

Seminpresidencialismo: separar Estado e governo pode ser desejável



Gilmar Mendes
Ministro do STF

A grave crise político-institucional que hoje atormenta o país, reforçada

pelos cotidianos escândalos que revelam a capilaridade da corrupção na estrutura administrativa brasileira, não deixa dúvida de que é primordial repensar as formas pelas quais o Estado brasileiro é regido.

Coloquemos em foco o Poder Executivo Federal. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 — fato que simboliza categoricamente a redemocratização do Brasil após os penosos anos de regime militar — elegeram-se quatro presidentes da República: Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff. Dos quatro presidentes eleitos, apenas dois conseguiram terminar os mandatos sem serem destituídos compulsoriamente do cargo. Ou seja, em quase 30 anos de democracia, apenas a metade dos presidentes eleitos para governar o país não perdeu o seu mandato.

O quadro é deveras grave e a busca por solução deve ser, inquestionavelmente, prioridade para os atuais governantes. A resposta para essa questão passa certamente pela revisão do nosso sistema de governo.

Para Jorge Reis Novais, prestigiado constitucionalista português e professor da Faculdade de Direito de Lisboa, a expressão sistema de governo consistiria, em linhas gerais, no “relacionamento institucional entre os vários órgãos de exercício do poder político”[\[1\]](#).

O Brasil atualmente é regido sob o sistema de governo presidencialista. Nesse sistema, a partir de eleições populares, designa-se um presidente da República, o qual acumula as funções de chefe de Estado e de chefe de governo. Enquanto chefe de Estado, o presidente é quem representa o país nos países estrangeiros, é quem comanda as Forças Armadas e quem define políticas externas, por exemplo. Enquanto chefe de governo, por outro lado, o presidente é incumbido de exercer as funções executivas, de fato, como a de impor as políticas públicas e a de nomear os ministros de Estado, a título de exemplo.

Já se tornou evidente que, em nosso país, o acúmulo das funções de chefe de Estado e de governo não



gera bons resultados, mas, na verdade, resulta em sérios desacertos nas relações institucionais entre o Poder Executivo e o Legislativo. Basta, para tanto, analisar a dificuldade para governar a nação enfrentada por um presidente da República que não tenha boa aprovação no Congresso Nacional.

Vê-se, assim, que o presidencialismo brasileiro, ao concentrar a chefia de Estado e a chefia de governo na pessoa do presidente da República, não distingue nitidamente os limites de cada atribuição, fazendo com que problemas de governo se tornem problemas de Estado.

Por outro lado, a adoção de um sistema de governo parlamentarista no Brasil também não seria oportuna. Isso porque, no parlamentarismo, o chefe de Estado possui atribuições meramente formais e representativas, motivo pelo qual a adoção do sistema ocasionaria um enfraquecimento drástico dos poderes conferidos ao chefe de Estado brasileiro.

Em vista disso, a melhor solução para o impasse parece ser a adoção de um sistema de governo semipresidencialista, um modelo situado entre o presidencialismo e o parlamentarismo.

O semipresidencialismo diz respeito a modelo intermediário, no qual o exercício do Poder Executivo é compartilhado entre um presidente da República — que desempenha a função precípua de chefe de Estado — e um primeiro-ministro — que desempenha a função de chefe de governo.

Nesse sistema, o presidente da República é escolhido por eleição popular — assim como ocorre no presidencialismo — e desempenha papel mais relevante do que o desempenhado pelo chefe de Estado no modelo parlamentarista. A depender das regras estabelecidas, o presidente da República, no semipresidencialismo, poderia indicar o primeiro-ministro, controlar a política externa do país, solicitar referendos, propor leis e, inclusive, dissolver o parlamento.

De outro lado, quem exerce a chefia de governo no sistema semipresidencialista é o primeiro-ministro. Nessa circunstância, a ele compete, por exemplo, a escolha dos ministros de Estado, a elaboração de políticas econômicas, bem como toda a articulação política com os membros do Poder Legislativo.

Como se vê, a adoção do sistema semipresidencialista resultaria na introdução de novas particularidades próprias do sistema parlamentarista — como o aumento da responsabilidade do processo decisório congressional —, sem abolir, no entanto, a inteireza das funções relevantes conferidas ao presidente da República.

Além disso, o sistema semipresidencialista permitiria a criação de mecanismos de destituição dos primeiros-ministros que porventura viessem a perder apoio político, sem, todavia, prejudicar a chefia de Estado e sem a necessidade de cometimento de crime de responsabilidade — que é hoje o que autoriza o processo de *impeachment*.

Há dois modelos de sistema semipresidencialista que merecem destaque: o modelo português e o modelo francês. Esses dois modelos possuem diferenças marcantes entre si, principalmente no que concerne às atribuições do presidente da República.

O semipresidencialismo francês guarda raízes na Revolução Francesa e nos ideais do general Charles de Gaulle, no pós-Segunda Guerra Mundial. A forte tradição parlamentarista foi herdada da revolução, com

as competências centrais atribuídas à Assembleia Nacional. Já o pensamento de De Gaulle, por sua vez, possibilitou emergir uma nova ideia de participação no sistema político francês, apresentando, assim, a figura de um presidente que, além de exercer a chefia de Estado, participava ativamente da política.

Com a promulgação da Constituição Francesa de 1958, firmou-se um sistema político que conferia destaque às atribuições do chefe de Estado. De Gaulle coordenava diretamente a política externa do país, comandava as Forças Armadas e ainda tinha o poder de dissolver a Assembleia Nacional, em caso de crises políticas. O firmamento desses poderes fez com que o sistema de governo francês tornasse um híbrido entre parlamentarismo e presidencialismo[2].

Já no que diz respeito ao modelo semipresidencialista português, concebido na década de 1970, uma importante dessemelhança pode ser facilmente notada. Isso porque, apesar de antever eleições gerais para a escolha do presidente — tal qual ocorre no modelo francês — o sistema português se diferencia do sistema francês por não atribuir à Presidência o exercício de competências executivas relevantes, de modo que o presidente eleito apresenta-se como figura politicamente neutra, que arbitra, intervém e aconselha[3].

Ambos os modelos possuem suas virtudes, e uma eventual adoção do sistema de governo semipresidencialista no Brasil aconselharia a análise dos modelos já empregados em outras democracias, bem como o estudo do cenário político brasileiro, para se avaliar o modelo ao qual o Brasil melhor se adaptaria.

A adequação de mecanismos presidencialistas e parlamentaristas permitiria uma relação mais harmoniosa e amoldável às vicissitudes das instabilidades políticas que acometem o país. Contudo, tais premissas somente são válidas se, concomitantemente, todo o sistema político brasileiro acompanhar essa superação.

Com efeito, o engajamento também na remodelação do sistema partidário e eleitoral brasileiro, por exemplo, seria fundamental. É necessário que haja uma reforma política integral que acompanhe essa sistemática, para que se supere por inteiro a crise política. Por óbvio, a pura adoção do sistema semipresidencialista não seria, se individualmente considerada, capaz de extirpar a crise político-institucional brasileira. No entanto, se combinada a outros elementos, a implementação da medida guiaria a construção de novas práticas institucionais aptas a amenizar alguns dos problemas estruturais apresentados pelo país.

O Brasil tem enfrentado inúmeras digressões no andamento de seu sistema político e isso parece ocorrer de maneira cíclica. As sucessivas crises políticas que se alastram parecem conferir a ideia de que a instabilidade é algo intrínseco ao nosso sistema de governo.

Contudo, é importante destacar que tais períodos tormentosos, ao passo que desgastam os pilares democráticos, também fazem emergir a necessidade de mudanças.

Dessa forma, a instabilidade se mostra como uma importante e necessária fase do desenvolvimento de qualquer sistema. As crises políticas demonstram que o bom funcionamento do governo está sendo solapado e evidenciam a necessidade de mudança. Não se trata de acreditar que a simples mudança do sistema irá solver a crise política hoje vivenciada, mas sim de buscar atrelar, junto às mudanças em todo



o cenário político, um sistema que confira maior segurança e eficácia à democracia brasileira.

[1] NOVAIS, José Reis. *Semipresidencialismo, vol. I: Teoria do sistema de governo semipresidencial*. Portugal: Almedina, 2007, p. 20.

[2] BANDEIRA, Maria Groba Bandeira. Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América. Disponível em: <www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/estudo-sistemas-de-governo-br-fr-e-eua> Acesso em 29/9/2017.

[3] LUCENA, Manuel de. *Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas*. Análise Social, vol. XXI, 1996, pp. 831-892. Disponível em: <analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223395988T5cQZ6tf3Uu36ZX3.pdf> Acesso em 29/9/2017.