

Proposta de reforma do modelo político italiano e a dinâmica do Estado brasileiro

Na nossa recente temporada de pesquisas na Faculdade de Direito da Università di Roma La Sapienza, agora em janeiro e fevereiro, pudemos examinar, entre outros temas, as discussões acadêmicas que envolvem a proposta de emenda constitucional que modifica o sistema político italiano. Trata-se da “ *riforma del Premierato*”, que objetiva a eleição direta do primeiro-ministro. [\[1\]](#)

O sistema de governo constitui um dos temas clássicos do juspublicismo. Nos diferentes Estados nacionais, o Direito Constitucional esforça-se por oferecer alternativas que possam resultar na maior qualidade da governança.

Concomitantemente, o tema é recorrente na esfera comparatista. Ilustra, no particular, a consagrada obra “*Diritto costituzionale comparato*”, do jurista italiano Giuseppe De Vergottini. [\[2\]](#) O campo dialoga, ainda, com a Ciência Política, a Filosofia Política e os ferramentais da Sociologia.

No Brasil, o sistema governamental demonstra ser objeto de rediscussão frequente. Embora nosso modelo de chefia de governo tenha perpassado por apenas uma alteração substancial, entre 1961 e 1963, não faltaram debates em todas as quadras de nossa trajetória institucional. E com razão, pois as nossas crises políticas são reiteradas. Logo, discussões semelhantes, em outras realidades políticas, merecem a nossa atenção.

No sistema italiano, o primeiro-ministro — denominado como Presidente do Conselho de Ministros (*Presidente del Consiglio dei Ministri*) — recebe tratamento abreviado na Carta Constitucional. [\[3\]](#)

Os termos escassos refletem o receio com os eventos da fase autoritária anterior. No decorrer da Constituição, existe uma ênfase no governo, ou seja, no conjunto daqueles que exercem a função governamental.

Como consequência da referida apreensão, as atribuições do Presidente do Conselho não estão descritas de forma pormenorizada. Na realidade, existem aspectos que apenas foram discernidos no decorrer das décadas de prática institucional.

O texto reformador, que prevê a eleição direta e o mandato fixo do primeiro-ministro (presidente do Conselho) foi apresentado pela ministra Elisabetta Alberti Casellati. Possui apenas cinco artigos. Foi aprovado em reunião do Conselho em 3 de novembro do ano passado.

Oficialmente, seu objetivo consiste em assegurar maior estabilidade governamental, provendo, assim, uma maior harmonia entre as forças políticas.

A República

Desde 1946, a República Italiana conviveu com, pelo menos, 67 governos e 30 Presidentes do Conselho diferentes, resultando em gestões com duração média de um ano e dois meses. [\[4\]](#)



Giorgia Meloni é primeira-ministra desde outubro de 2022

De fato, a continuidade é fundamental para que os projetos de maior amplitude sejam não apenas discutidos e, portanto, conjecturados, mas, principalmente, executados.

É a transposição do plano abstrato, das intenções, para a realidade das decisões, que podem assumir uma dimensão puramente governamental ou também legislativa, com a participação do Parlamento no processo legiferante.

Na realidade, o tema tem conexão com, pelo menos, dois pontos centrais do constitucionalismo: os sistemas de Governo, como já apontado, e o funcionamento eficiente dos mecanismos públicos, preocupação que granjeou força nas últimas décadas em todo o mundo.

O modelo governamental italiano pode ser definido, hoje, como parlamentar sem qualquer esforço. É preciso recordar que o presidencialismo e o parlamentarismo são as tipologias clássicas no âmbito dos sistemas governamentais. O chamado semipresidencialismo, quanto às suas estruturas jurídicas, representa, na realidade, uma modificação do próprio modelo parlamentar clássico. [\[5\]](#)

No presidencialismo, não existe a necessidade de voto de confiança (*mozione di fiducia*). A confiança é dada de modo direto, pelos cidadãos, quando comparecem às urnas. É uma dinâmica diversa do sistema parlamentar.

No caso da Itália, o governo recebe a confiança da Câmara dos Deputados e do Senado da República. Ora, a proposta objetiva excluir o procedimento. Por conseguinte, **a eleição direta aproximaria a República Italiana do grupo de países presidencialistas.**

O funcionamento eficiente dos mecanismos públicos, constitui, por seu turno, um imperativo. Enquanto o constitucionalismo clássico preconizou a limitação do poder, a exemplo dos contributos de John Locke e de Charles de Montesquieu — sem excluir, para alguns, os predecessores Aristóteles e Marsílio de Pádua —, o exercício eficaz do poder político expressa uma demanda social palpitante. É essencial que os assuntos políticos alcancem resultados concretos, ou seja, que eles operem com certas doses de objetividade.

No Brasil, o tema vem recebendo tratamento na ordem infraconstitucional. Exemplificam a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, modificada pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021). Verifica-se, entre nós, uma tendência legal, reforçada pela ação jurisprudencial e por pressões da sociedade civil na mesma direção.

Na Itália, paralelamente às exigências de que sejam alcançados os resultados aspirados pela sociedade, existe um leque de expectativas que percorre todo o continente, inserido, transnacionalmente, no contexto das complexas regulações e investimentos da União Europeia.

No particular, não se pode omitir menção ao Plano Nacional de Recuperação e Resiliência (*Piano nazionale di ripresa e resilienza*) e o programa *Next Generation EU*, os quais, no cenário pós-pandemia, almejam investimentos em diferentes setores da economia e da sociedade italiana.

Desafios

Diante desses elementos, é possível questionar: a proposta responde aos desafios políticos, econômicos e sociais a serem enfrentados?

De fato, existe uma falta de estabilidade crônica no sistema político itálico — e que recorda, em parte, o problema diagnosticado na 4ª República Francesa. Outras indagações revelam-se fundamentais.

Eleger diretamente o chefe de governo pode reforçar o equilíbrio institucional ou seria um mero paliativo? Essa medida, por si, assegura padrões de governança mais eficazes? Os países em que o chefe de Governo possui mandato predeterminado contam mesmo com uma maior governabilidade?

No contexto italiano, não se pode omitir, ainda, um ponto central: o voto dos mais de 6 milhões de cidadãos que vivem no exterior, cujo impacto seria reforçado extraordinariamente. Estariam as implicações sopesadas como merecem?

É preciso considerar que a proposta muda não apenas o exercício do poder pelo Presidente do Conselho, em uma perspectiva mais imediata, mas, inevitavelmente, o arranjo de forças existente, hoje, entre ele e a Presidência da República, bem como entre o Governo e o Parlamento.

Reflexões

Por fim, podemos extrair outras reflexões com particular conexão à dinâmica brasileira.

Uma primeira nota de advertência, sempre atual, diz respeito ao problema denominado como colonialismo mental. [6] É a postura — bastante frequente — de recepcionarmos certas ideias de modo irrefletido, como se fossem solucionar, automaticamente, as mazelas vivenciadas nacionalmente. O problema pode ser constatado em diferentes escalas.

Historicamente, ele está presente no debate das grandes estruturas públicas às conceptualizações de institutos jurídicos que, por vezes, foram transladadas de modo imponderado pela dogmática brasileira.

O debate sobre os sistemas de governo, no Brasil, precisa tomar em consideração esse aspecto. Se, no passado, importamos alguns arranjos, como o federalismo e o presidencialismo, podemos, hoje, compreendê-los à luz das nossas necessidades.

Não existem fórmulas absolutas. As estruturas políticas são conjecturais e precisam reconhecer as especificidades que recobrem cada um dos Estados nacionais. O processo histórico brasileiro corrobora o aspecto com ênfase.

Para isso, certa dose de criatividade institucional demonstra ser fundamental. No âmbito dos sistemas de governo, uma solução brasileira que não empregue certa imaginação e, portanto, inventividade, não pode funcionar. No caso, seria mais uma repetição esquemática de fórmulas estrangeiras, muitas das quais, pensadas, na origem, para outros contextos cronológicos.

A despeito desse importante alerta, é importante — fundamental, na realidade — examinarmos o panorama externo. Essa investigação permite encurtar caminhos, desprezar medidas inócuas e identificar soluções que possam encontrar sinergia com um pensamento nacional legítimo.

Não podemos descurar as peculiaridades da formação institucional e histórica do Brasil. Não existe uma solução predefinida para os problemas que orbitam o sistema político brasileiro. Justamente por isso, os estudos comparados são fundamentais.

O segredo — fruto de uma verdadeira engenharia institucional, atenta às sensibilidades nacionais e, portanto, com o emprego da imaginação antes apontada — consiste em considerar as imensas peculiaridades brasileiras.

No nosso caso, precisamos interpretar as normas constitucionais de maneira a torná-las compatíveis com um modelo de Estado que concretize seus objetivos fundamentais. [7] O nosso arcabouço institucional deve permanecer aberto às questões que hoje são urgentes, permitindo que transcendamos às nossas próprias conjunturas.

Não devemos conservar nossas instituições como modelos estanques. Com isso, não se quer renegar os cânones universais do Direito, mas, justamente, construir um espaço autônomo e específico. Podemos construir alternativas que não impliquem no redesenho completo do sistema político brasileiro, mas, sim, que ensejem alterações nos pontos que hoje expressam dificuldades.

É urgente incrementar a qualidade das decisões governamentais e o relacionamento adequado entre os

Poderes estatais. As experiências internacionais — como no caso italiano — servem-nos como pontos de referência. Compete-nos conciliar os aspectos universais, por assim dizer, com aqueles de matiz nacional.

Cada Estado constrói uma conjugação entre fatores institucionais e os agentes que vivificam as estruturas públicas. Justamente por isso, não existe uma fórmula uníssona para resolver os diferentes dilemas políticos.

[1] O projeto (“disegno di legge costituzionale”) está disponível em diversos sítios e pode ser facilmente encontrado, conforme, por exemplo, os portais dos jornais “Il Sole 24 Ore” <<https://i2.res.24o.it/pdf2010/S24/Documenti/2023/10/31/AllegatiPDF/costituzionale.pdf>> e “Corriere della Sera” <https://roma.corriere.it/notizie/politica/23_novembre_02/riforme-della-costituzione-dall-elezione-diretta-del-premier-ai-senatori-a-vita-ecco-i-5-articoli-che-la-cambiano-domani-il-voto-in-cdm-3c2e8a71-059f-41cd-adf5-85753a9e7xlk.shtml>. Acessos em 14 fev. 2024.

[2] DE VERGOTTINI, Giuseppe. Diritto costituzionale comparato. 9. ed. Pádua: CEDAM, 2013.

[3] Conforme demonstram, principalmente, os artigos 92 a 96 da Constituição italiana.

[4] Estatísticas disponíveis em ORIZZONTI POLITICI. Riforma del premierato: cos'è? Cosa cambia? Disponível em: <<https://www.orizzontipolitici.it/riforma-del-premierato-cose-cosa-cambia>>. Acesso em 30 jan. 2024.

[5] Conforme, por exemplo, Elival da Silva Ramos em TV CÂMARA. Sistema de Governo Semipresidencialista no Brasil. Audiências Interativas da Câmara dos Deputados, 8 de junho de 2022. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/sala/2743/>>. Acesso em: 1 fev. 2024.

[6] Cabe mencionar como referência, sem excluir outras obras, UNGER, Roberto Mangabeira. Depois do colonialismo mental: repensar e reorganizar o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

[7] Conforme artigo 3º da Constituição de 5 de outubro de 1988.

Date Created

22/02/2024