

EDILSON INTERLANDI DA COSTA

**SISTEMAS DE GOVERNO E CULTURA BRASILEIRA:  
AJUSTES NECESSÁRIOS**

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia.

Orientador: TC Eng (R/1) Osvaldo Albuquerque Fonseca.

Rio de Janeiro

2019

C2019ESG

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG

---

EDILSON INTERLANDI DA COSTA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C837s Costa, Edilson Interlandi da

Sistema de governo e cultura brasileira: ajustes necessários / Edilson Interlandi da Costa. - Rio de Janeiro: ESG, 2019.  
35 f.

Orientador: TC Eng (R/1) Osvaldo Albuquerque Fonseca  
Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2019.

1. Reforma constitucional – Brasil - Congressos. 2. Parlamentarismo – Brasil. 3. Presidencialismo. 4. Brasil – Política e governo. 5. Governo representativo e representação. I. Título.

CDD – 351.81

Elaborada pelo bibliotecário Antonio Rocha Freire Milhomens – CRB-7/5917

À minha Família, pela paciência,  
compreensão e apoio.

## **AGRADECIMENTO**

A Deus, por minha vida e por proporcionar as oportunidades que tive até hoje.

A meus pais José Ribamar e Vanda, já falecidos, pela educação e orientações que me prepararam para enfrentar a vida.

A minha esposa Maria José e meus filhos Rodrigo e Viviane, pela compreensão e apoio incondicional a esta fase de minha vida profissional em que me encontro.

Ao meu orientador Cel Eng R/1 Osvaldo, pelas instruções e ensinamentos que permitiram a elaboração desta monografia.

A Escola Superior de Guerra e seu corpo permanente, pela dedicação na coordenação do curso.

Aos amigos da Turma “Pátria Amada Brasil – ESG 70 anos”, pelo companheirismo e amizade que nos motiva a superar os obstáculos.

Democracy is the worst form of government, except for all the others.

Winston Churchill  
Primeiro-Ministro do Reino Unido (1940-1945 e 1951-1955)

## RESUMO

Durante todo o período republicano de 1889 até os dias atuais, O Brasil tem praticado o sistema de governo presidencialista (exceto de 1961 a 1963 onde adotou-se o sistema Parlamentarista). Observa-se que durante esta janela temporal foram promulgadas seis constituições federais que não perduraram, tendo sido substituídas convenientemente por interesses não patrióticos. Pretende-se neste estudo verificar quais características de um sistema de governo tendem a induzir estabilidade e desenvolvimento. Para tal, tenciona-se analisar os diversos sistemas de governo e identificar quais apresentam os melhores resultados de governabilidade e desenvolvimento, avaliando os possíveis efeitos se aplicados em nosso país, considerando nossas características e cultura, de forma a promover o bem estar da sociedade sob o respaldo de uma Carta Magna que sustente princípios e valores próprios do povo brasileiro de forma “permanente” e “atemporal. Com o intuito de comparar o desenvolvimento dos países utilizou-se o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) relacionando as formas e sistemas de governo de cada um. A metodologia utilizada compreendeu uma pesquisa bibliográfica baseada fundamentalmente nos livros “Por que o Brasil é um país atrasado?” de Luiz Philippe de Orleans e Bragança e “Presidencialismo ou Parlamentarismo?” de Afonso Arinos de Melo Franco e Raul Pila. Foi consultado também o relatório “Human Development Index and its components” do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. A conclusão indica o sistema parlamentarista como o indicado a ser implementado no Brasil, não havendo qualquer contraindicação para este fim.

**Palavras-chave:** Reforma constitucional – Brasil - Congressos. Parlamentarismo – Brasil. Presidencialismo. Brasil – Política e governo. Governo representativo e representação. I. Título.

## **ABSTRACT**

Throughout the republican period from 1889 to the present day, Brazil has practiced the presidential system of government (except from 1961 to 1963 where the Parliamentary system was adopted). It is observed that during this time window six federal constitutions were enacted that did not last and were conveniently replaced by non-patriotic interests. The aim of this study is to verify which characteristics of a governance system tend to induce stability and development. To this end, it is intended to analyze the various governance systems and identify which ones have the best governance and development results, assessing the possible effects if applied in our country, considering our characteristics and culture, in order to promote the well-being of society under the backing of a constitution that upholds the principles and values proper to the Brazilian people in a “permanent” and “timeless” way. In order to compare the development of countries, the HDI (Human Development Index) was used, relating the forms and systems of government of each. The methodology used comprised a bibliographic research based mainly on the books " Por que o Brasil é um país atrasado?" by Luiz Philippe de Orleans e Bragança and " Presidencialismo ou Parlamentarismo?" by Afonso Arinos de Melo Franco and Raul Pila. The Human Development Index and its components report of the United Nations Development Program was also consulted. The conclusion indicates the parliamentary system as the one to be implemented in Brazil, with no contraindications for this purpose.

Keywords: Constitutional Reform - Brazil - Congresses. Parliamentarianism - Brazil. Presidentialism. Brazil - Politics and government. Representative government and representation. I. Title

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Trinta países com os melhores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) atualizados até 2017 relacionando suas Formas e Sistemas de Governo.....	26
----------	--	----



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
EC	Emenda Constitucional
ECR	Emenda Constitucional de Revisão

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>CARACTERÍSTICAS DOS PRINCIPAIS SISTEMAS DE GOVERNO ...</b>	<b>21</b>
3.1	MONARQUIA CONSTITUCIONAL.....	23
3.2	MONARQUIA PARLAMENTARISTA.....	23
3.3	REPÚBLICA PRESIDENCIALISTA.....	23
3.4	REPÚBLICA SEMIPRESIDENCIALISTA.....	23
3.5	REPÚBLICA SEMIPARLAMENTARISTA.....	24
3.6	REPÚBLICA PARLAMENTARISTA.....	24
<b>4</b>	<b>LEVANTAMENTO DAS FORMAS E SISTEMAS DE GOVERNO DE PAÍSES COM MELHORES IDHs.....</b>	<b>24</b>
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS DE GOVERNO DOS PAÍSES COM MELHORES IDHs .....</b>	<b>27</b>
<b>6</b>	<b>ESTUDO DA VIABILIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE UM NOVO SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL .....</b>	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>33</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>35</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nosso país teve até a presente data sete constituições federais (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988). Considerando as datas de suas respectivas promulgações percebe-se que estas não permanecem ativas por muito tempo, exceto a primeira de 1824, única do período do Império, sob o sistema de governo “Parlamentarismo Monárquico Constitucional”, que durou sessenta e sete anos (1824 a 1891), e foi interrompida por um golpe militar que derrubou a monarquia por interesses oligárquicos. Após este período, nosso país esteve sob o sistema de governo “República Presidencialista” (exceto de 1961 à 1963 onde adotou-se o sistema Parlamentarista), que perdura até os dias atuais, tendo passado por seis constituições federais, demonstrando instabilidade política, jurídica e econômica do estado brasileiro. Este “fato” chama a atenção e é merecedor de um estudo mais aprofundado.

Dentro deste contexto, a questão a ser respondida é: “Que características de um sistema de governo tendem a induzir estabilidade e desenvolvimento?”

Este trabalho tem como objetivo final analisar dentre os diversos sistemas de governo e identificar quais apresentam os melhores resultados de governabilidade e desenvolvimento, avaliando os possíveis efeitos se aplicados em nosso país, considerando nossas características e cultura, de forma a promover o bem estar da sociedade sob o respaldo de uma Carta Magna que sustente princípios e valores próprios do povo brasileiro de forma “permanente” e “atemporal”.

Constituem-se como objetivos intermediários:

- a) Identificar a quais sistemas de governo estão submetidos os trinta países com melhores Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).
- b) Analisar o(s) sistema(s) de governo mais praticado(s), segundo este critério (IDH), identificando suas vantagens e desvantagens em relação ao sistema de governo brasileiro (República Presidencialista), principalmente em termos de governabilidade e desenvolvimento.
- c) Examinar os possíveis efeitos da implantação no Brasil do sistema de governo identificado como o que permite desenvolvimento e governabilidade estáveis.

Este trabalho está restrito à análise de governabilidade e desenvolvimento dos trinta melhores países segundo seus respectivos IDH, não considerando outros

aspectos tão relevantes quanto. Esta análise não considera outros índices, tampouco fatos históricos que porventura tenham influenciado no desenvolvimento destes países.

Pretende-se desenvolver uma pesquisa que demonstre se existe uma ligação entre o sistema de governo, incluindo aspectos culturais, e a governabilidade e o desenvolvimento de uma nação. Observa-se que países que possuem constituições liberais “Estáveis”, “Permanentes” e “Não Interventoras”, em geral apresentam melhores índices de desenvolvimento. Este estudo visa identificar também as características de sistemas de governo dos países com melhores IDHs, como o equilíbrio entre os poderes e a estabilidade da governabilidade suportados por uma constituição com as qualidades citadas acima e quais delas melhor se ajustariam ao Brasil considerando nossos aspectos culturais. Em nosso país a interferência de um poder de estado sobre outro, fato corriqueiro hoje em dia, desestabiliza a governabilidade, causa instabilidade política e prejudica o desenvolvimento da nação.

Só há sentido falar em desenvolvimento se, na “ponta”, for atingido o bem comum, garantindo os direitos fundamentais e qualidade de vida dos cidadãos.

Além disto, torna-se imprescindível a existência de “freios e contrapesos” de posse da sociedade para limitar os poderes do Estado. Percebe-se, hoje em dia no Brasil, excesso de poder nas mãos das instituições e, praticamente, nenhum mecanismo que permita que as ações destas sejam contidas pela sociedade. É fundamental que haja um “movimento de descentralização” de poderes do Estado para o povo.

A Segurança Nacional pressupõe a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais. Portanto constituições que não assegurem estes direitos e deveres afetam diretamente a segurança do país podendo causar caos social, característica de muitos modelos de governos totalitários.

Um sistema de governo que gere instabilidade institucional prejudica o desenvolvimento do país nos aspectos econômicos e social. Assim, a Defesa Nacional poderá ser afetada por falta de recursos para investimentos na área militar.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O Príncipe e deputado federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança, integrante da família real brasileira, porém não pertencente à linha sucessória, em seu livro **“Por que o Brasil é um país atrasado”** questiona no capítulo 12, sob o título “Optamos pelo pior”, o porquê estamos presos ao presidencialismo tendo em vista que quase todos os países desenvolvidos adotaram o sistema parlamentarista onde o chefe de Estado e chefe de Governo são distintos. Aborda que, em um Estado de direito moderno, faz-se necessário o equilíbrio de forças legítimas que vêm do povo, dos cidadãos comprometidos com a pátria e com o bem comum e de um líder soberano e legítimo que direcione todo o sistema. Quando há predominância de poder de uma destas forças, o sistema gera instabilidade deslegitimando as demais. Segundo Bragança (2017, p. 205) “o sistema presidencialista não é capaz de equilibrar essas forças justamente por concentrar muito poder no Executivo”. Essa concentração de poder gera disputas políticas levando quem o detém a fazer de tudo para alterar as regras de forma a permanecer onde está. Isto dificulta a alternância de poder favorecendo grupos que manterão o *status quo* produzindo instabilidade política. Regimes instáveis são incapazes de gerar riqueza por longo tempo. Pelo contrário catalisam a manutenção da pobreza. O índice para medição dos níveis de longevidade, educação e renda per capita conjuntamente atualmente utilizado pela ONU e aceito pela grande maioria dos países é o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que pode variar de 0 a 1, onde 1 representa mais riqueza. Ainda segundo Bragança (2017, p. 205) “Quando associamos o IDH a todos os sistemas de governo que hoje existem no mundo, temos uma validação do argumento proposto acima”. Observa-se que países onde o sistema de governo contempla a separação das funções de chefe de Estado e chefe de Governo possuem os IDH mais altos, ao passo que países com baixos IDH tendem a possuir um sistema presidencialista de Executivo centralizado e forte.

Nossa Constituição de 1988, dita “cidadã”, é composta por nove Títulos, cada um possuindo seus respectivos Capítulos, Seções, Artigos e Parágrafos. Até a presente data contempla cento e cinco Emendas Constitucionais (EC) sendo noventa e nove do tipo Ordinário ou Regular e seis Emendas Constitucionais de Revisão (ECR). Considerando estas cento e cinco Emendas Constitucionais e mais de duzentos e trinta páginas, é considerada a Carta Magna mais longa atualmente

em vigor. Abrange direitos a serem providos pelo Estado relativos ao trabalho, à moradia, à saúde, à educação, ao emprego, ao sindicato, ao transporte público, ao lazer, à alimentação, à cultura, à proteção, à maternidade, à greve, ao repouso, à assistência social, dentre outros. Tais direitos deveriam estar regulamentados em Lei Complementar indicando a fonte de recursos, fato não considerado em nossa Constituição.

Segundo Bragança, no capítulo 3, sob o título “Constituição, Essa Desconhecida” (2017, p. 44) a Constituição de uma Nação deve “ser uma carta de princípios clara e sucinta”. Estes princípios devem reger a nação e definir quem são os agentes de Estado, governo e burocracia, bem como sua organização, estabelecendo o campo de atuação de cada um destes seus limites e os sistemas de controle. Bragança reitera também que (2017, p. 38) “As constituições definem os princípios que devem reger a nação, quem são os agentes de Estado, governo e burocracia, e como devem ser organizados”. É a constituição que informa quem são os cidadãos do país e os poderes que têm. É ela que define o balanço dos poderes entre as instituições de Estado e a sociedade organizada. Bragança afirma ainda que (2017, p. 40) “como o comportamento compartilhado em sociedade é parte fundamental da cultura da mesma, as constituições tem um papel fundamental na criação e na perpetuação da cultura”.

Raul Pila, um dos maiores defensores da implantação no Brasil do Sistema de Governo Parlamentarista, foi deputado federal em cinco legislaturas. No livro “**Presidencialismo ou Parlamentarismo?**”, em coautoria com Melo Franco, no subtítulo “Voto em separado do deputado Raul Pila à emenda parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do relator, deputado Afonso Arinos de Melo Franco”, no capítulo II – A organização da democracia, Pila demonstra a estabilidade proporcionada pelo sistema Parlamentarista através do “instituto da dissolução do Parlamento”, normalizando a relação representantes/representados (1999, p. 117):

Esta é a grande justificação doutrinária do sistema parlamentar. O povo não é, com ele, o soberano de um dia – o dia da eleição –, mas verdadeiramente o senhor dos seus destinos, porque, por intermédio dos representantes, a sua influência se está continuamente exercendo no governo. E, como os representantes se podem transviar, e os mandatários podem trair o mandato, o instituto da dissolução do Parlamento restabelece as relações normais entre o povo e os seus representantes. Não há, nem até hoje foi sequer concebido mais perfeito mecanismo político que o do

sistema parlamentar. É realmente a obra-prima da arte política. E tão perfeita, que contra ela se alega a sua mesma perfeição.

No capítulo VIII - Pretensa incompatibilidade do parlamentarismo com a federação, seção I) O centralismo da emenda parlamentarista, Pila ressalta a vantagem de o Parlamentarismo libertar os governos dos estados da submissão ao governo central e de propiciar o livre desempenho do sistema federativo (1999, p. 221):

Nenhuma dúvida pode haver, com efeito, não só de que é compatível a Federação com o parlamentarismo, senão também que melhor funcionará com o parlamentarismo a Federação. Quais têm sido, com efeito, os escolhos que têm avariado o nosso regime? De um lado o despotismo estadual, que para se garantir se submete ao despotismo central; de outro lado o despotismo central, que, para melhor exercer a sua ação compressora, ou se apoia nos despotismos estaduais, ou os substitui pelo recurso heroico da intervenção. Não temos tido propriamente uma Federação democrática, senão somente um sistema de suseranias feudais, prestando o senhor menor a sua vassalagem ao senhor maior. O sistema parlamentar, instituindo governos coletivos e responsáveis, em vez de senhores, quebra tal regime de sujeição; liberta os estados da submissão e exime a União de exercê-la; permite, em suma, o livre funcionamento do sistema federativo, porque, tanto nos estados, como na União, aos cidadãos cabe sempre a última palavra.

Afirma ainda no mesmo capítulo que (1999, p. 218), “Parlamentarismo e federalismo são dois processos distintos, mas convergentes da preservação da liberdade” atestando não haver incompatibilidade entre este sistema de governo e esta forma de estado.

No capítulo XII – Respigando..., seção h) O sistema de governo e os problemas sociais, o autor analisa a questão de delegação de poderes no parlamentarismo e no presidencialismo. Afirma que, ao contrário do parlamentarismo, onde a delegação de poderes é praticada sem maiores consequências, no presidencialismo esta leva a ditadura, tendo em vista o não comprometimento entre Executivo e Legislativo dentre outras causas (1999, p. 267):

A delegação de poderes sempre foi um fato normal no sistema parlamentar, e está de acordo com a sua própria índole, ao passo que aberrava dos princípios do sistema presidencial, fundado, como foi, na mais rigorosa separação, diz-se até independência, dos Poderes. A delegação, por mais ampla que se torne, nenhum perigo apresenta no nosso sistema parlamentar, onde o governo depende estritamente da confiança do Parlamento e deixa de o ser quando a perde; mas, enxertada no sistema presidencial, onde o Executivo não depende do Legislativo, onde as suas atribuições se vão continuamente alargando, onde a sua conatural irresponsabilidade se vai estendendo progressivamente graças à

multiplicação de conselhos executivos e órgãos paraestatais, a delegação dos Poderes redundava simplesmente na ditadura.

Por último no capítulo XIII – Proposições fundamentais, Pila apresenta um resumo com quinze proposições refletindo sua visão (1999, p. 278):

- 1) – A ascensão para a liberdade é uma lei evolutiva geral.
- 2) – A evolução da democracia representativa leva naturalmente ao sistema parlamentar.
- 3) – É diferente a formação histórica dos povos americanos e, por isto, não se podem eles submeter ao mesmo molde político.
- 4) – O sistema parlamentar não estava configurado na Constituição do Império; foi como diz Afonso Celso, uma lenta conquista do espírito público.
- 5) – O sistema presidencial nunca foi doutrinado pelos propagandistas da República, que combatiam principalmente o poder pessoal do Imperador e preconizavam sobretudo a Federação.
- 6) – O sistema presidencial foi imposto à nação pelo Governo Provisório e até hoje não foi satisfatoriamente praticado.
- 7) – Não é lícito confundir o sistema parlamentar, com o sistema de soberania ou onipotência do parlamento.
- 8) – Nenhuma incompatibilidade existe entre parlamentarismo e Federação. Ao contrário, o sistema parlamentar viria aperfeiçoar a Federação.
- 9) – Com a representação proporcional e a multiplicidade partidária, o presidencialismo não pode funcionar normalmente e evolui necessariamente para uma forma mais ou menos acentuada de governo coletivo.
- 10) – Em tal contingência, é o parlamentar o sistema verdadeiramente adequado, pois, torna estritamente responsável o governo coletivo.
- 11) – O dilema que ao nosso país se oferece é : ou optar pela representação proporcional com o parlamentarismo; ou optar pelo presidencialismo com a representação majoritária.
- 12) – É inexato opor-se o caráter eminentemente político do parlamentarismo ao caráter eminentemente jurídico do presidencialismo.
- 13) – Se nenhum regime político pode evitar revoluções e ditaduras, o sistema parlamentar evita as causas puramente políticas das ditaduras e revoluções.
- 14) – O sistema parlamentar realiza a melhor conciliação possível do socialismo com a democracia representativa.
- 15) – A emenda parlamentarista é não só necessária mas também oportuna.

Na mesma peça bibliográfica Melo Franco declara no item II de suas conclusões de seu voto sua posição contrária a implantação do parlamentarismo (1999, p. 108):

II – Quanto ao mérito.

1º – O presidencialismo é o sistema de governo que melhor corresponde às tradições e às condições do Brasil, assim como às tradições e condições da América. O parlamentarismo nunca foi, de fato, praticado no nosso país nem no nosso continente, e quando o foi, nas fórmulas ou nas leis, nunca evitou o paternalismo, a ditadura virtual, o governo pessoal e concentrado, em suma.



2º – O parlamentarismo é incompatível com o federalismo, tal como este é concebido, praticado e necessário no Brasil. 108 Afonso Arinos de Melo Franco

3º – A emenda, não aceitando a contradição parlamentarismo- federação, instituiu o governo parlamentar ao mesmo tempo que manteve o controle do Judiciário sobre a ação do Parlamento, dualismo desconhecido, nos termos em que foi estabelecido, e de difícilíssima senão impossível manutenção.

4º – Não é exato que o presidencialismo tenha preparado mais que o parlamentarismo o caminho à ditadura.

5º – Hoje em dia, o processo de formação das maiorias parlamentares (bloco majoritário ou coligação de minorias) não depende do sistema de governo, parlamentar ou presidencial, mas do fato de os grupos econômicos e trabalhistas se diferenciarem em duas ou mais organizações partidárias. Nos países multipartidários, a posição política do Executivo é muito assemelhada, qualquer que seja o sistema de governo.

6º – A eficiência da ação social dos governos também não depende dos regimes.

7º – No Brasil, devemos habituar-nos à prática da evolução construtiva das instituições políticas em vez de prosseguir no esforço das revoluções destrutivas, que recolocam permanentemente o problema da forma do Estado sem nunca abordar as questões de fundo, que dizem diretamente respeito à vida do povo. Pelas razões acima sumariadas, e pelos fundamentos que as precedem, somos pela rejeição da emenda parlamentarista.

Cabe ressaltar que Melo Franco, Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre a Emenda Parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949, e também da Emenda Substitutiva nº 4-B, de 1952, à época alinhava-se entre os contrários ao sistema parlamentarista. Conforme descrito no texto citado acima, de sua autoria, defendia o sistema presidencialista. No entanto, tempos depois, converteu-se ao parlamentarismo.

Marco Maciel (Marco Antônio de Oliveira Maciel), Vice-Presidente da República nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), presta homenagem a Afonso Arinos de Melo Franco e Raul Pila fazendo a primeira parte da introdução desta obra, nomeada “Sistema de Governo e Democracia”, onde afirma (1999, p. XV):

Como presidencialista e presidente da Frente Republicana Presidencialista durante a propaganda do último plebiscito, sempre defendi que os sistemas de governo, sejam eles quais forem, não constituam uma solução milagrosa para qualquer de nossos problemas. Sempre optei pelo aprimoramento do presidencialismo de viés original, o norte-americano, testado ao longo de mais de dois séculos, com êxito, também com graves crises políticas, todas resolvidas dentro do modelo constitucional daquela grande república. Mostra tratar-se de um sistema capaz de resolver os problemas institucionais pacificamente, por mais graves que sejam. Julgo estar em boa companhia, quando constato que, mais do que a organização informal da estrutura e das formas do governo, das formas de Estado e dos

sistemas de governo, o que importa é o seu desempenho, isto é, o funcionamento do sistema político e de suas instituições. Em outras palavras, contando com partidos capazes de operar com eficiência, com um sistema eleitoral consistente, com uma cultura política e um sistema de governo submetido a regras e normas democráticas, teremos fatalmente uma democracia. Mesmo porque todos sabemos que os regimes não democráticos, sejam eles de que modalidade forem, autocracias, ditaduras e autoritarismo de toda e qualquer espécie, tanto podem revestir-se em modelos formalmente parlamentaristas quanto presidencialistas. Tanto podem subsistir em estados unitários quanto em sistemas federativos. Podem, indistintamente, ser tanto monarquias quanto repúblicas. A questão fundamental, portanto, é a questão democrática. Instituições democráticas, práticas e processos democráticos, cultura política democrática, enfim, é que garantem a democracia, quaisquer que sejam a forma do Estado, a forma ou o sistema de governo.

Percebe-se nas linhas acima proferidas por Maciel que mais importante que o sistema de governo praticado é seu desempenho no que tange ao funcionamento do sistema político e de suas instituições. Entende que uma democracia poderá ser atingida através de partidos políticos eficientes sob o manto de um sistema eleitoral consistente.

Na segunda parte da introdução deste livro, com o título “Presidencialismo ou Parlamentarismo? – Um debate sempre atual”, Nelson Marchezan, Deputado Federal à época, fundamenta sua defesa do parlamentarismo dizendo (1999, p. XXII):

A Constituinte decidiu, como alternativa às pressões do Executivo, da máquina governamental, contra o parlamentarismo, a realização de um plebiscito para 7 de setembro de 1993, em que o eleitorado se manifestaria quanto à forma (república ou monarquia constitucional) e ao sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no país. Antecipado para 21 de abril daquele ano, a consulta popular decidiu pela continuidade da república presidencialista.

Não obstante a oportunidade perdida, não desanimam os defensores do sistema parlamentarista, entre os quais me incluo. Evidente que o parlamentarismo não constitui uma panaceia, que possa, por si mesmo, consolidar nossa democracia e curar rapidamente nossos males econômicos e sociais. Mas, com certeza, facilita a consecução desses objetivos, pelas qualidades intrínsecas que possui.

Como dizia Franco Montoro, “o Parlamentarismo é mais democrático e adequado à solução objetiva e pacífica dos complexos problemas nacionais. Ele assegura a transparência do governo, a discussão pública dos programas, o entendimento entre os partidos, a participação dos múltiplos setores da sociedade. Constitui, por isso, poderoso instrumento de combate à corrupção e à ineficiência administrativa”.

Apesar de não considerar o parlamentarismo uma solução para nossos problemas sociais e econômicos, bem como uma ferramenta para a consolidação da democracia, Marchezan entende que este sistema de governo se mostra mais favorável visando atingir estes objetivos, tendo em vista suas qualidades intrínsecas.

Fabio Giambiagi em seu artigo “**Em defesa do parlamentarismo**”, publicado na página da *web* do Instituto Millenium, coloca em questão qual sistema de governo funcionaria melhor na atual democracia brasileira. Parlamentarismo ou Presidencialismo? Ressalta que já chegou o momento de recolocar o tema em questão. Descreve três razões para justificar tal afirmação:

1. Dependendo do presidente eleito, a possibilidade de promover o presidencialismo de coalizão;
2. Limitações e problemas do nosso presidencialismo como o desgaste do processo político do impeachment, que em um sistema parlamentarista poderia ser solucionado em poucos dias com a substituição do governo;  
e
3. Tendo em vista o tempo transcorrido desde o ultimo plebiscito em 1993, uma parte significativa do eleitorado não participou desta votação, não sendo possível concluir que estes estariam alinhados com o resultado.

Giambiagi ressalta que (2017): “Encerrada a votação, o eleitor volta para casa, o apoio ao mandatário se dilui no dia a dia, e este tem que negociar com quem tem poder, mas não compartilha as responsabilidades do mesmo”. Acrescenta que (2017):

O parlamentarismo obrigaria os partidos a compor uma maioria que efetivamente funcione, ao invés de termos a “geleia geral” das últimas décadas, em que, no mesmo partido, estão ministros que compõem o governo e parlamentares que votam contra ele.

Por fim propõe um novo plebiscito com uma alternativa parlamentarista.

Luís Alexandre Carta Winter em seu artigo “**Em defesa do Parlamentarismo**” de 12/04/2015, publicado pela Gazeta do Povo, defende a implantação do Parlamentarismo no Brasil alegando por exemplo, que no presidencialismo a forma de retirar do poder o Chefe de Governo é o *impeachment*, considerado por ele extremamente traumático e demorado para o país. Neste caso o Chefe de Estado também perde o mandato, já que no Presidencialismo o Presidente da República assume estas duas funções. No Parlamentarismo, como há separação do Chefe de Estado do Chefe de governo, é possível retirar este último e eleger outro através de votação do parlamento ou mesmo destituir o congresso e convocar novas eleições em caso de quebra de confiança dos parlamentares com o povo. Estes processos

ocorrem sem “traumas” comparado com o *impeachment* no presidencialismo, além de serem muito mais rápidos.

Winter analisa ainda a incapacidade da população de derrubar decisões dos parlamentares e do presidente, muitas vezes contrárias ao interesse da nação (2015):

Pense-se no que temos hoje: um sistema presidencialista de coalizão, em que há uma impotência da população frente a desmandos do Executivo e Legislativo. Temos um Legislativo em que a população, após as eleições, é alijada de decisões. Um Legislativo em que se vota, em uma crise econômica e de confiança, o aumento de seus próprios ganhos (o Congresso recuou somente em relação às passagens dos cônjuges, mas não do aumento das verbas dos gabinetes), e isso no começo do mandato parlamentar! Depois de quatro anos, ninguém mais vai lembrar. Só que isso é ilegítimo e imoral! É um deboche! E não acontece nada! Esse é o nosso sistema presidencialista. Nesta dimensão, no sistema parlamentarista, isso jamais ocorreria.

Percebe-se que os sete autores citados (Bragança, Pila, Melo Franco, Maciel, Marchezan, Giambiagi e Winter) analisam as características dos Sistemas de Governo Presidencialista e Parlamentarista, comentando as vantagens e as desvantagens de cada um deles. Acrescentando a estas valiosas contribuições este estudo pretende verificar também os sistemas de governo adotados pelos países mais desenvolvidos.

A seguir serão verificadas as características dos principais sistemas de governo e realizado um levantamento dos sistemas e formas de governo de países com melhores IDHs, uma análise das características dos sistemas de governo dos países com melhores IDHs e um estudo da viabilidade de implantação de um novo sistema de governo no Brasil. A partir destas pesquisas, análises e estudos, pretende-se demonstrar se existe uma ligação entre o sistema de governo, incluindo aspectos culturais, e a governabilidade e o desenvolvimento de uma nação. Desta forma será possível, ou não, reforçar os argumentos dos autores citados acima.

### 3 CARACTERÍSTICAS DOS PRINCIPAIS SISTEMAS DE GOVERNO

As Formas de Estado são classificadas em “Unitário” e “Federado”. O Estado Federado ou Federal é soberano e composto por estados-membros não soberanos, porém com autonomia e constituição própria. Os Estados Unidos, o Brasil, a Suíça, a Alemanha dentre outros são exemplos desta Forma de Estado. O Estado Unitário é composto por um único Estado e possui uma unidade de poder político interno centralizado. Como exemplos pode-se citar: Brasil-Império, Itália, França e Portugal.

As Formas de Governo se dividem em “Repúblicas e “Monarquias” e estão relacionados com a fonte do poder dos governantes. Nas Monarquias o chefe de Estado é um monarca podendo ser um rei, rainha, imperador ou imperatriz, dentre outros. O cargo do rei é hereditário e vitalício, passando de geração a geração dentro de uma mesma família. Em geral, as monarquias constitucionais são parlamentaristas, onde as funções de governo são conferidas a um primeiro-ministro junto com um gabinete. Nesta modalidade o povo escolhe seus representantes do parlamento. Em um passado distante, era comum os reis e imperadores possuírem poderes absolutos. Eram o que chamamos de monarquias absolutistas, aquelas em que a vontade do rei é soberana. Ainda existem algumas monarquias absolutas no mundo: Arábia Saudita, Brunei, Omã, Suazilândia possuem seus próprios monarcas. Nesses regimes, ainda manda o rei ou imperador. As monarquias que sobreviveram ao tempo são quase todas constitucionais, em que o rei não mais detém todo o poder político. O rei continua como chefe de Estado, mas seu poder político foi reduzido significativamente, passando a ter uma importância apenas simbólica. O rei representa a unidade nacional e tem a função principal de “guardião da Constituição”. Na república, o cargo que costumava ser exercido por um rei passa a ser exercido por uma pessoa escolhida diretamente pelo povo, geralmente chamado de presidente. Normalmente, o presidente é, ao mesmo tempo, o chefe de Estado e o chefe de governo, exceto nas repúblicas parlamentaristas. Seu mandato é curto e definido. Na república os poderes estão divididos entre Executivo e Legislativo, que são exercidos respectivamente pelo presidente e por representantes do povo, chamados de deputados ou senadores, que elaboram e analisam as propostas de lei. Ao presidente cabe executar os planos do governo.

Sobre a separação entre chefe de governo e chefe de estado sob a ótica de suas funções no sistema parlamentarista, Bragança afirma (2017, p. 202):

O chefe de Estado é eleito para representar a soberania do país na esfera internacional, comandar as forças armadas, os grandes acordos internacionais e a ratificação de leis que podem afetar a Constituição. Ocasionalmente, ao chefe de Estado também é reservada a prerrogativa de convocar novas eleições caso a governança interna não seja atingida. Nesse sistema, o chefe de governo é o primeiro-ministro escolhido entre os representantes da Câmara dos Deputados. O primeiro-ministro é o nome principal do poder Executivo e administra o país, a burocracia, a política econômica e demais demandas temporais. Há inúmeros freios e contrapesos que os poderes estabelecem entre si para equilibrar forças e dar mais transparência à sociedade. Ter estes dois poderes separados e legitimados separadamente é o que produz a estabilidade do sistema.

Os Regimes Políticos podem ser “Democráticos ou “Autocráticos”. Os países são entendidos como “Estados de Direito” possuindo em sua maioria sistemas democráticos que validam seu poder. Também são encontrados países autocráticos onde não há democracia. Os países mais desenvolvidos possuem em sua totalidade regimes democráticos de governo.

Os Sistemas de Governo representam a forma como o poder político é dividido e exercido, podendo ser “Presidencialista” ou “Parlamentarista”.

O parlamentarismo surge gradativamente na Inglaterra como limitação ao poder monárquico.

A respeito do surgimento do parlamentarismo, Maluf (1999, p. 209), afirma:

O sistema teve a sua origem na Inglaterra, onde envolveu ao impulso da luta plurissecular, heroica, aspérrima e ininterrupta, da liberdade contra a tirania, dos direitos do homem contra o despotismo dos monarcas.

Ainda segundo Maluf, foi através do parlamentarismo que o povo inglês encontrou o roteiro do ideal democrático.

É importante entender que pode haver diversos desenhos institucionais e que apesar das categorizações, cada país possui sua própria trajetória política, o que gerou distintas formas de governar. Por isso, mesmo países que estão dentro de uma mesma categoria de sistema e forma de governo podem apresentar diferenças entre si.

A seguir serão descritas as características das seis principais variantes das Formas de Governo associadas à Sistemas de Governo de Regimes Políticos Democráticos, que representam atualmente a absoluta maioria dos países.

### 3.1 MONARQUIA CONSTITUCIONAL

Nesta modalidade de Monarquia há uma Constituição que rege todo o sistema. O monarca detém o poder de nomear o primeiro-ministro, ratificar leis e convocar novas eleições para o parlamento, tendo uma atuação mais ativa na administração pública. Este foi o modelo adotado no Brasil Império (século XIX).

### 3.2 MONARQUIA PARLAMENTARISTA

Neste sistema quem escolhe o primeiro-ministro é o parlamento e o monarca somente valida a escolha. Tal qual a Monarquia Constitucional, na Monarquia Parlamentarista o chefe de estado é o monarca e o chefe de governo o primeiro-ministro. O monarca permanece com o poder de dissolver o parlamento e convocar novas eleições, porém fica à margem do sistema político, tendo seus poderes mais limitados. Normalmente o primeiro-ministro é o líder do partido majoritário. Quando isto não ocorre, escolhe-se o líder de uma coalizão. No entanto quando não for possível um consenso, o monarca convoca novas eleições. Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Suécia, Holanda, Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Bélgica, Japão, Luxemburgo e Espanha adotam esta Forma/Sistema de Governo.

### 3.3 REPÚBLICA PRESIDENCIALISTA

O Presidente exerce as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo concomitantemente e é eleito diretamente pelo povo para um mandato definido. Existe separação de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário, no entanto verifica-se um desequilíbrio de poder a favor do Executivo. Possuem esta Forma/Sistema de Governo os Estados Unidos, o Brasil, a Argentina e a Venezuela.

### 3.4 REPÚBLICA SEMIPRESIDENCIALISTA

Neste modelo existe separação entre o Chefe de Estado e de Governo, ocupados respectivamente pelo Presidente e Primeiro-ministro. O Presidente é eleito diretamente pelo povo por período determinado, como na República Presidencialista, no entanto este escolhe o Primeiro-ministro que fica subordinado ao presidente. Áustria, França, Portugal e Rússia utilizam esta Forma/Sistema de Governo.

### 3.5 REPÚBLICA SEMIPARLAMENTARISTA

Esta Forma/Sistema de Governo não é comum. Nela o parlamento escolhe tanto o Chefe de Governo quanto o Chefe de Estado. A Suíça é uma Confederação dividida em “Cantões”. É um país que se aproxima destas características apesar de possuir peculiaridades só encontradas lá. O Suriname e a África do Sul são outros países que adotam esta Forma/Sistema de Governo.

### 3.6 REPÚBLICA PARLAMENTARISTA

Assim como na Monarquia Parlamentarista quem escolhe o primeiro-ministro é o parlamento, ficando o presidente encarregado de ratificar a escolha. No entanto, nesta Forma/Sistema de Governo, o presidente é eleito diretamente pelo povo e possui mandatos mais longos. Em situações de instabilidade o presidente tem o poder de convocar novas eleições para o parlamento, que por sua vez elegerá um novo primeiro-ministro. Contudo o presidente detém poderes limitados, cabendo a ele ratificar leis que alteram a Constituição. Muitos países adotam esta Forma/Sistema de Governo, tais como: Alemanha, Finlândia, Irlanda, Itália, Israel, Islândia, Singapura, Eslovênia e República Tcheca.

## **4 LEVANTAMENTO DAS FORMAS E SISTEMAS DE GOVERNO DE PAÍSES COM MELHORES IDHs**

O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas emite anualmente relatórios sobre desenvolvimento humano dos países.

O relatório “Human Development Index and its components” (Índice de Desenvolvimento Humano e seus componentes) relaciona os países e seus respectivos “HDI – Human Development Index” (IDH - Índice de Desenvolvimento Humano) atualizado até 2017 (Human Development Indices and Indicators – Statistical Update, 2018, p. 22, Copyright @ 2018 By the United Nations Development Programme 1 UN Plaza, New York, NY 10017 USA: Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2019).

O IDH considera para seu cálculo três índices: longevidade, educação e renda per capita de cada país e atualmente é mundialmente utilizado como parâmetro de comparação no tocante ao desenvolvimento dos países.



A seguir apresenta-se uma tabela de trinta países indicando seus respectivos IDHs e Forma/Sistema de Governo, ordenada por IDH (do mais alto para o mais baixo). Foram acrescentados os dados do Brasil na parte inferior da tabela para efeito de comparação com os países mais desenvolvidos.

Tabela 1 – Trinta países com os melhores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) atualizados até 2017 relacionando suas Formas e Sistemas de Governo

	PAÍS	IDH	FORMA DE GOVERNO	SISTEMA DE GOVERNO
1	Noruega	0,953	Monarquia	Parlamentarismo
2	Suíça	0,944	República	Confederação
3	Austrália	0,939	Monarquia	Parlamentarismo
4	Irlanda	0,938	República	Parlamentarismo
5	Alemanha	0,936	República	Parlamentarismo
6	Islândia	0,935	República	Parlamentarismo
7	Suécia	0,933	Monarquia	Parlamentarismo
8	Singapura	0,932	República	Parlamentarismo
9	Holanda	0,931	Monarquia	Parlamentarismo
10	Dinamarca	0,929	Monarquia	Parlamentarismo
11	Canadá	0,926	Monarquia	Parlamentarismo
12	Estados Unidos	0,924	República	Presidencialismo
13	Reino Unido	0,922	Monarquia	Parlamentarismo
14	Finlândia	0,920	República	Parlamentarismo
15	Nova Zelândia	0,917	Monarquia	Parlamentarismo
16	Belgica	0,916	Monarquia	Parlamentarismo
16	Liechtenstein	0,916	Monarquia Constitucional	Parlamentarismo
18	Japão	0,909	Monarquia	Parlamentarismo
19	Áustria	0,908	República	Semipresidencialismo
20	Luxemburgo	0,904	Monarquia Constitucional	Parlamentarismo
21	Israel	0,903	República	Parlamentarismo
21	Coréia do Sul	0,903	República	Semipresidencialismo
23	França	0,901	República	Semipresidencialismo
24	Eslovênia	0,896	República	Parlamentarismo
25	Espanha	0,891	Monarquia	Parlamentarismo
26	República Tcheca	0,888	República	Parlamentarismo
27	Itália	0,880	República	Parlamentarismo
28	Malta	0,878	República	Parlamentarismo
29	Estonia	0,871	República	Parlamentarismo
30	Grécia	0,870	República	Parlamentarismo
79	Brasil	0,759	República	Presidencialismo
OBSERVAÇÃO:		Hong Kong, China (SAR) foi retirado da tabela pois não é um país independente sendo considerado uma Região Administrativa Especial (Special Administrative Regions - SAR).		

Fonte: O autor (2019)

## 5 ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS DE GOVERNO DOS PAÍSES COM MELHORES IDHs

Pretende-se neste capítulo analisar uma possível relação entre os Sistemas de Governo dos países e seus respectivos IDHs, bem como se também existe alguma relação entre os Sistemas de Governo, desenvolvimento, governabilidade e estabilidade política dos países.

Observa-se na tabela do capítulo quatro que dos trinta países com melhores IDHs, vinte e cinco possuem como Sistema de Governo o Parlamentarismo, sendo que treze são Monarquias e doze Repúblicas.

Este estudo não tem como objetivo analisar as Formas de Governo (Monarquia ou República), restringindo-se apenas aos Sistemas de Governo (Parlamentarismo ou Presidencialismo).

Na tabela do capítulo quatro constata-se que a grande maioria dos trinta países com melhores IDHs, possuem Sistema de Governo Parlamentar, sejam eles Repúblicas ou Monarquias.

Conforme pode-se constatar, o sistema parlamentar apresenta melhores resultados que o sistema presidencialista em termos de desenvolvimento humano.

Ressalta Maluf, a respeito do aspecto democrático do parlamentarismo, (1999, p. 210):

[...] o parlamentarismo é o mais perfeito sistema de governo democrático, sendo que a primeira razão se encontra no fato de que este modelo permite o funcionamento normal do sistema representativo sem impedir a manifestação da soberania nacional.

É certo que existem variações de parlamentarismos no que se refere à níveis de poder do chefe de Estado, chefe de Governo e Parlamento. No entanto há uma diferença básica entre Parlamentarismo e Presidencialismo que consiste no fato de que no Parlamentarismo os chefes de estado e chefe de governo são distintos, respectivamente o “Presidente” ou “Monarca” e o “Primeiro-Ministro”. Já no Presidencialismo estes dois cargos são ocupados pela mesma pessoa, o “Presidente”. Esta separação de funções se mostra eficiente pois cabe ao chefe de Estado defender os anseios mais legítimos do povo além de cuidar das políticas de Estado, das Forças Armadas, das relações exteriores e de ser o defensor perpétuo da Constituição, por fim, representar o Estado. O Chefe de Estado, representado

pelo monarca ou pelo Presidente da República, não participa das decisões políticas, exercendo predominantemente uma função de representação do Estado.

Sobre a importância do Chefe de Estado, Dallari ressalta (1995, p. 84):

[...] É inegável, todavia, que o Chefe de Estado é uma figura importante, pois, além das funções de representação e além de atuar como vínculo moral do Estado, colocado acima das disputas políticas, ele desempenha um papel de especial relevância nos momentos de crise, quando é necessário indicar um novo Primeiro Ministro à aprovação do Parlamento. Essa indicação é extremamente difícil, muitas vezes, nos sistemas pluripartidários, pois deve ser escolhido alguém que revele estar em condições de compor um Gabinete que obtenha a aprovação da maioria parlamentar.

Maluf enfatiza sobre a possibilidade de dissolução do Parlamento, (1999, p. 231):

Ao princípio da responsabilidade política do Ministério perante a representação nacional corresponde o da faculdade que tem o Chefe de Estado para dissolver o Parlamento em consulta à nação. De fato, o voto de desconfiança, principalmente quando secundado em tempo relativamente curto, estabelece uma situação de conflito entre os dois poderes políticos, cabendo então ao Chefe de Estado, atento às manifestações da opinião pública, resolvê-lo pelas alternativas que se lhe oferecem: nomear novo Gabinete ou dissolver o Parlamento.

No Presidencialismo as funções de chefe de estado são somadas às políticas de governo, que normalmente tem a duração de um mandato, para uma só pessoa gerenciar. Isto cria um poder excessivo no executivo e desestabiliza o equilíbrio entre os poderes. Assim mostra-se necessário que as funções de estado e governo sejam separadas. Políticas de Estado devem ser permanentes, atemporais e apartidárias e não devem estar ligadas a políticas de governo, que possuem o viés partidário. Criando uma analogia, o Estado é o carro, o governo é o motorista que é substituído a cada mandato. Normalmente o mandato do Presidente (chefe de Estado) tem maior duração que o do Primeiro-Ministro, de forma a garantir continuidade das políticas de estado. Quando as duas funções são exercidas pela mesma pessoa, cria-se naturalmente muita disputa por esse poder. Quem o detém quer permanecer, o que dificulta a alternância de poder. Este fato, comum na maioria dos países presidencialistas, gera instabilidade política ao longo do tempo. Esta instabilidade também afeta negativamente a governabilidade uma vez que os poderes não se equilibram.

Contudo não bastaria o equilíbrio de poder entre as instituições. Faz-se necessário haver uma descentralização desse poder em direção ao povo, passando pelos estados e municípios, através de um pacto federativo.

Nas eleições o povo delega “por tempo determinado” poderes a deputados, senadores, presidente, vice-presidente, governador, deputados estaduais, prefeitos e vereadores, para bem administrar em seu nome a coisa pública. Hoje em dia esses poderes são muitas vezes usados para perpetuação destes entes públicos no poder.

Falta ainda uma ferramenta não existente em muitas Repúblicas presidencialistas, chamado “Recall de Mandato” ou “Voto de Desconfiança”. Através dele, por exemplo, a parcela da população que elegeu determinado deputado, pode apresentar o voto de desconfiança caso este político não esteja atendendo as promessas que fez durante a campanha eleitoral. Este é um dos instrumentos populares que devem ser utilizados nos países democráticos como “freios e contrapesos” por parte do povo para limitar a ambição de poder destes servidores públicos.

O sistema de governo presidencialista brasileiro possui várias destas características negativas. Mostra-se imperativo a realização de uma reforma política incluindo também a migração do sistema eleitoral proporcional para o sistema distrital puro onde existe maior “proximidade” entre o eleitor e seu parlamentar.

Constata-se nos países que possuem sistema de governo parlamentar maior equilíbrio de forças entre os poderes. Este equilíbrio gera uma resultante positiva em termos de governabilidade e desenvolvimento do país. Este fato fica claramente demonstrado observando os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) destas nações (vide tabela 1, pg 26) que considera a longevidade, a educação e a renda per capita como fatores constituintes para seu cálculo.

Cabe aqui comentar o caso da Suíça e dos Estados Unidos que se encontram em segundo e décimo-segundo lugares respectivamente e não utilizam o parlamentarismo como sistema de governo.

O sistema presidencialista norte americano não é praticado, considerando suas peculiaridades, em nenhum outro país do mundo. Lá, apesar das funções de chefe de estado e de governo serem exercidas pela mesma pessoa, seus poderes são limitados pela constituição e fiscalizados pela Supre Corte. E principalmente existe descentralização de poderes, tendo estados e municípios mais autonomia se

comparados com os de outros países presidencialistas da América do Sul. Os estados federativos do Estados Unidos possuem constituição própria que lhes reserva poderes não encontrados em qualquer outra nação que exerça este sistema de governo. Marchezan em sua introdução do livro “Presidencialismo ou Parlamentarismo?”, de autoria de Raul Pila e Afonso Arinos de Melo Franco, cita (1999, p. XXI):

Com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1986, renasceu... Ao fazer lembranças pessoais, justificando mais uma vez a sua “conversão” para o parlamentarismo, Arinos sustentou que “...o regime presidencial nunca foi aplicado no Brasil. Aliás, o regime presidencial nunca foi aplicado convenientemente fora dos Estados Unidos. Não existe exemplo, em nenhum país, em nenhum continente, da reprodução desse sistema de governo, que obedece a condições específicas da formação sociológica, cultural e histórica daquela nação, na época em que ele surgiu no campo das instituições políticas modernas” ...

A Suíça é uma República Federativa com um sistema de governo complexo não adotado em nenhum outro país do mundo. Possui vinte e seis “Cantões” com autonomia política e econômica. Estes cantões seriam o equivalente aos estados federativos em uma República. O sistema político se divide em Sistema Federal, Sistema Cantonal e Sistema Comunal. De forma simplificada cabe ao Poder Federal cuidar da política externa, da economia e das forças armadas. Já o Poder Cantonal gerencia a polícia, a saúde e a educação. O poder executivo é o Conselho Federal que é eleito indiretamente pelo Parlamento formado pelo Conselho Nacional e Conselho dos Estados. A Suíça também possui um sistema único no mundo chamado “Democracia Direta”. Através dele o povo participa da vida política por meio de referendos tanto a nível federal quanto a nível cantonal. A população pode, por exemplo, indeferir um aumento de impostos votado e aprovado pelo parlamento. Este sistema político está intimamente ligado a história e cultura da Suíça durante os séculos e atende muito bem “especificamente” este país considerando a etnia, nível cultural e costumes de seu povo.

## **6 ESTUDO DA VIABILIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE UM NOVO SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL**

Após as eleições de 2018 nosso país mergulhou em um mar de esperanças de mudanças estruturais, mudanças de valores, mudanças de costumes, enfim mudanças que encaminhem a nação no rumo do desenvolvimento de forma sustentável e responsável. Dentre estas mudanças estruturais podem-se destacar as reformas da previdência, a reforma na legislação anticrime, a reforma tributária, a reforma do pacto federativo, as privatizações de estatais e a reforma política. Propositamente a reforma política foi posicionada por último pois em uma sequencia cronológica esta deverá ser feita após a estabilização fiscal oriunda das outras reformas econômicas que urgem como prioritárias. A reforma política é composta de diversos “tentáculos” dentre os quais ressaltam-se a reforma eleitoral e a reforma constitucional.

Nosso sistema eleitoral da forma como é praticado atualmente não se mostra representativo. As eleições majoritárias em dois turnos para presidente, senadores (este em apenas um turno), governadores e prefeitos atende o princípio da representatividade da maioria. No entanto não se pode dizer o mesmo do sistema proporcional para deputados federais, deputados estaduais e vereadores. Um sistema onde “campeões de votos” de determinado partido ou coalizão de partidos, permite a eleição de candidatos com pouquíssima representatividade, portanto sem legitimidade. É importante salientar que não existe sistema eleitoral perfeito. Contudo o sistema distrital puro se mostra mais representativo que o proporcional. No sistema distrital criam-se “distritos” com uma determinada quantidade de eleitores calculada a partir do resultado da divisão do número total de eleitores pelo número de vagas legislativas daquela região, seja um município, estado ou mesmo o país. Este sistema apresenta diversas vantagens sobre o sistema proporcional. O principal deles é que será eleito um candidato de cada região que tem afinidade e conhecimento da mesma, sendo mais conhecido por seus eleitores e, portanto, mais representativo e legítimo do que vários candidatos eleitos representando um estado federativo inteiro. O sistema distrital permite maior proximidade entre eleitor e deputado ou vereador já que ele é oriundo daquela região, além de poder ser mais cobrado por quem o elegeu. Outro fator relevante é que a campanha eleitoral será muito mais barata tendo em vista que os candidatos não precisarão percorrer todo o estado e sim apenas a região por onde pretende ser eleito.

Em um prisma mais amplo que abrange especificamente o tema deste estudo, a reforma constitucional se mostra fundamental e muito necessária visando a estabilidade política e de governabilidade do país para promover o desenvolvimento de forma sustentável e responsável. Como foi dito na introdução deste estudo, o Brasil esteve sob o respaldo de sete constituições federais sendo seis na república e uma no império. As seis constituições do período republicado sob o sistema de governo presidencialista não perduraram mais que quarenta e três anos. A razão disto, como vimos no capítulo 5, tem relação direta com a desestabilização do equilíbrio entre os poderes que o sistema presidencialista promove. Nossa atual constituição possui 105 ECs, além de definir diversos deveres do estado sem indicar a origem dos recursos para atendê-los. Este fato demonstra a total falta de consistência e integridade desta Carta Magna. Percebe-se até os dias atuais a necessidade de novas emendas constitucionais. Nossa constituição está cada vez mais sendo emendada e “retalhada”. Não é possível admitir que a lei maior de um país tantas vezes emendada possa promover estabilidade política, social e econômica. A constituição dita “cidadã” de 1988 possui um viés amplamente social e assistencialista. Não houve preocupação em definir meios para fornecer tais benefícios à população. Percebe-se uma conotação revanchista ao regime militar.

Diante destes fatos, conclui-se da necessidade de promover uma reforma que gere uma constituição que sustente princípios e valores próprios do povo brasileiro de forma “permanente” e “atemporal” sob o sistema de governo parlamentar. A mudança do sistema presidencialista só seria possível mediante uma nova Assembleia Nacional Constituinte, por ser o sistema de governo uma cláusula pétrea.

Diversos países adotam o federalismo e o sistema parlamentar sem que um anule o outro, deste modo, a alegação de incompatibilidade não se sustenta, diante do fato de que a Inglaterra, uma das nações mais desenvolvidas do mundo, é uma federação parlamentar. Ademais, torna-se inviável apontar o dito antagonismo. Pelo contrário, a federação promoveria ao sistema parlamentar o freio necessário para impedir que jamais o poder central pudesse, em um caso de dissolução da Câmara, fazer uma fraude uniforme em todo país.

O Brasil já esteve sujeito ao sistema de governo parlamentar por duas ocasiões. A primeira durante o império sob o sistema parlamentarista constitucional. A segunda de 1961 a 1963, implementada como uma tentativa de promover



estabilidade ao governo republicano que se encontrava em uma crise política. Analisando sob a ótica do sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) e não da forma de governo (república ou monarquia), o parlamentarismo não é novo ou mesmo estranho a nosso povo. Culturalmente não se apresenta nenhum fato ou situação histórica de demonstre incompatibilidade deste sistema de governo com as características de nosso país. Pelo contrário, a despeito de alguns problemas identificados durante o período do império no tocante a relação entre o monarca e o parlamento, o Brasil apresentou um desenvolvimento expressivo em diversos segmentos tais como econômico, tecnológico, militar e educacional sob o sistema parlamentarista de governo. Os brasileiros desta época defendiam a monarquia e em sua maioria apoiavam o sistema parlamentarista. Portanto não existe incompatibilidade ou impedimento social ou estrutural que desaconselhe a implementação do parlamentarismo no Brasil.

## **7 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**

Não existe sistema de governo perfeito. O que foi possível constatar neste estudo é que os dois sistemas de governo mais utilizados pelos países mais desenvolvidos são o parlamentarismo e o presidencialismo. Dentre esses dois o parlamentarismo se mostrou mais vezes empregado. Dos trinta países com melhores IDHs, vinte e cinco adotam o parlamentarismo como sistema de governo. Qualquer sistema de governo adotado apresentará alguns problemas. A diferença se faz na forma como estes problemas são tratados e corrigidos. O parlamentarismo tem se mostrado mais eficiente neste aspecto. Aqui cabe a famosa frase de Winston Churchill: “A democracia é a pior forma de governo, com exceção de todas as demais”. A solução adotada por outros países não necessariamente nos serve. Entretanto ao observar que a mesma solução foi implementada na maioria dos países desenvolvidos com sucesso e que esta solução é compatível com nossas características, deve-se, no mínimo, iniciar um amplo debate com este objetivo.

Verificou-se a necessidade de uma reforma constitucional no Brasil, onde seria possível implantar o parlamentarismo como sistema de governo. Essa possibilidade foi analisada sob o aspecto cultural e estrutural de nosso país. Não foi identificado qualquer contraindicação à sua adoção. Recomenda-se, após a estabilização fiscal, promover uma ampla reforma política neste sentido.

É necessário observar o passado histórico de nosso país analisando os fatos e aprendendo com os erros cometidos. Urge no presente planejar as ações a serem executadas avaliando a conjuntura atual em termos de viabilidade de execução. Torna-se fundamental ter em mente que o futuro será moldado como consequência de nossos atos no presente.

## REFERÊNCIAS

Bragança, Luiz Philippe de Orleans e. **Por que o Brasil é um país atrasado?**. Ribeirão Preto, SP: Novo Conceito Editora, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2019

DALLARI, Dalmo de Abreu, **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 19ª Edição, 1995.

Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. **Presidencialismo ou Parlamentarismo?**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999. (Coleção Biblioteca Básica Brasileira). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1055>>

Giambiagi, Fabio. **Em defesa do parlamentarismo** (Instituto Millenium). 2017. Disponível em: <<https://www.institutomillenium.org.br/artigos/em-defesa-parlamentarismo/>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

**Human Development Indices and Indicators** – Statistical Update, 2018, p. 22, Copyright @ 2018 By the United Nations Development Programme 1 UN Plaza, New York, NY 10017 USA: Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2019

MALUF, Sahid, **Teoria do Estado**. São Paulo, SP: Saraiva, 25ª edição atualizada, 1999.

NETopédia – **Países do Mundo**. 2001. Disponível em: <<http://netopedia.tripod.com/paises/paises.htm>>. Acesso em: 09 mai. 2019

Winter, Luís Alexandre Carta. **Em defesa do parlamentarismo** (Gazeta do Povo). 2015. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/em-defesa-do-parlamentarismo-d0sg0iy2isiuqavxdaqashm98/>>. Acesso em: 29 jun. 2019.