

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**O PARLAMENTARISMO É UMA RESPOSTA  
PARA OS IMPASSES POLÍTICOS DO BRASIL CONTEMPORÂNEO?**

**JOÃO FELIPE MOREIRA LOPES ORTEGA TERRA**

**RIO DE JANEIRO**  
**2023**

**JOÃO FELIPE MOREIRA LOPES ORTEGA TERRA**

**O PARLAMENTARISMO É UMA RESPOSTA PARA OS IMPASSES POLÍTICOS DO  
BRASIL CONTEMPORÂNEO?**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Prof. Dr. Fábio Perin Shecaira**

**RIO DE JANEIRO  
2023**

**JOÃO FELIPE MOREIRA LOPES ORTEGA TERRA**

**O PARLAMENTARISMO É UMA RESPOSTA PARA OS IMPASSES POLÍTICOS DO  
BRASIL CONTEMPORÂNEO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Prof. Dr. Fábio Perin Shecaira**

Data da Aprovação: 24 / 11 / 2023.

Banca Examinadora:

Fábio Perin Shecaira  
Orientador

Franklin Marques Dutra  
Membro da Banca

**RIO DE JANEIRO**  
**2023**

## CIP - Catalogação na Publicação

T323p Terra, Joao Felipe Moreira Lopes Ortega  
O Parlamentarismo é uma resposta para os  
impasses políticos do Brasil contemporâneo? / Joao  
Felipe Moreira Lopes Ortega Terra. -- Rio de  
Janeiro, 2023.  
60 f.

Orientador: Fábio Perin Shecaira.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2023.

1. Sistema de Governo. I. Perin Shecaira, Fábio,  
orient. II. Título.

## AGRADECIMENTOS

A memória dos meus avós, Sueli Teixeira Lopes e Nelson Ortega Terra,

A minha querida mãe, Patricia Moreira Lopes, meu primeiro contato com o Direito, que me ensinou os valores da compaixão e da perseverança, na pessoa de quem agradeço toda minha família por parte de mãe, sobretudo minha madrinha Paola Moreira Lopes, e meu avô, Newton Moreira Lopes, que sempre foram personagens indefectíveis da minha formação,

Ao meu pai, João Paulo Ortega Terra, com quem tenho muito orgulho de compartilhar minha *alma mater*, a gloriosa Faculdade Nacional de Direito e uma paixão pelo Direito Internacional e pelo humor, na pessoa de quem agradeço toda minha família por parte de pai, sobretudo minha avó Maria Teresa Ortega Terra e minha tia Luciana Brandão, e mais primos queridos do que cabe contar nas duas mãos,

Aos meus irmãos, João Frederico Moreira Lopes Ortega Terra, Joaquim Burle Ortega Terra e Marina Burle Ortega Terra, e meu primo, Pedro Newton Lopes Rizzoli, que cresceram mais rápido do que eu pude perceber,

Aos professores que contribuíram com a minha formação, sobretudo meu orientador, Fábio Perin Shecaira, um grande mentor cujos conselhos e atenção sustentaram esse trabalho, e Maria Francisca de Miranda Coutinho, meu primeiro contato com a universidade e motivo de muita admiração e inspiração até hoje,

Ao amor da minha vida, Julia Rodrigues Lino da Silva, colírio, abrigo e refúgio, minha melhor amiga,

A Lucia Mendes Cucchieri e Davi Augusto Mattoso, pelas melhores memórias,

A todos os meus amigos de São Paulo, e da Microbiologia, sobretudo Rafael Nascimento Zanotto de Jesus, Heloísa Nascente e Eduardo Feliciano de Lima Santos e Amanda Miranda, pelos anos de amizade,

A Antonio Amaral Villanova, meu amigo há quase 20 anos, Patrick Scalco e Yasmin Mendes, donos dos maiores corações, Giulia Rigueti de Moura Estevão e Yasmin Santana, com quem tive as melhores risadas, Antonio Visconde Rodrigues de Miranda, com quem tive o prazer de co-escrever minha primeira publicação, Frederico Augusto Auad, Alexandre Jodhan e Mariah Britto, que eu não vejo o suficiente, e tantos outros presentes que a Faculdade Nacional de Direito me deu,

And finally, to the dear friends I made in Seoul, with warm wishes of success to Kashish Harry Nanikram, Marianna Agata Pękała, Max Martinez South, Santino DiCostanzo, Alexis Javier Arredondo Díaz, Dziuginta Bernotaite Laurita Abramavičiūtė Juliana Lira, Hana Polachová, Ivan Winograd, Antoine Millet and Arnold Aarslev, one could never have had enough time with you, I hope to see you all again soon.

## RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de investigar por que o presidencialismo brasileiro enfrenta tantas crises e analisar como uma mudança no sistema de governo pode ajudar o país a ter mais estabilidade e desenvolvimento. Para tal, se debruça sobre o “presidencialismo de coalizão” brasileiro para estudar como ele causa ou intensifica as crises e cria choques na relação entre os poderes. A seguir, busca no sistema de governo português e francês, exemplos de um sistema que pode melhor atender às demandas da sociedade.

**Palavras-chave:** Presidencialismo De Coalizão; Parlamentarismo; Semipresidencialismo; Sistema de Governo.

## **ABSTRACT**

This work aims to investigate why Brazilian presidentialism faces such turmoil and further analyze how a change in system of government can help the country gain stability and grow sustainably. To that end, we turn towards the Brazilian “coalition presidentialism” in order to study how it can create or intensify existing crises between the powers of government. Then, to the French and Portuguese systems as examples that can better tend to society’s demands.

**Keywords:** Coalition Presidentialism; Parliamentarism; Semipresidentialism; System of Government.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2. A CRISE DO SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL.....</b>	<b>13</b>
2.1. O Presidente da República: um mandatário de mãos atadas.....	13
2.2. O Presidente da Câmara: o Legislativo que executa.....	18
2.3. A Relação Entre os Poderes: ciclos viciosos.....	23
<b>3. SISTEMAS DE GOVERNO PELO MUNDO.....</b>	<b>25</b>
3.1. Modelo Francês: A Quinta República.....	25
3.2. Modelo Português: Uma Assembléia Constituinte Revolucionária.....	28
3.3. Brasil: construindo uma base para reforma do sistema de governo.....	32
3.4. O Parlamentarismo brasileiro pode ser progressista?.....	35
<b>4. O CAMINHO PARA IMPLEMENTAÇÃO.....</b>	<b>38</b>
4.1. Proposta de Emenda à Constituição.....	38
4.2. Um Terceiro Plebiscito? .....	42
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>47</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>51</b>
<b>7. APÊNDICE.....</b>	<b>56</b>
7.1. Entrevista na Íntegra.....	56

## **FIGURAS**

**FIGURA 1:** Figura 1 - "Decretos presidenciais na Nova República." Figura do autor.....14

**FIGURA 2:** Figura 2 – “Principais Propostas de Emenda Constitucional sobre parlamentarismo no Congresso Nacional Brasileiro”. Figura do autor.....41

## 1. INTRODUÇÃO

Posto que a história da América Latina é marcada por instabilidade e crise política, é comum que a validade do sistema de governo predominante na região, qual seja, o presidencialismo, seja questionada. Em meio a tantas Constituições, golpes e rupturas<sup>1</sup> democráticas, a estabilidade institucional e política que o Parlamentarismo propõe é muito sedutora. E o Brasil nunca ficou de fora deste questionamento.

Embora saiba-se que não seja uma verdadeira panaceia - até porque são raros os exemplos de países que tiveram êxito em mudar seu sistema de governo através de vias democráticas - não obsta que a possibilidade de mudança tenha sido levantada em diversos momentos da história, como respostas para crises parecidas, e defendidas por muitos juristas célebres, como pretende-se demonstrar.

Até a derrota do presidente Bolsonaro nas eleições de 2022, desde a redemocratização todos os presidentes diretamente eleitos no Brasil ou foram reeleitos, ou foram impedidos em processos que deixaram graves cicatrizes institucionais no país.

Embora um processo de *impeachment*, por si só, não justifique uma crise - afinal é um mecanismo previsto na legislação - é possível argumentar que o uso indiscriminado deste instrumento tão extremo em um espaço tão curto de tempo, ainda mais para uma democracia recente, revelaria uma corrosão do sistema de governo e da relação entre os poderes, principalmente se observado através do prisma do desvio de finalidade: os *Impeachments* brasileiros estavam mais ligados a perda de maioria e popularidade do que a crimes de responsabilidade.<sup>2</sup>

O instituto da reeleição também é alvo de críticas, sobretudo quanto ao princípio da paridade de armas na disputa eleitoral, à tendência ao populismo e ao ativismo para a

1 PÉREZ, Marvin Carvajal "O presente dos sistemas de governo na América Latina" - Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 1, p. 35-50, jan./jun. 2008.

<sup>2</sup> ABRANCHES SÉRGIO HENRIQUE. **Presidencialismo de coalizão : raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo, Brazil: Companhia Das Letras, 2018. Capítulo: Impeachment Não É Voto de Desconfiança

reeleição e é frequentemente apontado como um incentivo para esquemas de corrupção<sup>3</sup>. Isto nos leva a pensar se este impulso pelo prolongamento de governos hábeis e abreviação de governos débeis, no que diz respeito ao trânsito pelo Congresso, sem que houvesse rupturas ou prejuízos tão altos para a democracia, não estaria mais alinhado com o modelo que o prevê com todo um aparato de freios e contrapesos adequado.

Instrumentos como o voto de desconfiança, a manutenção de um governo conforme a maioria e a antecipação das eleições no parlamentarismo ou no semipresidencialismo propõem justamente isso. Sem mencionar a questão da governabilidade no Brasil, onde a maioria dos governos recentes sofreram de alguma forma com a composição do Congresso Nacional e a aprovação de promessas de campanhas<sup>4</sup>.

Se a proposta que sai vitoriosa na eleição presidencial teoricamente reflete a vontade popular, por que esta quase nunca se traduz na composição do Congresso? A rara intersecção entre a agenda do Presidente e a vontade do Legislativo não é um sintoma de crise puramente política brasileira, mas algo que dialoga com o sistema de governo.

Conforme aponta o cientista político especialista em política comparada, Juan J. Linz, a saúde da relação entre os poderes é muito maior no parlamentarismo porque, além de possuírem naturezas diferentes (dependência vs independência mútua) as coalizões são raras no presidencialismo<sup>5</sup>, onde a regra é o impasse legislativo (que o autor chama de *deadlock*).<sup>6</sup> Portanto, relações ora improdutivas, ora promíscuas entre os poderes se tornam frequentes<sup>7</sup>.

Para Linz, esta diferença de natureza entre parlamentarismo e presidencialismo, juntamente com a rigidez dos mandatos presidenciais, estão por trás da falência da

3 CORREIA', V. Próximo presidente só fará reformas se desistir da reeleição, diz Tebet. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/08/5029398-proximo-presidente-so-fara-reformas-se-desistir-da-reeleicao-diz-tebet.html>>. Acesso em: 23 out. 2023.

4 AMES, B. The deadlock of democracy in Brazil. Ann Arbor, Mich: University Of Michigan Press, 2002. NETO, Octavio Amorim "The Puzzle of Party Discipline in Brazil" Latin American Politics and Society 44, no. 1 (2002): 127 -44.

5 LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. The Failure of presidential democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.pg.19

6 LINZ, J. J.; STEPAN, A. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1996. pg. 181

7 JONES, M. P. Electoral laws and the survival of presidential democracies. [s.l: s.n.]. pg. 38

democracia na história da América Latina.<sup>8</sup>

O brasileiro José Antônio Cheibub vai além em "*Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*", na medida em que, embora não seja convencido do parlamentarismo, admite que suas instituições sejam mais estáveis e demonstra como, sobretudo na América Latina, a mistura do modelo presidencialista estadunidense ao se deparar com as forças militares pré-existentes se desdobraram em experiências autoritárias<sup>9</sup>.

Em outras palavras, no Brasil o cabo de guerra institucional entre manter maioria nas casas legislativas e avançar propostas, ou perder o apoio mínimo e sofrer Impeachment, significou na prática um ciclo vicioso de, ora inércia total do governo que não consegue avançar suas pautas, ora escândalos de corrupção motivados pela busca de apoio no Congresso - como o Mensalão, ou o Orçamento Paralelo, ou as Emendas Parlamentares, entre outros.

Além da estabilidade institucional, países parlamentaristas ou com executivo dual tendem a ser muito mais estáveis economicamente e têm melhores indicadores de qualidade de vida. Como demonstrado por Tiago Ribeiro dos Santos em "Why Not Parliamentarism?", dos 30 países com melhor IDHAD (acima de 0,78 em Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade) segundo o Programa de Desenvolvimento da ONU, apenas dois são presidencialistas quase no final do Top 30, Estados Unidos (27º) e o Chipre (28º)<sup>10</sup>.

Embora correlação não implique causalidade, o autor dedica grande parte do livro a

<sup>8</sup> LINZ, Juan J. **The Perils of Presidentialism**, *Journal of Democracy*, Vol. 1: 1-Winter. 1990 pg. 60

LINZ, Juan J. **The Virtues of Parliamentarism**, in: *Journal of Democracy*, Vol. 1: 4-Fall, 84-91. 1990 pg. 84-91

LINZ, Juan J. **Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?** in: Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (Eds.): *The failure of presidential democracy*, Volume 1, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994 pg. 3-87.

<sup>9</sup> CHEIBUB, JOSÉ ANTÔNIO **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2009. cap. 6 "What Makes Presidential Democracies Fragile?"

<sup>10</sup> Convém comentar que há muita discussão acerca de qual é o sistema de governo de cada país da lista da ONU, sobretudo em sistemas híbridos. A Polônia por exemplo é considerada parlamentarista pelo Departamento de Estado dos EUA (**Poland Executive Summary- United States Department of State**. Disponível em: <<https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/poland/>>. Acesso em: 23 out. 2023), porém aparece como presidencialista na lista *The Database of Political Institutions* (CRUZ, C.; KEEFER, P.; SCARTASCINI, C. **The Database of Political Institutions 2020** (DPI2020). jan. 2021.). Por uniformidade e para evitar nomenclaturas confusas, o marco teórico adotado neste trabalho é do DPI – Banco Mundial.

demonstrar como o sistema de governo diretamente impacta o desenvolvimento pelo mundo<sup>11</sup>.

A fim de explicar as propriedades do sistema de governo no Brasil, o autor Sérgio Abranches cunhou o termo "presidencialismo de coalizão" em 1988 no seu artigo "Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro". Apesar de ser frequentemente utilizado como um termo para designar o desenho do sistema de governo sob a égide da Constituição de 88, o autor defende que o presidencialismo de coalizão vigora no Brasil pelo menos desde 1945, é uma questão institucional e está vinculada ao clientelismo e à corrupção.<sup>12</sup>

O entrave observado no contexto brasileiro por Abranches pode ser interpretado como um exemplo da idéia de vício intrínseco do presidencialismo que Linz descreve em suas obras: ora inerte, ora promíscuo. Este exemplo se comprova pelo fato de que momentos de impasse na relação entre os poderes frequentemente vêm acompanhados de um retorno da discussão sobre o sistema de governo<sup>13</sup>.

Sob esta perspectiva o sistema brasileiro é quase uma contradição em termos, haja vista que, para Linz, enquanto o parlamentarismo gera um incentivo para a formação de maioria, o presidencialismo não incentiva a formação de coalizões<sup>14</sup>, e, portanto, um presidencialismo “de coalizão” sofre ainda mais com suas contradições.

Assim, pode-se afirmar que há uma crise no país que não só gera um impasse de governabilidade com frequência, mas também ameaça as instituições motivada por uma insatisfação com a relação entre os poderes. Admitindo esta crise brasileira como sintoma de

11 SANTOS. **Why not parliamentarism?** New York? Wordzworth, 2020.

12 ABRANCHES SÉRGIO HENRIQUE. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro.** São Paulo, Brasil: Companhia Das Letras, 2018. pg. 7.

13 CHEIBUB, JOSÉ ANTÔNIO **Presidentialism, parliamentarism, and democracy.** Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2009. pg.4: “it [debate about the form of government] re-merged in Brazil in 2005 in the wake of the corruption charges against thhe Worker’s Party and the Lula government. The possibility of changing the system away from presidentialism is also being discussed in Argentina, Colombia, Indonesia, Mexico and the Philippines”.

SCHREIBER, Mariana. “Parlamentarismo informal”: afinal, Bolsonaro está perdendo liderança do governo para Congresso? **BBC News Brasil**, 28 maio 2019. Acesso em: 23 out. 2023

<sup>14</sup> LINZ, J. J.; STEPAN, A. **Problems of Democratic Transition and Consolidation : Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.** Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1996. pg. 181

uma crise do presidencialismo, como admite Linz, e como tentará demonstrar-se a seguir, este trabalho busca responder: "Como uma mudança no sistema de governo pode mitigar a crise do presidencialismo brasileiro?" através da revisão bibliográfica e do Direito comparado.

Para este fim, primeiro deve-se expor como essa crise nasceu na institucionalidade brasileira, quais aspectos nasceram com a Constituição de 1988 e quais foram se construindo com o tempo, para enfim discutir modelos possíveis para o Brasil de acordo com experiências internacionais, bem como a criação de modelo próprio, e por fim, como esses modelos poderiam ser implementados tendo em vista as previsões legais e a legitimidade do sistema.

## 2. A CRISE DO SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL

A cada dia, menções a uma crise institucional no Brasil são mais frequentes. Mas em que medida esta crise, tão falada e tão pouco estudada, é mais um problema político ou um problema do sistema de governo? É evidente que o governo Bolsonaro foi um dos mais autoritários desde a redemocratização<sup>15</sup>, no entanto, ainda que o desgaste institucional e a instabilidade política tenham se aprofundado muito durante o seu governo, não nasceram com este.

Se a tese de Linz demonstra que o presidencialismo em si tem uma tendência maior a um ciclo vicioso, os últimos anos provaram que o presidencialismo brasileiro contemporâneo tem as condições ideais para o desastre (com uma figura de presidente da câmara superpoderosa, a barganha de cargos ministeriais, a relação entre os poderes etc.) Em poucas palavras: o presidencialismo em sentido amplo, segundo Linz, tende a crise de sistema de governo, e o presidencialismo de coalizão brasileiro especificamente, segundo Abranches piora muito mais essa condição congênita.

Portanto, antes de se debruçar sobre o Parlamentarismo é importante esclarecer em que medida o Presidencialismo Brasileiro cria ou aprofunda crises institucionais no país. Para tal, pretende-se distribuir as críticas ao modelo vigente em algumas frentes: A figura do Presidente da República, a Figura do Presidente da Câmara e a Relação entre os Poderes.

### 2.1 O Presidente da República: um mandatário de mãos atadas

Existem alguns critérios que podem auxiliar uma investigação sobre a saúde da relação entre o Presidente da República e o Congresso. Como no Impeachment, embora muitos dos pontos abordados a seguir não sejam formalmente ilegais, isto é, são mecanismos previstos em lei, são usados para demonstrar o quanto os presidentes brasileiros têm dificuldade em avançar suas pautas e em manter uma relação institucional sem rupturas.

A começar pelo uso de decretos presidenciais e medidas provisórias. Segundo a tripartição de poderes brasileira, enquanto o Legislativo legisla, o Executivo tem a função de

<sup>15</sup> Vidigal, R. (2022). Authoritarianism and Right-Wing Voting in Brazil. *Latin American Research Review*, 57(3), 554-572. doi:10.1017/lar.2022.32

governar e administrar, mesmo assim permanece com a função residual de editar as MP's, que entram em vigor imediatamente, mas passam pelo crivo do Congresso depois, e os decretos, que organizam a administração pública desde que não extinguem ou criem órgãos públicos, ou gerem novas despesas.

Como os decretos não dependem de aprovação no Congresso para se tornarem lei, se a matéria de um decreto extrapola os parâmetros estreitos previstos pelo Artigo 84, IV da CRFB trata-se de uma invasão de competência e podem se tornar instrumentos autoritários. Além disso, os prazos de MPs e decretos impõem que sejam deliberadas rapidamente pelo Congresso antes que caduquem e, portanto, interrompem a pauta da discussão.

Mesmo quando os decretos não são ilegais ainda podem ser um bom indicativo sobre a saúde da relação entre os poderes: O instituto Poder 360 analisou a quantidade de decretos numerados editados nos seis primeiros meses do primeiro mandato de todos os presidentes diretamente eleitos. Os presidentes com maior número de decretos são aqueles que enfrentaram muita resistência no Congresso, e que fizeram da inflexibilidade e do confronto entre os Poderes sua marca registrada desde a campanha: o "Caçador de Marajás", Fernando Collor e o "Mito", Jair Bolsonaro.

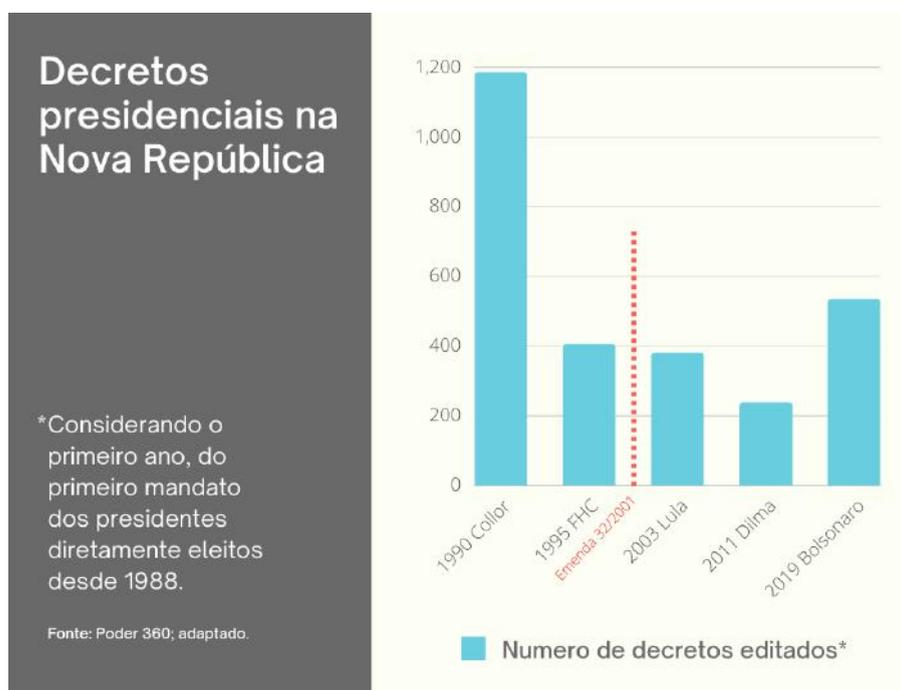


Figura 3 - "Decretos presidenciais na Nova República." Figura do autor.

Fonte: CAVALCANTI, L. Disponível em:

<<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-editou-mais-decretos-do-que-dilma-lula-e-fhc/>>. Acesso em: 23 out. 2023.

Se o contraste já é expressivo, uma análise qualitativa desses dados é ainda pior. Bolsonaro é o presidente com o maior número de decretos desde a atual legislação sobre o assunto, a Emenda Constitucional 32/2001. Esta emenda determinou novas limitações materiais para as MPs, encurtou os prazos de sanção pelo Congresso e sobretudo, proibiu a reedição de MPs vetadas ou preclusas, na mesma sessão legislativa. Isto é, dificultou muito mais seu uso.

No caso de Bolsonaro, além de ter decretado quase o dobro de sua antecessora (536 versus 239, e uma média de 1,3 decretos por dia), também foi o presidente com mais decretos derrubados pelo Supremo Tribunal Federal nos últimos 20 anos <sup>16</sup>.

Esta é mais uma característica sintomática do presidencialismo de coalizão brasileiro, conforme relatou Regina Maria Groba Bandeira no parecer “Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América” para os estudos de consultoria legislativa da Câmara dos Deputados:

O sistema brasileiro, chamado de “presidencialismo de coalizão”, expressão formulada pelo Cientista Político SÉRGIO ABRANCHES, é um sistema presidencial com traços do sistema parlamentar, já afastado pelo texto constitucional de 88 da matriz norte-americana, em razão do amplo poder de iniciativa legislativa do Presidente da República e da formação de coalizão no Legislativo (pacto interpartidos do parlamentarismo), que consiste na realização de acordos entre partidos e alianças entre forças políticas para sustentação do poder político do Presidente. No Brasil, o Executivo tem grande poder de agenda, decidindo o que vai ser votado ou não. **Isso ocorre, por exemplo, com as Medidas Provisórias**, atos normativos com força de lei editados pelo Executivo, que sobrestam as deliberações legislativas das Casas em que estiverem tramitando<sup>17</sup>.

A previsão de MPs neste formato em um sistema presidencialista é curiosa, e uma análise das deliberações que aconteceram durante a constituinte revelam ser um elemento residual de quando se imaginava um modelo parlamentarista para o país, haja vista que em

16 D’AGOSTINO, R.; OLIVEIRA, M.; VIVAS, F. Bolsonaro é presidente com mais decretos e MPs questionados no STF no primeiro ano de mandato. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/01/bolsonaro-e-presidente-com-mais-decretos-e-mps-questionados-no-stf-no-primeiro-ano-de-mandato.ghtml>>.

<sup>17</sup> BANDEIRA, Regina Maria Groba “Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América” (Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2015-02) pg. 40. Grifo nosso.

um primeiro momento, a constituinte foi muito influenciada pela corrente parlamentarista, liderada por Mário Covas, Fernando Henrique Cardoso e Nelson Jobim, que viriam a fundar o PSDB<sup>18</sup>. Segundo o ex-governador do Rio Grande do Sul, Pedro Simon (PMDB-RS):

"A idéia nasceu da repetição do que acontece na França, na Itália, na Alemanha, na Espanha, países parlamentaristas. Lá, o primeiro-ministro manda uma medida provisória para o Congresso. Se cai a medida provisória, cai o governo, cai o gabinete. Então, é muito raro apresentar-se uma medida provisória. Ela só é enviada quando é urgente, urgentíssima, e é aprovada com rapidez absoluta, e por unanimidade praticamente (...) **O impacto da queda do parlamentarismo foi tanto que ninguém se lembrou das medidas provisórias** (...) O que eu achei um absurdo é que a Constituinte, com todo o respeito, meu amigo Jobim, meu querido, saudoso Mário Covas, não olhou para esse lado. Caiu o parlamentarismo e nós estamos nessa situação"<sup>19</sup>.

Se por um lado, o uso indiscriminado de decretos no governo Bolsonaro pode ser explicado pela tendência autoritária a legislar matéria que não poderia ser alvo de decreto (como posse e porte de armas), por outro, este cenário se inverte totalmente a partir do segundo ano do governo, quando os partidos do chamado "Centrão" passam a integrar o corpo ministerial, ocorre a eleição para a Presidência da Câmara e do Senado, e o Orçamento Secreto garante o apoio do governo, o que confirma a lógica de *deadlocks* do presidencialismo Linz: o período de 2018 a 2020 é marcado pela inércia do governo, e 2020 a 2022, pela relação promíscua com o Congresso.

Além disso, há a questão do Impeachment como Voto de Desconfiança. É muito problemático que a figura da presidência tenha se reduzido a um jogo de barganhas para se manter imune a processos de Impeachment, que não são naturais do sistema presidencialista.<sup>20</sup>

<sup>18</sup>AGÊNCIA SENADO Na Constituinte, tentativa de adoção do parlamentarismo fracassou. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/25/na-constituante-tentativa-de-adocao-do-parlamentarismo-fracassou>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

<sup>19</sup> SIMON, Pedro Fonte: Agência Senado Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/25/na-constituante-tentativa-de-adocao-do-parlamentarismo-fracassou>>. Acesso em: 14 nov. 2023. Grifo Nosso

<sup>20</sup>“É, todavia, uma anomalia política importante termos tido dois presidentes cujos mandatos foram interrompidos por processos de impeachment.” ABRANCHES SÉRGIO HENRIQUE. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo, Brazil: Companhia Das Letras, 2018. pg.13

Abranches demonstra que o desenho das coalizões brasileiro favoreceu um cenário em que qualquer presidente cuja popularidade caia suficientemente abaixo de 50% em índice de popularidade líquida está na zona de impeachment, mesmo que não haja crimes que o fundamentem, e, portanto, relações obscuras com o Congresso prosperam.

O índice de popularidade líquida divide a diferença entre opiniões ótimas/boas (consideradas favoráveis) e ruins/péssimas (desfavoráveis) pela soma destas, multiplicadas por cem ( $PL = ((OB - RP) / (OB + RP)) \times 100$ )<sup>21</sup>. Esta equação permite expressar em termos percentuais a relação entre avaliações boas e ruins do governo de forma muito didática, em que um valor positivo expressa saldo positivo de aprovação, e um valor negativo, expressa o oposto.

A abertura de processos de impeachment no Brasil está mais intimamente ligada à popularidade e às relações com o Congresso do que ao cometimento de crimes de responsabilidades, portanto um desvio de finalidade em relação ao propósito inicial do impedimento.

Abranches argumenta que se trata de muito mais que mera falta de espírito republicano por parte do Congresso, a questão remonta ao sistema de governo que se tornou muito agravada a partir da Constituição Cidadã, dada a discricionariedade que o Presidente da Câmara tem para abrir o processo.<sup>22</sup>

Apesar de ter começado seu segundo mandato com uma aprovação bem alta, em setembro de 2015, às vésperas do impeachment, a popularidade de Dilma já tinha caído vertiginosamente.

De acordo com a pesquisa Ibope de 30/09/2015<sup>23</sup>, a presidente teve 10% de Bom/Ótimo e 69% de Ruim/Péssimo, o que resulta em uma popularidade líquida de -74,7. Inflexível às demandas do legislativo, sobretudo após apoiar a votação da cassação do

21 PL = Popularidade Líquida, OB= ótimo/ bom RP= ruim/Péssimo

22 ABRANCHES SÉRGIO HENRIQUE. **Presidencialismo de coalizão : raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo, Brasil: Companhia Das Letras, 2018. pg. 715 - 717.

23 MATOSO, F. **10% aprovam e 69% reprovam governo Dilma, diz Ibope**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/10-aprovam-e-69-reprovam-governo-dilma-diz-ibope.html>>.

Acesso em: 14 nov. 2023.

mandato de Eduardo Cunha, este IPL foi o suficiente para justificar a abertura do processo contra Dilma.

Por outro lado, Michel Temer chegou a setembro de 2018 com 82% de Ruim/Péssimo e 4% de Ótimo/Bom no Ibope<sup>24</sup>, o que significa um IPL de -90. Enquanto Temer acumulou um IPL muito pior do que o de Dilma, suas relações com o Congresso eram diametralmente opostas às de sua antecessora, afinal ele tinha sido um articulador crucial do impeachment<sup>25</sup>, e, portanto, nem sua impopularidade extrema, tampouco se tornar o primeiro presidente denunciado por crime comum na nova república (denunciado pelo artigo 317 em 26/06/2017)<sup>26</sup> foram o suficiente para derrubar Temer.

Finalmente, fica claro o quanto a aprovação da presidência se tornou uma Espada de Dâmocles para a abertura de processos de impeachment na democracia brasileira, a qual conjugada com a relação com o congresso influencia muito mais do que a presença ou não de crimes para abreviar os mandatos eletivos.

## 2.2 O Presidente da Câmara: o Legislativo que executa.

A figura do presidente da câmara no presidencialismo de coalizão brasileiro é curiosamente superpoderosa, e nos últimos anos, os presidentes da câmara vêm acumulando cada vez mais funções e prerrogativas de fato e de direito.

Talvez o presidente da câmara alvo do maior número de comparações com uma figura de primeiro-ministro<sup>27</sup>, tenha sido Rodrigo Maia (2016-2021). A começar pela longevidade,

<sup>24</sup> LIMA, V.; DI CUNTO, R. **Ibope: Governo de Michel Temer é ruim ou péssimo para 82%**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/09/26/ibope-governo-de-michel-temer-e-ruim-ou-pessimo-para-82.ghtml>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

<sup>25</sup> “E o impeachment só se viabilizou após a adesão dos vice-presidentes, que abriram a discussão sobre a possível composição do futuro ministério, não por acaso Temer e Itamar classificaram seus governos como parlamentaristas.” (Abranches 2018, pg. 717).

<sup>26</sup> BENITES, A. **Temer é denunciado por corrupção e se torna primeiro presidente a responder por crime durante mandato.** Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/26/politica/1498485882\\_380890.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/26/politica/1498485882_380890.html)>. Acesso em: 25 out. 2023.

<sup>27</sup> ROLLSING, C. **Moderador da República e primeiro-ministro informal: o papel de Rodrigo Maia no primeiro ano do governo Bolsonaro.** Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2019/12/moderador-da-republica-e-primeiro-ministro-informal->

Maia conseguiu acumular três reconduções ao cargo, feito que é muito difícil de se reproduzir dada a vedação expressa pelo Art. 57, § 4º, CRFB.

Maia foi eleito pela primeira vez para cumprir o Mandato tampão de seu sucessor, Eduardo Cunha em 2016, outro presidente da câmara que recebeu muitas críticas em relação à sua atuação às margens das previsões constitucionais. Cunha tinha renunciado ao mandato devido às acusações que mais tarde levariam à sua prisão, portanto, quando Maia se candidatou à "reeleição" em 2017, isso foi considerado legal porque ele não estava se reelegendo, e sim se elegendo pela primeira vez para um mandato completo.

Em 2019 começa a 56ª Legislatura, e Rodrigo Maia foi reconduzido novamente, desta vez por se tratar de uma nova legislatura, e, portanto, escaparia à regra constitucional e do regimento interno da Câmara. Maia, e o presidente do Senado Davi Alcolumbre já se articulavam para mais uma recondução, quando o STF decidiu por maioria julgar impossível sua recondução ao cargo na ADI 6524.

O caso de Rodrigo Maia chama atenção não só pela longevidade considerada muito alta (o Visconde do Rio Branco, por exemplo, o "primeiro-ministro"<sup>28</sup> mais longo do império, governou apenas por cerca de 4 anos) mas por sua ingerência nas políticas públicas do país e em sua capacidade de articulação política.

Isto se deve a condições políticas muito específicas. Seu primeiro mandato ocorreu depois do impeachment, e, portanto, Rodrigo Maia era o próximo na linha de sucessão para a Vice-presidência, função que exerceu pela primeira vez em 31 de agosto de 2016 quando Michel Temer foi para a China em viagem oficial. A partir do impeachment, Maia assume um papel cada vez mais central na política doméstica do país, posição que se confirmou posteriormente com o governo Bolsonaro.

Além de estar muito alinhado com Temer, que também fora presidente da Câmara por duas vezes e que compôs um ministério de membros do Congresso, Rodrigo Maia foi o principal agente da Reforma da Previdência e de toda a agenda política do governo e passou a

---

o-papel-de-rodri-go-maia-no-primeiro-ano-do-governo-bolsonaro-ck4k3k14g002101nvil8md8pw.html>. Acesso em: 25 out. 2023.

28 O termo historicamente correto seria “presidente do Conselho de Ministros”.

ser frequentemente comparado a um primeiro-ministro.

Diante de um presidente inapto e em um momento de inércia do governo, como na primeira metade da gestão Bolsonaro, Maia consolidou sua posição e aproveitou a lacuna de poder para avançar suas pautas, de forma que a agenda do país foi mais pautada pela sua vontade do que pela do presidente, segundo afirmações dos próprios líderes da base do governo.

"O Rodrigo Maia é o primeiro ministro. Nós não temos o parlamentarismo, mas o primeiro ministro, neste momento, é o Rodrigo Maia. Só passa o que ele quer"<sup>29</sup>.

Diante dos ataques às instituições, enquanto Bolsonaro se fechava para o exterior e brigava com as instituições domésticas, Maia se vendeu como um contraponto centrado e republicano. Cumpriu agenda com chefes de Estado estrangeiros e inclusive procurou uma postura alinhada com a ciência durante a pandemia de COVID-19, porém nunca abriu nenhuma das centenas de processos de Impeachment contra o presidente Bolsonaro<sup>30</sup>.

Com Arthur Lyra, as atribuições do presidente da Câmara se tornaram ainda mais confusas, sobretudo sob o prisma do controle do orçamento. Para romper com o *deadlock* de Linz, a segunda metade do governo Bolsonaro foi marcada por uma aproximação com o "centrão" que pudesse ser seu "seguro Impeachment" e impedir que o presidente fosse derrubado.

A garantia de que não seria impedido se deu através de trocas de cargos ministeriais e destinação de recursos destinado a um grupo ao qual tinha sido muito crítico, pelo menos durante a campanha, mas que de uma forma ou de outra já tinha pertencido ao longo de sua vida pública.

<sup>29</sup> OLIVEIRA, Waldir Soares, "Delegado Waldir", Líder do PSL, para a revista Exame em 14/04/2019 Disponível em: <<https://exame.com/brasil/rodrigo-maia-e-o-primeiro-ministro-diz-lider-do-psl-na-camara/>>. Acesso em: 23 out. 2023.

<sup>30</sup> AGÊNCIA PÚBLICA. **Quantos pedidos de impeachment os últimos presidentes receberam?** Disponível em: <<https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/#:~:text=presidente%20Jair%20Bolsonaro.->>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

O valor das Emendas de Relator, ou como foram popularizadas, o "Orçamento Secreto", segundo estimativas da Associação Contas Abertas, superou R \$35,6 bilhões em 2022<sup>31</sup>. À primeira vista, não haveria grandes preocupações com esse tipo de controle discricionário do orçamento, já que há previsão constitucional para emendas orçamentárias, no entanto, a forma e o conteúdo da RP9 criou dois tipos de problemas: o mau uso das verbas, isto é a corrupção propriamente dita, como no escândalo do “tratoração”<sup>32</sup>, e a verba mal aplicada.

Ou seja, na proporção em que foi usado mesmo quando os fundos do orçamento secreto não foram usados para enriquecimento próprio, não seguiam um plano estruturado de política pública, simplesmente alocando fundos conforme os interesses locais das bancadas o que é completamente averso à natureza de execução do orçamento segundo à tripartição de poderes.

Como todas as rubricas da RP9 ficam anotadas pelo relator do orçamento, se tornam praticamente impossíveis de se rastrear. Flagrantemente ilegal devido à sua natureza secreta a RP9 foi declarada inconstitucional pelo STF em dezembro de 2022 no julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1014, o montante bloqueado da RP9 foi distribuído entre a RP2 e Emendas Individuais.

Atualmente, nem tão secreto, tampouco transparente, o Congresso começa a utilizar a RP2, que está ligada ao orçamento dos ministérios, tornando difícil rastrear o uso do dinheiro. Se antes a RP9 já era expressiva, hoje a RP2 conta com cerca de R\$100 bilhões de reais, segundo levantamento do Estadão. De acordo com a procuradora Élide Graziane, do Ministério Público de Contas de São Paulo, é evidente a continuidade entre a RP9 e a RP2:

“Há uma fortíssima tendência de a execução repetir o que foi o orçamento secreto,

<sup>31</sup> LIMA, B.; GERBELLI, L. G. **Puxado por “orçamento secreto”, valor de emendas parlamentares triplicou no governo Bolsonaro.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/de-olho-no-orcamento/noticia/2022/02/18/puxado-por-orcamento-secreto-valor-de-emendas-parlamentares-triplicou-no-governo-bolsonaro.ghtml>>.

<sup>32</sup> AGÊNCIA ESTADO. **“Tratoração” recebeu verbas públicas destinadas por 30 parlamentares.** Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/10/4957706-tratoraco-recebeu-verbas-publicas-destinadas-por-30-parlamentares.html>>. Acesso em: 25 out. 2023.

que é liberar o dinheiro sem aderência ao planejamento, de forma discriminatória, sem transparência em relação aos beneficiários e escolhendo o beneficiário sem nenhum filtro”<sup>33</sup>.

### 2.3 A Relação Entre os Poderes: ciclos viciosos.

O ponto comum mais marcante entre os maiores escândalos de corrupção no Brasil é que eles estavam muito mais ligados a crises relativas à manutenção de governabilidade do que enriquecimento personalíssimo *per se*, ainda que fossem retratados assim pela mídia. Mesmo em governos de todas as cores do espectro político, com coalizões mais ou menos abrangentes e sempre acompanhados de uma discussão sobre a criminalização da política, do mensalão, passando pelo orçamento secreto (RP9) até a mais recente RP2, a cada nome que se dá fica cada vez mais difícil entender em que momento se deixa de formar uma coalizão através de cargos, emendas e repasses do orçamento para passar a cometer crimes.

A partir do orçamento secreto esse cenário se agrava de forma excepcionalmente nociva. Novamente, devido ao contexto de vácuo político da primeira metade do governo Bolsonaro descrito em 2.2, o legislativo passa a acumular paulatinamente mais participação na execução do orçamento e nas funções do executivo.

O sistema de governo é o cenário de fundo que informa toda esta conjuntura. É fácil cair no erro de pensar que a corrupção no Brasil tenha se dado puramente devido a falta de ética da classe política envolvida, como se fossem casos isolados. No entanto, é importante entender que não existem dados que indiquem que o Brasil seja especialmente competente em criar mais pessoas antiéticas que a média, mas existe farta literatura de que o sistema de governo favoreça isso com frequência.

Segundo Sérgio Abranches, a Constituição de 88, apesar de garantista, prestigiou características mais próximas da Constituição de 67, vigente durante a ditadura militar, do que

<sup>33</sup> GRAZIANE, Élida em entrevista para o Estadão em 15/02/2023, WETERMAN, D.; FRAZÃO, F. **Governo Lula usa modelo sem transparência para repasses indicados pelo Congresso**. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/governo-lula-usa-modelo-sem-transparencia-para-repasses-indicados-pelo-congresso/>>. Acesso em: 25 out. 2023.

a de 46, da segunda república, no que diz respeito ao papel do Congresso no orçamento, as atribuições do presidente e ao centralismo federativo<sup>34</sup>. E isso remonta ao fato do processo constituinte ter se desenhado visando um modelo parlamentarista inicialmente, que depois foi vencido no plebiscito de 1993<sup>35</sup>.

Essas características geram um incentivo na medida em que a ameaça do impeachment se intensifica e em que o parlamento segue acumulando controles cada vez maiores do orçamento sem nenhum freio ou contrapeso que o ponha em xeque.

Mesmo países presidencialistas têm diversos mecanismos para balancear a relação entre o legislativo e o executivo. Por exemplo, nos Estados Unidos, as eleições legislativas são intercaladas com as presidenciais, nas chamadas "midterm elections" permitindo que o presidente reforce -ou perca- sua base conforme o desempenho e o projeto de governo.

Além disso, o Senado tem muito mais participação no orçamento e vota todas as indicações de ministros de estado. No Uruguai, há previsão de voto de desconfiança para os Ministros (Artículo 147, Sección VIII Capítulo Único da Constitución de la República Oriental del Uruguay). O que todas essas medidas têm em comum é que permitem governabilidade mesmo em momentos de crise e que haja *accountability* e contrapesos na formação da base do governo.

Isso não quer dizer que esses modelos sejam perfeitos, afinal ainda sofrem dos mesmos impasses da lógica vencedor-leva-tudo e dos mandatos fixos do presidencialismo que Juan Linz descreve<sup>36</sup>. Por exemplo, os Estados Unidos notadamente viram 21 *shutdowns* desde 1976, data da lei orçamentária que definiu o ano fiscal mais recente. Destes, 4 *shutdowns* duraram múltiplas semanas, isto é, quando o Congresso se recusa a aprovar as 12

<sup>34</sup> ABRANCHES SÉRGIO HENRIQUE. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo, Brasil: Companhia Das Letras, 2018. pgs. 9 e 77

<sup>35</sup> “porque a Constituição ficou parada a meio caminho, preparada para ser parlamentarista, e foi surpreendida pela vitória do presidencialismo” ABRANCHES SÉRGIO HENRIQUE. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo, Brasil: Companhia Das Letras, 2018. pg. 11  
AGÊNCIA SENADO Na Constituinte, tentativa de adoção do parlamentarismo fracassou. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/25/na-constituente-tentativa-de-adocao-do-parlamentarismo-fracassou>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

<sup>36</sup> “Presidentialism is ineluctably problematic because it operates according to the rule of "winner-take-all"—an arrangement that tends to make democratic politics a zero-sum game, with all the potential for conflict such games portend.” LINZ, Juan J. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1, no. 1 (1990): pg 56:

leis de dotação dos gastos públicos e o governo paralisa totalmente.<sup>37</sup>

No Brasil, este choque na relação entre os poderes já prejudica o Judiciário também, na forma de ativismo judicial. Embora seja um recurso necessário, para ser usado residualmente diante da inércia dos outros poderes, conforme as relações entre o Executivo e o Legislativo se tornam menos produtivas mais o Judiciário se expõe. O uso desenfreado do ativismo judicial oferece uma ameaça a confiança no Judiciário e a segurança jurídica, conforme alerta o ministro do STF Luís Roberto Barroso:

“Uma nota final: o ativismo judicial, até aqui, tem sido parte da solução, e não d problema. Mas ele é um antibiótico poderoso, cujo uso deve ser eventual e controlado. Em dose excessiva, há risco de se morrer da cura. A expansão do Judiciário não deve desviar a atenção da real disfunção que aflige a democracia brasileira: a crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade do Poder Legislativo. Precisamos de reforma política. E essa não pode ser feita por juízes.”<sup>38</sup>.

O presidencialismo brasileiro gerou um legislativo e um executivo cada vez mais litigiosos e menos harmônicos entre si. Em momentos de crise o executivo invade a competência de legislar via decretos e medidas provisórias e vive o constante dilema entre a ameaça de impeachment ou a compra da governabilidade. O legislativo, em contrapartida, cada vez mais se aproxima da competência do executivo, sobretudo em relação à figura do presidente da câmara e à execução do orçamento em emendas, no entanto pretende ser executivo sem nenhum contrapeso que o responsabilize. E este status quo é o pior arranjo possível para o desenvolvimento nacional.

<sup>37</sup> WESSEL, D. **What is a government shutdown? And why are we likely to have another one?** Disponível em: <<https://www.brookings.edu/articles/what-is-a-government-shutdown-and-why-are-we-likely-to-have-another-one/>>.

<sup>38</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498>.

### 3. SISTEMAS DE GOVERNO PELO MUNDO

Observando como outras democracias conciliaram as experiências parlamentaristas e presidencialistas em seus contextos históricos e políticos, o exemplo dos sistemas de governo português e francês são especialmente valiosos para pensar um modelo para o Brasil, porque colhem grande parte dos benefícios do parlamentarismo discutidos no capítulo 1, enquanto mantêm um presidente agente -conforme é a tradição brasileira- mas com a capacidade de formar governo e atravessar crises de maneira menos traumática. Além disso, são países de tradição *civil law*, assim como o Brasil, cujas culturas jurídicas sempre influenciam a cultura brasileira.

Apesar de serem frequentemente chamados de "semipresidencialistas" ou "semiparlamentaristas" por muitos autores por misturarem características de ambos os sistemas, por uma questão de uniformidade neste trabalho utiliza-se da nomenclatura do Database of Political Institutions (DPI) do Banco Mundial<sup>39</sup>, em que ambos os países são considerados Parlamentaristas.

O DPI apresenta resultados eleitorais e institucionais de 180 países ao longo de mais de 40 anos, medindo freios e contrapesos, estabilidade e longevidade de governo, ideologia e afiliação política, entre outros, e é um dos bancos de dados mais citados em economia e política comparada do mundo<sup>40</sup>.

#### 3.1 Modelo Francês: A Quinta República

Para entender como nasceu a Quinta República, é preciso começar na Revolução Francesa de 1789. A partir do primeiro 14 de julho a França constrói uma forte tradição parlamentarista, desconfiada do centralismo político que o presidencialismo oferece e de suas

39 Database of Political Institutions | Data Catalog. Disponível em: <<https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0039819/Database-of-Political-Institutions>>. Acesso em: 25 out. 2023.

40 “Originalmente compilado por el Grupo de Investigación del Desarrollo del Banco Mundial para la investigación de la economía política e instituciones políticas comparativa, esta herramienta se ha convertido en una de las bases de datos más citados en el campo. Casi 3.000 estudios la han utilizado como una fuente de datos institucionales y políticos en su análisis empírico.” Database of Political Institutions 2017 | IADB. Disponível em: <<https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/Database-of-Political-Institutions-2017/938i-s2bw>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

similaridades com o absolutismo que será a marca de todas as suas Repúblicas. Sem dúvidas um dos momentos mais importantes, não só da história francesa, como de todo o mundo, a Revolução Francesa dá lugar à primeira república que estabelece os fundamentos dos conceitos e valores republicanos, do secularismo e da laicidade do Estado, do sufrágio, da cidadania e do iluminismo que se espalharam pelo mundo, além de estar intimamente ligada à formação da identidade nacional francesa.

No entanto, logo a primeira república (1792-1804) é substituída pelo Império Napoleônico em 1804, o mesmo destino da segunda república (1848-1852) que também foi substituída por um império. Enfim, a terceira república (1870-1940) termina com a ocupação nazista da França durante a Segunda Guerra Mundial.

Após este histórico devastador e conturbado, na década de 40 o governo provisório liderado por Charles de Gaulle tem a tarefa hercúlea de reconstruir uma nação política e fisicamente destruída, e então é promulgada em 1946 a Constituição que inaugura a Quarta República. A Carta Magna nasce com forte caráter descentralizador e parlamentarista. O governo era composto por um parlamento bicameral, com a Assembleia Nacional (*Assemblée Nationale*) e o Conselho da República (*Conseil de la République*) e um presidente com atribuições extremamente limitadas e cerimoniais. Os governos locais e regionais através dos departamentos e municípios ganhou muito mais autonomia administrativa.

Além disso foi sob a égide da quarta república que muitos avanços importantes foram conquistados, como o sufrágio universal feminino, a criação de um regime de seguridade social e a consagração do princípio de autodeterminação dos povos e descentralização do poder colonial, que pavimentaria o caminho para os movimentos de independência (ainda que algum tipo de exploração persista até os dias de hoje, em diferentes graus de acordo com o país, na forma de neocolonialismo)<sup>41</sup>. Foi criado o regime jurídico complexo e polêmico da *Union Française* que dividia o território em França Metropolitana (incluindo a Argélia), Departamentos Ultramarinos, Territórios Ultramarinos, Territórios Ultramarinos sob mandato e Estados Associados sob Protetorado para abrigar todas as colônias, ex-colônias e

<sup>41</sup> GENDARME, R. **Du colonialisme au néo-colonialisme**. Disponível em: <<https://www.monde-diplomatique.fr/1970/12/GENDARME/29968>>.

BAT, Jean-Pierre. « Le rôle de la France après les indépendances. Jacques Foccart et la pax gallica », *Afrique contemporaine*, vol. 235, no. 3, 2010, pp. 43-52.

protetorados criados pela Liga das Nações. Este regime significava que enquanto algumas regiões como a África Ocidental, a Argélia e a Indochina tinham representação no parlamento, outras foram muito mais reprimidas.

Mesmo assim, a Quarta República foi marcada pela crise do multipartidarismo, o que tornou virtualmente impossível manter uma coalizão coesa, e pela onda de movimentos de independência sobretudo marcada pelo ponto de inflexão que foi a Independência da Argélia em 1958 que, além de movimento separatista, tinha características de guerra civil e foi muito traumática politicamente e levou ao fim da quarta república. Charles de Gaulle, herói da Segunda Guerra e padrinho da quarta república, estava aposentado da política havia dez anos quando retornou para se inserir na crise política da independência da Argélia e propôs a refundação da república.

Assim, a Quinta República nasce no parlamento com a proposta de fortalecer o presidente para além de sua figura meramente decorativa e coibir o bloqueio parlamentar que resultava do multipartidarismo. O presidente é o *Coeur de l'État*, o coração do Estado. Tem amplos poderes para comandar a política externa, a defesa, a revisão de legislação, apontar um primeiro-ministro e dissolver a assembleia em casos específicos delimitados por lei. O primeiro-ministro, por outro lado, é responsável perante o parlamento, comanda a política doméstica em consulta com o presidente e é tipicamente o líder da maioria da Assembleia Nacional. De Gaulle é eleito o primeiro presidente pelo voto indireto do colégio da assembleia, como era o costume na terceira, na quarta e no texto original da quinta república, para um mandato de 7 anos.

No entanto, visando fortalecer a legitimidade do presidente perante a assembleia, de Gaulle propôs que o presidente fosse eleito pelo voto direto da população através de emenda constitucional, que foi submetida à um referendo bem-sucedido em 1962. Outra emenda referendada no ano 2000 diminuiu o mandato de 7 para 5 anos, igualando ao mandato dos representantes para evitar a "coabitação", que ocorre quando o presidente tinha que escolher um primeiro-ministro de oposição ao seu governo.

A emenda constitucional de 1962 foi alvo de muitas críticas por constitucionalistas

devido ao procedimento utilizado<sup>42</sup>. Segundo o artigo 89 da Constituição da Quinta República Francesa, uma emenda constitucional deveria ser aprovada por cada casa do parlamento para só em seguida ser submetida à referendo ou sessão conjunta solene das duas casas. De Gaulle empregou o Artigo 11, que permitia que legislação fosse submetida à referendo popular<sup>43</sup>, à pedido do Primeiro-Ministro, em certas áreas como na organização dos poderes públicos, o que para muitos, foi considerado inconstitucional.<sup>44</sup> No entanto, depois de referendada pela população o Conselho Constitucional (órgão responsável pelo controle de constitucionalidade) se negou a comentar sobre a constitucionalidade da emenda, alegando que reverter uma medida aprovada pela população estava fora de sua jurisdição, essencialmente endossando o vício formal.

### 3.2 Modelo Português: uma Assembléia Constituinte revolucionária

Os fundamentos sobre os quais o atual sistema de governo português se estabelece são parecidos, porém distintos dos da França, e por isso deram lugar a um sistema com características próprias. No começo do século XX a monarquia portuguesa estava em declínio, e assim como no caso francês, pressões coloniais e instabilidade econômica eram frequentes. O governo de Dom Carlos I foi especialmente turbulento, com uma economia extremamente dependente da exploração colonial o país sofreu política e economicamente com a perda de territórios, sobretudo após o Ultimato Britânico de 1890 que exigiu a retirada da ocupação portuguesa para dar lugar à uma ferrovia Cairo-Cidade do Cabo a credibilidade da monarquia estava irrecuperável, até que o país chegou a declarar falência em Junho de

<sup>42</sup> **La Révision Constitutionnelle Et Le Référendum De 1962**. Disponível em: <<https://www.vie-publique.fr/fiches/38016-la-revision-constitutionnelle-et-le-referendum-de-1962#:~:text=La%20r%C3%A9vision%20constitutionnelle%20de%201962>>. Acesso em: 25 out. 2023.

<sup>43</sup> Algo análogo ocorreu no Brasil em 1963, haja vista que a Constituição de 46 somente previa plebiscito para alteração de território (Art. 2º Constituição dos Estados Unidos do Brasil 1946), portanto a consulta popular o sobre parlamentarismo só foi possível devida a Emenda Constitucional n 4 de 1961, que visava impedir o golpe militar e acabou iniciando a campanha da legalidade.

<sup>44</sup> **Le référendum sous la Ve République | Conseil constitutionnel**. Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/evenements/le-referendum-sous-la-ve-republique>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

“La plupart des juristes critiquent également cette procédure, au motif qu’elle conduit à réviser la Constitution sans respecter le cadre défini par la Constitution elle-même.” **La Révision Constitutionnelle Et Le Référendum De 1962**. Disponível em: <<https://www.vie-publique.fr/fiches/38016-la-revision-constitutionnelle-et-le-referendum-de-1962#:~:text=La%20r%C3%A9vision%20constitutionnelle%20de%201962>>. Acesso em: 25 out. 2023.

1892 e um moratório em Maio de 1902.<sup>45</sup>

Portugal era uma monarquia constitucional em que o monarca dividia atribuições com um parlamento bicameral, a Câmara dos Deputados e a Câmara dos Pares, no entanto Carlos I interferia incrementalmente mais no parlamento graças à sua aliança com João Franco, Presidente do Conselho e enquanto a economia despencava, o movimento republicano se fortalecia. Em 1907, Carlos manteve João Franco como chefe de governo mesmo após seu partido perder a maioria nas duas casas e passou a ser chamado de ditador pelos republicanos e pela imprensa. Finalmente, em 1908 Carlos I e seu filho foram assassinados por republicanos em um atentado e dois anos depois, a Revolução de Outubro depôs D. Manuel II instaurou a república quase sem resistência.<sup>46</sup>

Após a Proclamação da República, a Constituição de 1911 é promulgada com um grande espírito de otimismo, consagrando direitos e garantias fundamentais e prevendo um sistema parlamentarista de governo. O presidente da república era eleito indiretamente pelo congresso para um mandato de quatro anos, com atribuições praticamente decorativas, já o Legislativo era bicameral, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado eleito por sufrágio universal. O governo era formado por ministros apontados e responsáveis perante o Congresso, que tinha a prerrogativa de destituir o presidente se assim o quisesse. Além disso o Presidente não tinha a competência de vetar legislação, cuja promulgação era automática após 15 dias, e nem de dissolver o Congresso. (artigos 26, §19 e §20; artigo 33 e artigo 46, todos da Constituição Política da República Portuguesa de 1911).

Este modelo foi tão ineficiente quanto foi efêmero: sem conseguir conter a erosão política e econômica e pressionados pelas pressões de independência colonial e pela primeira guerra mundial, foram formados 45 governos diferentes em apenas 15 anos até o golpe militar de Oscar Carmona de 1926, que foi sucedido pela violenta ditadura do Estado Novo de

<sup>45</sup> ANÍBAL, S. **A bancarrota de 1892 foi um trauma para Portugal**. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2011/11/23/jornal/a-bancarota-de-1892-foi-um-trauma-para-portugal-23478355>>. Acesso em: 25 out. 2023.

<sup>46</sup> RAMOS, R. D. **Carlos e o fim da monarquia em Portugal**. Disponível em: <<https://observador.pt/especiais/d-carlos-e-o-fim-da-monarquia-em-portugal/>>. Acesso em: 25 out. 2023. "Por isso, quando em Outubro de 1910 os republicanos tentaram um golpe em Lisboa, não encontraram resistência. Apesar de o golpe ter falhado nos seus objectivos de levantar o povo e subverter a guarnição militar, ninguém apareceu para combater o pequeno núcleo de revoltosos, concentrado na actual praça do marquês de Pombal e em dois ou três barcos de guerra no Tejo"

Salazar (1932 - 1974)<sup>47</sup>. O regime autoritário salazarista foi marcado pela repressão colonial, pelo corporativismo, pela repressão interna, censura e perseguição de opositores e tinha características fascistóides<sup>48</sup>. O Estado Novo só terminou em 25 de abril de 1974 com a Revolução dos Cravos que não só restaurou a democracia em Portugal como levou à independência das colônias portuguesas na África.

Assim, a Constituição de 1976, além de se preocupar com o centralismo vivido durante a monarquia e o salazarismo, bem como a falta de freios e contrapesos no parlamento de 1911, como produto da revolução dos cravos tinha um forte caráter socialista, patenteadado pelo preâmbulo que até os dias de hoje destaca entre os objetivos da nação "abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno" (preâmbulo da Constituição da República Portuguesa de 1976). Na contramão da tradição portuguesa até então, o parlamento passou a ser unicameral, apenas a Assembléia da República, com representantes e o presidente da república eleitos diretamente sob sufrágio universal, este para um mandato de 5 anos e aqueles por 4 anos.

O Presidente representa o país internacionalmente, comanda as forças armadas, nomeia o primeiro-ministro, podendo este ser ou não líder do partido de maioria na assembléia (como fez o António Ramalho Eanes entre 1978 e 1980,) e pode demitir o governo, convocando novas eleições, não podendo ser reeleito para um terceiro mandato consecutivo. Paralelamente, o primeiro-ministro governa o país informando o presidente e é responsável perante a assembléia, nomeando os membros do governo, editando decretos a serem promulgados pelo presidente e formulando o plano de governo que apresenta para a assembléia.

Uma inovação interessante do atual sistema de governo português é o Conselho de Estado. Ao longo dos anos a Constituição foi emendada 7 vezes através de Revisões Constitucionais, com o objetivo de internalizar os objetivos de integração com a União

<sup>47</sup> REIS, Antonio em entrevista a BBC. **Portugal marca os cem anos da República e lembra influência brasileira**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/10/portugal-marca-os-cem-anos-da-republica-e-lembra-influencia-brasileira.html>>. Acesso em: 25 out. 2023.

<sup>48</sup> FAUSTO, B. **Um ditador fascista?** Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/um-ditador-fascista/>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

Europeia e orientar mais o país em direção à economia de mercado. A primeira Revisão desmembrou o Conselho da Revolução em duas entidades, o Conselho de Estado e o Tribunal Constitucional. Tratava-se de um órgão com a função de, além de aconselhar o presidente, ajudar a garantir o funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição revolucionária. Exercia controle de constitucionalidade sobre a legislação, autorizava o presidente a celebrar a paz ou declarar guerra, se ausentar do país e a ratificava tratados internacionais.

Com a Revisão da Lei Constitucional n.º 1/82, o Conselho de Estado é presidido pelo Presidente e composto pelo Primeiro-Ministro, o Provedor de Justiça, os presidentes dos governos regionais, os antigos Presidentes da República eleitos a partir de 76 desde que não tenham sido destituídos, e mais 5 membros eleitos pela Assembléia e 5 indicados pelo Presidente. O Conselho se pronuncia obrigatória, mas não vinculativamente sobre a dissolução da Assembléia da República, a demissão do Governo e aconselha o Presidente da República no exercício das suas funções, quando for solicitado. O Tribunal Constitucional é composto por 13 membros, 10 eleitos pela Assembléia e 3 indicados pelos juizes. Desta forma, o primeiro-ministro pode cair em três hipóteses: perdendo um voto de confiança que tenha convocado ou rejeitado seu plano de governo, sob efeito de uma moção de censura (análoga a um voto de desconfiança) ou através de um pedido de demissão do presidente ouvido o Conselho de Estado.

Portanto, fica claro que a formação atual do Conselho e do Tribunal Constitucional é plural, transparente e democrática e oferece uma opção para governabilidade e controle de constitucionalidade dentro de uma lógica de freios e contrapesos. Apesar de algumas semelhanças com o Conselho da República no Brasil, criado pela Lei Nº 8.041/1990 para se pronunciar sobre estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal, seu uso na prática é muito distinto. Hoje o Conselho de Estado se reúne em Portugal trimestralmente<sup>49</sup> e participa ativamente de questões de relevância nacional, como a pandemia de COVID-19 e a Guerra na Ucrânia.

<sup>49</sup> **Conselho de Estado reúne-se com o secretário-geral da NATO como convidado.** Disponível em: <<https://expresso.pt/politica/2021-05-26-Conselho-de-Estado-reune-se-com-o-secretario-geral-da-NATO-como-convidado-89a7e133>>. Acesso em: 25 out. 2023.

### 3.3 Brasil: Construindo uma base para reforma do sistema de governo

Observando estes sistemas é possível colher experiências que podem informar reformas do sistema de governo brasileiro. Fica claro que, apesar de preocupações parecidas e partindo do mesmo entendimento de se afastar do presidencialismo puro, França e Portugal produziram sistemas de governo parlamentaristas *sui generis* de acordo com seus contextos históricos. Portugal tem um presidente menos poderoso que o francês, que divide responsabilidade com outras instituições democráticas. Se na França o presidente é o "coração do Estado" e pode dissolver a assembléia com alguma discricionariedade, em Portugal essa prerrogativa é muito mais limitada. Em contrapartida, o presidente francês é visto como um ator político independente, enquanto em Portugal costuma ser muito mais próximo dos partidos.

Nenhum dos modelos se sobrepõe ao outro, além de serem um produto de seus contextos históricos e responderem a questões locais, não foram construídos imediatamente: o país e suas constituições e sofreram muitas mudanças gradativas e emendas até assumirem sua forma atual. A seguir convém abordar os desafios que o Brasil enfrenta que precisam ser mantidos em mente ao pensar o sistema de governo brasileiro.

Uma das primeiras questões que surge quando se aborda esta questão no Brasil, é o número surpreendente de partidos. De fato, o Brasil é o país com mais partidos políticos no mundo, são cerca de 30 partidos registrados no TSE, com 11 partidos exercendo a maior parte da força política, enquanto a média mundial é de 4,1 partidos<sup>50</sup>, de acordo com dados da Universidade de Gotemburgo. No entanto, apesar das dimensões continentais qualquer análise minuciosa revela que a sociedade brasileira, embora complexa e culturalmente rica, está muito longe da tapeçaria etnorreligiosa, cultural e linguística extensa que um país como a Índia tem para justificar uma quantidade tão grande de partidos políticos, por exemplo.

Eleições legislativas proporcionais em um contexto de 30 partidos tornam a governabilidade, a formação e a manutenção de coalizões coesas muito difíceis. Na França, essa questão foi combatida da quarta para a quinta república com a mudança para um sistema majoritário para o legislativo. O país é dividido em 577 *circonscriptions* que elegem um

<sup>50</sup> SCHREIBER, M. Brasil lidera índice internacional em número de partidos - o que isso significa para a crise? **BBC News Brasil**, 29 jun. 2016.

delegado que tenha obtido pelo menos 51% dos votos. Caso nenhum delegado tenha conseguido maioria, todos aqueles com mais de 12,4% vão para o segundo turno.

Outras opções incluem as mudanças no sistema de votação já em discussão no Brasil, como os projetos de voto distrital misto e “distritão”<sup>51</sup>. No voto distrital misto, mantém-se as duas formas de votação: haveria duas vagas diante do eleitor, uma por voto na legenda, como é hoje, e uma para o distrito. Desta forma, contempla-se tanto os interesses regionais quanto os da população como um todo.

Já no “distritão” cada município ou estado é considerado como um único distrito, que elege seu representante de acordo com votos personalíssimos para cada candidato, não legenda ou partido. Assim, acabaria a prática comum de candidatos “puxa-voto” que devido ao número expressivo de votos que arrecadam, acabam trazendo consigo mais cadeiras para o seu partido.

No entanto, existem alguns problemas com ambos os modelos. Críticos da proposta do voto distrital misto apontam que o modelo não faz sentido em um sistema que já é bicameral como o Brasil<sup>52</sup>, porque o Senado já representaria a vontade da região enquanto a Câmara representaria a maioria da população. Essa crítica não parece prosperar, não só porque existem países com sistema bicameral que têm voto distrital, como a França, mas também porque o Senado representa a federação, o que é muito diferente de representar interesses regionais que podem ser muito distintos mesmo dentro do mesmo estado da federação. As regiões teriam seu assento assegurado no parlamento, algo especialmente caro para regiões historicamente marginalizadas ou sub-representadas no Brasil.

A segunda questão é como definir o tamanho e o recorte dos distritos, essa sim é especialmente preocupante. Pode parecer que isso não influenciaria uma eleição significativamente, no entanto essa prática é extremamente comum nos Estados Unidos, onde

<sup>51</sup> PL [9212/2017](#) e PL [3190/2019](#) e PEC 125/11, respectivamente.

<sup>52</sup>BLUME, B. A. **Voto Distrital Misto e Distritão** | **Politize!** Disponível em: <[https://www.politize.com.br/distrital-misto-e-distritao/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAiAxreqBhAxEiwAfGfndH9Tde45DKe5XCRdSBRmtH1d4\\_nk3QQzHnEF6WmMgPcfIv3jkl0PahoCQi8QAvD\\_BwE](https://www.politize.com.br/distrital-misto-e-distritao/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAiAxreqBhAxEiwAfGfndH9Tde45DKe5XCRdSBRmtH1d4_nk3QQzHnEF6WmMgPcfIv3jkl0PahoCQi8QAvD_BwE)>. Acesso em: 11 nov. 2023.

é conhecida como "Gerrymandering"<sup>53</sup>, ou seja, a forma como um distrito é desenhado pode influenciar drasticamente o resultado de uma eleição, conservando oligarquias locais, e impedindo a formação de maiorias. Portanto é mister que um órgão independente como o TSE possa fiscalizar e inspecionar, caso o modelo seja implementado.

Neste ínterim, há muito tempo se fala em reformas que fossem capazes de amenizar o vasto rol de partidos no Brasil. Este foi justamente o propósito de algumas reformas legislativas recentes, como a cláusula de barreira, federações e fusões de partidos e as novas regras de desempenho, que conseguiram reduzir o número de partidos com representação no Congresso Nacional, de 30 em 2018 para apenas 23 em 2022<sup>54</sup>.

Sem dúvidas essa mudança é muito promissora e este número tende a enxugar ainda mais, haja vista que 12 destes 23 não terão acesso ao Fundo Partidário e ao tempo gratuito de televisão<sup>55</sup>. No entanto, resta saber o quanto esses efeitos serão duradouros e quais serão seus efeitos de médio prazo, não só para a governabilidade, mas também induzindo o fortalecimento de partidos. Ambas as propostas são importantes para a saúde política do país independente do sistema de governo, mas se tornam ainda mais urgentes em um contexto parlamentarista. A reforma deve ser qualitativa e não quantitativa: não bastam apenas poucos partidos, mas sim partidos fortes, com conteúdo programático coeso e claro.

Associadamente, há de se perguntar em que medida os modelos com executivo dual são relevantes em relação à um parlamentarismo "puro" como no sistema inglês. Neste quesito, mesmo autores parlamentaristas divergem. Linz não acredita no sucesso de modelos "híbridos":

“Embora já tenha me referido aos problemas inerentes a sistemas com um executivo dual -semipresidencialista ou semiparlamentarista- como a República de Weimar, a

<sup>53</sup> LIÑÁN, C. F. P., David Alameda, José Manuel Abad. **“Gerrymandering”: o polêmico método que decide o vencedor das eleições nos EUA.** Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/02/internacional/1478100974\\_265695.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/02/internacional/1478100974_265695.html)>. Acesso em: 25 out. 2023.

<sup>54</sup> MAIA, M. Câmara tem 23 partidos com representantes. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/congresso/camara-tem-23-partidos-com-representantes-7-a-menos-que-em-2018/>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

<sup>55</sup> AGÊNCIA SENADO. **12 partidos e federações alcançam cláusula de barreira; 16 partidos ficam de fora.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/17/doze-partidos-alcancam-clausula-de-barreira-16-ficam-de-fora>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

Quinta República Francesa ou Portugal hoje, quero reiterar meu sentimento de que tal híbrido não é preferível a um sistema parlamentarista ou a um sistema presidencialista puro, a não ser sob circunstâncias específicas”<sup>56</sup>.

Por outro lado, Thiago Ribeiro dos Santos comentou em entrevista:

"P: "Qual modelo você acredita ser mais adequado para o Brasil? Parlamentarismo, Semipresidencialismo etc."

R: Olha, eu sempre acho que tudo mais constante, o parlamentarismo é melhor, não vejo papel para o poder do presidente, honestamente. Que tenha qualquer vantagem. Agora, o "tudo mais constante" é o que pega. Um dos elementos que voce tem que acreditar ao defender o parlamentarismo é que voce acredita que o parlamento é capaz de chegar aos acordos melhores, segundo as circunstâncias daquele país naquele momento. Por exemplo, **dado o nosso contexto político, um semipresidencialismo é politicamente muito mais favorecido do que o próprio parlamentarismo**, e eu confio que existam elementos que eles percebem para chegar nessa conclusão. Prefiro sempre menos poder presidencial, mas acredito que o maior ganho ao dar esse salto e passar a ter algum controle do executivo já vale a pena. Existem riscos também, por um lado a França semipresidencialista já reúne muitos dos benefícios do parlamentarismo, mas por outro a Alemanha de Weimar era semipresidencialista e o apesar do presidente ser decorativo e cerimonial, teve um uso desenfreado das suas atribuições, era sempre determinante para a formação do governo, e isso teve consequências desastrosas para a Alemanha. Quase sempre funciona muito bem, mas ainda sofre dos problemas do presidencialismo, como o Linz comenta.”<sup>57</sup>.

Sobre esta divergência, fica claro que o Brasil hoje seja um lugar com as circunstâncias específicas que Linz comenta, haja vista como a relação entre o Legislativo e o Executivo têm se dado, exaurido no capítulo anterior, o esgotamento do presidencialismo de coalizão para lidar com as crises e como estes pontos seriam dirimidos com os freios e contrapesos dos modelos português e francês.

### 3.4 O Parlamentarismo Brasileiro Pode Ser Progressista?

<sup>56</sup> LINZ, Juan J. **Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?** in: Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (Eds.): *The failure of presidential democracy*, Volume 1, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 3-87. 1994 pg 17, tradução nossa.

<sup>57</sup> SANTOS, Thiago Ribeiro dos. Entrevista online concedida a João Felipe Moreira Lopes Ortega Terra em julho de 2022. Grifo Nosso.

O sistema de governo português é a prova viva de como o parlamentarismo pode ser progressista, ou até mesmo revolucionário. Em contrapartida, quando se imagina um parlamentarismo no Brasil é inevitável não se preocupar com o Legislativo. A população não se vê adequadamente representada pelos políticos<sup>58</sup> e isto é se torna uma preocupação ainda mais legítima diante da possibilidade de eleições indiretas para um executivo dual.

Também é verdade que as configurações do Congresso nas últimas legislaturas não inspirem otimismo em muitos e que parte significativa dos defensores do modelo no país pertençam à direita<sup>59</sup>. Por isso, é comum que o parlamentarismo no Brasil seja confundido com uma pauta conservadora. Embora isso não seja verdade, afinal 2 das cinco propostas de parlamentarismo no congresso tenham sido propostas por parlamentares que pertencem a partidos de esquerda<sup>60</sup>, isso demonstra a importância de que setores progressistas também se aproximem do tema.

Sobretudo, destaca-se a iniciativa liderada por Ricardo Barros a partir de 2020, líder do governo na Câmara durante o governo Bolsonaro. Na esteira da constituinte chilena, que busca finalmente abandonar a Constituição da ditadura de Pinochet, o deputado passa a defender uma constituinte e uma reforma do sistema de governo. Em palestra à Academia Brasileira de Direito Constitucional em 2020, afirmou que a carta de 88 tornou o país "ingovernável", e, portanto, deveria ser substituída:

“[o parlamentarismo] ajudaria o país a enfrentar as crises de maneira menos traumática (...) eu pessoalmente defendo nova Assembleia Nacional Constituinte. Acho que devemos fazer um plebiscito como fez o Chile para que possamos refazer a Carta Magna e escrever muitas vezes nela a palavra ‘deveres’ porque a nossa carta

<sup>58</sup> CHADE, J. **Brasileiro é quem menos confia em político, diz pesquisa mundial**. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/brasileiro-e-quem-menos-confia-em-politico--diz-pesquisa-mundial/>>. Acesso em: 19 maio. 2023.

<sup>59</sup> O sistema parlamentarista aparece no estatuto do PSDB desde 1988 e continua até hoje: “Preocupado em aperfeiçoar a democracia, o PSDB nasceu parlamentarista. Continuamos parlamentaristas, embora reconhecendo que o parlamentarismo não está na ordem do dia desde que o plebiscito de 1993 manteve o presidencialismo.” Programa Partidário PSDB (versão aprovada no III Congresso Nacional, sujeita a ajustes finais) Brasília, 23 de novembro de 2007.

<sup>60</sup> A PEC 20/1995, proposta pelo deputado Eduardo Jorge do Partido dos Trabalhadores (SP) e PEC 102/2015, proposta do senador Antonio Carlos Valadares do Partido Socialista Brasileiro (SE).

só tem direitos e é preciso que o cidadão tenha deveres com a nação”<sup>61</sup>.

Fica claro que, embora o deputado concorde com a instabilidade do presidencialismo, o utiliza como subterfúgio para legitimar um processo constituinte sem os direitos e garantias da constituição cidadã. Isso demonstra como a discussão sobre o sistema de governo brasileiro deve ser dada com cautela, dado o perigo real que as garantias arduamente conquistadas correm hoje em dia.

Mesmo diante dessas preocupações, o fato de que o campo progressista brasileiro foi capaz de montar coalizões para o presidencialismo mesmo com suas contradições inerentes, é um bom indicativo de que essas coalizões poderiam se formar no parlamentarismo, com a diferença essencial de que as coalizões seriam mais estáveis e teriam mais governabilidade.

<sup>61</sup> BARROS, Ricardo durante o evento "Um dia pela democracia" promovido pela ABDConst em 26/10/2020 disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lider-do-governo-defende-plebiscito-nos-moldes-do-chile-no-brasil/>, acesso em 6 de Novembro de 2023. Grifo nosso.

## 4. O CAMINHO PARA IMPLEMENTAÇÃO

Até então discutiu-se não só as limitações do presidencialismo, mas também a falta de freios e contrapesos que Congresso Nacional tem enquanto acumula mais atribuições. Identificando nestas questões um problema do sistema de governo e buscando inspiração nos modelos de outros países, neste capítulo procura-se investigar de que maneira uma reforma parlamentarista pode ser adotada no ordenamento jurídico brasileiro.

### 4.1 Proposta de Emenda à Constituição

Atualmente existem pelo menos cinco PECs<sup>62</sup> no Congresso que visam alguma mudança no sistema de governo. Em contrapartida o entendimento de que essa matéria sequer possa ser objeto de PEC ainda não é pacífico, e muitos juristas defendem que a reforma só possa ocorrer durante um processo constituinte<sup>63</sup>. Adicionalmente, mesmo que seja formalmente constitucional, ainda permanece a questão do quanto ela é desejável sob o ponto de vista da legitimidade.

A discussão gira em torno de se a previsão de um executivo dual, ou de um primeiro-ministro em uma PEC parlamentarista feriria o princípio da Separação dos Poderes (Art. 2º, CRFB) que, segundo o artigo 60, § 4º, III, CRFB é uma cláusula pétrea, e, portanto, não poderia sequer ser objeto de deliberação.

Em contrapartida, a mesma constituição consagra no parágrafo único do artigo 1º que "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição." isto é, a lei máxima não impõe que o povo jamais possa mudar de ideia a respeito de seu próprio sistema de governo, tampouco veda a sua representação indireta.

<sup>62</sup> PEC nº 20-A/1995 - Câmara dos Deputados; PEC nº 32/2015 - Senado Federal; PEC nº 102/2015 - Senado Federal; PEC nº 09/2016 - Senado Federal; PEC nº 245/2016 - Câmara dos Deputados

<sup>63</sup> PLATONOW, V. **Ministro do STJ diz que mudar sistema de governo só por meio de constituinte**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-12/ministro-do-stj-diz-que-mudar-sistema-de-governo-so-por-meio-de>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

Este argumento é fortalecido na medida em que o Art. 2º da ADCT previa a realização de plebiscito para estabelecimento do sistema de governo após a constituinte, portanto provando que outro sistema que não o presidencialismo seria plenamente compatível com as cláusulas pétreas da Constituição de 88, afinal era um resultado possível do plebiscito.

O argumento de que o voto indireto para primeiro-ministro ou por indicação do presidente seria incompatível com o exercício do voto direto (artigo 60, § 4º, II, CRFB) também não parece prosperar na medida em que a Constituição prevê a democracia indireta por representantes eleitos.

Com efeito, a reforma traria ainda mais exercício da cidadania na medida em que hoje o Presidente da Câmara já é eleito por voto indireto, porém não é responsável perante a assembléia, como em um sistema parlamentarista através de mecanismos como rejeição do plano de governo, voto de desconfiança e antecipação das eleições pelo presidente.

Associadamente, a Constituição -diferentemente do sistema presidencialista- pode ser aperfeiçoada. Não há dúvida de que uma Assembléia Constituinte seja um fórum adequado para se discutir o assunto, no entanto o desafio que o Brasil enfrenta não é o esgotamento da Constituição de 1988, mas sim o de um sistema de governo cuja própria Constituição só veio a adotar com plenitude após o plebiscito de 1993.

Entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, positivado no Art. 3º, CRFB destacam-se construir uma sociedade livre, justa e solidária e o desenvolvimento nacional. Conforme destacado ao longo deste trabalho, o sistema parlamentarista oferece uma possibilidade de estabelecer governos mais estáveis e governáveis, fundamentais para o desenvolvimento social e econômico.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> “é evidente é que a estabilidade política é um componente importante para o crescimento econômico. Quanto mais rápido o Brasil sair desse momento de turbulência e instabilidade, melhor para a economia e para o país de uma maneira geral”, afirmou, após ser perguntado como o processo de impeachment enfrentado por Dilma na Câmara dos Deputados influencia a economia brasileira.” - Embaixador Roberto Azevêdo, diretor-geral da Organização Mundial do Comércio, em entrevista para Agência Brasil. CAMPOS, A. C. **OMC: estabilidade política é importante para o crescimento econômico.** Disponível em: <<https://agenciabrasil.abc.com.br/politica/noticia/2016-03/omc-estabilidade-politica-e-componente-importante-para-crescimento>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

Devido a esse impasse, a tramitação da primeira proposta de reforma parlamentarista, a PEC 20/1995, ensejou a impetração do Mandado de Segurança 22.972 no Supremo Tribunal Federal, para tentar impedir a deliberação da matéria por ofensa à cláusula pétrea da Constituição.

O pedido liminar de impedir a discussão foi indeferido e o MS permaneceu aguardando julgamento por uma década, até 2016 quando na iminência de ser pautado no STF no contexto do processo de impeachment de Dilma Rousseff, os impetrantes desistiram do MS devido à perda de mandato e o processo foi extinto sem resolução do mérito.

Portanto, o Supremo nunca se posicionou a respeito da constitucionalidade de uma reforma de sistema de governo através de PEC, apesar de ter alguns ministros simpáticos ao parlamentarismo<sup>65</sup>.

A resolução desta questão é importante não só para a proposta supracitada, mas também para outras propostas que a sucederam como a PEC nº 32/2015, a PEC nº 102/2015, a PEC nº 09/2016 e a PEC nº 245/2016.

Todas essas propostas preservam a figura do presidente e criam um executivo dual com um primeiro-ministro indicado nos moldes do sistema português e francês, no entanto variam em relação a outros temas como ser acompanhada de uma reforma eleitoral e a previsão ou não de plebiscito prévio para adoção do sistema.

O quadro comparativo abaixo demonstra algumas das principais diferenças entre essas propostas, bem como o resultado das enquetes de aprovação que o site da Câmara dos Deputados conduz para todos os projetos de Lei:

<sup>65</sup> D'AGOSTINO, R. **Barroso defende implantação do “semipresidencialismo” em 2026**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/05/barroso-defende-debate-para-implantar-semipresidencialismo-no-pais-em-2026.ghtml>> Acesso em: 13 nov. 2023.

**Ministro Gilmar Mendes defende o parlamentarismo por considerar que presidencialismo de coalizão “dá sinais de exaustão” | IPRADE**. Disponível em: <<https://www.iprade.com.br/portal/ministro-gilmar-mendes-defende-o-parlamentarismo-por-considerar-que-presidencialismo-de-coalizacao-da-sinais-de-exaustao/>>.

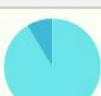
 PRINCIPAIS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL SOBRE PARLAMENTARISMO NO CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO				
PEC	PLEBISCITO	MANTÉM O SISTEMA ELEITORAL ATUAL?	QUALQUER BRASILEIRO NATO PODE SER PM?	ENQUETE NO SITE DA CÂMARA
<b>PEC 20/1995</b> "ESTABELECE O PARLAMENTARISMO." AUTOR: EDUARDO JORGE PT/SP	✓	✓	✓	<b>SIM 75%</b>  <b>NÃO 25%</b>
<b>PEC 32/2015</b> "INSTITUI O SISTEMA PARLAMENTAR DE GOVERNO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS." AUTOR: FERNANDO COLLOR PTB/AL	✗	✓	✓	<b>SIM 25,6%</b>  <b>NÃO 74,7%</b>
<b>PEC 102/2015</b> "INSTITUI O PARLAMENTARISMO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS." AUTOR: ANTONIO CARLOS VALADARES PSB/SE	✓	✓	✓	<b>SIM 63,4%</b>  <b>NÃO 36,6%</b>
<b>PEC 9/2016</b> "ALTERA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA INSTITUIR O SISTEMA PARLAMENTAR DE GOVERNO." AUTOR: ALOYSIO NUNES FERREIRA PSDB/SP	✗	✓	PREFERENCIALMENTE MEMBRO DO CONGRESSO NACIONAL ART. 86 - E	<b>SIM 24,6%</b>  <b>NÃO 75,4%</b>
<b>PEC 245/2016</b> "INSTITUI O SISTEMA DE GOVERNO PARLAMENTARISTA NO BRASIL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS." AUTOR: BETO ROSADO PP/RN	✗	VOTO DISTRITAL PURO (MUDA DE PROPORCIONAL PARA MAJORITÁRIO) ART. 45	✓	<b>SIM 8,6%</b>  <b>NÃO 91,4%</b>

Figura 4 – “Principais Propostas de Emenda Constitucional sobre parlamentarismo no Congresso Nacional Brasileiro”. Figura do autor. Fonte: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em 10/11/2023

Apesar de suas limitações<sup>66</sup>, se os resultados das enquetes têm algo a informar é o quanto a população é contra a falta de referendo popular para a mudança do sistema de governo: todas os projetos mais reprovados são os que ainda não incluem previsão de plebiscito, o que é corroborado pelos comentários na página das propostas.

Uma preocupação recorrente que circunda as propostas de sistema de governo é que ela seja usada como subterfúgio para fortalecer políticos que já considerados privilegiados. Portanto, um passo importante para angariar legitimidade é que a data de implementação da

<sup>66</sup> É importante ressaltar que as votações no site da câmara sofrem de limitações por terem amostras pequenas (cerca de 1500 respostas) e serem pouco divulgadas. Além disso o site mudou a metodologia de votação de "sim-não" para um modelo "concordo totalmente -concordo em partes - indeciso - discordo em partes - discordo totalmente" ao longo dos anos, o que também afeta a amostragem.

mudança seja afastada, para então coibir qualquer tendência autoritária, como na proposta escrita pelo ministro Luís Roberto Barroso em 2006 que previa a adoção apenas em 2014.<sup>67</sup>

Portanto, não obstante a importância da reforma é fundamental que ela nasça dentro do Congresso Nacional ao invés de em uma Assembléia Constituinte, para que o sistema de governo não seja usado como pretexto para suprimir os direitos conquistados. Uma reforma do nosso sistema de governo pode ocorrer dentro da legalidade, à égide da constituição de 88 e oferece uma oportunidade singular de viabilizar reformas essenciais para a saúde de qualquer sistema de governo, como a reforma política e a reforma eleitoral abordadas no ponto 3.3.

## 4.2 Um Terceiro Plebiscito?

Plebiscitos e referendos geralmente são lembrados como uma das formas mais claras de democracia direta. Em contrapartida, na história recente houve diversos exemplos de plebiscitos populares que indubitavelmente contribuíram para retrocessos democráticos e de qualidade de vida, como o “Brexit”, na Grã-Bretanha, a rejeição da paz, na Colômbia, a rejeição da Constituição chilena de 202 e as polêmicas anexações territoriais na Ucrânia, além de serem comuns em países autoritários.<sup>68</sup>

A democracia representativa pressupõe que os representantes possam se dedicar a política com muita mais profundidade do que se cada um de nós tivesse que ter uma opinião informada sobre todos os assuntos que são votados. Isto se torna ainda mais custoso na medida em que frequentemente a complexidade de assuntos multifacetados e repletos de nuances são reduzidos à dualidade de um referendo "aprovo" ou "reprovo".<sup>69</sup>

67 BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. Revista de Direito do Estado, n. 3, p. 287-360, jul./set. 2006.

68 BURBANO DE LARA, F.; DE LA TORRE, C. The Pushback Against Populism: Why Ecuador’s Referendums Backfired. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-pushback-against-populism-why-ecuadors-referendums-backfired/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BREMMER, I. Why Referendums Have Been Backfiring. Disponível em: <<https://time.com/4520916/why-referendums-backfiring-colombia-brexit/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

LOWE, K.; SUTER, K. The trouble with referendums. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/brexit-direct-democracy-trouble-with-referendums-eu-leave/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

69 Isto leva alguns autores a destacar como novos mecanismos podem acabar com o problema da hipossuficiência técnica em votações e com a erosão democrática, como as assembleias populares na Islândia, no

Esta crítica pode ser estendida ao plebiscito de 1993. Em que pese a derrota do parlamentarismo, houve múltiplas circunstâncias que influenciaram o voto. A começar pelo problema da dualidade já relatado, a escolha do sistema de governo ficou entre presidencialismo e parlamentarismo sem qualquer espaço para nuance entre os dois. Não estava claro se seria implementado um modelo inglês, português, francês ou um brasileiro. Diante da incerteza, o eleitor -sobretudo o leigo- está inclinado a preferir o conhecido ao desconhecido.

Além disso, a escolha da forma de governo (monarquia vs república) e do sistema de governo na mesma cédula pode ter influenciado o eleitor a associar o parlamentarismo com a monarquia, e assim condicionado seu voto<sup>70</sup>. Diante de toda essa complexidade, as campanhas informativas eram essenciais, porém o plebiscito foi antecipado de setembro para abril de 1993<sup>71</sup>, tomando tempo vital para debater e formar a opinião da população sobre os modelos e suas características.

Segundo James A. Robinson líderes políticos tendem a preferir o presidencialismo justamente porque é um sistema em que eles se veem mais poderosos e com menos freios, portanto o sistema de governo se retroalimenta, naquilo que o autor denomina de “presidencialismo endógeno”<sup>72</sup>. Isto pode ajudar a explicar o sentimento que informou a classe política após a constituinte e causou reveses no sistema de governo desenhado.

O parlamentarismo também já tinha sido derrotado em 1963, às vésperas do golpe militar que durou 21 anos, quando a população votou para derrubar o Ato Adicional<sup>73</sup> que fora elaborado para tentar driblar a posse do presidente João Goulart e evitar o golpe. Tratava-se de um sistema muito parecido com o parlamentarismo francês antes do plebiscito de Charles de Gaulle, em que tanto presidente quanto primeiro-ministro eram eleitos indiretamente.

---

Canadá e na Austrália: GARGARELLA, R. From “democratic erosion” to “a conversation among equals”. *Revus*, n. 47, 26 jan. 2022.

<sup>70</sup> BENEVIDES, M. V.. O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 28-29, p. 75–84, abr. 1993.

<sup>71</sup> Emenda Constitucional n. 2/1992

<sup>72</sup> ROBINSON, J. A. **Endogenous Presidentialism**. [s.l.] Harvard University Press, 2008.

<sup>73</sup> Emenda Constitucional n.4/1961

Novamente o plebiscito foi antecipado, de 1965 para 1963 por intercessão do presidente e do parlamento<sup>74</sup> dada a crise complexa que envolvia os militares, sindicatos e conservadores.

Cada vez mais o plebiscito deixava de tratar sobre o sistema de governo para discutir a Campanha da Legalidade, de maneira que até defensores históricos do parlamentarismo, como Raul Pilla, autor da Emenda Constitucional n. 4/1961 optassem por não defender a manutenção do sistema naquelas circunstâncias<sup>75</sup>.

Esta mesma questão surgiu na França durante a quinta república, embora invertida. O parlamentarismo já era a norma e o plebiscito foi utilizado por Charles de Gaulle para fortalecer o presidente através do voto direto.

Conforme discutido por Thomas Poguntke e Paul Webb em “The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies” quando a “presidencialização” atinge o Executivo, os partidos e o processo eleitoral das democracias a política partidária e a deliberação coletiva são corroídas, e dão lugar ao populismo e à erosão democrática<sup>76</sup>, como com plebiscitos e referendos.

Foi exatamente o caso na França: se por um lado as reformas de de Gaulle conseguiram encerrar as crises e estabelecer um sistema de governo duradouro, por outro o referendo foi feito às margens da legalidade para se dizer o mínimo, e uma vez legitimado pelo expressivo apoio popular, lhe conferiu *carte blanche*, quase um voto de confiança que silenciou o debate sobre a legalidade<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> “A antecipação do plebiscito, contrariando o disposto no Ato Adicional de 1961, logrou êxito graças ao empenho pessoal do presidente Goulart e, embora paradoxal, de membros do próprio Conselho de Ministros.” BENEVIDES, M. V.. **O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 28-29, p. 75–84, abr. 1993.

<sup>75</sup> KLEIN, Paulo Eduardo Fasolo. **Raul Pilla e o referendo de 1963** Revista Mosaico v. 13 n. 20 (2021): IX Jornada Discente do PPHPBC. 18 de Julho de 2021

<sup>76</sup> POGUNTKE, T.; WEBB, P. **The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies**. Oxford ; Madrid Etc.: Oxford University Press, Imp, 2005. Capítulo 15. Pg 352

<sup>77</sup> “The electorate’s endorsement of his personal power, whether in referenda which he regarded as plebiscites on his own presidency, or in the 1965 direct presidential election,

Este mesmo ceticismo em relação aos plebiscitos foi suscitado por Thiago Ribeiro dos Santos em entrevista ao autor:

**P: "Sobre uma possível mudança do sistema de governo no Brasil, qual voce acredita ser a melhor via para o parlamentarismo? Plebiscito, PEC, etc.. Voce acredita que a falta de plebiscito necessariamente acarreta um vício de legitimidade?"**

R: “Eu acho que não. Isso é reconhecidamente polêmico, mas eu acredito que a imposição da necessidade de plebiscito ao Brasil é impor uma condição que países que se tornaram parlamentaristas jamais tiveram. Voce vê que pouquíssimos países que são parlamentaristas hoje fizeram isso, mas sim por uma afirmação gradual do poder do parlamento. Além disso, o plebiscito é um elemento essencialmente presidencialista de democracia direta, e acarreta os próprios vícios, como o problema do voto expressivo de que eu trato no livro, ou o paradoxo de Arrow. Basicamente diz "voce só poder ter parlamentarismo se você adotar esse modo presidencialista de tomada de decisão". Por que não o contrário? Por que não o parlamento se afirmar frente ao poder executivo? (...)”<sup>78</sup>.

Finalmente, é importante questionar como ambos os plebiscitos sofreram pela falta de uma campanha informativa adequada, agravada pela antecipação de ambos os pleitos, e pela confusão do voto. Em que medida o eleitor estava tomando uma decisão informada a respeito do sistema de governo, ou dizendo sim à “Campanha da Legalidade”, em 1963, ou preocupado com manter seu voto para presidente arduamente conquistado após duas décadas de ditadura, em 1993.

Portanto, é indispensável que a questão do plebiscito para sistema de governo no Brasil considere que plebiscitos e referendos, embora pareçam democráticos, nem sempre o são e têm suas limitações.

Ainda, que embora não se possa ignorar as derrotas nos plebiscitos anteriores, isto não pode negar o debate sobre o assunto terminantemente, como se 30 anos, dois impeachments e crises intermináveis desde então não oferecessem evidências suficientes de que haja um

---

functioned as national ‘confidence votes’ in the president.” POGUNTKE, T.; WEBB, P. **The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies**. Oxford ; Madrid Etc.: Oxford University Press, Imp, 2005. Capítulo 15. Pg 233

<sup>78</sup> SANTOS, Thiago Ribeiro dos. Trecho de entrevista online concedida a João Felipe Moreira Lopes Ortega Terra em julho de 2022.

esgotamento do presidencialismo. O debate pode ocorrer agora de forma moderada, numa democracia mais estável, mesmo que ameaçada com frequência.

Finalmente, as versões das propostas de emenda constitucional existentes também revelam uma expectativa de que a vontade popular seja atendida através de referendo o que também deve ser ponderado para que a legitimidade da reforma permaneça intacta o suficiente para oferecer os benefícios que ela é capaz de oferecer, sem traumas institucionais.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Ao longo deste trabalho, buscou-se investigar como uma mudança no sistema de governo pode mitigar a crise do presidencialismo brasileiro. Nesse sentido, o modelo parlamentarista surge como uma alternativa mais eficiente e responsiva às demandas da sociedade, com mais estabilidade governamental, a possibilidade de uma representação mais proporcional e a capacidade de resposta rápida a crises.

Começamos analisando como funciona o sistema de governo no Brasil, que ficou conhecido como “Presidencialismo de Coalizão”<sup>79</sup>, na expressão cunhada por Sérgio Abranches. A Constituição de 1988 estabeleceu um sistema com diversos incentivos para que as relações entre o Legislativo e o Executivo sejam improdutivas. As funções tradicionalmente separadas de legislador e executor se confundem entre o Presidente da República e o Presidente da Câmara, sem mencionar o papel das indicações como forma de viabilizar as coalizões frágeis.

Outrossim, este impasse é agravado conforme o curso que as relações entre os poderes tomaram, em que a ameaça de Impeachment é utilizada além de seu propósito estreito de punir crimes de responsabilidade, para se tornar uma eleição *recall* ou um voto de desconfiança, e em que o controle do orçamento está incrementalmente mais nas mãos dos interesses do legislativo, sem coordenação coesa de políticas públicas. Em suma, o Brasil escolheu um sistema presidencialista e foi se convertendo cada vez em direção ao parlamentarismo, contudo sem freios e contrapesos que o justifiquem.

Discutiram-se diversas características do contexto brasileiro que o fadaram ao fracasso, algumas que nasceram junto com a Constituição e outras que floresceram mais tarde, embora incentivadas pela norma constitucional. Ainda que muitas vezes tenham sua legalidade questionada, como a corrupção e a falta de transparência no orçamento e o desvio de finalidade em procedimentos de *Impeachment* controversos.

Não obstante que esses excessos devam ser coibidos, sua minguada não seria o

<sup>79</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão : raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo, Brasil: Companhia Das Letras, 2018.

suficiente para argumentar pelo sucesso do presidencialismo para o país, afinal seria uma tentativa de aperfeiçoar o irremediável. Estas características não são exclusivas do Brasil, mas clássicas do presidencialismo. De acordo com Juan J. Linz o presidencialismo é um modelo inerentemente propenso a crises e *deadlocks*, no qual coalizões são a exceção<sup>80</sup>. Portanto, um modelo de presidencialismo que se apoia tanto na formação de coalizões está ainda mais tolhido, o que faz com que no Brasil, governos improdutivos e corruptos sejam frequentes.

Nesta esteira, nos aprofundamos nos sistemas de governo parlamentaristas da França e de Portugal, devido às semelhanças entre os ordenamentos dos três países, seus contextos históricos e a manutenção de um presidente agente, o que não só é muito cara à tradição brasileira -que lutou muito para conseguir restaurar o voto direto para presidência duas vezes-, mas também torna sua implementação mais viável, além de já encontrar respaldo em pelo menos cinco propostas de emenda à constituição no Congresso.

Levantou-se o contexto histórico que levou ao parlamentarismo francês e português, as emendas e referendos que os levaram até sua configuração atual e suas principais características. Apesar de o sistema português possuir um presidente mais decorativo do que o francês, ambos os países colheram dividendos parecidos em relação à estabilidade, a formação de governo e a alternância de poder, e suas reformas encerraram ciclos de instabilidade e ameaça democrática nos anos 60.

Na França, o sistema veio acompanhada de uma reforma eleitoral e Portugal atualizou o Conselho da Revolução, desmembrando-o em um órgão de controle de constitucionalidade e o Conselho de Estado, através de muitas emendas ao longo dos anos. Oferecendo exemplos de como o Brasil deve olhar para suas próprias assimetrias junto com o sistema de governo, como uma reforma política e eleitoral, e demonstrando como o sistema é construído com o tempo e de acordo com a realidade de cada país.

A seguir, analisou-se como uma mudança no sistema de governo pode ocorrer no Brasil, seja através de Assembléia Constituinte ou PEC, acompanhada ou não de plebiscito. Bem como, quais são as principais propostas mais avançadas e quem são os responsáveis.

<sup>80</sup> LINZ, J. J.; STEPAN, A. **Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe**. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1996. pg. 181

Parece claro que uma Constituinte, apesar de claramente um fórum adequado para um país discutir sistema de governo, não seja o mais adequado para o Brasil. Considerando as conquistas positivadas na carta e os ataques que vem sofrendo, uma nova assembléia apenas representaria uma oportunidade para desmontes que seus defensores não escondem.<sup>81</sup>

Embora exista quem defenda que não seja possível reformar o sistema de governo através de Emenda Constitucional, a investigação aponta justamente para o contrário: os objetivos e propósitos da própria Constituição de 88 seriam mais bem atendidos com algumas reformas do que revogando-a. Associadamente, a própria Constituição previa a possibilidade de parlamentarismo através do plebiscito de 1993, afastando o argumento de que o parlamentarismo seria permanentemente incompatível com o texto.

Igualmente, a mesma reforma precisa se preocupar com o sistema eleitoral e com uma forma política, que andam lado a lado. É importante pensar em formas mais modernas de representação, como o que o voto distrital misto oferece, e em como fortalecer os partidos do país, e diminuir o número de partidos de forma democrática.

A seguir há a questão do plebiscito. Qualquer discussão a respeito de sistema de governo no país deve se contentar com o fato de que o Brasil já escolheu o sistema presidencialista por duas vezes, uma em 1963 e outra em 1993.

Além do mais, analisando as propostas de sistema de governo em tramitação no Congresso fica claro o quanto propostas que não preveem plebiscito são altamente impopulares e sofrem com problemas de legitimidade.

Mesmo assim, é importante conhecer as circunstâncias históricas e políticas que circundaram os plebiscitos de 63 e 93, cujas campanhas informativas foram abreviadas pela antecipação dos pleitos e estavam imersos em contextos de erosão democrática iminente. Bem como os problemas dos quais os plebiscitos e referendos sofrem, uma vez que apesar de parecerem democráticos, frequentemente resultam em populismo e pouca deliberação

<sup>81</sup> MENEZES, N. **Líder do governo defende plebiscito para mudar Constituição no Brasil**. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lider-do-governo-defende-plebiscito-nos-moldes-do-chile-no-brasil/>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

democrática.<sup>82</sup>

Assim, é importante que uma proposta parlamentarista para o Brasil possa conjugar estas duas realidades, promover uma campanha informativa clara, um debate maduro e incluir a previsão de um plebiscito além de afastar a data da implementação do sistema, e assim aumentar sua legitimidade.

Reunimos os indícios de que o parlamentarismo possa contribuir para uma relação mais sadia e estável entre os poderes, superar crises de forma menos traumática e contribuir positivamente para o desenvolvimento.

Em suma, a proposta de uma reforma do sistema de governo presidencialista brasileiro em direção ao parlamentarismo, oferece uma oportunidade singular para encerrar um ciclo vicioso de crises e rupturas institucionais que afligem não só o Brasil, mas toda a América Latina, desde que feita com transparência e parcimônia dentro do Congresso Nacional e envolvendo um amplo debate com a sociedade brasileira.

<sup>82</sup>LOWE, K.; SUTER, K. **The trouble with referendums**. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/brexit-direct-democracy-trouble-with-referendums-eu-leave/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

POGUNTKE, T.; WEBB, P. **The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies**. Oxford ; Madrid Etc.: Oxford University Press, Imp, 2005.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo, Brasil: Companhia Das Letras, 2018.

AGÊNCIA ESTADO. **“Tratoração” recebeu verbas públicas destinadas por 30 parlamentares**. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/10/4957706-tratoraco-recebeu-verbas-publicas-destinadas-por-30-parlamentares.html>>. Acesso em: 25 out. 2023.

AGÊNCIA PÚBLICA. **Quantos pedidos de impeachment os últimos presidentes receberam?** Disponível em: <<https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/#:~:text=presidente%20Jair%20Bolsonaro.->>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

AGÊNCIA SENADO **Na Constituinte, tentativa de adoção do parlamentarismo fracassou**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/25/na-constituente-tentativa-de-adocao-do-parlamentarismo-fracassou>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

AGÊNCIA SENADO. **12 partidos e federações alcançam cláusula de barreira; 16 partidos ficam de fora**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/17/doze-partidos-alcancam-clausula-de-barreira-16-ficam-de-fora>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

AMES, B. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor, Mich: University Of Michigan Press, 2002.

ANÍBAL, S. **A bancarrota de 1892 foi um trauma para Portugal**. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2011/11/23/jornal/a-bancarota-de-1892-foi-um-trauma-para-portugal-23478355>>. Acesso em: 25 out. 2023.

BANDEIRA, Regina Maria Groba **“Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América”**. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2015-02

BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil**. Revista de Direito do Estado, n. 3, p. 287-360, jul./set. 2006.

BAT, Jean-Pierre. **Le rôle de la France après les indépendances**. Jacques Foccart et la pax gallica, *Afrique contemporaine*, vol. 235, no. 3, 2010, pp. 43-52.

BENEVIDES, M. V.. **O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 28-29, p. 75–84, abr. 1993.

BENITES, A. **Temer é denunciado por corrupção e se torna primeiro presidente a responder por crime durante mandato**. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/26/politica/1498485882\\_380890.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/26/politica/1498485882_380890.html)>. Acesso em: 25 out. 2023.

BLUME, B. A. **Voto Distrital Misto e Distritão** | Politize! Disponível em: <[https://www.politize.com.br/distrital-misto-e-distritao/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAiAxreqBhAxEiwAfGfndH9Tde45DKe5XCRdSBRmtH1d4\\_nk3QQzHnEF6WmMgPcflv3jkl0PahoCQi8QAvD\\_BwE](https://www.politize.com.br/distrital-misto-e-distritao/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAiAxreqBhAxEiwAfGfndH9Tde45DKe5XCRdSBRmtH1d4_nk3QQzHnEF6WmMgPcflv3jkl0PahoCQi8QAvD_BwE)>. Acesso em: 11 nov. 2023.

BREMMER, I. **Why Referendums Have Been Backfiring**. Disponível em: <<https://time.com/4520916/why-referendums-backfiring-colombia-brexite>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BURBANO DE LARA, F.; DE LA TORRE, C. **The Pushback Against Populism: Why Ecuador’s Referendums Backfired**. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-pushback-against-populism-why-ecuadors-referendums-backfired/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

CAMPOS, A. C. **OMC: estabilidade política é importante para o crescimento econômico**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-03/omc-estabilidade-politica-e-componente-importante-para-crescimento>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

CAVALCANTI, L. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-editou-mais-decretos-do-que-dilma-lula-e-fhc/>>. Acesso em: 23 out. 2023.

CHADE, J. **Brasileiro é quem menos confia em político, diz pesquisa mundial**. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/brasileiro-e-quem-menos-confia-em-politico--diz-pesquisa-mundial/>>. Acesso em: 19 maio. 2023.

CHEIBUB, JOSÉ ANTÔNIO **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2009.

CONSEIL CONSTITUCIONNEL **Le référendum sous la Ve République** Conseil constitutionnel. Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/evenements/le-referendum-sous-la-ve-republique>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

**Conselho de Estado reúne-se com o secretário-geral da NATO como convidado**. Disponível em: <<https://expresso.pt/politica/2021-05-26-Conselho-de-Estado-reune-se-com-o-secretario-geral-da-NATO-como-convidado-89a7e133>>. Acesso em: 25 out. 2023.

CORREIA, V. **Próximo presidente só fará reformas se desistir da reeleição**, diz Tebet. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/08/5029398-proximo-presidente-so-fara-reformas-se-desistir-da-reeleicao-diz-tebet.html>>. Acesso em: 23 out. 2023.

CRUZ, C.; KEEFER, P.; SCARTASCINI, C. **The Database of Political Institutions 2020 (DPI2020)**. jan. 2021

D'AGOSTINO, R. **Barroso defende implantação do “semipresidencialismo” em 2026**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/05/barroso-defende-debate-para-implantar-semipresidencialismo-no-pais-em-2026.ghtml>>, Acesso em: 13 nov. 2023.

D'AGOSTINO, R.; OLIVEIRA, M.; VIVAS, F. **Bolsonaro é presidente com mais decretos e MPs questionados no STF no primeiro ano de mandato**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/01/bolsonaro-e-presidente-com-mais-decretos-e-mps-questionados-no-stf-no-primeiro-ano-de-mandato.ghtml>>.

FAUSTO, Boris. **Um ditador fascista?** Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/um-ditador-fascista/>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul - **Presidencialismo ou Parlamentarismo?** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

GARGARELLA, R. **From “democratic erosion” to “a conversation among equals”**. *Revus*, n. 47, 26 jan. 2022.

GENDARME, R. **Du colonialisme au néo-colonialisme**. Disponível em: <<https://www.monde-diplomatique.fr/1970/12/GENDARME/29968>>.

HORBACH, Carlos Bastide - **"O parlamentarismo no Império do Brasil (I) Origens e funcionamento"** Senado Federal. *Revista de informação legislativa*, v. 43, n. 172, p. 7-22, out./dez. 2006. Publicado em 10/2006.

HORBACH, Carlos Bastide - **"O parlamentarismo no Império do Brasil (II) Representação e Democracia"** Senado Federal. *Revista de informação legislativa*, v. 44, n. 174, p. 213-231, abr./jun. 2007. Publicado em

04/2007

IPRADE – Instituto Paranaense de Direito Eleitoral. **Ministro Gilmar Mendes defende o parlamentarismo por considerar que presidencialismo de coalizão “dá sinais de exaustão”** | IPRADE. Disponível em: <<https://www.iprade.com.br/portal/ministro-gilmar-mendes-defende-o-parlamentarismo-por-considerar-que-presidencialismo-de-coalizao-da-sinais-de-exaustao/>> Acesso em: 13 nov. 2023.

JONES, M. P. **Electoral laws and the survival of presidential democracies**. [s.l.: s.n.].

KLEIN, Paulo Eduardo Fasolo. **Raul Pilla e o referendo de 1963** Revista Mosaico v. 13 n. 20 (2021): IX Jornada Discente do PPHPBC. 18 de Julho de 2021

LIMA, B.; GERBELLI, L. G. **Puxado por “orçamento secreto”, valor de emendas parlamentares triplicou no governo Bolsonaro**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/de-olho-no-orcamento/noticia/2022/02/18/puxado-por-orcamento-secreto-valor-de-emendas-parlamentares-triplicou-no-governo-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

LIMA, V.; DI CUNTO, R. **Ibope: Governo de Michel Temer é ruim ou péssimo para 82%**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/09/26/ibope-governo-de-michel-temer-e-ruim-ou-pessimo-para-82.ghtml>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

LIÑÁN, C. F. P., David Alameda, José Manuel Abad. **“Gerrymandering”: o polêmico método que decide o vencedor das eleições nos EUA**. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/02/internacional/1478100974\\_265695.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/02/internacional/1478100974_265695.html)>. Acesso em: 25 out. 2023.

LINZ, J. J.; STEPAN, A. **Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe**. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1996.

LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. **The Failure of presidential democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

LINZ, Juan J. **Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?** in: Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (Eds.): *The failure of presidential democracy*, Volume 1, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 3-87. 1994

LINZ, Juan J. **The Perils of Presidentialism**, *Journal of Democracy*, Vol. 1: 1-Winter. 1990

LINZ, Juan J. **The Virtues of Parliamentarism**, in: *Journal of Democracy*, Vol. 1: 4-Fall, 84-91. 1990

LOWE, K.; SUTER, K. **The trouble with referendums**. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/brexit-direct-democracy-trouble-with-referendums-eu-leave/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MAIA, M. **Câmara tem 23 partidos com representantes**. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/congresso/camara-tem-23-partidos-com-representantes-7-a-menos-que-em-2018/>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

MATOSO, F. **10% aprovam e 69% reprovam governo Dilma, diz Ibope**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/10-aprovam-e-69-reprovam-governo-dilma-diz-ibope.html>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

MENEZES, N. **Líder do governo defende plebiscito para mudar Constituição no Brasil**. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lider-do-governo-defende-plebiscito-nos-moldes-do-chile-no-brasil/>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

NETO, Octavio Amorim **"The Puzzle of Party Discipline in Brazil"** *Latin American Politics and Society* 44, no. 1 (2002): 127 -44.

OLIVEIRA, Waldir Soares, em entrevista para a revista Exame em 14/04/2019 Disponível em: **Rodrigo Maia é o primeiro-ministro", diz líder do PSL na Câmara** <<https://exame.com/brasil/rodrigo-maia-e-o-primeiro-ministro-diz-lider-do-psl-na-camara/>>. Acesso em: 23 out. 2023.

PÉREZ, Marvin Carvajal **"O presente dos sistemas de governo na América Latina"** - Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 1, p. 35-50, jan./jun. 2008.

PILLA, Raul - **Parlamentarismo ao Alcance de Todos**, Brasília, Agência Câmara dos Deputados, 1987.

PLATONOW, V. **Ministro do STJ diz que mudar sistema de governo só por meio de constituinte**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-12/ministro-do-stj-diz-que-mudar-sistema-de-governo-so-por-meio-de>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

POGUNTKE, T.; WEBB, P. **The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies**. Oxford ; Madrid Etc.: Oxford University Press, Imp, 2005. Capítulo 15. Pg 352

RAMOS, R. D. **Carlos e o fim da monarquia em Portugal**. Disponível em: <<https://observador.pt/especiais/d-carlos-e-o-fim-da-monarquia-em-portugal/>>. Acesso em: 25 out. 2023.

REIS, Antonio, em entrevista a BBC. **Portugal marca os cem anos da República e lembra influência brasileira**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/10/portugal-marca-os-cem-anos-da-republica-e-lembra-influencia-brasileira.html>>. Acesso em: 25 out. 2023.

ROBINSON, J. A. **Endogenous Presidentialism**. [s.l.] Harvard University Press, 2008.

ROLLSING, C. **Moderador da República e primeiro-ministro informal: o papel de Rodrigo Maia no primeiro ano do governo Bolsonaro**. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2019/12/moderador-da-republica-e-primeiro-ministro-informal-o-papel-de-rodrigo-maia-no-primeiro-ano-do-governo-bolsonaro-ck4k3kl4g002101nvil8md8pw.html>>. Acesso em: 25 out. 2023.

SANTOS. **Why not parliamentarism?** Nova York. Wordzworth, 2020.

SCHREIBER, M. Brasil lidera índice internacional em número de partidos - o que isso significa para a crise? BBC News Brasil, 29 jun. 2016.

SCHREIBER, Mariana. **"Parlamentarismo informal": afinal, Bolsonaro está perdendo liderança do governo para Congresso?** BBC News Brasil, 28 maio 2019. Acesso em: 23 out. 2023

UNITED STATES SENATE **Poland Executive Summary- United States Department of State**. Disponível em: <<https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/poland/>>. Acesso em: 23 out. 2023

VIDIGAL, R. **Authoritarianism and Right-Wing Voting in Brazil**. Latin American Research Review, v. 57, n. 3, p. 554–572, 22 ago. 2022.

VIE PUBLIQUE **La Révision Constitutionnelle Et Le Référendum De 1962**. Disponível em: <<https://www.vie-publique.fr/fiches/38016-la-revision-constitutionnelle-et-le-referendum-de-1962#:~:text=La%20r%C3%A9vision%20constitutionnelle%20de%201962>>. Acesso em: 25 out. 2023.

VIE PUBLIQUE **La Révision Constitutionnelle Et Le Référendum De 1962**. Disponível em: <<https://www.vie-publique.fr/fiches/38016-la-revision-constitutionnelle-et-le-referendum-de-1962#:~:text=La%20r%C3%A9vision%20constitutionnelle%20de%201962>>. Acesso em: 25 out. 2023.

WESSEL, D. **What is a government shutdown? And why are we likely to have another one?** Disponível em: <<https://www.brookings.edu/articles/what-is-a-government-shutdown-and-why-are-we-likely-to-have-another-one/>>.

WETERMAN, D.; FRAZÃO, F. **Governo Lula usa modelo sem transparência para repasses indicados pelo Congresso**. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/governo-lula-usa-modelo-sem-transparencia-para-repasses-indicados-pelo-congresso/>>. Acesso em: 25 out. 2023.

## 7.APÊNDICE

### 7.1 Entrevista Na Íntegra

A fim de aprofundar o estudo dos modelos de sistema de governo no contexto brasileiro, uma entrevista foi concedida ao autor por Tiago Ribeiro dos Santos, autor de "Why Not Parliamentarism?", transcrita a seguir na íntegra, sem edição e com traços da oralidade:

**P: "Qual modelo você acredita ser mais adequado para o Brasil? Parlamentarismo, Semipresidencialismo etc."**

R: Olha, eu sempre acho que tudo mais constante, o parlamentarismo é melhor, não vejo papel para o poder do presidente, honestamente. Que tenha qualquer vantagem. Agora, o "tudo mais constante" é o que pega. Um dos elementos que você tem que acreditar ao defender o parlamentarismo é que você acredita que o parlamento é capaz de chegar aos acordos melhores, segundo as circunstâncias daquele país naquele momento. Por exemplo, dado o nosso contexto político, um semipresidencialismo é politicamente muito mais favorecido do que o próprio parlamentarismo, e eu confio que existam elementos que eles percebem para chegar nessa conclusão. Prefiro sempre menos poder presidencial, mas acredito que o maior ganho ao dar esse salto e passar a ter algum controle do executivo já vale a pena. Existem riscos também, por um lado a França semipresidencialista já reúne muitos dos benefícios do parlamentarismo, mas por outro a Alemanha de Weimar era semipresidencialista e o apesar do presidente ser decorativo e cerimonial, teve um uso desenfreado das suas atribuições, era sempre determinante para a formação do governo, e isso teve consequências desastrosas para a Alemanha. Quase sempre funciona muito bem, mas ainda sofre dos problemas do presidencialismo, como o Linz comenta.

**P: "Sobre uma possível mudança do sistema de governo no Brasil, qual você acredita ser a melhor via para o parlamentarismo? Plebiscito, PEC, etc.. Você acredita que a falta de plebiscito necessariamente acarreta um vício de legitimidade?"**

R: Eu acho que não. Isso é reconhecidamente polêmico, mas eu acredito que a imposição da necessidade de plebiscito ao Brasil é impor uma condição que países que se tornaram parlamentaristas jamais tiveram. Você vê que pouquíssimos países que são parlamentaristas hoje fizeram isso, mas sim por uma afirmação gradual do poder do parlamento. Além disso, o plebiscito é um elemento essencialmente presidencialista de democracia direta, e acarreta os próprios vícios, como o problema do voto expressivo de que eu trato no livro, ou o paradoxo de Arrow. Basicamente diz "você só poder ter parlamentarismo se você adotar esse modo presidencialista de tomada de decisão". Por que não o contrário? Por que não o parlamento se afirmar

frente ao poder executivo? Então eu acredito que mudar o sistema de governo através de um plebiscito é uma condição que dificilmente qualquer país conseguiria realizar, até por uma questão de hipossuficiência técnica. Não se pode esperar que todos os eleitores tenham uma opinião informada sobre teoria do estado e ciência política para decidir sobre o sistema de governo. Isto é uma premissa da nossa democracia representativa. Por isso, o que está em jogo é tão importante que eu não recomendaria isso. Dificilmente alguém defenderia plebiscito para tudo. Maioridade Penal, Aborto, Taxa de Juros... existem vários temas em que se admite que as pessoas não sejam obrigadas a ter essa opinião formada. Segundo, sobre ser legítimo. A premissa do parlamentarismo é que a vontade dos representantes eleitos pelo povo e expressa pelo congresso é o que mais se aproxima da verdadeira vontade do povo, muito mais do que um plebiscito. Nada na constituição prevê essa imposição, até porque o espírito de uma Constituição não pode impor que um país não possa reeditar sua organização.

**P: "Sobre a confiabilidade das instituições. Que tipos de problemas voce acredita que o parlamentarismo mitigaria e pioraria no Brasil?"**

R: Eu acho que o parlamentarismo permite a racionalização da política, é realmente difícil pensar em contras. Se voce olhar os índices em qualquer métrica que se queira, os países parlamentaristas se saem melhor. Como tudo que é bom anda junto...

**P: "Sobre o presidencialismo de coalizão, o autor Sérgio Abranches identifica que as grandes crises políticas no país estão ligadas ao sistema de governo, e que esse ciclo vicioso se repetira enquanto não for mudado o sistema. Voce acredita que um sistema parlamentarista ou semipresidencialista sanaria essas questões?"**

R: Eu tendo a concordar que sim. Essencialmente o que a gente precisa fazer é fortalecer o legislativo brasileiro de alguma maneira em relação ao escrutínio do executivo porque enquanto a gente não fizer isso a nossa democracia vai estar constantemente fragilizada. A gente vê isso acontecendo na América Latina, ciclo após ciclo e é a mesma coisa. Os países que conseguem se estabilizar como democracias no longo prazo fizeram isso, então no mínimo por superstição isso já valeria! (risos)

**P: "Meu projeto de monografia nasceu de um artigo que eu escrevi sobre a constituinte do Chile, que está em seus trabalhos finais, e que tem um desenho muito mais semipresidencialista. Havia muitas discussões acerca de procurar um modelo "chileno" de governo. Qual tipo de modelo voce acha que seria um modelo mais brasileiro? "**

R: Eu acho isso muito legítimo. Eu por exemplo, sou convencido (do

parlamentarismo pleno), mas muitas pessoas não são. Você conseguir fazer mudanças graduais em direção a um semipresidencialismo incrementalmente, é o que vai desenhar esse modelo, devagar e vendo o que funciona. Eu sou totalmente a favor disso, não acho que você precisa impor nenhum tipo de reviravolta. O grande benefício que eu vejo do semipresidencialismo é atender justamente as preocupações de pessoas que não estão convencidas quanto eu estou. Por exemplo, o Uruguai é considerado formalmente presidencialista, porém prevê a possibilidade de voto de desconfiança para os seus ministros. O EUA é extremamente presidencialista, porém o senado tem um poder muito maior, confirma todos os ministros, controla muito mais o orçamento, a questão do veto ser total ou parcial, ou seja, você tem vários elementos que você pode inserir para fortalecer o parlamento que vão colher esses benefícios do parlamentarismo. E nas próprias monarquias que se tornaram parlamentaristas também foi um processo gradual, não tem por que ser diferente.

**P: "Sobre as experiências brasileiras passadas com o parlamentarismo, qual legado você acredita que elas deixaram sobretudo na cabeça do brasileiro?"**

R: Eu acredito que a reputação do parlamentarismo ficou sim manchada por essas experiências históricas, e eu acredito que isso seja um erro. No caso do Parlamentarismo as Avestas você não tinha um verdadeiro parlamentarismo, a monarquia ainda estava determinando a composição do governo. Então eu acho que a gente precisa desmistificar isso. É verdade que houve uma perda do poder do parlamento brasileiro com a Proclamação da República, mas isso volta para a questão de fundo dos problemas da figura do presidente. O parlamento estava muito mais avançado na monarquia brasileira do que na república velha. Também não é possível se afastar a questão da escravidão e fato dela ter perdurado tanto tempo sob o regime, então é claro que isso contribuiu para contaminar a visão a respeito daquela experiência. Um dos benefícios que o Brasil Império teve de parlamentarismo apesar do péssimo desempenho econômico e os horrores da escravidão, foi a capacidade de lidar com crises regionais e acessar crédito, que é algo que William Summerhill escreve em "Inglorious Revolution" Sobre 61, ali existem dois problemas, primeiro uma situação já de crise enorme, que não pode ser esquecida e resumir tudo ao "fracasso do sistema" e também ao plebiscito, que além de todos os problemas que eu citei sobre essa ferramenta, foi feito em um momento de muita polarização e que não houve tempo para ver aquele sistema em ação o suficiente para que aquela decisão pudesse ser informada. Voltando ao plebiscito existe a ideia do James A. Robinson é de que existe um presidencialismo endógeno, ou seja, os líderes que são potenciais presidentes tendem a preferir o presidencialismo justamente porque eles se veem mais poderosos nesse sistema. Então recolhendo as experiências brasileiras, uma longa que eu não considero parlamentarismo de verdade, e uma tão curta que eu tenho dúvidas sobre sua validade, não deveriam se sobrepor à toda a evidência que você favorece o parlamentarismo, nada disso diz que o parlamentarismo não tem como prosperar no Brasil. Há um problema com essa relação de causalidade, o fato de você conseguir encontrar um fumante assíduo que viveu até os 100 anos e uma pessoa que nunca encostou em um cigarro mas que teve câncer de pulmão não afasta o fato de que o cigarro cause câncer, entende?

**P: "Sobre o modelo inglês, o parlamentarismo britânico é o mais longo e mais reconhecido como sistema de governo parlamentarista, e recentemente passou por crises muito intensas com o referendo do Brexit, nem os parlamentarismos mais tradicionais estão seguros desses mecanismos "presidencialistas"?"**

R: Tem um livro do chamado "The Presidentialization of Politics" de Webb e Poguntke que trata disso, como países parlamentaristas tem sido contaminados por elementos presidencialistas, a centralização do poder no primeiro ministro, campanhas para primeiro ministro muito personificadas, então acho que isso já demonstra uma perda. O próprio uso de referendos, quer dizer, a primeira vez que houve um referendo na Inglaterra foi nos anos 70, depois de séculos de parlamentarismo, e à época ele foi criticado lá como uma ferramenta despótica, não algo que pressupõe uma deliberação democrática. São muitos exemplos das falhas destes plebiscitos, mesmo durante a formação da união europeia, passando pelo brexit e depois agora na Colômbia que rejeitou a paz e olha as crises que esses episódios criaram. O uso de referendos sempre foi uma ferramenta de líderes autoritários e populistas, de Napoleão até Mussolini e é preciso que as pessoas conheçam os riscos disso. Ao mesmo tempo, na Inglaterra hoje em dia várias cidades já elegem diretamente seus prefeitos, em Londres o primeiro prefeito só foi eleito diretamente em 2000, esses são vários componentes de risco.