



LUGAR DO SEMIPRESIDENCIALISMO ENTRE OS SISTEMAS DE GOVERNO

Marcio Nuno Rabat
Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política e História

NOTA TÉCNICA

JULHO DE 2022

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2022 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores, não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do consultor.

SUMÁRIO

1. O SEMIPRESIDENCIALISMO ENTRE OS SISTEMAS DE GOVERNO. 4
2. A QUESTÃO FUNDAMENTAL DO SEMIPRESIDENCIALISMO: EXTENSÃO DAS PRERROGATIVAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA..... 7
3. A DISCUSSÃO NO BRASIL: ARGUMENTOS TRADICIONAIS E NOVOS ARGUMENTOS A FAVOR DO SEMIPRESIDENCIALISMO..... 9

Esta Nota Técnica destina-se a localizar o semipresidencialismo entre os sistemas de governo atualmente predominantes no mundo e a apontar brevemente os termos da discussão sobre sua eventual adoção no Brasil.

1. O SEMIPRESIDENCIALISMO ENTRE OS SISTEMAS DE GOVERNO.

A expressão “sistema de governo” remete a uma problemática bastante específica, a da relação entre dois dos três Poderes que, na fórmula consagrada, compõem, em conjunto, o núcleo institucional do Estado contemporâneo, quais sejam, o Poder Legislativo e o Poder Executivo. O Poder Judiciário, por razões históricas e teóricas que não cabe discutir aqui, ocupa um lugar algo periférico nessa problemática, embora não seja totalmente alheio a ela.

Ainda que as maneiras de organizar a relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo variem de país para país, por conta de suas peculiares opções institucionais e histórias políticas, elas têm sido agrupadas por boa parte da literatura pertinente em três grandes famílias ou tipos, chamados justamente de sistemas de governo. São eles: presidencialismo, parlamentarismo e semipresidencialismo.

Cada um desses três sistemas de governo possui uma história, cujo conhecimento, mesmo limitado a traços muito gerais, ajuda a entendê-los.

Nos Estados Unidos e, parcialmente por sua influência, na maioria dos demais países do continente americano, o sistema de governo (que viria ser chamado de presidencialista) surgiu da decisão de criar duas instâncias estatais separadas, dotadas, ambas, de legitimidade política e eleitoral própria, cada uma delas encarregada de exercer, em obediência estrita à ideia da separação de Poderes, uma função particular, a de legislar e a de executar (ou administrar). O Poder Legislativo e o Poder Executivo, nesse desenho institucional, seriam, pois, independentes um do outro.

Já o sistema de governo que viria a ser chamado de parlamentarista decorreu da evolução interna das monarquias europeias em direção a um regime político democrático. Como a Coroa e a “câmara alta” dos parlamentos eram, nesses países, de natureza eminentemente aristocrática, a evolução para a democracia se deu, em boa medida, pela concentração do poder político na “câmara baixa” ou câmara dos comuns. O processo se completou pela transferência para essa câmara (facilmente identificada como “o” parlamento) da atribuição de formar o governo, que se sujeitaria, ainda, à necessidade de manter a confiança parlamentar para subsistir. Nesse desenho institucional, o Poder Executivo seria dependente do Poder Legislativo¹ ou, mais precisamente, da maioria que se formasse no Legislativo para sustentá-lo.

O monarca, nos países parlamentaristas democráticos em que a monarquia não foi abandonada, passou a representar simbolicamente a unidade do Estado (pois, na esfera propriamente política, ou de governo, se expressam as contraposições existentes no país, em especial a contraposição entre maioria e minoria) e a exercer um papel – importante, mas eminentemente formal – no mecanismo institucional de transferência do poder de um primeiro-ministro que perca o apoio parlamentar para outro que demonstre o possuir. Nos países parlamentaristas republicanos, uma chefia de Estado não monárquica (geralmente a presidência da República) foi criada para cumprir as mesmas funções, igualmente esvaziadas, tanto quanto possível, de conteúdo político, esvaziamento que se expressa institucionalmente pela ausência de eleição popular direta para o detentor do cargo, o que lhe nega legitimidade democrática própria.

A experiência política e institucional de alguns países foi sendo vista, com o tempo, como dificilmente integrável em qualquer dos dois desenhos de sistema de governo acima descritos, merecendo designação própria. Essa experiência discrepante se assemelha ao desenho parlamentarista fundamentalmente por distinguir chefe de governo (frequentemente chamado de primeiro-ministro) de chefe de Estado (frequentemente chamado de presidente

¹ Na prática, isso não significou, necessariamente, uma redução do poder do governo, pois, sendo ele formado pelo partido (ou pelos partidos) que detinha(m) maioria no parlamento, se esse(s) partido(s) fosse(m) internamente coeso(s), o chefe do governo, normalmente chefe também de seu partido, tenderia a ter maior facilidade para obter a aprovação de suas propostas no Legislativo.

da República) e por ser o governo (primeiro-ministro e seu gabinete) formado a partir da correlação de forças presente no parlamento e dependente de sustentação da maioria parlamentar para subsistir. No entanto, o presidente da República guarda legitimidade democrática própria, decorrente da eleição popular direta para exercício do cargo por período fixo², e exerce atribuições políticas mais amplas que o chefe de Estado em sistemas propriamente parlamentaristas. Os sistemas de governo com essas características têm sido designados de semipresidencialistas.

As três histórias acima expostas – dos três sistemas de governo atualmente tidos em conta pela literatura pertinente – configuram, obviamente, generalizações a partir de experiências históricas muito diversificadas. Elas nos permitem, contudo, organizar o material empírico disponível e chegar a definições razoavelmente consistentes daqueles três sistemas de governo, apesar das exceções e das peculiaridades próprias dos casos reais. Reduzidas ao núcleo mínimo, as características de cada sistema de governo seriam as seguintes:

- i) Parlamentarismo: a) há separação entre chefe de Estado (monarca ou presidente) e chefe de governo (primeiro-ministro); b) esvaziamento do papel político do chefe de Estado (não eleito diretamente pela população), que se limita a expressar, algo abstratamente, a unidade do Estado; c) o chefe de governo depende da maioria parlamentar para designação e subsistência no cargo.
- ii) Presidencialismo: a) não há separação entre chefe de Estado e chefe de governo, sendo ambas as funções exercidas pelo presidente da República³; b) o chefe de

² Período fixo, aqui, significa que o presidente da República, em princípio, não perde o cargo por mera perda de apoio político parlamentar, mas o exerce por todo o tempo constitucionalmente estabelecido. A perda do cargo de presidente da República se daria apenas em caso de processo por crime de responsabilidade que resultasse em seu impedimento (ou impeachment, para usar um estrangeirismo consagrado na linguagem comum). Como o parlamento exerce papel crucial nesse processo, pode parecer que ele tem natureza eminentemente política; formalmente, contudo, trata-se de um processo de natureza diferente, em que, para a substituição do detentor do cargo, não basta a perda de sustentação política no parlamento, verificável pela mera votação de uma moção de desconfiança, como acontece com o chefe de governo no parlamentarismo e no semipresidencialismo.

³ É possível defender a tese de que, rigorosamente, no presidencialismo não há chefe de Estado, mas apenas chefe de governo. Não se trata, contudo, de uma questão que precise ser enfrentada aqui.

governo e o parlamento são eleitos separadamente para cumprir funções específicas (administrar e legislar); c) o chefe de governo não é politicamente dependente do parlamento, mas eleito, tal como os parlamentares, para exercer mandato por prazo prefixado.

- iii) iv) Semipresidencialismo: a) há separação entre chefe de Estado (presidente) e chefe de governo (primeiro-ministro); b) o chefe de Estado, eleito diretamente pela população, dispõe de atribuições políticas próprias⁴; c) o chefe de governo depende da maioria parlamentar para designação e subsistência no cargo.

No parlamentarismo e no semipresidencialismo, os parlamentos podem ser dissolvidos em meio aos mandatos dos parlamentares, comumente por conta da dificuldade de formar maioria para sustentar o governo (qualquer governo) com a composição parlamentar vigente, sendo então chamadas novas eleições. Embora a situação varie de país para país, em geral se pode dizer que o presidente nos sistemas semipresidencialistas participam com mais autonomia da decisão de dissolver o parlamento que no parlamentarismo propriamente dito.

2. A QUESTÃO FUNDAMENTAL DO SEMIPRESIDENCIALISMO: EXTENSÃO DAS PRERROGATIVAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

Como no caso dos outros dois sistemas de governo, as experiências concretas de semipresidencialismo se distinguem significativamente umas das outras. Entre os pontos de distinção, um apresenta especial relevância: a maior ou menor extensão das prerrogativas do presidente da República. É possível, por isso, falar de semipresidencialismo de pendor

⁴ Tem sido questionada a razoabilidade de que a definição de semipresidencialismo se refira às atribuições políticas do presidente da República, dada a dificuldade de estabelecer o grau de relevância que elas devam ter para distinguir tal sistema de governo do parlamentarismo. Bastaria que o presidente fosse eleito diretamente pela população para justificar a caracterização do sistema de governo como semipresidencialista. Parece, contudo, que a definição fica, com aquela redução de conteúdo, excessivamente formal. Ela deixa, inclusive, de apontar para a questão fundamental na avaliação das experiências semipresidencialistas efetivamente existentes, que é justamente a da distinta amplitude das atribuições do presidente da República em cada uma delas.

presidencial, quando os poderes do presidente são mais extensos e ele exerce maior influência sobre os rumos políticos do país, como também seria possível falar de semipresidencialismo de pendor ministerial, quando a extensão dos poderes presidenciais é menor e o primeiro-ministro e seu gabinete, dependentes do parlamento, detêm a quase totalidade da influência política, mesmo sendo o presidente eleito diretamente.

Uma das manifestações dessa distinção geral é a contraposição, não de todo incomum na literatura, entre o semipresidencialismo chamado de premier-presidencialista, em que somente o parlamento pode destituir o primeiro-ministro, e o semipresidencialismo chamado de presidencial-parlamentarista, em que também o presidente da República o poderia fazer, por ato unilateral. Se bem que a última distinção aponte na direção certa, pois destaca uma prerrogativa que o presidente pode ou não possuir (ou seja, uma extensão maior ou menor de suas prerrogativas), ela acaba por não ser tão relevante, dada a existência de muito poucos países em que o presidente da República, por decisão unilateral, pode demitir um primeiro-ministro que não tenha perdido a confiança do parlamento.

Vale a pena observar que a maior ou menor influência do presidente da República nos processos políticos não depende apenas do desenho constitucional da relação entre o chefe de Estado e o chefe de governo ou da relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. O modo de funcionamento dos sistemas de governo semipresidencialistas, tal como o dos outros sistemas de governo, depende também da história propriamente política de cada país. É comum, por exemplo, a observação de que o maior poder político do presidente francês, inequívoco em comparação com o do presidente português, não seria perceptível pela mera análise das constituições dos dois países. Aquele maior poder resultou da particular história política do país, em que a liderança mais importante do partido tem buscado sempre ocupar a presidência da República. A prática tornou o presidente francês, quando seu partido detém a maioria dos assentos no parlamento, um chefe de Estado que atua como se fosse também o chefe de governo⁵.

⁵ Basicamente, os partidos franceses, por motivos históricos, próprios do país, priorizam a ocupação da presidência da República em seus embates eleitorais. É nela que tentam colocar seu principal líder. De

3. A DISCUSSÃO NO BRASIL: ARGUMENTOS TRADICIONAIS E NOVOS ARGUMENTOS A FAVOR DO SEMIPRESIDENCIALISMO.

Ao contrário dos países que transitaram do parlamentarismo para o semipresidencialismo, a defesa deste último sistema de governo, no Brasil (que transitaria do presidencialismo para o semipresidencialismo), assentou sempre na conveniência de inserir alguns dos elementos próprios do parlamentarismo em um regime dotado de presidente da República eleito diretamente e politicamente relevante, pois isso tornaria o sistema de governo mais funcional. Os elementos mais importantes a adotar, no caso, seriam a distinção entre chefe de governo (primeiro-ministro) e chefe de Estado (presidente da República) e a dependência do chefe de governo da maioria parlamentar.

Tradicionalmente, o argumento mais usado a favor do desenho institucional em que o chefe de governo depende da maioria parlamentar para assumir o cargo e para nele subsistir tem sido o de que esse desenho permite, em caso de crise política, a rápida e relativamente pouco traumática substituição de um primeiro-ministro por outro, preservando-se a posição do presidente da República como ponto de estabilidade do sistema. Trata-se de um argumento recorrente, fundado na análise lógica, por assim dizer, do sistema, que ganhou força prática, no início da década de 1990, assim como em meados da década de 2010, quando presidentes perderam seus mandatos em meio a longos e traumáticos processos de impedimento.

Recentemente tem ganhado terreno, no Brasil, o argumento de que o Congresso Nacional viu crescer seu poder de definir a própria agenda legislativa e de influir decisivamente na política orçamentária, sem o correspondente crescimento da responsabilidade parlamentar pela

tal maneira que, quando um partido (ou coalizão de partidos) obtém, simultaneamente, a presidência da República e a maioria dos assentos parlamentares, o que não tem sido nada incomum na chamada Quinta República francesa (ou seja, desde o fim da década de 1950), o primeiro-ministro fica diretamente subordinado ao presidente, porque essa é a relação hierárquica que existe dentro do partido. Em outros países, o líder do partido majoritário disputa prioritariamente uma vaga no parlamento, de modo a tornar-se o primeiro-ministro e, como tal, um chefe de governo propriamente dito, que atua com certa autonomia – ainda assim maior ou menor, é certo, a depender do caso – frente ao presidente da República.

implementação e defesa de um programa de governo abrangente e articulado. Essa situação criaria necessariamente um ambiente de instabilidade política, que poderia ser superado responsabilizando a maioria parlamentar pela formação do governo, cujo programa ela teria de avaliar. Percebe-se, em qualquer dos dois argumentos, que a crítica ao presidencialismo responsabiliza o desenho deficiente do sistema de governo pelas crises políticas brasileiras; a crise política seria, pois, também uma crise institucional, somente superável, portanto, pela alteração do formato das instituições.

Os defensores da manutenção do presidencialismo, por sua vez, além dos argumentos gerais a favor desse sistema de governo, tendem a defender que as crises enfrentadas pelo regime político brasileiro, em particular as mais recentes, são propriamente políticas, decorrentes de fatores outros que não o desenho institucional. Elas não podem ser superadas, portanto, pela mudança desse desenho, mas apenas pelo enfrentamento daqueles fatores políticos de crise, externos às instituições, e que provavelmente se manifestariam de qualquer maneira, ainda que fosse outro, por exemplo, o sistema de governo vigente.

A proposta de mudança do sistema de governo remete, em suma, para questões de grande complexidade, cujo enfrentamento não se dá apenas no plano dos conceitos abstratos, mas também em termos de avaliação da história do país e da conjuntura atual.

2022-7110