



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

**Crises e Instituições: Semipresidencialismo com
sotaque português**

Ana Beatriz Oliveira da Silva

Brasília – DF

Dezembro/2023



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Crises e Instituições: Semipresidencialismo com sotaque português

Ana Beatriz Oliveira da Silva

Monografia apresentada ao Curso de
Ciência Política, do Instituto de Ciência
Política, Universidade de Brasília, como
requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Ciência Política sob a
orientação do professor Paulo Carlos du Pin
Calmon

Brasília – DF

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus pelo cuidado em toda a minha trajetória e vida, em que foi o pilar para todas minhas vitórias e conquistas até aqui e também o responsável por nunca me deixar desistir, mesmo nos momentos de enfrentamento das minhas maiores dúvidas e dificuldades.

Não menos importante, agradeço ao Fred, meu cachorrinho, por todo amor, companheirismo, carinho e cumplicidade cedidas desde os meus 14 anos de idade.

Agradeço também a minha mãe, como para além de mãe, mas como mulher que, quando mesmo sem entender muito bem sobre o que se trata o curso de Ciência Política, me deu todo apoio e suporte necessário para me construir como profissional e, principalmente, como mulher dentro da área.

Agradeço ao meu avô, de onde ele esteja agora, por todo carinho que me deu durante nossa convivência, mesmo sem a responsabilidade ocasionada de um vínculo sanguíneo.

Agradeço aos meus amigos e colegas que me apoiaram durante todo o período, dando o suporte que não sabia que tanto precisava, mas que tanto me confortava ao final das contas. Em especial, agradeço à Samara, por todo apoio, compreensão e carinho concedidos desde 2006 e à Nicoli, que foi umas das primeiras pessoas que tive contato dentro da graduação e que se tornou tão especial para mim.

Não poderia deixar de concluir minhas dedicações sem agradecer ao meu orientador, o professor Paulo Calmon, por toda confiança depositada desde o início da minha trajetória acadêmica e por toda educação, compromisso e apoio prestados durante as aulas, conversas e orientação.

Por fim, espero que esta monografia signifique uma contribuição positiva para a área da Ciência Política e que sirva como base de inspiração para outros estudantes que busquem soluções para os mais diversos problemas enfrentados em nossa sociedade.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar um estudo sobre as diversas discussões para mudança do nosso sistema presidencialista para um sistema semipresidencialista de governo, que surgem principalmente diante de momentos de altas tensões políticas e crises institucionais. Como um fato curioso, Portugal é um dos países observados como um modelo a ser seguido. Nesse sentido, enxergada a necessidade de antes comparar questões centrais que separam os dois países em meio a trajetória histórico-social por estes construídas para o efetivo julgamento da viabilidade da questão, é apresentada uma pesquisa qualitativa por meio de análise de regras e normas estabelecidas e seguidas pelos países, assim como de propostas e posicionamentos já expostos. O sistema eleitoral, a cultura política e o grau de polarização, entram, por exemplo, como fatores intrínsecos para a não possibilidade da aplicabilidade do modelo no país latinoamericano. Assim, explana-se que as crises que perpassam à realidade atual brasileira se constituem de critérios mais subjetivos e intrínsecos à política brasileira propriamente dita do que meramente ao seu sistema de governo em vigência.

Palavras-chave: Semipresidencialismo. Brasil. Portugal. Cultura política. Sistema de governo.

ABSTRACT

The aim of this paper is to present a study of the various discussions about changing our presidential system to a semi-presidential system of government, which arise mainly at times of high political tensions and institutional crises. As a curious fact, Portugal is one of the countries observed as a model to be followed. In this sense, given the need to first compare the central issues that separate the two countries in the midst of their historical and social trajectory in order to effectively judge the viability of the issue, a qualitative study is presented through an analysis of the rules and norms established and followed by the countries, as well as proposals and positions that have already been put forward. The electoral system, the political culture and the degree of polarization, for example, are intrinsic factors why the model cannot be applied in the Latin American country. Thus, it is explained that the crises that permeate Brazil's current reality are based on criteria that are more subjective and intrinsic to Brazilian politics itself than merely to its current system of government.

Keywords: Semi-presidentialism. Brazil. Portugal. Political culture. System of government.

RÉSUMÉ

L'objectif de cet article est de présenter une étude des différents débats sur le passage de notre système présidentiel à un système semi-présidentiel, qui surviennent principalement en période de fortes tensions politiques et de crises institutionnelles. Curieusement, le Portugal est l'un des pays considérés comme un modèle à suivre. Dans ce sens, étant donné la nécessité de comparer d'abord les questions centrales qui séparent les deux pays au milieu de leur trajectoire historique et sociale afin de juger efficacement de la viabilité de la question, une étude qualitative est présentée en analysant les règles et les normes établies et suivies par les pays, ainsi que les propositions et les positions qui ont déjà été avancées. Le système électoral, la culture politique et le degré de polarisation, par exemple, sont des facteurs intrinsèques qui font que le modèle ne peut pas être appliqué dans le pays latino-américain. Ainsi, il est expliqué que les crises qui imprègnent la réalité actuelle du Brésil sont basées sur des critères plus subjectifs et intrinsèques à la politique brésilienne elle-même qu'au simple système de gouvernement actuel.

Mots-clés: Semi-présidentialisme. Brésil. Portugal. Culture politique. Système de gouvernement.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 Funcionamento das instituições e relações políticas no sistema presidencialista | 14 |
| Tabela 2 Funcionamento das instituições e relações políticas no sistema parlamentarista | 16 |
| Tabela 3 Funcionamento das instituições e relações políticas no sistema semipresidencialista | 19 |
| Tabela 4 Países semipresidencialistas ao redor do mundo atualmente | 20 |
| Tabela 5 Comparativo do funcionamento dos sistemas de governo do Brasil e de Portugal | 24 |
| Tabela 6 Histórico das Constituições brasileiras e portuguesas | 30 |
| Tabela 7 Propostas legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados desde o ano de 2013 | 34 |
| Tabela 8 Estruturas institucionais dos parlamentos brasileiro e português | 41 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU - Advogado-Geral (a) da União

AR - Assembleia da República

ART - Artigo

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados

CF - Constituição Federal

CN - Congresso Nacional

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MG - Minas Gerais (estado)

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PL - Partido Liberal

PM - Primeiro Ministro

PP - Partido Progressistas

PR - Presidente da República

PR - Paraná (estado)

PSC - Partido Social Cristão

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PV - Partido Verde

SP - São Paulo (estado)

RCCN - Regimento Comum do Congresso Nacional

REQ - Requerimento

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF - Regimento Interno do Senado Federal

RJ - Rio de Janeiro (estado)

RN - Rio Grande do Norte (estado)

RS - Rio Grande do Sul (estado)

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 10 |
| 2. SISTEMAS POLÍTICOS | 13 |
| 2.1. Presidencialismo | 13 |
| 2.2. Parlamentarismo | 16 |
| 2.3. Semipresidencialismo | 17 |
| 3. COMPARATIVO BRASIL – PORTUGAL | 24 |
| 3.1. O Sistema Português: Breve história do caminho ao Semipresidencialismo | 27 |
| 3.2. O Sistema Brasileiro: Breve história do caminho ao Presidencialismo | 29 |
| 4. DADOS | 33 |
| 4.1. Propostas legislativas | 33 |
| 4.2. Análise política e situacional das propostas | 36 |
| 5. ANÁLISE COMPARATIVA | 41 |
| 5.1. Propostas para a resolução da crise de governabilidade | 43 |
| 5.2. Mapeamento de atores | 45 |
| 6. APLICABILIDADE E RESTRIÇÕES | 48 |
| 6.1. Funcionamento e aplicabilidade no contexto brasileiro | 48 |
| 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 51 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 54 |
| APÊNDICES | |
| APÊNDICE A - Material de apoio à pesquisa | 57 |

1. INTRODUÇÃO

O tema da presente monografia é a análise do sistema de governo que se convencionou chamar de semipresidencialismo, bem como da conjuntura que se perpassa às instituições políticas contemporâneas do Brasil e de Portugal. Nesse sentido, se intenciona, em essência e por finalidade, o estudo de uma possível aplicação do modelo no país latinoamericano, em contrapartida ao português.

De título “Crises e Instituições: Semipresidencialismo com sotaque português”, terá como motivação, também, a explanação de propostas brasileiras que aqui se estimulam, em muitas linhas, fundamentadas na aplicação europeia.

Tal temática demonstra sua importância no entendimento próprio das duas grandes vertentes da Ciência Política. Uma primeira - de evidente relevância - que se concentra nos estudos das razões e explicações dos nossos problemas por meio do entendimento das desigualdades que perpassam aos regimes políticos em suas amplitudes e particularidades.

E, uma segunda, mais burocrática, que se apresenta como o foco neste trabalho, que se concentra nos estudos de buscas para o entendimento das razões e explicações institucionais e organizativas da nossa sociedade. Ambas, contudo, com o interesse de apresentar a - ainda inconclusiva - pergunta: “Nossas instituições funcionam?”.

Supracitado questionamento toma espaço e se intensifica, principalmente, nos momentos de maiores tensões e crises políticas e institucionais-organizativas. Dessa maneira, entende-se como prioritário o maior e melhor entendimento de todas as mudanças sociais que podem levar a esse movimento, as mudanças que se expectam adotar, assim como as razoabilidades e implicações de uma possível mudança e adoção do regime.

E diversas são as variáveis que se colocam na mesa para explicitar a necessidade da mudança de um regime republicano presidencialista - como em funcionamento, para um regime republicano semipresidencialista, onde se fundem ideais do presidencialismo e do parlamentarismo em uma só aplicação.

Uma variável principal se adentra às crises ocasionadas por uma dita falha do nosso sistema representativo, onde se nota o movimento de oligarquização das democracias. Assim, o ponto central dos abalos físicos ao nosso sistema se iniciaria nas

ações dos principais *stakeholders* envolvidos à temática - e não necessariamente das organizações por si mesmas.

Entretanto, para que se faça possível aprofundar às motivações e respostas às crises político-institucionais que nos cercam, ou anterior mesmo ao passo de apontar possíveis influenciadores, é de evidente necessidade que se compreenda como funciona, verdadeiramente, os regimes que se pretendem comparar, numa tentativa de enquadrá-los à algum conceito que nos leve a um ponto de maior assertividade da questão.

Em somatório, o interesse da monografia é responder às seguintes perguntas: Fazem sentido as propostas e discussões que motivam e instigam a uma aproximação do Brasil com Portugal em relação ao tratamento de seus regimes políticos de poder? Por fim, na prática, o sistema semipresidencialista se adaptaria bem ao caso brasileiro?

Tratando-se de uma pesquisa de caráter qualitativo, buscará, ao primeiro momento, a captação de dados e informações que servirão para a construção da análise conceitual e conjuntural dos cenários. Dessa forma, em intenção de um estudo comparativo, serão ponderados os sistemas e formas de funcionamento de seus respectivos partidos políticos e a forma e aplicação de seus devidos regimes de governo. Por consequência, chegaremos ao pilar aqui proposto.

Mais direcionadamente, isto é, para que seja possível que se ultrapasse mera teoria e para maior efetividade do aqui proposto, será feito um levantamento de proposições e discursos proferidos por parlamentares da Câmara dos Deputados, referentes à reforma política e mudanças do sistema político brasileiro. A partir dessa fase, serão avaliadas se - e como - essas propostas se entrelaçam em suas motivações e se estas partem de vínculos partidários ou políticos, ou se contrariamente, seguem a alguma ordem natural, individual e impessoal.

Posteriormente a esse momento, será analisado ainda como a temática é tratada em sociedade, tão quanto perante aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, assim como suas respectivas questões e limitações regimentais, constitucionais e jurídicas. A monografia, por sua vez, terá delimitação temporal de 10 anos. Assim sendo, serão consideradas propostas apenas de 2013 aos dias atuais.

Ao fim, será possível, como se espera, fazer a apresentação da análise de como os avanços que a agenda de reformas institucionais vêm se delineando e desenhando ao

passar dos tempos e como se conjecturam às crises e ocasionais impasses do jogo técnico-político atual, para além de seus atores de destaque e formas de atuação.

A monografia se constitui, então, de sete capítulos, sendo um introdutório e um conclusivo ao final. Traçando uma linha temporal, no primeiro capítulo temático será feita a explicação teórica dos principais sistemas de governo, sendo estes: o presidencialismo, o parlamentarismo, e nosso centro teórico, o semipresidencialismo.

Compreendidos como se organizam e funcionam estes regimes, partiremos à apresentação em separado dos países em tratamento. Primeiramente, uma apresentação de Portugal, contando, brevemente, com a explicação de como sua forma de funcionamento vigente foi construída ao decorrer da história. Posteriormente, será apresentado, também sem comparativo ao momento, o sistema brasileiro.

Dando continuidade à análise, serão expostos dados de propostas legislativas voltadas para a transição do nosso sistema presidencialista para um modelo semipresidencialista de governo. Nesse momento, será explicado desde o cenário que o Brasil se motiva a ponderar essa mudança.

Posteriormente, será feita a análise comparativa entre os dois países. Essa comparação se dará, em um primeiro momento, de uma análise introdutória das constituições brasileira e portuguesa, seguida da análise comparativa direta entre o funcionamento destes, buscando delinear e marcar possíveis aplicações e resoluções para a atual crise de governabilidade brasileira, tal como possíveis impasses e desafios que podem ser expostos em um futuro. Será, ainda, levantado o perfil dos principais atores políticos envolvidos.

Em conclusão, será explicitado os limites e possibilidade do caso português aplicado ao Brasil, onde será apresentada uma lista de pontos favoráveis ou contrários à mudança do sistema político e também se a aplicação do modelo melhoraria o relacionamento entre os três poderes ou se, por outra via, seria o responsável pela criação de ainda mais problemas institucionais. Para finalização, será apresentada a conclusão analisando todas as questões até aqui relatadas.

2. SISTEMAS POLÍTICOS

Uma das grandes questões de qualquer sociedade continua sendo, muito certamente, a melhor forma de se governar, seja pela escolha da forma de governo ou de Estado ou pela escolha do melhor sistema a ser seguido.

E muitos também são os questionamentos a respeito das boas e más - também comumente conclamadas degeneradas - formas de governo. Democracia, aristocracia, monarquia, estão no rol das possibilidades. Assim como diversas são as interpretações sobre a viabilidade e possibilidade de cada uma dessas.

Quanto às formas de Estado, são de mais fácil conclusão: Estado unitário para aqueles que possuem o poder político centralizado em um único nível e Estado composto para aqueles que se subdividem em mais de um nível, como é o caso do Brasil, que conta com as esferas da União, dos Estados e dos Municípios, possuindo, por consequência, um poder político mais distribuído.

A grande questão entra mais especificamente quando se discute sistemas de governos. Parlamentarismo ao estilo Republicano, como na Itália e Alemanha, Parlamentarismo Monárquico como na Espanha, Bélgica, Reino Unido e Suécia, ou Presidencialismo, como no Brasil, Estados Unidos e o restante da América Latina como um todo?

E se nenhuma dessas opções apresentadas acima for, ainda, considerada a melhor? A solução poderia ser, então, uma junção dos pontos fortes de cada uma dessas outras mencionadas? Ao modelo de um Semipresidencialismo ao estilo da França e do Egito, por exemplo? Isso é o que questionam muitos dos estudiosos que se debruçam a entender as crises políticas e institucionais que nos atormentam mais recentemente, aos dias que se passam.

O ponto inicial da discussão, parece ser, portanto, o entendimento do conceito e funcionamento de cada um desses sistemas de governo.

2.1. PRESIDENCIALISMO

De maneira menos direcionada, e mais generalista, o presidencialismo pode ser entendido a partir do momento que se observa três fatores principais, como afirmaria Giovanni Sartori (1993). São eles:

1- A escolha do chefe de Estado deve ser feita por meio de eleição popular por já determinado período. Aqui, independe se a escolha é direta ou não;

2- O Parlamento não deve possuir poder de remoção ou nomeação de governo; e

3- O chefe de Estado se dá na mesma figura do chefe do Governo.

Trazendo o Brasil às luzes dos apontamentos, parecemos nos caracterizar, então, dentro dessas expectativas. À ver:

1- De quatro em quatro anos todos os brasileiros vão, obrigatoriamente, às urnas eleger nosso presidente;

2- Retirados os inúmeros processos de *impeachments* ao longo de nosso período pós-redemocratização, que se convocam como fatores desestabilizantes do nosso sistema, o Parlamento, em teoria, não conta com o poder de remoção de governos, nem mesmo de nomeação; e

3- Sim, o nosso presidente da República se demonstra tanto na figura do chefe de Estado como na figura do chefe de Governo.

Em um panorama mais específico, seriam as regras de decisão institucional e incentivos individuais (STEPAN, 1990):

Tabela 1 - Funcionamento das instituições e relações políticas no sistema presidencialista

| Questão institucional | Regra da decisão |
|--|--|
| Duração do Governo | O Legislativo não possui poder de decisão quanto à retirada ou continuidade do Chefe do Governo/Estado de seu cargo. ¹ Assim, não é necessário maioria para governar. |
| Da eleição do líder principal do Governo | Através de eleição direta ou indireta. No caso do Brasil, apenas eleição direta. |
| Participação simultânea no Governo e no Parlamento | No geral, são funções incompatíveis. No Brasil, não. Todavia, o indicado deve se licenciar do cargo legislativo para assumir cargo na gestão presidencial. |
| Cargos ministeriais e segundo escalão | Escolha do Chefe do Executivo. Militância ou fidelidade partidária não são fatores fundamentais para a escolha. |
| Controle dos cargos legislativos | A renovação do Parlamento é independente do posicionamento do Chefe do Executivo. |
| Permanência no cargo | A reeleição é permitida até dois mandatos |

¹ O *impeachment* se apresenta como um mecanismo legal de destituição de indivíduos de seus cargos governativos, por meio de abertura de um processo político-criminal, em decorrência de grave delito ou má conduta no exercício das funções a este delegado.

| | |
|--|----------------------------|
| | consecutivos. ² |
|--|----------------------------|

Fonte: Elaboração própria, com apoio do material referenciado (STEPAN, 1990).

Assim, temos que o sistema presidencialista se constitui de um sistema de independência mútua (STEPAN, 1990), isto é, que deixa em evidência a posição do Poder Executivo e do Poder Legislativo dentro do Governo, designando a cada um deles seu mandato próprio e livre de qualquer tipo de intervenção. O que culmina também na independência e legitimidade destes.

Ao passo que o Legislativo não deve deliberar sobre a manutenção ou derrubada do presidente da República, o chefe do Executivo também não delibera sobre as taxas de manutenção ou renovação do Parlamento. Caso estes, ressalvados apenas por questões mais político-jurídico-burocráticas, como representam os casos de aberturas de processos de *impeachment* contra os presidentes eleitos, onde o parlamento julga a manutenção ou não do presidente em sua cadeira.

A esse momento, compreendemos que, apesar de toda estabilidade prevista em teoria, os presidentes, mesmo que sem obrigatoriedade de formação de maiorias no Parlamento, tornam-se sujeitos a sua derrubada. Ao fim das contas, o processo se debruça em um movimento gerador de instabilidade governamental que, em outras instâncias, consegue transparecer à sociedade civil como uma crise de regime.

Para um melhor desenrolar da governabilidade do presidente, uma vez que é altamente independente do Parlamento, busca utilizar da formação de coalizões governamentais. Podendo, por exemplo, ceder cargos ministeriais para partidos que, formalmente, não constituem base fundamental do partido do líder do governo.

Esse ponto, em específico, escancara uma questão principal e necessária para o entendimento da nossa cultura política: a nomeação para os Ministérios não resulta de lealdade partidária ou política. Sendo assim, entende-se que, em geral, no presidencialismo, os partidos tendem a possuir menor influência para as escolhas políticas da sociedade.

² Assim como a discussão sobre a adoção do sistema semipresidencialista no Brasil, de vez em quando volta à discussão, também, sobre a proposta de extinção da reeleição para os cargos do Executivo - em todos os seus níveis, sendo eles: o cargo de presidente, a nível federal, o de governador, a nível estadual e o de prefeito, a nível municipal.

No caso específico da América Latina, mas do Brasil em principal, os partidos políticos parecem pouco importar devido, mesmo, à nossa cultura personalista, onde se observam os atores, antes mesmo - ou sequer - de suas siglas partidárias, ideais e ideologias. Adentrando em maiores detalhes, chegaríamos, inclusive, à característica emocional e afetiva do nosso voto.

Por fim, quanto à renovação das cadeiras, temos que o presidente pode se reeleger por até duas vezes consecutivas e, passado o período de quatro anos, que corresponde ao tempo do mandato presidencial, este pode retornar ao pleito para um novo mandato, consecutivo ou não. A renovação do Parlamento, por sua vez, também é a cada quatro anos, sem limitação de reeleições.³ Ambas se afirmam independentes de posicionamentos, de um lado ou de outro.

2.2. PARLAMENTARISMO

Tabela 2 - Funcionamento das instituições e relações políticas no sistema parlamentarista

| Questão institucional | Regra da decisão |
|--|---|
| Duração do Governo | O Legislativo possui poder de decisão quanto à retirada ou continuidade do Chefe do Governo em seu cargo. Assim, faz-se obrigatório maioria para governar. |
| Da eleição do líder principal do Governo | Não há eleições primárias nacionais. Assim, o líder do Governo deve receber dos parlamentares o voto do seu partido e da coalizão. |
| Participação simultânea no Governo e no Parlamento | No geral, não são funções incompatíveis. A participação partidária até mesmo se configura como um dos fatores de viabilidade para tal. |
| Cargos ministeriais e segundo escalão | No geral, a escalada dos deputados para os cargos no gabinete são devidas sua quanto mais intensa participação partidária. |
| Controle dos cargos legislativos | O partido controla as atribuições e reatribuições das vagas. Isso é, aqueles que não acompanham seus partidos em importantes decisões ficam sujeitos à perda da vaga. |
| Permanência no cargo | Não há limite. |

Fonte: Elaboração própria, com apoio do material referenciado (STEPAN, 1990).

³ A presente monografia faz apontamentos e explicações de conceitos a partir de suas regras e entendimentos gerais, todavia, a aplicação pode se tornar um pouco enviesada em alguns momentos pela aplicação específica e direcionada aos contextos analisados no texto, que no caso, se tomam pelo cenário e funcionamento do Brasil e de Portugal.

Agora, temos que o sistema parlamentarista se constitui de um sistema de dependência mútua (STEPAN, 1990), isto é, deixa em evidência a posição do Poder Executivo e do Poder Legislativo dentro do Governo, designando a cada um deles seu sistema de peso. No entendimento que o Legislativo pode conceder um voto de não confiança ao governo, o Executivo pode, também, dissolver o Parlamento e convocar novo pleito.

Ao passo que o Legislativo tem poder de deliberação sobre a manutenção ou derrubada do líder do governo, nesse caso representado pela figura do primeiro ministro, o líder também destaca seus apontamentos sobre o outro Poder, tornando necessária a construção e continuação de uma certa lealdade política e partidária.

Uma vez que o líder do Governo é altamente dependente do Parlamento, este busca construir a edificação de relações políticas e partidárias, buscando formar alianças e coalizões que possam apoiar sua atuação. Podendo, por isso, ascender a cargos dentro do gabinete. Nesse caso, a maior dependência se encontraria na quanto mais intensa participação partidária.

Esse ponto, em específico, também escancara uma questão principal e necessária - e contrária da apresentada no tópico anterior para o entendimento da cultura política dos países que seguem esse sistema. Assim, entende-se que, em geral, no parlamentarismo, os partidos tendem a possuir maior influência para as escolhas políticas da sociedade.

Por fim, quanto à renovação das cadeiras, temos que o líder do Governo pode continuar em seu cargo por tempo indeterminado. A renovação do Parlamento, por igual maneira, não apresenta limitações de reeleições. Todavia, é possível que aqueles que não tenham o costume de votar de acordo com suas siglas, ainda mais em momentos de grandes e importantes decisões, fiquem vulneráveis a perda de suas vagas. Ambas se afirmam dependentes de posicionamentos, de um lado ou de outro.

2.3. SEMIPRESIDENCIALISMO

Âmago da tradição e da política, o conceito “surge” do país da “*liberté, égalité, fraternité*”, ou na tradução para o bom português: do país da “liberdade, igualdade, fraternidade”, onde o mundo decide assumir pela França que compartilhamos de um mesmo destino político.

Em regra e generalização, temos uma América Latina presidencialista e uma Europa parlamentarista. Ao passo que observamos intensas crises existenciais dos governos latinoamericanos, pensam alguns que o problema deve estar em nosso sistema político. E é nesse cenário de observação e aplicações que diversos países se espelham ao sistema político francês para a construção de seus sistemas.

Finlândia, Áustria, Irlanda, Islândia, Alemanha e mais tarde Portugal, em sua Constituinte do ano de 1975, todos passam por experiências - ao menos parecidas - ao que indica o modelo parlamentarista. Cada uma, certamente, com a adoção em relativo às suas características próprias e específicas, como já direciona Duverger (1980, 167), quando indica que a diversidade de todo ou qualquer sistema político se dá na “*similarity of rules, diversity of games*”, isso é, em tradução literal e própria, “regras similares, com jogos diferentes”.

Assim, até mesmo no mesmo modelo de sistema, o papel do presidente pode variar. Nos casos mais comuns, existem três opções:

- 1- O presidente é figurativo;
- 2- O presidente é “todo-poderoso”; ou
- 3- O presidente divide espaço com o Parlamento.

Para avaliação de Maurice Duverger (1980), Portugal, nosso centro teórico deste trabalho, ocuparia um “espaço médio ótimo”, com divisão igualitária de representatividade e representação do líder do Governo.

Todavia, ainda para o reconhecimento da existência do modelo, devem-se seguir elementos essenciais. São eles:

- 1- O presidente da República é eleito por sufrágio universal;
- 2- O presidente da República deve contar com poderes - ao menos que consideráveis; e
- 3- O presidente da República deve contar com oposição.

Quanto ao último ponto citado, cabe destacar, porém, que o primeiro ministro e os outros membros do Executivo governamental apenas se asseguram em seus cargos se o Parlamento não apresenta nenhuma recusa ou oposição a estes. Fixar esse entendimento se torna fundamental para que entendamos as propostas que são pensadas para o Brasil mais à frente.

Agora, trazendo Portugal às luzes dos apontamentos, parecem se caracterizar então dentro dessas expectativas. À ver:

- 1- Sim, o país elege seu presidente por meio de sufrágio;
 - 2- O presidente conta com poderes consideráveis em face à Assembleia da República, seu órgão legislativo; e
 - 3- O presidente divide seu espaço juntamente à AR.
- Explicitamos:

Tabela 3 - Funcionamento das instituições e relações políticas no sistema semipresidencialista

| Semipresidencialismo | Presidente da República | Primeiro ministro |
|-----------------------------|--|--|
| Da eleição | Eleito por sufrágio direto. | Eleito pelo Parlamento. |
| Da designação | Chefe de Estado. | Chefe de Governo. |
| Da eleição | Eleito por sufrágio direto. | Nomeado pelo presidente da República mediante aprovação do Parlamento, preferencialmente. |
| Do mandato | Não depende de apoio de maioria congressista para manutenção do cargo. | Depende de apoio de maioria congressista para manutenção do cargo. |
| Das responsabilidades | É responsável pelas Relações Internacionais do país, pelas Forças Armadas, possui poder de nomear ou destituir o PM, caso se torne necessário, e aprovar leis. | Responsável pelas funções executivas e administrativas, como elaboração de programas nacionais e das diretrizes orçamentárias, além da nomeação do (a) presidente do Banco Central e do (a) AGU, por exemplo. ⁴ |

Fonte: Elaboração própria, com apoio do material fornecido pela Câmara dos Deputados (2022).

Por fim, temos que o sistema semipresidencialista se constitui de uma junção de pontos de independência e dependência dos sistemas presidencialista e parlamentarista, isso é, que evidencia a separação daquele que seria o chefe de Estado e daquele que seria o chefe de Governo, responsável pela função mais crítica da aplicação das normas e sujeições políticas. Este, por sua vez, e até mesmo pelo desempenho de seu papel, deveria estar em pleno alinhamento com o Parlamento para o bom andamento dos trabalhos.

⁴ O exemplo citado faz referência a uma suposta aplicação do modelo no sistema brasileiro atual.

Pela ótica de um olhar mais crítico, seria justo afirmar que a intenção da adoção do citado sistema de governo se finalizaria numa “coalizão por contrato”, isto é, com força de lei. Em continuação seria, também, entender o movimento como uma manobra do Legislativo para aquisição de poder e maior participação política.

Cabe aqui ainda, ressalva ao art. 2º da Constituição Federal brasileira (1988), onde explicita que “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Nesse sentido, seria conveniente entender a discussão como um possível alerta ao cumprimento do artigo, uma vez que se mostra evidente um movimento de interesse dos três Poderes e outrora que modificaria o entendimento de independência destes.

Por fim, para fins de ampliação da aplicação do modelo semipresidencialista ao redor do mundo, são adeptos ao sistema os seguintes países, contando com a data de início de sua adoção:

Tabela 4 - Países semipresidencialistas ao redor do mundo atualmente

| | |
|---------------------|------|
| Finlândia | 1919 |
| Irlanda | 1937 |
| Islândia | 1944 |
| Áustria | 1945 |
| França | 1962 |
| Portugal | 1976 |
| Sri Lanka | 1978 |
| Argélia | 1989 |
| Cabo Verde | 1990 |
| Croácia | 1990 |
| Haiti | 1990 |
| Moçambique | 1990 |
| Namíbia | 1990 |
| Polônia | 1990 |
| Romênia | 1990 |
| São Tomé e Príncipe | 1990 |

| | |
|--------------------|------|
| Bulgária | 1991 |
| Burkina Faso | 1991 |
| Gabão | 1991 |
| Eslovênia | 1991 |
| Macedônia | 1991 |
| Senegal | 1991 |
| Lituânia | 1992 |
| Mongólia | 1992 |
| Togo | 1992 |
| Peru | 1993 |
| Quirguistão | 1993 |
| Rússia | 1993 |
| Azerbaijão | 1995 |
| Tanzânia | 1995 |
| Bielorrússia | 1996 |
| Camarões | 1996 |
| Chade | 1996 |
| Ucrânia | 1996 |
| Taiwan | 1997 |
| Eslováquia | 1999 |
| Ruanda | 2003 |
| Geórgia | 2004 |
| Monte Negro | 2006 |
| República do Congo | 2006 |
| Sérvia | 2006 |
| Mauritânia | 2009 |
| Madagascar | 2010 |
| Níger | 2010 |
| Mali | 2012 |
| República Tcheca | 2012 |

| | |
|--------------------------------|------|
| Síria | 2012 |
| Timor-Leste | 2012 |
| Egito | 2014 |
| Tunísia | 2014 |
| República Democrática do Congo | 2015 |
| Moldova | 2016 |
| República Centro-Africana | 2016 |

Fonte: Elaboração própria, com apoio do material disponibilizado pelo *The Semi-Presidential One*⁵ - Acessado em 12/12/2023 e de material apresentado por Raysa Loureiro (2018).

Ao todo, segundo informações coletadas no *site The Semi-Presidential One*⁶, somam-se 53 países que adotam o sistema semipresidencialista como sistema de governo atualmente no mundo.

Estudos indicam que foi entre as décadas de 1970 e 1990 que muitos países começaram a se tornar democráticos e, como por um acaso, muitos desses adotaram o semipresidencialismo como sistema de governo, em especial países do Bloco Soviético e da antiga Iugoslávia (LOUREIRO, 2018). Interessante, porém, notar que muitos desses são países africanos.

Uma das possíveis explicações para tal acontecimento pode ser o fator da colonização, onde se presume que esta colaboraria para uma adoção e aplicação similar de sistemas entre o país colonizado e o país colonizador.

Exemplo clássico e impossível de não ser aqui citado, é Portugal, que segue o modelo desde o ano de 1976. Dentre os países por este colonizados, 7 de 8 deles adotaram o semipresidencialismo como sistema de governo (AMORIM NETO; LOBO, 2009).

⁵ Disponível em:

<https://www.bing.com/ck/a?!&&p=2156ba5c5a79c352JmltdHM9MTcwMjU5ODQwMCZpZ3VpZD0zZGUyZTAzMy05Yzk4LTY4MTEtMmU2My11ZjM0OWQ0ZDY5NzEmaW5zaWQ9NTIwMg&ptn=3&ver=2&hsh=3&fclid=3de2e033-9c98-6811-2e63-ef349d4d6971&psq=the+semi-presidential+one&u=alaHR0cDovL3d3dy5zZW1pcHJlc2lkZW50aWFsaXNtLmNvbS8&ntb=1>

⁶ Na tabela, os países foram organizados em ordem cronológica e crescente relativamente ao ano de adoção do sistema semipresidencialista de governo. Aqueles que datam do mesmo ano de início foram, por suas vezes, organizados em ordem alfabética.

Na forma de *ranking*, facilitando ainda mais o ponto supracitado, temos que dentre os países semipresidencialistas do mundo atual, A África, seguida da Europa ocupam os continentes com maior número de países semipresidencialistas. Seguidos da Ásia e da América, esta que conta com apenas 2 países que seguem o modelo.

3. COMPARATIVO BRASIL - PORTUGAL

Na Ciência Política, seja como método ou como campo, o estudo comparativo surge como um recurso de análise de teorias, fatos, hipóteses ou generalizações que se relacionem aos acontecimentos e fenômenos políticos. Uma de suas grandes virtudes se exhibe, então, em aumentar o grau de assertividade de suas afirmações. Nas palavras de Norberto Bobbio (1998, 965), comparar significa até mesmo “poder diminuir os riscos da experiência no escuro”.

Dessa forma, se é verdade a máxima que política não se compara, é verdade também que descobriram isso em tentativas de comparação. Para isso, torna-se eficiente que comparemos o funcionamento político e as principais diferenças do Brasil e de Portugal, conforme segue abaixo:

Tabela 5 - Comparativo do funcionamento dos sistemas de governo do Brasil e de Portugal

| Funcionamento | Brasil | Portugal |
|----------------------------|---|--|
| Forma de Governo | República. | República. |
| Forma de Estado | Composto. | Composto. |
| Sistema de Governo | Presidencial. | Semipresidencial. |
| Regime Político | Democracia. | Democracia. |
| Sistema eleitoral | Lista aberta. | Lista plurinominal, apresentada exclusivamente pelos partidos políticos. |
| Eleição geral | PR e legisladores são eleitos por sufrágio direto, secreto e universal. | PR e legisladores são eleitos por sufrágio direto, secreto e universal. |
| Eleição (Legislativo) | Proporcional. Para Senadores varia. ⁷ | Proporcional. |
| Eleição (Executivo) | Sistema majoritário com segundo turno (não obrigatório). | Sistema majoritário com segundo turno (não obrigatório). |
| Duração do Cargo Executivo | 4 anos. | 5 anos. |
| Casas Legislativas | Bicameral (Câmara dos Deputados e Senado Federal). | Unicameral (Assembleia da República). |
| Órgão Legislador | Congresso Nacional. | Assembleia da República. |

⁷ Os cargos legislativos contam com o sistema proporcional para eleição de seus representantes. O cargo de senador, todavia, mesmo que constituinte do corpo legislativo varia. Para eleição destes, toma-se a adoção do sistema majoritário, sem necessidade de segundo turno.

| Governo | Liderado pelo presidente da República. | Liderado pelo primeiro ministro. |
|---|--|---|
| Da nomeação | Sufrágio. | Nomeado pelo presidente da República, ouvidos os partidos representados na AR, em consideração aos resultados eleitorais. |
| Da nomeação dos outros membros do Governo | Responsabilidade do presidente da República. | Responsabilidade do presidente da República, sob orientação do PM. |
| Da autoridade do PR | Eleito diretamente, sem interferência do CN. Tem poder de veto. | Eleito diretamente, sem interferência da AR. Tem poder de veto. |
| Da formação de maioria | Não necessita de maioria para governar. | Não necessita, obrigatoriamente, de maioria para governar. |
| Da composição do órgão legislador | 513 deputados federais, por mandatos de 4 anos e 81 senadores, por mandatos de 8 anos. | 230 deputados, por mandatos de 4 anos. |
| Da composição da Mesa Diretora | 1 presidente, 2 vice-presidentes e 4 secretários. | 1 presidente, 4 vice-presidentes, 4 secretários e 4 vice-secretários. |
| Da composição do Governo | Presidente da República e ministros da República. | Primeiro ministro e equipe ministerial. |

Fonte: Elaboração própria, com apoio do material elaborado por Gonçalo da Motta, ex-secretário da Embaixada de Portugal em Brasília e atual Cônsul-Geral de Portugal em Zurique, Suíça (2012).

Sem a intenção explícita de analisar o histórico ou trajetória política de cada um dos países a esse momento do trabalho, observamos mudanças a diversos níveis da conjuntura e funcionamento dos sistemas destes. Assim como algumas semelhanças que podem se tornar centrais para alguma discussão sobre a temática. Começamos por estas.

Ambos os países se constituem por sua atuação republicana e democrática, contando com Estado composto, onde se entende a distribuição do poder político em mais de uma instância. Quanto à eleição do Legislativo, os dois, sem maiores aprofundamentos nesse assunto, elegem seus parlamentares por método de proporcionalidade.

O Brasil, contando com seu sistema de lista aberta e Portugal com seu sistema de lista plurinominal, apresentada - exclusivamente - pelos partidos políticos. No mais amplo da questão, têm seus legisladores eleitos por sufrágio direto, secreto e universal.

Já para a eleição do Executivo, ambas elegem seus chefes de Estado por método majoritário de dois turnos, não obrigatórios. Dessa maneira, compõe o Governo presidencialista o presidente da República e os ministros de Estado e o Governo semipresidencialista o primeiro ministro e sua equipe ministerial.

Para as suas divergências, temos o ponto principal que os diferencia: Brasil presidencialista e Portugal semipresidencialista.

Quanto à duração do cargo do Executivo, temos uma diferença de um ano, com Portugal contando com mandatos de até 5 anos. Proposta essa que já chegou, inclusive, a ser palco de debates sobre a necessidade de extinguir a possibilidade de reeleição dos chefes do Executivo, ao passo que se ampliaria o tempo de duração do mandato para 5 anos.

Diferença a ser devidamente destacada, temos o órgão legislativo marcado pelo Congresso Nacional - composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, sendo denominado bicameral e Portugal com a Assembleia da República, sendo denominado unicameral.

Quanto à sua composição, o Congresso Nacional conta com o total de 513 deputados federais e 81 senadores, com mandatos de 4 e 8 anos, respectivamente, e a Assembleia da República conta com até 230 deputados, com mandatos de 4 anos. Da composição da Mesa Diretora das Casas Legislativas, temos, ainda, o Brasil com 1 presidente, 2 vice-presidentes e 4 secretários, enquanto Portugal conta com 1 presidente, 4 vice-presidentes, 4 secretários e 4 vice-secretários.

À centralidade da questão, voltamos atenção agora ao Governo, onde no sistema presidencialista conta com seu líder representado na figura do presidente da República e o sistema semipresidencialista na figura do primeiro ministro, o primeiro nomeado por sufrágio direto, sem necessidade de formação de maioria e segundo pelo presidente, ouvidos os partidos representados na Assembleia da República, com necessidade de formação de maioria. Em contramão, nesse momento os presidentes de ambos os países se igualam.

Em suma, percebemos certas semelhanças entre as configurações dos chefes de Estado nos dois sistemas políticos. As principais diferenças, no entanto, atingem a centralidade da questão: afetam - em totalidade e efetivamente - as funções executivas e legislativas do poder.

3.1. O SISTEMA PORTUGUÊS: BREVE HISTÓRIA DO CAMINHO AO SEMIPRESIDENCIALISMO

De princípio, as Cortes Portuguesas nascem da necessidade e ampliação das cúrias régias - em analogia, seriam os “assessores” dos reis. Nesse sentido de ampliação, passam a compor o corpo do governo, além da nobreza, parcela efetiva da população.

Estes que tinham a função principal de assessoramento dos monarcas, fiscalização dos agentes políticos e administrativos e eram responsáveis pelas apresentações de proposituras, apontamentos de reformas e concessão de impostos extraordinários (LOPES, 2012).

Assim, entende-se que as Cortes representavam uma certa divisão e harmonia entre os poderes, com a figura do poder Executivo representada pelo rei e a figura do poder Legislativo representado pelas Cortes. Daí também a tão grande importância das Cortes de Leiria, que datam do ano de 1254. Pela primeira vez, observava-se os representantes do povo em divisão harmônica com os representantes da nobreza. E assim se seguiu com as Cortes posteriores.

Todavia, ao que se indica, foram as Cortes de 1821 a 1822 que fundiram a ideia de um Parlamento moderno em Portugal, tal qual conhecemos hoje em dia. Como de se imaginar, diversos foram os acontecimentos que marcaram a data do primeiro experimento até o momento atual. Dentre esses constam: a vinda da Corte Portuguesa para o Brasil, as invasões napoleônicas, o domínio dos ingleses sobre Portugal, crises econômicas e a Revolução Liberal do Porto (LOPES, 2012).

A Revolução Liberal do Porto, que teve seu início no dia 24 de agosto de 1820, reivindicava a elaboração de uma Constituição que garantisse a autoridade régia e os direitos dos cidadãos portugueses, ademais dos pedidos de retorno da Corte Portuguesa, que se encontrava no Brasil. É, por isso, que no dia 15 de setembro de 1820, Portugal define, também por conta de pressão, as Cortes como forma institucionalizada de representação.

Nessa lógica, a participação do povo foi criando caráter peculiar na formação da estrutura e organização política do sistema político português. Ganhando características de um sistema parlamentar, as Cortes serviam subsídios a respeito de importantes especificidades de funcionamento: priorizavam a autoridade em detrimento do “poder por poder” e representavam a uma vontade geral.

Desde então, as Cortes, todas sempre sediadas na capital, Lisboa, receberam várias designações durante os períodos que se convencionou chamar de Monarquia Constitucional, República, Estado Novo e Estado Democrático. Dessa forma, destaca-se que já foram chamadas: Cortes, Constituintes, Congresso, Câmaras, Senado e, como agora, Assembleia.

Na República, conclamada Assembleia Nacional Constituinte e datada em 1911, foi apresentada a primeira Constituição republicana, em 18 de agosto do mesmo ano. Posteriormente, no conclamado Congresso da República, datado entre os anos de 1911 e 1926, seu estatuto estabelecia o sistema bicameral de divisão, contando com uma Câmara dos Deputados e um Senado.

É, porém, no dia 28 de maio de 1926, que se instala o período que ficaria conhecido, mais tarde, como salazarismo, quando Antônio de Oliveira Salazar toma Portugal e torna-se primeiro ministro do país. O período de ditadura militar durou cerca de 41 anos, tendo seu fim apenas em 1974.⁸

Nesse período, conhecido também como Estado Novo e com a agora denominada Assembleia Nacional, teve-se a instauração de métodos estatais autoritários, com a existência de um único partido político: a União Nacional, que depois veio a se denominar Ação Nacional Popular. Mais tarde a citada Assembleia veio a se chamar, ainda, Câmara Corporativa.

Nesse contexto que ocorre um dos principais acontecimentos da história política portuguesa: a Revolução dos Cravos que, em 25 de abril de 1974, é instaurado um golpe militar de Estado que destituiu o regime ditatorial salazariano e instalou a retomada de um regime democrático, também com a chegada da nova Constituinte, em 1976.

Esta, por sua vez, foi instaurada pela Assembleia Constituinte, que assegurou o Estado de Direito democrático e, mais tardiamente, pela Assembleia da República, como chamada até hoje, foram realizadas as primeiras eleições para os deputados da Casa, por meio de sufrágio universal.

⁸ Este período, que durou cerca de 41 anos, representou o mais longo regime autoritário da história da Europa Ocidental durante o século XX (LOPES, 2012).

A Constituição Portuguesa de 1976 marca, visivelmente, a retomada do regime democrático.

3.2. O SISTEMA BRASILEIRO: BREVE HISTÓRIA DO CAMINHO AO PRESIDENCIALISMO

Já no Brasil, podemos levar em consideração que a primeira experiência parlamentar brasileira foi dos deputados em atuação, em regime extraordinário, nas Cortes Constituintes de Portugal de 1821 a 1822. Representação essa que nos acompanhou até os dados de nossa independência.

As mudanças estabelecidas pela Revolução do Porto de 1820, também aparecem como um marco para a história do Brasil, que apoiou o movimento com bastante agitação à época, uma vez que a tentativa da construção de uma Constituição luso-brasileira, em 1822, foi desastrosa.

Agora em 1823, depois de variados desentendimentos entre as duas partes - Brasil e Portugal - e contando com um Brasil recém-independente, observa-se uma crescente necessidade de formação de corpo legislativo próprio, que viria a se tornar realidade em 1824, com a nossa primeira Constituinte. Como apresentado na Tabela 6, que mostra brevemente o histórico de Constituições dos dois países.

Tabela 6 - Histórico das Constituições brasileiras e portuguesas

| Brasil | Portugal |
|--------|----------|
| 1824 | 1822 |
| 1891 | 1826 |
| 1934 | 1838 |
| 1937 | 1911 |
| 1946 | 1933 |
| 1967 | 1976 |
| 1988 | |

Fonte: Elaboração própria, com apoio do material produzido por Vanessa Lopes (2012).

Assim, pela primeira vez, são eleitos os 90 primeiros deputados, como representantes das províncias, por meio de voto censitário. A primeira Sessão Preparatória da Assembleia Constituinte e Legislativa para a construção da Constituição do Império do Brasil ocorreu, então, no dia 17 de abril de 1823. Em Sessão Solene, do dia 3 de maio, é oficialmente instalada, juntamente à “fala do trono”⁹ de Dom Pedro I.

E já nos inícios dos trabalhos foi possível perceber a formação de blocos parlamentares: a maioria e a minoria, estes designados e divididos pelas alas dos conservadores e dos liberais (LOPES, 2012). Não obstante os progressos observados, Dom Pedro I, resolveu por sua dissolução no ano de 1823. De toda maneira, essa primeira experiência parlamentar legitimamente brasileira, serve, ainda, de base para a continuação da história política do Brasil.

Então, em 1824, é finalmente outorgada a primeira Constituição imperial brasileira.¹⁰

Logo mais, ao retornar a Portugal, Dom Pedro I delega o trono ao seu filho, Dom Pedro II, que, com apenas 14 anos, não podia tomar posse de fato do poder, dando início ao período regencial, em que sucedeu quatro regências: “Provisória Trina, Permanente Trina, Una do Padre Feijó e Una de Araújo Lima” (LOPES, 2012:30).

Assim, em 1826, dois anos após a promulgação da nossa primeira constituinte, ocorre a inauguração da primeira Sessão Legislativa do Congresso brasileiro. O dia 6 de maio é a marca registrada da primeira eleição da Mesa Diretora da Casa e o marco do início das atividades legislativas - oficialmente - brasileiras.

Ainda sob o período regencial, o Brasil viveu diversas disputas por autonomia política das províncias. Como forma de resolução do conflito, Dom Pedro II dá o que ficou conhecido como golpe da maioria. Durante seu precoce reinado, foram feitas grandes mudanças nos aspectos econômicos e sociais do Brasil.

Então, em 15 de novembro de 1889, ao fim do governo monárquico de Dom Pedro II, damos início ao grande marco de nossa história: a República Federativa do Brasil, que se conhece atualmente como período da Primeira República ou República Velha.

⁹ A “fala do trono” é um pronunciamento feito por algumas monarquias em que o soberano ou representante profere discurso em sessão parlamentar para explanação da agenda do governo.

¹⁰ A Constituição Portuguesa de 1826 foi elaborada com base na Constituição Brasileira de 1824. Tal fato indica importantes pontos de semelhanças entre os dois documentos constitucionais.

Prática bastante comum, foi de regra a tratativa da chamada “política dos governadores”¹¹, onde a política se baseava, muito diretamente, na formação de acordos e de troca de favores, que facilitava questões de governabilidade dentro do Parlamento, uma vez que era esperado que fossem fiéis aos favores pré-estabelecidos. Assim sendo, ficava garantido a todos uma certa tranquilidade política.

Partindo para os anos entre 1921 e 1930, tivemos também a existência do período que ficou conhecido como tenentista, movimento político-militar, que foi responsável pela realização de revoltas com a finalidade da derrubada dos governos oligárquicos e tomada do poder. Desse movimento surgiu, por exemplo, as figuras de Miguel Costa e Luiz Carlos Prestes, hoje importantes figuras da nossa história política.

Mais tarde, em 1930, tivemos o que chamamos de Revolução de 1930 que, liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, ficou determinado o fim da Primeira República. Ainda no período, tivemos o que se denominou “golpe de 30”, que destituiu Washington Luís da presidência da República e impediu a posse de Júlio Prestes. O poder era então, passado para Getúlio Vargas, dando início à Era Vargas.

Durante esse período, eclodiu a Revolução Constitucionalista, onde se pedia a derrubada de Vargas e a declaração de um regime constitucionalista, isto é, que agisse em acordo às regras e normas da Constituição vigente. Todavia, Vargas conseguiu conter os ânimos aflorados. Então, em 1934, é promulgada nova versão da Constituição Federal brasileira.

Em 1937, por meio de mais um golpe de Estado na história política brasileira, tem-se início ao Estado Novo, período marcado pela centralização do poder, nacionalismo, fortes ideias anticomunistas e autoritarismo. O regime, fundado por Vargas, dura até 1945, quando este é destituído pelas Forças Armadas.

Durante o período que ocupou o poder, Vargas foi responsável pelo fechamento do Congresso, extinção de partidos políticos e pela outorga da Constituição de 1937, também conhecida como “Polaca”.

¹¹ “Política dos governadores” foi como ficou conhecido o momento histórico em que o candidato à presidência da República era escolhido por acordo entre os governadores. Esses acordos precediam uma troca de favores baseada em apoio político. Ou seja, o presidente deveria apoiar os governadores dos estados enquanto estes garantiriam a eleição de determinados candidatos ao Congresso. Uma vez eleitos, estes dariam apoio aos projetos do presidente dentro das Casas. Dessa forma, o presidente não teria empilhões ou maiores dificuldades para governar.

Vargas viu sua derrocada acontecer pelas mãos dos próprios componentes militares de seu governo. Assim, optando pela desistência formal de seu posto, deu-se início a uma nova abertura democrática no Brasil, que elegeu Eurico Gaspar Dutra como próximo presidente. Em 1946, promulga-se nova Constituição.

Nesse meio tempo, Getúlio Vargas volta ao poder, democraticamente, por meio de eleições diretas de 1950 e presenciamos o Golpe Militar de 1964, encabeçado pelas Forças Armadas do Brasil, que derrubou João Goulart¹², presidente à época. Durante o regime, observou-se aumento da interferência do Poder Executivo sobre o Legislativo e Judiciário (LOPES, 2012:35). O período de ditadura durou 21 anos, encerrando-se em 1985.

Em 1985, Tancredo Neves é eleito, de forma indireta, o primeiro presidente civil do Brasil¹³, marcando a retomada da democratização brasileira. Posterior ao governo de Tancredo, assume José Sarney. Em 1988, é consagrada e promulgada nossa atual Constituição, também chamada de Constituição Cidadã.

¹² Também conhecido como Jango.

¹³ Desde o ano de 1960.

4. DADOS

Nesse momento, serão analisadas propostas legislativas apresentadas, desde o ano de 2013 até atualmente, que tratam sobre a temática da implementação de um novo sistema de governo no Brasil, seja ele semipresidencialista, ou até mesmo, parlamentarista puro.

O objetivo da análise é delinear melhor sobre as razões pelas quais importantes atores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário suscitam pela mudança do sistema de governo brasileiro, entender os fatores específicos ou gerais dessas propostas e entender melhor possíveis tratativas sobre uma real aplicabilidade ao caso do Brasil.

Para a estruturação da análise, será, primeiramente, apresentada uma tabela com os fatores principais no que tange a apresentação das proposições. Assim, constarão o tipo de proposição que foi apresentada, seu número e ano para fins de identificação, sua data de apresentação como meio de narração de histórico, autor, assim como sua sigla partidária e região, ementa e situação em que se apresenta a proposta na Casa Legislativa que se encontra.

O assunto que volta e meia retorna aos holofotes da mídia, em especial nos momentos de maiores tensões e polarização política, em meio à desencontros entre a dita e suposta harmonia entre os Poderes, ganha impulso por apoio do atual presidente da Câmara dos Deputados, o deputado Arthur Lira (PP/AL). Em momentos, a sinalização era de que, caso a mudança fosse aprovada, a adoção do novo sistema valesse já para o ano de 2030 ou 2034, na justificativa que não prejudicasse os governos das eleições mais próximas.

4.1. PROPOSTAS LEGISLATIVAS

Para contextualização inicial do mapeamento de proposições, destaca-se que a pesquisa foi realizada no site da Câmara dos Deputados¹⁴. Ao abrir a página, seguimos para a aba “Atividade legislativa”, no canto superior da tela, entre as abas “Deputados” e “Comunicação”, e depois para a aba “Propostas legislativas”¹⁵. Aberta a página e observando ao canto esquerdo desta, seguimos para a aba “Outras pesquisas”, em “Avançada”¹⁶.

¹⁴<https://www.camara.leg.br/>

¹⁵<https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>

¹⁶<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>

Neste momento, não selecionamos nenhum filtro de tipos de proposição, deixando esse primeiro espaço em branco. No quadro “Situação”, na parte de “Em tramitação”, selecionamos “Todas”, para que seja possível buscar todas as proposições apresentadas, tendo elas sido arquivadas, ou não. O restante do quadro deve ser deixado em branco.

No quadro “Assunto”, fizemos os testes com o uso das seguintes palavras-chave: “semipresidencialismo”, “parlamentarismo” e “presidencialismo”. A escolha das palavras se deu, em especial, pela temática da presente monografia, que se centra nos estudos dos três tipos de sistema de governo selecionados. Ainda nesse momento, na seção “Onde procurar?”, foram selecionados os campos “Ementa” e “Indexação”. Os quadros seguintes, “Autor” e “Relator”, por suas vezes, não foram preenchidos.

Por fim, no último quadro da página, “Tramitação”, foi preenchida apenas a lacuna “Período”, com alocação da “Data inicial” em 01 de janeiro de 2013 e da “Data final” em 31 de dezembro de 2023. Após isso, foi selecionado o botão “Pesquisar”, que aparece em verde no canto esquerdo da tela, ao lado do botão “Limpar”, que aparece em branco.

Assim, observamos todas as propostas apresentadas e filtradas pelo próprio *site* da Câmara dos Deputados e começamos a montagem da planilha, que foi construída por ordem cronológica crescente de data de apresentação.

Destaca-se, ainda, que os partidos elencados na Tabela 7 foram listados em referência às siglas partidárias dos parlamentares na época de apresentação da matéria. Assim, qualquer mudança, seja por mudança voluntária ou por extinção do partido, não foi considerada.

A pesquisa foi realizada no dia 21 de outubro de 2023. Agora, vejamos os resultados:

Tabela 7 - Propostas legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados desde o ano de 2013

| Tipo de proposição | Número da Proposição | Data de apresentação | Autor | Partido/UF | Ementa | Situação |
|--------------------|----------------------|----------------------|--------------------|------------|--|-----------|
| REQ | 2097/2015 | 10/06/2015 | Luiz Carlos Haully | PSDB/PR | Requer o registro da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Presidencialismo Participativo. | Arquivada |

| | | | | | | |
|-----|-----------|------------|----------------------|---------|---|--|
| REQ | 2261/2015 | 24/06/2015 | Penna | PV/SP | Requer registro da Frente Parlamentar Franco Montoro em Defesa do Parlamentarismo. | Arquivada |
| REQ | 4116/2016 | 09/03/2016 | Luiz Carlos Haully | PSDB/PR | Requer a criação de Comissão Especial para apreciar a implantação do SemiPresidencialismo. | Arquivada |
| REQ | 4191/2016 | 22/03/2016 | Jair Bolsonaro | PSC/RJ | Requer a retirada de assinatura da Frente Parlamentar Franco Montoro em Defesa do Parlamentarismo. | Arquivada . Matéria acessória do REQ 2261/2015 |
| REQ | 4192/2016 | 22/03/2016 | Eduardo Bolsonaro | PSC/SP | Requer a retirada de assinatura da Frente Parlamentar Franco Montoro em Defesa do Parlamentarismo. | Arquivada . Matéria acessória do REQ 2261/2015 |
| PEC | 238/2016 | 14/06/2016 | Beto Rosado | PP/RN | Institui o sistema de governo parlamentarista e dá outras providências. | Arquivada |
| PEC | 245/2016 | 16/06/2016 | Beto Rosado | PP/RN | Institui o sistema de governo parlamentarista no Brasil e dá outras providências. | Aguarda designação de relator na CCJC |
| PEC | 309/2017 | 29/03/2017 | Bonifácio de Andrada | PSDB/MG | Acrescenta dispositivos aos artigos 84 e 87, e altera o art. 101, todos da Constituição Federal, para propor alterações na organização do Poder Executivo e modificar a forma de composição do Supremo Tribunal | Arquivada |

| | | | | | Federal. | |
|-----|----------|------------|-------------------|-------|---|---|
| REQ | 17/2017 | 19/06/2017 | Roberto de Lucena | PV/SP | Requer a realização de Audiência Pública para debater o Parlamentarismo, analisando, entre outros aspectos, os seus fundamentos, suas características e a viabilidade da adoção desse sistema de governo pelo Brasil. | Arquivada . Matéria acessória da PEC 282/2016 (SF) |
| PEC | 178/2019 | 23/10/2019 | Giovani Cherini | PL/RS | Altera a Constituição Federal para instituir o Sistema Parlamentarista de Governo. | Matéria recebida pela CCJC. Matéria apensada à PEC 245/2016 |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do site da Câmara dos Deputados.

4.2. ANÁLISE POLÍTICA E SITUACIONAL DAS PROPOSTAS

Foram identificadas dez propostas, onde se nota apelo até mesmo ao sistema parlamentarista puro de governo. Em análise primária, observamos que as propostas apresentadas são em maioria Requerimentos (60%), estes sempre vinculados às atividades de Frentes Parlamentares e de criação de Comissões Especiais para debate de temáticas, ou de Propostas de Emenda à Constituição (40%), já que este seria, de fato, o meio legal para - ao menos - início da viabilidade de uma implementação da proposta no Brasil.

Relativamente às siglas partidárias, observa-se uma certa, mas ainda um pouco destoante, consonância entre os espectros políticos. Em geral, partidos e partidários de siglas aqui classificadas como “centro-direita” (30%) e “direita” (50%) são os responsáveis pela apresentação das proposições.

Quanto às regiões, em sua maioria, as propostas vêm da região Sul (30%) e Sudeste (50%), restando apenas o Rio Grande do Norte, da região Nordeste (20%), com apresentação de duas proposições, pelo mesmo parlamentar e de igual teor.

Para melhor qualificação, indica-se que foram considerados como “centro-direita” o PSDB. Para “direita”, foram considerados os partidos: PSC, PP e PL. O PV, sigla que teve apresentada duas proposições, por também dois diferentes parlamentares, é considerado como “centro-esquerda”. Ambas têm origem no estado de São Paulo, região sudeste do Brasil.

Nos atentemos agora às explicações dos dois tipos de proposições apresentadas. Para essa explanação, nos utilizaremos unicamente do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, 2023). O capítulo I, que trata das disposições gerais, Título IV, que trata das proposições, em seu art. 100, indica que proposição é “toda matéria sujeita à deliberação da Câmara” (RICD, 2023:67), podendo estas serem emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.

Quanto aos requerimentos, em seu art. 114, o RICD (2023:71-72) indica que devem ser “verbais ou escritos” e podem servir para a solicitação de:

- “ I - a palavra, ou a desistência desta
- II - permissão para falar sentado, ou da bancada;
- III - leitura de qualquer matéria sujeita ao conhecimento do Plenário;
- IV - observância de disposição regimental;
- V - retirada, pelo autor, de requerimento;
- VI - (Revogado pela Resolução nº 21 de 2021¹⁷);
- VII - retirada, pelo autor, de proposição com parecer contrário, sem parecer, ou apenas com parecer de admissibilidade;
- VIII - verificação de votação;
- IX - informação sobre a ordem dos trabalhos, a agenda mensal ou a Ordem do Dia;
- X - prorrogação de prazo para o orador na tribuna;
- XI - dispensa do avulso para a imediata votação da redação final já publicada;
- XII - requisição de documentos;
- XIII - preenchimento de lugar em Comissão;
- XIV - inclusão em Ordem do Dia de proposição com parecer, em condições regimentais de nela figurar;

17

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2021/resolucaodacamaradosdeputados-21-12-maio-2021-791358-norma-pl.html>

XV - reabertura de discussão de projeto encerrada em sessão legislativa anterior;

XVI - esclarecimento sobre ato da administração ou economia interna da Câmara;

XVII - licença a Deputado”.

Em seu art. 115, o RICD (2023:72) indica que devem ser “escritos e despachados no prazo de cinco sessões, pelo Presidente, ouvida a Mesa, e publicado com a respectiva decisão no *Diário da Câmara dos Deputados*, os requerimentos que solicitem:

I - informação a Ministro de Estado;

II - inserção, nos Anais da Câmara, de informações, documentos ou discurso de representante de outro Poder, quando não lidos integralmente pelo orador que a eles fez remissão”.

Ademais, em seu art. 117, o RICD (2023:73) indica que devem ser “escritos e dependerão de deliberação do Plenário os requerimentos não especificados neste Regimento e os que solicitem:

I - representação da Câmara por Comissão Externa;

II - convocação de Ministro de Estado perante o Plenário;

III - sessão extraordinária;

IV - sessão secreta;

V - não realização de sessão em determinado dia;

VI - retirada de proposição constante da Ordem do Dia, desde que apresentado antes do anúncio da matéria;

VII - prorrogação de prazo para a apresentação de parecer por qualquer Comissão;

VIII - audiência de Comissão, quando formulados por Deputado;

IX - destaque;

X - adiamento de discussão ou de votação;

XI - encerramento de discussão;

XII - votação por determinado processo;

XIII - (Revogado pela Resolução nº 21 de 2021);

XIV - dispensa de publicação para votação de redação final;

XV - urgência;

XVI - preferência;

XVII - prioridade;

XVIII - voto de pesar;

XIX - voto de regozijo ou louvor”.

Já em seu art. 118, o RICD (2023:73) indica que emenda é “a proposição apresentada como acessória de outra”. Assim, uma emenda à Constituição serve para realizar alterações no texto da nossa Constituição, sem necessidade de convocação de uma nova Assembleia Constituinte.

Toda forma, existem ainda algumas cláusulas, as chamadas “cláusulas pétreas”, que não podem ser modificadas de acordo com o art. 60 da CF (2022:46):

I - a forma federativa do Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes; e

IV - os direitos e garantias individuais.

Nesse momento, partimos, então para a discussão das propostas, estejam elas já arquivadas, ou ainda em tramitação. Quanto às arquivadas, temos os requerimentos de nº 2097/2015, 2261/2015, 4116/2016, 4191/2016, 4192/2016 e o 17/2017 e as PECs 238/2016 e 309/2017. As duas primeiras solicitaram a criação de uma Frente Parlamentar, uma com foco na defesa de um presidencialismo participativo, e uma outra com foco na defesa própria do parlamentarismo - visando sua adoção, respectivamente.

A terceira citada, por sua vez, requereu a criação de uma Comissão Especial para apreciação da implementação do semipresidencialismo no Brasil, deixando em evidência que o pedido por mudança do nosso sistema de governo é um pedido por uma reforma política. A justificativa se deu numa levantada “falha do presidencialismo”, que se apresenta como “autocrático, centralizador, clientelista e paternalista”.

As duas seguintes, referem-se a requerimentos para a retirada de assinatura em proposição de iniciativa coletiva obrigatória. Assim, muito simplesmente, retiravam apoio à criação da Frente Parlamentar Franco Montoro em Defesa do Parlamentarismo. A justificativa se deu pela crença de que o cenário do Brasil ao momento que apresentada a proposição não mais justificava a necessidade do debate sobre a temática.

O último requerimento citado, por sua vez, fazia solicitar a realização de Audiência Pública para tratar os principais aspectos do parlamentarismo e sua possível aplicabilidade ao caso brasileiro. Também destacando a necessidade de uma reforma política estrutural, suscitava a necessidade da ampliação do debate para uma posterior mudança e melhora do nosso sistema e organização política.

Por fim, as duas últimas PECs comentadas, tratam sobre a mudança para um sistema parlamentarista e para um sistema semipresidencialista de governo, respectivamente. As duas trazem em suas essências uma busca por uma mais equilibrada relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Quanto às matérias ainda em tramitação, temos as PECs de nº 245/2016 e 178/2019. Ambas tratam da mudança do nosso sistema de governo para um sistema parlamentarista, seguindo todas as propostas aqui já levantadas, na expectativa de uma melhora da estabilidade política do nosso país.

Voltemos agora nossas atenções para algumas particularidades dentre as proposições levantadas. Primeiramente, um requerimento apresentado pelo ex-deputado Penna, que requer o registro de uma Frente Parlamentar em defesa do Parlamentarismo. A proposta, apresentada no ano de 2015, é um tanto quanto sugestiva quanto à crise institucional vivida durante a gestão da petista Dilma Rousseff, que teve seu processo de destituição do governo iniciado ao fim do mesmo ano.

Uma das críticas, feitas à época, inclusive pela ex-presidenta, foi justamente sobre o impedimento de seu mandato ter ocorrido aos moldes e ótica do funcionamento de um sistema parlamentarista, uma vez que muito se alegou falta de apoio político como uma das razões primárias de sua derrubada, até mesmo por políticos e parlamentares da base governista, enquanto, em prática, não necessitava de maioria política para a manutenção do seu mandato.

Um outro, apresentado pelo ex-deputado Roberto de Lucena, menos incisivo, requer realização de Audiência Pública para debate da viabilidade da implementação do sistema parlamentarista de governo no Brasil. Apresentado em 2017, a proposta toma forma após a efetivação do impeachment da ex-presidenta e governo do ex-presidente Michel Temer, uma das figuras defensoras de um regime semipresidencialista para o país. Cabe também indicar a mudança de sigla partidária do parlamentar ao final de seu mandato, para o Republicanos, partido aqui considerado também do espectro político de “direita”.

5. ANÁLISE COMPARATIVA

Para um exame mais certo sobre a questão, é imprescindível que, no que tange a vontade de se adotar o regime político de um outro país, de um outro continente e com uma dinâmica um tanto quanto diferente da aqui no Brasil aplicada, é de interesse que se avalie as possibilidades e possíveis riscos de uma tomada de decisão precipitada ou mal pensada, com base mesmo em seu pilar inicial: a Constituição (BRUNEAU, 2011).

Ademais, seria falho pensar na questão primeiramente - e somente - por sua ordem jurídica. Sem desqualificar a notória relevância do entendimento jurídico para a questão, não parece suficiente, uma vez que a Constituição se fundamenta em ordenamentos políticos próprios (HACHEM; GUSSOLI, 2022) e, muitas vezes, mutáveis.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, após analisados conceitos e determinações essenciais entre as duas Constituições, não se observa impedimentos à mudança do sistema de governo. Uma vez que, presente, na nossa própria Constituição, o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), abre margem para autorização para que a população decida pela adoção - ou não - de um sistema parlamentarista, em cumprimento e respeito evidentes à cláusula pétrea da separação dos poderes ou do voto direto.

De toda maneira, como mesmo explicitam Hachem e Gussoli (2022:26), uma mudança juridicamente possível “não significa que ela seja *politicamente* oportuna ou vantajosa para a democracia brasileira”.

Assim, a Tabela 8 apresenta especificidades de aspectos constitucionais do CN e da AR que determinam o modo como o Poder Legislativo é desempenhado e as competências que lhe são atribuídas no Brasil e em Portugal. Tais fatores se mostram de importante relevância quando pensado na possibilidade de adoção de um novo sistema de governo.

Tabela 8 - Estruturas institucionais dos parlamentos brasileiro e português

| | Brasil | Portugal |
|------------|--|--|
| Regimentos | Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), do Senado Federal (RISF) e Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN). | Regimento Interno da Assembleia da República (RIAR). |

| Sede do Poder Legislativo | Brasília. | Lisboa. |
|--|---|---|
| Período de funcionamento | 2 de fevereiro a 17 de julho e 1º de agosto a 22 de dezembro ¹⁸ . | 15 de setembro a 15 de junho ¹⁹ . |
| Da eleição do presidente da Casa Legislativa | Eleito para o período de dois anos, passível de reeleição, se não durante uma mesma legislatura. | Eleito para o período de uma legislatura. |
| Da substituição do presidente da República | Em ausência ou impedimento temporário do presidente da República, assume o vice-presidente da República. Em sucessão, aparece o presidente da Câmara dos Deputados, o presidente do Senado Federal ²⁰ e, por último, o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF). | Em ausência, impedimento temporário do presidente da República ou vacância do cargo ²¹ , assume o presidente da AR ²² . |
| Estruturação do Poder Legislativo | Bicameral. | Unicameral. |

Fonte: Elaboração própria, com apoio do material produzido por Vanessa Lopes (2012).

Os regimentos das Casas são os documentos que direcionam como suas Casas Legislativas conduzem seus trabalhos em suas especificidades, assim, temos no Brasil que as normas são estabelecidas pelo RICD, RISF e RCCN, enquanto em Portugal, as normas são estabelecidas pelo RIAR. Ambos os legislativos concentram sua sede na capital de seus países, mas com tempo de funcionamento diferentes.

Assim como o período de presidência das Casas, que ocorrem por diferentes períodos de tempo e onde estes assumem importância um pouco diferentes dentre os papéis designados em relativo ao apoio ao presidente da República. A diferença central, porém, continua sendo a estruturação do Legislativo desses países, onde temos um Brasil bicameral e um Portugal unicameral.

¹⁸ Art. 57 da CF (1988).

¹⁹ Art. 49º do RIAR.

²⁰ O presidente do Senado Federal se espelha na mesma figura do presidente do Congresso Nacional no Brasil.

²¹ A vacância do presidente da República é substituída pelo presidente da AR até o momento de posse de um novo presidente.

²² Assim, o presidente da AR assume o segundo grau de importância no Estado português, uma vez que tem assento no Conselho de Estado por inerência do cargo que ocupa. Este Conselho funciona como o órgão consultivo do PR em Portugal e é responsável pela emissão de pareceres sobre questões que tangem à governabilidade do país.

Esse sistema bicameral, como é o caso do Brasil, vem de origem estadunidense, que surgiu de uma necessidade de divisão igualitária de poder entre pequenos e grandes estados. A saída para resolução do problema se deu, portanto, na ideia da criação de duas Câmaras, uma que seria representada pelo povo (analogamente à nossa Câmara dos Deputados) e uma outra, representada pelos estados (analogamente ao nosso Senado Federal).

Os fatores que culminam para a escolha entre um sistema bicameral ou unicameral, porém, são diferentes para cada país. No Brasil, a decisão demonstra ter sido feita por conta da instituição do Federalismo, onde se faz necessário a busca constante por equilíbrio dos pesos políticos de cada uma das unidades federativas (LOPES, 2012:52-53).

Para alguns, a prática é vista como mais democrática e sustentável. Para outros, em contrapartida, representa uma burocratização que leva, em algumas maiores instâncias, a não celeridade dos processos legislativos.

5.1. PROPOSTAS PARA A RESOLUÇÃO DA CRISE DE GOVERNABILIDADE

Num *ranking* de palavras políticas mais pesquisadas ou comentadas, muito facilmente, “governabilidade” apareceria como uma delas. Ganhando imenso destaque nos últimos tempos, a palavra carrega grande senso crítico e responsabilidade, e por muitas vezes, significação negativa. Ao entendimento de Norberto Bobbio (1998, 548), todavia, a palavra se apresenta como um termo ainda em construção, até mesmo por se tratar de um componente complexo dentro de um sistema político.

Dentre suas problemáticas que atrapalham seu curso esperado, estão momentos de crises fiscais, do relacionamento de determinada autoridade com suas instituições governamentais e da força e potência das suas instituições de oposição e da falta de apoio e sensibilização popular aos governantes e governo, que geram crises de legitimação, em uma mais distante instância.

E, justamente, nessa busca incessante por legitimação e poder, começa a disputa entre os três grandes pilares de nossa sociedade. Legislativo, Executivo e Judiciário travam interesses, nem sempre em consonância entre si. Este último, falha, inclusive, ao atentar posicionamento por questão não meritória de sua competência ou atividade.

Em mais um impasse a ser observado, nos vemos em uma situação que escancara mais uma face de nossa crise: o ativismo judicial desmedido, onde propostas parecem “patrocinadas” por ministros da Suprema Corte brasileira (ESTADÃO, 2021), quando, na verdade, o sistema presidencialista se constitui na base da criação de duas instâncias centrais: a que legisla e a que executa.

O cenário que a sociedade civil apresenta, no entanto, encontra em contrária concordância com o até agora apresentado pelos principais atores do processo e discussões.

É por isso que, nos anos de 1963 e 1993, os cidadãos brasileiros são convidados a expressarem suas opiniões e decidirem sobre o futuro político do Brasil, por meio de um plebiscito. No ano de 1993, vence a República por 66,26% contra a Monarquia que calculou 10,25% dos votos e o Presidencialismo, por 55,67%, face ao Parlamentarismo, que obteve 24,91% dos votos válidos. O restante dos votos se consolidou em votos nulos ou brancos. (ESTADÃO, 2021). Faz-se notável a discordância do brasileiro em relação ao sistema.

De todo modo, como em uma corrida incessante pelo alcance de objetivos, o Parlamento, novamente, traz de volta o assunto à cena quando, no ano de 2022, presididos por Arthur Lira (PP/AL), a Câmara dos Deputados institui um Grupo de Trabalho para a análise da adoção do sistema semipresidencialista para o Brasil.

Liderados à época pelo, agora, ex-deputado federal Samuel Moreira do PSDB de São Paulo, buscavam na ação uma “saída” para as crescentes crises institucionais de apoio político entre Parlamento e presidente da República, utilizando-se da mudança de sistema político como uma forma de “ferramenta do voto de confiança”. A afirmação, contudo, se guia em oposta direção ao aqui acreditada: as instituições, apesar de tudo, resistem.

Nesse sentido, é ainda afirmar a tese de que se as instituições ainda resistem é porque, de alguma forma, como sociedade, ainda confiamos e acreditamos na potencialidade destas. Em outras palavras, quero dizer que o voto de confiança que tanto se espera das relações entre sociedade e instâncias político-partidárias já é depositado e já se encontra em pleno funcionamento.

A fim de explicitar também um possível caminho a ser seguido no decorrer do tempo, destaca-se que a forma “ideal” para aprovação da matéria sobre esse conteúdo seria por meio de apresentação de uma Proposta de Emenda à Constituição. Regimentalmente explicando, isto é, de acordo como disposto no RICD (2023) seriam necessários o parecer positivo de 308 deputados da Câmara dos Deputados e 49 senadores do Senado Federal, em discussão de dois turnos.

Ademais, seria necessário número mínimo até mesmo para o *start* de sua tramitação pela Casa Iniciadora. Seguido de Referendo como confirmação da decisão.

5.2. MAPEAMENTO DE ATORES

Do Executivo ao Judiciário, temos a representação de importantes *stakeholders* no debate sobre a possível troca para um sistema semipresidencialista de governo. José Sarney, Fernando Henrique Cardoso, Michel Temer, Samuel Moreira, Arthur Lira, Gilberto Kassab, Aécio Neves, Gilmar Mendes e Luís Roberto Barroso estão entre os grandes nomes que já comentaram e se posicionaram positivamente à mudança.

Os conflitos vividos pelos poderes, porém, tem se apresentado como elementos históricos críticos para a estabilidade democrática do Brasil. O que temos é que, então:

Todo processo de mudança de regime implica, em maior ou menor grau, descontinuidades e desajustes entre a composição de forças que promove o trânsito imediato entre a velha e a nova ordem e o conjunto de forças políticas que efetivamente conduzirá a (re)construção institucional. (ABRANCHES, 2018:8)

Ainda mais, temos o entendimento que:

Querer aplicar regras de organizações observadas em outras formações sociais, com história e estruturas diversas, corresponderia a um exercício de engenharia institucional artificial e exótico. Mas a observação de experiências distintas pode tornar mais saliente aquilo que já temos em comum com outras democracias e o que há de específico e problemático em nossa vivência, estimulando a busca de soluções a ela apropriadas. (ABRANCHES, 2018:10)

No mais a fundo da questão, os conselhos propostos para a mudança do nosso sistema de governo em vigor para um sistema semipresidencialista se fundam numa suposta formulação de uma solução para os problemas enfrentados, principalmente, entre os Poderes Executivo e Legislativo, em grande parte abrilhantados pelo regime que se segue em Portugal.

A justificativa estabelecida é que o regime presidencialista instituído no Brasil no início da nossa Primeira República expandiu por demais a figura do presidente da República e de seus assessores mais próximos, ganhando ainda maior amplitude durante o governo de Getúlio Vargas.

Ainda com a tomada do Poder pelos militares em 1964, a Constituição de 1988, nossa última e até agora em vigor, estabeleceu-se por meio de medidas, que até mesmo como forma de criação de mecanismos de segurança, cederam ainda mais a possibilidade do fortalecimento da figura do Chefe do Executivo.

É certo que se afirme também, que isso nem sempre seja o padrão de entendimento. Em outras palavras, é afirmar que, por mais forte que se perceba a figura do presidente, observa-se ainda grande dificuldade do ocupante da vaga para seu livre exercício de funções. Podemos observar isso olhando, por exemplo, os quadros ministeriais entre os governos de Fernando Collor e Dilma Rousseff²³, que passaram de 12 para 39 pastas (TAVARES, 2017:63).

Muitos desses fatos foram atenuados, inclusive, muito antes do dia que nos consta hoje (leia-se 1893), pelo até então jurista, Sílvio Romero, que escreveu carta aberta a Rui Barbosa, apontando doze grandes defeitos do presidencialismo. A Carta, porém, jamais foi respondida (TAVARES, 2017:59).

No entanto, o que temos é que, em comum, todos suscitam a necessidade da busca de um “sistema mais estável”. Para os Poderes Executivo e Legislativo, temos a apresentação e defesa do argumento também da necessidade do afunilamento das siglas partidárias, o que faz sentido se observado que estes são, justamente, os Poderes que sentem as tensões de um sistema partidário extremamente fragmentado, como é o caso brasileiro.

²³ Fernando Collor e Dilma Rousseff são tomados como régua no exemplo devido ao fato de terem sido os dois presidentes que tiveram seus mandatos políticos interrompidos por meio de abertura de processo de *impeachment* desde a época da redemocratização do Brasil.

Ao direcionamento do Judiciário sobre a questão, nos contemos ao comentário de que não seja meritorio ou particular de atuação destes, ocasionando, se não mais ingerência nas nossas relações políticas e sistemáticas os casos de participação direta nas oportunidades apresentadas.

6. APLICABILIDADE E RESTRIÇÕES

O sistema presidencialista surge da proposta de organização do Estado e da partilha de legitimidade e atividades entre os Poderes, por essa lógica e como imaginável, surgem os Poderes Legislativo e Executivo como as organizações responsáveis pela atividade política de legislação e execução das propostas.

Por outro lado, o parlamentarismo surge de um contexto interno da evolução das monarquias europeias que se encaminharam para um regime democrático de governo. Assim, tendo que a Coroa e a Câmara alta representavam a menor parcela dos ocupantes do governo, a Câmara baixa ganhava seu destaque ao concentrar a maior parcela do poder. Com o passar do tempo, essa assume a responsabilidade da formação do Governo (RABAT, 2022).

De toda maneira, compreender a formação dos sistemas políticos passa também por entender a construção das trajetórias políticas próprias e intrínsecas de cada país em relação ao que se segue por seus princípios constitucionais e legais. Isto é, compreender a formação dos sistemas políticos julga, previamente, compreender a viabilidade de transição e adoção para um diferente modelo.

6.1. FUNCIONAMENTO E APLICABILIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO

Para análise de funcionamento e aplicabilidade da mudança no contexto brasileiro, tomaremos em listagem prós e contras a modificação.

Para os argumentos prós temos que, principalmente:

1- A troca do chefe de Governo não traria tantos abalos à estabilidade e manutenção institucional;

2- Muitos dos problemas que o Brasil enfrenta recentemente são ainda resultados dos dois processos de *impeachment* sofridos no período pós-redemocratização; e

3- O poder do Congresso Nacional sobre a definição da agenda legislativa aumentou, ao passo que sua responsabilidade parece continuar a mesma quanto à condução de programas do Governo.

Para os argumentos contra temos que, principalmente:

1- As crises institucionais sofridas pelo nosso sistema são políticas e decorrentes de fatores mais complexos; e

2- As crises não serão superadas por meio da mudança do sistema político, e sim por meio do enfrentamento dos fatores políticos que as geraram, que se manifestam independentemente do sistema adotado.

Em avaliação temos, em ordem:

1- É, tecnicamente, um erro, e até mesmo contraditório, acreditar que o que cause crises institucionais seja a destituição por si própria de um presidente da República de seu cargo, quando, em realidade, a crise institucional se gera a partir de uma ingerência absoluta e incomensurável quanto em uso das prerrogativas políticas previstas nas bases constitucionais;

2- É também um erro avaliar os seguimentos políticos atuais com base nas duas experiências de processos de *impeachment* realizados nos últimos 30 anos. A necessidade aqui seria de avaliar a questão, primeiramente, em seu cerne, e não após sua concretização;

3- A questão parece muito mais se apresentar como um pedido de maior poder concentrado nas mãos do Parlamento, em detrimento do poder exercido pelo presidente da República, do que propriamente uma real escassez de responsabilidade quanto condução de projetos dentro do governo, visto, até mesmo, o já estabelecido sistema de freios e contrapesos, que auxiliam no bom funcionamento da harmonia entre os três Poderes;

4- Sim, em contraposição direta ao primeiro argumento aqui supracitado, o entendimento é que, de forma bem mais subjetiva, as crises governamentais e institucionais sofridas pelo Brasil se desenrolam bem mais de uma visão política do que estritamente decorrentes de fatores tão visíveis como alguns especulam ao sugerir a solução na mudança do sistema político; e

5- Ainda no entendimento que as questões devem ser observadas a partir de seu cerne e não a partir de seu posterior desenvolvimento, é necessário que se faça entender os motivos pelos quais as crises se tornam presentes e muitas vezes recorrentes em nossa sociedade política, independentemente de atrelamentos à adoção de sistemas, formas ou regimes.

Quanto a apresentação concreta de valores e princípios inviabilizantes da adoção, aqui no Brasil, de um sistema semipresidencialista como sugerido, temos ainda:

1- Sistema eleitoral multipartidário;

2- Cultura política; e

3- Polarização política.

Contando com um sistema legislativo altamente fragmentado, o Brasil não suportaria a adoção de um sistema semipresidencialista de governo pelo simples fato da dificuldade de formação de maiorias partidárias, que já é evidente nos dias atuais.

A contraposição ao presente argumento se dá na justificativa de redução partidária, mas tal tese ainda se mostra insuficiente em demonstrar como essa mudança seria feita, dessa forma, o contra-argumento é - completamente - descartado ao momento.

Ainda, se carece de maior explicações, em efeito contrário, a aplicação causaria maiores instabilidades e riscos à nossas instituições, uma vez que, pela dificuldade de formação de maiorias, muitos governos caíram (GAZETA DO POVO, 2021) e, apesar da argumentada “fácil substituição”, em maiores ou mais longas instâncias, a alta rotatividade de governos poderia gerar crises ainda mais profundas para o nosso sistema político.

Atrelado a isso temos nossa cultura política que se baseia, assim como no geral e restante de toda a América Latina, como um sistema personalista. Isto é, quando valorizamos mais as pessoas em suas figuras e representações do que por uma lógica ideológica ou partidária. O que culmina, igualmente, na alta polarização política atual, dentro e fora do nosso Parlamento.

Nesse sentido, é atentada uma lógica afetiva e emocional à prestação de apoio político. Mais uma vez, apresenta-se um empecilho para a adoção de um sistema político que suscite e priorize a necessidade de construção de identificação política e ideológica, tão quanto de fidelidade partidária para construção de bases e governo.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como sistemática básica, diferentes sistemas de governos apresentam diferentes formas de funcionamento, ademais de diferentes regras e normas, previstas mesmo em suas Constituições.

O sistema presidencialista, por sua vez, apresenta-se como um modelo mais rígido. Isto é, afirmar a inflexibilidade do sistema em se adaptar em contextos externos ao de sua consolidação. Assim, contaria com maior grau de robustez na medida em que suporta e resiste a impactos externos ao seu funcionamento, mas sem ceder a qualquer tipo de pressão ou impacto que busque modificar algum ponto de sua afirmação.

O sistema parlamentarista, ao seu momento, apresenta-se como um modelo mais flexível. Isto é, afirmar a flexibilidade do sistema em se adaptar em contextos externos ao de sua consolidação. Assim, contaria com maior grau de resiliência na medida em que se vê mais cabível de retorno ao seu estado natural de existência, mesmo passado qualquer tipo de pressão ou impacto que busque modificar algum ponto de sua afirmação. Por fim, seria afirmar, em maneira de reconhecimento que este é menos vulnerável à riscos, devido, justamente, aos seus mecanismos e plataformas de melhor autorregulagem.

Quando analisado sob a luz comparativa entre dois ou mais campos, ainda se enxerga um impedimento à mudança efetiva entre as formas que sejam analisadas, isto pois contextos diferentes influem, necessariamente, em aplicações e dotações diferentes. Como é o caso a ser observado entre Brasil e Portugal.

Apesar da construção de trajetória guiada por Portugal, ademais de tantas semelhanças entre suas histórias e construções políticas, seria inverídico afirmar a possibilidade de fácil - e efetiva - adaptação brasileira ao contexto seguido pelo país europeu. Pelo fato próprio de terem se consolidado, de fato, em diferentes contextos e culturas políticas.

Quanto às sugestões de mudanças para resolução das crises por meio da variação de um novo sistema de governo, é notório a intenção estimulada de uma parte do corpo político brasileiro atual. Em geral, mesmo sem nos determos especificamente ou profundamente a esse ponto, as propostas são muitas vezes divulgadas e ampliadas ao maior debate por parlamentares de oposição ao espectro de “esquerda” ou “centro-esquerda”.

Em outros momentos, são apresentadas a “necessidade de menor retenção do poder político no Poder Executivo”, que encaminharia ao aumento consequente de uma “necessidade de maior retenção do poder político no Poder Legislativo”. No final das contas, nos dá a entender um certo desconforto no entendimento da nossa atual separação dos Poderes.

Importantes e relevantes atores entram em cena para apresentação de argumentos favoráveis à adoção da mudança do sistema de governo brasileiro para um modelo semipresidencialista.

Dentre as mais citadas alegações estão a necessidade de separação do campo entre aquele que irá coordenar o Estado, parte mais institucional no desenho da proposta e aquele que irá coordenar o Governo, parte mais organizacional no desenho da proposta.

Se bem colocado, o sistema presidencialista já nos garante certa separação no entendimento de que o presidente da República conta, em seu campo técnico, com líderes e chefes de articulação política dentro do parlamento. Dessa forma, demonstra-se que as distribuições das atividades políticas entre Executivo e Legislativo já contam com representação tanto institucional como organizativa.

É, contudo, verídico aqueles que afirmam que é imprescindível uma melhor e mais evidente separação entre o que é competência estatal e o que é competência governamental. Analisamos nossa relação com os militares e a política. Esta, por sua vez, encontra-se em quase que exclusiva tutela das Forças Armadas.

Na possibilidade de uma melhor visualização do que é o corpo institucional do Estado e do que vem a ser o corpo político do Estado, talvez nossa relação com os militares poderia se tornar mais justa e, conseqüentemente, menos vulnerável. Seria as Forças Armadas entenderem seu papel institucional, e não governamental, político ou - ainda pior - partidário, dentro da nossa sociedade.

O argumento de facilitação de processos e diminuição também cai por terra por se tornar redundante em sua aplicação à analogia aqui feita anteriormente. Presidentes e líderes de governo já são destituídos com grande facilidade.

Ao fim e ao cabo, é entendido que nossas crises são, de fato, motivadas por razões intrinsecamente políticas e não necessariamente das razões próprias das nossas instituições, sistemas ou regimes.

Isso não é, entretanto, afirmar o perfeito funcionamento de nossas instituições, mas antes reafirmar sua resiliência que persiste apesar de tudo. E por fim, também reafirmar a credibilidade depositada nestas por todo corpo social, que também resiste.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro**. 1ª Edição. Companhia das Letras, São Paulo, 2018.

AMORIM NETO, Octávio; LOBO, Marina C. **O Semipresidencialismo nos países de língua portuguesa**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 11ª Edição. Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. 267 p.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 25ª Edição. Brasília DF: Câmara dos Deputados, 2023. 266 p.

BRUNEAU, Thomas Charles. **Constituição: o caso de Portugal**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2011.

DUVERGER, Maurice. **A New Political System Model: Semi-Presidential Government**. European Journal of Political Research 8, 1980.

HACHEM, Daniel; GUSSOLI, Felipe. **Modificação do sistema de governo no Brasil via emenda constitucional: parlamentarismo, semi-presidencialismo e outros modelos**. Sequência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, nº 1, 2022.

LOPES, Vanessa. **BRASIL E PORTUGAL: Interferências lusitanas na identidade político-parlamentar brasileira**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012.

LOUREIRO, Raysa. **Semipresidencialismo e Coabitação**. Universidade Federal do Espírito Santo. III Seminário de Ciências Sociais - PGCS UFES, 2018.

MOTTA, Gonçalo da. **Sistema Político Português**. Portal da Câmara dos Deputados, Aprimoramento das Instituições Brasileiras, 2012.

PORTUGAL. **Regimento Interno da Assembleia da República**. Lisboa: Assembleia da República, 2023. 102 p.

RABAT, Marcio. **Lugar do semipresidencialismo entre os sistemas de governo**. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, 2022.

SARTORI, Giovanni. **Nem presidencialismo, nem parlamentarismo**. Novos Estudos nº35, 1993.

Semipresidencialismo: a defesa de Arthur Lira. [Locução de]: Sílvio Ribas. Gazeta do Povo, mar. 2021. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/4y6MGN1mpPaQ2VytNvV9ox?si=BYaBgE0KQa-ijyJMUMeViA>. Acesso em: 17 nov. 2023.

Semipresidencialismo: problema ou solução para o Brasil? [Locução de]: Gustavo Lopes. Estadão Notícias, jul. 2021. *Podcast*. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/3IEXpAgsAIEMdevEbFhXtu?si=Fm-1eD5sQxyagi7EtH26eg>. Acesso em: 11 nov. 2023.

STEPAN, Alfred. **Parlamentarismo x Presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual***. Columbia University, New York, 1990.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Semipresidencialismo no Brasil: por que não?** *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 215, p. 59-78.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Material de apoio à pesquisa

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento n° 2097/2015**. 2015a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1302818>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento n° 2261/2015**. 2015a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1515746>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento n° 4116/2016**. 2016a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2079140>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento n° 4191/2016**. 2016a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080238>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento n° 4192/2016**. 2016a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080239>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 238/2016**. 2016a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088004>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 245/2016**. 2016a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088445>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 309/2017**. 2017a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2127715>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento nº 17/2017**. 2017a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2141721>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 178/2019**. 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2226594>. Acesso em: 21 out. 2023.

Coordenador do GT semipresidencialismo apresenta proposta com as atribuições do presidente e do primeiro ministro. [Locução de]: Silvério Rios. Câmara dos Deputados, 08 jun. 2022. *Podcast*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/radioagencia/885026-COORDENADOR-DO-GT-DO-SEMPRESIDENCIALISMO-APRESENTA-PROPOSTA-COM-AS-ATRIBUICOES-DO-PRESIDENTE-E-DO-PRIMEIRO-MINISTRO>. Acesso em: 30 nov. 2023.

Discussão sobre sistemas de governo envolve soluções para crises políticas, segundo consultor. [Locução de]: Sílvia Mugnatto. Câmara dos Deputados, 04 abr. 2022. *Podcast*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/radioagencia/863670-DISCUSSAO-SOBRE-SISTEMAS-DE-GOVERNO-ENVOLVE-SOLUCOES-PARA-CRISES-POLITICAS,-SEGUNDO-O-CONSULTOR>. Acesso em: 30 nov. 2023.

NOGUEIRA, Carolina. **Câmara discute a adoção do semipresidencialismo**. Agência Câmara de Notícias, Brasília, 2022.