



Brasília | ano 54 | nº 215  
julho/setembro – 2017

# Semipresidencialismo no Brasil

Por que não?

MARCELO LEONARDO TAVARES

**Resumo:** O presente artigo examina os motivos pelos quais o presidencialismo de coalizão brasileiro não estabelece relações políticas transparentes, ao estimular o uso do clientelismo e a formação de coligações partidárias sem base ideológica, além de personalizar demais o poder na figura do presidente. Propõe a reforma do regime de governo para a adoção do semipresidencialismo, na expectativa de que a estrutura diárquica do Executivo seja capaz de contribuir para a estabilidade governamental e para a melhoria do diálogo entre os Poderes.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional. Regime de Governo. Semipresidencialismo.

## 1. Introdução

Já em 1893, menos de quatro anos após a implantação do presidencialismo no Brasil, o jurista Silvio Romero escrevia carta aberta a Rui Barbosa, jamais respondida, em que, entre doze defeitos, apontava que o regime era chegado ao militarismo em países da América Latina, não tinha a flexibilidade necessária ao jogo democrático, desprestigiava o Poder Legislativo, não favorecia o controle político do Executivo e não apresentava mecanismos adequados para evitar a corrupção (ROMERO, 1979, p. 74-75).

Promulgada a Constituição de 1988, deu-se início ao mais longo período de prática democrática na República, mas não sem percalços. Em que pese conter muitas virtudes, a atual Constituição não conseguiu organizar uma engenharia política virtuosa que garantisse o adequado equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo e estimulasse o exercício do poder com base na ideologia e na decência.

Recebido em 13/6/17  
Aprovado em 19/6/17

Admita-se que não haja normalidade em se destituir por *impeachment* dois presidentes no intervalo de vinte e cinco anos e observe-se, no início do século XXI, o descrédito das instituições políticas, o que inclui a Presidência da República, a Câmara de Deputados e o Senado Federal.<sup>1</sup>

Quando se observam os países que adotam o presidencialismo na América Latina, a situação não é muito diferente. São histórias de quarteladas, de caudilhismo e de déficit democrático<sup>2</sup>. Constatamos que não estamos sós nesse quadro pouco edificante de organização política.

Não se afirma aqui que o presidencialismo seja um mal em si ou que existam regimes de Governo absolutamente bons ou ruins. Cada sociedade tem história e cultura próprias e as instituições podem ser melhores ou piores de acordo com a aplicação a cada realidade. Da mesma forma, os padrões políticos sofrem variações não irrelevantes de país para país e essas diferenças são fundamentais para definir a adaptação do modelo a determinada cultura.

Contudo, isso não impede a verificação de que o sistema brasileiro desestimula o diálogo institucional e personaliza excessivamente o poder.

Pretende-se demonstrar que o regime revela problemas estruturais e que se utiliza de mecanismos políticos que estimulam o clientelismo para a obtenção de apoio no Congresso. Com base nisso, propõe-se a modificação do sistema de governo, para a adoção do semipresidencialismo, capaz de melhorar o padrão ético da relação entre os Poderes.

## 2. Presidencialismo brasileiro: fábrica de crises

Um bom regime de governo, respeitadas as características culturais de cada sociedade, deve ser capaz de: (i) permitir que a maioria governe; (ii) conseguir solucionar crises políticas sem maiores traumas; (iii) manter relações balanceadas entre o Executivo e o Legislativo; (iv) gerar condições para o efetivo controle das ações do Governo pela oposição; (v) contribuir para o respeito aos direitos fundamentais e para o revezamento ideológico das correntes que acessam o poder, a médio prazo; e (vi) estimular relações democráticas transparentes.

O regime parlamentar implica a existência de um Poder Executivo dual, com chefe de Estado (monarca ou presidente da República) sem

---

<sup>1</sup> Para a ONG Transparência Internacional, o Brasil ocupa o 79º lugar, entre 176 países, no *ranking* do índice de percepção de corrupção, em 2016. Disponível em: <[http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#table](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table)>. Acesso em: 4 abr. 2017. A posição não é propriamente animadora.

<sup>2</sup> Ver Domingues (2008).

responsabilidade política e um Governo colegiado que solidariamente presta contas ao Legislativo. Além disso, o regime caracteriza-se pela colaboração entre o Executivo e o Legislativo (ARDANT; MATHIEU, 2016-2017, p. 227-284). Nos sistemas parlamentares atuais, em geral, o presidente ou monarca não pratica atos sem ratificação do primeiro-ministro, que elabora e executa o programa de Governo, chefia a Administração e toma iniciativa legislativa.<sup>3</sup>

Por outro lado, o regime presidencialista baseia-se em estrutura unitária do Executivo e em rígida separação de poderes.<sup>4</sup> O presidente, legitimado pelo povo, é o chefe e tem a decisão de política externa e interna, acumulando as funções de Estado e de Governo (TURPIN, 2007, p. 266-269).

No presidencialismo, ainda, não há responsabilidade do Presidente em relação ao Parlamento, uma vez que o chefe do Executivo exerce mandato com prazo certo. Sua retirada forçada no curso do mandato pode decorrer de *recall* ou de julgamento formal com enquadramento em crime de responsabilidade ou, eventualmente, em crime comum. Por fim, no presidencialismo há nítida separação entre os poderes Executivo e Legislativo, podendo ser previstos mecanismos de freios e contrapesos de maior ou de menor intensidade.

O semipresidencialismo apresenta dinâmica própria e estabelece relações peculiares entre o chefe de Estado, o Governo e o Legislativo. De um lado, combina traços do presidencialismo (como o exercício de algumas atribuições de política interna pelo presidente e seu poder de organizar o Governo) e do parlamentarismo (como a responsabilidade colegiada do Governo perante o Parlamento e a dualidade do Executivo). De outro lado, sua base normativa estimula relações dinâmicas próprias na atuação preventiva em eventuais choques entre o Executivo e o Legislativo, além de dar respaldo a saídas menos traumáticas em caso de crise.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Esquemas institucionais de governo parlamentarista são encontrados também em países que justificam a existência de chefes de Estado por sua origem divina, como em teocracias do Oriente Médio (DE BAECQUE, 1976, p. 11).

<sup>4</sup> Como referência clássica de estudo sobre os regimes presidencial e parlamentar, ver Biscaretti di Rufia (1996, p. 168-305). Para uma visão dos sistemas políticos atuais, ver Duhamel (2016, p. 230-495).

<sup>5</sup> Sartori (2005, p. 148-149) delinea cinco características do semipresidencialismo: (i) chefe de Estado eleito pelo povo; (ii) compartilhamento de poder com um primeiro-ministro, estabelecendo estrutura dual no Executivo; (iii) presidente que não depende do Parlamento, mas que deve canalizar sua vontade por meio do Governo; (iv) o Governo estar sujeito à confiança do Parlamento; e (v) flexibilidade de exercício do poder. Na mesma linha, Duverger (1993, p. 45). Elgie (1999, p. 13-14) conceitua o semipresidencialismo somente com base na existência de (i) um presidente eleito popularmente com mandato e (ii) um primeiro-ministro e um gabinete responsáveis perante o Parlamento. Relaciona então 42 países com governos desse tipo no mundo. Outras referências importantes sobre o semipresidencialismo são Gicquel e Gicquel (2015); Lucena (1996); Pactet (1993); Rosseto (1992).

No que se refere à França, a estabilidade do regime político é sinal de que não tem funcionado mal. Dinamicamente, mostra-se capaz de flexibilização, ao permitir acomodações institucionais decorrentes de variações ideológicas dos grupos organizados nos partidos políticos que conseguem maioria nas eleições presidenciais e para a Assembleia Nacional<sup>6</sup>.

O regime presidencialista brasileiro tem permitido que o presidente governe, apesar das restrições que possam ser feitas sobre “como” governa. Não tem criado obstáculos à implantação de uma cultura de defesa de direitos humanos e ao revezamento de partidos no acesso ao cargo de chefe de Estado. Por outro lado, comporta-se como uma fábrica de crises: não estimula relações políticas transparentes; personaliza demais o poder na figura do Presidente e não mantém abertos canais formais de relacionamento democrático entre os Poderes.<sup>7</sup>

É o que passaremos a ver.

## 2.1. Presidente fraco em Presidência hipertrofiada

Há uma percepção geral de que a Presidência no Brasil seja forte.

Isso nem sempre é verdade e, em geral, quando acontece, é resultado de traços de personalidade, de perigosa demagogia ou de uso de instrumentos pouco republicanos para a captação de maioria no Congresso. Com efeito, pode-se afirmar que a instituição da Presidência seja forte, mas há grande dificuldade do ocupante do cargo para o livre exercício das suas atribuições.<sup>8</sup>

No que consistiriam, então, a força e a fraqueza do Poder Executivo no Brasil?

Reunindo funções de chefia de Estado e de chefia de Governo, conforme o art. 84, da Constituição (BRASIL, 1988), na Presidência da República ainda se acumulam atribuições legislativas (elaboração de medidas provisórias, aprovação de leis delegadas, iniciativa privativa

---

<sup>6</sup> Ver Gicquel e Gicquel (2015).

<sup>7</sup> O cientista político Sartori (1993, p. 6-7) afirma que a estrutura de poder do presidencialismo contribui para a paralisia e para o impasse. Para funcionar, o regime precisa lançar mão de estratégias inadequadas, como a falta de princípios ideológicos, o uso de partidos fracos e indisciplinados e políticas centradas na esfera local, mediante troca de favores. Somente dessa forma presidentes conquistam votos no Congresso para conseguir governar, o que institucionaliza o estilo político *pork barrel*. No Brasil, Barroso (2006, p. 296-297) destaca que os maiores problemas do presidencialismo brasileiro são a forte concentração de poder numa só figura, o que potencializa o risco de autoritarismo, e a possibilidade de crises institucionais graves causadas pelo desacordo entre o Executivo e o Legislativo.

<sup>8</sup> Sartori (2005, p. 109) afirma que os presidentes da América Latina não são tão poderosos quanto parecem. Pelo contrário, a experiência demonstra que enfrentam problemas para cumprir seus compromissos eleitorais, e que têm em geral bastante apoio para iniciar suas ações políticas, mas pouco para executá-las até o fim.

em matérias referentes à administração pública e ao orçamento, solicitação de regime de urgência e apresentação de propostas de emenda constitucional) e a escolha de ministros de tribunais superiores no Judiciário.

O quadro não deixa dúvida de que, para a Presidência, são direcionadas todas as demandas da República, não apenas no âmbito da União, mas também das outras entidades federativas.<sup>9</sup> A Presidência tende a captar as atenções, diante da percepção de que seja o único órgão do Estado que verdadeiramente importa, que tem condições reais de resolver problemas. A força da Presidência, sua capacidade de influenciar os outros Poderes e a irrelevância que a Constituição dá ao vice-presidente e aos ministros contribuem sobremaneira para a personalização do poder<sup>10</sup> e para a centralização das ações executivas. Como consequência, também ocorrem para ela todas as crises, a começar que a falta de compromisso ideológico da maioria dos partidos brasileiros faz com que se alinhem, no apoio ao candidato vencedor, forças que não têm afinidade de ideias. Elas serão acomodadas com dificuldade para a execução do projeto de poder e, se o apoio eleitoral for fragmentado em vários partidos, o problema será ainda mais grave.<sup>11</sup>

<sup>9</sup>No mesmo sentido, ver Moderne (2001, p. 68).

<sup>10</sup>Com a tinta ocre com que os desiludidos pintam suas antigas paixões, Franco, em 1958, criticava o padrão de eleição presidencial: “O sistema presidencial degenerou, hoje, no Brasil, em plebiscito entre dois demagogos, que se enfrentam periodicamente nas campanhas eleitorais. Vence aquele que mais esperanças privatistas despertou nos indivíduos, classes e grupos. Aquele que mais prometeu às coletividades e não à coletividade, aquele que mais mentiu a seções separadas do povo e menos falou a dura verdade ao povo em conjunto” (FRANCO; PILA, 1999, p. 12).

<sup>11</sup>Por exemplo, a base do primeiro governo Lula era formada por PT, PL, PC do B, PSB, PMDB, PTB, PDT, PPS e PV, partidos que não comungam a forma de ver o bem comum (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2007, p. 178). O PMDB, por outro lado, sustentou na Câmara os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma

Assim, em que pese a instituição da Presidência ser teoricamente forte, o presidente logo se depara com a dificuldade de ter que aceitar a ingerência de partidos que não partilham com ele sua forma de ver o mundo. Os ministros, formalmente meros auxiliares do presidente, tendem a cumprir compromissos de agendas diferentes dos que constam nas prioridades presidenciais, sob a sensação de que titularizam de fato, em nome do partido da coalizão, o nicho que lhe cabia por direito.<sup>12</sup>

O “butim partidário” decorrente da coalizão estimula o aumento do número de ministérios. No Brasil, o inchaço do número de pastas é uma decorrência natural da necessidade de haver ministérios de acomodação partidária, o que submete a prioridade pública de eficiência administrativa e econômica ao interesse privado das agremiações.<sup>13</sup>

Não bastasse isso, o acúmulo das atribuições de chefia de Estado e de chefia de Governo impõe ao presidente a adoção de posição ambígua: de um lado, precisa distanciar-se um pouco das áreas de conflito institucional para assumir a posição de estadista; de outro, a fim de conseguir administrar, não tem como deixar de intervir em questões de política ordinária, que causam desgaste institucional.<sup>14</sup>

Rousseff. Mesmo que distante da orientação ideológica do partido do presidente, é uma agremiação que sempre tende a integrar o Governo, podendo-se afirmar, atualmente, que tem sido impossível administrar sem ele.

<sup>12</sup>Segundo Abranches (1988, p. 27-28), a “formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição de aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação”.

<sup>13</sup>Entre o governo de Fernando Collor de Mello e o segundo mandato de Dilma Rousseff, o número de ministérios subiu de 12 para 39 (LIMA, 2012).

<sup>14</sup>No mesmo sentido, ver Linz (1990, p. 61).

Como, no fim, tudo diz respeito ao Executivo, qualquer crise na Administração é problema do presidente, submetendo-o à hiperexposição pública, que causa erosão do cacife eleitoral conquistado democraticamente.<sup>15</sup>

Para piorar, se o presidente for eleito com pequena margem de votos de vantagem, aos problemas oriundos de eventual coalizão multipartidária ainda será somada a dificuldade de união de uma sociedade polarizada.<sup>16</sup>

Combinado a isso, o presidente, detentor de poder praticamente imperial e personalizado, não se submete a controle político do Congresso. Mesmo como chefe de Governo, como alguém que cuida da política comum, não responde aos representantes do povo.

## 2.2. A “caixa de pandora” da separação entre os Poderes

A concepção da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no presidencialismo deveria ser formalmente a de separação estrita, o que pressupõe que caiba ao Executivo administrar o País e ao Legislativo, a elaboração da lei. Na prática, contudo, o presidente brasileiro precisa encontrar caminhos informais para influenciar o Congresso.

Como não há previsão normativa para o Governo participar da fase de discussão da lei, o presidente aciona a liderança dos partidos que lhe dão sustentação no Parlamento para aprovar atos normativos de seu interesse. A Constituição brasileira, ao não dispor sobre a atuação do Executivo no Congresso, torna complexas e obscuras relações que poderiam ser mais simples e transparentes. Institucionalmente, esse é o “calcanhar de aquiles” do regime. O arranjo pode funcionar, mas cobra seu preço.

O sistema tem sido eficiente. No Brasil, a partir de 1988, ao contrário do que possa parecer, os chefes do Executivo não têm encontrado dificuldade de fazer prevalecer seu interesse no Legislativo. Mesmo presidentes que tiveram base de sustentação mais fragmentada conseguiram obter eficiência na aprovação de leis (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2007).

Se o presidente consegue, tão somente com a eleição, uma base parlamentar consistente, com poucos partidos, que lhe dê maioria folgada na Câmara, ótimo. Pior é quando isso não acontece.<sup>17</sup> Se a base parla-

---

<sup>15</sup>No mesmo sentido, ver Lamounier (1993, p. 51).

<sup>16</sup>Caso emblemático ocorreu no segundo mandato de Dilma Rousseff cuja organização do governo de coalizão parece ter reunido todos os vícios possíveis, além de a presidente não exercer qualquer liderança no próprio partido. Eleita em outubro de 2014 e empossada em 1º de janeiro de 2015, já em março desse ano tinha apenas 12% de aprovação popular, de acordo com o instituto IBOPE (PASSARINHO, 2015).

<sup>17</sup>O problema há muito já era identificado por Franco (2005, p. 91): “A atomização das maiorias, principalmente na Câmara, retira a qualquer partido a possibilidade de contro-

mentar partidária está pulverizada, o chefe de Governo precisa lançar mão de instrumentos políticos informais para conseguir governar com eficiência. A estratégia para obter maioria sob o desconforto do apoio partidário atomizado é o que se denomina de “presidencialismo de coalizão”.<sup>18</sup>

Estudos recentes têm tentado mapear os mecanismos utilizados por sistemas de presidencialismo de coalizão para garantir governabilidade no Congresso. Um dos mais importantes foi realizado pela Universidade de Oxford, que, em relatório produzido a partir da colheita de informações fornecidas por parlamentares de nove países, indicou a variedade de técnicas empregadas por presidentes: a alocação ministerial, o poder de agenda legislativa, o uso de clientelismo orçamentário, o controle sobre partidos da coalizão e a troca de favores (CHAISTRY; CHEESEMAN; POWER, 2015a).<sup>19</sup>

Seu uso varia de país a país e de governo a governo. Parlamentares entrevistados nos nove países confirmaram que os cinco instrumentos são utilizados efetivamente para se obter coalizão governamental. No geral, a maioria afirmou que o mecanismo mais utilizado é o da alocação ministerial, seguido do uso de poderes legislativos.

A pesquisa chama a atenção para o fato de que Dilma Rousseff, desde o início de seu primeiro mandato (2011), tinha elevada taxa de necessidade de coalizão (85,88%), o que indicava a dificuldade enfrentada para organizar o Governo. Apesar de os parlamentares brasileiros concordarem que o principal mecanismo para a obtenção da coalizão seja a alocação ministerial (61% das opiniões), destacam a relevância do uso da troca de favores (10%), a sugerir a péssima qualidade da relação entre os Poderes. A pesquisa também confirma a importância do controle clientelista do orçamento público como instrumento de coesão dos

---

lar a situação, seja nas comissões, seja em plenário. Os pequenos partidos podem adquirir uma importância desmesurada, muito maior que seu peso numérico, sempre que o resultado das votações for apertado. Maiorias flutuantes e precárias, integradas por grupos que se aproximam sem se juntar, impõem uma constante necessidade de transação, às vezes no pior sentido da barganha, de troca de vantagens, até de chantagens e corrupções.”

<sup>18</sup> O termo deve ser creditado a Abranches (1988, p. 21) em artigo no qual afirma: “Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalização concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’, distinguindo-o dos regimes da Áustria e de Finlândia (e da França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de ‘presidencialismo de gabinete’ (uma não menos canhestra denominação, formada por analogia com o termo inglês cabinet government)”. O que o autor denomina “presidencialismo de gabinete” é o semipresidencialismo. Diferentemente do que afirma o autor, o Brasil não é o único país com presidencialismo de coalizão, conforme se verá.

<sup>19</sup> A pesquisa foi realizada nos seguintes países: Armênia, Benim, Brasil, Chile, Equador, Quênia, Malauí, Rússia e Ucrânia.

partidos da base. Verbas relativas a emendas são liberadas como forma de premiação, não necessariamente para atender a prioridades públicas, em prática de *pork barrel*.<sup>20</sup>

No Brasil, menos da metade dos parlamentares achou que a coalizão acentuasse a qualidade das políticas públicas (43%) e que reforçasse a democracia (29%). De um lado, há percepção de que o uso dos mecanismos de coalizão traz estabilidade política (78%), mas, para os parlamentares consultados, o custo fica evidente; declaram que isso incentiva a política de troca de favores (92%), fragiliza os mecanismos de controle do Executivo pelo Legislativo (92%) e conduz ao apoio oportunista (98%). Contudo, prevalece a visão pragmática: 73% não estariam de acordo com apoiar um presidente se seu partido não fosse agraciado com pastas ministeriais.

O resultado destaca a consciência dos políticos brasileiros sobre efeitos colaterais daninhos do presidencialismo de coalizão e como a prática contribui para a degradação política no País. Seu uso contínuo gera a sensação de que realmente não haja outra forma de “fazer política”, cria ambiente institucional corrompido e forma uma geração de políticos que não conhece outra realidade que não seja a das relações institucionais do “toma lá, dá cá”.

No início de 2015, a situação no Brasil evidenciava tal estado de dificuldade para governar (com uma Câmara de Deputados integrada por 28 partidos, considerada a mais fragmentada do mundo), que os pesquisadores da Universidade de Oxford produziram um resumo político específico para o País (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2015b).

---

<sup>20</sup> O termo é utilizado na língua inglesa para indicar fisiologismo, gasto público com o fim de atender a demanda não propriamente de interesse público, mas sim para favorecer alguém ou um grupo específico, mediante clientelismo.

O resultado indicou que a presidente Dilma Rousseff teria sérias dificuldades para governar em seu segundo mandato, em especial diante da conjuntura negativa na área econômica, da forte oposição no Legislativo, dos escândalos de corrupção e de sua carência de apoio popular. O estudo fez o prognóstico de que o Governo provavelmente teria que usar de maior clientelismo para impor sua agenda legislativa, com implicações para os gastos públicos.

O que aconteceu foi pior. Meses depois de ter sido eleita, Dilma Rousseff não tinha mais agenda legislativa; fora abandonada por seu partido, o Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>21</sup>; traída pelo maior partido de sua coligação, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); e, por fim, destituída em 2016 num processo de *impeachment* de duvidosa legitimidade.

A fragilidade da relação institucional entre o Executivo e o Legislativo ainda faz acontecer para o Judiciário demandas que deveriam ser resolvidas na seara política, o que contribui para o enfraquecimento do Congresso como fórum de discussão de importantes questões.

O presidencialismo brasileiro, portanto, por não ter mecanismos adequados de controle político das ações do Executivo no Congresso e por estimular relações políticas informais de baixo nível, encontra-se com problemas de difícil solução.

### 3. Uma proposta de semipresidencialismo para o Brasil

No Brasil, a arquitetura de qualquer reforma política deveria começar pelo aprimoramento partidário e eleitoral. Com efeito, dificilmente um regime político conseguiria

---

<sup>21</sup> Ver Seabra (2016).

funcionar adequadamente com partidos políticos “de aluguel”, sem democracia interna e sem linha ideológica.<sup>22</sup>

Não é objetivo deste trabalho tratar das questões partidárias e eleitorais, mas assume-se que esse aperfeiçoamento é fundamental para o sucesso de qualquer empreendimento que pretenda tornar mais racional o sistema político.

Sugere-se que a eleição para a Câmara dos Deputados passasse a usar o escrutínio majoritário em dois turnos combinado com o proporcional em lista fechada em número menor de cadeiras, desde que houvesse condições para o funcionamento democrático dos partidos.

A eleição com escrutínio majoritário em dois turnos tenderia a estimular as coligações partidárias nos distritos, reduzindo o número de partidos políticos com chance de sucesso para a formação de maioria e não premiaria o pensamento político radical. Além disso, melhoraria a relação entre povo e os representantes, com criação de vínculo democrático mais direto. Os efeitos colaterais do critério majoritário, como a sub-representação de minorias e o enfraquecimento do papel do partido político na organização do debate de ideias, poderiam ser atenuados com a seleção de parte das cadeiras pelo sistema proporcional.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Franco (1975, p. 66) afirma que “a fragmentação de partidos (sob a égide da Constituição de 1946) tornava impossível uma maioria sólida, monopartidária, ligada a um programa e à sua execução. Os presidentes eram então forçados a barganhas e negociações em que os apetites pessoais menos respeitáveis eram mais fortes que o sentimento do bem comum”. Sobre o assunto, também Limongi (2008) comenta: “A combinação de presidencialismo com a representação proporcional enfraqueceria o presidente contribuindo para que este não contasse automaticamente com maioria no Poder Legislativo. O presidente, portanto, era forçado a formar coligações tanto para se eleger quanto para governar, diminuindo assim as bases pessoais do seu poder”.

<sup>23</sup> Cintra (1993, p. 215) afirma: “Ao que tudo indica, um sistema eleitoral com as características do proporcional-personalizado alemão poderia fazer das eleições operações muito menos custosas. A campanha pessoal

Essas alterações dariam condições para a formação estável do Governo mediante o incentivo de práticas políticas mais transparentes. O que se propõe, com base nisso, é a adoção do semipresidencialismo como regime de governo.

Ao contrário do que alguns sustentam,<sup>24</sup> não há evidências de que o semipresidencialismo não poderia funcionar bem em democracias latino-americanas.<sup>25</sup> Por outro lado, a introdução do parlamentarismo, cuja fórmula tem sido rejeitada há mais de cem anos na República, inclusive de forma expressa por duas vezes em consulta popular plebiscitária em 1963 e em 1993, exigiria reforma mais radical no sistema eleitoral, a fim de consolidar maiorias claras, e verdadeira revolução no sistema partidário, para não consagrar a ingovernabilidade.<sup>26</sup>

O semipresidencialismo teria capacidade de combinar estabilidade, flexibilidade e controle dos órgãos políticos no Brasil. Para adaptá-lo à nossa realidade, é necessário reestruturar o Poder Executivo e estabelecer novos parâmetros de relacionamento entre os Poderes.

### 3.1. O Executivo bicéfalo

O Poder Executivo no Brasil deveria ser dual: com presidente da República eleito diretamente pelo povo em sistema majoritário em dois turnos para mandato de seis anos, admitida uma reeleição, e com Governo com-

---

far-se-ia nos distritos, obviamente dispensando, pelo caráter dessa representação, a necessidade de despesas elevadas. Já a campanha a favor da lista partidária é, por definição, um esforço coletivo, mas perfeitamente compatível com o esforço individual nos distritos. Os dois componentes da representação podem, portanto, reforçar-se numa campanha solidária e muito mais barata que as atuais”.

<sup>24</sup> Por exemplo, Carlos Branco de Moraes em entrevista para Grillo (2017).

<sup>25</sup> É também a posição de Elgie (2008) e Barroso (2006, p. 309-310).

<sup>26</sup> No mesmo sentido, Sartori (1993, p. 12) e Ferreira Filho (1993, p. 87).

posto por primeiro-ministro nomeado pelo presidente da República, além de ministros também nomeados pelo presidente com base na indicação do primeiro-ministro. Caberia ao presidente demitir o Governo ou algum dos ministros, a pedido do primeiro-ministro. A negativa de voto de investidura pela Câmara, no início do Governo, ou a aprovação de moção de censura seriam vinculantes para a destituição governamental.

O mandato presidencial de seis anos faria com que o presidente atuasse em questões de médio e de longo prazo, afastá-lo-ia do embate político ordinário e permitiria que o Governo se incumbisse da execução do dia a dia dos projetos. Como a legislatura continuaria a ter quatro anos, a cada doze anos a eleição seria combinada, permitindo-se ao povo, nas demais eleições, que fizesse democraticamente os ajustes na relação entre os Poderes.

Sob a responsabilidade do presidente deveriam ficar as atribuições de chefia de Estado e a orientação geral de Governo, por meio da chefia do Conselho de Ministros, cabendo-lhe a garantia da independência nacional, da indissolubilidade da União, da defesa nacional, além de velar pela Constituição e pelo funcionamento regular dos poderes públicos.

Como chefe de Estado, caber-lhe-ia com exclusividade a política externa, o credenciamento de embaixadores e o relacionamento com nações estrangeiras, o comando supremo das Forças Armadas, a responsabilidade da segurança externa, a decretação de intervenção, de estado de defesa e de estado de sítio, além da nomeação dos servidores correspondentes.

Os atos exclusivos praticados pelo presidente poderiam ser submetidos, a pedido do Governo, a um voto de desaprovação por dois terços do Congresso, dando-se ao presidente a possibilidade de invocar consulta popular. Com isso, o presidente teria algumas atribui-

ções exclusivas, mas haveria controle residual do Congresso, com possibilidade de manifestação popular em casos extremos. Mesmo que os mecanismos de desaprovação e de consulta popular não fossem exercidos na prática, as respectivas previsões teriam grande poder dissuasório contra abusos.

O Governo ficaria submetido a dupla responsabilidade: perante o presidente e perante a Câmara de Deputados. Durante os períodos de concordância, o Governo responderia mais diretamente ao presidente. A responsabilidade pendularia, contudo, se o presidente e o primeiro-ministro se encontrassem em lados opostos do espectro político, na chamada “coabitação”. O Governo responderia, então, à Câmara dos Deputados. Nesse caso, prevaleceria o modelo de responsabilidade do parlamentarismo.

O novo regime preveria também a consequência política de destituição do Governo em caso de rejeição de medida provisória por falta de relevância e urgência. Publicada a medida provisória, se em prazo exíguo (quarenta e oito horas, por exemplo) houvesse pedido de rejeição da medida por falta dos pressupostos – formulado por, no mínimo, um terço dos deputados, e aprovado por dois terços da Câmara –, a consequência deveria ser a queda coletiva dos ministros.

A disposição estaria de acordo com a engenharia institucional do regime. Como o Governo teria protagonismo na condução do processo legislativo, esperar-se-ia que governasse fundado na lei, no espaço do Congresso e respeitando o Legislativo, onde teria maioria para apoiá-lo. A apresentação de medida provisória seria algo excepcional nesse sistema e sua rejeição dada a falta dos pressupostos significaria o reconhecimento de que o Governo tentou desbordar o uso da arena política legítima da legislação. De qualquer modo, mesmo

que não fosse iniciado aquele procedimento, o Congresso poderia ainda rejeitar a medida provisória quanto ao mérito ou deixar decorrer seu prazo de vigência sem apreciação, sem que com isso houvesse consequência política de destituição do Governo.

Poder-se-ia pensar ainda em instituir a moção de censura individual de ministros, para o caso de avaliação parlamentar de que a condução das ações de determinadas pastas não estivesse adequada, mesmo que a avaliação global do Governo fosse positiva. Aprovada essa moção de censura individual, ou o primeiro-ministro apresentaria ao presidente o pedido de demissão do ocupante da pasta ou engajaria a responsabilidade coletiva do Governo, do que poderia resultar a aprovação de moção de censura coletiva.

Seriam muitas as vantagens da diarquia do Poder Executivo: manter a legitimidade popular do presidente, dando-lhe importantes atribuições na chefia de Estado e de orientação geral do Governo; permitir que o presidente pudesse atuar como árbitro institucional; conceder ao Governo a importante função de dialogar constantemente com o Legislativo e de ser responsável politicamente pelas decisões adotadas pelo Conselho de Ministros, além de permitir que eventuais crises de Governo fossem resolvidas mais facilmente, preservando-se a imagem presidencial.

Por fim, a estrutura dual do Executivo aprimoraria politicamente o País. Estimularia o relacionamento institucional às claras, com base normativa, oficialmente conferindo ao Governo papel importante na atuação legislativa para a implementação do programa. Ela seria a base para um sistema dinâmico de freios e contrapesos proporcional que evitaria a “hiperpresidencialização”, ao mesmo tempo em que criaria um anteparo institucional no Executivo.

Não se propõe aqui que o regime de Governo semipresidencialista seja seguido por Estados e Municípios, uma vez que governadores e prefeitos não exercem chefia de Estado, devendo ficar diretamente responsáveis pelos atos de seus governos. O ambiente político estadual e municipal é também menos complexo, o que torna desnecessária a simetria.

Outra contribuição para a Administração do Executivo seria o investimento na formação de um quadro de servidores públicos qualificados que pudessem dar sentido ao princípio da continuidade do serviço público. Um serviço público permanente de alto nível – formado em escola de excelência em Administração Pública e que tivesse garantias institucionais – contribuiria para a moralidade e a imparcialidade no serviço público. Aqui se pensa em algo semelhante à estrutura do *civil service* inglês, com carreira especial e atribuição de execução das políticas públicas.

A estrutura atual, em que os cargos de segundo escalão e até de escalões inferiores nos ministérios são comissionados e ocupados por indicação política, tem mostrado a fragilidade da burocracia brasileira dada a falta de compromisso com o bem público e o estímulo ao patrimonialismo.

### **3.2. Nova relação entre os Poderes**

Pode-se ter a expectativa de que, na maior parte do tempo, o Executivo funcionasse mediante a concordância do apoio majoritário do presidente e da Câmara, o que daria ao chefe de Estado a liberdade para liderar a política nacional, ao mesmo tempo em que manteria margem de preservação institucional da Presidência, deixando ao Governo a importante tarefa de execução do programa e de relacionamento político com o Congresso.

A eleição popular do presidente, a eleição dos deputados por critério preponderantemente majoritário e a possibilidade de o presidente dissolver a Câmara tenderiam a gerar a “presidencialização” do sistema baseada na concordância entre as maiorias daquela Casa e a que respaldasse o presidente, com a proeminência do chefe de Estado sobre o Governo. Porém, os contornos do regime proposto também possibilitariam faticamente que a maioria formada na Câmara não correspondesse à coligação que desse suporte ao presidente.

Nesse caso, o presidente teria três saídas: a renúncia, a dissolução da Câmara ou a “coabitação”. A renúncia do presidente da República ensejaria outra eleição para o Executivo. A dissolução da Câmara, que não poderia ocorrer no primeiro ano da legislatura, tenderia a alinhar a composição da Casa à maioria presidencial. A “coabitação” também seria uma solução institucional razoável e de respeito democrático à manifestação popular que decidisse pela formação de maiorias distintas na Presidência e na Câmara.

O presidente, nesses momentos de “coabitação”, passaria a exercer suas atribuições de forma mais restrita e tão somente aquilo que constasse como atribuições constitucionalmente previstas, deixando ao Governo margem maior para atuação na política interna. O presidente exerceria papel de limitação aos atos do Governo e de arbitragem institucional. O sistema, assim, tenderia a “parlamentarizar-se”, dando proeminência ao Legislativo e ao Governo sobre a ação do presidente.

Essa engenharia institucional poderia reunir as vantagens do pêndulo político da “presidencialização” para a “parlamentarização”, ao mesmo tempo em que serviria de recurso para se prevenirem crises. Além disso, caso o embate entre o Legislativo e o Executivo se acirrasse,

haveria sempre o recurso excepcional à destituição do Governo ou à dissolução da Câmara como soluções que não envolvessem a catarse do *impeachment*.

A mecânica do semipresidencialismo teria todas as condições para atenuar a rigidez da separação dos Poderes, fazendo com que os órgãos atuassem de forma mais colaborativa a partir da base normativa constitucional e não mediante procedimentos informais que acabassem degenerando para a prática de atos pouco republicanos.

O semipresidencialismo respeitaria a tradição brasileira de eleição direta para a Presidência (que continuaria com poderes importantes na República), ao mesmo tempo em que evitaria a concentração excessiva de poder nas mãos do chefe de Estado.

Na proposta de semipresidencialismo assume-se que a atividade governamental envolveria legislar no Congresso, liderando a maioria para a aprovação dos projetos de lei, mediante atuação com base na previsão constitucional. O regime instituiria a colaboração entre os Poderes no processo legislativo e daria atribuições oficiais ao Governo para executar seu programa e, em contrapartida, responsabilizar-se por ele.

Quando o primeiro-ministro tivesse a liderança no processo legislativo, mediante a atuação da maioria parlamentar, o insucesso na ação governamental dever-lhe-ia ser atribuído. O Executivo teria muitos poderes para influenciar formalmente a agenda. O Governo teria iniciativa geral e também a iniciativa exclusiva para os projetos que cuidassem da Administração, das finanças e do orçamento; os ministros poderiam usar da palavra em comissões e no Plenário para defender oficialmente as posições do Governo e poderiam solicitar urgência na apreciação dos projetos, além de apresentar emendas durante o proces-

so legislativo para aperfeiçoá-los e, ao final, o presidente teria o poder de veto. Sem embargo, dever-se-ia resguardar o poder da oposição e das minorias para apresentar projetos de lei, além haver de um estatuto de proteção no processo legislativo para que tivessem condições de aperfeiçoá-lo. Apesar disso, assume-se que, antes de tudo, a liderança no processo, em princípio, caberia ao Governo e à maioria.

O principal papel da oposição no regime seria o de controlar as ações do Executivo e das políticas públicas. A oposição deveria ter garantias institucionais para o bom desempenho da função de controle, a fim de que não houvesse desrespeito aos direitos fundamentais das minorias e de que esclarecesse a população sobre as consequências dos atos da maioria. Por isso, seu estatuto deveria prever acesso à informação, possibilidade de manifestação e de publicidade dos atos, sessões de perguntas e interpeleções – além de preservação de mecanismos de investigação por meio de comissões com poderes judiciais para a inquirição de membros do Governo.

Pode-se imaginar, no estatuto da oposição, a conformação de um modelo de *ghost government* à inglesa, com relacionamento direto com os ministros que ocupassem as pastas correspondentes no Governo. E, enfim, que o Executivo governasse conforme a lei e por meio da Administração, e que a oposição o controlasse de forma eficaz, criticando-o, contribuindo para o aperfeiçoamento dos projetos, defendendo o interesse das minorias e preparando-se para, em médio prazo, colocar em execução seu próprio programa, ao vencer as eleições.

Todas essas alterações seriam benéficas também para o Supremo Tribunal Federal (STF). Aliviado pelo aperfeiçoamento das relações entre o Executivo e o Legislativo, a Corte poderia deixar que a solução de muitas ques-

tões sobre as quais tem sido chamada a se pronunciar ocorresse na arena própria – entre os demais Poderes.

Em vez da modificação do regime de Governo, alguns autores defendem a adoção isolada de institutos parlamentaristas para atenuar o presidencialismo. São favoráveis ao manuseio mais frequente da participação democrática direta<sup>27</sup>, à possibilidade de moção de censura individual de ministros e à criação de cargo de Ministro Coordenador ou Ministro Chefe, com nome aprovado pela maioria legislativa.<sup>28</sup>

De fato, outros países têm instrumentos de atenuação da face imperial dos poderes presidenciais, que estimulam o diálogo institucional entre o Executivo e o Legislativo. Pode-se mencionar, apenas como exemplo, que na Argentina o Chefe de Gabinete e os demais ministros referendam obrigatoriamente os atos presidenciais, sem os quais estes ficam carentes de eficácia, e têm responsabilidade política perante o Congresso, podendo ser removidos pelo voto da maioria absoluta de qualquer das Casas Legislativas.<sup>29</sup> No Chile, o presidente pode encarregar um ministro ou alguns ministros do relacionamento com o Congresso, cabendo-lhes prestar informações solicitadas.<sup>30</sup> No Uruguai, a moção de censura pode levar à renúncia individual, plural ou coletiva do Conselho de Ministros, do qual não participa o presidente. O Conselho, contudo, não é permanente. O chefe de Estado pode também dissolver as Câmaras, sob determinadas condições.<sup>31</sup>

A atenuação do presidencialismo em vários países da América Latina é um indicador importante de duas constatações. A primeira é que existem variados padrões de presidencialismo, em especial após a onda democrática que percorreu o continente na década de 1980, confirmando a diversidade da classificação apresentada por Loewenstein (1949).<sup>32</sup> A segunda constatação é que o regime brasileiro é um dos mais rígidos se comparado com o de países vizinhos.

Não há dúvida de que a introdução desses instrumentos de controle parlamentar poderia ser capaz de melhorar o relacionamento institucio-

---

<sup>27</sup> Como exemplo, Moderne (2001, p. 83).

<sup>28</sup> Como exemplo, Borges (2016).

<sup>29</sup> Arts. 100 e 101 da Constituição da República Argentina (ARGENTINA, 1995).

<sup>30</sup> Art. 33 da Constituição Política da República do Chile (CHILE, 1980).

<sup>31</sup> Arts. 147, 148, 160 e 167 da Constituição da República Oriental do Uruguai (URUGUAY, 2004)

<sup>32</sup> O autor divide os regimes presidencialistas em três grupos: o de “presidencialismo puro” (com presidente plenipotenciário), o de “presidencialismo atenuado” (em que a ação do presidente é restringida pela dos ministros que, entretanto, não podem ser destituídos por moção de censura. Os ministros podem defender os pontos de vista do governo no Parlamento), e o de “presidencialismo de parlamentarismo aproximado” (em que o presidente não pode dissolver a Câmara, mas depende dela para governar) (LOEWENSTEIN, 1949, p. 453-454).

nal entre os Poderes. Contudo, não parecem ter a mesma força para operar verdadeiras modificações na engenharia política como teria a adoção do semipresidencialismo, que funciona como um sistema integrado de normas e de institutos que se entrelaçam.

O presidencialismo atenuado não torna o Executivo dual; não tem grande capacidade de flexibilizar as relações políticas, a depender da realidade da formação de maiorias de apoio ao presidente e na Câmara; não prevê atribuições próprias do Governo e do primeiro-ministro; em geral não possibilita a dissolução da Câmara e muitas vezes não dá ao Governo papel de liderança no processo legislativo, com a correspondente responsabilidade. A simples tentativa de adaptação isolada de mecanismos próprios de outra engenharia política não funcionaria da mesma forma como a adoção sistemática de uma nova forma de estabelecer a relação entre os poderes.

Um presidencialismo atenuado, de acordo com os exemplos do Uruguai e do Chile, talvez fosse melhor para a harmonia entre os Poderes do que o presidencialismo puro à brasileira. Contudo, essa sugestão deveria ser guardada para implementação como “plano B”, caso a sociedade entendesse não ser o caso de se dar o passo maior na direção do semipresidencialismo.

Os institutos parlamentaristas empregados de forma não muito sistemática no presidencialismo atenuado também poderiam gerar problemas, diante da natureza diversa do regime para o qual foram pensados e testados. Assim, o questionamento isolado de ministros poderia não ser muito eficaz, se não existisse capacidade de se colocar em prática um ato decorrente da discordância da posição do Governo. Da mesma forma, a derrubada parlamentar de um ministro poderia servir para indicar a insatisfação com a condução das

questões em determinada pasta, mas talvez não modificasse a execução do programa de Governo.<sup>33</sup>

A atenuação do presidencialismo, pois, não teria o mesmo potencial de aprimoramento das relações entre o Executivo e o Legislativo que a implementação do semipresidencialismo, um regime institucional original que trabalha seus institutos de forma coordenada.

Por certo, a modificação do regime não prescinde da consulta popular para ser legitimada. O povo optou diretamente pelo presidencialismo em 1993 e as modificações propostas não são de pequena monta. Elas alteram de fato a forma de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo e retiram do presidente a prática isolada de determinadas atribuições. Como o semipresidencialismo não é mera atenuação do presidencialismo, seria necessária a realização de novo plebiscito, seguido de emenda constitucional sobre reforma política ou a aprovação de uma nova Constituição precedida de Assembleia Nacional Constituinte.<sup>34</sup>

## 4. Conclusão

O regime brasileiro de presidencialismo puro de coalizão não estimula o diálogo institucional formal, personaliza demais o poder Executivo e não apresenta instrumentos adequados para evitar e superar crises políticas. A situação é mais grave quando o presidente precisa obter maioria num Congresso marcado pela fragmentação partidária, pois acaba lançando mão de mecanismos pouco transparentes, que estimulam o clientelismo e o patri-

<sup>33</sup>No mesmo sentido, Pulido (2015, p. 19-20)

<sup>34</sup>Por outro lado, a depender do teor dos mecanismos introduzidos no caso da escolha pelo presidencialismo atenuado, não haveria necessidade de nova consulta popular.

monialismo, além de dificultar o controle dos atos da Administração.

Não há dúvida de que os presidentes, depois da promulgação da Constituição de 1988, conseguiram eficiência na aprovação de seus projetos de lei, mas a alocação de ministérios, o *pork barrel* orçamentário e a troca de favores têm contribuído para o baixo nível das relações institucionais. Com isso, o sistema de separação de Poderes, que deveria ser rígido no presidencialismo, torna-se fluido e desorganizado. O Executivo subjugou o Legislativo com utilização de práticas imorais e às vezes mediante corrupção.

O presidencialismo brasileiro, portanto, encontra-se com problemas estruturais de difícil solução, se mantida a concepção atual do regime.

Propõe-se, então, a formatação de um regime com as seguintes características:

(i) Executivo dual, dividido entre a Presidência e o Governo (chefiado pelo primeiro-ministro);

(ii) Flexibilidade de estabelecimento de relações políticas, a depender da realidade da formação de maiorias (períodos de concordância e de coabitação);

(iii) Irresponsabilidade política do chefe de Estado diante do Legislativo, com possibilidade de sua destituição mediante *impeachment*;

(iv) Existência de atribuições constitucionais próprias do presidente, sem necessidade de ratificação pelo Governo, que possam ser desaprovadas por ampla maioria do Congresso;

(v) Formação do Governo por escolha do presidente;

(vi) Dupla responsabilidade política colegiada do Governo, perante o presidente e perante o Parlamento;

(vii) Possibilidade de dissolução do Parlamento pelo chefe de Estado;

(viii) Influência do Executivo nos trabalhos legislativos;

(ix) Relevante papel da oposição no controle de políticas públicas;

(x) Funcionamento de *ghost government*;

(xi) Instituição de burocracia estável nos altos escalões da Administração, sob modelo do *civil service* inglês.

A estrutura diárquica do Poder Executivo traria aprimoramento político para o País e estimularia o relacionamento institucional às claras, com base normativa, além de estabelecer um sistema dinâmico de freios e contrapesos proporcional e que evita a “hiperpresidencialização”, colocando o Governo como fusível político do Executivo.

O regime funcionaria, na maior parte do tempo, como um presidencialismo racionalizado. O importante é que se implante a divisão no seio do Executivo: manter-se-ia o Presidente da República como responsável político pelas grandes linhas de ação de médio e de longo prazo, garantindo estabilidade; em contrapartida, o Governo dialogaria institucionalmente com o Legislativo para a implementação, por meio de leis e dos atos administrativos, das políticas públicas escolhidas. A possibilidade de destituição do Governo e a dissolução da Câmara teriam efeito importante para evitar o isolamento das duas instituições.

Mesmo que houvesse “coabitação” (cuja ocorrência seria eventual, pois não seria regra no funcionamento do sistema), poder-se-ia extrair utilidade em uma maioria dividida, que faria com que a Presidência tivesse que dialogar com o Governo apoiado pela Câmara. Se eventualmente ocorresse impasse, haveria sempre a possibilidade de recurso ao povo, o que seria uma medida rara. A “coabitação” seria uma saída flexível para enquadrar os ocupantes dos cargos em seus estritos espaços institucionais, mediante respeito à legitimida-

de do presidente como agente garantidor dos valores permanentes da República, ao passo que o Governo executaria a política da nação.

O Poder Executivo teria muito a ganhar se houvesse investimento na formação de uma burocracia permanente a partir do segundo escalão do Governo, com ocupantes formados em escolas de alto nível de administração pública e que garantissem a continuidade do serviço público, em modelo distinto da atual fragilidade dos cargos comissionados de indicação política.

A implantação do semipresidencialismo no Brasil seria capaz de contribuir para a estabilidade governamental e melhorar o padrão de diálogo e de controle entre o Executivo e o Congresso. Além disso, seria uma estrutura que visaria a evitar crises de Governo e a resolvê-las tal como são – crises de Governo –, ao organizar as relações entre os Poderes em conformidade com uma base normativa adequada e ao estimular práticas políticas decentes e éticas.

Por óbvio, trata-se de uma proposta sujeita a críticas, mas que tem compromisso com o País.

## Sobre o autor

Marcelo Leonardo Tavares é doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; pós-doutor em Direito Público pela Université Lyon III, França; professor adjunto na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; juiz federal, Justiça Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: marceloltavares@globo.com

## Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>35</sup>

SEMPRESIDENTIALISM IN BRAZIL: WHY NOT?

ABSTRACT: This article examines the reasons why Brazilian presidentialism has not contributed to establishing transparent political relations, by encouraging the use of pork barrel and party coalitions without an ideological basis, as well as by over-personalizing the power of the president. It proposes the reform of the regime of government for adoption of semi-presidentialism, in the expectation that the executive branch's diarchical structure will be able to contribute to government stability and to improve the dialogue among the Powers.

KEYWORDS: CONSTITUTIONAL LAW. FORM OF GOVERNMENT. SEMIPRESIDENTIALISM.

---

<sup>35</sup> Sem revisão do editor.

## Como citar este artigo

(ABNT)

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não?. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 215, p. 59-78, jul./set. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)>.

(APA)

Tavares, M. L. (2017). Semipresidencialismo no Brasil: por que não?. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 54(215), 59-78. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p59](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59)

## Referências

ABRANCHES, Sergio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: revista de ciências sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ARDANT, Philippe; MATHIEU, Bertrand. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 28. ed. Paris: LGDJ, 2016-2017.

ARGENTINA. Presidencia de la Nación. *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Infoleg, 1995. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. *Revista de Direito do Estado*, n. 3, p. 287-360, jul./set. 2006.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado*. México: FCE, 1996.

BORGES, Ademar. Presidencialismo atenuado: uma possível saída para crises de governabilidade no Brasil. *JOTA*, [S.l.], 4 out. 2016. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/constituicao-e-sociedade/constituicao-e-sociedade-presidencialismo-atenuado-04102016>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nick; POWER, Timothy. *The coalitional presidentialism project*. [S.l.]: University of Oxford, 2015a. Disponível em: <<https://www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/15239/ccp-research-report.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *The prospects for president Rousseff's coalition government in Brazil project*. [S.l.]: University of Oxford, 2015b. Disponível em: <[https://www.politics.ox.ac.uk/materials/policy\\_briefings/Policy\\_Brief\\_CH001.pdf](https://www.politics.ox.ac.uk/materials/policy_briefings/Policy_Brief_CH001.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2017.

CHILE. Ministerio del Interior. Decreto Supremo nº 1.150, de 1980. Constitución de la Republica de Chile. *Diario Oficial*, 24 oct. 1980. Disponível em: <[https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2017.

CINTRA, Antonio Octávio. Algumas ideias para a engenharia institucional da consolidação democrática. In: LAMOUNIER, Bolívar; NOHLEN, Dieter (Org.). *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

DE BAECQUE, Francis. *Qui gouverne la France?*. Paris: PUF, 1976.

DOMINGUES, Beatriz Helena. Caudilhismo na América Latina: entre a teoria política e a literatura. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ANPHLAC, 8., 2008, Vitória.

Anais eletrônicos... Vitória: [s.n.], 2008. Disponível em: <[http://anphlac.fflch.usp.br/sites/anphlac.fflch.usp.br/files/beatriz\\_domingues.pdf](http://anphlac.fflch.usp.br/sites/anphlac.fflch.usp.br/files/beatriz_domingues.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2017.

DUHAMEL, Olivier. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Seul, 2016.

DUVERGER, Maurice. *O regime semi-presidencialista de Maurice Duverger*. São Paulo: Sumaré, 1993.

ELGIE, Robert. The perils of semi-presidentialism: are they exaggerated?. *Democratization*, v. 15, n. 1, p. 49-66, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13510340701768125>>. Acesso em: 7 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *Semi-presidentialism in Europe*. New York: Oxford University Press, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?*. Brasília: Senado Federal, 1999.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Problemas políticos brasileiros*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

\_\_\_\_\_. *Evolução da crise brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.

GICQUEL, Jean; GICQUEL, Jean-Éric. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2015.

GRILLO, Brenno. Poder constituinte: “supremo não tem hesitado em derrogar tacitamente a Constituição Federal”. *Consultor Jurídico*, [S.I.], 2 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-abr-02/entrevista-carlos-blanco-morais-professor-universidade-lisboa>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

LAMOUNIER, Bolívar. A questão institucional brasileira. In: LAMOUNIER, Bolívar; NOHLEN, Dieter (Org.). *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

LIMA, Maria. Em dez anos, total de ministérios quase dobrou: esplanada ganhará 39ª pasta, inchando ainda mais a máquina administrativa e a folha. *O Globo*, [S.I.], 17 nov. 2012. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/em-dez-anos-total-de-ministerios-quase-dobrou-6760144>>. Acesso em: 3 ago. 2017.

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 2008. v. 1. p. 23-56. Disponível em: <[http://www.academia.edu/14157387/O\\_Poder\\_Executivo\\_na\\_constitui%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_1988](http://www.academia.edu/14157387/O_Poder_Executivo_na_constitui%C3%A7%C3%A3o_de_1988)>. Acesso em: 3 abr. 2017.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, Carlos (Org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p. 25-32.

LINZ, Juan L. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 1, n.1, p. 51-69, 1990.

LOEWENSTEIN, Karl. The presidency outside the United States: a study in comparative political institutions. *The Journal of Politics*, v. 11, p. 447-496, 1949.

LUCENA, Manoel de. Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas. *Análise Social*, v. 31, n. 138, p. 831-892, 1996. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223395988T5cQZ6tf3Uu36ZX3.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

MODERNE, Franck. Les avatars du presidentialisme dans les états latino-américains. *Pouvoirs*, v. 3, n. 98, p. 63-87, 2001.

PACTET, Pierre. *Institutions politiques: droit constitutionnel*. Paris: Masson, 1993.

PASSARINHO, Nathalia. Aprovação a Dilma cai para 12%, indica pesquisa Ibope. *GI*, Brasília, 1ª abr. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/04/governo-dilma-tem-aprovacao-de-12-indica-pesquisa-ibope.html>>. Acesso em: 3 ago. 2017.

PULIDO, Carlos Libardo Bernal. Direitos fundamentais, juristocracia constitucional e hiperpresidencialismo na América Latina. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 17, n. 111, p. 15-54, fev./maio 2015.

ROMERO, Sylvio. *Parlamentarismo e presidencialismo*. Petrópolis: Vozes, 1979.

ROSSETO, Jean. *Les institutions politiques de la France*. Paris: Armand Colin, 1992.

SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Novos estudos Cebrap*, n. 35, p. 3-14, mar. 1993.

\_\_\_\_\_. *Ingeniería constitucional comparada*. Cidade do México: FCE, 2005.

SEABRA, Catia. PT diz em nota que não abandonou Dilma Rousseff. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2 ago. 2016. Folha Digital. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1797804-pt-diz-em-nota-que-nao-abandonou-dilma-rousseff.shtml>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

TURPIN, Dominique. *Droit constitutionnel*. Paris: PUF, 2007.

URUGUAY. Parlamento del Uruguay. *Constitución de la Republica Oriental del Uruguay*. Constitución de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, 26 de noviembre de 1994, 8 de diciembre de 1996 y 31 de octubre de 2004. [S.l.: s.n.], 2004. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>. Acesso em: 25 jun. 2017.