



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

Eduardo Vasconcelos da Silva Junior

**O IMPACTO DA ALTERNÂNCIA DE COALIZÕES NA PRODUÇÃO DO
ENFRAQUECIMENTO INSTITUCIONAL: ANÁLISE NEOINSTITUCIONAL DA
ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA NO BRASIL**

Recife
2025

Eduardo Vasconcelos da Silva Junior

**O IMPACTO DA ALTERNÂNCIA DE COALIZÕES NA PRODUÇÃO DO
ENFRAQUECIMENTO INSTITUCIONAL: ANÁLISE NEOINSTITUCIONAL DA
ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Área de Concentração: Teoria Política e do Estado e Direito Constitucional.

Orientadora: Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega.

Recife

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Silva Junior, Eduardo Vasconcelos da .

O impacto da alternância de coalizões na produção do enfraquecimento institucional: análise neoinstitucional da escolha do Procurador-Geral da República no Brasil / Eduardo Vasconcelos da Silva Junior. - Recife, 2025. 57 p.

Orientador(a): Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

1. neoinstitucionalismo. 2. fragilidade institucional. 3. alternância de coalizões políticas. 4. Procurador-Geral da República. 5. lista tríplice. I. Nóbrega, Flavianne Fernanda Bitencourt. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

Eduardo Vasconcelos da Silva Junior

**O IMPACTO DA ALTERNÂNCIA DE COALIZÕES NA PRODUÇÃO DO
ENFRAQUECIMENTO INSTITUCIONAL: ANÁLISE NEOINSTITUCIONAL DA
ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito da Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas,
como requisito parcial para a obtenção do título
de bacharel(a) em Direito.

Teoria Política e do Estado e Direito
Constitucional.

Aprovado em: 03/04/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dra. Carina Barbosa Gouvêa (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dra. Pedro Spíndola Bezerra Alves (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Ao pretérito ainda presente e ao futuro.

À memória dos meus avós maternos, Josefa Rodrigues Barbosa e Paulino Manoel Barbosa, por serem a raiz do amor incondicional que, como neto, pude sempre receber.

Às minhas sobrinhas, Helena e Eduarda, que na pureza da infância personificam o futuro, o afeto indecifrável, a esperança e o sonho.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Eduardo Vasconcelos e Rosangela Rodrigues, por terem incentivado o meu amor pela leitura e por serem os pilares, o apoio, o amor e o cuidado incondicional. Agradeço por todo o esforço e dedicação que espero, com pequenas e grandes coisas, retribuir.

À minha mãe, Jocimere, por demonstrar de forma incessante que família não é definida pelo sangue, mas pelo inexplicável e perseverante laço do amor. Por sempre olhar por mim, por sempre se esforçar e, em todos os seus gestos, nunca fazer por obrigação, mas sempre por amar. À minha madrinha, Ana Paula, na pessoa de quem agradeço a todos dias que compartilhei ao longo dessa jornada.

Aos meus irmãos, Paulo Henrique e Diego Filipe, por serem companhia e apoio de suas formas únicas.

A todos os amigos que fiz na Universidade, a quem agradeço nas pessoas de Letícia e Williane, com quem vivi momentos únicos dentro e fora do ambiente acadêmico, e por estarem comigo do começo ao fim, sendo suporte, escuta e incentivo. A Eduardo cujo companheirismo, compreensão, disponibilidade e amparo eu sempre pude contar. Por ter ouvido, acompanhado, sentido e compartilhado comigo vitórias e dificuldades.

Aos amigos que, fisicamente, ficaram em Aracaju, mas, mesmo à distância, sempre se fizeram presentes, sendo um apoio fundamental para a minha jornada e sem os quais eu não seria o mesmo, a quem agradeço nas pessoas de Lucas, Elaine e Ycaro. À família Dantas, por acreditar em mim, pelo apoio, pelas palavras e pelo constante carinho.

À minha orientadora, professora Flavianne, quem primeiro me inspirou no âmbito acadêmico e da pesquisa. Por ter me acolhido e acompanhado desde o primeiro dia. Por ser exemplo de otimismo e competência acadêmica. Por todos os ensinamentos, pela primeira oportunidade de monitoria e por todo o suporte ao longo da graduação.

À minha orientadora de pesquisa vitalícia, professora Carina Gouvêa, quem, com o dom da pedagogia que nunca perderá, me tornou pesquisador. Por ter dividido comigo experiências, oportunidades e conhecimentos ímpares. Agradeço pelos conselhos pessoais e acadêmicos, pelas felizes reuniões de pesquisa e por todo o incentivo, apoio e confiança. Que a pesquisa alcance!

Aos integrantes do escritório Vasconcelos Alencar Advogados, em especial Thiago, Igor e Raphael, por compartilharem comigo seu conhecimento, dedicação e profissionalismo. Sou grato pelo aprendizado diário e pelas oportunidades que me permitiram evoluir e crescer tanto pessoal quanto profissionalmente.

Aos integrantes da banca examinadora, pela disponibilidade e atenção com o trabalho realizado.

Aos Institutos, Fundações e Conselhos de apoio e fomento à pesquisa, essenciais para a minha trajetória acadêmica e para o ensino público de qualidade no Brasil.

Sem a contribuição e participação de vocês, a jornada universitária não seria possível. Por isso e por muito mais, agradeço.

É um poema triste e, portanto, um poema verdadeiro. Wyrð bið ful ãræd, diz ele. O destino é inexorável.

Bernard Cornwell

RESUMO

Este trabalho investiga o impacto das mudanças de coalizões políticas na escolha do Procurador-Geral da República (PGR) no Brasil, utilizando o neoinstitucionalismo como referencial teórico. Essa abordagem permite analisar as regras do jogo formais e informais que orientam a dinâmica política e estatal, possibilitando a compreensão do funcionamento das instituições e do comportamento dos atores envolvidos. A pesquisa consiste em avaliar como a alternância de coalizões políticas impactou no uso da lista tríplice como mecanismo informal de indicação do PGR e quais os reflexos que o afastamento da regra pode ocasionar na independência e autonomia funcional do órgão. A metodologia adotada baseia-se em uma análise histórica e comparativa, utilizando métricas de mudanças institucionais para examinar a evolução do processo de nomeação do PGR desde a Constituição Federal de 1988. A pesquisa estrutura-se em três eixos principais: primeiro, a apresentação do arcabouço teórico do neoinstitucionalismo e de seus conceitos fundamentais, como instituições formais e informais, regras do jogo e estabilidade institucional; em seguida, a reconstrução histórica das nomeações ao cargo de PGR, com ênfase no surgimento e consolidação da lista tríplice como prática institucional; e, por fim, uma análise empírica das transformações políticas recentes e seus efeitos sobre a estabilidade da Procuradoria-Geral da República. Os resultados da pesquisa indicam que a fragilidade da lista tríplice como instituição informal decorre não apenas da alternância de coalizões políticas, mas também do desenho institucional previsto na constituição, que concede ampla margem de discricionariedade ao Presidente da República para a escolha do cargo. Constatou-se que a instabilidade da lista tríplice se intensificou após um conjunto de nomeações que romperam com o padrão anteriormente consolidado, sinalizando para os atores políticos a possibilidade de novas alterações sem maiores sanções políticas ou eleitorais. Esse cenário gera um ciclo vicioso de instabilidade, no qual a incerteza sobre a permanência das regras reduz os incentivos para a sua manutenção, tornando a nomeação do PGR cada vez mais suscetível a interesses políticos, diante do baixo custo político-eleitoral da medida. Verificou-se que a lista tríplice atingiu o patamar de insignificância institucional, o que ocorreu pelas mudanças de coalizões e pelo desenho constitucional do procedimento de nomeação do PGR. A pesquisa conclui que a ausência da previsão normativa para a escolha do PGR a partir de uma lista tecnicamente produzida compromete a autonomia e a independência funcional do Ministério Público Federal, colocando em risco sua capacidade de atuar como órgão fiscalizador e como elemento essencial do sistema de freios e contrapesos. Diante disso, defende-se a necessidade de constitucionalização de uma lista qualificada de nomes elaboradas pelo órgão, a exemplo do que já ocorre na escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, em razão do seu potencial de contribuir para a legitimidade da indicação, limitar a interferência política e fortalecer os princípios constitucionais previstos para a atuação do Ministério Público.

Palavras-chave: neoinstitucionalismo; fragilidade institucional; alternância de coalizões políticas; Procurador-Geral da República; lista tríplice.

ABSTRACT

This study investigates the impact of shifts in political coalitions on the selection of the Attorney General of the Republic (AG) in Brazil, using neoinstitutionalism as its theoretical framework. This approach enables an analysis of both the formal and informal rules that govern political and state dynamics, thereby facilitating an understanding of the actual functioning of institutions and the behavior of the involved actors. The research assesses how the alternation of political coalitions has influenced the use of the triple list as an informal nomination mechanism for the Attorney General and examines the potential repercussions that departing from this rule may have on the institution's independence and functional autonomy. The methodology is based on a historical and comparative analysis, employing metrics of institutional change to examine the evolution of the Attorney General's appointment process since the 1988 Federal Constitution. The study is structured around three main axes: first, the presentation of the neoinstitutionalist theoretical framework and its key concepts - such as formal and informal institutions, the rules of the game, and institutional stability; second, a historical reconstruction of the appointments to the Attorney General's office, with an emphasis on the emergence and consolidation of the triple list as an institutional practice; and third, an empirical analysis of recent political transformations and their effects on the stability of the Attorney General's role. The findings indicate that the fragility of the triple list as an informal institution is attributable not only to the shifts in political coalitions but also to the constitutional design, which grants the President broad discretionary power in making the selection. It was observed that the instability of the triple list intensified following a series of appointments that broke with the previously established pattern, thereby signaling to political actors the possibility of further changes without significant political or electoral repercussions. This scenario creates a vicious cycle of instability, in which uncertainty about the permanence of the rules diminishes incentives for their maintenance, rendering the appointment of the Attorney General increasingly susceptible to political interests due to the low political and electoral cost of such measures. The study concludes that the triple list has reached a state of institutional insignificance, a result of both coalition shifts and the constitutional framework governing the appointment process. The research argues that the absence of a normative provision requiring the selection of the Attorney General from a technically produced list undermines the autonomy and functional independence of the Federal Public Prosecutor's Office, thereby jeopardizing its capacity to act as a supervisory body and as a crucial element of the system of checks and balances. In light of these findings, it is argued that there is a need to constitutionally enshrine a qualified list of names compiled by the institution, similar to the procedure already in place for the selection of Ministers of the Federal Court of Accounts, given its potential to enhance the legitimacy of the nomination process, limit political interference, and strengthen the constitutional principles established for the institution.

Keywords: neoinstitutionalism; institutional fragility; alternation of political coalitions; Attorney General of the Republic; rule of three names.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Força institucional da lista tríplice	47
-----------	---------------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República

ASMPF - Associação dos Servidores do Ministério Público Federal

MPF – Ministério Público Federal

PGR – Procurador-Geral da República

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS	16
2.1 NEOINSTITUCIONALISMO, REGRAS DO JOGO, INSTITUIÇÕES FORMAIS E INFORMAIS	16
2.2 FRAGILIDADE INSTITUCIONAL	20
2.2.1 A insignificância.....	21
2.2.2 A não conformidade (<i>noncompliance</i>)	23
2.2.3 A instabilidade institucional.....	30
3 FUNÇÃO, INDICAÇÃO E APROVAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA E O PAPEL DA LISTA TRÍPLICE.....	39
4 FRAGILIDADE INSTITUCIONAL PRODUZIDA PELA ALTERNÂNCIA DE COALIZÕES NA ESCOLHA DO PGR.....	44
4.1 A IDENTIFICAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FORMAIS E INFORMAIS NA DINÂMICA DE ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA.....	44
4.2 A FRAGILIDADE E INSTABILIDADE INSTITUCIONAL A PARTIR DAS MUDANÇAS DE COALIZÕES POLÍTICAS	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho adota o neoinstitucionalismo como referencial teórico. A partir da perspectiva neoinstitucionalista, é possível analisar as regras do jogo – tanto formais quanto informais – que regem a dinâmica política e estatal. A definição clássica de instituição desenvolvida por Douglass North¹ caracteriza as instituições como limites concebidos pelos seres humanos os quais moldam interações de maneira análoga às regras de uma competição por equipe.

O paradigma neoinstitucionalista permite o exame acerca da descrição, avaliação e transformação das instituições a partir de suas regras e dinâmicas informais. Essa análise depende da observação dos sujeitos e organizações que materializam as instituições e as transformam, mobilizam e reivindicam um espaço dentro da sua lógica de funcionamento².

Na presente pesquisa, a contribuição metodológica do neoinstitucionalismo permite verificar o comportamento das instituições envolvidas na dinâmica de nomeação do Procurador-Geral da República (PGR) a partir da compreensão não só da norma expressa no texto legal, mas também da atuação das instituições informais e dos atores relevantes dentro do recorte histórico da vigência da Constituição Federal de 1988.

As produções acadêmicas anteriores acerca do tema abordam os conceitos do neoinstitucionalismo e apresentam os arranjos institucionais envolvidos na indicação para a chefia do Ministério Público Federal (MPF). A presente pesquisa contribui com as produções existentes ao analisar, a partir de métricas de mudanças históricas, como as instituições interagiram na escolha do PGR ao longo das diversas mudanças de coalizões políticas desde o procedimento de nomeação estabelecido na Constituição Federal de 1988 e ao verificar os impactos dessas mudanças no fortalecimento ou enfraquecimento institucional.

¹ NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. New York: Cambridge University Press, 2006.

² NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega; PEIXOTO, Lênora Santos; LAMENHA, Bruno. As instituições informais importam: por um olhar decolonial nas pesquisas neoinstitucionais no campo jurídico. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n. 1, p. 66–94, 2023.

Assim, a presente pesquisa avança e aprofunda as contribuições anteriores por examinar, de forma contemporânea, como os próprios atores que deram início à consolidação de uma instituição informal estão atuando após sucessivas e significativas mudanças de coalizões políticas. Essa análise foi viabilizada pela incorporação de novos dados históricos e pela recente reconfiguração política em que a coalizão que implementou oficialmente a lista tríplice retornou ao cargo de presidência da República, o que permite uma avaliação mais precisa dos impactos decorrentes das mudanças de coalizões na aplicação da instituição.

Para fundamentar a análise, o segundo capítulo da pesquisa apresenta o arcabouço teórico do neoinstitucionalismo, abordando seus conceitos fundamentais, tais como instituições formais e informais, as regras do jogo que as estruturam, conceituação de fragilidade e debilidade institucional à luz da abordagem neoinstitucionalista, bem como a distinção entre instituição e organização.

Em seguida, no terceiro capítulo do trabalho, abordam-se as instituições formais e informais envolvidas na escolha do PGR a partir da exposição da função, indicação e aprovação do titular do cargo. A pesquisa adota um recorte metodológico baseado no exame das mudanças históricas ocorridas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco que estabeleceu o atual procedimento de nomeação do PGR. Nessa etapa, realiza-se um resgate histórico das indicações ao cargo desde a vigência da Constituição Federal de 1988 e do surgimento da lista tríplice como regra do jogo da nomeação do PGR.

A partir da combinação do arcabouço teórico apresentado nos capítulos anteriores, realiza-se a análise neoinstitucional a partir do uso de taxas históricas de mudanças institucionais na escolha do PGR, em um exercício empírico-comparativo. A análise, feita no quarto capítulo do trabalho, tem como ponto de partida a identificação e classificação das regras do jogo envolvidas na dinâmica para, com base nas taxas históricas de mudança institucional, examinar a fragilidade e instabilidade das instituições envolvidas no processo.

Dessa maneira, a presente pesquisa não apenas revisita os padrões históricos de nomeação do Procurador-Geral da República, mas também se propõe a analisar, sob uma perspectiva neoinstitucionalista, os impactos das recentes transformações

políticas na estabilidade institucional. Por meio dessa abordagem, pretende-se não apenas compreender os fatores que contribuíram para a consolidação da lista tríplice como um mecanismo institucional, mas também avaliar as consequências de sua rejeição no atual cenário político. Busca-se oferecer, ao final, uma contribuição ao procedimento de nomeação do PGR para a materialização dos princípios constitucionais previstos para a atuação do Ministério Público.

2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS

2.1 NEOINSTITUCIONALISMO, REGRAS DO JOGO, INSTITUIÇÕES FORMAIS E INFORMAIS

A análise da escolha do Procurador-Geral da República a partir das perspectivas do neoinstitucionalismo e do enfraquecimento institucional deve ser precedida da apresentação de conceitos fundamentais para a sua compreensão.

Como paradigma de análise adotado neste trabalho, o neoinstitucionalismo se contrapõe à tradição de pesquisa que compreende instituições a partir de uma ótica determinista. O referencial teórico neoinstitucionalista fundamenta-se na ideia de que as regras do jogo – ou instituições – importam para o estudo e compreensão dos principais fenômenos da vida política e estatal³.

A principal contribuição metodológica da perspectiva neoinstitucionalista se dá pela captura do elemento informal das instituições, trazendo-o para o núcleo significativo da análise neoinstitucional⁴. Desse modo, tem-se uma relação dinâmica na qual as instituições incorporam valores e relações de poder, importando para o neoinstitucionalista conhecer tanto o impacto das instituições sobre os indivíduos, como, principalmente, a interação entre instituições e indivíduos⁵.

Originalmente cunhado por James March e Johan Olsen, instituição representaria o conjunto de valores pelos quais as decisões e comportamentos dos indivíduos são formados e modelados, deixando de atrelar o processo decisório e comportamental unicamente a estruturas, modelos ou procedimentos formais⁶. A definição clássica, construída por North⁷ caracteriza as instituições como os limites

³ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria Política e do Estado**. Recife: Editora UFPE, 2018.

⁴ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria Política e do Estado**. Recife: Editora UFPE, 2018.

⁵ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria Política e do Estado**. Recife: Editora UFPE, 2018. p. 90.

⁶ MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: organizational factors in political life. **The American Political Science Review**, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1984.

⁷ NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. New York: Cambridge University Press, 2006.

concebidos pelos seres humanos que moldam a interação humana de maneira análoga às regras de uma competição por equipe.

As instituições não se confundem com as organizações. No paradigma neoinstitucional, as organizações são os jogadores do jogo, materializando-se como entidades concretas e estruturadas “de carne e osso”. As organizações são compostas de grupos específicos de indivíduos que possuem uma mistura de objetivos comuns e individuais e são tomadores de decisões, a exemplo de partidos políticos, organizações não governamentais e tribunais⁸.

Na análise das regras do jogo deve-se considerar tanto as regras formais quanto informais. Nesse sentido, para analisar como as instituições operam na prática é necessário verificar os limites formais concebidos e aceitos como obrigatórios⁹, assim como os elementos sociais e culturais e os comportamentais dos jogadores¹⁰.

As instituições formais estão constituídas por um conjunto de regras formais sancionadas oficialmente que estruturam o comportamento e as expectativas humanas em torno de uma atividade¹¹. Para Helmke e Levitsky, as instituições formais seriam as regras sociais compartilhadas, positivadas, que são criadas, comunicadas e reforçadas por canais oficiais de sanção¹².

As instituições informais, por sua vez, são as referências culturais e sociais¹³ que interagem de maneiras complexas com as regras sociais e com outras instituições informais, podendo afetar o trabalho desempenhado pelas instituições tanto no sentido de fortalecer como de enfraquecer uma instituição¹⁴. Inicialmente, Helmke e

⁸ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria Política e do Estado**. Recife: Editora UFPE, 2018. p. 94.

⁹ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021.

¹⁰ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria Política e do Estado**. Recife: Editora UFPE, 2018.

¹¹ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 19.

¹² HELMKE, Gretchen; LEVITSKY. **Informal institutions and Democracy**: Lessons from Latin America. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006. p. 204.

¹³ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria Política e do Estado**. Recife: Editora UFPE, 2018. p. 86-87.

¹⁴ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 19.

Levitsky¹⁵ identificavam as instituições informais somente como as regras sociais compartilhadas, normalmente não positivadas, comunicadas e reforçadas fora dos canais oficiais de sanção. Daniel Brinks¹⁶ avançou na proposta metodológica, apontando que as instituições informais também podem ser reforçadas por canais oficiais de sanção.

As regras do jogo, aqui entendidas como sinônimo das instituições, sejam elas formais ou informais, atuam de modo a constranger ou incentivar comportamentos dos indivíduos. Nesse sentido, as regras do jogo podem tanto estimular comportamentos de cooperação, como também podem levar a comportamentos que tragam conflitos do ponto de vista da coletividade¹⁷ e da inefetividade governamental.

As instituições informais têm a capacidade de reforçar positivamente o desenho institucional formal, como também podem esfacelar, enfraquecer ou competir negativamente com a regra do jogo formal. Nesse ponto, convém destacar que as instituições informais não se confundem e não são sinônimos de instituições fracas, uma vez que para caracterizar uma instituição como forte ou fraca é necessário analisar se ela alcança as finalidades para a qual foi criada¹⁸.

Partindo da metodologia criada por Crawford e Ostrom¹⁹ e posteriormente simplificada por María Murillo, Steven Levitsky e Daniel Brinks²⁰, é possível identificar instituições formais a partir de três premissas principais contidas na estipulação desse tipo de regra do jogo: (i) especificam os atores e seus papéis; (ii) exigem, permitem ou proíbem determinado comportamento; (iii) definem as consequências de cumprir ou não cumprir as demais regras.

¹⁵ HELMKE, Gretchen; LEVITSKY. **Informal institutions and Democracy**: Lessons from Latin America. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006. p. 204.

¹⁶ BRINKS, Daniel. The Rule of Non (Law): Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina. In: HELMKE, Gretchen and LEVITSKY. **Informal institutions and Democracy**: Lessons from Latin America. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006, p. 201-226.

¹⁷ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria Política e do Estado**. Recife: Editora UFPE, 2018. p. 88.

¹⁸ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria Política e do Estado**. Recife: Editora UFPE, 2018. p. 87.

¹⁹ CRAWFORD, Sue ES; OSTROM, Elinor. A grammar of institutions. **American political science review**, v. 89, n. 3, p. 582-600, 1995.

²⁰ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021.

Na mesma perspectiva metodológica, passa-se a apresentar os parâmetros para classificar uma instituição como forte ou fraca. O fato de a instituição ser forte ou fraca diz respeito a se a instituição alcança a finalidade a que se destina²¹. Por sua vez, a finalidade da instituição que servirá como parâmetro para qualificação de força ou enfraquecimento institucional deve ser aquilo que Murillo, Levitsky e Brinks nomeiam de “objetivo estatutário”²².

Os objetivos estatutários são aqueles definidos pelos criadores da instituição e não os objetivos políticos, estejam estes explícitos ou implícitos na criação e na atividade institucional desempenhada. Para medir a força de uma instituição, portanto, é necessário verificar se as práticas estatutárias exigidas ou proibidas estão sendo concretizadas na prática²³.

As instituições têm objetivos estatutários diversos que podem ou não impactar o arranjo institucional. As instituições que possuem objetivos transformadores buscam afastar os resultados de uma determinada situação atual, enquanto que aquelas que possuem objetivos conservadores buscam preservar o *status quo* de potenciais mudanças²⁴. A depender da força ou fraqueza da instituição, esta pode interagir de forma diversa com demais instituições do arranjo institucional, reforçando, competindo ou substituindo a regra do jogo formal.

A interação entre instituições formais fracas e instituições informais fortes pode desencadear tanto um comportamento de substituição como de competição²⁵. A substituição ocorre quando as instituições informais fortes reforçam as instituições formais fracas, fornecendo um segundo mecanismo substitutivo que promove o comportamento esperado e previsto pela regra formal. Já a competição ocorre quando

²¹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria Política e do Estado**. Recife: Editora UFPE, 2018. p. 87.

²² MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 20.

²³ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 21.

²⁴ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. pp.

²⁵ HELMKE, Gretchen; LEVITSKY. **Informal institutions and Democracy**: Lessons from Latin America. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

as instituições informais minam as instituições formais, promovendo um comportamento alternativo, enfraquecendo as regras do jogo formais²⁶.

Quando instituições informais e instituições formais fortes interagem de modo divergente, com a instituição informal contrariando o espírito – a finalidade – das regras do jogo formal, sem violar a letra da lei tem-se uma interação por acomodação. Já quando instituições informais coexistem com instituições formais fortes, atuando de modo convergente para reforçar as regras do jogo formais, tem-se uma interação por complementação²⁷.

Na presente análise, examina-se a eficácia dos conjuntos de regras do jogo, tanto formais como informais, a interação entre as instituições e os atores cujo comportamento é afetado e afeta as regras do jogo, bem como em que medida a interação entre as regras do jogo contribui para o fortalecimento ou enfraquecimento institucional.

2.2 FRAGILIDADE INSTITUCIONAL

O conceito de força e fragilidade construído por Murillo, Levitsky e Brinks²⁸ é baseado na comparação entre os efeitos hipotéticos de uma instituição e os efeitos reais e práticos obtidos²⁹. A força institucional é resultado da medida entre o comportamento obrigatório, determinado formalmente, e o comportamento que ocorre na prática³⁰. Assim, quanto mais o comportamento prático estiver próximo do comportamento obrigatório, mais forte a instituição pode ser considerada.

Nesse sentido, o exame do nível de força institucional deve observar que se a instituição impacta na realidade pragmática ela é forte, caso não, ela é fraca. Nóbrega

²⁶ HELMKE, Gretchen; LEVITSKY. **Informal institutions and Democracy**: Lessons from Latin America. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

²⁷ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria Política e do Estado**. Recife: Editora UFPE, 2018. p. 99.

²⁸ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021.

²⁹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023.

³⁰ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021.

e Teixeira³¹ ilustram a situação a partir de um exercício hipotético de se imaginar a diferença de como seria o mundo na ausência ou na presença de determinada instituição. A partir do resultado, é possível mensurar a sua força no arranjo institucional.

A variação na robustez institucional exerce uma influência ampla nos resultados das políticas, deixando sua marca não apenas na atividade econômica, mas também na configuração no desenho eleitoral de um país e na reinterpretação ou redistribuição das regras formalmente ou informalmente instituídas³².

Usar a força institucional para medir a política consiste em analisar em que medida a força ou a fragilidade institucional irá influenciar as relações entre os poderes³³, se a instituição irá perdurar e se gerará *compliance*, ou seja, se contribuirão para gerar conformidade com a lei. Contudo, ao comparar a força de duas instituições, não se deve apenas avaliar se estas perduram, mas também o esforço que fazem para gerar ou impedir a mudança no *status quo*³⁴.

Existem três tipos de fragilidade institucional: a insignificância, o *noncompliance* e a instabilidade institucional, as quais serão analisadas detidamente a seguir.

2.2.1 A insignificância

A insignificância ocorre quando as instituições não geram qualquer resultado prático ou efeito na sociedade. Ou seja, a fragilidade insignificante ocorre quando a baixa efetividade da instituição reflete exatamente o que aconteceria na ausência

³¹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 98.

³² NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 97.

³³ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 98.

³⁴ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 23-24.

dessa instituição³⁵. Nesse cenário, as regras são cumpridas, mas não influenciam a forma como os atores se comportam:

Uma instituição é insignificante quando aceita qualquer resultado que os atores dominantes produziram se ela não existisse. Em condições de insignificância, os indivíduos cumprem a regra e a instituição permanece estável, mas o comportamento provavelmente não se alteraria se a instituição fosse eliminada. Em outras palavras, a instituição é supérflua e não desempenha qualquer papel real na orientação das ações dos atores relevantes³⁶.

Um exemplo dado por Murillo, Levitsky e Brinks foi o da proibição de reeleição para presidentes da Câmara, governadores e legisladores no Peru. Em razão da extrema fragmentação do sistema partidário, da volatilidade eleitoral e da baixa confiança do público, as taxas de reeleição foram extraordinariamente baixas no Peru durante a década de 2000, de modo que a proibição formal da reeleição de titulares de cargos eletivos produziu pouca mudança no comportamento ou nos resultados³⁷.

Não é incomum que as instituições caiam na insignificância. Contudo, é preciso observar o fenômeno no qual as instituições são projetadas para serem fracas. Exemplo disso são os Tribunais Potemkin³⁸, em que os tribunais constitucionais são criados e decidem os casos de acordo com a letra da lei, mas não impactam significativamente na restrição de nenhum governo, porque as preferências e decisões dos juízes são alinhadas com as tendências dos atores políticos dominantes:

No Peru, por exemplo, o presidente Alberto Fujimori promoveu uma série de reformas com o objetivo ostensivo de fortalecer os tribunais. A constituição de 1993 criou um tribunal constitucional com muitos poderes que o tornariam um forte controle institucional do poder. No entanto, os legisladores também aprovaram uma lei que especificava que os votos de seis dos sete juízes - que eram nomeados pelo próprio legislativo - eram necessários para vetar uma lei. Dois dos sete eram nomeados pelo presidente. Na prática, portanto, era improvável que uma medida de real importância para a maioria legislativa fosse declarada inconstitucional. Com ou sem o Tribunal Constitucional, o comportamento do governo de Fujimori seria essencialmente o mesmo; as

³⁵ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 100.

³⁶ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 26.

³⁷ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 26-27.

³⁸ BRINKS, Daniel; BLASS, Abby. **Beyond the Façade**: Institutional Engineering and Potemkin Courts in Latin America, 1975-2009. Chicago: University of Chicago, 2013.

decisões do novo tribunal seriam adaptadas às inclinações do governo, e não o contrário.³⁹

As instituições insignificantes compõem os arranjos constitucionais que criam instituições aparentemente independentes, mas que, na verdade, estão sujeitas ao controle por outros atores políticos, limitando-se, assim, a sua eficácia, mas sem violar diretamente as regras formais⁴⁰. Existe, nesses casos, uma relação de acomodação entre a regra formal e informal, na qual a formal é usada apenas como justificativa para manter a aparência de legalidade, quando na verdade a finalidade da regra está sendo violada⁴¹, criando-se um cenário no qual o Estado justificado pelo Direito se sobrepõe ao Estado de Direito⁴².

As instituições que são insignificantes em suas origens podem se tornar significativas se novas circunstâncias modificarem o comportamento dos atores que seguem o espírito das regras. Entretanto, a menos que as circunstâncias mudem a situação pré-institucional original, geralmente será necessária uma mudança formal para que a instituição insignificante se torne significativa em termos de seus efeitos sobre o comportamento social. A força de uma instituição insignificante é imperceptível até que as circunstâncias mudem de tal forma que os principais atores enfrentem um efeito comportamental importante⁴³.

2.2.2 A não conformidade (*noncompliance*)

³⁹ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 27-28.

⁴⁰ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 100-101.

⁴¹ HELMKE, Gretchen; LEVITSKY. **Informal institutions and Democracy**: Lessons from Latin America. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

⁴² NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023.

⁴³ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 28.

Outra forma de fragilidade institucional é a não conformidade⁴⁴ ou *noncompliance*⁴⁵. Esse tipo de fragilidade ocorre quando as regras escritas estabelecem fortes efeitos sobre o comportamento, mas os atores relevantes, ou um conjunto significativo deles, conseguem ignorar a instituição ou substituí-la, deixando de cumprir as suas disposições. A não conformidade pode originar-se de três modos: da decisão dos funcionários em não aplicar as regras; da incapacidade dos funcionários estatais para aplicar a norma ou gerar colaboração social para assegurar a sua efetividade⁴⁶; e da resistência social⁴⁷.

Apesar de existir uma presunção de que as autoridades estatais procurarão cumprir as leis, por estas serem fruto do próprio processo legislativo estatal, a não conformidade ocorre porque os agentes estatais optam deliberadamente por não aplicar as regras criadas⁴⁸, o que também é conhecido por *nonenforcement state*⁴⁹. Nesses casos, a instituição é formalmente projetada para fazer a diferença, com previsão de penalidades significativas em sanção por não conformidade, contudo, as autoridades não aplicam as regras⁵⁰, tampouco as sanções previstas.

O *nonenforcement state* pode se apresentar por meio de instituições de fachada⁵¹, ou *window dressing institutions*⁵². A instituição de fachada é um conceito

⁴⁴ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021.

⁴⁵ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023.

⁴⁶ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 31.

⁴⁷ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 101.

⁴⁸ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 31.

⁴⁹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023.

⁵⁰ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 31.

⁵¹ LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria. Variation in institutional strength. **Annual Review of Political Science**, v. 12, p. 115-133, 2009.

⁵² NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 101.

desenvolvido por Levitsky e Murillo para designar instituições criadas sem nenhuma intenção de dar aplicabilidade às suas regras. Esse tipo institucional pode ser uma jogada preventiva para reduzir a pressão por um câmbio por parte de atores externos, em geral atores internacionais, mas também agentes locais:

Dessa forma, o valor da propaganda em termos de prestígio internacional, apoio externo, bajulação às autoridades federais ou manutenção da boa vontade das elites religiosas e culturais locais supera o custo do projeto institucional e transforma a mudança em um benefício líquido em vez de um custo⁵³.

Um exemplo de instituição de fachada é a legislação brasileira de proteção ambiental aprovada na década de 1980 e início da década de 1990. Os governos brasileiros fortaleceram a regulamentação ambiental em seu aspecto formal, criando um direito ambiental robusto, sem, contudo, aplicá-las efetivamente⁵⁴. Assim, as instituições de fachada são instituições que são instrumentalizadas para servirem como cortina de fumaça devido a uma pressão política ou social.

Além disso, com frequência, os funcionários estatais exercem uma aplicação seletiva ao implementar a lei apenas sobre alguns indivíduos ou grupos. As motivações para a aplicação seletiva da lei variam e se estendem desde vínculos pessoais, como a corrupção, até o partidatismo, a classe, a etnia e a região do grupo alvo⁵⁵. Um exemplo é que durante décadas na América Latina as leis anticorrupção tenderam a ser aplicadas aos oponentes do governo ou a funcionários que não estavam mais no cargo, em vez de serem aplicadas aos detentores atuais dos cargos ou seus colaboradores⁵⁶.

⁵³ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 48.

⁵⁴ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 32.

⁵⁵ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 32.

⁵⁶ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 32.

Em alguma medida, a aplicação seletiva pode ser facilitada pelo próprio desenho institucional⁵⁷ ou processo legislativo. Isso porque as normas por vezes criam ambiguidades e obscuridades que permitem às autoridades uma grande margem de discricionariedade na implementação e aplicação, geralmente sem violar tecnicamente a lei⁵⁸.

Essa dinâmica foi exemplificada por Murillo, Levitsky e Brinks⁵⁹ a partir da lei nacional contra o desmatamento na Argentina que deu aos governos provinciais uma capacidade considerável para definir quais áreas seriam protegidas e o que constituía violação da lei. Desse modo, os governos passaram a variar os esforços de fiscalização de acordo com a pressão da sociedade, ocorrendo menos fiscalização nas províncias onde os grandes proprietários de terra tinham mais poder⁶⁰.

O descumprimento nem sempre é motivado pela falta de fiscalização, podendo originar-se de um baixo custo a ser pago pelos atores violadores das regras, resultando um incentivo à transgressão⁶¹. Nesses casos, os agentes estatais impõem sanções pelo não cumprimento, mas essas sanções são tão pequenas em relação ao valor do ganho com a conduta proibida que se tornam óbices insignificantes para vedar a conduta ou incentivar uma mudança de comportamento⁶². Um exemplo recorrente é o descumprimento das regras de paridade de gênero em cotas partidárias, em razão de multas ínfimas:

A Lei de Paridade da França, em 2000, exigia que os partidos apresentassem números iguais de candidatos do sexo masculino e feminino. Os partidos que

⁵⁷ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 32-33.

⁵⁸ MAHONEY James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change**: Ambiguity, Agency and Power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

⁵⁹ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 33.

⁶⁰ FERNÁNDEZ-MILMANDA, Belén; GARAY, Candelaria. A multilevel approach to enforcement: Forest protection in the Argentine Chaco. In: BRINKS, Daniel; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (eds.). **The Politics of Institutional Weakness in Latin America**. Nova York: Cambridge University Press, 2020.

⁶¹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 102.

⁶² MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 33.

não cumprissem as cotas eram obrigados a pagar uma multa moderada, que os partidos maiores e com mais recursos podiam e estavam dispostos a pagar. Como disse o líder de um partido conservador, "preferimos pagar multas a perder eleições!".⁶³

A diferença desse tipo de descumprimento é que a regra existe e é aplicada, contudo, ela não é suficiente para obstar uma conduta proibida ou incentivar uma mudança positiva no comportamento dos atores. É dizer: os atores se comportam como se a instituição não existisse.

Outra origem do descumprimento se dá quando os governos têm vontade de aplicar as normas, mas não possuem a capacidade de fazê-lo devido à resistência social. Isso ocorre porque alguns Estados não possuem capacidade fiscal e administrativa para aplicar certas leis, especialmente aquelas que objetivam mudanças de comportamentos em grande escala e requerem um controle minucioso⁶⁴.

A aplicação seletiva gera fragilidades institucionais denominadas por Nóbrega e Teixeira de *standoffish states*. Isso ocorre por falta de um poder de infraestrutura que conduz à aplicação seletiva da lei ou regra, que nem sempre tem origem clara, mas pode ser produto da priorização de recursos. As autoras denominam *standoffish states* como “aplicação intermitente, ora a regra é aplicada, ora não é aplicada, normalmente ocorre por motivos de priorização de recursos financeiros”⁶⁵.

Os *standoffish states* são Estados que podem e às vezes aplicam algumas das regras, mas não têm todos os recursos necessários para aplicar todas as regras o tempo todo. São denominados também de Estados indiferentes ou distantes⁶⁶. Há, nesses casos, uma aplicação intermitente, pois não segue um padrão identificável, pois o Estado, por vezes, se concentra em alguns indivíduos ou grupos mais do que

⁶³ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 33.

⁶⁴ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 33-34.

⁶⁵ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 102.

⁶⁶ AMENGUAL, Matthew. DARGENT, Eduardo. The social determinants of enforcement: integrating politics with limited State capacity. IN: BRINKS, Daniel; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (eds.). **The Politics of Institutional Weakness in Latin America**. Nova York: Cambridge University Press, 2020.

em outros, podendo seguir uma lógica territorial⁶⁷, de classe⁶⁸, ou de alocação de recursos financeiros⁶⁹.

Deve-se ressaltar a distinção entre a aplicação seletiva por decisão politicamente motivada e a aplicação seletiva em razão da reduzida capacidade estrutural e institucional do Estado. Isso porque a aplicação seletiva por razões políticas nem sempre é clara e pode variar de acordo com cada autoridade, enquanto que a aplicação seletiva por restrição da capacidade do Estado é simplesmente resultado da priorização de recursos.

É preciso observar, ainda, o fenômeno da adoção estratégica de instituições fracas pelo governo a partir da existência de lacunas de coerção. As lacunas de implementação e fiscalização são construídas a partir de dissonâncias de objetivos entre os redatores, executores e detentores do poder (aqueles com potencial para influenciar o cumprimento de uma regra). Nesses casos, há divergência entre o que está escrito e o que é executado, o que pode ser verificado principalmente em regimes híbridos ou de transição, nos quais os políticos eleitos não controlam totalmente o Estado.⁷⁰

O descompasso entre os principais atores pode se consubstanciar, inclusive, em diferentes níveis de governo. Um exemplo é quando “os criadores de uma instituição de nível nacional possuem preferências extremamente diferentes dos aplicadores a nível estadual, municipal ou local”⁷¹. Os executores, portanto, são dissuadidos pelos custos sociais ou políticos da aplicação da lei⁷², que pode ser

⁶⁷ O'DONNELL, Guillermo. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American view with Glances at Some Postcommunist Countries. **World Development**, v. 21, n. 8, p. 1355-1369, 1994.

⁶⁸ SOIFER, Hillel David. **State building in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

⁶⁹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 102.

⁷⁰ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 102-103.

⁷¹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 103.

⁷² NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 103.

mutuamente impactado pela presença ou ausência de resistência social, ocasionando uma lacuna no cumprimento da regra.

Assim, quando regras formais são confrontadas com normas sociais ou com a resistência de interesses poderosos, é necessário um maior esforço para aplicar e assegurar o cumprimento da instituição formal. Nessa conjuntura, instituições informais de forte contrapeso, tais como autoridades tradicionais ou comunidades religiosas, desempenham um papel fundamental na inibição ou ativação da colaboração social.⁷³

Tendo em vista que a não conformidade gerada pela resistência da sociedade tem como uma de suas consequências diretas a aplicação seletiva da lei, é preciso observar os fenômenos (i) da possibilidade de cooperação estatal e social na coprodução da aplicação da norma (*enforcement co-production*); e (ii) da criação de leis transformadoras (*aspirational laws*).

O fenômeno da coprodução ou do *enforcement co-production* é uma alternativa à superação dos entraves institucionais, na medida que possibilita uma cooperação entre os atores para diminuir os custos de aplicação da norma, de modo que o cumprimento das regras passa a ser quase voluntário⁷⁴. Por conseguinte, ocorre uma redução na necessidade de investimentos pesados pelo Estado para produzir *enforcement*⁷⁵. Nesse cenário, a conformidade com as regras do jogo formais pode ser alta mesmo nos casos em que o poder e a infraestrutura do Estado estejam limitados, pois as normas sociais, a distribuição do poder e as regras do jogo atuam em prol do mesmo objetivo⁷⁶.

⁷³ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 36-37.

⁷⁴ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 103.

⁷⁵ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 103.

⁷⁶ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 103.

Em contrapartida, a criação de leis transformadoras para efetivar mudanças comportamentais de longo alcance e a longo prazo em situações nas quais encontram-se óbices em uma resistência social difundida e enraizada, torna a execução da lei complexa e dificultosa. Exemplo disso é a implementação da Lei Seca nos Estados Unidos, onde mesmo com um Estado forte e investimento substancial na fiscalização, a resistência social impede a plena efetivação da eliminação e produção do consumo de álcool.⁷⁷

As leis transformadoras, contudo, podem ser ativadas e efetivadas no futuro. Isso pode ocorrer tanto a partir de mudanças no *enforcement*, como em razão de transformações no arranjo institucional formal. O primeiro caso ocorre, por exemplo, quando “a coalização que apoia a instituição se fortalece, de modo que ela ganhe o controle da aplicação ou exerça maior influência sobre aqueles que a controlam”⁷⁸. Já a efetivação pela via formal pode ocorrer por meio da interpretação judicial, sobretudo pela atuação dos Tribunais Constitucionais, a exemplo da Colômbia “que através do seu Tribunal Constitucional teve seu Código Civil reformulado em quase toda sua inteireza para eliminar disposições discriminatórias de gênero, abrindo caminho para igualdade entre homens e mulheres e o casamento homoafetivo”⁷⁹.

2.2.3 A instabilidade institucional

A tradição institucionalista da Ciência Política frequentemente parte do pressuposto de que existe estabilidade institucional, em parte porque as regras refletem um equilíbrio em que ninguém pode melhorar ou porque geram efeitos positivos que reforçam os incentivos dos atores para mantê-las, o que é conhecido como Equilíbrio de Nash.⁸⁰

⁷⁷ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 103.

⁷⁸ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 103-104.

⁷⁹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 104.

⁸⁰ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 37.

Contudo, as instituições variam significativamente em sua estabilidade e durabilidade. Na América Latina, por exemplo, observam-se casos de extrema instabilidade institucional ou de reformas em série, nas quais as regras constitucionais, eleitorais e outras regras formais relevantes são reescritas após quase todas as mudanças de governo.⁸¹ Por essa razão, a estabilidade não pode ser considerada como um “dado adquirido”, mas sim como uma variável da análise neoinstitucional e como uma dimensão da força institucional.⁸²

A instabilidade institucional é definida como um grau excessivamente alto de mudança institucional que impede que os atores políticos desenvolvam expectativas estáveis sobre como as regras funcionam, bem como obstaculiza a possibilidade de criação de estratégias institucionais para atingir objetivos a partir dessas regras.⁸³ A instabilidade institucional é, nesse sentido, percebida quando as regras são alteradas com grande frequência, mudando de acordo com as preferências de cada ator que assume uma posição de poder⁸⁴.

Deve-se observar que a instabilidade não se confunde com mudanças ou adaptações pontuais nas regras. A mudança reflete a persistência dos objetivos originais, com adaptações a novas condições, como, por exemplo, o aumento do salário mínimo para acompanhar a inflação. Em contrapartida, o restabelecimento frequente de regras preexistentes ou uma série de mudanças com objetivos estatutários opostos são sinais de uma potencial fraqueza institucional.⁸⁵

Assim, a capacidade da instituição em manter o efeito sobre o comportamento permite distinguir a adaptação da instabilidade. Por isso, as análises neoinstitucionais,

⁸¹ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 38.

⁸² MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 38.

⁸³ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 38.

⁸⁴ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023.

⁸⁵ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 39.

tal como a que será apresentada no estudo da escolha do Procurador Geral da República no Brasil, dependem do exercício contrafactual ou uso de referências comparativas com base em taxas históricas de mudanças institucionais ou taxas médias de mudanças de outros países, em um desafio empírico-comparativo.⁸⁶

A fragilidade institucional tem quatro causas principais: a instabilidade econômica; as coalizões instáveis; as armadilhas de instabilidade (*instability traps*); e as (re)interpretações judiciais.⁸⁷

Uma fonte de instabilidade institucional é a alta periodicidade de turbulências econômicas. A instabilidade econômica atua como fonte da fragilidade institucional na medida em que os Estados expostos a grandes choques econômicos, caracterizados pela não diversificação econômica, dependência de recursos naturais e financiamento externo, sofrem com problemas políticos como perda de apoio público dos governantes e pressão social por mudanças institucionais.⁸⁸

As pesquisas de Calvo e Negretto sustentam que as crises econômicas aumentam o descontentamento público com o *status quo* e impulsionam as opiniões a favor de uma reforma institucional.⁸⁹ Nos locais em que o desempenho econômico é pobre ou instável, os cidadãos estarão menos atrelados às regras do jogo e, por consequência, serão menos propensos a defender o *status quo* institucional.⁹⁰

Outra razão pela qual as instituições podem ser instáveis é que as coalizões subsequentes sejam voláteis. É dizer, aqueles que desenham determinadas regras, não permanecem no poder para sustentá-las, posto que são substituídos por atores

⁸⁶ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 39-40.

⁸⁷ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 104.

⁸⁸ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 104.

⁸⁹ CALVO, Ernesto; NEGRETTO, Gabriel. When electoral opportunity knocks: Weak institutions, political shocks and electoral reforms in Latin America. In: BRINKS, Daniel; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (eds.). **The Politics of Institutional Weakness in Latin America**. Nova York: Cambridge University Press, 2020, p. 41-60.

⁹⁰ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 62.

com outras preferências. Assim, o cerne da instabilidade está na volatilidade dos atores, com trocas frequentes dos redatores das regras e das coalizões por trás de cada instituição.⁹¹

Quando a política é instável, de modo que coalizões rivais com posições divergentes alternam no poder de forma recorrente, é possível que as reformas das instituições alterem os efeitos institucionais em direções opostas, já que diferentes atores assumem o poder e buscam objetivos diferentes a partir das instituições⁹²:

A frequente alternância no poder - de militares para civis, de partidos de esquerda para partidos de direita, de populistas para antipopulistas - deve aumentar a frequência das tentativas de reforma institucional, especialmente quando essa alternância gera mudanças profundas nas inclinações das coalizões que ditam as regras⁹³.

A extrema volatilidade eleitoral também é uma causa desse problema, na medida em que os atores políticos ascendem e decaem rapidamente do poder. É comum que outsiders subam rapidamente ao poder e os *insiders* – ou políticos tradicionais - caiam rapidamente e até desapareçam do cenário político.

Algumas evidências apontam que ao chegar ao poder as coalizões externas têm maior probabilidade de tentar reescrever as regras e quando a coalizão que sustentava as regras anteriores desaparece, restam menos atores para defendê-las, deixando um status quo muito vulnerável.⁹⁴ Exemplo disso foram as alterações constitucionais ocorridas no Equador após a perda de protagonismo político dos grupos progressistas e indígenas:

[...] a constituição de 1998 do Equador foi elaborada por uma coalizão que incluía partidos progressistas estabelecidos e um então poderoso movimento indígena (De La Torre, 2010). Entretanto, logo após a aprovação da constituição, os partidos entraram em colapso e o movimento indígena se fragmentou e enfraqueceu. Isso permitiu a eleição, em 2006, de Rafael Correa, que concorreu em oposição aos partidos consolidados e sem o apoio

⁹¹ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 62.

⁹² MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 62-63.

⁹³ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 63.

⁹⁴ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 63.

do movimento indígena. Em 2007, Correa convocou uma nova assembleia constitucional, na qual um equilíbrio de forças completamente diferente - o partido recém-criado pelo presidente era dominante - elaborou uma nova constituição.⁹⁵

Historicamente, a volatilidade política tem sido alta na América Latina, de modo que ganhos de curto prazo no poder eleitoral resultam na definição de novas regras que buscam fortalecer as coalizões governistas, acabam por se tornar sujeitas a reformas quando os oponentes ganham vantagem⁹⁶, o que contribui diretamente para a instabilidade institucional.

As armadilhas de instabilidade (*instability trap*), expressão cunhada por Helmke⁹⁷, consistem em um “ciclo vicioso de mudanças institucionais, no qual as primeiras séries de mudanças reduzem o custo de substituição da instituição nas rodadas futuras”⁹⁸.

A persistência de uma instituição ao longo de tempo sobrevivendo a crises e mudanças de governo, tende a gerar maior legitimidade. Nesse sentido, a suscetibilidade de uma instituição às pressões por mudanças tende a ser maior no início, diminuindo com o tempo⁹⁹. Assim, se a instituição se encontra sujeita a uma fácil reforma ou alteração no seu modo de aplicação, pode-se reduzir o custo de mudanças futuras mais agressivas, constituindo-se uma armadilha de instabilidade.

Além disso, existe um reforço mútuo entre instituições na medida em que “as instituições mais antigas também têm maior probabilidade de integrar um grupo complexo de instituições formais e informais em camadas e de gerar redes elaboradas

⁹⁵ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 63-64.

⁹⁶ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 64.

⁹⁷ HELMKE, Gretchen. **Institutions on the Edge**: The Origins and Consequences of Inter-Branch Crises in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

⁹⁸ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 105.

⁹⁹ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 65.

de atores interconectados”¹⁰⁰. Nesse cenário, a eliminação de uma instituição passa a ter o potencial de interromper o funcionamento de outras, atingindo outros atores e, por conseguinte, ampliando as coalizões com interesse em preservar o *status quo* institucional¹⁰¹.

Contudo, quando as instituições são frequentemente reformadas, essa dinâmica de reafirmação e interconexão estão ausentes, já que as novas instituições não gozaram do tempo suficiente para se desenvolverem. No mesmo sentido, quando há sucessivas mudanças repentinas em uma instituição, os atores desenvolvem expectativas de instabilidade. Assim, é menos provável que os atores invistam recursos para que essas instituições se envolvam em recursos de coprodução, o que tende a enfraquecer o custo da mudança.¹⁰²

Outra fonte de instabilidade institucional, mas que também pode ser fonte de *noncompliance*, são as (re)interpretações judiciais. A interpretação judicial em resposta a contingências inesperadas e demandas emergentes pode acrescer a flexibilidade necessária à estrutura institucional. Contudo, a interpretação judicial também tem o condão de fornecer apenas cobertura jurídica e legitimidade para uma violação da regra, bem como pode ser manipulada para gerar mudanças frequentes em respostas a preferências políticas e sociais variáveis. Desse modo, a interpretação pode ser tanto fonte do descumprimento (não conformidade) como para a instabilidade institucional.¹⁰³

Exemplo recorrente são as permissões interpretativas dos Tribunais Constitucionais para a burla de limitações de mandatos impostas pelo texto constitucional. No Peru, durante o governo de Alberto Fujimori, o congresso peruano aprovou uma interpretação autêntica do limite de dois mandados prevista na

¹⁰⁰ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 65.

¹⁰¹ HALL, Peter A. Politics as a process structured in space and time. In: FIORETOS, O.; FALLETI, T.; SHEINGATE, A. (eds.). **Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

¹⁰² MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 65.

¹⁰³ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 40.

Constituição de 1993, permitindo que Fujimori concorresse um terceiro mandato, sobre a base de que seu primeiro mandato havia começado na constituição anterior. Apesar das críticas de especialistas terem destacado o ato como uma violação do verdadeiro sentido e finalidade da limitação, o Tribunal Constitucional do Peru aprovou a interpretação do congresso. O mesmo aconteceu nas Supremas Cortes da Nicarágua e Honduras.¹⁰⁴

A tarefa de identificar se o uso de uma norma ou interpretação para justificar um comportamento está sendo utilizada como cobertura jurídica ou de forma legítima. Alguns indicadores auxiliam na identificação da fragilidade institucional a partir da interpretação judicial: (i) mudanças frequentes no tribunal sobre o entendimento de uma matéria, sobretudo se motivadas por simpatias partidárias; (ii) um consenso geral de especialistas de que a interpretação carece de critério e mérito técnico; (iii) padrão evidente de interpretações que atendem aos interesses de atores poderosos; (iv) interpretações que não sobrevivem ao mandato dos juízes que as produzem.¹⁰⁵

A fragilidade institucional da América Latina se consubstancia em razão de diversos fatores, mas um aspecto recorrente é a adoção constante e cíclica de instituições ambiciosas. Tais instituições são criadas com metas inalcançáveis, fazendo com que as conquistas sejam gradativamente minadas. Esse ciclo negativo de persistência das fragilidades institucionais gera uma resposta negativa, pois as instituições não se tornam aptas a desenvolver uma coalizão de apoio.¹⁰⁶

Deve-se observar ainda as razões que implicam na persistência da fragilidade institucional no contexto latino-americano. Um dos fatores que ocasionam essa persistência é a adoção de empréstimos institucionais (*institutional borrowing*) ingênuos, uma vez que na América Latina frequentemente adotam-se institutos europeus e dos Estados Unidos que não retratam o desenho institucional dos países adotantes, não conseguindo ser aplicados efetivamente nessa realidade. Essa

¹⁰⁴ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 40.

¹⁰⁵ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 43.

¹⁰⁶ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 106.

tipologia institucional, conquanto nem sempre fracassada, está mais propensa a fragilidades porque representariam as elites, mas não a maioria da sociedade local.¹⁰⁷

Outro motivador da fragilidade institucional é a desigualdade socioeconômica que gera pressões sociais e políticas para que os governos realizem reformas institucionais ambiciosas – proporcionais aos grandes problemas locais – mas que se tornam difíceis de aplicar.¹⁰⁸

Há ainda um terceiro fator, materializado na persistência da fraca capacidade de fiscalização dos Estados, ocasionando a aplicação seletiva do *enforcement* e uma tolerância com uma política coexistente e conivente com mecanismos informais, a exemplo da pirataria e da venda informal.

Por fim, a volatilidade econômica e política representa um quarto fator segundo Murillo, Levitsky e Brinks¹⁰⁹ que implica na fragilidade institucional. A volatilidade econômica está atrelada a alta inflação, ciclos de recessão e baixas de *commodities*; enquanto que a volatilidade política caracteriza-se pelo ciclo de mudanças nas coalizões de governo e os aplicadores de políticas públicas.¹¹⁰

Em suma, as fragilidades institucionais conseguem afetar o Estado de Direito, a democracia e a igualdade socioeconômica, de modo que é importante a criação e o desenvolvimento de instituições fortes, visando solucionar problemas dessa natureza.¹¹¹

Por essa razão, passa-se a analisar o procedimento de escolha e nomeação do Procurador Geral da República no Brasil para verificar a ocorrência de potenciais

¹⁰⁷ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 107.

¹⁰⁸ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 107.

¹⁰⁹ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021.

¹¹⁰ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 107.

¹¹¹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023. p. 108.

instabilidades institucionais que, entre outras coisas, impedem a investigação, perseguição e punição de crimes cometidos no alto escalão do governo federal.

3 FUNÇÃO, INDICAÇÃO E APROVAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA E O PAPEL DA LISTA TRÍPLICE

O Procurador-Geral da República desempenha o papel de chefe do Ministério Público Federal, com funções administrativas, financeiras e de gestão de pessoas, além de ser a personificação do órgão perante a sociedade brasileira e demais instituições.

O art. 127, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal estabeleceu princípios de natureza constitucional para a atuação do Ministério Público, quais sejam, a unidade, a indivisibilidade, a independência funcional e a autonomia funcional e administrativa do órgão. Dentre estes, cumpre destacar o importante papel que a independência e a autonomia funcionais conferem ao Ministério Público, uma vez que garante que os seus membros poderão desempenhar suas atividades sem sofrer interferências externas.

O Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público Federal, possui legitimidade ativa constitucional para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, ação direta de inconstitucionalidade interventiva, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ação declaratória de constitucionalidade e ação de descumprimento de preceito fundamental.

O PGR é indicado pelo Presidente da República e tem a competência para processá-lo criminalmente por crime comum, podendo apresentar denúncia contra ele ao Supremo Tribunal Federal. Isso significa que o presidente, ao escolher o PGR, pode levar em consideração a possibilidade de nomear alguém que não o denuncie, o que torna essa prerrogativa de indicação um fator estratégico na dinâmica de freios e contrapesos.

Segundo o art. 128, §1º, da Constituição Federal, o Procurador Geral da República deve ser nomeado pelo Presidente da República dentre os integrantes da carreira, maiores de 35 anos, após aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal para mandato de dois anos, permitida a recondução. Essa é a regra formal de nomeação do Procurador Geral da República prevista no ordenamento jurídico brasileiro.

Em 2001, a Associação Nacional dos Procuradores da República realizou, pela primeira vez, uma consulta interna entre os seus filiados para que estes escolhessem três nomes para compor uma lista tríplice de possíveis indicados ao cargo de Procurador-Geral da República. O resultado dessa lista foi entregue ao então Presidente Fernando Henrique Cardoso, que, por sua vez, não indicou quaisquer dos nomes constantes da lista tríplice, nomeando Geraldo Brindeiro para o cargo¹¹².

Desde a vigência da Constituição Federal de 1988 diversas críticas surgiram acerca do procedimento constitucional de escolha do PGR. Parte dessas críticas apontava a falha no sistema de freios e contrapesos em razão da acentuada influência política e o peso do Chefe do Executivo Federal na escolha dos procuradores-gerais¹¹³.

Em 2003, durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, a ANPR elaborou e apresentou ao presidente uma nova lista tríplice. Lula optou por acatar a sugestão da ANPR indicando o nome mais votado da lista. Essa decisão se repetiu mais três vezes durante dois mandatos de Lula, em 2005, 2007 e 2009, consolidando, paulatinamente, a nomeação do primeiro colocado das listas tríplices da ANPR. Com a eleição de Dilma Rousseff para Presidência da República o mesmo procedimento de escolha se repetiu em 2011, 2013 e 2015¹¹⁴.

Parte significativa dos membros do Ministério Público consideravam que a decisão por nomear aqueles que figuravam na lista tríplice fortalecia a independência e autonomia funcionais previstas na Constituição. À medida em que os integrantes da lista tríplice foram sendo sucessivamente nomeados à PGR, cresceu a própria adesão interna dos procuradores associados à ANPR para votar os nomes da lista, consolidando uma regra informal no procedimento de escolha do PGR¹¹⁵.

¹¹² SILVA, Renan Apolônio de Sá. **A nomeação da procuradora geral da república: arranjos institucionais informais na indicação para a chefia do Ministério Público Federal**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso. p. 40.

¹¹³ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/livros/manualpj.pdf>.

¹¹⁴ SILVA, Renan Apolônio de Sá. **A nomeação da procuradora geral da república: arranjos institucionais informais na indicação para a chefia do Ministério Público Federal**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso. p. 42.

¹¹⁵ SILVA, Renan Apolônio de Sá. **A nomeação da procuradora geral da república: arranjos institucionais informais na indicação para a chefia do Ministério Público Federal**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso. p. 42.

Com o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, assumiu a presidência Michel Temer, cujo mandato também precisaria nomear um nome para o cargo de Procurador-Geral. A lista tríplice de 2017 apresentou índice recorde de participação e os nomes indicados, em ordem decrescente de votação, foram Nicolao Dino, Raquel Dodge e Mario Luiz Bonsaglia¹¹⁶. Desde 2003, foram nomeados todos os primeiros colocados nas listas tríplices. Michel Temer, contudo, optou por indicar Raquel Dodge, segunda colocada na lista.

Com a eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro, a escolha do Procurador-Geral da República veio à tona novamente, dessa vez em um contexto no qual a segunda colocada havia sido eleita em detrimento do primeiro, diferenciando-se das decisões feitas anteriormente.

A legitimidade da lista tríplice estava sendo questionada pelos Procuradores da República e servidores do Ministério Público Federal. O processo de votação para a lista tríplice era alvo de críticas por permitir que apenas associados à ANPR votassem e por permitir que procuradores aposentados fizessem suas escolhas. Além disso, apenas subprocuradores gerais, até 2019, podiam se candidatar.

No mesmo contexto, a Associação dos Servidores do Ministério Público Federal (ASMPF) também elaborou a própria lista, desta vez quártupla, para sugerir nomes para a escolha do PGR, ampliando a disputa acerca da legitimidade para elaborar a lista indicativa.

O presidente Jair Bolsonaro, em 2019, não escolheu nenhum dos nomes da lista tríplice elaborada pela ANPR, optando por nomear Augusto Aras para o cargo de Procurador-Geral da República. O mesmo nome foi reconduzido em 2021, mais uma vez fora da lista tríplice, o que foi visto como um enfraquecimento da regra informal até então aplicável.

Em 2023, Luiz Inácio Lula da Silva, presidente que deu início – e manteve ao longo de seus mandatos – a escolha do primeiro colocado da lista tríplice elaborada pela ANPR, retornou à presidência da república. Lula, em seu terceiro mandato, optou

¹¹⁶ SILVA, Renan Apolônio de Sá. **A nomeação da procuradora geral da república: arranjos institucionais informais na indicação para a chefia do Ministério Público Federal**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso. p. 43.

por não mais seguir a lista tríplice e nomeou Paulo Gonet ao cargo de Procurador-Geral da República.

Essa quebra da regra de nomeação pelo próprio ator que a iniciou aponta a existência de um cenário em que a chegada ao poder de coalizões que descumprem a regra do jogo sem qualquer reprimenda tende a desestimular os próprios atores e coalizões que antes fortaleciam a regra, o que passará a ser analisado de forma mais detida no capítulo seguinte.

O modelo de nomeação para cargos públicos a partir de listas produzidas por membros do próprio órgão para o qual se pretende nomear é utilizada amplamente em países como os Estados Unidos, Espanha e Chile¹¹⁷. A ampla adoção desse método é explicitada por Coelho e Barberá:

Vários países, especialmente os latino-americanos, também utilizam variantes desse sistema para nomear os membros de tribunais de justiça e outros cargos públicos. Este sistema de lista tríplice é conhecido como “rule of three names” nos Estados Unidos, “regla de la terna” na Espanha (...) Às vezes, o número de candidatos na lista é maior do que três e, por isso, este sistema é conhecido como “regra dos k nomes”. Esta família de regras possui muitas variantes, com diferentes especificações, que podem ser determinantes no resultado final da nomeação. Por exemplo, no Chile, os membros da Suprema Corte são nomeados pelo presidente da República a partir de uma lista quártupla proposta pelos membros desse tribunal¹¹⁸.

No Brasil, a escolha dos Procuradores-Gerais de Justiça, chefes dos Ministérios Públicos dos estados e Distrito Federal, além do Procurador-Geral do Trabalho e do Procurador-Geral da Justiça Militar deve observar, necessariamente, a lista tríplice elaborada dentre os integrantes da carreira¹¹⁹.

As críticas ao modelo da lista tríplice, sobretudo no que tange ao processo de votação e à transparência, evidenciam a necessidade de reformas no procedimento. A restrição da participação gerou questionamentos sobre a legitimidade da lista

¹¹⁷ NUNES, Leandro Bastos. **Os fundamentos para a lista tríplice da PGR**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-01/leandro-nunes-fundamentos-lista-triplice-pgr/>. Acesso em: 20 dez. 2024.

¹¹⁸ COELHO, Danilo; BARBERÁ, Salvador. **O Sistema de Lista Tríplice nos Tribunais Judiciais Brasileiros**. Disponível em https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/141117_boletim_analisepolitico_06_cap8. Acesso em: 01 jan. 2025.

¹¹⁹ CALABRICH, Bruno Freire de Carvalho. **A escolha do procurador-geral da República por lista tríplice institucional – Parte II**. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-escolha-do-procurador-geral-da-republica-por-lista-triplice-institucional-parte-ii-13022019>. Acesso em: 11 set. 2024.

indicativa, especialmente porque, nos casos em que a ANPR encaminhou sugestões ao Presidente da República, apenas membros associados puderam votar e se candidatar. Além disso, a falta de uma norma expressa que estabeleça claramente a competência para a elaboração da lista levou à sua dispersão entre diferentes atores, como a ASMPF.

O modelo de nomeação a partir de listas indicativas produzidas pelos órgãos que terão seus membros nomeados encontra respaldo em ampla utilização por outros Estados, a exemplo dos Estados Unidos, Espanha e Chile, além de ser procedimento pela própria Constituição Federal brasileira para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, conforme se observa do art. 73, §2º, I, da Carta Magna e para a escolha do chamado “quinto constitucional”, previsto no art. 94, *caput* e parágrafo único da Constituição.

O caso específico da lista tríplice produzida pela ANPR carece de aprimoramentos, o que não elide a importância desse procedimento em nomeações relevantes. Trata-se, portanto, de procedimento legítimo e que confere maior autonomia e independência no processo de indicação, concedendo ao próprio órgão que terá o membro nomeado a oportunidade de selecionar nomes cuja competência e capacidade tenha sido reconhecida por seus pares.

4 FRAGILIDADE INSTITUCIONAL PRODUZIDA PELA ALTERNÂNCIA DE COALIZÕES NA ESCOLHA DO PGR

4.1 A IDENTIFICAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FORMAIS E INFORMAIS NA DINÂMICA DE ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

A escolha do Procurador-Geral da República desde 2003 passou a contrastar duas regras do jogo principais. A primeira delas é a disposição constitucional que condiciona a nomeação do Procurador-Geral da República apenas à idade mínima de 35 anos, ao fato de ser integrante da carreira e à aprovação pelo Senado. Essa é a instituição formal do jogo, aqui entendida como regra formal sancionada oficialmente que estrutura o comportamento e as expectativas humanas em torno de uma atividade¹²⁰.

A segunda regra do jogo é a lista tríplice organizada pelos Procuradores da República com o objetivo de sugerir os nomes que poderiam ser indicados ao cargo. Trata-se de um procedimento não positivado que atua como instituição informal e que é visto como uma forma de fortalecer a instituição formal no sentido de contribuir para a materialização dos princípios constitucionais de independência e autonomia funcional previstos para o Ministério Público, em uma interação por complementação.

As instituições informais têm a capacidade de reforçar positivamente o desenho institucional formal, como também podem esfacelar, enfraquecer ou competir negativamente com a instituição formal¹²¹. Nesse sentido, a lista tríplice, como regra informal inspirada em procedimento previsto para cargos semelhantes pela própria constituição, desempenhou o papel de reforçar positivamente o desenho institucional, sobretudo por conferir maior participação do Ministério Público Federal no processo de escolha e, por consequência, maior autonomia e independência para a indicação do nome que venha ocupar a posição de chefe desse órgão.

¹²⁰ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 19.

¹²¹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria Política e do Estado**. Recife: Editora UFPE, 2018. p. 88.

Como visto, uma instituição pode ser considerada forte ou fraca na medida em que os objetivos estatutários¹²² estão sendo concretizados. O objetivo estatutário da lista tríplice produzida pelos procuradores da República era o de convencer o ator decisório a escolher apenas os nomes constantes da lista para conferir maior autonomia ao órgão.

Trata-se de instituição informal que surgiu após a criação da regra formal e que atuou de forma cooperativa para convencer o presidente da República a acatá-la, ante a sua capacidade de fortalecer princípios previstos na constituição para o Ministério Público e para a Procuradoria Geral da República, notadamente a autonomia e independência funcional do órgão.

Nesse sentido, é possível considerar que entre 2003 e 2017 a instituição informal foi forte, visto que cumpriu integralmente o seu objetivo estatutário. Em 2017, entende-se ter havido a primeira mudança na aplicação da regra informal, já que não mais foi escolhido o primeiro colocado em 2017. Ainda assim, a instituição permaneceu forte uma vez que realizou seu objetivo estatutário de fazer com que o Presidente da República nomeasse um dos nomes da lista.

Contudo, as instituições variam significativamente em sua estabilidade e durabilidade, de modo que uma instituição, mesmo que forte durante certo período, não pode, necessariamente, ser considerada estável ou durável. Nesse sentido, passa-se a analisar como o perfil de estabilidade – ou instabilidade – da lista tríplice como instituição informal diante de sucessivas e significativas mudanças de coalizões políticas.

4.2 A FRAGILIDADE E INSTABILIDADE INSTITUCIONAL A PARTIR DAS MUDANÇAS DE COALIZÕES POLÍTICAS

A instabilidade institucional é definida como um grau excessivamente alto de mudança institucional que impede que os atores políticos desenvolvam expectativas estáveis sobre como as regras funcionam. A instabilidade, nessa lógica, é percebida

¹²² MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 20.

quando as regras são alteradas com grande frequência, mudando de acordo com as preferências de cada ator que assume uma posição de poder¹²³.

Murillo, Levitsky e Brinks apontam que ao chegar ao poder as coalizões externas têm maior probabilidade de tentar reescrever as regras e quando a coalizão que sustentava as regras anteriores desaparece, restam menos atores para defendê-las, deixando um status quo muito vulnerável¹²⁴.

No caso da escolha do Procurador-Geral da República no Brasil as mudanças de coalizão produziram efeitos imediatos na forma de aplicação da regra informal. A regra foi utilizada pela primeira vez em 2003, durante o primeiro mandato do governo Lula, e replicada tanto no seu mandato seguinte como nos dois mandatos da sua sucessora do mesmo partido político, a presidente Dilma Rousseff. Em todos esses casos foram escolhidos os primeiros colocados da lista tríplice. Ou seja, a coalizão que deu início à aplicação da regra também a sustentou integralmente ao longo de 13 anos.

A primeira alteração significativa de coalizão no poder ocorreu com o início do mandato de Michel Temer, em 2016. No ano seguinte, Temer enfrentou a questão da indicação de um nome ao cargo de Procurador-Geral da República. Na ocasião, o presidente escolheu um dos nomes constantes da lista tríplice, mas destoou da coalizão anterior ao não escolher o primeiro colocado. Pode-se entender a mudança como o primeiro sinal de que quando coalizões externas chegam ao poder, tentam reescrever ou alterar as regras.

A conduta dessa nova coalizão pode ser entendida como uma armadilha de instabilidade (*instability trap*) que, segundo Helmke¹²⁵, consiste em um ciclo vicioso de mudanças institucionais, no qual as primeiras séries de mudanças reduzem o custo de substituição nas rodadas futuras. Isso porque deu início à perspectiva de que não seria necessário observar integralmente a lista tríplice, como antes ocorria, e, ante a

¹²³ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n.1, p. 95–109, 2023.

¹²⁴ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 63.

¹²⁵ HELMKE, Gretchen. **Institutions on the Edge**: The Origins and Consequences of Inter-Branch Crises in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

inexistência de qualquer sanção ou custo em razão dessa decisão, reduziu o custo das mudanças futuras.

A mudança mais significativa de coalizão após o início da escolha do PGR a partir das listas tríplexes ocorreu com o governo de Jair Bolsonaro (2019-2023). Como já exposto, o presidente optou, nas duas vezes em que lhe cabia decidir, por não nomear nenhum dos nomes constantes da lista tríplex elaborada pelos Procuradores da República. Com essa conduta, houve uma quebra da regra informal até então vigente, demonstrando o impacto que a mudança de coalizões possui sobre a durabilidade e estabilidade de uma instituição.

A quebra com a instituição informal da lista tríplex se consolidou com a volta do presidente Lula ao cargo de Presidente da República. O mesmo presidente que introduziu efetivamente a instituição informal da lista tríplex nas regras do jogo para a escolha do PGR optou por não mais sustentá-la, o que se materializou quando não indicou o Procurador-Geral a partir dos nomes de uma lista a ele submetida.

Pode-se entender que a força institucional iniciou de forma inócua quando da sua criação e primeira submissão ao Presidente da República, em 2001, tendo em vista que não foi acatada. Em seguida, houve uma crescente na força institucional em 2003, quando adotada integralmente pelo Presidente Lula. A força se manteve enquanto a mesma coalizão política esteve no poder, o que ocorreu entre 2003 e 2016 nos mandatos dos presidentes Lula e Dilma Rousseff.

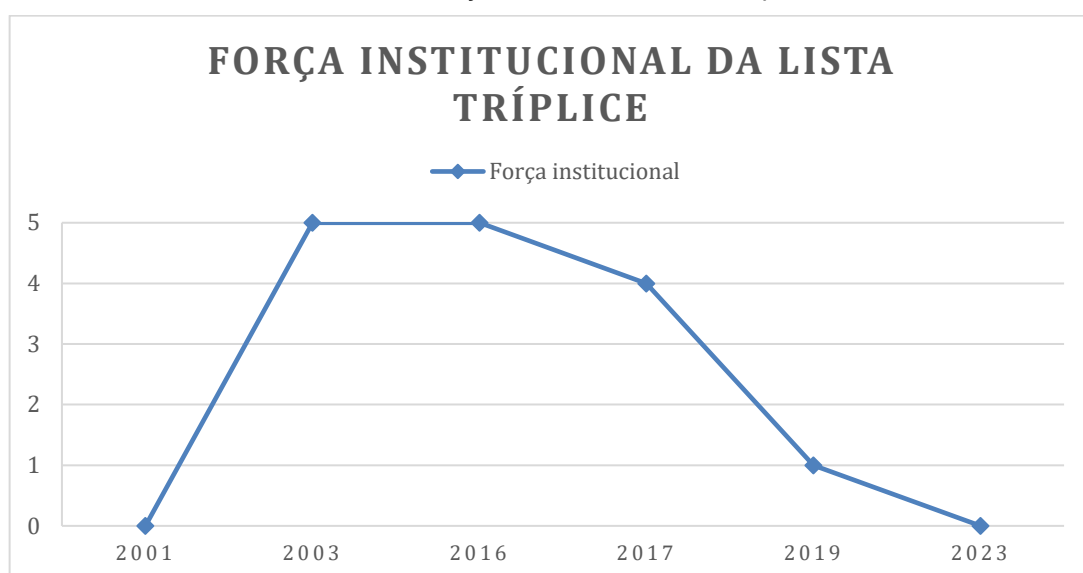
Em 2017, com a primeira substituição de coalizão, houve também uma pequena quebra na aplicação da instituição informal, já que a mudança foi um primeiro sinal de que as coalizões tentam reescrever as regras quando assumem o poder, mesmo que de forma pontual. Assim, em que pese a instituição informal tenha continuado forte de acordo com o seu objetivo estatutário, houve uma primeira mudança na sua forma de aplicação, o que se entende como uma armadilha de instabilidade.

Em seguida, no mandato de Jair Bolsonaro, de coalizão diametralmente oposta a que deu início à aplicação da regra informal, a lista foi desconsiderada em sua integralidade, uma vez que não foi nomeado ao cargo nenhum dos nomes constantes da lista tríplex elaborada pela ANPR.

Em 2023, a coalizão que deu início à regra retornou ao posto de presidência da República. Nesse momento, a regra poderia ter sido retomada, motivo pelo qual o gráfico aponta que em 2019 a força institucional havia sido consideravelmente reduzida, mas não inteiramente cessada. Todavia, a coalizão não retomou a regra, mas consolidou a sua quebra, alcançando o mesmo ponto de inocuidade que possuía na sua criação.

O gráfico abaixo representa a variação da força institucional da lista tríplice como regra informal desde a sua criação:

Gráfico 1 – Força institucional da lista tríplice



Fonte: O autor (2025)

Uma razão pela qual as instituições podem ser instáveis é que as coalizões subsequentes sejam voláteis. É dizer, aqueles que desenham determinadas regras, não permanecem no poder para sustentá-las, uma vez são substituídos por atores com outras preferências. Assim, o cerne da instabilidade está na volatilidade dos atores, com trocas frequentes dos responsáveis por cumprir as regras e das coalizões por trás de cada instituição.¹²⁶

Em contextos de instabilidade política, nos quais coalizões rivais com posicionamentos divergentes alternam-se recorrentemente no poder, as reformas

¹²⁶ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 62.

institucionais podem produzir efeitos contraditórios. Isso ocorre porque distintos grupos políticos, ao assumir o controle do aparato estatal, promovem mudanças institucionais alinhadas a seus respectivos interesses e objetivos, resultando em sucessivas reconfigurações que podem conduzir a impactos institucionais divergentes ao longo do tempo.

A decisão de não mais investir recursos em uma instituição que não foi sustentada por coalizões opostas é uma atitude prevista por Murillo, Levitsky e Brinks¹²⁷ ao abordar a instabilidade institucional. Para os autores, quando há sucessivas mudanças repentinas em uma instituição, os atores desenvolvem expectativas de instabilidade, de modo que se torna menos provável que invistam recursos para que essas instituições perdurem da forma como foram criadas.

A lista tríplice elaborada para escolha do PGR foi enfraquecida de forma significativa pelas mudanças de coalizões, tornando-a uma instituição insignificante. A insignificância ocorre quando as instituições não produzem qualquer resultado ou efeito prático e a sua fragilidade acaba por refletir exatamente a mesma situação que aconteceria em sua ausência.

Atualmente, a lista tríplice não exerce qualquer força coatora ou de convencimento sobre os atores políticos responsáveis por dar aplicabilidade à regra, possuindo o mesmo resultado prático que teria se a instituição não mais existisse. Contudo, a insignificância institucional não é um dado permanente. Instituições insignificantes podem se tornar significativas se novas circunstâncias modificarem sua estrutura ou forma de aplicação. Para tanto, pode ser necessária uma mudança formal para que a instituição insignificante se torne significativa em seus efeitos no comportamento político.

Parte do problema da fragilidade e instabilidade da lista tríplice como instituição deriva, além das mudanças de coalizão, do próprio desenho legislativo da Constituição. Como abordado no segundo capítulo desta pesquisa, em alguma medida, a aplicação seletiva de uma regra pode ser facilitada pelo processo

¹²⁷ MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa en América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021. p. 65.

legislativo, porque as normas por vezes criam meios que permitem às autoridades uma grande margem de discricionariedade na sua aplicação, geralmente sem violar tecnicamente a lei¹²⁸.

A Constituição Federal, diferentemente do que ocorre com outros cargos semelhantes, prevê apenas dois requisitos para a escolha do PGR, quais sejam, a idade mínima de 35 anos e ser um membro integrante da carreira. Cumpridos esses requisitos, o nome pode ser aprovado pelo Senado Federal. Ou seja, o Presidente não é obrigado por nenhuma norma positivada a observar qualquer lista indicativa, possuindo ampla margem de discricionariedade para escolha do nome, inclusive para optar por alguém que atue de forma subordinada para não o denunciar pela ocorrência de eventual crime comum.

Há pouco – ou nenhum – custo a ser pago pelo ator que opta por nomear um Procurador-Geral que atue como seu aliado, sem denunciá-lo em eventual cometimento de crime. Por essa razão, o uso da alcunha “Engavetadores-Gerais da República”¹²⁹ é usada em alusão negativa à conduta protetiva que os detentores desse cargo podem ter com os presidentes que os indicam.

Em um cenário de constantes e significativas alternâncias de coalizões, como no cenário político brasileiro, regras informais não positivadas tendem a ter aplicabilidade e durabilidade limitadas. As mudanças constantes de coalizões totalmente opostas não permitem que uma instituição informal como a lista tríplice se desenvolva, sobreviva a crises e mudanças de governo para obter maior legitimidade.

Um importante mecanismo de garantia da autonomia e independência funcional do Ministério Público, bem como de controle das condutas do Presidente da República não deveria estar sujeito à integral discricionariedade do Chefe do Executivo. A ampla margem de escolha hoje permite a indicação de um Procurador-

¹²⁸ MAHONEY James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

¹²⁹ LIMA NETO, José Simões de. **A escolha do Procurador Geral da República no Ministério Público Federal: a obrigatoriedade para eleição do membro dentro da lista tríplice, do Ministério Público Federal**. Trabalho de Conclusão de Curso. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. 2021.

Geral da República que seja submisso aos interesses políticos do presidente, sem que, para isso, seja preciso descumprir formalmente a lei.

Preenchidos os requisitos legais, é possível nomear um nome aliado ao presidente ao cargo de PGR. Ainda que se questione que esse tipo de nomeação poderia violar os princípios da moralidade e da impessoalidade, as regras hoje permitem um cenário no qual o Estado justificado pelo Direito se sobreponha ao Estado de Direito, já que o ator poderia utilizar-se do cumprimento formal da lei para violar o seu espírito e finalidade. Há, nesses casos, uma relação de acomodação entre na qual a regra formal é usada apenas como justificativa para manter a aparência de legalidade, quando na verdade a finalidade da regra está sendo violada.

Nesse contexto, a positivação da regra fornece uma perspectiva de tornar essa regra do jogo vinculante entre os jogadores, ao mesmo tempo em que fortalece a concretização dos princípios constitucionais de autonomia e independência do Ministério Público, reduzindo a margem de discricionariedade do presidente para a escolha.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva metodológica do neoinstitucionalismo permitiu a investigação de como as instituições interagiram umas com as outras em um período de tempo e como essa interação refletiu na durabilidade e estabilidade, a partir de medidas históricas de mudanças institucionais.

No contexto da escolha do Procurador-Geral da República no Brasil, verificou-se que houve uma série de decisões que conduziram à atual instabilidade e fragilidade da lista tríplice como instituição informal. A conduta de um dos atores, ao nomear a segunda colocada em detrimento do primeiro colocado na lista indicativa, como era feito anteriormente, configurou-se como uma armadilha de instabilidade e pode ter contribuído para as mudanças mais significativas ocorridas posteriormente.

Quando as instituições, como no caso da lista tríplice para a escolha do PGR, são constantemente reformadas ou ignoradas, os atores políticos desenvolvem expectativas de instabilidade, reduzindo a probabilidade de que invistam recursos na manutenção e fortalecimento dessas instituições. Esse ciclo vicioso de mudanças institucionais não apenas enfraqueceu a capacidade da lista tríplice de gerar expectativas estáveis, mas também comprometeu sua capacidade de cumprir princípios essenciais previstos constitucionalmente.

O cenário político-institucional brasileiro é de frequente alternância significativa no perfil ideológico de quem está no poder, com severas alterações de coalizões. Nessa conjuntura, instituições como a lista tríplice, que poderiam contribuir para a maior efetividade do sistema de freios e contrapesos e para a materialização de princípios constitucionais como a autonomia e a independência funcionais, acabam por não perdurar.

Com a percepção de que as normas são passíveis de alteração a cada nova configuração governamental, os atores políticos deixam de apostar na continuidade institucional, tornando o sistema cada vez mais volátil e suscetível a mudanças arbitrárias, adequando ou anulando as instituições de acordo com seu interesse particular.

Embora tenha sido concebida como um instrumento voltado ao fortalecimento da autonomia do Ministério Público Federal, a lista tríplice para a escolha do Procurador-Geral da República foi reduzida ao patamar de instituição insignificante, o que é resultado da alternância de coalizões políticas aliada ao desenho legislativo de nomeação do PGR, que confere ampla discricionariedade ao Presidente da República.

A insignificância institucional não é um fenômeno irreversível, já que a significância pode ser retomada caso essas instituições passem por alterações estruturais que modifiquem sua forma de aplicação e fortaleçam sua legitimidade, o que se considera aplicável ao caso do procedimento de listas indicativas para a escolha do PGR.

Atualmente, o desenho institucional permite que o chefe do Executivo selecione candidatos alinhados a seus interesses políticos, subordinados à sua agenda, sem que haja consequências legais ou custos políticos significativos. Por consequência, não há como assegurar a autonomia e independência funcional previstas para a atuação do Procurador-Geral, uma vez que o processo de escolha e aprovação não afasta a total influência dos interesses do presidente para escolha de um aliado político para o cargo.

Em um contexto em que os próprios atores que iniciaram a regra informal da lista tríplice não se encontram dispostos a investir recursos na sua sustentação, torna-se necessário, para a preservação desse tipo institucional, adequar a sua estrutura para que a instituição perdure e ganhe legitimidade.

Assim, é necessário constitucionalizar o procedimento de uma lista indicativa qualificada como uma etapa para a escolha da PGR, tal como encontra-se previsto na Constituição Federal para a escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União. O procedimento deve ser distinto de como anteriormente feito pela lista tríplice elaborada pela ANPR, voltando-se para um procedimento transparente e participativo, permitindo a ampla participação de todos os integrantes da carreira tanto para votação como para candidatura e eleição, não devendo-se limitar aos membros de uma associação.

A medida de constitucionalização de uma lista indicativa tem o potencial de tornar mais eficaz a atuação do Procurador-Geral da República em seu papel de fiscalização e denúncia do Presidente da República nos casos previstos, já que o Presidente deverá ficar adstrito a um dos nomes para o cargo, o que dificulta a nomeação de um mero aliado político que a ele seja subordinado. Nesse sentido, tornar esse procedimento uma regra constitucional fortalecerá os princípios da independência e autonomia funcional previstas para a atuação do Ministério Público, tornando mais efetivo o sistema de fiscalização e controle entre instituições.

REFERÊNCIAS

- AMENGUAL, Matthew. DARGENT, Eduardo. The social determinants of enforcement: integrating politics with limited State capacity. IN: BRINKS, Daniel; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (eds.). **The Politics of Institutional Weakness in Latin America**. Nova York: Cambridge University Press, 2020.
- BRINKS, Daniel; BLASS, Abby. **Beyond the Façade: Institutional Engineering and Potemkin Courts in Latin America, 1975-2009**. Chicago: University of Chicago, 2013.
- BRINKS, Daniel. The Rule of Non (Law): Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina. In: HELMKE, Gretchen and LEVITSKY. **Informal institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006, p. 201-226.
- CALABRICH, Bruno Freire de Carvalho. **A escolha do procurador-geral da República por lista tríplice institucional – Parte II**. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-escolha-do-procurador-geral-da-republica-por-lista-triplice-institucional-parte-ii-13022019>. Acesso em: 11 set. 2024.
- CALVO, Ernesto; NEGRETTO, Gabriel. When electoral opportunity knocks: Weak institutions, political shocks and electoral reforms in Latin America. In: BRINKS, Daniel; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (eds.). **The Politics of Institutional Weakness in Latin America**. Nova York: Cambridge University Press, 2020, p. 41-60.
- CRAWFORD, Sue ES; OSTROM, Elinor. A grammar of institutions. **American political science review**, v. 89, n. 3, p. 582-600, 1995.
- COELHO, Danilo; BARBERÁ, Salvador. **O Sistema de Lista Tríplice nos Tribunais Judiciais Brasileiros**. Disponível em https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/141117_boletim_analisepolitico_06_cap8. Acesso em: 01 jan. 2025.
- CORNWELL, Bernard. **Terra em chamas**. 1. ed. São Paulo: Record. 2010.
- ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune. **Constitucionalismo y Democracia**. Fondo de Cultura Económica: México, 1999.
- FERNÁNDEZ-MILMANDA, Belén; GARAY, Candelaria. A multilevel approach to enforcement: Forest protection in the Argentine Chaco. In: BRINKS, Daniel; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (eds.). **The Politics of Institutional Weakness in Latin America**. Nova York: Cambridge University Press, 2020.
- HALL, Peter A. Politics as a process structured in space and time. In: FIORETOS, O.; FALLETI, T.; SHEINGATE, A. (eds.). **Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- HAMILTON; MADISON; JAY. **O Federalista**. Martins Oliveira: Belo Horizonte. Ed. Lider, 2003.

HELMKE, Gretchen. **Institutions on the Edge: The Origins and Consequences of Inter-Branch Crises in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY. **Informal institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

LEVISTKY, Steven; MURILLO, María Vitoria. Variation in institutional strength. **Annual Review of Political Science**, v. 12, p. 115-133, 2009.

LIMA NETO, José Simões de. **A escolha do Procurador Geral da República no Ministério Público Federal: a obrigatoriedade para eleição do membro dentro da lista tríplice, do Ministério Público Federal**. Trabalho de Conclusão de Curso. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. 2021.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: organizational factors in political life. **The American Political Science Review**, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1984.

MAHONEY James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/livros/manualpj.pdf>

MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa em América Latina: por qué optar por el debilitamento institucional puede ser una estratégia política**. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Entre o Brasil formal e o Brasil real: Ministério Público no Brasil, instituição para o fortalecimento do Estado de Direito?** 2007. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega; PEIXOTO, Lênora Santos; LAMENHA, Bruno. As instituições informais importam: por um olhar decolonial nas pesquisas neoinstitucionais no campo jurídico. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n. 1, p. 66–94, 2023.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; TEIXEIRA, Aida Carolina Silvestre. Compreendendo a fragilidade institucional: o poder e o desenho institucional nas instituições latino-americanas. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 9, n. 1, p. 95–109, 2023.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria Política e do Estado**. Recife: Editora UFPE, 2018.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. New York: Cambridge University Press, 2006.

NUNES, Leandro Bastos. **Os fundamentos para a lista tríplice da PGR**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-01/leandro-nunes-fundamentos-lista-triplice-pgr/>. Acesso em: 20 dez. 2024.

O'DONNELL, Guillermo. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American view with Glances at Some Postcommunist Countries. **World Development**, v. 21, n. 8, p. 1355-1369, 1994.

SILVA, Renan Apolônio de Sá. **A nomeação da procuradora geral da república: arranjos institucionais informais na indicação para a chefia do Ministério Público Federal**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso.

SOIFER, Hillel David. **State building in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.