parecer algo distante de ser efetivado por governos democráticos, presidencialistas ou parlamentares, a medida não resta apenas a nível teórico. No caso das eleições na Espanha, analistas parecem entrar em consenso que apesar da vitória, agora consolidada, do candidato do Partido Socialista Operário Espanhol – PSOE, de esquerda, não conseguirá efetivar o governo sem o estabelecimento de alianças e

para com os cidadãos e instituições democráticas autônomas e independentes, que estabelecessem de comum acordo a melhor forma de efetivação e as repercussões em caso de descumprimento ou inviabilidade.

Caberia, em um sistema presidencialista que opera na lógica de *checks and balances*¹⁴⁶ estabelecer o compromisso, em nível institucional-administrativo e político, compromissos que restaurassem a crença em uma relação de um Chefe do Executivo que estimulasse a dialética no sentido horizontal com outros organismos democráticos e vertical, no sentido de participação ativa dos tutelados pelo Estado. Para além desses compromissos e pactos estabelecidos como vias para estimular a confiança legítima e necessária para com os cidadãos defendemos que esses instrumentos fossem permeados de uma linguagem jurídico-administrativa, dotada de um maior poder coercitivo, vinculação e possível responsabilização em caso de descumprimento.

Portanto, em se tratando do presidencialismo, na condição de sistema de governo democrático, é mister que haja uma relação de confiança bem estabelecida entre os tutelados do Estado e as instituições as quais pressupõem uma dialética pautada na fiabilidade e no compromisso para com a equidade social. A complexidade dessa rede decorre do modo como as relações entre cidadãos, o governo e as instituições se estabelecem, para além do momento de escolha através do sufrágio universal, especialmente para quando da dinâmica entre o representante máximo do executivo. A relação de dialética e confiança é o que responde, em última instância, em que medida se deu a performance governamental.

A ideia promovida, portanto, é a de que os tutelados estabelecem uma relação de confiabilidade com o Estado e suas ações. Cabendo ao Presidente a dualidade de simbolizar a figura do Estado e, ao mesmo tempo, agir com base na legitimidade democrática que lhe

coalizões. Especificamente mencionam a necessidade de pactos com outros partidos de esquerda e com os separatistas catalães. Para mais informações: <<<https://observador.pt/2019/03/26/primeira-sondagem-em-espanha-psoe-so-governa-com-pacto-com-podemos-e-separatistas/>>>.

¹⁴⁶ Cfr. HAMILTON; MADISON; JAY. O Federalista. Op. cit., p. 331. Seguindo as diretrizes propostas por Montesquieu, percebemos que Madison dispõe no Capítulo 47 da obra O Federalista, a necessidade de interdependência entre os Poderes – ou funções do Estado – sem a qual não haveria, de fato, uma ideia de liberdade. A ideia era oposta a de que os Poderes não exerceriam controle uns nos outros, mas sim impedir que as atribuições se confluíssem em uma figura uníssona. O excerto é taxativo ao afirmar que a concentração de funções em um indivíduo configura tirania. De acordo com essas premissas e visando um governo que não se voltasse ao modelo monárquico que o sistema de freios e contrapesos surge em coadunação com o desenho institucional do sistema político preconizado pelas 13 Colônias: O presidencialismo.

fora investido, cumpre a ele a missão de atuar de forma confiável, perante o ordenamento. A confiabilidade, que decorre dessa atuação está, nesse caso, diretamente relacionada a governabilidade que é inerente ao governo, seja pela estabilidade¹⁴⁷ que se visa alcançar, seja pela legitimidade depositada pelos cidadãos de que não haverá quebra de expectativas.

No que toca a proteção do princípio da confiança legítima e momentos de lesão ou ameaça de lesão ao mesmo, Amaral¹⁴⁸ estabelece quatro pressupostos tidos como fundamentais para sua identificação. O primeiro trata da relação entre a atuação efetiva do Estado, de modo a criar expectativas de continuidade nos cidadãos. O segundo aborda as ações dos tutelados com base nas expectativas anteriormente constituídas. O terceiro diz respeito a necessidade de as expectativas serem legítimas, de acordo com uma fundamentação razoável. Por fim, o quarto e último pressuposto aduz que a alteração das expectativas privadas só se justifica na medida em que exigida por um interesse público de grande valor e importância¹⁴⁹.

A manifesta preocupação em não frustrar a confiança depositada na eleição de representantes políticos perpassa tanto pelo aspecto individual passivo, do representante eleito, quanto ao pelo ativo, referente aos cidadãos que o elegeram. Nesse sentido, a despeito da inexistência de expressa previsão constitucional, a atinência ao princípio é entendida como decorrente do próprio Estado de Direito. É a partir desse raciocínio que se questionou

¹⁴⁷ No que diz respeito a essa estabilidade e a relação com o princípio da segurança jurídica, cfr. ARAUJO, Valter Shuenquener de. O Princípio da Proteção da Confiança – Uma Nova Forma de Tutela do Cidadão Diante do Estado, 2ª ed., Niterói: Editora Impetus, 2016. Assim afirma Araujo: “O respeito às expectativas individuais transmite um sentimento de estabilidade que conforta e pacifica. A confiança é, portanto, fundamental para uma vida coletiva pacífica em que reine o espírito de colaboração entre os seres humanos (...) Há, na realidade, uma intensa imbricação entre o princípio da segurança jurídica e o da proteção da confiança. São conceitos associados e em relação de derivação. A tutela da confiança nasce da segurança jurídica. Não representam, frise-se, expressões sinônimas. A proteção da confiança expõe a dimensão subjetiva da segurança jurídica. Ela ao considerar o pronto de vista do cidadão, serve para valorizar um elemento individualista do amplo princípio da segurança jurídica”, p. 161-163.

¹⁴⁸ AMARAL, Maria Lúcia. Op. cit., p. 183.

¹⁴⁹ Acerca dos requisitos provenientes do Tribunal Constitucional Português, cfr.: CANAS, Vitalino. Constituição *prima facie*: igualdade, proporcionalidade, confiança, in e-Pública: Revista Eletrônica de Direito Público, [s. l.], n. 1, p. 01, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183184X2014000100001&lng=en&tlng=en>>. Acesso em: 2 abr. 2019. Segundo o autor: “Os quatro requisitos são de verificação cumulativa Para que a proteção *prima facie* das expectativas se torne *definitiva* em concreto é necessário que esteja preenchido o primeiro requisito, da *existência de expectativas*, mais o terceiro requisito, da *causalidade das expectativas* em relação a planos dos particulares, mais o quarto requisito, do *maior peso das expectativas* em relação ao bem, interesse ou valor prosseguido pela norma legislativa”.

a própria retroatividade da lei quanto as expectativas dos tutelados e do ordenamento jurídico como um todo.

A disposição do princípio da confiança legítima, assim como os demais princípios aqui referenciados, também está diametralmente relacionada ao princípio democrático. Ambos comungam o fato de vincularem a atuação do governo¹⁵⁰ para além da garantia da estrutura democrática sob a qual o Estado opera sua logística, mas ainda garantir a proteção aos direitos individuais oponíveis. para além de proporcionar que esse mesmo sujeito de direitos atue como um cidadão ativo e consciente da condução da coisa pública.

Assim como aduzimos, no capítulo anterior, algumas distinções entre a governabilidade democrática exercida em sistemas parlamentares e a exercida em sistemas presidencialistas, cumpre retomá-las nessa oportunidade. Se postularmos que inexistente previsão legal, previamente estipulada, quanto a possibilidade de promover uma espécie de *recall* presidencial, como ocorre no parlamentarismo, não há como permitirmos que uma lei posterior revogue um mandato em andamento sem que haja disposições constitucionais prévias que o impeçam de finalizar o exercício representativo.

O que se quer dizer é que a interferência em qualquer dos poderes componentes do Estado, nesse caso o executivo, que não decorra de previsão constitucional, nesse caso expressa, viola o ordenamento jurídico e fere de morte a própria democracia. Do mesmo modo, acreditamos não ser possível ressignificar instrumentos constitucionalmente previstos, como o *Impeachment*, como solução para crises institucionais e de governabilidade, sob pena de comprometimento da confiança legítima e, em última instância, da própria segurança jurídica do ordenamento.

Caso o entendimento contrário ao exposto prevalecesse, seria permitido a outros poderes, instituições ou organismos a liberdade de se fazer valer, ainda que em momentos

¹⁵⁰ CALMES, Sylvia. Du principe de protection de la confiance legitime em droits allemand, communautaire et français, Paris: Dalloz, 2001. Nesse sentido, Calmes aduz acerca da relação direta entre a confiança legítima e a democracia material, pontuando acerca da atuação governamental e o cidadão, sujeito de direitos. Vejamos: “Sans aller jusqu’à cette identification, la mission d’un gouvernement est non seulement d’assurer le respect du processus démocratique, mais aussi de garantir les conditions de la protection des droits de chaque personne, qui sont à la base de l’idée démocratique; or, la protection de la confiance legitime pourrait être assimilée à la protection d’un «droit», et serait donc, par suite, selon cette logique, directement reliée à la démocratie”, p. 49.

de crise, de elementos que não foram concebidos para seu propósito originário. Em última análise isso provoca uma verdadeira descaracterização do sistema presidencial. É como se fosse autorizado alterar as regras do jogo estando ele em andamento. A permissividade de tal conduta implica na frustração não só dos jogadores (representantes democraticamente eleitos), como dos torcedores (cidadãos exercentes do sufrágio).

Não defendemos, contudo, a impossibilidade de alteração das disposições jurídicas de um ordenamento em caráter *ad eternum*. O que se reitera é a observância ao processo previamente estipulado para que essa alteração se promova sem a quebra de confiança legítima na relação entre Estado e cidadãos. Especialmente quando em face de situações políticas, a quebra de expectativa não gera meramente a insegurança do sistema, mas também compromete a sua credibilidade, assim como a de suas instituições. Se não configura fator gerador de crises institucionais, certamente contribui com sua proliferação.

2.5 O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Finalizando o corolário de princípios que vinculam o Presidente e o auxiliam na manutenção governabilidade almejada em um sistema presidencialista, dentro do espectro jurídico, talvez o que seja mais sensível a problemática diga respeito ao princípio da primazia do interesse público¹⁵¹. Se não há como falar em governabilidade sem levar em consideração a legitimidade da qual carece o governante para exercer suas competências, tampouco há como discorrer sobre a dimensão do conceito-problema dessa investigação sem tratarmos do interesse público¹⁵² e o que se entende por esse conceito, sua aplicação e vinculação quanto aos personagens que permeiam o direito público, com destaque para o chefe do executivo.

¹⁵¹ ANDRADE, José Carlos Vieira de. Lições de Direito Administrativo, ed., Coimbra: Almedina, 2018. Iniciamos a abordagem desse importante princípio trazendo a noção de interesse público concebida por Vieira de Andrade. Segundo o doutrinador: “Por um lado, a administração pública implica a existência necessária de fins públicos, isto é, visa directamente a satisfação daquelas necessidades colectivas que sejam qualificadas como interesses públicos por referência ao entendimento, em cada época, do que é indispensável ou adequado à realização das finalidades últimas da comunidade política”, p. 13

¹⁵² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 31ª ed, 2018. Seguindo a introdução ao tópico, referimos o conceito definido pela doutrinadora Di Pietro, decorrente do contexto brasileiro de direito administrativo e mais focado no espectro axiomático do tema, o qual se sustenta no que se segue: “O princípio da supremacia do interesse público está na base de praticamente todas as funções do Estado e de todos os ramos do direito público. Está presente nos quatro tipos de funções administrativas: serviço público, fomento, polícia administrativa e intervenção. Pode-se dizer que ele é inerente ao próprio conceito de serviço público; este é público porque é de titularidade do Estado, e é de titularidade do Estado porque atende a necessidades coletivas. Daí apontar-se como características do serviço público o elemento subjetivo (titularidade do Estado), o elemento objetivo (prestação de atividades que atendem ao interesse coletivo) e o elemento formal (submissão

Ao longo dessa exposição percebemos que, para outras tantas funções, os princípios aqui dimensionados têm em comum a importante tarefa de controlar e limitar a atuação discricionária do governante. Quando se define um norte de quais são esses interesses públicos para um ordenamento específico – apesar de ser tarefa de difícil execução – evita-se que sejam praticados atos discricionários e autoritários por parte do governante. Dessa forma, cumpre ao chefe do executivo atender, precipuamente, os interesses tidos como primários¹⁵³¹⁵⁴ dentro da administração pública. Esses, por sua vez, permeiam a dimensão coletiva e emanam de comandos oriundos diretamente da Constituição de um Estado.

O que se percebe, contudo, acerca do princípio em análise é a de sua utilização precípua, enquanto argumento da própria administração pública, especialmente levando em consideração o contexto de um Estado que seja democrático e de direito. Em face do extensivo catálogo de liberdades e garantias individuais cumpre a administração zelar e garantir que as tutelas coletivas sejam efetivadas, com caráter prioritário, em face de um particular.

A despeito das acepções iniciais e adstrições desse princípio, essência da própria atividade administrativa, é fundamental reconhecer e entender a vagueza e imprecisão, especialmente no campo jurídico, com que se encara o interesse público¹⁵⁵. Contudo, há de se considerar que existem correntes que defendem, para além da constatação da imprecisão e carência de uma definição categórica do que venha a ser interesse público, a elasticidade

total ou parcial ao regime jurídico de direito público) (...) O interesse público constitui o próprio fundamento do poder de polícia do Estado e também da atividade de intervenção no domínio econômico; por meio deles, o Estado impõe restrições ao exercício de direitos individuais para beneficiar o interesse da coletividade”, p.84 (adobe).

¹⁵³ Cfr. ALESSI, Renato. Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano. 3. ed. Milano: Giuffrè, 1960.

¹⁵⁴ Acerca da distinção entre o aspecto primário e secundário, que encontra origem na doutrina italiana, alude Vieira de Andrade: “Actualmente, as finalidades reconhecidas à comunidade política são a Segurança, a Justiça e o Bem-estar, que constituem, assim, o que se designa tradicionalmente por interesse público primário. A lei define os “interesses públicos secundários”, que correspondem às necessidades colectivas instrumentais dessas finalidades últimas, determinando as actividades que qualifica como tarefas públicas, cuja realização atribui e impõe às entidades públicas”. Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira de. Lições de Direito Administrativo, ed., Coimbra: Almedina, 2018, p. 13.

¹⁵⁵ Cfr. GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social, in Revista de Investigações Constitucionais, vol. 4, n.º 2, p. 95-130, maio/agosto, 2017. Acerca da dificuldade de conceituação do princípio Gabardo ressalta: “Alega-se que o interesse público retrata conceito jurídico indeterminado de difícil concretização. Autores como Humberto Ávila advogam a tese de que ‘o interesse público não é determinável objetivamente’ (...) o fato de o conceito ser de interesse público ser vago não retira sua possibilidade de significação (...) A indeterminação da noção é um aspecto que pode até mesmo ser considerado positivo, pois fornece a flexibilidade necessária para a identificação, a partir dos princípios incidentes no sistema jurídico, das melhores respostas no caso concreto”.

do princípio permitiria à administração que se adequasse ao cenário concreto apresentado, considerando a facticidade que permeia os casos, no intuito de promover uma resposta mais adequada de acordo com as nuances presentes.

Ademais, em se tratando de uma sociedade regida por valores democráticos, há de se frisar o caráter coletivo desse princípio. Considerando os sistemas que compartilham da democracia como ponto de partida, especificamente aqueles que comungam do presidencialismo pluripartidarista, alguns autores¹⁵⁶ apontam para o fato de a flexibilidade conceitual do interesse público ser algo inerente e até relevante. Nesses casos, seria interessante que o conceito fosse elástico o suficiente para que comportasse a pluralidade de visões e fosse capaz de incorporar essa multiplicidade para formar um conceito robusto e inclusivo do que seja o público e seus interesses.

É cediço que a discussão que ronda o princípio da supremacia do interesse público resta na possibilidade – ou não – de sobrepor-se aos direitos individuais e aos interesses de particulares. As elucubrações a respeito dessa questão encontram vasto apoio doutrinário que discute, inclusive, a dimensão principiológica do termo, contando com defensores e críticos da supremacia do interesse público enquanto comando axiológico e vinculativo. Contudo, não empregamos esforços para aprofundar essas temáticas.

Ainda que a dimensão principiológica da supremacia do interesse público seja geralmente invocada pela administração pública em face de direitos fundamentais e garantias de particulares como argumento dos órgãos públicos do Estado, e sabendo das problemáticas inerentes a esse contexto, escolhemos nos ater a um aspecto mais específico e relacionado ao tema da investigação. A dimensão que se procura buscar, em atinência ao desenvolvimento da própria governabilidade, diz respeito ao domínio político e a possibilidade de confronto com a perspectiva administrativa, em razão do plano de atuação, especialmente em se tratando do exercício de função por parte do Executivo.

¹⁵⁶ Para mais informações, Cfr.: COLM, Gerhard. O interesse público: chave essencial da política pública, in O interesse público, FRIEDRICH, Carl J. (Org.). Tradução de Edilson Alkmin Cunha, Rio de Janeiro: O Cruzeiro, p. 128, 1996.

Se considerarmos que a indeterminabilidade da definição do que seria o interesse público decorre do seu carácter político¹⁵⁷ e admitíssemos que a discricionariedade que porventura é invocada quando o termo é referido advém de uma necessidade inerente, então, admitiremos que alguns conceitos e, dentre esses, alguns princípios que transitam entre o político e do administrativo gozam de uma margem de apreciação necessária para efetivar as disposições legais que vinculam a administração e é responsável pela efetivação de algumas políticas públicas competentes ao governante.

Ainda desenvolvendo o carácter político do princípio, cumpre pontuar que, em que pese a supremacia do interesse público seja um tópico comum e essencial entre a administração pública e o desenvolvimento das atividades políticas do executivo, como bem aponta Vieira de Andrade¹⁵⁸, existe um aspecto de inequívoca distinção entre as funções exercidas por esses planos. A importância de distinguir os planos em que se dará a persecução da finalidade pública reside na concretude dos atos praticados e, conseqüentemente, no âmbito de apuração da sua legalidade, constitucionalidade e compatibilidade com os valores do Estado e de seu ordenamento jurídico.

O governante está vinculado diretamente ao documento máximo que legitima o exercício de suas funções, qual seja, a Carta Política. É nela que residem os valores do Estado, os anseios das instituições sociais e o fundamento último que justifica a representação conferida ao chefe do executivo e a qual se submete quem ocupe esse cargo

¹⁵⁷ SOUSA, António Francisco. “Conceitos Indeterminados” no Direito Administrativo, Coimbra: Almedina, 1994. Conforme pontua Sousa, e acompanhamos a visão, a despeito da indeterminação do conceito, entende-se que: “O interesse público, por exemplo, tem sido considerado como um conceito estritamente político (directiva político-administrativa), como um conceito discricionário por excelência, como um conceito que em certos casos poderá atribuir um poder discricionário, como um conceito que atribui uma «margem de apreciação» e, finalmente como não passando de um mero conceito que, como qualquer outro, não atribui ao seu intérprete e aplicador qualquer poder discricionário ou margem de apreciação mas, antes, um poder estritamente vinculado”, p. 20.

¹⁵⁸ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira de, Op. cit., p. 32-33. Acerca da necessária distinção entre os atos administrativos e os políticos, valendo-se do contexto português para exemplificar e diferenciar os campos, aduz: “A dificuldade da distinção reside em especial na circunstância de as duas funções (política e administrativa) se situarem, nuclearmente, no âmbito da actividade do tradicional poder executivo – actualmente, entre nós, bicéfalo (Presidente da República, Governo) –, tratando-se em ambos os casos, tipicamente, de actuações de carácter concreto (...) A distinção encontra-se tradicionalmente no carácter primário da actividade «política», que se desenvolve em aplicação directa da Constituição (onde está fixada a competência, bem como os respectivos limites), sem interposição da lei ordinária (a não ser, quando muito, para mera ordenação do procedimento) e tendo em vista a realização directa de interesses fundamentais da comunidade política”.

representativo. Ocorre que a apreciação do cumprimento desses comandos, provenientes do ordenamento constitucional, em muito difere quando comparado ao campo administrativo.

Ainda que compartilhem da observância da finalidade pública enquanto critério legitimador e propósito do exercício de função, percebe-se que a escolha política do Presidente possui uma liberdade que lhe é característica e goza de um nível de autonomia e iniciativa diferenciados. E, acreditamos, não havia de ser diferente, uma vez que a investidura na função confere justamente ao governante o poder de discernir e eleger, dentre um universo de opções, aquela que segundo o seu livre convencimento é a mais acertada.

Esse nível de independência e liberdade não se confunde, contudo, com uma discricionariedade não fundamentada, que facilmente descambaria para um autoritarismo, esse, por sua vez, inaceitável em se tratando de um sistema de governo democrático. As más escolhas políticas existem e, caso constatadas e demonstrando serem incompatíveis com os mesmos valores e disposições constitucionais que vinculam a atuação do governante, são passíveis de serem revistas ou mesmo destituídas por outros poderes, observados os procedimentos constitucionalmente concebidos para tanto.

Estabelecer essa vinculação do Presidente de um Estado ao interesse público constitucionalmente estipulado, bem como ao arcabouço principiológico e normativo que o acompanha, é o que permite exercer um controle eficaz dos atos dos governantes, bem como tratar de uma possível responsabilização em nível jurídico ou político. Não há como afirmar que haverá algum tipo de sanção e, em última *ratio*, o afastamento do chefe do executivo por não observância do princípio em análise, porém, a não observância desse valor que é fundamental e legitimador de sua atuação funciona como importante parâmetro para analisar o intento de suas condutas e se as ações coadunam-se com a preservação do interesse coletivo.

Há de se pontuar, contudo, que existem críticas¹⁵⁹ contumazes que se dirigem ao instituto. A mesma cautela que se evoca no plano administrativo quanto a sobreposição

¹⁵⁹ É Schier quem aduz a tendência da administração pública, no contexto brasileiro, de banalizar a supremacia do interesse público de forma desmedida, sempre que posta em contraponto aos direitos e garantias individuais. Cfr. SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais, in Revista de Direito Administrativo e Direito Constitucional, Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 4, n.º 17, p. 1-255, jul./set., p. 88, 2004.

hierárquica da supremacia do interesse público em face de direitos e garantias individuais pode ser transplantada ao nível das escolhas políticas do governante. Se não se pode afirmar que a prevalência do princípio é absoluta quando contraposta por outros direitos e valores decorrentes das fontes do ordenamento, tampouco pode o governante, a pretexto de efetivar um interesse que entende ser o público, violar preceitos constitucionais e frustrar a confiança dos cidadãos.

Para além da questão semântica e da terminologia da palavra, quando se atrela o termo *supremacia* ao interesse público – modo como é comumente conhecido no ordenamento brasileiro – é colocado um peso que precisa refletido com certa cautela. Não se pode tomar de pronto a supremacia referida consista superior aos direitos e garantias constitucionais sempre que evocada em um cenário de embate ou choque. Seria um contrassenso descomunal afirmar que a supremacia do interesse público, enquanto manifestação da vontade geral, supere hierarquicamente os direitos intrínsecos aos mesmos indivíduos¹⁶⁰¹⁶¹ que compõem e são titulares dessa vontade.

Fato é que a mera ocupação de um cargo representativo, como o presidencial, não justifica per se a busca, tampouco a concretude do interesse público. Assim como na administração pública em abstrato, onde a representação de um órgão ou entidade não significa necessariamente que o fim coletivo primado será alcançado, também quanto ao governante aplica-se a mesma lógica. O fato de ser um representante democraticamente eleito não significa que sua atuação posterior coincida ou seja do e para o interesse público.

¹⁶⁰ Essa concepção acerca de considerar o interesse público como a soma das vontades, direitos e garantias de ordem individual parece ganhar espaço em países anglo-saxões, tendo por expoentes os Estados Unidos e o Reino Unido. Em oposição, os países de tradição germânico-latina tendem a considerar o interesse público em perspectiva que necessariamente ocupa status hierarquicamente superior a dimensão de direitos individuais. Nesse sentido, Cfr. ARAGÃO, Alexandre Santos. Curso de Direito Administrativo, 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, p. 26, 2013.

¹⁶¹ Ainda acerca da consideração do que seja o interesse público e da sua possibilidade de colisão com os direitos fundamentais dos indivíduos entendemos ser acertada a opção do constituinte originário português que ao definir em sua Carta Política, o significado de interesse público foi capaz de aduzir a primazia da compatibilidade entre o coletivo e o individual, evitando que a administração pública agisse de forma discricionária, evocando o princípio de forma desmedida e banalizada. Nesse sentido, dispõe o art. 266, n.º 1: “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. Nesse sentido, não há o que se falar em abandono das dimensões de direitos individuais, posto comporem a própria ideia de interesse público. É possível que um ordenamento democrático conviva com a ideia de promover os interesses do Estado, enquanto guardião dos tutelados e ao mesmo tempo promover condições de autonomia aos cidadãos através da promoção de liberdades e garantias inerentes aos sujeitos.

Para além da legitimidade conferida a aqueles que trabalham diretamente com a aplicação e a defesa da administração, enquanto figuras jurídicas do direito público, ao chefe do executivo cumpre a tarefa de observar, dentro do espectro social, quais as finalidades e valores comuns se quer atingir. Uma vez que essa vontade geral é o que legitima sua conduta, também é o que vincula sua atuação e serve de parâmetro de controle dos seus atos. A dificuldade reside, de certo e especialmente por se tratar de um conceito indeterminado, de apurar *se e em* que medida o Presidente de um Estado, adotante do sistema presidencialista, agiu em contrariedade aos anseios populares e frustrou a expectativa e a legitimidade que lhe fora depositada.

De todo modo, ainda acreditamos que o princípio possui uma importância basilar em relação ao agir do governante, lembrando a quem ocupe o cargo presidencial de que, precipuamente em sentido jurídico, existe uma obrigação cujo cumprimento não é facultativo. Devido a alternância característica aos sistemas políticos democráticos, existe em manifesto problema de descontinuidade com relação a efetivação das políticas públicas, o que compromete o princípio da supremacia do interesse público.

É preciso saber que as divergências político-ideológicas não se sobrepõem a persecução do interesse público, princípio estruturante e fundamental para o alcance da governabilidade que se visa em um governo presidencial. Em verdade, a observância ao princípio implica em um dever do governante para com os tutelados, na garantia de que as escolhas políticas não se sobreporão aos anseios e demandas sociais.

Se o Presidente de um país não se atenta para a finalidade de sua atividade enquanto representante democraticamente eleito, assim como atinência aos demais princípios elencados, a situação de crise institucional se instaura com facilidade. Não à toa, uma das características mais preocupantes ao Estado, quando em tempos de crise, tem sido a busca pelo judiciário por parte dos cidadãos e das instituições. A descrença no poder público, e especialmente na simbólica imagem do Representante do Executivo enquanto mandatário do poder popular, gera a necessidade de provocação de instituições jurídicas, visando a garantia dos direitos e liberdades individuais.

Nesse cenário, não há de se encarar o ativismo judicial e a judicialização da política conforme os apontamentos de Dworkin¹⁶², por exemplo, inseridos em um contexto estadunidense de tradição da *common law* e de litigância. Cabe, em muito, entender esses fenômenos enquanto reflexos de crises de governabilidade que já não mais se sustentam. Acreditamos que, sendo a governabilidade inerente aos regimes presidencialistas, cumpre ao Chefe do Executivo a precípua função de efetivar as políticas propostas que conduzam o Estado ao nível desejado de desenvolvimento econômico e social do coletivo.

Essa tarefa, no entanto, não se confunde com a observância dos princípios aqui evidenciados e analisados, assim como dos demais que compõem os ordenamentos jurídicos dos Estados, posto que não exime o Presidente – e o Executivo unitário – de atentar para o seu cumprimento e efetivação. A vinculação a esses comandos não deve jamais ser encarada como ato volitivo ou faculdade do governante, visto tratar-se de verdadeiros axiomas constitucionalmente previstos que responsabilizam e, caso necessário, penalizam o representante político.

3. CRISES INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS – A RESPONSABILIZAÇÃO PELA MÁ GESTÃO PRESIDENCIAL

Tão logo fomos confrontados com as dificuldades em determinar o conceito de governabilidade, explorar suas nuances e estabelecer os elementos principiológicos diametralmente correlatos ao termo, na tentativa de revesti-lo de alguma juridicidade, o fizemos considerando a complexidade inerente à um sistema de governo democrático¹⁶³.

¹⁶² DWORKIN, Ronald. Op. cit., p. 229. Para ilustrar de onde Dworkin encara o ativismo judicial, distante da associação às crises de legitimidade e dos fatores políticos, referenciamos o que diz: “Sob este ponto de vista, os direitos dos negros, dos suspeitos e dos ateus emergirão normalmente do processo das instituições políticas, em resposta às pressões políticas. Se uma pretensão de direito não puder ser bem-sucedida dessa maneira, então por essa mesma razão será – ou, em todo caso, é possível que venha a ser – uma pretensão de direito imprópria. Mas essa proposição bizarra é apenas uma forma disfarçada da idéia cética de que, na realidade, não existem nenhum direito contra o Estado.

¹⁶³ Nesse sentido, Cfr. TERCENIANO, Fidel. Desconsolidação democrática na América Latina, in *Democracia na América Latina – Democratização, tensões e aprendizados*, ESPÍNEIRA GONZÁLEZ, Maria Victória; CRUZ, Danilo Uzêda da (Org.), Feira de Santana: Editora Zarte, p. 136-155, 2018. Existem alguns elementos diretamente relacionados e característicos de governos democráticos que, ao mesmo tempo que o identificam, são considerados fatores indicativos de uma estabilidade e organização à nível das disposições do Estado. Nas palavras de Terenciano (2018): “(...) a democracia como único jogo na sociedade, segue o grau ‘consolidação’ que depende de três características: (a) o grau de apoio popular à democracia como sistema de governo preferível; (b) o grau em que os partidos e movimentos do sistema e antissistema são fracos ou inexistentes; (c) o grau em que as regras democráticas são aceitas”, p. 137. O que o autor refere, especificamente a nível de América Latina, é o que convencionamos por desconsolidação da democracia, um processo de evidente crise

Analisar noções tão amplas, em experiências plurais, torna a tarefa ainda mais desafiante e minuciosa. Percebemos, portanto, que coadunar diretrizes democráticas e governabilidade certamente não é tarefa fácil, ainda mais quando aliada ao sistema presidencialista e os problemas inerentes a esse modelo.

Antes de adentrarmos mais a fundo nos fatores que contribuem para o descrédito do sistema presidencial – e da democracia como um todo –, precisamos abordar questões inerentes ao desenho institucional desse regime político. Conforme expusemos, o presidencialismo decorreu de uma ruptura com um *status* político e social vigente. Sua formulação, retomando a filosofia política desenvolvida na Grécia Antiga, se vale de elementos da democracia direta. Ocorre que a representação política foi a solução encontrada pelos *Founding Fathers* para implementar o modelo democrático, considerando a vastidão territorial e considerável contingente populacional.

A nova roupagem dada pelos Estados Unidos à democracia direta outrora instituída gera um paulatino afastamento dos cidadãos dos centros de deliberação democrática exercidos de forma direta. A transferência de poder e responsabilidade ao governante, que agora detém o condão de representar a vontade da nação, legitimado pelo sufrágio e o processo democrático, implicou em uma crença moderna de que as disposições e os rumos tomados em termos de direcionamento nacional cabem única e exclusivamente ao(s) representante(s) eleito(s). Percebemos um acréscimo considerável, em se tratando do modelo presidencialista, de atribuições e funções essencialmente coletivas, especialmente numa sociedade que se entenda enquanto arena gerida de acordo com os anseios de seus tutelados.

Diante do alijamento dos cidadãos do exercício democrático direto e o estabelecimento de uma relação de fiabilidade centrada no Presidente, enquanto símbolo dos desígnios nacionais, a legitimidade do processo democrático é, aos poucos, comprometida. O constante afastamento e sentimento de descrença no sistema político¹⁶⁴ em voga, nos

institucional pela qual alguns países que possuem elementos políticos em comum enfrentam problemas semelhantes a nível de governo e, sobretudo, de governabilidade.

¹⁶⁴ Ibid., p. 140. Em detida análise da pesquisa realizada por Terenciano (2018), a nível do processo de desconsolidação democrática enfrentada por países latino-americanos, entendemos guardar relação direta com as crises institucionais apresentadas por Estados adotantes de sistemas presidencialistas. A equação formulada pelo autor considera que a desconsolidação democrática decorre de uma baixa participação política/eleitoral, a redução da confiança nas instituições e na democracia em si, a pouca estabilidade nas regras do jogo político e eleitoral, somado a um aumento dos níveis de corrupção e com a presença de regras de financiamento de partidário de cunho excludente. Conforme ressaltamos ao longo dessa pesquisa, a questão da governabilidade

organismos de governo e nas instituições democráticas, por sua vez, fomentam as crises de ordem institucional e ocasionam o que se convencionou por descontinuidades democráticas.

A averiguação, que perpassa pelos modelos democráticos adotados mundialmente, refere especialmente os países que adotam o sistema presidencialista e que apresentam discrepâncias socioeconômicas acentuadas, como nos casos das nações latino-americanas. A estruturação de um governo que, porventura, tenha sua legitimidade prejudicada, cumulado com as exigências inerentes ao mercado e a economia neoliberal, resultam em elementos provocativos, necessários para provocar a combustão no cenário internacional, culminando na constatação da ingovernabilidade que por sua vez recai sobre as atribuições presidenciais.

Diante dessa conjuntura, alguns autores¹⁶⁵ defendem que a solução para as crises institucionais no seio democrático solucionar-se-iam quanto maior fosse a reaproximação popular dos centros de deliberação e de meios oriundos de uma democracia direta. Ocorre que essa aproximação com o modelo proposto, per si, não garante soluções para problemas de ordem sistemática. Ao contrário do que se possa imaginar, em países como o Brasil, por exemplo, observou-se nos últimos anos um aumento exponencial da participação popular em manifestações¹⁶⁶ com teor político e reivindicatório. O cenário demonstra insatisfações com a conjuntura político-representativa, especialmente quanto a figura presidencial.

leva em consideração – concomitante a disposição de recursos por parte do governo – a questão da legitimidade. Ora, diante de um processo de instabilidade e descrédito nas instituições democráticas a relação com a governabilidade que se espera de um governo presidencialista é frontal.

¹⁶⁵ Segundo O'HARA, Kieron; STEVENS, David, Op. cit., p. 209-210: "Indeed, it is difficult for citizens of modern democracies to conceive of any system of democratic decision making other than the representative one. However, the perennial problem of the system is that it removes citizens from politics by one step. Thus can fuel perceptions of uninvolvement, disempowerment and so forth. For many theorists of democracy the aim of institutional reform should be to bring our modern institutions as close to possible to the core ideals of the direct form of democracy found in ancient Greece", p. 209.

¹⁶⁶ A exemplo, o Brasil presenciou, no ano de 2013, uma grande onda de protestos motivados, inicialmente, pelo aumento no preço da tarifa de transporte público. Posteriormente, os protestos populares ganharam mais força e, ainda que comportassem pautas diversas, comungavam da insatisfação com o modelo democrático vigente e a conjuntura político-partidária, envolta em diversos casos de corrupção e descaso com a população. Em que pese surtirem efeitos em pontos cruciais das atividades propostas pelo Legislativo e com relação a atuação do Executivo, a manifestação popular como instrumento de mudança não reestruturou o sistema ou evitou o colapso de diretrizes democráticas, ao contrário, o substanciou. Ameaças às regras do jogo democrático se concretizaram com o *Impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff, em 2016, que será aprofundado posteriormente. Para nós, esse é um exemplo de que instrumentos de democracia direta, ainda que capazes em muito de provocar mudanças significativas no seio político e social, não evitam o cometimento de afrontas contra a própria estrutura do Estado e à democracia. Acerca das manifestações no Brasil, iniciadas em 2013, Cfr. 5 anos depois, o que aconteceu com as reivindicações dos protestos que pararam o Brasil em

No mesmo sentido, os Estados Unidos, berço do presidencialismo, também experimentou um crescimento no número de protestos e manifestações diante de alterações na conjuntura política, reflexo da ascensão do conservadorismo em escala global¹⁶⁷. Não obstante, a intensificação desse debate político promovido entre os cidadãos decorre de alterações econômicas e reivindicações atreladas à justiça social. O que se depreende dessas circunstâncias é que o aumento da participação popular e a primazia da democracia direta, em que pese possuírem aspectos positivos e relevantes, não coíbem possíveis excessos antidemocráticos, tampouco ameaças ao Estado democrático de Direito.

Considerando, então, a possibilidade de existirem momentos em que a estrutura do Estado estaria ameaçada em algum nível, cumpre à Constituição, enquanto a *Grundnorm* de um ordenamento, promover soluções através de instrumentos que evitem a ruína do ordenamento, diante de uma ameaça ou lesão em concreto. O que esses mecanismos possuem em comum, entre si, é o caráter excepcional e a cautela ao serem utilizados, em vistas de evitar a deturpação do propósito para o qual foram concebidos.

Ocorre que, no que concerne às circunstâncias políticas voláteis, os impasses e a ausência de dialética entre as funções do Estado, relacionados ao sistema presidencial, não se percebem meios para além do desenho institucional capazes de renovar seu fluxo e prosperar sob situações de instabilidade. Existe uma convicção no *framework* do presidencialismo pautada na fiabilidade do equilíbrio entre Executivo, Legislativo e Judiciário e as demais instituições que compõem o Estado, para se autocontrolarem e evitarem excessos autoritários de poder. Todavia, esse sistema de freios e contrapesos e renovação através da escolha popular não consegue promover a flexibilidade necessária em momentos de óbices políticos que inviabilizem a condução do governo em nível nacional no momento em que grandes crises eclodem.

É certo que a ordem jurídica prevê métodos que atuem no sentido de promover soluções às crises, especialmente as de caráter institucional e que ameaçam as disposições basilares do que se concebe como um governo democrático. Nesse sentido, o arcabouço

junho de 2013?, BBC News Brasil em Londres, 09 jun. 2018. Disponível em: <<<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44353703>>>. Acesso em 20 mai. 2019.

¹⁶⁷ Cfr. DROLET, Jean-François; WILLIAMS, Michael C.. Radical Conservatism and global order: International theory and the new right, in *International Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 10:3, p. 285-313, 2018.

jurídico – e especificamente as disposições constitucionais – intuem garantir um mínimo de certeza e previsibilidade nas relações, ainda – e especialmente – em momentos nos quais se identifique o funcionamento do Estado fora do que se entende por normalidade.

A Constituição, nesses casos, intenta antever quais situações justificariam a suspensão, ainda que temporária, das suas próprias disposições em favor dessas ferramentas emergenciais. Alguns desses instrumentos refletem momentos de alta instabilidade, ocasionados por fatores múltiplos e que requerem atitudes mais drásticas, como o estado de sítio, o estado de defesa e em países adotantes do federalismo, a intervenção federal. Nesses casos, a previsão constitucional autoriza a utilização dessas medidas, desde que obedecidos os caracteres excepcional e temporário. A exceção, como critério basilar desses mecanismos, não é mera coincidência. Isso porque tais medidas podem subsidiar ações antidemocráticas; assim, se faz necessário evitar impulsos autoritários, especialmente por parte do governante, de modo que uma situação emergencial não permita que se violem liberdades e garantias, individuais e/ou coletivas.

A despeito desses procedimentos constitucionalmente previstos, em Estados presidencialistas, não há mecanismos jurídicos flexíveis o suficiente para sanar a crise de governabilidade hodiernamente enfrentada, diante da ausência de fiabilidade no sistema representativo e nas instituições democráticas. Muito se fala em auferir a qualidade da democracia experimentada enquanto nações – em sua maioria, ocidentais -. Contudo, a despeito de indicadores¹⁶⁸ promoverem algum tipo de mensuração pautada em critérios objetivos e supostamente imparciais, ainda não visualizamos como os mecanismos jurídicos

¹⁶⁸ Apesar das críticas e constante alegações de insuficiência no que diz respeito aos governos democráticos ao redor do mundo, segundo apontamentos da prestigiada publicação inglesa *The Economist*, responsável por promover um dos principais medidores acerca da qualidade das democracias ao redor do mundo, houveram interessantes alterações nos dados apresentados. A principal constatação da pesquisa refere ter havido uma interrupção – ou pausa, como aduzido pela própria publicação – na situação de constante declínio com relação as democracias mundiais, no ano de 2018. Em comparação, no ano de 2017, apenas 42 países apresentaram declínio com relação aos índices qualitativos anteriores, enquanto que no ano de 2017 o número alcançou a marca de 89 países. De acordo com as informações apresentadas, 167 países foram submetidos a análise em uma escala de 0 a 10, com base em 60 indicadores para auferir o nível da democracia de cada Estado, variando em conceitos como regimes autoritários, regimes híbridos, democracias falha e democracia plena (em tradução livre). Os indicadores são agrupados em cinco grandes categorias: processo eleitoral e pluralismo, o funcionamento de governo, participação popular, cultura política democrática e liberdades civis. A despeito da pausa no retrocesso que outrora fora constatado a nível de democracias globais, o índice aponta que apenas 4,5% da população mundial está sob o regime de democracias plenas. Disponível em: <<<https://www.economist.com/graphic-detail/2019/01/08/the-retreat-of-global-democracy-stopped-in-2018>>>. Acesso em: 29 mai. 2019.

dispostos no sistema constitucional, no presidencialismo, possam promover uma resposta satisfatória em relação às instabilidades institucionais.

3.1 O COLAPSO INSTITUCIONAL EM RAZÃO DA INGOVERNABILIDADE

A questão da governabilidade é, em um primeiro momento, diretamente atrelada à persona do governante e às suas condutas. É fato que, em um sistema político adotante de um modelo democrático-representativo, a carga de responsabilidade e atribuições recai no símbolo máximo e expoente do governo. Ocorre que os problemas que confluem em uma crise de ingovernabilidade outros elementos, agentes e instituições democráticas, para além do governo e seus ramos administrativos. Esses elementos externos estabelecem uma dialética capaz de influenciar, em nível institucional e coadunado com o Executivo, na tomada de decisões que afetam a vida dos cidadãos tutelados pelo poder público.

Antes de adentrarmos no papel das instituições, quando inseridas em um contexto de ingovernabilidade presidencial, cumpre estabelecer alguns conceitos¹⁶⁹ prévios acerca do termo. A importância das instituições, em um contexto sociopolítico e econômico, é que elas funcionam como um importante termômetro para mensurar a qualidade das relações entre os diversos setores da sociedade, bem como o conglomerado que as legitima, em se tratando de uma sociedade construída com base em valores democráticos.

Conforme alude North (1990, p.4) as instituições podem ser tanto formais quanto informais. A despeito disso, em geral, as instituições possuem uma importância considerável ao tratarmos de performance econômica, o que justifica a análise de quantas instituições¹⁷⁰

¹⁶⁹ Acompanhamos o entendimento do que dispõe North (1990), acerca da definição primeira do que é, de fato, uma instituição, qual sua relação quando inserida no seio social, bem como a medida que a política, em abstrato, exerce efeitos sobre sua funcionalidade. De acordo com o autor: “Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change (...) Institutions reduce uncertainty by providing a structure to everyday life. They are a guide to human interaction”, p. 3. Cfr. NORTH, Douglass C.. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

¹⁷⁰ Especificamente quanto as instituições políticas, em essência, acompanhamos das ressalvas feitas por Nohlen (1999) acerca das características dessas e da necessidade de ser ir além das relações desenvolvidas entre as mesmas e os cidadãos. Nesse sentido, afirma: “(...) las instituciones son expresión de creencias arraigadas y de la voluntad de los pueblos, pero que no depende de ellas exclusivamente lo que una sociedad sea políticamente estable. En cuanto a la ingeniería política, debe afirmarse algo similar. La capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hay que pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende de la rigurosidad con que se perciben todos los problemas que es necesario prever y la minuciosidad para encontrar las soluciones adecuado a ellos”. Cfr.

forem necessárias que ocasionem algum tipo de impacto em nível econômico. A necessidade de trazer à tona essas questões coadunam-se com o conceito de governabilidade, na medida em que, conforme pontuamos, as conceituações a respeito da governabilidade perpassam necessariamente pela disposição de recursos disponíveis ao governante. No uso desses meios é que o Presidente poderá e deverá utilizá-los para atender os anseios de ordem social, dentro de um sistema político que considera a vontade individual e as necessidades coletivas.

Para adentrarmos na questão das crises geradas entre instituições, antes mesmo de estabelecer a existência de uma dialética interinstitucional, em nível de governo e de estruturas políticas, cumpre justificar a própria existência das instituições. A principal função¹⁷¹ das instituições é justamente promover um maior nível de certeza e segurança nas relações entre indivíduos. O destaque está no fato de que as instituições conseguem estabilizar as interações humanas através de uma estrutura bem definida, responsável por determinar previamente quais são as regras que regem as interações entre os sujeitos.

A despeito de promoverem essa noção de estabilidade, cumpre frisar que esse fator não implica em uma imobilização em termos de funcionamento. Exatamente por reger o trato social, que varia e se modifica no decurso do tempo, e prover uma estrutura possível – e não necessariamente a mais eficaz –, as instituições também possuem um caráter evolutivo, no intuito de promover um leque de opções disponíveis aos indivíduos que delas façam parte. Portanto, as instituições comungam tanto da noção de continuidade, posto ser seu objetivo promover a estabilidade social, quanto possuem um importante caráter adaptável, ante a necessidade de adequarem-se às mudanças nas relações em sociedade.

Dando continuidade ao pensamento de North (1990)¹⁷², para iniciar a compreensão acerca das mudanças institucionais, o autor se vale da diferenciação conceitual entre instituição e organização. Em tempo, as instituições, como pontuado, designariam as regras do jogo, através de uma estrutura posta com o objetivo de reger as relações sociais. Em contraponto, as organizações compostas por seus dirigentes, são responsáveis por trazer

NOHLEN, Dieter. Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico. México: Fundación Friedrich Naumann, 1999.

¹⁷¹ NORTH, Douglass C. Op. cit., p. 6.

¹⁷² Ibid., p. 73.

dinamicidade ao processo e, por consequente, mudanças¹⁷³ perceptíveis institucionalmente. Isso implica dizer que as organizações tentarão atingir seus objetivos e os designíos a que se propuserem, ainda que precisem modificar as disposições postas em nível institucional.

O que há de se ter em vista, a respeito de modificações institucionais, reside na análise das interações entre os atores presentes nas organizações e em que medida esses são responsáveis por alterações em nível institucional. A percepção social acerca das transformações institucionais geralmente se revela considerando fatores exógenos e abruptos, que causam rupturas e subvertem a estabilidade institucional. Em se tratando de instituições de vieses democráticos haveria um perigo considerável nesse cenário, posto que a legitimidade democrática é o que valida todo o ordenamento que por sua vez opera sob a lógica e estrutura de um Estado democrático e de direito.

Ocorre que, conforme defendem alguns autores, as mudanças provocadas nas instituições não são necessariamente súbitas, externas e capazes de comprometer a estrutura de um sistema. Em uma perspectiva oposta, Streeck e Thelen (2005)¹⁷⁴ defendem que a análise acerca das instituições, com foco na estabilidade institucional¹⁷⁵, deveria ponderar que as mudanças podem ser paulatinas e endógenas. Assim, conseguiriam auferir se houve continuidade ou descontinuidade em termos institucionais.

Nas circunstâncias de sociedades democráticas o que se percebe é uma forte influência das disposições econômicas e as crises geradas nesse ambiente, que descambam por afetar os sistemas políticos desses países¹⁷⁶. Em se tratando de uma lógica presidencialista, percebe-se a necessidade de um constante diálogo em nível institucional, considerando particularmente os países que se estruturam politicamente com base no

¹⁷³ Cfr. FREITAS, Andréa; SILVA, Glauco Peres da. Das Manifestações de 2013 à Eleição de 2018 no Brasil – Buscando uma abordagem institucional, in *Novos Estudos*, São Paulo: CEBRAP, vol. 38, nº 1, p. 137-155, jan. – abr., 2019. De acordo com a noção proposta pelos autores: “Em razão da ação desses empreendedores, a mudança institucional continua ocorrendo ao longo do tempo, o que produz uma nova matriz institucional e consequentemente leva a revisões sobre a percepção da realidade, conduzindo esses empreendedores a novos esforços para modificar suas posições”, p. 144.

¹⁷⁴ Cfr. STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford university Press, 2005.

¹⁷⁵ FREITAS, Andréa; SILVA, Glauco Peres da. Op. cit., p. 145.

¹⁷⁶ Voltamos nossa atenção ao Brasil, enquanto país que passou por momentos de crises políticas e econômicas que geraram reflexos consideráveis nas instituições e especialmente na credibilidade dessas perante os cidadãos. Diante desse pano de fundo, FREITAS e SILVA (2019) referem: “(...) a insatisfação social como decorrência da crise econômica que por sua vez também reduz a capacidade de negociação do Executivo com a elite política”. Nesse trecho, *Ibid.*, p. 148.

multipartidarismo e na necessidade de uma maioria no congresso para a aprovação de planos de governo de escala nacional.

Essa necessidade dialética, per si, gera um desgaste institucional¹⁷⁷ entre o Presidente e a Assembleia Legislativa, especialmente nos sistemas em que se necessita de uma maioria para governar¹⁷⁸. O aparato teórico apresentado é embasado pelos exemplos empíricos das democracias presidencialistas implementadas na América do Latina. A instabilidade política e consequente situação de ingovernabilidade se justificaria, em parte, no desenho institucional do sistema, que conta tanto com o presidencialismo, quanto com a eleição de um Legislativo constituído através de um sistema de representação proporcional.

Não obstante, cumpre ressaltar que o presidencialismo, ainda que apresente falhas e permita que situações de instabilidade imobilizem o governo, devido à ausência de flexibilidade, não responde sozinho ante as situações de ingovernabilidade. Ao contrário, por vezes o próprio modelo institucional promove limites muito bem definidos que intentam evitar situações de crise e ingovernabilidade. O que queremos dizer é que para além das diretrizes dispostas no desenho institucional dos sistemas políticos, com bases sólidas de juridicidade e convencionadas de forma democrática, a reformulação do modelo clássico adotado, aliado à má utilização e o desvio das estruturas preestabelecidas devem ser levadas em consideração ao definir a equação que explica uma crise de governabilidade.

Ocorre que a convivência dos atores com a deturpação dos mecanismos institucionais permite que situações de desequilíbrio e instabilidade eclodam. É necessário mensurar em que medida a democracia e o presidencialismo, na maneira qual seja implementado e considerando as modificações em cada ordem democrática, perpetuam situações de crises cíclicas e em qual medida se dá a participação de atores políticos na subversão dos

¹⁷⁷ Ibid., p. 140. Os autores alertam que a relação entre Executivo e Legislativo, em que pese explique algumas das causas das instabilidades enfrentadas, não consegue responder enquanto causa totalitária de um cenário crítico que envolve e compromete uma totalidade das instituições democráticas de um país. Valendo-se do exemplo do Brasil e das nuances que têm marcado o cenário político do país, os autores ressaltam: “Afim de avaliarmos a dimensão institucional da crise, entendemos que é preciso nos voltarmos para o arranjo institucional do sistema político brasileiro de forma mais ampla. A causa da crise não está na dinâmica entre o Executivo e o Legislativo, somente, mas residiria em uma combinação mais abrangente (...). Isso não significa que a explicação sobre a estabilidade estivesse equivocada, tampouco que seja o presidencialismo de coalizão a causa para a crise. Faltou-nos considerar como os incentivos institucionais promovidos em outros lugares do sistema político brasileiro produziam forças que colocavam a estabilidade em risco”.

¹⁷⁸ Reforçamos as disposições trabalhadas no primeiro capítulo acerca do fenômeno do presidencialismo de coalizão.

instrumentos dispostos no sistema político. A reserva inicial acerca das críticas apenas à insuficiência dos modelos políticos propostos e, em última instância, à democracia moderna, como um todo, decorre de um cuidado em considerar todos os elementos quantos façam parte e contribuam para o fomento de um colapso institucional que finde por ameaçar ou ferir a estrutura de um Estado democrático e as garantias individuais e coletivas.

Na visão de Forewaker¹⁷⁹ a problemática é endêmica e apresenta fatores inerentes ao próprio sistema político e a forma como fora concebido e adaptado em outros contextos. À exemplo, o multipartidarismo, enquanto uma das adaptações ao modelo presidencial clássico, faz com que se discuta sobre a manutenção da estabilidade de um governo diante de inúmeras possibilidades ideológicas. Uma quantidade considerável de legendas políticas na Assembleia imputa ao governante o dever de angariar apoio político da maioria partidária ou que o partido político ao qual o Presidente eleito esteja filiado detenha uma representação considerável no âmbito do legislativo¹⁸⁰, o que dificilmente ocorre.

Há de se ressaltar, contudo, que o pluralismo partidário então mencionado não necessariamente explica a situação de instabilidade e eventual ingovernabilidade a qual um governo presidencial possa vir a experimentar. De certo, se firma como um elemento dificultador para o governante, em termos de implementação de políticas públicas e efetivação de diretrizes nacionais de governo decorre da necessidade de coalizão com partidos políticos no intuito de garantir apoio, subsidiando governos majoritários.

¹⁷⁹ Nesse sentido, o autor refere que as experiências dos presidencialismos Latino-americanas, por mais que compartilhem de problemáticas comuns, não são generalizáveis. Aponta-se, contudo, um aspecto endêmico com relação a dificuldade de governança e fluidez política, ante a desconfiança institucional que se instala entre o Executivo e a Assembleia legislativa, a título de ausência de maioria política para a implementação de políticas públicas. Nesse sentido, FOREWAKER, Joe. Institutional Design, Party Systems, and Governability: Differentiating the Presidential Regimes of Latin America, in *The Democracy Source Book*. Massachusetts Institute of Technology, p. 296-303, 2003. “In some degree these problems are endemic to all presidential systems, since these systems embody two separate agents of the electorate, and lack of policy agreement between executive and assembly can always “cause stress in the regime”. Such stress tends towards gridlock (to use the language of the United States), or the kind of stalemate that subverts the legislative process. Hence, these systems are not really “majoritarian,” as suggested by Linz and Lijphart, but, much to the contrary, often suffer the “double minority” of a president elected by a plurality without majority support in the assembly. In these circumstances the assembly can always block executive initiatives, even if it cannot directly control the president, while the president remains incapable of forcing a majority in the assembly through threat of dissolution. The received wisdom on Latin American political systems tends to see presidents as dominant and assemblies as weak and subservient, with the oft-cited exceptions of Chile, Costa Rica and Uruguay. The danger to the present democracies in the continent is seen either in the authoritarian residues which give extensive legislative and emergency powers to the president, or in the tendency for weak parties in the assembly to delegate powers to the presidency in order to overcome stalemate and immobilism”, p. 297.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 298.

Para além da ineficácia em se medir a qualidade de um governo democrático, em razão das dificuldades inerentes ao próprio sistema, não há – antecipamos – um mecanismo em sistemas presidencialistas que, em situação de manifesta ingovernabilidade, possa rever o governante democraticamente eleito. O fato decorre, em grande medida, do desenho institucional do próprio presidencialismo, que optou por utilizar especialmente o mecanismo de *checks and balances*¹⁸¹ como forma de controle e otimização dos atos do executivo, para além dos mandatos com decurso de tempo delimitado, evitando prolongamentos no poder característicos de regimes autoritários, com a consequente renovação representativa.

A comparação com o sistema parlamentarista, como evidenciamos ao longo dessa pesquisa, é inevitável. Isso porque a lógica parlamentar imprime uma flexibilidade relativamente mais interessante do ponto de vista da renovação de governo e representação política, o que se deve em grande medida pela possibilidade de utilização de instrumentos como o voto de desconfiança e o *recall* político, ambos instrumentos¹⁸² que atuam como mecanismos de solução para crises e impasses políticos. É de se ressaltar, contudo, que ambos os modelos – presidencialismo e parlamentarismo – possuem mecanismos a serem invocados em momentos de crise. A ressalva feita ao segundo modelo reside em um maior grau de maleabilidade que permite a solução de um caos institucional sem, necessariamente, ocasionar uma mudança abrupta ou ruptura institucional.

¹⁸¹ O sentido aqui apresentado se coaduna com o que ressalta Figueiredo (2001), ao abordar a questão da prestação de contas e responsabilização inserido na perspectiva presidencialista. A disposição certamente foca na relação entre os poderes Legislativo e Executivo, posto disporem das prerrogativas decorrentes do campo político. A relação se apresenta mutualística quando ambos dialogam positivamente e através de coalizões conseguem efetivas políticas públicas de maneira eficaz, ainda que não seja sempre o caso. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo, in *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 44, n° 4, 2001, p. 689-690.

¹⁸² Esses mecanismos mencionados refletem um importante ponto de comparação entre os sistemas políticos que pode auxiliar na elucidação das situações de ingovernabilidade no presidencialismo. É possível identificar que enquanto o parlamentarismo goza de uma dotada flexibilização a nível de formação de governo – o que lhe permite solucionar crises institucionais diversas com uma rapidez decorrente do seu próprio desenho institucional – o presidencialismo, em contrapartida, finca suas bases em uma rigidez considerável, o que não necessariamente seja negativo, a depender do contexto analisado. Entendemos que para a solução de crises e da possibilidade de utilização de mecanismos que evitem um colapso e posterior paralisação das estruturas do Estado e da própria sociedade, existe um vácuo a ser preenchido, especificamente em situações de ingovernabilidade. Nesse sentido, LINZ (2003) é quem expõe as diferenças entre sistemas, referindo: “Perhaps the best way to summarize the basic differences between presidential and parliamentary systems is to say that while parliamentarism imparts flexibility to the political process, presidentialism makes it rather rigid (...) The latter (Parliamentarism) can always seek to shore up his legitimacy and authority, either through a vote of confidence or the dissolution of parliament and the ensuing new elections. Moreover, a prime minister can be changed without necessarily creating a regime crisis”. Cfr. LINZ, Juan. *The Perils of Presidentialism*, in *Democracy Source Book*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, p. 258-271, 2003, p. 259.

O interessante no caso dos mecanismos utilizados no modelo parlamentarista é que esses são essencialmente políticos, condizentes com o desenho institucional proposto. Por não carecerem de uma fundamentação jurídica substancial¹⁸³ e serem intrínsecos ao próprio modelo democrático intentado, possuem em si uma flexibilização¹⁸⁴ interessante do ponto de vista das crises as quais o governo possa, porventura, ser submetido. Eles não frustram a confiança e a legitimidade democrática estabelecida, posto serem mecanismos possíveis e válidos, designados para solucionar justamente situações de ingovernabilidade.

O que constatamos no modelo presidencialista é que o próprio desenho institucional, ainda que com as adaptações realizadas em alguns casos¹⁸⁵, não permite que haja uma espécie de renovação de governo, sem que culmine com a retirada do Presidente ou através de novas eleições. A ausência se dá tanto em um sentido institucional, considerando outros organismos e braços do Estado em face do Executivo, tampouco dos cidadãos que legitimam a atuação do representante político.

Ao exemplificarmos a questão de problemas institucionais é preciso pontuarmos precisamente a medida de participação de cada um dos envolvidos. A despeito de considerarmos as particularidades, tanto da democracia, quanto do presidencialismo – além das especificidades conferidas ao modelo, a depender de contextos econômicos e geopolíticos – cabe questionar a possibilidade de desvirtuamento dessas instituições pelos próprios atores que as compõem. A indagação reside na possibilidade de instabilidades

¹⁸³ Em comparativo com a outra opção similar, em se tratando do modelo presidencialista, o *Impeachment* requer – em considerável maioria dos Estados que adotam o presidencialismo – a previsão de um crime de responsabilidade por parte do Presidente, de acordo com as disposições jurídico-constitucionais. Em que pese a atinência aos requisitos legais, em democracias como a estadunidense e a brasileira, a iniciativa para a propositura do processo de *Impeachment* é fundamentalmente política, estando a cargo da Assembleia Legislativa.

¹⁸⁴ Alguns autores acreditam que o *Impeachment* é uma maneira de flexibilizar a rigidez estipulada a nível do presidencialismo. Nesse sentido, cfr. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil, Part III – The Cases of Impeachment, in *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, LLANOS, Mariana and MARSTEINTREDET, Leiv (ed.). New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 111-112.

¹⁸⁵ Aqui nos referimos especificamente aos de países inseridos no contexto latino-americano e da periferia capitalista, os quais comungam de alguns fatores para além da escolha do presidencialismo como sistema político. Dentre as similitudes, referimos a instabilidade institucional, a pressão do mercado global coadunada com a necessidade de desenvolvimento e a baixa confiança no modelo democrático-representativo. Esse último, em grande medida, motivado por casos de corrupção e ineficiência administrativa.

políticas em Estados adotantes do presidencialismo serem questionadas a partir da perspectiva dos atores¹⁸⁶ envolvidos em situações de crise.

A reflexão necessariamente perpassa entorno do universo jurídico. É certo que ao Judiciário cumpre analisar as regras do jogo democrático e o ordenamento constitucional é dotado da tecnicidade necessária para revesti-lo da juridicidade necessária. Diante de agentes do campo político e cientes da discricionariedade inerente ao âmbito, cumpre ao Judiciário adentrar na esfera da responsabilização, individual ou coletiva, em dimensões que sejam abarcadas pelo direito – administrativa, penal, civil –, resguardando ao sistema político a apuração das responsabilidades que se desenvolvam nessa dimensão.

Conforme expusemos no capítulo anterior, a importância do arcabouço principiológico é um importante balizador na condução da coisa pública. Ainda que o foco tenha se destinado à atuação do governante de um país, no intuito de alcançar a governabilidade que se espera de um Estado democrático e de direito, entendemos que a aplicação resvala em todos os agentes que participem do processo político. Para além, são critérios importantes em termos de responsabilização, seja na esfera jurídica, seja no universo da política.

A atinência – para além da dimensão principiológica do ordenamento constitucional, como um todo – dos princípios do *accountability*, da confiança legítima e da supremacia do interesse público funcionam como verdadeiros limitadores do exercício das funções na vida pública dos representantes eleitos para cargos político. Em última instância, os princípios restringem um nível discricionário do governante que esteja desconforme com as diretrizes do Estado democrático e que viole disposições constitucionais. Quando, por conduta do

¹⁸⁶ A possibilidade das crises institucionais experimentadas por Estados democráticos revela possíveis causas para além das falhas no desenho institucional desses sistemas. De acordo com FREITAS e SILVA (2019), utilizando o cenário político brasileiro como exemplo, é preciso considerar a atuação dos agentes políticos como importante fator causador de instabilidades e das crises institucionais que porventura ocasionem um cenário de ingovernabilidade que inviabiliza a atuação do Presidente. Assim, referem: “É frustrante, para dizer o mínimo, supor que um sistema entendido como estável em torno do que se chama de presidencialismo de coalizão, cuja base de explicação é institucional exatamente por limitar a ação dos atores políticos, venha a ser contestado pelo suposto uso que atores fizeram das instituições (...) No nosso entender, há duas ordens de problemas nas explicações que afirmam que a crise não é institucional: a investigação se volta para certas instituições particulares nas explicações usuais em detrimento de outras; e a não incorporação da percepção dos atores sobre as próprias instituições como um fator que leva à mudança institucional”. FREITAS, Andréa; SILVA, Glauco Peres da. Das. Op. cit., p. 139.

Presidente, o cenário político se desestabiliza, são esses princípios que fundamentaram em que medida e se esse deverá ser responsabilizado.

É manifesto que, diante de uma situação de crise institucional, em um sistema de inequívoca rigidez como o presidencial, qualquer proposta de alteração ao *modus operandi* das instituições é visto com desconfiança. Em se tratando da má utilização de instrumentos com propósitos constitucionalmente bem definidos – como o *Impeachment* – podem esbarrar em uma das principais características que substancia a governabilidade, qual seja a legitimidade democrática.

Ao considerarmos os sistemas político-democráticos globais e as experiências em termos de democracia, um dos fundamentos basilares reside na não alteração¹⁸⁷ das regras do jogo democrático quando o mesmo esteja em andamento. Especialmente em um sistema presidencialista, percebemos que as medidas jurídicas aplicadas são dotadas de um caráter mais drástico e permanente. Ocorre que as alterações institucionais ao redor do mundo, em decorrência de uma exigência de mercado e do capitalismo enquanto sistema econômico, não encorajam transformações provocadoras de rupturas¹⁸⁸ drásticas, à exemplo do que ocorria no século passado, culminando em guerras ou revoluções.

¹⁸⁷ A referência a essa disposição encontra guarida em diversos institutos dos Estados modernos. À exemplo, quando abordamos a questão da confiança legítima, percebemos que eventuais alterações de regras ou processos democráticos que tenham ocorrido livre de vícios, quando questionados, ainda que através de elementos constitucionalmente previstos, geram uma sensação de deslegitimação política. A consequência é uma crônica situação da carência de fiabilidade nas instituições democráticas em geral, o que contribui para a inviabilidade do exercício de governo pelo Executivo.

¹⁸⁸ Cfr. STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Op. cit., p. 4. Segundo os autores: “Institutional change that we observe in the political economies of today’s advanced capitalist societies is associated with a significant renegotiation of the politically regulated social market economy of the postwar period. Important qualifications notwithstanding, the current transformation of modern capitalism is making it more market-driven and market-accommodating as it releases ever more economic transactions from public–political control and turns them over to private contracts. One particularly intriguing aspect of this broad and multifaceted development is that it unfolds by and large incrementally, without dramatic disruptions like the wars and revolutions that were characteristic of the first half of the twentieth century. In fact, an essential and defining characteristic of the ongoing worldwide liberalization of advanced political economies is that it evolves in the form of gradual change that takes place within, and is conditioned and constrained by, the very same postwar institutions that it is reforming or even dissolving”.

3.2 A UTILIZAÇÃO DO *IMPEACHMENT* COMO MEIO DE CONTROLE DIANTE DA GESTÃO POLÍTICA INEFICAZ

A presidência corresponde ao ápice¹⁸⁹ da vida política, em termos de carreiras em cargos representativos. Alcançar o posto de maior concentração de poder e ostentar o título de representante da vontade nacional está entre um dos atributos inerentes à função presidencial. A despeito de todo o discurso acerca da importância de outras instituições, organismos e novos atores que constantemente renovam o cenário nacional e global, em sistemas presidencialistas o simbolismo atrelado a figura do Chefe do Executivo ainda move a opinião pública e o cenário socioeconômico de maneira indubitável.

Ainda que o posto goze de elevada primazia é certo que quem o ocupa não é eximido da possibilidade de falhar na prática de suas atribuições. Em se tratando da necessidade de um exercício dialético com uma vastidão institucional considerável, no intuito de efetivar os projetos nacionais decorrentes de promessas de campanha, o desgaste da figura presidencial por vezes se apresenta insustentável. Os embaraços políticos¹⁹⁰ dispostos no sistema político, notadamente no que toca ao vínculo com o Legislativo, carecem de um meio resolutivo que não se traduza em drásticas rupturas com a ordem democrática vigente.

Ao longo dessa exposição constatamos não haver, em regimes presidencialistas, um mecanismo jurídico ou político que possa ser invocado diante de uma situação de ingovernabilidade e crise sistêmica¹⁹¹, sem provocar alterações substanciais e questionáveis do ponto de vista jurídico e democrático. A ausência decorre da própria rigidez com a qual o desenho institucional fora projetado. Em um primeiro momento, os cidadãos foram levados a crer que a insatisfação com um governante, um projeto nacional ou uma ideologia vigente se renovaria através do sufrágio e do ideário democrático em abstrato. Isso não quer dizer,

¹⁸⁹ Cfr. PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 1.

¹⁹⁰ LINZ, Juan. Op. cit., p. 258. A resolução de impasses políticos em sistemas presidenciais pode ser explicada ao analisarmos a legitimidade democrática que pauta a atuação tanto do Presidente eleito, quanto dos representantes que compõem o corpo legislativo. Em razão de exercerem suas funções com base na mesma validade decorrente do sufrágio popular, existe uma paridade entre o Presidente e especificamente a maioria legislativa que, em momentos de crise política, se mostra um fator que por vezes inviabiliza a possibilidade de uma solução que não resulte em uma abrupta quebra do que fora estabelecido a nível institucional.

¹⁹¹ Nos referimos, como anteriormente, a mecanismos estritamente designados com o propósito de renovação a nível de um governo que não atenda aos critérios de manutenção da estabilidade e em grande plano da própria governabilidade. Mais uma vez referimos o exemplo do parlamentarismo e os mecanismos do *recall* e do voto de desconfiança, que servem a esse propósito.

todavia, que não haja um mecanismo capaz de responsabilização e eventual remoção o Presidente do cargo que fora eleito para ocupar.

Em outro aspecto, o controle de possíveis excessos por parte do Presidente e a responsabilidade de evitar desvios de atos pautados no interesse público e seu caráter supremo estaria à cargo das funções do Legislativo e do Judiciário. Tanto esse suposto balanço entre os Poderes, no sentido de frear possíveis impulsos autoritários do Chefe do Executivo, quanto a renovação política através do voto popular, seriam as medidas legítimas diante de possíveis de serem tomadas por parte da sociedade civil e do próprio corpo político, em face do governante.

Desse modo, ressalvado em hipóteses de morte, renúncia, incapacidade ou o processo de *Impeachment*¹⁹² – conforme aprofundaremos a seguir – o mandato presidencial deve correr de forma livre e desimpedida. O fato se sustenta até o momento de sua renovação, no pleito eleitoral que venha a suceder o representante eleito ou, ao contrário, confirmar sua manutenção no cargo, em casos em que o instituto da reeleição seja válido.

Ocorre que, ao ser desenhado enquanto sistema político, o presidencialismo previu a possibilidade do *Impeachment* – também conhecido como processo de impedimento –, na condição de instrumento de remoção do Presidente da República das suas funções enquanto representante eleito do Executivo. Ainda que hoje a visualização do *Impeachment* seja majoritariamente entendida como inerente ao sistema presidencial, a história nos revela outras nuances acerca da sua utilização.

Esse instrumento – que até a metade do século passado era tido como uma relíquia republicana – foi herdado de sistemas políticos que antecederam, em muito, o presidencialismo. De acordo com os apontamentos de TRIBE & MATZ (2018)¹⁹³ o

¹⁹² A palavra deriva do francês *empêchement* e, em seu significado literal, se traduz em “impedimento”. Na concepção etimológica do inglês, *to impeach*, está mais relacionado à um processo acusatório em vistas de impedir alguém em razão de uma conduta ou atos associados à traição ou má conduta na vida pública. Cfr. CRETELLA JUNIOR, José. Do impeachment. 1ª ed. São Paulo: RT, 1992, p. 3.

¹⁹³ Nesse momento, nos referimos especificamente ao primeiro Estado que trouxe consigo a ideia de *Impeachment*, o qual posteriormente viria a ser incorporado e se tornado um elemento basilar no que condiz com o sistema projetado nos Estados Unidos da América. Cumpre trazer um trecho de TRIBE & MATZ (2018), na qual aduzem acerca desse importante relato histórico: “Ultimately, as Professor Raoul Berger explains, Parliament used *Impeachment* to make ‘ministers chosen by the King accountable to it rather than the Crown, replacing absolutist pretensions [with] parliamentary supremacy.’ *Impeachment* thus had a long pedigree in England. But that wasn’t true in the New World. American colonial assemblies never enjoyed a formal right to impeach anyone for anything. The colonists, though, were nothing if not precocious when it came to

Impeachment se revela como verdadeira herança monárquica e, por consequente, segue uma lógica atrelada ao colonialismo. O propósito de sua utilização decorria de um princípio que trabalhamos em capítulos anteriores: o *accountability*. De acordo com os registros à época, a utilização desse mecanismo servia ao parlamentarismo, na medida em que diante da impossibilidade de responsabilizar a Coroa por eventuais erros de conduta em relação aos atos praticados, voltavam a ideia de responsabilização ao Primeiro Ministro, indicado pelo monarca.

A prática era vista como uma maneira de consolidar a supremacia parlamentar em razão do absolutismo monárquico. Se faz necessário pontuar que, diante do contexto estabelecido a época, o *Impeachment* era um mecanismo sofisticado de remoção de uma figura pública em alto posto hierárquico das suas funções. Considerando que as alternâncias de poder eram provocadas por guerras, assassinatos e revoluções, um instrumento que compunha o próprio ordenamento do Estado se mostrava precursor de um ideal de civilidade que não culminava com as possibilidades extremas consideradas até então. Ademais, o fato de haver um processo, com um rito pré-definido e a possibilidade de defesa revelava uma preocupação em conferir legitimidade às ações do Estado, evitando rupturas bruscas na ordem vigente.

Diante desse plano de fundo, passamos a analisar de que modo esse processo ingressou em um novo tipo de ordenamento e estrutura de governo, averiguando principalmente o propósito ao qual se destinou no regime político objeto desse estudo. Para tanto, é preciso retornarmos ao berço do presidencialismo para mais uma vez compreender as nuances do desenho institucional desse sistema e de que forma isso afetou o instrumento como o conhecemos hodiernamente. De acordo com o que ressalta SUSTEIN (2017)¹⁹⁴, o *Impeachment* era utilizado em tempos coloniais com o intuito de resguardar os colonos de governos considerados “ilegítimos”.

thwarting tyranny”. Cfr. TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. *To End a Presidency: The Power of Impeachment*. New York: Basic Books, 2018.

¹⁹⁴ Cfr. SUSTEIN, Cass R.. *Impeachment: A Citizen’s Guide*. Massachusetts: Harvard University Press, 2017, p. 18-19. Nas palavras do autor: “In the colonies, Impeachment was used to fight royal prerogatives. It was itself a kind of shot – a mechanism by which colonial legislature struck a blow against what they saw as illegitimate governance. After independence was won, Impeachment became a republican mechanism for controlling officials who abused their authority. As the founding generation saw it, the power to get rid of the president was indispensable to avoiding a return to the monarchical heritage”.

Diante da conquista da independência, o intento dos Estados Unidos – ainda na condição prévia de Colônias unidas, no intuito de criar um Estado alheio aos desmandos da Monarquia britânica – impregnou seu instrumento constitucional com as ideias revolucionárias de liberdade e igualdade perante os novos habitantes do que viria a ser a nação Estadunidense. A preocupação dos *Founding Fathers* era rechaçar qualquer aproximação com o regime monárquico. Portanto, a concentração de poder na figura simbólica de um único representante, em que pese interessante ao ser posta ao lado de outros modelos possíveis, era um fator de preocupação a ser considerado e prevenido.

Em um primeiro momento a escolha da representação através do Presidente pode soar como um paradoxo. No advento dos Estados Unidos, com o fito de coibir autoritarismos semelhantes aos vivenciados sob a égide da monarquia, se valeram de um mecanismo originado na Inglaterra¹⁹⁵ como alternativa, prevendo a possibilidade de remoção do Presidente eleito do exercício de suas funções. É interessante perceber que o *Impeachment* enquanto instrumento sofreu um processo de ressignificação para se adequar ao sistema político e ao contexto histórico em que esteve inserido.

Alguns apontamentos de considerável relevância podem ser extraídos desse resumo apanhado histórico. O primeiro, e talvez de maior importância, condiz com o caráter democrático do processo de impedimento¹⁹⁶. É notório que ao ingressar no ordenamento estadunidense, revestido da juridicidade e de legitimidade política através da postulação no que viria a tornar-se a Constituição dos Estados Unidos da América, o instrumento revela a nuance de que não só o poder de reger as diretrizes do Estado derivam da vontade popular, como a soberania do povo – de caráter uno, indivisível – é elemento que também afasta o representante. Ele não detém as prerrogativas do Estado, enquanto concepção abstrata, apenas trabalha enquanto representante das vontades coletivas.

Ainda que não haja menção direta nesse sentido, a mera previsão constitucional do *Impeachment*, nos termos republicanos, guarda compatibilidade com alguns princípios específicos que compõem os principais ordenamentos presidenciais analisados. Na gênese

¹⁹⁵ Ibid., p. 24. Segundo revela SUSTEIN (2017): “As the transformation started to occur, the idea of Impeachment, which originated in England but had fallen into disuse there, began to take on a whole new meaning. It became thoroughly Americanized. It turned into an instrument of popular sovereignty, an emphatically republican weapon, a mechanism by which the people might rule”.

¹⁹⁶ Utilizaremos a expressão, ao longo do texto, enquanto sinônimo de *Impeachment*.

do que se tonaria o presidencialismo já é perceptível a preocupação com o cargo de Presidente enquanto uma função pública – bem como os anseios do elemento povo, enquanto sujeitos diretamente afetados pelo interesse público.

É possível observar a importância dada a questão de responsabilização do Presidente diante de possíveis atos atentatórios da liberdade dos cidadãos. Ora, rompendo com o ideário monárquico e estruturando uma sociedade com a ideia basilar de igualdade entre os pátrios, é necessário exigir que o representante do Executivo não se comporte tal qual um déspota, que norteia seus atos com base na sua própria vontade. A descontinuidade com o sistema anterior implica que o ocupante das funções presidenciais deva dar explicações da sua vida pública, atentando para a possibilidade de remoção do cargo temporário que ocupa, no exercício de uma atividade para a qual fora investido, em uma relação de confiança estabelecida em nível político, social e institucional.

Nesses termos, voltamos atenção às nuances gerais do *Impeachment* e em como esse é visto nas últimas décadas. O processo em questão envolve critérios políticos e jurídicos que deverão ser observados, na medida em que ensejem a abertura de um processo de impedimento¹⁹⁷¹⁹⁸. É mister frisar que esse procedimento se consolidou enquanto mecanismo constitucional que guarda características tanto políticas, quanto jurídicas.

Por se tratar de um processo, ainda que seja um instrumento à disposição do Legislativo, a quem cumpre analisar as implicações políticas supervenientes à vacância do cargo presidencial, ressalta-se que o trâmite é revestido de juridicidade e deve observar

¹⁹⁷ PÉREZ-LIÑÁN. Op. cit., p. 6-7. Acerca da definição de *Impeachment*, assim refere o autor: “In presidential systems, the term ‘Impeachment’ describes a particular trial of the president by which Congress (sometimes with the necessary agreement of the judiciary) is allowed to remove the president from office (...) An *Impeachment* is intended to be not a criminal trial but a political procedure allowing the Senate to remove the president from office in response to accusations of treason, bribery, or other ‘high crimes and misdemeanors’. Although other presidential systems have often modified the details of the procedure (for instance, placing the trial in the hands of the Supreme Court rather than the Senate) and the range of impeachable offenses (for instance, allowing Congress to impeach the president on grounds of ‘misperformance in office’), presidential *Impeachments* are always initiated by the legislature”.

¹⁹⁸ Cfr. BARROS, Sérgio Resende de. Impeachment: Peça de Museu?, in *Revista Brasileira de Direito*, IMED, vol. 7, nº 1, p. 112-132, jan-jun., 2011, p. 113-114. Nas palavras de Barros (2011): “Hoje, conceituado genericamente, o *Impeachment* é um processo de natureza política destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por órgão parlamentar, contra um agente estatal de alto nível, para impedi-lo de continuar na função pública, mediante sua remoção do cargo ou função atual e inabilitação para o exercício de qualquer outro cargo ou função por um certo tempo”. É importante ressaltar que o autor, em suas notas introdutórias, condiciona a utilização do *Impeachment* à um cenário de eminente colapso estrutural do próprio Estado, que apresente, nas suas palavras.

previsões manifestas na Constituição. A implicação dessa afirmação tem importância na medida em que funciona como um limitador da ingerência de uma função (Legislativa), na continuação de um mandato (Executivo), observadas as regras do jogo democrático.

Ao adentrarmos nas questões do *Impeachment*, cumpre relacionarmos sua utilização ao contexto em que se é invocado, enquanto instrumento legítimo. Para além da apuração da responsabilidade de um Presidente no exercício das suas funções, o *Impeachment* é também uma ferramenta que permite ao Congresso prevalecer em possíveis confrontos com o Executivo¹⁹⁹. A possibilidade decorre de um nexo de confronto entre uma maioria no Congresso e o governante, diante de um cenário de crise política. Não afirmamos, contudo, que o *Impeachment* seja a solução, tampouco a única possibilidade, diante de uma crise presidencial e/ou de governabilidade, apenas aludindo com base em referências teóricas e práticas que esse é um cenário bastante possível.

É fato que ao tratar do *Impeachment* enquanto instrumento jurídico-político se faz necessário aprofundar a questão da responsabilização dos atos de um agente do Estado, que ocupe uma posição de considerável primazia hierárquica, na análise em questão, o *Impeachment* presidencial. Por mesclar elementos políticos e ser revestido de juridicidade em razão do processo que se instaura e da necessidade do cometimento de um crime de responsabilidade²⁰⁰, as nuances do procedimento se evidenciam delicadas.

Em se tratando de responsabilidade, estabelecemos de pronto a ligação com o exercício de um Presidente e a governabilidade, bem como dos conceitos que acompanham o termo. Isso porque definimos a legitimidade política²⁰¹ como um dos fatores determinantes

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 7.

²⁰⁰ Referimos em nota anterior a ressalva de PEREZ-LIÑÁN (2007) acerca da utilização do *Impeachment* em razão do que viria a ser considerado “um mal desempenho” no exercício legítimo das funções do Executivo. A despeito de sistemas que se valham do *Impeachment* com esse propósito, percebemos que via de regra esse instrumento guarda uma excepcionalidade compatível com a rigidez inerente ao presidencialismo e, portanto, não é invocado com uma constância exacerbada o que, entendemos, poderia descaracterizar o próprio sistema presidencial e se aproximaria do desenho institucional do parlamentarismo, por exemplo. Destarte, e levando em consideração a aceção inicial do instrumento, consideramos a existência de um crime, com implicações políticas, que motive e justifique em muito a abertura de um processo de *Impeachment*.

²⁰¹ Cfr. MORVAN, pascal. Confiance et Responsabilité Politiques. Réflexions sur la Polarité du «Gouvernement Parlementaire», in *Mélanges en l'honneur du Professeur Yves Guchet - Droit, politique et littérature*. Bruxelles: Bruylant, p. 137-169, 2008. Nas palavras do autor: “Confiance et trahison sont, partant, semblables à l'avant et au revers d'une même médaille (...) De proche en proche, l'adage met également en relief l'ambivalence du pouvoir politique tiraillé entre légitimité et responsabilité. De manière saisissante, la quasi synonymie entre confiance et légitimité est renforcée par la polarité des deux termes : si la trahison est la mimésis inversée de la confiance, la responsabilité politique est le négatif de la légitimité”, p. 138-139.

para que se alcance o ideal de governabilidade intentado em um sistema presidencialista. Da mesma forma, estabelecemos que essa legitimidade decorre de uma relação de confiança estabelecida entre representantes e representados. Nesse sentido, a responsabilidade surge exatamente como consequência da frustração dessa relação de confiança previamente estabelecida. Se valendo do termo utilizado por MORVAN (2008)²⁰², o que enseja a responsabilização seria um ato de “traição”, atentatórios aos desígnios basilares do Estado.

Acerca dessa responsabilização política, da qual o instrumento do *Impeachment* é imbuído, é preciso apontar que a expressão não encontra unicidade no âmbito jurídico²⁰³. Para além da polivalência do termo, identificar do que se trata uma responsabilidade política implica analisar o sistema em que ela produz seus efeitos mais diretos. Em contraponto, na esfera jurídica, noções de responsabilização trazem consigo a necessidade de um descumprimento normativo, previamente tipificado e devidamente vigente no ordenamento. A sanção, que é aplicada mediante a responsabilidade política, por suposto, leva em consideração apenas critérios políticos que, em suma, são analisados por agentes políticos. A lógica desse procedimento é manifestamente melhor visualizada no sistema Parlamentarista, que conta com instrumentos específicos para o feito.

A responsabilização – tanto política, quanto administrativa, civil e penal – de um representante de cargo público está diretamente atrelada a definição histórica do *Impeachment*. Quando mencionamos anteriormente o papel do parlamento britânico²⁰⁴ na

²⁰² Ibid., p. 137.

²⁰³ Cfr. MILLARD, Eric. Anotações sobre o significado jurídico da responsabilidade política, in *Revista Opinião Jurídica*, nº 2 (4), p. 281-315, 2004. Disponível em: << https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/126323/filename/RP_Fortaleza.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2019. De acordo com o que alude o autor sobre a questão jurídica da responsabilidade política: “O conceito de responsabilidade política, conceito sui generis, seria assim totalmente cortado da lógica da responsabilidade jurídica. Não há ato ilícito em matéria de responsabilidade política, de acordo com esta análise, porque o ato ilícito, no sentido político, pressuporia a própria violação de uma regra jurídica. Ora, a sanção que é dada pelo voto do parlamento, por exemplo, que obriga juridicamente o governo a se demitir, não é senão a constatação jurídica de que uma regra não foi respeitada, mas a afirmação de que o governo não incarna mais as opções políticas que o parlamento pretende fazer respeitar (...) Esta tese, doravante clássica, constrói a responsabilidade política como um conceito específico totalmente distinto das responsabilidades civil, penal ou administrativa, por exemplo”.

²⁰⁴ Cfr. COUTINHO, Elvis Gibson Leite. O Princípio da Responsabilidade Política, in *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Ano 2, nº 8, p. 8075-8117, p. 8088, 2013. De acordo com o autor a gênese da responsabilidade política em sua forma sistêmica remonta ao parlamentarismo britânico, precursora do *Impeachment*, utilizado enquanto mecanismo advindo do direito penal. Ainda assim, o autor aduz a natureza mista do instrumento: “o ‘*Impeachment* assumiu papel de relevo, já que contribuiu para castigar colaboradores próximos do Rei’ – permitiu a efetivação de institutos de natureza política, para a responsabilização política, sem afastar, contudo, as responsabilidades de natureza penal”. O autor ainda ressalta que a responsabilidade política não ilide a aplicação de responsabilidades em outras searas, que serão analisadas na seara jurídica.

utilização desse instrumento, aduzimos também que a função precípua era justamente a de reforçar a ideia de um poder parlamentar que, ante a impossibilidade de responsabilizar o monarca, se voltava para os representantes mais próximos do rei, como um aviso acerca de uma paridade de forças institucionais. O intento era valer-se de uma responsabilidade na esfera penal, vídeo o caráter acusatório diante do cometimento de um ilícito, que geraria repercussão em nível político e uma conseqüente responsabilização, culminando com a retirada do agente político do cargo que outrora ocupara.

No aspecto político, a dimensão da responsabilização se daria diante da delegação e transferência de poder a título de benefício do coletivo. A eventual repercussão negativa dos atos de um Presidente, enquanto exercente de uma função pública, perpassa por um juízo de valor que não possui as mesmas implicações de esferas como a administrativa, a penal, civil ou comercial – ainda que possa resvalar nessas searas, através de uma ou mais condutas. Conforme aduzido por Coutinho (2013)²⁰⁵, trata-se de fazer com que o sujeito em questão preste contas e seja responsabilizado por ações “que sejam contrárias aos objetivos definidos por quem lhes outorgou o poder para representar”.

Em atinência a esse pensamento, não negamos que a responsabilização política pode decorrer da frustração do interesse coletivo, que por princípio se torna público, mas também da confiança genuína na relação democrática entre representante e representados. Fato é que a conduta, ao nosso ver, precisa coadunar o elemento do dolo somado ao ato tipificado e atentatório à estrutura do ordenamento e do sistema democrático em voga.

A frustração e a quebra da expectativa constituída no momento do sufrágio violam as regras do jogo democrático e permitem que a legitimidade para atuação do representante político esteja comprometida. Ainda que não configure causa exclusiva para situações de crise do sistema político e das instituições democráticas, certamente contribui para um cenário de instabilidade e descrença no funcionamento integral da vida política. Contudo, indaga-se se esse fator é robusto o suficiente para romper com o pacto democrático firmado, reduzindo as forças do processo eleitoral.

Retomando as nuances do *Impeachment* e sabendo dos propósitos que o precedem, sendo utilizado por mais de um sistema político em contextos históricos diferentes, cumpre

²⁰⁵ Ibid., p. 8092.

ressaltar sua natureza dúplice e sua utilização em um ordenamento democrático, sob a égide de um sistema presidencial. Existe uma necessidade manifesta de se definir normativamente²⁰⁶ quais ofensas são passíveis de ensejar um processo de *Impeachment*. Não haveria de constar em outro documento, senão na Constituição, as disposições iniciais acerca do processamento desse mecanismo.

Essa vinculação ao que venha a ser entendido por crime ou ofensa decorre do campo jurídico e não havia de ser diferente. Ainda que se trate de um processo político, em razão da iniciativa e da apreciação realizada por um corpo político, o revestimento da legalidade traz consigo limitações que vedam a deturpação do instrumento, do propósito intentado pelo constituinte originário. Isso porque a intenção de sua existência implica afirmar, caso o processo assim conclua, que os atos do Chefe do Executivo de uma nação foram graves o suficiente a ponto de ser necessário quebrar o pacto democrático celebrado no momento do sufrágio.

Diante dessa possibilidade, percebemos que existe uma dificuldade patente em controlar os ímpetus políticos diante de conceitos – tanto jurídico, quanto políticos – que guardam em si uma indeterminabilidade perigosa para a democracia e, conseqüentemente, para o Estado democrático e de direito. A juridicidade é necessária, no sentido de não permitir violações de direitos e garantias – individuais e coletivas –, mas não só isso; também impede que ocorra uma descaracterização do sistema político vigente, ato que fere a soberania do Estado e atenta diretamente contra a própria Constituição. Ora, se o presidencialismo basilarmente se pauta na ideia de renovação política através de eleições periódicas, ainda que em um momento de instabilidade política manifesta, há de se respeitar a escolha popular, inclusive atentando a responsabilização dos cidadãos pelas suas escolhas.

O que queremos afirmar, diante do todo aqui exposto, é uma construção percebida ao longo dessa pesquisa: situações de ingovernabilidade em um sistema presidencialista não

²⁰⁶ Cfr. AIETA, Vânia Siciliano; POGIESE, Marcelo Weick. Sovereignty and The Motion to Impeach Brazil's President, in PORTELA, Irene Maria; NAVALHO, Vitor; MATEUS, Ana; VEIGA, Fabio; MIRANDA, Rubén. (Org.). *Os Novos Horizontes do Constitucionalismo Global*. 1ª ed. Barcelos/Portugal: Instituto Politécnico do Calvado e do Ave; Artes Gráficas de Braga, vol. 1, p. 317-325, 2018. De acordo com os autores, existe uma manifesta necessidade de pontuar quais são os crimes que invocam o uso do instrumento para evitar que dissabores e insatisfações políticas deem ensejo a utilização do mecanismo. Os autores focam nos atos tipificados constitucionalmente e que impliquem em um comprometimento da probidade administrativa em virtude da não atinência ao interesse público e à práticas de corrupção, enquanto investido no cargo presidencial, p. 318.

configuram motivo suficiente para afastar um Presidente legitimamente eleito para ocupar o cargo de Chefe de Estado e do Executivo. Entendemos que, a despeito do *Impeachment* guardar em si legitimidade popular e constitucional, não consiste em um mecanismo utilizável em casos de ingovernabilidade, posto não haver qualquer imputação tipificada no universo jurídico de sistemas constitucionais que preveja sanções ao Presidente com base em uma conceituação polissêmica e de difícil padronização.

A mera insatisfação com o governo vigente – seja decorrente do clamor popular, seja da quebra de confiança institucional com o Legislativo – salvo se prevista constitucionalmente, não enseja a condenação e conseqüente afastamento de um Presidente das suas funções públicas. De acordo com o que reforçamos ao longo dessa pesquisa, especialmente no que toca ao presidencialismo e as instituições democráticas que compõem o compõem, o desenho institucional apresentado não sugere mecanismos flexíveis o suficiente para prosperar diante de uma crise de governabilidade, salvo a alternância promovida por eleições periódicas.

A pluralidade de motivos exige que elejamos alguns para dissertar sobre. Conforme expusemos no capítulo inicial, o qual encarou a difícil missão de apresentar conceitos possíveis acerca da governabilidade – considerando os mais diversos contextos, áreas e âmbitos –, partimos da premissa e concluimos não haver unicidade no que diz respeito à sua acepção. A polissemia antagoniza o termo com o universo jurídico, de modo a inviabilizar a positivação de um sentido único, o que por sua vez impede em muito de atribuir responsabilidade ante o seu descumprimento.

Em outra perspectiva, um dos conceitos dispostos acerca da governabilidade a compreende enquanto qualidade de um exercício de governo, dado em um sistema político específico. Expusemos em tópicos anteriores que a própria qualidade de uma democracia é algo difícil de ser mensurado, quiçá consegue ser estabelecido juridicamente. Tendo em vista essa nuance seguimos o entendimento do que expõe SUSTEIN (2017)²⁰⁷ acerca da impossibilidade de utilização do *Impeachment* ao considerar que o Presidente não esteja

²⁰⁷ SUSTEIN, Cass R.. Op. cit., p. 14. Segundo explica o autor, no que toca ao propósito do *Impeachment*: “The *Impeachment* mechanism isn’t a way for political losers to overturn the outcome of a legitimate election. Nor is it a way for the public to say: Our leader is doing a rotten job. Put differently, loathing a president is not sufficient grounds for impeaching him, and the risk is that if you loathe him, you might find certain actions a legitimate basis for *Impeachment* even if you would find those grounds patently inadequate if you loved him”.

“fazendo um bom trabalho”, tampouco utilizá-lo para reverter eleições legítimas, em que se discorde do resultado.

Cientes dos problemas institucionais do presidencialismo e da consequente ausência de mecanismos utilizáveis diante de graves crises políticas, entendemos que a via solucionável não decorre de interrupções de mandatos legítimos, sob argumento do alcance da governabilidade, enquanto qualidade de um governo estável. O que queremos é que não se pode, a título de manutenção de estabilidade e boa gestão de recursos, se valer do *Impeachment* para consertar esse cenário de crise. Mesmo porque, veremos, sequer há comprovação de que utilizado com esse propósito, o instrumento atinja o objetivo.

A negativa de utilização, em um viés de governabilidade, não decorre apenas da descaracterização do instrumento, mas também ante a possibilidade de atentar contra o próprio Estado democrático e de direito, comprometendo a legitimidade democrática do presidencialismo, ou tentando configurá-lo²⁰⁸ sob a ótica do desenho institucional de outro regime político. Nosso apego a esse aspecto reside, ainda, no caráter democrático dos regimes, enquanto único cenário possível para o livre florescer de direitos e garantias intrínsecos aos sujeitos e à coletividade.

Exemplificando a questão, nos voltamos uma vez mais ao cenário da América Latina, uma vez que os países que a compõem reúnem os requisitos que ditos responsáveis por provocar afetação direta na questão da governabilidade. A maioria desses países transacionou de regimes ditatoriais²⁰⁹ – decorrentes de golpes militares – para democracias presidenciais. Ocorre que ainda que a democracia tenha se estabelecido como viabilidade na região, o modelo institucional presidencial não passou incólume. Dados²¹⁰ apontam que

²⁰⁸ No sentido disposto, nos referimos a aproximação de mecanismos característicos do parlamentarismo. Cfr. AIETA; POGLIESE. Op. cit., p. 319.

²⁰⁹ De acordo com o que apontam SAHARA & MARSTEINTREDET (2018), desde a redemocratização dos países latino-americanos, um número considerável de países apresentou interrupção de mandatos presidenciais. Na visão dos autores, contudo, tal constatação não tratar-se-iam de rupturas democráticas. Ainda assim, aludem 16 Presidentes de países da América Latina tiveram seus mandatos interrompidos. Nesse sentido, cfr. KASAHARA, Yuri; MARSTEINTREDET, Leiv. Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios? *Impeachments* presidenciais no Brasil e na América Latina, in *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, vol. 49, nº 1, p. 30-54, mar./jun., 2018, p. 31.

²¹⁰ Ibid., p 32. De acordo com os dados apresentados em tabela pelos autores, dos 16 (dezesesseis) países que tiveram mandatos presidenciais interrompidos 8 (oito) se deram através de via institucional, sendo 2 (dois) desses casos por incapacidade ou abandono de cargo, enquanto 6 (seis) casos decorreram de processos de *Impeachment*. Da outra metade, por decisão unilateral do Presidente, houveram na América Latina, no período descrito, 6 (seis) casos de renúncia e 2 (dois) casos de renúncia com eleições antecipadas. Fonte: *apud* Marsteintredet, Llanos e Nolte, 2013.

desde o ano de 1985 até 2016 – com o último *Impeachment* ocorrido na região geopolítica da então Presidente do Brasil, Dilma Roussef – o presidencialismo, diante de crises e impasses políticos, se valeu do instrumento para remover o Chefe do Executivo do seu cargo.

O perigo da medida reside em dois aspectos manifestos. O primeiro diz respeito a dialética entre a Assembleia e o Presidente. Quando há desgaste institucional a ponto de inviabilizar ao representante eleito que atenda aos requisitos de um governo estável, o *Impeachment* é utilizado. Ocorre que a medida não vem sem custos²¹¹. A frustração do valor depositado no momento do pleito político compromete a relação de confiança dos cidadãos sistematicamente com todo o arcabouço institucional do que se entende pelo domínio público e apresenta uma descrença no funcionamento eficaz de um ordenamento político que se entenda como democrático.

3.2.1 O PROCESSO DE IMPEDIMENTO – ANÁLISE DOGMÁTICA

É importante referir que o *Impeachment*, a despeito de decorrer do âmbito político e guardar resquícios históricos em sua gênese, possui uma visão criteriosa e específica dentro do âmbito jurídico. É consenso nos sistemas presidenciais que a propositura do procedimento em questão é de iniciativa incondicionada do Legislativo, que deve analisar se é interessante, em termos de unidade e manutenção da estabilidade política, instaurar procedimento que apure a responsabilidade, processe e julgue o representante do Executivo.

O que também se constata é que, em se tratando de modelos representativos políticos que seguem a lógica do voto majoritário, a ausência de apoio majoritário por parte do Executivo na Assembleia Legislativa é algo patente e observado, enquanto cenário condicionante ao processo. Isso ocorre especialmente em modelos pluripartidários em que a necessidade de coalizões é evidente. A despeito da amálgama com fatores políticos condicionantes para a situação de *Impeachment* ocorrer, Figueiredo (2010)²¹² defende que o

²¹¹ Ibid., p. 51. Os autores ressaltam um importante apontamento acerca da função e legitimidade do instrumento. Vejamos: “Contrariando Linz, Legislativos latino-americanos têm lançado mão de vários mecanismos para afastar Presidentes indesejados politicamente. O recente caso brasileiro é apenas mais uma manifestação dessa tendência. Porém, o uso de instrumentos como o *Impeachment*, que não foram pensados originalmente para o afastamento de Presidentes por motivações claramente políticas, tem sérios problemas de legitimidade e não levam necessariamente à solução de impasses”.

²¹² Cfr. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil. Op. cit., p. 112.

mecanismo constitucional pode e só é bem utilizado quando, do início até o seu término, os aspectos formais e o procedimento são devidamente observados.

Diante dessas peculiaridades, cumpre nortear quais são os critérios formais oriundos do campo jurídico que legitimam o procedimento em análise. A Constituição Estadunidense define que a remoção²¹³ do Presidente – bem como do Vice-presidente e demais Oficiais Civis – se dá mediante condenação pela prática de contravenções e crimes graves, dentre eles traição e suborno. A prerrogativa para abertura do processo é da Câmara dos Deputados, enquanto que o processamento e julgamento do *Impeachment* estadunidense fica a cargo do Senado²¹⁴, consagrando um rito bifásico.

A referida Carta Magna estabeleceu como requisito formal a presença de 2/3 (dois terços) dos membros presentes, quórum qualificado e necessário para condenar o governante. Importante ressaltar que, em se tratando de julgamento do *Impeachment* do Presidente da República, quem preside o julgamento é o Presidente do Supremo Tribunal dos Estados Unidos.

A Lei Maior dos Estados Unidos é explícita ao pontuar que o *Impeachment* produz tão somente repercussões na vida política do agente público que venha a sofrer o procedimento. Contudo, ressalva a possibilidade de a parte condenada experimentar eventuais responsabilizações na esfera jurídica, conforme previsão legal. De acordo com o que alude Sustain (2018)²¹⁵, a utilização do mecanismo deve ser encarada com cautela, no contexto norte-americano, para que os objetos em análise sejam, de fato, acusações acerca da prática de crimes ou irregularidades manifestas e não apenas meros dissabores políticos.

A coadunação das disposições constitucionais, com a ressalva feita pelo autor, implica na consideração de algo conhecido do âmbito jurídico: a necessidade de tipificação de uma conduta. Ora, se a conduta que enseja a abertura do processo de impedimento não tiver previsão legal, o procedimento perde a legitimidade por contrariar uma disposição da

²¹³ US Constitution. Disponível em: <<https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>>.

²¹⁴ Segundo o que refere o Artigo I, Seção 2, da Constituição Estadunidense a Câmara dos Deputados detém o poder decisório de instaurar o *Impeachment*. Por sua vez, o Artigo I, Seção 3 da Constituição Estadunidense o Senado possui a prerrogativa de processar o referido procedimento. Disponível em: <<https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm>>.

²¹⁵ SUSTAIN, Cass R.. Op. cit., p. 80.

própria Constituição que o legitima. Essa verdade não se aplica apenas à realidade estadunidense, mas também a outros ordenamentos adotantes do presidencialismo.

Em razão do seu caráter dirigente e descritivo, a Constituição Brasileira de 1988²¹⁶ dispõe em seus artigos 85 e 86 a definição das matérias que seriam objeto de um crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República. As disposições estabelecem como conduta qualquer ação ou omissão que atente contra a Constituição, em especial as disposições previstas nos incisos, que vão desde a preservação da União, até o livre exercício dos Poderes. Uma importante ressalva decorre do que dispõe o Parágrafo Único, do art. 85 quando refere: “Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”.

A importância da normatização constitucional decorre da necessidade de tipificação em lei das condutas do Presidente, visando apurar eventual responsabilização. O artigo 86 dispõe acerca do procedimento, que segue similar ao estabelecido nos Estados Unidos. A instauração do procedimento fica a cargo da Câmara dos Deputados²¹⁷, com a necessidade de atinência ao quórum qualificado de 2/3 dos membros da casa legislativa, enquanto que o processamento do feito para apuração da responsabilidade se dá pelo Senado Federal. A apuração de crimes penais comuns, por sua vez, é de competência do Supremo Tribunal Federal.

De acordo com o que dispõe Bercovici (2015)²¹⁸, levando em consideração o contexto brasileiro, os crimes de responsabilidade constituíram “atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição, devendo ser previamente definidos em lei especial federal”. O autor ainda ressalva que se trata de uma sanção primeira e essencialmente política – tão logo ocorra a perda do cargo eletivo e a suspensão de direitos políticos –, o que não impede a possibilidade de sanção na esfera penal, desde que legalmente prevista. Nesse sentido, a Constituição brasileira parece compreender a seriedade do

²¹⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>>.

²¹⁷ Cfr. PEIXINHO, Manoel Messias. O Processo de Impeachment no Brasil e no Estado Democrático de Direito, in *Quaestio Iuris*, vol. 10, nº 03, Rio de Janeiro, p. 1943-1963, 2017, p. 1945.

²¹⁸ BERCOVICCI, Gilberto. Parecer consultivo sobre comportamentos caracterizadores de Crimes de Responsabilidade supostamente cometidos pela então Presidente Dilma Roussef. Brasil: São Paulo, out., 2015. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/10/Parecer_Impeachment_Bercovici.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2019, p. 3.

instrumento, na medida em que, para além do quórum qualificado, exige previsão expressa da conduta que justifique a responsabilização presidencial em lei específica e anterior ao fato.

Nesse caso, o ordenamento jurídico brasileiro recepcionou a Lei nº 1.079/50, que dispõe sobre a definição dos crimes de responsabilidade e como transcorre o seu processamento. Seguindo um formato similar ao estabelecido nos Estados Unidos, o ordenamento brasileiro também instituiu um rito processual bifásico. O processo de impedimento se inicia com uma denúncia apresentada a Câmara dos Deputados. A mesma pode ser proposta por qualquer cidadão²¹⁹ que entenda que alguns dos atos praticados pelo Presidente da República se caracterizem enquanto crime de responsabilidade.

Uma importante informação a ser referida se dá quanto à necessidade de as ações configurarem crime²²⁰ de acordo com as previsões constitucionais, a lei 1.079/50 e os regimentos, tanto da Câmara, quanto do Senado Federal. A necessidade de coadunar a conduta com as disposições legais²²¹ é evitar que conjunturas do cenário político ensejem a propositura de um processo de *Impeachment*, e não as disposições constitucionais e legais.

O modelo brasileiro do *Impeachment* também exige que 2/3 do Plenário votem favorável a abertura do procedimento para que ele seja enviado ao Senado, que por sua vez analisará, novamente, os requisitos de admissibilidade através de uma Comissão especial, responsável por instruir o processo de acusação, com a devida observância e análise das provas constituídas no processo. A última análise culmina com a prolação de sentença, pelo Plenário, que pode absolver ou condenar o Presidente da República, com consequente exploração do mérito. Em caso de condenação, a perda do cargo é imediata, bem como o afastamento das funções públicas pelo período de oito anos, conforme dispõe o art. 52, Parágrafo Único, da Constituição Federal.

²¹⁹ Segundo preceitua o art. 41, da Lei 1.071/50: “Art. 41. É permitido a todo cidadão denunciar perante o Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, pêlos (sic) crimes de responsabilidade que cometerem (artigos 39 e 40)”.

²²⁰ BERCOVICCI, Gilberto. Op. cit., p. 1946.

²²¹ PEIXINHO, Manoel Messias. Op. cit., p. 1951. O autor reforça o pensamento que expusemos ao referir: “A admissibilidade e o julgamento do impeachment são feitos por juízes políticos (Deputados e Senadores), mas o procedimento e o direito material são submetidos ao estreito controle do Poder Judiciário, conforme se pode observar do controle de legalidade e constitucionalidade feito pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, que é a instância última na condução do processo no âmbito do Senado Federal”.

O caso mais recente – e certamente um dos mais emblemáticos – em que um Chefe do Executivo brasileiro teve seu mandato interrompido em virtude de um processo de impedimento ocorreu em meados de 2016. A então Presidente Dilma Rouseff sofreu um processo de *Impeachment* que se pautou no cometimento das então denominadas “pedaladas fiscais”, prática segundo a qual decretos presidenciais são emitidos afim de autorizar despesas sem que haja recursos suficientes para adimplir com os gastos.

A despeito da exigência de se ater as disposições legais e a tipificação de uma conduta nos instrumentos referenciados dentro do ordenamento jurídico pátrio, no caso de Dilma Rouseff, a conjectura política restou evidente. Os votantes no plenário, ao justificarem a abertura do processo de impedimento, utilizaram o “conjunto da obra”, ou seja, a atuação da Chefe do Executivo na condução do governo como motivo suficiente para ser afastada do cargo. A não observância, já nessa fase processual, de exposição de fato jurídico, compatível com a tipificação enquanto crime de responsabilidade, expôs a fragilidade na utilização do instrumento, bem como a deturpação do seu desígnio constitucional.

Não obstante, o caso de Dilma Rouseff segue emblemático na violação dos preceitos jurídicos no momento em que o Senado decidiu cingir o processo de impedimento, julgando primeiramente a possibilidade de destituição da Presidente de seu cargo e, em seguida, sua inabilitação das funções públicas pelo período de oito anos. A inovação processual causou questionamentos no mundo jurídico e muito se falou no fenômeno da mutação constitucional²²², cabendo à Corte Constitucional promover entendimento sobre o pedido.

A estranheza decorre do fato de que as disposições constitucionais acerca do rito do *Impeachment*, assim como a Lei nº 1.079/50 acerca dos crimes de responsabilidade e seu julgamento e os regimentos, tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal, não previam tal cisão. Até porque a imputação da responsabilização política não permite que o ocorrido no caso da ex-Presidente viesse a termo. Em caso de perda do cargo pelo processo de *Impeachment* a inabilitação pelo período designado seria condicionada.

²²² Cfr. LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; NOGUEIRA, Maria Alice Pinheiro. A Mutação (In)constitucional do *Impeachment* no Senado Federal, in *Revista Brasileira de Teoria Constitucional*, vol. 02, nº 02, Curitiba, p. 1147-1169, jul./dez., 2016.

A despeito da lógica, a cisão do procedimento fora realizada com a chancela do Supremo Tribunal Federal - STF. A mais alta Corte Jurídica, que cumula as funções de Tribunal Constitucional e última instância do judiciário, foi consultada e acatou a tese proposta por representantes Partido dos Trabalhadores – PT, da qual a ex-Presidente era filiada. O procedimento seguiu no plenário do Senado Federal com o seguinte resultado²²³: por 61 votos a 20 entenderam que a Presidente cometeu crime de responsabilidade. Enquanto que, na segunda votação, por 42 votos a 36 (contando com 3 abstenções) entenderam que a então Presidente não deveria ser penalizada com a inabilitação das funções públicas.

O cenário de completo abandono das disposições constitucionais revela a vulnerabilidade do *Impeachment* enquanto instrumento constitucional dentro de um *framework* presidencial. O recente caso brasileiro evidencia que o processo, ainda que conte com disposições jurídicas bem definidas, está suscetível de ser violado e subvertido. Não à toa, cientistas políticos e juristas, em detida análise do processo, afirmaram que o episódio se tratou de um golpe de Estado²²⁴, travestido de processo legítimo tão somente pela previsão constitucional.

O argumento se sustenta, na visão de Castro (2019)²²⁵, em razão da ausência das garantias jurídicas que um processo dessa magnitude invoca, bem como a não superação da dúvida razoável e comprovação do dolo, elementos necessários para justificar a responsabilização da então Presidente do cargo que ocupara. O que se percebe é que, quando mal utilizado, o *Impeachment* não gera repercussão apenas na esfera individual do representante democraticamente eleito, mas também afeta o funcionamento institucional e ameaça em muito a estrutura do próprio Estado democrático e de direito.

A ausência de materialidade jurídica substancial para subsidiar um processo de impedimento não é, todavia, recente, tampouco exclusividade do ordenamento brasileiro. Em agosto de 1993 o então Presidente da Venezuela, Carlos Andrés Pérez foi destituído do cargo em virtude de indícios de corrupção²²⁶. O Presidente já havia sido envolvido em um

²²³ Ibid., p. 1157-1158.

²²⁴ Cfr. CASTRO, David Almagro. ¿Juicio legítimo o golpe de Estado encubierto? El impeachment a la Presidenta de la República Federal de Brasil, Dilma Rousseff, in *Revista Derecho del Estado*, n.º 42, pp. 25-50, enero-abril, 2019.

²²⁵ Ibid., p. 47.

²²⁶ Cfr. LALANDER, Rickard. The Impeachment of Carlos Andrés Pérez and the collapse of Venezuelan Partyarchy, Part III – The Cases of Impeachment, in *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and*

escândalo de corrupção no término de seu primeiro mandato, no fim dos anos 70. No entanto, fatores conhecidos às experiências presidenciais como a perda de apoio no Legislativo e da sociedade civil, bem como a eclosão de uma crise econômica propiciaram um terreno fértil para a instauração do procedimento.

O ponto de interesse que permeia o caso Pérez se dá quando da análise dos critérios legais que rondam o procedimento. Mais uma vez voltamos nossa atenção para a atuação da Suprema Corte de Justiça²²⁷ que, no caso venezuelano, se viu diante de um fortalecimento político ao validar o processo em razão do descontentamento popular com o mandato do então Presidente Pérez, ainda que nuances acerca da tipificação da conduta do governante em questão não tenham se adequado aos critérios de segurança e certeza compatíveis com o ordenamento jurídico. Em uma perspectiva, a atuação da Suprema Corte venezuelana demonstrou que o alto escalão da política, simbolizado na expressão última da representação popular, não estavam imunes às disposições legais e à responsabilização prevista no ordenamento jurídico-constitucional. Em outro diapasão, o *decisium* jurídico resvala na inobservância dos critérios positivados, uma vez não ter restado inequívoca a imputação de um crime²²⁸, devidamente previsto, que se coadunasse com as condutas do Chefe do Executivo.

O que se percebe, portanto, é que tanto no caso venezuelano, como no brasileiro o motivo parece ser mesmo o “conjunto da obra”, ou seja, fatores – políticos, sociais e econômicos – que substanciam e ensejam o processo de impedimento. O procedimento jurídico é subvertido e adequado às vontades e exigências dos arranjos e conjecturas políticas que se visam implementar. Sob a égide de, supostamente, expurgar a corrupção, que é sistêmica e compromete as instituições democráticas de forma endêmica, o *Impeachment* se apresenta enquanto um instrumento democrático facilmente subvertido que, a despeito de advir do ordenamento alinhado aos propósitos democráticos, ante a possibilidade de tender aos interesses de conjunturas políticas, acaba por comprometer as diretrizes democráticas e constitucionais do Estado.

Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies, LLANOS, Mariana and MARSTEINTREDET, Leiv (ed.). New York: Palgrave Macmillan, p. 129-145, 2010.

²²⁷ Ibid., p. 140.

²²⁸ Ibid., p. 143.

A despeito das duas experiências sucintamente apresentadas, a intenção não é vilipendiar o *Impeachment* ou desacreditá-lo enquanto procedimento. Conforme exposto por Figueiredo (2010)²²⁹, certamente existem casos de processos de impedimento bem-sucedidos, em que o procedimento fora devidamente observado e que as condições legais, sejam as de prerrogativas individuais, sejam as dos ensejos jurídico-constitucionais que justificam a remoção do Presidente foram devidamente observadas; bem como a atuação de órgãos como a Suprema Corte atuaram respeitando o sistema de freios e contrapesos e se consolidaram enquanto órgão contra majoritário e guardião da Constituição.

3.3 A INGOVERNABILIDADE E O FUTURO DE UMA DEMOCRACIA PRESIDENCIAL: NOTAS (IN)CONCLUSIVAS

Tão logo expusemos nos tópicos anteriores, percebemos que a utilização do *Impeachment*, enquanto mecanismo de responsabilização pela má gestão política é, do ponto de vista jurídico, incorreta, na medida em que deturpa seu propósito original. Para além, considerando especificamente as experiências latino-americanas, a medida sequer se mostrou eficaz no combate às crises sistêmicas ou no colapso do sistema democrático, enquanto forma de governo. Ainda que o Estado sobreviva às constantes interrupções de mandatos presidenciais legítimos, entendemos que o feito compromete toda a estrutura do ordenamento e acaba por comprometer também o funcionamento de uma democracia que não respeita as regras do seu próprio jogo.

Ainda que uma possível repaginação do instituto do *Impeachment* seja sugerida, para que se torne via legítima de controle da má gestão presidencial, analisamos essa opção com cautela. Isso porque, como percebemos, existe um limiar tênue entre a utilização com viés político do instrumento, que compromete disposições jurídico-constitucionais vigentes e comprometem o funcionamento do Estado democrático e de direito dos países adotantes do presidencialismo. Aqui mencionamos, uma vez mais, a questão da legitimidade

²²⁹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Op. cit., p. 113. A autora refere acerca de experiências democráticas em que o *Impeachment* fora devidamente observado enquanto instrumento constitucional, especificamente analisando o procedimento que removeu o então Chefe do Executivo brasileiro, Fernando Collor de Mello, no fim de 1992. Na visão da autora, o processo de impedimento de Collor foi a prova de que o que o substancia é uma crise política de ausência de apoio majoritário ou de ruptura nas relações entre Legislativo e Executivo. Figueiredo também se dispõe a explicar que é possível que um ordenamento se fortaleça após um processo de *Impeachment*, e que o efeito seja justamente o de fortalecimento das bases democráticas. Portanto, não há que se generalizar e implicar que toda e qualquer utilização do *Impeachment* implique ou explicitamente o colapso de um sistema presidencialista.

democrática²³⁰ e sua importância diante dos sistemas, o que pode ser considerado, inclusive, um meio de sanção, através da via eleitoral, em que o povo exerce uma responsabilidade política direta ao escolher romper ou manter a outorga de poder dada ao representante popular para atuar em nome da coletividade.

Para além disso, o *Impeachment* guarda em um caráter excepcional. Relativizar o procedimento a título de conferir ao presidencialismo uma flexibilidade diante de uma situação caótica de crise política e econômica, além de comprometer a legitimidade democrática do representante eleito e ampliar a lesão na relação de confiança estabelecida entre os cidadãos e o Presidente, descaracteriza o sistema político em voga, sem concretizar uma mudança substancial que evite, ao longo prazo, novas situações de ingovernabilidade.

Retomamos, então, a questão da responsabilidade política. É de extrema importância que haja, no ordenamento, mecanismos constitucionalmente previstos que permitam a remoção de um agente público em caso de crimes devidamente tipificados. Ocorre que a análise que se faz das crises é sempre sistêmica e devem ser considerados uma série de fatores, dentre os quais econômicos, sociais e internacionais para além dos dois protagonistas – o Congresso e o Presidente – que compõem a relação de *impeachment*.

Se o objetivo é promover uma boa gestão considerando o exercício das funções presidências, entendemos que, mais do que ressignificar um instrumento delicado e que possui nuances que permitem a deturpação de seu intento original, há de se propor inovações²³¹ jurídico-políticas que ao mesmo tempo em que advoguem a favor de uma maior flexibilidade em contraponto à rigidez do sistema presidencialista, observe as diretrizes do ordenamento jurídico que possam balizar a conduta do governante.

²³⁰ COUTINHO, Elvis Gibson Leite. Op. cit., p. 8107-8108. O que Coutinho nos revela acerca das eleições é que a sua importância não se resume ao momento do sufrágio, com o mero exercício de escolha do candidato que se entenda enquanto mais apto ao exercício do cargo. O momento, segundo o autor, também implica em uma “difusão da responsabilidade”, na medida em que, havendo previsão da possibilidade de reeleição, se escolha manter ou alterar a lógica de governo instituída. Um importante ponto ressaltado por Coutinho é a lembrança de que o momento das eleições nada mais é do que “a soberania do povo, institucionalizada na escolha dos sujeitos que irão exercer o poder político em nome da coletividade”.

²³¹ O sentido proposto acerca das inovações se dá em mecanismos que evitem rupturas bruscas a nível interno e externo e que possibilitem que o ordenamento não veja suas disposições – especialmente as estruturantes, de ordem constitucional – violadas, comprometendo a legitimidade do sistema constitucional e culminando, inclusive, em violações de direitos e garantias individuais, maculando a democracia implantada.

Acreditamos, com base na constatação empírica de algumas experiências presidenciais, que o *Impeachment*, em que pese constitucionalmente previsto em ordens constitucionais, dados os contornos atuais nas democracias ocidentais e as adaptações em presidencialismos, não consegue per si resolver os problemas de crises de governabilidade. Nesse último momento, nos questionamos em que medida o ordenamento jurídico, operando sob lógica de um Estado democrático e de direito, pode contribuir com o problema das crises sistêmicas e do cenário de ingovernabilidade.

A despeito da utilização endêmica do processo de impedimento, outros mecanismos experienciados na América Latina se valeram de meios mais inventivos, aliados à legitimidade popular como forma de promover um *accountability* da gestão presidencial. Nesse sentido, as Constituições da Venezuela, Bolívia e Equador preveem em seus ordenamentos a revocatória de mandato²³², um mecanismo constitucional que permite aos cidadãos “manter controle sobre os governantes eleitos pelo período dos seus mandatos”.

A intenção da revocatória de mandato, aliada à outros instrumentos de exercício de uma democracia direta, institucionaliza um controle popular revestido de legitimidade. O intento é o de viabilizar um controle mais frontal dos governantes eleitos e conferir algum grau de flexibilização ao desenho institucional presidencialista. Em certa medida, se aproxima em muito dos mecanismos parlamentaristas aqui referenciados, na tentativa de solucionar o problema das crises de confiança e representação política.

Ainda que se configure enquanto inovação diante da conjuntura presidencial, alguns importantes questionamentos são levantados em face da revocatória. Especificamente aqueles que indagam se a ferramenta não descaracterizaria o desenho institucional do presidencialismo. Outrossim, o estabelecimento de diversos critérios para sua utilização, defendem alguns opositores, pode fazer com que o processo seja extremamente dificultoso e que se perca o objetivo principal de facilitar o controle e a possibilidade de remoção dos representantes políticos, em que se configure a má-gestão das suas funções. Por fim, percebemos que o instrumento, apesar das boas intenções, também sofre o mesmo risco do *Impeachment* de ser deturpado e utilizado para viabilizar conjunturas políticas e eleitorais.

²³² Cfr. EBERHARDT, María Laura. La revocatória presidencial em América Latina – Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, in *Colombia Internacional* (92): 105-133. DOI: dx.doi.org/10.7440/colombianint92.2017.04, p. 105-133, out.-dez., 2017.

Da feita que aceitamos o desafio de desenvolver esta pesquisa e nos deparamos com conceitos tão variáveis e que se modificam a depender dos contextos – econômico, social, histórico e político – em que estejam inseridos, sabíamos que encará-los sob o prisma jurídico não seria tarefa fácil. Em se tratando da governabilidade, a definição não é consenso nem nas Ciências política e econômica, donde o termo surgiu. Considerando a juridicidade como um lugar de certeza, previsibilidade e segurança parece ousado esperar que dele provenha uma resposta única e absoluta ao problema jurídico posto.

Tendo essa perspectiva em vista, voltamos nossa atenção à um importante questionamento proposto por Vermeule (2007)²³³ no que concerne à utilização da doutrina legal como medida para a resolução de problemas de ordem institucional, em contraponto a utilizações mais rígidas. A proposta do autor seria justamente fazer uso de mecanismos democráticos mais flexíveis, adaptáveis, algo que podemos relacionar quase que instantaneamente como resposta viável em situações de crises e impasses políticos.

Cientes desses questionamentos iniciais, partimos de pressupostos do ordenamento que operem tanto sob a lógica política, quando a jurídica e que exerçam efeitos sobre as funções típicas da atuação do governante de um Estado. A escolha decorre do momento em que procuramos compreender em que medida o Presidente – ou melhor dizendo, suas ações – auxiliam ou comprometem a governabilidade do Estado. O passo posterior se dá em, constatando o cenário de crise e ingovernabilidade, qual o mecanismo deva ser adotado.

Nesse momento, rechaçamos a utilização do *Impeachment* enquanto instrumento jurídico-político pelas razões dispostas anteriormente, posto a remoção do Chefe do Executivo não ter se evidenciado, empiricamente, a melhor solução diante de situações de ingovernabilidade. Ao contrário, a depender das motivações que ensejaram sua utilização,

²³³ VERMULE, Adrian. Op. cit., p. 146. Nas palavras do autor: “In many domains, legal doctrine is developed by judges, lawyers and commentators with a view to solving an institutional problem – for example, the allocation of power across different institutions or among different officials within the same institution (...) Lawyers, however, frequently overlook the possibility that legal doctrine is rarely the only type of solution to an institutional problem, and may not always be the best solution. An alternative is to change the rules that govern the composition, powers, or voting rules of the relevant institutions. We may call these ‘hard’ solutions, in contrast to ‘soft’ doctrinal solutions. The relative costs and benefits of soft solutions, on the one hand, and hard solutions, on the other, vary across contexts and over time”.

apenas acentua a sensação de descrença²³⁴ nas instituições e no sistema democrático²³⁵ como um todo, além de expor uma clara disfunção institucional que repassa aos cidadãos a mensagem de ausência de unicidade entre as instituições democráticas e as funções que compõem o Estado.

Esse nos parece ser o incômodo até então não respondido dessa pesquisa. Na ausência de um instrumento jurídico mais acertado e que promova a flexibilidade necessária a qual entendemos não ser inerente ao sistema presidencial, coadunada com a falha na utilização deturpada do *Impeachment*, para esse propósito, surge o questionamento: o que fazer? Não fora à toa que buscamos trazer os princípios dos ordenamentos constitucionais operantes sob a lógica democrática e de direito.

Entendemos que a vinculação jurídica e o apego à esses princípios são um caminho possível na compatibilização entre a segurança jurídica que se espera, no intuito de promover alguma estabilidade e previsibilidade quanto ao sistema político operante, ao mesmo tempo em que se promove uma flexibilização necessária para resolver impasses políticos no sistema presidencial, promovendo de forma institucionalizada o fortalecimento da confiança entre o Presidente e os cidadãos tutelados pelo Estado.

Nesse sentido, entendemos que uma mudança institucional é necessária para combater cenários de baixa confiança e descrença no atuar da vida política, que afetam não somente as disposições da vida do governante, mas do próprio sistema constitucional como um todo. Aproveitando o ensejo, é válido ressaltar que correntes²³⁶ defendem mecanismos que promovam o exercício de uma democracia direta são positivos, aumentando um senso

²³⁴ Cfr. BOLONHA, C.; ALMEIDA, M.; OLIVEIRA, D. M. F. de, Op. cit., p. 1345-1346. Mais uma vez nos valem do exemplo do Brasil como representante de uma crise que assola os sistemas democráticos e que certamente não é exclusividade do cenário brasileiro. O que se reforça, em análise dos fatores que apresentamos como contribuidores para a situação de instabilidade e conseqüente ingovernabilidade, a nível institucional retorna para a questão de um aumento de participação democrática. Na visão de BOLONHA, ALMEIDA E OLIVEIRA (2017), acerca da democracia brasileira “as instituições políticas brasileiras passam por uma crise aguda de confiança”. A referida crise, na visão do autor, leva em consideração elementos do próprio desenho institucional do presidencialismo brasileiro, como o multipartidarismo e a problemática do financiamento de campanha, até os graves casos de corrupção, que eivam as instituições públicas.

²³⁵ Cfr. SUSTEIN, Cass R.. #Republic: divided democracy in the age of social media. Princeton: Princeton University Press, 2017. O autor traz consigo a função precípua de sistema democrático, da qual comungamos, quando afirma: “A principal function of a democratic system is to ensure that through representative or participatory processes, new or submerged voices, or novel depictions of where interests lie and what they in fact are, are heard and understood (...) It should hardly be surprising if preferences, values, and perceptions of what matters, to individuals and societies, are changed as a result of that process”, p. 170.

²³⁶ Ibid., p. 1341.

de participação popular no processo político. O empecilho, por vezes, reside na burocratização excessiva e na complexidade dos procedimentos que acabam por desvirtuar o propósito original de aproximar os cidadãos dos centros deliberativos e compartilhar do poder de decisão e a responsabilidade sobre o interesse da coletividade.

Ademais, essas medidas operam e se concretizam no campo da ativação do cidadão, que, certamente, é de extrema importância, enquanto a outra ponta da relação com o governante. Nosso enfoque, todavia, reside em propostas para além das alternativas de modificação singular dos indivíduos. O que precisamos, em nosso entendimento, é empreender esforços em medidas que promovam uma compatibilização entre os princípios, enquanto otimizações constitucionais dotadas de exigibilidade, que vinculam a atuação do Presidente – dos quais, em nosso recorte, trabalhamos com a dimensão do *accountability*, da confiança legítima e da supremacia do interesse público, com medidas mais amenas, que não provoquem uma ruptura drástica, uma polarização social ou que sejam utilizadas com um viés puramente político.

Não se quer excluir, contudo, instrumentos constitucionalmente previstos, consolidados e necessários, como o *Impeachment*. A proposta é justamente de que as instituições democráticas, em situações de crises de governabilidade e na ausência de uma dialética institucional entre as funções do Estado, promovam um debate em relação ao *trade-off* de como melhor o problema jurídico da governabilidade deve ser respondido – se através de mecanismos já usuais e conhecidos do ordenamento jurídico, a despeito da possibilidade de rupturas institucionais, ou se mecanismos de *soft law* seriam mais interessantes, no que toca ao restauro da confiança entre cidadãos e o Chefe do Executivo. Entendemos que se mantém o intento de responsabilizá-lo em caso de atuação que contribua – por ação ou omissão – para um cenário de ingovernabilidade, sem deturpar instrumentos constitucionais e violar o ordenamento democrático.

É sabido, como expusemos ao longo dessa empreitada científica, que a governabilidade decorre de fatores múltiplos, os quais por vezes fogem da alçada presidencial. O que propomos, com base no arcabouço principiológico e nas diretrizes dos ordenamentos democráticos reside na atinência a sistemática constitucional, enquanto baliza da boa gestão e atuação presidencial, calculando os custos de eventuais medidas para o

ordenamento democrático e evitando a descaracterização do presidencialismo e a ameaça à estrutura do Estado democrático e de direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise jurídica da governabilidade, sob a ótica de um sistema político presidencialista, é tema que aprofunda alguns aspectos da ancestral discussão acerca das proximidades, limites e disposições sistêmicas entre o ordenamento jurídico e o desenho institucional de um regime democrático. Através da exploração das relações entre Constituição, direito e política buscamos compreender especialmente as situações de ingovernabilidade através da visão de um Estado democrático e de direito, operante segundo as diretrizes de um sistema constitucional e quais elementos jurídicos se aplicam à essas situações de crise.

É dever que pontuemos nessas notas conclusivas que o direito, per si, não é capaz de solucionar as demandas e anseios que competem a outras áreas e dimensões. Entendemos como da posta a superação do sistema jurídico enquanto arauto da ordem e viabilizador da clamada justiça social. Seguindo a mesma lógica, também entendemos por bem que a política não seria, necessariamente, o “mundo caído”²³⁷, onde impera a corrupção e necessita da ordem e da estrutura jurídica para cumprir com suas funções perante a sociedade.

A abordagem aqui apresentada levou em consideração as disposições do presidencialismo, empregando esforços para estabelecer o paralelo das ações presidenciais com a governabilidade, enquanto critério de qualidade do exercício de governo. Referimos, inclusive, a necessidade de voltarmos a atenção para os novos agentes e elementos externos ao Estado, que acompanham o processo de globalização e se consolidam enquanto fatores que desempenham relevante função no determinar da governabilidade de um Estado presidencialista, especialmente no que concerne as disposições econômicas de mercado.

A gênese da compreensão dos conceitos abordados nessa dissertação perpassou necessariamente pela consideração factual de que a análise promovida deve ser sistêmica e institucional. O dado nos levou a buscar no sistema constitucional indícios que promovessem a incorporação do(s) conceito(s) de governabilidade para, então, discorrer sobre os efeitos gerados no universo jurídico-político. Através dos princípios que elencamos, acreditamos

²³⁷ Cfr. KOENER, Andrei. A análise política do direito, do judiciário e da doutrina jurídica, in *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, vol. II, n.º 4, julio-diciembre, pp. 73 a 110, 2011. Disponível em: <<<http://www.ilae.edu.co/IlaeRevista/RVPdf/Vol.II-Nro4/Vol.II-Nro4-2011-19.pdf>>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

que esses se constituem importantes comandos de otimização que balizam as ações do Presidente em vias de se atingir a governabilidade desejada, enquanto estabilidade institucional, performance democrática e bom desempenho econômico.

Quando nos deparamos com o que previam os comandos axiológicos do *accountability* (princípio da prestação de contas), da confiança legítima e da supremacia do interesse público, pudemos visualizar como o sistema constitucional tentou balizar e conduzir a atuação, não só do Presidente, mas da vida pública do Estado como um todo. No que toca ao governante, os princípios especificados são um importante recorte no momento em que for apurada sua responsabilização pela má conduta ou gestão da coisa pública, aliada as prerrogativas e deveres inerentes a função.

Da feita que consolidamos os marcos conceituais da pesquisa e aproximamos o ordenamento constitucional dos fatores decorrentes da governabilidade, partimos para o enfrentamento das crises que fomentam e constatarem o contexto da ingovernabilidade. Os esforços foram empregados em constatar especificamente as crises de representatividade político-democrática e conseqüentemente de confiança e legitimidade dos cidadãos tutelados em face do modelo político presidencialista. As nuances do desenho institucional presidencial, somadas a fatores econômicos, má gestão de recursos públicos e a ausência de uma justiça social efetiva – especialmente no contexto latino-americano – explicam o baixo desempenho que as democracias atuais, especificamente as presidencialistas, têm experimentado.

A trama desenvolvida conflui para averiguação de um elemento que fora historicamente invocado em momentos de crises políticas: o *Impeachment*. Nos propusemos a entender a origem do mecanismo, desde seu advento até o modo como fora recepcionado e reestruturado nos regimes democráticos presidenciais. Diante da possibilidade de responsabilização política promovida pelo processo de impedimento, passamos a compreender seu intuito e logística de processo político, com elementos jurídicos.

A constatação, baseada em experiências recentes e do passado, assim como nas disposições acerca do modelo presidencialista e nas peculiaridades que o afetam, como o multipartidarismo e as eleições majoritárias para os cargos políticos representativos, levam a crer que o instrumento é delicado e pode facilmente ser subvertido para atender interesses

políticos. O que se constata, em algumas experiências de interrupção de mandatos presidenciais, é a completa inobservância das disposições constitucionais e promovendo rupturas democráticas que violam as disposições estruturantes de um Estado democrático e de direito.

Ademais, a suposta flexibilização que se quer trazer através do instrumento, aproximando-o de mecanismos parlamentaristas, descaracteriza o desenho institucional do sistema político e viola as regras do jogo democrático. Ora, se o presidencialismo fora construído pautado na ideia de que a alternância política se dá no momento do sufrágio quaisquer interrupções injustificadas e sem um lastro probatório, aparato jurídico e legitimidade constitucional desvirtuam o instrumento do propósito para o qual fora concebido.

Se o ensejo for realmente o de responsabilizar o Presidente de um Estado pela má gestão dos recursos públicos, pela inobservância dos princípios que regem suas ações enquanto governante e pela contribuição com um cenário de ingovernabilidade, há uma necessidade de se criarem instrumentos específicos para tal desígnio. Diante dessa perspectiva, considerando a divisão tênue entre a discricionariedade política e a devida separação entre as funções do Estado, percebemos que mecanismos do *soft law*, enquanto disposições que transitam entre as positivações do âmbito jurídico e as ações de cunho político são uma alternativa interessante,

A adoção de instrumentos democráticos mais flexíveis, que não ocasionem rupturas democráticas e institucionais é mais interessante do ponto de vista da manutenção da continuidade administrativa e da preservação do sistema constitucional e do próprio ordenamento jurídico. A inviabilidade da utilização do *Impeachment* enquanto instrumento de responsabilização pela má gestão e como resposta ao problema da ingovernabilidade não implica em um colapso e derrocada do presidencialismo enquanto sistema democrático. O propósito desta pesquisa é fomentar novas iniciativas democráticas e participativas que promovam um *accountability* mais direto e restaurem a confiança legítima na relação entre cidadãos e o presidente, enquanto representante democraticamente eleito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANTES, Sérgio Henrique Hudson de,. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro, in *Revista Dados*, vol. 31, nº 1, p. 5-32, 1988.

AGAMBEN, Giorgio. *State of Exception*. Translated by Kevin Attel. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

AIETA, Vânia Siciliano; POGLIESE, Marcelo Weick. Sovereignty and The Motion to Impeach Brazil's President, in PORTELA, Irene Maria; NAVALHO, Vitor; MATEUS, Ana; VEIGA, Fabio; MIRANDA, Rubén. (Org.). *Os Novos Horizontes do Constitucionalismo Global*. 1ª ed. Barcelos/Portugal: Instituto Politécnico do Calvado e do Ave; Artes Gráficas de Braga, vol. 1, p. 317-325, 2017.

ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. 3. ed. Milano: Giuffrè, 1960.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Coleção Teoria e Direito Público. Tradução de Virgílio Afonso da Silva, 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. Direitos Constitucionais e Fiscalização da Constitucionalidade, in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol. 88, t. II, Coimbra: Universidade de Coimbra, p. 511-526, 2012.

ALMOND, Gabriel A.; POWELL, G. Bingham, Jr.; MUNDT, Robert J.. *Comparative Politics: A Theoretical Framework*, New York: HarperCollins Colleges Publishers, 1993.

AMARAL, Maria Lúcia. *A Forma da República – Uma introdução ao estudo do direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Lições de Direito Administrativo*, 5ª ed., Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

ANDRADE, Mariana Dionísio de. Policy Switch e o Efeito dos Desvios de Mandato para a Representação Democrática, in *Revista Opinião Jurídica*, ano 16, nº 23, p. 140-19, jul./dez., 2018.

ARAGÃO, Alexandre Santos. *Curso de Direito Administrativo*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *O Princípio da Proteção da Confiança – Uma Nova Forma de Tutela do Cidadão Diante do Estado*, 2ª ed., Niterói: Editora Impetus, 2016.

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J.. *Chaos and Governance in the Modern World System – Contradictions of Modernity*, vol. 10, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. 1ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AZARI, Julia R.; BROWN, Lara M.; NWOKORA, Zim G.. The Presidential Leadership Dilemma. Between the Constitution and a Political Party. Albany: State University of New York, 2013.

BALKIN, Jack M.. Constitutional Crisis and Constitutional Rot, in *Yale Law School Faculty Scholarship at Yale Law School Legal Scholarship Repository*, 2017. Disponível em: <<https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6161&context=fss_papers>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BARROS, Sérgio Resende de. Impeachment: Peça de Museu?, in *Revista Brasileira de Direito*, IMED, vol. 7, nº 1, p. 112-132, jan-jun., 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Impeachment – Crime de Responsabilidade – Exoneração do Cargo, in *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 212: p. 161-174, abr./jun., 1998.

BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão, in *Revista de Sociologia Política*, vol. 24, nº 57, p.127-155, 2016.

BOBBIO, Norberto. Teoria das Formas de Governo. Tradução: Sérgio Bath. 10ª ed. Brasília: UNB, 1997.

BOLONHA, Carlos; ALMEIDA, Maíra; OLIVEIRA, Daniel Mitidieri Fernandes de. Alternativas democráticas para o problema da baixa confiança na ação governamental, in *Quaestio Iuris*, vol. 10, nº 03, Rio de Janeiro, p. 1332-1348, 2017.

BOWLER, Shaun. Electoral Systems, in *The Oxford Handbook of Political Institution*. RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (Ed.). Oxford: Oxford University Press, Part III – Institutions, Chapter 29, p. 577-594, 2006.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. Controle Social e Democracia Participativa, in *Temas Avançados da Advocacia Pública: Direito Administrativo e Políticas Públicas*, vol. III, Org. GREGO-SANTOS, Bruno; BERNARDO, Leandro Ferreira; FRACALOSSO, William, Maringá: Editora Vivens, p. 165-202, 2013.

CALMES, Sylvia. Du principe de protection de la confiance legitime em droits allemand, communautaire et français, Paris: Dalloz, 2001.

CANAS, Vitalino. Constituição prima facie: igualdade, proporcionalidade, confiança, in *e-Pública: Revista Eletrônica de Direito Público*, [s. 1.], nº 1, p. 01, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183184X2014000100001&lng=en&tlng=en>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Brançosos” e Interconstitucionalidade: Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

_____. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2003.

_____; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª ed., vol. 1, Coimbra: Coimbra Editora, 1984.

CÁRDENAS, Ernesto; CORREDOR, Federico. El Juez Constitucional y la Reelección Presidencial em América Latina, in *Revista de Economía Institucional*, vol. 20, nº 38, primer semestre, p. 45-70, 2018.

CASSAGNE, Juan Carlos. Los grandes principios del Derecho Público (constitucional y administrativo), Colección de Derecho Administrativo, Madrid: Editorial Reus, 2016.

CASSAGNABÈRE, Hervé. La confiance legitime peut-elle sauver l'opposabilité d'une doctrine fiscale contraire au droit de l'Union?, in *Revue Française de Finances Publiques*, nº 130, p. 87-100, avr., 2015.

CASTRO, David Almagro. ¿Juicio legítimo o golpe de Estado encubierto? El impeachment a la Presidenta de la República Federal de Brasil, Dilma Rousseff, in *Revista Derecho del Estado*, nº 42, pp. 25-50 enero-abril, 2019.

CHEIBUB, José Antônio. Presidentialism and Democratic Performance, in *The Architecture of Democracy*, Edited by REYNOLDS, Andrew, Cap. 5, p. 104, 2002.

COLM, Gerhard. O interesse público: chave essencial da política pública, in *O interesse público*, FRIEDRICH, Carl J. (Org.). Tradução de Edilson Alkmin Cunha, Rio de Janeiro: O Cruzeiro, p. 128, 1996.

COUTINHO, Elvis Gibson Leite. O Princípio da Responsabilidade Política, in *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Ano 2, nº 8, p. 8075-8117, 2013.

CRETELLA JUNIOR, José. Do impeachment. 1ª ed. São Paulo: RT, 1992.

DAHL, Robert A.; SHAPIRO, Ian; CHEIBUB, José Antônio. The Democracy Source Book. Massachussets: Massachussets Institute of Technology, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DEL MORAL, Antonio Torres. Estado de Derecho y Democracia de Partidos – Una teoria del Estado constitucional contemporâneo, 5ª ed., Madrid: Editorial Universitas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 31ª ed, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

DROLET, Jean-François; WILLIAMS, Michael C.. Radical Conservatism and global order: International theory and the new right, in *International Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 10:3, p. 285-313, 2018.

DRUZIN, Bryan H.. Why does Soft law Have any Power Anyway?, in *Asian Journal of International Law*, nº 7, p. 361-378, 2017.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério, Tradução Nelson Boeira, São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EBERHARDT, María Laura. La revocatória presidencial em América Latina – Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, in *Colombia Internacional* (92): 105-133. DOI: dx.doi.org/10.7440/colombianint92.2017.04, p. 105-133, out.-dez., 2017.

FERNADES VEIGA, Luciana; RIBEIRO, Ednaldo; ALEJANDRA NICOLÁS, María; CALLAI BRAGATTO, Rachel. El efecto de la experiencia democrática em la estructura de la legitimidade em América Latina y el Caribe, in *Opinião Pública*, Campinas, vol. 23, nº 2, p. 289-315, mai.-ago., 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e Governabilidade: Ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira, Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo, in *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 4, p. 689-727, 2001.

_____. The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil, Part III – The Cases of Impeachment, in *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, LLANOS, Mariana and MARSTEINTREDET, Leiv (ed.). New York: Palgrave Macmillan, p. 111-127, 2010.

FIORI, José Luís. A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica, in *Revista Novos Estudos - CEBRAP*, Rio de Janeiro, v. 43, 1995.

FIX-FIERO, Héctor; SALAZAR-UGARTE, Pedro. Presidentialism, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. ROSENFELD, Michel; SAJO, Andras (Ed.). Chapter 29, p. 628, 2013.

FOREWAKER, Joe. Institutional Design, Party Systems, and Governability: Differentiating the Presidential Regimes of Latin America, in *The Democracy Source Book*. Massachusetts Institute of Technology, p. 296-303, 2003.

FREITAS, Juliana Rodrigues; CARVALHO, Paulo Victor Azevedo. A Liberdade à informação do eleitor e o seu núcleo de questionamentos: por quê? Pra quê? Por quem?, in *Tratado de Direito Eleitoral*. (Org.), Propaganda Eleitoral - Parte IV: Pesquisas Eleitorais e Testes Pré-eleitorais no convencimento do Eleitor - Capítulo 2. FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). 1ªed., v. 4, p. 329-342, Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FREITAS, Andréa; SILVA, Glauco Peres da. Das Manifestações de 2013 à Eleição de 2018 no Brasil – Buscando uma abordagem institucional, in *Novos Estudos*, São Paulo: CEBRAP, vol. 38, nº 1, p. 137-155, jan. – abr., 2019.

FRYE, Timothy. Presidents, Parliaments, and Democracy: Insights from the Post-Communist World, in *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, edited by REYNOLDS, Andrew, Oxford: Oxford University Press, p. 81-103, 2002.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social, in *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 4, nº 2, p. 95-130, maio/agosto, 2017.

_____; SALGADO, Eneida. O princípio com fundamento no desenvolvimento do constitucionalismo contemporâneo, in *Direito e Administração Pública*, MARQUES NETO, Floriano de A.; ALMEIDA, Fernando D. M. de; NOHARA, Irene; MARRARA, Thiago (Org.), São Paulo: Atlas, p. 105-121, 2013.

GENOVESE, Michael A.; HAN, Lore Cox. *The Presidency and the Challenge of Democracy*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

GRIFFIN, Stephen M.. *American Constitutionalism: From theory to Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Translated by William Rehg. Cambridge: The MIT Press, 1996.

_____. *Direito e Democracia - Entre facticidade e validade*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *Problemas de legitimación em el capitalismo tardío*. Traducción de José Luis Etcheverry. Madrid: Ediciones Cátedra, 1999.

_____. *Legitimation Crisis*. Translated by Thomas McCarthy. Cambridge: Polity Press, 1992.

HAMILTON, Alexander. MADISON, James. JAY, John. *O Federalista*. Tradução de Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

HUNTINGTON, Samuel P. Chapter III – The United States. The Viability and Governability of American Democracy, in *The Crisis of Democracy. Report on Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. CROZIER, Michel J.; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. New York: New York University Press, p. 59-113, 1975.

_____. *The Third Wave. Democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991/1993.

KAGAN, Elena. Presidential Administration, in *Harvard Law Review*, vol. 114, n. 8, p. 2243-2385, jun., 2001.

KASAHARA, Yuri; MARSTEINTREDET, Leiv. Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios? Impeachments presidenciais no Brasil e na América Latina, in *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, vol. 49, n° 1, p. 30-54, mar./jun., 2018.

KOENER, Andrei. A análise política do direito, do judiciário e da doutrina jurídica, in *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, vol. II, n.º 4, julio-diciembre, pp. 73 a 110, 2011. Disponível em: <<<http://www.ilae.edu.co/IlaeRevista/RVPdf/Vol.II-Nro4/Vol.II-Nro4-2011-19.pdf>>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

KOOIMAN, Jan. *Governing as Governance*. London: Sage Publications, 2003.

LALANDER, Rickard. The Impeachment of Carlos Andrés Pérez and the collapse of Venezuelan Partyarchy, Part III – The Cases of Impeachment, in *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, LLANOS, Mariana and MARSTEINTREDET, Leiv (ed.). New York: Palgrave Macmillan, p. 129-145, 2010.

LAVAUX, Philippe. *Destins du présidentielisme*. Paris: Presses Universitaires de France, 2002.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; NOGUEIRA, Maria Alice Pinheiro. A Mutação (In)constitucional do *Impeachment* no Senado Federal, in *Revista Brasileira de Teoria Constitucional*, vol. 02, n° 02, Curitiba, p. 1147-1169, jul./dez., 2016.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional, in *Novos Estudos*, São Paulo: CEBRAP, vol. 36, n° 3, p. 79-97, nov., 2017.

LINDBLOM, Charles E.; WOODHOUSE, Edward J.. *The Policy-Making Process*. New Jersey: Prentice Hall, 1993.

LINZ, Juan. The Perils of Presidentialism, in *Democracy Source Book*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, p. 258-271, 2003.

LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2ª ed., New Haven: Yale University Press, 2012.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo, in *Revista de Economia Política*, vol. 32, n°4, p. 615-630, out.-dez., 2012.

LOURENÇO, Rui Pedro; MOURA E SÁ, Patrícia; JORGE, Suzana. Transparency and Accountability, in *Municipalities: An Analysis of 40 Year Evolution in Portugal*, in *Local Governments in the Digital Era*, edited by CUADRADO-BALLESTEROS, Beatriz; GARCÍA-SÁNCHEZ, Isabel, New York: Nova Science Publishers, 2017.

MARAVALL, José María. Accountability and The Survival of Governments, in *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. BOIX, Carles; STOKES Susan C. (Ed). Chapter 37, p. 910-939, 2009.

MATOS, Luís Salgado de. Como evitar golpes militares: o Presidente, o governo e a assembleia eleita face à instituição castrense no Estado parlamentar, no presidencial e no semipresidencial. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2008.

MCCLINTOCK, Cynthia. Electoral Rules and Democracy in Latin America. Oxford: Oxford University Press, 2018.

MENDES, Conrado Hübner. The structure of rights analysis: proportionality, rules and international law, in *Constitutional Courts and Deliberative Democracy - Oxford Constitutional Theory*. Oxford: Oxford university Press, 2013.

MILLARD, Eric. Anotações sobre o significado jurídico da responsabilidade política, in *Revista Opinião Jurídica*, nº 2 (4), p. 281-315, 2004. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/126323/filename/RP_Fortaleza.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

MILKIS, Sydney M.; NELSON, Michale. The American Presidency. Origins and Development, p. 1776, 2014.

MORAIS, Carlos Blanco de. Segurança jurídica e Justiça constitucional, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 41, nº 2, Coimbra: Coimbra Editora, p. 619-630, ago., 2001.

MORVAN, pascal. Confiance et Responsabilité Politiques. Réflexions sur la Polarité du «Gouvernement Parlementaire», in *Mélanges en l'honneur du Professeur Yves Guchet - Droit, politique et littérature*. Bruxelles: Bruylant, p. 137-169, 2008. Disponível em: <<https://www.academia.edu/1236944/Confiance_et_responsabilit%C3%A9_politiques._R%C3%A9flexions_sur_la_polarit%C3%A9_du_gouvernement_parlementaire_?auto=download>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

MÜLLER, Jan-Werner. Militant Democracy, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. ROSENFELD, Michel; SAJO, Andras (Ed.). Chapter 60, p. 1253, 2013.

NINO, Ezequiel. Access to Public Information and Citizen Participation in Supreme Audit Institutions (SAI), in *World Bank Institute – Governance Working Paper Series, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)*, 2010. Disponível em: <<<http://documents.worldbank.org/curated/pt/844431467998826503/pdf/80758-Nino-Citizen-Participation-in-SAI-Box-377336B-PUBLIC.pdf>>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

NOHLEN, Dieter. Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico. México: Fundación Friedrich Naumann, 1999.

NORTH, Douglass C.. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NOVAIS, Jorge Reis. *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

O'CONNOR, James. *The Fiscal Crisis of the State*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2009.

O'DONNELL, Guillermo. "Horizontal Accountability in New Democracies", in *Journal of Democracy*, vol. 9, n. 3, jul., 1998. Disponível em: <<<http://www.democrapiapura.altervista.org/wp-content/uploads/2015/10/1998-ODonnell.pdf>>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

O'HARA, Kieron; STEVENS, David. *Inequality.com – Power, Poverty and The Digital Divide*, Oxford: Oneworld Publications, 2006.

PASQUINO, Giafranco. Governabilidade, in *Dicionário de Política*, BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco, trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., p. 547-555, 1998.

PEIXINHO, Manoel Messias. O Processo de Impeachment no Brasil e no Estado Democrático de Direito, in *Quaestio Iuris*, vol. 10, nº 03, Rio de Janeiro, p. 1943-1963, 2017.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PRAKASH, Saikrishna Bangalore. The Past, Present and Future of Presidential Power, in *University of St. Thomas Law Journal*, vol. 14, ISS 3, p. 627-649, 2018.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. 1ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2001.

RIBCZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos. Governança, governabilidade, *accountability* e gestão Pública: Critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade, in *Revista Direito Mackenzie*, vol. 9, nº 2, p. 218-237, 2015.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. El principio general del derecho de confianza legítima, in *Ciencia Jurídica*, Departamento de Derecho. División de Derecho Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato, Año 1, n.º 4, p. 59-70, 2013.

SAEZ, Manuel Alcantara. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio: Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos em épocas de crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

SALGADO, Eneida Desiree. O Direito Eleitoral sob a lente da Constituição: Princípios constitucionais eleitorais e sua baixa efetividade no campo da legislação e da jurisdição

eleitoral, in *Constituição e Processo Eleitoral*. Coord.: PINHEIRO, Celia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, 4ª ed., Colección Ceura, Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte, in *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, n° 3, p. 335-376, 1997.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de Coalizão: Contexto, formação e elementos da democracia brasileira*. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

_____. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais, in *Revista de Direito Administrativo e Direito Constitucional*, Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 4, n.º 17, p. 1-255, jul./set., 2004.

SHANE, Peter M., Independent Policymaking and Presidential Power, in *The George Washington Law Review*, vol., 57, n. 3, p. 596-626, jan., 1988.

SHAPIRO, Robert Y.; JOYNT, Martha Kumar; JACOBS, Lawrence R.. *Presidential Power. Forging the Presidency for the Twenty-first Century*. New York: Columbia University Press,

SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito, in *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 173, p. 15-34, jun./set., 1988. Disponível em: << <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/%20viewFile/45920/44126>>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

SILVA, Suzana Tavares da. O Tetralema do Controlo Judicial da Proporcionalidade no contexto da Universalização do Princípio: Adequação, Necessidade, Ponderação e Razonabilidade, in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol. 88, t. II, Coimbra: Universidade de Coimbra, p. 639-678, 2012.

_____. O Princípio da Transparência: Da revolução à necessidade de regulação, in *As Reformas do Sector Público – Perspectiva Ibérica no contexto pós crise*, ANDRADE, José Carlos Vieira; SILVA, Suzana Tavares da. (Org.), Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, p. 149-174, 2017.

STEPAN Alfred; SKACH, Cindy. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism, in *World Politics*, vol. 46, n° 1, Cambridge University Press, p. 1-22, Oct., 1993.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford university Press, 2005.

STUTCHI, Carolina Gabas. A Relação entre Democracia e Governabilidade no Brasil: Uma breve análise. (2004), in *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n° 3, jan./jun., pag. 211-232.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público, 5ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

SUSTEIN, Cass R.. #Republic: divided democracy in the age of social media. Princeton: Princeton University, 2017.

_____. Impeachment: A Citizen's Guide. Massachusetts: Harvard University Press, 2017.

TERENCIANO, Fidel. Desconsolidação Democrática na América Latina, in *Democracia na América Latina – Democratização, tensões e aprendizados*, ESPÍNEIRA GONZÁLEZ, Maria Victória; CRUZ, Danilo Uzêda da (Org.), Feira de Santana: Editora Zarte, p. 136-155, 2018.

THOMAS, Robert. Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law, Portland: Hart Publishing, 2000.

TOMASSINI, Luciano. Estado, Governabilidad y Desarrollo, in *Revista de Ciencia Política – Pontificia Universidad Católica de Chile*, vol. 14, nos. 1-2, p. 23-61, 1992. Disponível em: <<<https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/10812/000128789.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>>. Acesso: 10 fev. 2019.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHOS, Ilton Norberto. Accountability e Independência Judiciais: Uma análise da atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), in *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, nº 45, p. 29-46, mar., 2013.

TORRES, Roberto Dutra. Governabilidade, governança e poder informal: Um problema central de sociologia política, in *Civitas, Rev. Ciênc. Soc.*, vol. 16, nº. 1, Porto Alegre, jan./mar., 2016.

TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. To End a Presidency: The Power of Impeachment. New York: Basic Books, 2018.

VEIGA, Paula. O Presidente da República: Contributo para uma compreensão republicana do estatuto constitucional. Tese (Doutoramento em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2010. Acesso em: 20 abr. 2019. Disponível em: <<<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/17434/3/PAULA%20VEIGA%20disserta%C3%A7ao%20doutoramento.pdf>>>.

_____. Alguns Dilemas da Emancipação da Cidadania na Era Cosmopolita, in *Estudos em homenagem ao prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias, Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra: Coimbra Editora, v. IV, p. 1107-1123, 2010.

VERMEULE, Adrian. Mechanisms of Democracy: Institutional Design Writ Small. Oxford: Oxford University Press, 2007.

VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário do Português Atual Houaiss, 1ª ed., Lisboa: Círculo de Leitores e Sociedade Houaiss-Edições Culturais Ltda., 2011.

WACHELESKI, Marcelo Paulo. Supremacia do interesse público, direitos fundamentais e a proporcionalidade nos atos das Agências Reguladoras, in *Revista Jurídica da Presidência – Edição Comemorativa 17 anos*, vol. 1, p. 209-232, 2016.

WRIGHT, Tony. The politics of accountability, in *The Cambridge Companion to Public Law*, edited by ELLIOT, Mark; FELDMAN, David, Cambridge: Cambridge University Press, p. 96-115, 2015.

ZERILLI, Filippo M.. The rule of soft law: An introduction, in *Focaal—Journal of Global and Historical Anthropology*, nº 56, 3–18 doi:10.3167/fcl.2010.560101, 2010.

DOCUMENTOS UTILIZADOS

BERCOVICCI, Gilberto. Parecer consultivo sobre comportamentos caracterizadores de Crimes de Responsabilidade supostamente cometidos pela então Presidente Dilma Rouseff. Brasil: São Paulo, out., 2015. Disponível em: <<https://politica.estado.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/10/Parecer_Impeachment_Bercovici.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Lei 1.079 de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

UNITED STATES. Constitution of the United States, 1789. Washington, DC. Disponível em: <<https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec2>>. Acesso em: 30 jun. 2019.