

ISABELA KAORI SAMBOSUKE

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A PROPOSTA DO
SEMIPRESIDENCIALISMO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito para a
conclusão da graduação em Direito da
Escola de Direito de Brasília (EDB).

ORIENTADOR: DANIEL FALCÃO

**BRASÍLIA – DF
Julho 2018**

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A PROPOSTA DO SEMIPRESIDENCIALISMO

PRESIDENCIALISM OF COALIZÃO AND THE PROPOSAL OF SEMIPRESIDENTIALISM

Isabela Kaori Sambosuke

SUMÁRIO: Introdução; 1. O Ramo de Atividade Empresarial; 2. Os fundamentos de Proporcionalidade; 3. Análise da Jurisprudência; Considerações Finais; Referências. Apêndice. Anexo.

RESUMO

O presente artigo possui o objetivo de analisar o sistema Semipresidencialista e o Presidencialismo de Coalizão, com a finalidade de vislumbrar a possibilidade de implementação do Semipresidencialismo no Brasil. Para tanto, primeiramente será analisado os sistemas presidencialista e parlamentarista, com a finalidade de compreender a evolução dos sistemas e compará-los. Em seguida será demonstrado o Presidencialismo de Coalizão, sistema praticado no Brasil há alguns governos, bem como o Semipresidencialismo francês, suas características gerais e a proposta de implementação do sistema. Junto com exame dos sistemas, será visto a questão cultural e as peculiaridades presentes do Brasil. Trata-se de uma pesquisa que perpassa a ciência política, com pesquisa bibliográfica e documental, com a história e o direito comparado em conjunto com os acontecimentos políticos.

PALAVRAS-CHAVE: Presidencialismo de coalizão; Semipresidencialismo; Problema institucional; Cultura brasileira.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the Semi - presidential system and the Coalition Presidentialism, in order to envisage the possibility of implementing Semi - presidentialism in Brazil. To do so, we will first analyze the presidential and parliamentary systems, in order to understand the evolution of systems and compare them. Next will be demonstrated the Coalition Presidentialism, a system practiced in Brazil by some governments, as well as the French semi-presidentialism, its general characteristics and the system implementation proposal. Along with an examination of the systems, the cultural question and the particular peculiarities of Brazil will be seen. It is a research that pervades political science, with bibliographical and documentary research, with history and comparative law in conjunction with political events.

KEYWORDS: Coalition presidentialism; Semi-presidentialism; Institutional problem; Brazilian culture.

INTRODUÇÃO

Os recentes acontecimentos vêm despertando o interesse, principalmente dos cientistas políticos, com relação sistemas de governo, tal mérito pode ser atribuído aos acontecimentos atuais de instabilidade política. A adoção da democracia após períodos autoritários é uma conquista para a sociedade, contudo a reformulação da democracia pode ser necessária e para a busca de soluções os sistemas e a história devem ser analisados.

A Constituição Federal brasileira, após discussões na Assembleia Nacional Constituinte acerca dos sistemas, optou pela manutenção do presidencialismo, sustentando a corrente histórica das Américas. Mesmo com fortes argumentos favoráveis ao parlamentarismo baseado nos moldes aplicados nos países europeus pós-guerra, o presidencialismo foi aplicado, inclusive a população demonstrou sua vontade favorável a esse sistema no plebiscito de 21 de abril 1993, onde estaria disponível o voto para monarquia ou república, parlamentarismo e presidencialismo, resultado que consolidou o sistema e a forma atual de governo¹.

¹ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos>>

Quando o resultado de ocorrências que causam tensão institucional na política, o questionamento da governabilidade volta ao debate, segundo Ferreira Filho² “o presidencialismo é o único praticável em face da multiplicidade partidária excessiva”, caso do Brasil, que consiste na independência do Presidente da República em relação ao Poder Legislativo, que deveria manter a estabilidade jurídica durante o mandato do Presidente.

Dessa forma, o trabalho analisa se a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) defendida por Michel Temer (atual Presidente da República) e Gilmar Mendes (Ministro do Supremo Tribunal Federal) para implementação do sistema Presidencialista melhoraria o governo e a governabilidade do país.

Para tanto perpassa a ciência política, analisando os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista, em decorrência do modelo Semipresidencialista tratar da mistura entre esses dois sistemas. Além de contexto histórico brasileiro, demonstra situações de tensão que levantam a indagação de um novo sistema.

Com o intuito de chegar à conclusão se o Semipresidencialismo de fato melhoraria, o Presidencialismo atual será analisado, vislumbrando suas características que variam de país. No Brasil, o sistema oficial é esse, contudo na prática o Presidencialismo de Coalizão vem sendo praticado por muitos governos. Como veremos, apesar do Presidente da República ser incumbido das funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo, para que seu governo obtenha o resultado desejado com a agenda prevista, é necessário obter maioria no Congresso Nacional e o meio utilizado são as coalizões partidárias.

Por fim, o Semipresidencialismo francês é utilizado como base de análise, bem como as características gerais desse sistema. É importante frisar que o molde aplicado na França não pode ser implementado da mesma forma no Brasil, como será demonstrado, cada país possui sua peculiaridade e atributos próprios. Considerando que a cultura de cada local é diferente e possui grande relevância para a aplicação do sistema, o estudo cultural será

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional; 2008, p. 145.

demonstrado para que se possa concluir se a Proposta de Emenda Constitucional, se aprovada, traria maiores benefícios ao país.

1) Sistemas políticos

O sistema político consiste na forma de governo que conglomeram instituições políticas para condução do governo do país. Dentro de cada um dos sistemas existem variações na organização, bem como no conjunto das regras e normas que delimitam a composição de governo de cada país.

No Brasil o sistema aplicado é o presidencialista, que determina a composição da administração pública, as funções de cada cargo, a forma de eleger os representantes. No caso do nosso país é o Presidente da República, as funções, a forma e procedimento para a elaboração da agenda de governo e meios de aprovação de projetos e políticas a serem montados na agenda e sujeitos a aprovação para condução de cada governo.

Como será conceituado e analisado existem sistemas de governo com características próprias e fixas que podem ser complementados por atributos próprios de cada país decorrente da história e cultura, conforme vislumbrado e conceituado adiante.

a. Parlamentarismo

Para se entender melhor o parlamentarismo é necessário compreender a monarquia, que pode ser a absolutista, a parlamentarista ou eletiva. Na primeira, o Rei concentra os poderes e executa as leis, em algumas hipóteses pode julgar aqueles que às infringem. No caso da monarquia eletiva a escolha do monarca é realizada mediante eleições entre os colegiados ou famílias que disputam o posto.

A monarquia parlamentarista ou constitucional se diferencia, pois os poderes conferidos ao monarca são definidos de forma clara pela Constituição do local ou pelo parlamento, no sistema parlamentar atual, o soberano possui a função de Chefe de Estado e o Primeiro-Ministro de Chefe

de Governo, ou seja, é dualista compartilhando as funções, em outras palavras o Poder Executivo é exercido por duas figuras distintas, diferente do que ocorre com o Presidencialismo.

O parlamentarismo surgiu na época do declínio monárquico com o argumento de garantia da representação popular e possui origem na evolução histórica da Grã-Bretanha onde os ministros passaram a ser escolhidos pelos monarcas britânicos no século XVIII. Georges Burdeau³, cientista político francês, observa o governo parlamentarista como uma autoridade maior em que a vontade nacional se manifesta de forma crescente e o poder monárquico se enfraquece. Luis Gonzaga⁴ complementa a história do parlamentarismo:

O parlamentarismo nasceu e se desenvolve, como se sabe, na Europa, onde no século XIII foram adotados os nomes de *Parlamant* na França, e de *Parliament*, na Inglaterra, para designar, a princípio, a reunião do Conselho Real, Cúria Regis, e mais tarde, uma premente Corte de Justiça que se foi independendo da autoridade real e adquirindo vocalização para debates dos problemas de interesse geral até virem se converter num verdadeiro centro de decisão dos assuntos nacionais. Assim, o poder, antes enfeixado na mão do rei, o soberano único, passou a ser exercido gradativamente pelo parlamento com o rei e, mais tarde, pelo parlamento apenas, reservando ao rei um papel meramente simbólico. A realidade é que os primeiros-ministros são hoje em dia, nos países de regime parlamentar, os reais detentores do poder executivo.

O Chefe de Governo, também pode ser chamado de Primeiro-Ministro, *Premier* ou *Chanceler*, entre outros e responde perante o Poder Legislativo, bem como são eleitos por eles. Arend Lijphart⁵ destaca que o poder do Primeiro-Ministro, varia de acordo com a força que possui entre os demais, onde sua posição varia de proeminência até a igualdade com os demais ministros, pois detém o poder enquanto possuir maioria no Congresso, além da sua confiança, podendo ser destituído do cargo.

Quanto ao Chefe de Estado, ele é a figura pública que representa o país em cerimoniais e eventos para autoridades, pode ser

³ BURDEAU, Georges – *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 18ª Ed. Paris, 1977.

⁴ NASCIMENTO E SILVA, Luis Gonzaga. *Presidencialismo – Parlamentarismo*. Senado Federal; 1987. P. 87-88.

⁵ LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press, 1999, pp. 117, 118.

considerado a personificação do Estado que legitima a força de um determinado país. Restando evidente que as reais decisões cabem ao Primeiro-Ministro e o Chefe de Estado apenas representa o país, como o caso da Família Real em que as decisões políticas ficam ao cargo do parlamento.

Resta demonstrado que um ponto positivo desse sistema é a contenção de crises, uma vez que a incapacidade de um governo pode ser contida de maneira preventiva, sem que ocorra uma tensão e o governo precise reparar o ocorrido. Contudo, o parlamentarismo possui a necessidade de apresentar um governo majoritário alternativo caso haja uma dissolução do gabinete.

b. Presidencialismo

O Brasil já passou pelo regime monárquico, que vigorou por 67 anos (1822-1889)⁶, o último imperador foi Dom Pedro II, e em 15 de novembro de 1889⁷ foi dado início à República Federativa Presidencialista, resultado de um levante político-militar liderada por Marechal Deodoro da Fonseca. Os períodos se dividem em República Velha (1889-1930), Era Vargas (1930-1945), República Populista (1945-1964), Ditadura Militar (1964-1985) e a Nova República que iniciou no ano de 1985 até hoje. Podemos citar Bobbio⁸ que aborta o conceito de república:

(...) célebre definição ciceroniana de *res publica*, segundo a qual essa é uma "coisa do povo" desde que por povo se

⁶ COSTA, Emília Viotti da Costa. Da Monarquia à República: momentos decisivos. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 8ª Ed., 2007, p. 10 e 15: "Em 1822, as elites optaram por um regime monárquico, mas, uma vez conquistada a Independência."; "Este breve sumário dos capítulos que se seguem permite concluir que, a despeito das transformações ocorridas entre 1822 e 1889 [...]".

⁷ COSTA, Emília Viotti da Costa. Da Monarquia à República: momentos decisivos. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 8ª Ed., 2007, p. 165: "A relutância das elites que estavam no poder em promover as reformas propostas pelo visconde de Ouro Preto resultou no golpe militar de 1889 que derrubou a Monarquia".

⁸ BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade para uma teoria geral da política. Tradução Marcos Aurélio Nogueira, Editora Paz e Terra, 14ª Ed., 2007 p 15.

entenda não uma agregação qualquer de homens, mas uma sociedade mantida junta, mais que por um vínculo jurídico, pela *utilitatis comunione* [De ré publica, I, 41, 48].

Deste modo, na república o poder emana do povo e consequentemente o presidencialismo caminha junto, sendo a vontade popular que domina. O presidencialismo surgiu nos Estados Unidos da América com a Constituição dos Estados Unidos de 1787 e passam a ter forma com Montesquieu⁹ em “O Espírito das Leis” concebendo a clara divisão de governo entre os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, defendendo a harmonia e o equilíbrio entre eles, bem como a liberdade política, onde um soberano não deve abusar do poder e os cidadãos não temam o poder de outro:

“Os poderes intermediários, subordinados e dependentes, constituem a natureza do governo monárquico, isto é, daquele onde um só governa com leis fundamentais”.

Ao propor a divisão dos três poderes aduz que o equilíbrio entre a autonomia e a intervenção nos demais poderes, deve ser respeitado para a manutenção da harmonia. O Poder Legislativo convoca os representantes políticos, que serão eleitos pelos cidadãos, para criação e estabelecimento de novas lei e fiscalizam o poder do Executivo, que observam as demandas na alçada pública e garantem que a necessidade da maioria sejam atendidas conforme as leis determinam. O Poder Judiciário está incumbido de realizar julgamentos de acordo com os princípios legais as situações que infringem as normas, além de esclarecer quando as restrições normativas não estiverem bem definidas ou explícitas de forma clara e objetiva.

Antes da formalização do presidencialismo, em 1889 o Decreto nº 1 proclamava a forma de governo provisório, a República dos Estados Unidos do Brasil¹⁰. Em decorrência da crise na monarquia os militares tomaram a frente em um golpe de Estado político-militar sem luta e sem a participação direta das câmaras populares. Tratava-se de um movimento eminentemente elitista, que colocou fim a monarquia constitucional, tendo sido proclamando a República.

⁹ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de La. Do espírito das leis. São Paulo: Abril Cultural, 1979, p 1784.

¹⁰ BRASIL, Decreto nº 1, 1889.

Os militares se mantiveram na liderança do Governo Provisório até o ano de 1891, quando a Constituição Federal formalizou oficialmente a instauração do presidencialismo. O sistema Presidencialista de manteve com a nova Constituição Federal de 1988, nesse sistema a autoridade e a figura pública centralizam-se na mesma pessoa, o Presidente da República, responsável por tomar as decisões políticas e representar o país perante as autoridades e eventos oficiais. Tal poder é dado a partir das eleições com voto da população, entretanto a forma como será conduzido o governo do representante eleito é a questão, onde está a lacuna com oportunidades para implementação de projetos e políticas governamentais congruentes, responsáveis pelas coalizões, e não necessariamente pela capacidade de persuasão e convencimento da maioria para a aprovação dos seus projetos.

No sistema presidencialista o presidente assume atribuições que dizem respeito ao estabelecimento de normas que orientam suas ações, ou seja, podemos dizer que neste sistema o interesse da maioria fica a mercê do presidente que conduz a agenda de acordo com seus interesses. O presidencialismo do Brasil e dos Estados Unidos da América (EUA) apresentam um atributo do sistema monárquico com prazo de validade, de quatro (4) anos, podendo ser reeleito. Caso ocorra a reeleição, estende-se até oito (8) anos a função que permite exercer o Poder Executivo sem depender do Poder Legislativo.

Os ministros de Estado possuem a função de auxiliar o Presidente da República atuando dentro da administração pública, cumpre ressaltar que é o Presidente que nomeia e exonera os ministros. Deste modo, existem apenas duas formas institucionalizadas de se derrubar ou mudar o governo: com novas eleições ao final do mandato ou a propositura de um processo de *impeachment*. Processo que ocorreu quatro (4) vezes no Brasil, a primeira com Carlos Luz e Café Filho em 1955¹¹, segunda com Fernando Collor¹² em 1992 e com a última com Dilma Rousseff¹³ em 2016,

¹¹ ÚLTIMA HORA, Rio de Janeiro, Terça-Feira, 22 de novembro de 1995. p. 5. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>

¹² Revista Veja, edição de 7 de maio de 2014, p. 14. “Collor (...) foi eleito pelo povo e cassado por seus representantes legais em votação aberta no Congresso Nacional, que,

demonstrando e comprovando a instabilidade no sistema presidencialista no país.

Um dos motivos para a tensão institucional é o Presidente da República que acumula poderes e funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo, gerando uma ascensão dos governantes e incentivando-os a derrubar os arranjos democráticos estabelecidos. Há outros motivos que desencadeiam a instabilidade e conseqüentemente o processo de *impeachment*, como a crise econômica, escândalos políticos, a ausência do Legislativo e como se trata de uma república, evidente que a insatisfação e indignação popular pesam como fatores.

c. Diferenças entre parlamentarismo e presidencialismo

Primeira e principal diferença nítida entre os dois sistemas de governo é a forma de escolha do chefe de governo, no presidencialismo a eleição direta é o método utilizado e no parlamentarismo os integrantes do Poder Legislativo que escolhem. Após o *impeachment* do presidente Collor a população em plebiscito no ano de 1993 optou pela manutenção da república, contudo os debates sobre a implementação do sistema parlamentarista retornam em momentos de intensa instabilidade política.

depois de uma CPI que desnudou a corrupção em seu governo, decidiu-se pelo seu impeachment em 1992.”

¹³ Impeachment : o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal / Senado Federal. -- Brasília : Senado Federal, SAJS, 2016. P. 659. “O Senado Federal entendeu que a Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff cometeu os crimes de responsabilidade, consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional, previstos no art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 10 abril de 1950, por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção, ficando assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil. Em votação subsequente, o Senado Federal decidiu afastar a pena de inabilitação para o exercício de cargo público, em virtude de não se ter obtido nesta votação dois terços dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e 3 abstenções. [...]Tal decisão encerra formalmente o processo de impeachment instaurado contra a Presidente da República no Senado Federal, no dia 12 de maio de 2016.”

Mariana Batista¹⁴ aborda a separação dos poderes e a necessidade de aprovação para o surgimento das coalizões, importante diferença entre os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista, que será necessário para análise principal deste trabalho:

A principal diferença entre presidencialismo e parlamentarismo está na separação de origem e de sobrevivência entre os poderes Executivo e Legislativo (Stepan 1990). No parlamentarismo, o governo somente existe enquanto mantém apoio da maioria do Legislativo e o foco do poder está no gabinete. Quando nenhum partido alcança status majoritário o governo é formado com apoio de uma coalizão multipartidária. Esse é o caso de grande parte das democracias europeias. No caso do presidencialismo, o foco está no presidente e este é eleito por voto direto e normalmente possui autonomia para decidir a composição do governo. Sua estabilidade tem por base o mandato e não depende de apoio legislativo.

Percebe-se a nítida diferença entre o presidencialismo e o parlamentarismo que é o voto e a forma de governo, onde o apoio do Legislativo não se faz necessário para que o presidente governe com maior estabilidade. Contudo, apesar do sistema ser considerado o presidencialismo a prática no sistema atual demonstra a necessidade do apoio da Câmara Legislativa, órgão que possui forte peso no governo brasileiro.

Além da forma de escolha do representante e do Legislativo, o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e no parlamentarismo é o Primeiro-Ministro que detém tal função compartilhada com o Chefe de Estado. O tempo de mandato também difere, como vimos no parlamentarismo o tempo não é determinado e no presidencialismo brasileiro e americano o tempo é de quatro (4) anos e caso reeleito se mantém por igual tempo, totalizando oito (8) anos de governo. No parlamentarismo as decisões de governo passam pelo parlamento, já no presidencialismo a função é fiscalizar os atos do Poder Executivo.

No presidencialismo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário exercem suas funções e devem compor um governo harmônico e sem hierarquia e no parlamentarismo não há tal separação de poderes, o

¹⁴ BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. Revista de Sociologia e Política, V. 24, N. 57, p. 127-155, 2016.

parlamento é o responsável pela fiscalização e faz uma compensação dos atos do Executivo.

A flexibilidade do sistema parlamentarista também se destaca perante o presidencialismo. Quando ocorre uma crise política no presidencialismo, como demonstrado, as medidas necessárias a serem tomadas para que haja alteração de funções é complexa e demorada. Ao contrário do parlamentarismo, que basta a iminência de uma instabilidade política que pode haver a destituição do cargo.

2) Presidencialismo de coalizão

O termo presidencialismo de coalizão foi criado pelo cientista político Sérgio Abranches¹⁵, no ano de 1988, que possui como conceito o ato de realizar acordos ou alianças entre partidos políticos com um objetivo comum e específico. Sua difusão se caracterizou ainda mais após a promulgação da Constituição de 1988.

As mudanças decorrentes da transição entre a ditadura militar para o regime político democrático no Brasil, podendo-se perceber aspectos da realidade política e social cuja dissimulação da democracia existente no país, visando um apoio religioso mantendo o autoritarismo, além de desconsiderar o conteúdo da política.

(...) “presidencialismo de coalizão”, refere-se à condução da administração pública baseada na distribuição de postos administrativos, especialmente nos ministérios e nos entes da administração pública indireta, entre representantes dos diversos partidos políticos, com o objetivo de obter o apoio da maioria do legislativo”.¹⁶

Basicamente, existe uma troca de cargos e empregos para que o Presidente da República possua um apoio maior dos partidos políticos, ou seja, maioria parlamentar. A formação das coalizões pode ser percebida por três (3) momentos segundo o criador do tema, Sérgio Abranches¹⁷:

A formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer

¹⁵ ABRANCHES, Sérgio; Presidencialismo de Coalizão; 1988.

¹⁶ Presidencialismo no Brasil, história, organização e funcionamento – Antônio Carlos Pojo do Rego; João Paulo M. Peixoto (organizador); 2015, p. 54.

¹⁷ ABRANCHES, Sérgio; Presidencialismo de Coalizão; 1988, p. 27.

negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação.

O primeiro passo para a formação é o pacto entre partidos, consiste em um negócio eleitoral onde será necessário fazer concessões e acordos para conquistar a maioria do legislativo. O segundo ponto consiste no cumprimento básico de acordos estabelecidos antes da vitória eleitoral, predominando a disputa de cargos, neste momento não existe eminente perigo de instabilidade, o consentimento de cargos é supérfluo comparado aos acordos firmados no momento da realização das alianças políticas.

E por fim o terceiro momento que consiste na formulação de agenda para as políticas, para de fato debater os problemas institucionais, de governo e implementação de políticas que depende da forma como será conduzido o governo.

Um detalhe importante levantado é que grande parte dos governos de coalizão realizam mais parcerias do que necessário para possuir a maioria simples do parlamento, evidenciando uma heterogeneidade interna maior, além de sociedades com pluralismo e diferenciação social maior.

Segundo a análise realizada por Sérgio Victor¹⁸ quanto ao surgimento do presidencialismo de coalizão, Sergio Abranches, vislumbrou problemas e complexidades que rodeiam o sistema atual, considerando os aspectos sociológicos, históricos e econômicos do Brasil, que são peculiares. Pois o país apresentava uma realidade social e econômica complexa, que deveria ser considerada em razão da pluralidade e a heterogeneidade brasileira, uma análise importante para o desfecho do trabalho, se a implementação desejada por Michel Temer (Presidente da República) e

¹⁸ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Presidencialismo de coalizão – Exame do atual sistema de governo brasileiro, 2015, p. 85.

Gilmar Mendes¹⁹ (Ministro do Supremo Tribunal Federal) caberiam de forma adequada ao país atualmente.

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão".²⁰

No Brasil o multipartidarismo é exagerado e desenfreado garantido pela Carta Magna do país, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 17²¹:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Segundo o *site*²² do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) existem trinta e cinco (35) partidos políticos registrados no país. Fato que comprava a criação de partidos de forma descontrolada será demonstrado ainda, que os partidos não possuem ideologias consolidadas em razão da heterogeneidade do Brasil.

O multipartidarismo favorece a demanda heterogênea do país, significa que atende a diversidade de pensamentos da sociedade, entretanto a quantidade exagerada de partidos gera desvantagens, pois não há intensificação e ideologias concretas para que haja uma filiação correta,

¹⁹ <https://www.jota.info/legislativo/gilmar-encaminha-ao-senado-minuta-de-proposta-de-semipresidencialismo-19122017>

²⁰ ABRANCHES, Sérgio; *Presidencialismo de Coalizão*; 1988, p. 21.

²¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

²² <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse31>

colocando a democracia em risco e conseqüentemente gerando a instabilidade para que haja a criação da coalizão.

O próprio Sergio Abranches relata os problemas que derivam das elites que compatibilizam o formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual do país:

“O que fica claro, no entanto, é que nossos problemas derivam muito mais da incapacidade de nossas elites em compatibilizar nosso formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual de nossa ordem social. A unidade linguística, a hegemonia do catolicismo e a recusa ideológica em reconhecer nossas diversidades e desigualdades raciais têm obscurecido o fato de que a sociedade brasileira é plural, movida por clivagens subjacentes pronunciadas e que não se resumem apenas à dimensão das classes sociais; têm importantes componentes socioculturais e regionais²³”.

Outro ponto importante citado como peculiaridade brasileira é o presidencialismo com o Poder Executivo baseado em grandes coalizões. A formação das coalizões se dá por duas vertentes, a coalizão partidária, que consiste na filiação de partidos para a obtenção de maioria no parlamento para a vitória nas votações pertinentes à sua agenda. Segundo Limongi²⁴:

“O governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria resumida por uma coalizão partidária pura e simples. Nada muito diverso do que se passa nos governos parlamentaristas. Ou seja, não há bases para tratar o sistema político brasileiro como singular. Muito menos, para dizer que estaríamos diante de uma democracia com sérios problemas, ameaçada por alguma síndrome ou patologia causada quer pela separação de poderes, quer pela fragilidade de seus partidos.”

A coalizão partidária é a praticada no Presidencialismo atual, a coalizão regional consiste em formação de alianças locais para a obtenção de maioria para a defesa de determinada questão. A utilizada no trabalho será a partidária, necessária para a organização da agenda e linha de governo a ser seguida.

O que justifica a quantidade enorme de coalizões, uma vez que para a política se sustentar não basta um governo partidário parlamentar,

²³ ABRANCHES, Sérgio; *Presidencialismo de Coalizão*; 1988, p. 21.

²⁴ LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. 2006, p. 25.

mas considerando e tendo relevância a tradição constitucional, cultural que ultrapassam o campo de direitos fundamentais.

a. Problemática institucional

Sabemos que o presidencialismo de coalizão combina dois sistemas com estruturas distintas, a hierarquia presidencialista concentrada no Presidente da República em conjunto com o sistema de maioria no Legislativo composto pelas coalizões multipartidárias. O papel do Executivo na prática de governo brasileiro fica definido e nítido na atuação, mas e o Legislativo?

A análise da composição do Executivo no sistema presidencialista no Brasil deve partir do tipo de governo e dos objetivos de cada presidente, que será passado para o Congresso para a composição de projetos de lei e ementas constitucionais de um gabinete majoritário, surgindo o questionamento do custo benefício de cada ação, o que leva a formação de coalizões.

Destaca-se que o multipartidarismo combinado com a heterogeneidade inicia uma problemática trazida por Sérgio Abranches²⁵:

Entretanto, em formações de maior heterogeneidade e conflito, aquela estratégia é insuficiente ou inviável. Nestes casos, a solução mais provável é a grande coalizão, que inclui maior número de parceiros e admite maior diversidade ideológica. Evidentemente, a probabilidade de instabilidade e a complexidade das negociações são muito maiores. Estes contextos, de mais elevada divisão econômica, social e política, caracterizam-se pela presença de forças centrífugas persistentes e vigorosas, que estimulam a fragmentação e a polarização.

Quanto maior o número de ideologias, pensamentos e pessoas para debater a instabilidade fica mais eminente, uma análise lógica considerando que não a todo o momento todas as questões serão acordadas e estarão em sintonia para as soluções dos problemas que surgirão ao longo do governo. Além da formação de alianças é fundamental a persuasão para o convencimento em situações de divergência, para compatibilizar e manter o apoio dos demais partidos.

²⁵ ABRANCHES, Sérgio; *Presidencialismo de Coalizão*; 1988, p. 27.

Quanto ao Poder Executivo e Legislativo existe uma base institucional que mantém a cooperação mútua que convencionou o Presidencialismo de coalizão, como já descrito a agenda do Presidente da República e as normas que o regem possibilitam a concentração de poder com os líderes partidários (um dos pilares do modelo atual de acordo com a Ciência Política).

A formação de coalizões somente é possível pelo modelo de separação de poderes brasileiro, baseado no estudo de Limongi e Figueiredo²⁶ que apontam o poder de agenda exclusivo do Presidente da República que pode estipular quando e o que será deliberado, ou seja, o Poder Executivo exerce o poder de agenda sobre o Legislativo em grande parte do tempo. Caso fosse diferente o Executivo exercendo apenas a iniciativa e tendo direito ao voto perante o Legislativo a formação de coalizões seria inviável, inclusive pelo fato de que com a atual disposição com a imposição de matérias para a deliberação as demais restam sobrestadas.

Outro ponto levantado no estudo são os regimentos internos das respectivas Casas, que permitem inúmeras atribuições aos líderes do partido, minimizando a importância da função individual de cada parlamentar, com atenção especial à formação da agenda legislativa que possui influência do Presidente e os poderes regimentais conferidos aos líderes conforme o Regimento Interno da Câmara dos Deputados²⁷.

A agenda também está prevista no Regimento Interno do Senado Federal²⁸ em que qualquer Senador pode sugerir a inclusão, não tendo peso para compor a agenda e sim argumento de persuasão ou um bom assunto sugerido para que seja incluso em pauta. Diante da situação

²⁶ LIMONGI, Fernando and. FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão; 1998 p. 64-72.

²⁷ BRASIL, Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 17. São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: l - quanto às sessões da Câmara: s) organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados; t) designar a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal, ressalvadas as alterações permitidas por este Regimento;

²⁸ Art. 167. Ao ser designada a Ordem do Dia, qualquer Senador poderá sugerir ao Presidente a inclusão de matérias em condições de nela figurar (art. 171).

resta demonstrado que o poder de agenda do Legislativo está em boa parte sob o poder do Executivo e concentrado nos líderes das respectivas casas.

Para evitar a polarização e instabilidade é primordial o equilíbrio e respeito com os acordos e compromissos formados, devendo haver uma margem de tolerância para situações de divergência para que não haja crise no governo. No início do governo tal problema deve ser levado em consideração, não podendo formar alianças sem a análise adequada das propostas e margem para as negociações, uma vez que os demais partidos estejam insatisfeitos a polarização gera uma crise interna que reflete na forma de governo.

Ressalta-se que mesmo com a crise de governo e os processos de *impeachment*, causando dilemas institucionais e uma dificuldade para governar, não houve um estrago do sistema de governo. Mesmo enfraquecido o presidencialismo não se degenerou.

Ainda com relação ao risco de instabilidade existe a combinação com as pautas de decisões, também abordada, mesmo sobrecarregando a pauta, se faz necessário o esforço de construção institucional para viabilizar os pactos setoriais realizados no momento da formação da coalizão. Outra forma de solucionar as divergências depende da existência de subsídios para suprir de forma recíproca e aceitável para ambos.

3) Semipresidencialismo

O Semipresidencialismo surge primeiramente na Alemanha e na Finlândia no ano de 1919, entretanto, como o modelo utilizado será o aplicado na França é interessante demonstrar o caso francês que demonstrou tendências de instabilidade no parlamentarismo utilizado na época, vejamos o que Keinert²⁹:

Muitas vezes tomado com um exemplo a demonstrar a fermentação de uma tendência, não parece ter frutificado, embora o semi-presidencialismo que o caracteriza seja

²⁹ KEINERT, Ruben César. O que é Parlamentarismo. 5ª Ed. São Paulo: Brasiliense; 1991. P. 76.

praticamente a formalização de situações encontráveis no parlamentarismo, desde que se acentuou a ascendência das lideranças sobre os deputados do partido majoritário. Note-se, aliás, que a Quarta República francesa (1946-1958), parlamentarista, fracassou muito mais pelas pressões desestabilizadoras que sofreu com a campanha de independência das colônias do Norte da África e a consequente irrupção de Gaulle de volta à cena política, do que propriamente pelas suas alegadas fraquezas (instabilidade ministerial, corrupção, ineficiência administrativa). Afinal, foi sob o regime da Quarta República que a França conseguiu a sua reconstrução econômica, a sua reorganização social e o seu reerguimento como nação, após anos de ocupação nazista e dois efeitos ruinosos da guerra sobre o seu território.

As mencionadas fraquezas do parlamentarismo não são necessariamente as razões pelas quais o Semipresidencialismo surgiu, mas sim pela própria cultura do parlamentarismo francês que percebeu a instabilidade consequente da libertação colonial.

a. Semipresidencialismo francês

Para melhor compreensão do sistema proposto, é fundamental a demonstração de um sistema já adotado. Na França o semipresidencialismo está em vigência desde o ano de 1958 quando a Constituição francesa instituiu o parlamentarismo, havendo reformas a formação criou um sistema particular em que os órgãos políticos possuem uma interação própria peculiar do país. Mesmo com suas dificuldades a estabilidade conquistada deve ser reconhecida.

Desde a implementação o país teve vinte (20) Primeiros-Ministros sem o registro de crises ministeriais sérias, um Presidente, François Mitterrand, que durante quatorze (14) anos se manteve no poder e dois (2) governos que duraram cinco (5) anos, o de Lionel Jospin nos anos de 1997 a 2002 e o de François Fillon, entre 2007 a 2012.

As principais características do governo Francês consistem no (i) Poder Executivo dual, onde se divide entre o Presidente e o Primeiro-Ministro com o auxílio dos demais parlamentares; (ii) dependendo da concordância, as relações políticas são mais flexíveis; (iii) perante o Legislativo o Chefe de Estado não possui responsabilidades, porém está

sujeito a destituição no caso de falha nos deveres estipulados pelo parlamento; (iv) do mesmo modo o Presidente possui atribuições que não dependem da homologação do Governo; (v) o Governo é montado de acordo com as escolhas do Presidente, desde que não componham o parlamento; (vi) nos casos de responsabilidade política, há dupla responsabilidade colegiada diante do Presidente e do Parlamento; (vii) o Chefe de Estado pode dissolver o Parlamento³⁰; e (viii) o Executivo possui forte influência sobre os trabalhos do Poder Legislativo.

O atributo principal do Semipresidencialismo é a eleição direta do Presidente e Chefe de Estado, pelo voto popular. Na França, não existe a prerrogativa de demitir o Primeiro-Ministro e é importante destacar que ele possui responsabilidade política exclusiva do parlamento, vejamos o que Maurice Duverger³¹ relata:

O arranjo francês gerou uma sequência de presidentes fortes e a percepção em muito observadores de que se tratava basicamente de um presidencialismo. Um exame mais detido da estrutura constitucional da Quinta República já revelava, no entanto, que ela não sustentaria presidentes assertivos quando eles fossem privados de maioria parlamentar. Isso acontece por um motivo simples: é fútil o presidente da República insistir na nomeação de um Primeiro-Ministro que não dispões da confiança da maioria parlamentar. A Assembleia Nacional pode derrubar o chefe de governo na sequência de sua indicação pelo presidente.

Dessa forma, fica claro que o Presidente possui a prerrogativa de escolher o Primeiro-Ministro e nomear o líder do partido majoritário em razão da responsabilidade perante o parlamento. Não excluindo a possibilidade de dissolver o Parlamento e convocar novas eleições em determinadas situações.

b. Semipresidencialismo no Brasil?

³⁰ FRANÇA, Constituição Francesa (1958). Art. 12: O Presidente da República pode, após consulta ao Primeiro-Ministro e aos presidentes das assembleias, pronunciar a dissolução da Assembleia Nacional.

³¹ DUVERGER, Maurice. *A New political system model: semi-presidential government*. *European Journal of political research*; 1980. P. 165-187.

Atualmente o sistema adotado no Brasil é o Presidencialismo puro, em que o Presidente da República acumula duas funções, a de chefe de Estado e chefe de Governo, incluindo o poder de escolher a equipe de Ministros. Mesmo com o presidencialismo de coalizão, não existe a formalização da necessidade e o apoio do legislativo para que o Presidente possa governar, implementando suas políticas e projetos.

Tal termo foi utilizado por Maurice Duverger³², podendo ser considerado a mescla de dois sistemas já citados: o presidencialismo e o parlamentarismo. Suas características básicas são similares ao presidencialismo, onde surgem em repúblicas e o presidente é eleito mediante eleições democráticas pelo povo, a diferença está nas figuras do Chefe de Estado e do Chefe de Governo que se assemelha com o parlamentarismo.

Como descrito, no parlamentarismo o Chefe de Estado possui a função social, de comparecer em eventos e cerimônias, no Semipresidencialismo seus poderes ultrapassam as formalidades. No parlamentarismo pode ocorrer do parlamento destituir o Primeiro-Ministro o que não ocorre neste sistema o Presidente possui o poder de dissolver o parlamento, o que não ocorre em outros sistemas.

O Semipresidencialismo é adotado na França e em Portugal e sua evolução é explicada por Ricardo Fiuza³³, um constitucionalista que demonstra a mudança entre o parlamentarismo puro para o semipresidencialismo:

Devido a insucessos do parlamentarismo puro na Itália e na própria França, a Constituição francesa da 5ª República (1958) criou uma nova estrutura de Governo, que foi chamada, a princípio, de parlamentarismo imperfeito ou parlamentarismo misto. A Constituição portuguesa de 1976 adotou sistema semelhante ao francês, com a denominação mais adequada de semipresidencialismo. Em França, também, passou a adotar-se o adjetivo “semipresidencial”, como afirma o ilustre professor Jean Luc Parodi, diretor do Instituto de Ciência Política da França.

No semipresidencialismo o Poder Executivo possui dois cargos que exercem poder sobre ele, o Presidente e o Primeiro-Ministro, o

³² DUVERGER, Maurice; O Regime Semi Presidencialista; Editora IDESP, 1993, p. 25-32.

³³ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. Direito Constitucional Comparado, 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 214.

Legislativo é independente, mas deve estar em harmonia. O objetivo deste sistema é o combate à demagogia ou captação da maioria do Congresso por meios que não preservam a democracia.

Sartori³⁴ apresenta características do sistema Semipresidencialista: (i) o Chefe de Estado é eleito pelo povo; (ii) o Presidente compartilha o Poder Executivo com o Primeiro-Ministro; (iii) apesar do Presidente não depender do Parlamento, deve concentrar a vontade através do Governo; (iv) o Governo depende da confiança do Parlamento; e (v) o poder possui flexibilidade.

Por ser um sistema híbrido entre o parlamentarismo e o presidencialismo as eleições se manteriam em respeito à tradição brasileira que após a proclamação da República a sociedade por meio de plebiscito optou pela manutenção forma republicana preservando a democracia.

Com o presidencialismo de coalizão a comunicação institucional personaliza o Poder Executivo, consequência do despreparo em situações de crise política e prevenção de situações que podem prejudicar ou desequilibrar o sistema.

Proposta trazida pelo atual Presidente Michel Temer e o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Gilmar Mendes, apesar de ter sido inspirado no modelo francês como a idade para o Primeiro-ministro que deverá ter mais de trinta e cinco (35) anos como já é previsto no artigo 101 da Constituição Federal³⁵, se adaptando a norma do país.

4) Presidencialismo de coalizão x Semipresidencialismo

O multipartidarismo é abordado como consequência da heterogeneidade social, regional e cultural. A história do país e sua mescla

³⁴ SARTORI, Giovanni. *The Political Science*, 2005, p. 148-149.

³⁵ Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

de inúmeras culturas e descendentes de outros países, o Brasil é considerado o país da mistura de culturas, de etnias, da tolerância e principalmente pela mistura entre os descendentes. Em contrapartida o multipartidarismo fica melhor ilustrado na Holanda, vejamos o que Sérgio Abranches relata³⁶:

“Caso polar é a Holanda, de multipartidarismo exacerbado: sete partidos tinham representação superior a 5% na *Tweede Kamer*, a câmara popular, em 1970. Mais de 15 partidos disputaram aquelas eleições. Destes, três obtiveram 10% ou mais dos votos – o Católico Popular (17,7%), o Trabalhista (27,3%) e o Liberal (14,4%) –, votação que lhes assegurou, respectivamente, 18, 28,7 e 14,7% das cadeiras na *Tweede Kamer*. Outros três partidos obtiveram entre 5 e 10% dos votos – o Radical (5), o Anti-Revolucionário (8,8%) e a União Cristã Histórica (5%) –, que se traduziram em 4,7, 9,3 e 4,7% das cadeiras, respectivamente.”

Com ambos os exemplos demonstrados, fica evidente que no regime inglês de representação a exclusão dos minoritários é maior enquanto no regime holandês o pluripartidarismo existe na sociedade, assim como com preferências de perfis em destaque. Segundo a análise do fundador do termo, um problema com o sistema bipartidário o poder de exclusão dos minoritários onde a heterogeneidade é maior pode criar uma instabilidade política.

Tal instabilidade política anula a aparência de que se manteriam no poder apenas as maiorias estáveis, de forma superficial demonstra sentido o argumento, entretanto, sendo muito artificial o sistema de representação fica prejudicado, ilegítimo, não sendo uma escolha eleitoral adequada.

Outro questionamento quanto à proliferação de partidos diz respeito aos regimes proporcionais que mesmo com critérios de votos que permitam uma proporcionalidade não inibem a fragmentação partidária. Fato é que, apesar uma característica positiva do parlamentarismo trazida para o Semipresidencialismo é a colegialidade das decisões, mesmo com o Congresso Nacional fortalecido o Presidencialismo de Coalizão combinado

³⁶ ABRANCHES, Sérgio; Presidencialismo de Coalizão; 1988, p. 13.

com o multipartidarismo fica prejudicado pela necessidade de realizar inúmeras alianças políticas. Kelsen³⁷ destaca a marcante característica:

Um tipo diferente é a República democrática com governo de gabinete. O chefe do Executivo é eleito pela legislatura para com a qual os membros do gabinete, nomeados pelo Presidente, são responsáveis. Outro tipo caracteriza-se pelo fato de que o governo é um órgão colegiado, uma espécie de conselho executivo, eleito pela legislatura. O Chefe de Estado não é um constitucional e a República presidencial são democracias em que o elemento autocrático é relativamente forte. Na República com governo de gabinete e na República com governo colegiado, o elemento democrático é comparativamente mais forte.

Consequentemente gera uma maior estabilidade no governo, evitando inclusive crises quando houver a polarização, divergência na linha adotada pelos partidos, será vislumbrado a democracia, privilegiando a opinião da maioria, considerando que os partidos existentes, representam grupos da sociedade brasileira. Apesar do multipartidarismo desenfreado, diminuiria a coalizão e facilitaria a coligação.

5) Questão cultural brasileira

O problema cultural³⁸ gera impacto em todas as formas de governo e sistemas, a história e a cultura de cada país é uma bagagem no momento da implementação de sistemas, normas, projetos que possui forte peso para a aceitação da sociedade, o Sérgio Abranches³⁹ aborda as características singulares ao Brasil, sendo o único país que combina a proporcionalidade do multipartidarismo, presidencialismo imperial e organiza o Executivo com base em grandes coalizões, bem como outras análises relacionadas à cultura:

(...) sociedades que precisam recorrer a grandes coalizões apresentam importantes variações institucionais. Insto incida,

³⁷ KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes; 1998. p. 430.

³⁸ Cultura entendida como: “conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, pondo em evidência as regras e pressupostos nos quais se baseia o comportamento de seus atores”; KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política”. 1999, p. 227.

³⁹ ABRANCHES, Sérgio; Presidencialismo de Coalizão; 1988, p. 21 e 22.

precisamente, que a regra institucional adapta-se à realidade social, garantindo, assim, a representatividade a eestabilidade da ordem pública. (...)

(...) Basta ver que as sociedades que precisam recorrer a grandes coalizões apresentam importantes variações institucionais. Isto indica, precisamente, que a regra institucional adapta-se à realidade social, garantindo, assim, a representatividade e a estabilidade da ordem política. (...)

(...) A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional. Adicionando-se à equação os efeitos políticos de nossa tradição constitucional, de constituições extensas, que extravasam o campo dos direitos fundamentais para incorporar privilégios e prerrogativas particulares, bem como questões substantivas, compreende-se que, mesmo no eixo partidário-parlamentar, torna-se necessário que o governo procure controlar pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças constitucionais. (...)

A cultura é construída socialmente e transmitida através de gerações, do convívio social, costumes e valores, apesar de ser modificada gradativamente ao longo das gerações. Na política e sistemas de governo a história influencia as ideologias e a opinião pública.

Tal análise cultural do Brasil demonstra características peculiares do país, contudo percebe-se que apesar de características fixas de cada sistema existem variações de país para país em razão dos fatores culturais, históricos, econômicos e sociais.

Associada à questão cultural o fato de termos inúmeros partidos, denota uma falta de ideologias consolidadas e como consequência a sociedade passa a não confiar nos partidos existentes. Além da compra de voto que é uma questão cultural, a antiga “política do pão e circo” praticada por inúmeros políticos no país.

CONCLUSÃO

Os recentes acontecimentos demonstram a instabilidade política no sistema presidencialista, inquestionável é à corrupção na administração pública e a fragilidade da manutenção no poder, e estabilidade de governo, havendo dois (2) processos de *impeachment* em um intervalo menor de trinta

(30) anos (Collor, 1992 e Dilma, 2016⁴⁰). Quadro complicado e que deve ser analisado para a adoção de medidas que solucionem ou amenizem a situação.

Fica demonstrado que o acúmulo de funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo no Presidente da República não tem gerado bons resultados. Não cabendo comparar os sistemas aplicados em países distintos, pois como vimos a história, os costumes e a cultura de cada lugar influencia na aplicação direta de sistemas governamentais e em outros campos, Leonardo Tavares⁴¹ faz a mesma ressalva:

Ao se escolher o semipresidencialismo francês como objeto de estudo, não se pretende supor, por óbvio, que ele seja aplicado sem reflexão como modelo para o Brasil. A França e o Brasil apresentam realidades sociais e vários desafios diferentes e não se trabalha mesmo com a transposição de modelos.

O objetivo do deste trabalho consiste na análise entre o Semipresidencialismo e o Presidencialismo de coalizão, destacando que os sistemas possuem características dominantes mas que variam de país para país. No Semipresidencialismo é demonstrado benefícios para a democracia e na França apresenta um equilíbrio político, sem grandes tensões na administração pública e colaboram com a demagogia⁴². Condução de governo que no Brasil é conduzido em interesses bem delimitados de uma minoria, deturpando o a ideia original.

⁴⁰ Revista Veja, edição de 7 de maio de 2014, p. 14; Impeachment : o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal / Senado Federal. -- Brasília : Senado Federal, SAJS, 2016. P. 659.

⁴¹ TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês, a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”, 2017, p. 66.

⁴² DEMAGOGIA *La palabra "Demagogia" viene del griego δῆμος (demos -pueblo) y γῶ (ágo -conducir), es decir, guiar o conducir al pueblo, no tendría que ser obligatoriamente el discurso engañoso de quienes sólo buscan halagar al pueblo para obtener sus favores y beneficiarse personalmente; podría pensarse que personajes famosos como Cristo, Mahoma y Gandhi, para no citar más, fueron excelentes demagogos en cuanto procuraron guiar y educar a la población con los mejores propósitos.* <http://www.etimologias.dechile.net/demagogia>.

O Presidencialismo vem apresentando problemas, destacados com os recentes acontecimentos políticos que envolvem o clientelismo⁴³, com a troca de cargos em troca de apoio no parlamento para a aprovação da agenda de governo desejada e pré-determinada pelo partido do Presidente. Razão pela qual se comprova o Presidencialismo de coalizão que é praticado no Brasil há alguns governos.

O site “O Jota⁴⁴” relata que o ofício nº 79/17 teria sido recebido pela Secretaria Geral da Mesa do Senado no dia 09 de novembro do ano de 2017, entretanto existem informações posteriores informando que tal documento teria sido protocolado de forma equivocada pelo Senado Federal⁴⁵, para que houvesse a correta Proposta de Emenda Constitucional (PEC) é essencial que os 27 (vinte e sete) parlamentares assinem para que seja válido e tal ofício não possuía nenhuma, deste modo retirado do sistema.

No ofício o Primeiro-Ministro seria criado e os poderes do Presidente da República se manteriam, além de exonerar e nomear o novo cargo de Chefe de Estado com a ressalva de ser aprovado pelo Congresso e extinguindo o cargo de Vice-Presidente da República. O destaque da proposta realizada por Gilmar Mendes seria o “contrato de coalizão” que teria força de lei, consiste na assinatura dos partidos que dariam suporte para o Presidente da República, pois dariam direção ao programa de governo.

Atualmente o Poder Executivo cuida exclusivamente das políticas públicas e boa parte da governabilidade na esfera da separação dos poderes combinado com as medidas de coalizão para suporte no parlamento.

Mesmo com a incerteza da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) o Semipresidencialismo formalizaria a prática que ocorre com o Presidencialismo atual, de coalizão. Limitando os meios de adquirir maioria no Legislativo e delimitando os poderes de Chefe de Estado

⁴³ SPECK, Bruno Wilhelm. “Como em outros arranjos corruptos, as redes de clientelismo permanentes, baseadas em relações pessoais a longo prazo (como as do intermediário profissional) revelam-se mais eficientes contra possíveis traições comparadas a arranjos corruptos baseados em uma relação de troca a curto prazo”. 2003, p. 7-46.

⁴⁴ <https://www.jota.info/legislativo/gilmar-encaminha-ao-senado-minuta-de-proposta-de-semipresidencialismo-19122017>

⁴⁵ <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,senado-protocola-por-engano-pec-do-semipresidencialismo,70002125998>

e Chefe de Governo. A questão principal é que indaga a possibilidade de êxito do novo sistema seria apenas o cultural.

Aparentemente, mesmo que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) defendida por Temer e Gilmar, seja aprovada para votação, conclui-se que a instauração do sistema Semipresidencialista seria a mesma prática nos governos atuais, o Presidencialismo de Coalizão. Afinal, a proposta do Ofício nº 79/2017 formaliza e regulamenta as práticas atuais, inclusive pelo contrato de coalizão. Fato é que o argumento do atual Presidente da República possui razão ao alegar que já governa em um sistema “quase” Semipresidencialista⁴⁶.

O Poder Legislativo vem demonstrando um fortalecimento de poder evidenciado pelo último *impeachment* da Dilma⁴⁷, onde o Presidente da Câmara dos Deputados autoriza o processo contra a então Presidente da República que foi destituída do cargo ao final do processo. Fato de fomenta o argumento para a aprovação do Semipresidencialismo.

Conclui-se ao final da pesquisa que as questões culturais e históricas do Brasil influenciam em peso a aplicação do Semipresidencialismo, razão pela qual mesmo sem a aprovação para implementação do sistema resulta em características similares, porém denominada de Presidencialismo de Coalizão. Não que os moldes do Semipresidencialismo francês sejam falhos, mas pelo qual a prática informal norteia a proposta a ser implementada. Deste modo, não há perspectiva de benefícios distintos ou estabilidade no país com a aplicação da proposta defendida por Gilmar e Temer.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão; 1988.

BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. Revista de Sociologia e Política; 2016.

⁴⁶ <https://www.cartacapital.com.br/politica/entenda-o-semipresidencialismo-modelo-defendido-por-temer-e-gilmar>

⁴⁷ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/eduardo-cunha-informa-que-autorizou-processo-de-impeachment-de-dilma.html>

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade para uma teoria geral da política. Tradução Marcos Aurélio Nogueira, Editora Paz e Terra, 14ª Ed., 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL, Decreto nº 1, 1889.

BRASIL, Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989.

BURDEAU, Georges. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 18ª Ed. Paris; 1977.

COSTA, Emília Viotti da Costa. Da Monarquia à República: momentos decisivos. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 8ª Ed.; 2007.

DUVERGER, Maurice. O Regime Semi Presidencialista. Editora IDESP; 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional; 2008, p. 145.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. Direito Constitucional Comparado, 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey; 2004.

FRANÇA, Constituição Francesa (1958).

KEINERT, Ruben César. O que é Parlamentarismo. 5ª Ed. São Paulo: Brasiliense; 1991. P. 76.

KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política; 1999.

LIJPHART, Arend. Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries. Yale University Press; 1999.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório; 2006.

LIMONGI, Fernando and. FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão; 1998.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de La. Do espírito das leis. São Paulo: Abril Cultural; 1979.

NASCIMENTO E SILVA, Luis Gonzaga. Presidencialismo – Parlamentarismo. Senado Federal; 1987. P. 87-88.

PEIXOTO, Presidencialismo no Brasil, história, organização e funcionamento – Antônio Carlos Pojo do Rego; 2015.

Revista Veja, edição de 7 de maio de 2014.

SARTORI, Giovanni. *The Political Science*, 2005, p. 148-149.

Senado Federal (SAJS), *Impeachment: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal*; 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento político e a corrupção no Brasil; 2003.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês, a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”; 2017.

ÚLTIMA HORA, Rio de Janeiro, Terça-Feira, 22 de novembro de 1995. p. 5.
Disponível em:
<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>>

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Presidencialismo de coalizão – Exame do atual sistema de governo brasileiro; 2015.

<https://www.jota.info/legislativo/gilmar-encaminha-ao-senado-minuta-de-proposta-de-semipresidencialismo-19122017>

<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,senado-protocola-por-engano-pec-do-semipresidencialismo,70002125998>

<http://www.etimologias.dechile.net/demagogia>.

<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse31>

<https://www.jota.info/legislativo/gilmar-encaminha-ao-senado-minuta-de-proposta-de-semipresidencialismo-19122017>

<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos>

<https://www.cartacapital.com.br/politica/entenda-o-semipresidencialismo-modelo-defendido-por-temer-e-gilmar>