



Entenda como as mudanças no IR, o novo Refis e a tributação de dividendos afetam os seus negócios. [Fique um passo à frente com o JOTA PRO Tributos!](#)

ESTADO DE DIREITO

## Semipresidencialismo: uma proposta séria?

Arthur Lira vem articulando PEC para introduzir a figura de um primeiro-ministro e aumentar a força do Congresso na gestão

JOSÉ EDUARDO FARIA

22/07/2021 11:58

Atualizado em 22/07/2021 às 13:28



Arthur Lira (PP-AL), presidente da Câmara / Crédito: Luis Macedo/Câmara dos Deputados

Você leu **1 de 10** matérias a que tem direito no mês. Quer acesso ilimitado?

**ASSINE JOTA.IN**

parlamentarismo, como saída para a crise gerada pela renúncia de Jânio Quadros, em 2021 chegou a vez do semipresidencialismo ser invocado como alternativa diante de um governo caótico, refém de interesses contraditórios, demandas de corporações policiais e militares e de alguns setores econômicos.



**Conheça o**  
**JOTA PRO**  
**Poder**

Com as nossas ferramentas de monitoramento, você pode acompanhar as movimentações dos Três Poderes, com acesso a bastidores, análises e apoio de inteligência artificial para prever cenários

**Solicite uma demonstração!**

Sob o pretexto de que o presidencialismo se converteu em fonte interminável de crises políticas, das quais a última é a instabilidade institucional causada pelo presidente Jair Bolsonaro desde sua posse, o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), vem articulando uma PEC com o objetivo de introduzir a figura de um primeiro-ministro e de aumentar a força do Congresso na gestão governamental. Seria uma variante do parlamentarismo.

Enquanto no presidencialismo o presidente da República é chefe do Executivo e do governo, no semipresidencialismo ele delega a chefia do governo a um primeiro-ministro recrutado no Legislativo, que nomeia o ministério e comanda a equipe. Ao contrário do parlamentarismo, em que o presidente exerce funções simbólicas, no semipresidencialismo ele detém algumas funções importantes, como a condução da diplomacia e a prerrogativa de veto ou sanção.

Dependendo do modelo a ser adotado, seja o francês, em vigor desde 1958, seja o modelo português, instituído em 1983, no semipresidencialismo o presidente com competências menos ou mais restritas. Em compensação, a estabilidade política e a governabilidade ficariam, em princípio, mais efetivas, já que o Legislativo passa a ter responsabilidade direta sobre o governo.

No plano doutrinário, a expressão semipresidencialismo foi originariamente utilizada, entre outros, por Maurice Duverger, jurista francês que se destacou na análise dos partidos e dos sistemas de governo. Segundo ele, no semipresidencialismo o presidente é eleito pelo voto popular e comanda o Executivo, mas indica um primeiro-ministro que exerce a função de coordenação do governo e pode ser destituído a qualquer momento, se perder a confiança parlamentar. Assim, o primeiro-ministro e o ministério são responsáveis perante o Legislativo.

Contudo, para funcionar de modo eficiente esse modelo pressupõe um Legislativo capaz de refletir a complexidade da estrutura social. Isso exige um sistema partidário organizado, com agremiações dotadas de representatividade e identidade programática. Esse sistema, todos sabemos, inexistente no Brasil. Nosso sistema partidário é fragmentado, integrado por agremiações sem maior densidade eleitoral. Em sua maioria, os partidos foram criados para capturar parte dos fundos públicos, valer-se de isenções tributárias para a veiculação de propaganda eleitoral dita gratuita, alugar a legenda a oportunistas e aventureiros e vender apoio parlamentar em troca de cargos ou de vantagens para oligarquias políticas, corporações profissionais e entidades religiosas.

---

**Acima de tudo, esse é um sistema que tende a prostituir a ideia essencial da democracia – a de**

## representatividade.

De um lado, porque a distribuição dos recursos é controlada pelos dirigentes partidários, que acabam favorecendo a si próprios e a seus aliados. De outro, porque candidatos sem vínculos com as máquinas partidárias, com grupos de interesse e com centrais sindicais e corporações profissionais têm baixa possibilidade de se eleger.

Embora existam diferenças entre os modelos francês e português, no semipresidencialismo o presidente da República detém uma espécie de poder moderador. Todavia, em que medida é possível transplantar um sistema de governo exitoso na França e em Portugal para o Brasil, cuja história política e cujo sistema partidário são distintos? Até que ponto ideias importadas não terminam ganhando outros significados, ao chegar aqui, apesar de manterem a aparência da significação que têm nos países de origem?

Em que pesem as transformações econômicas e a explosão demográfica entre as décadas de 1940 e 1990, que industrializaram e urbanizaram o país, alteraram o perfil geo-ocupacional da sociedade, o Brasil ainda permanece marcado pelo baixo nível educacional e pelas disparidades regionais, o que não ocorre na França e, em menor escala, em Portugal. Como é sabido, o Brasil é um país onde as estruturas econômicas nasceram segregadas de um projeto de Nação. Em decorrência, este é um país cuja institucionalidade continua longe de ser eficiente e em que as formas de intermediação parlamentar entre o Estado e a sociedade jamais viabilizaram a expressão do pluralismo de ideias. Também é um país que se acostumou a mudar as regras do jogo político a cada impasse político, como se isso bastasse para que todas as dificuldades – no caso atual, as afrontas de Bolsonaro à Constituição – fossem equacionadas.

Do ponto de vista formal, o Brasil forjou suas instituições republicanas a partir de uma concepção de Estado liberal organizado com base nos primados da separação dos poderes, das liberdades públicas e da representação parlamentar. No plano substantivo, porém, o Estado brasileiro até hoje enfrenta dificuldades para se sobrepôr às diferentes formas de clientelismo, populismo e cartorialismo disfarçado de mercado. A governabilidade sempre foi dependente da atuação de grupos como o “Centrão”. Dito de outro modo, no

plano formal o Brasil tem instituições forjadas a partir de um modelo importado que se têm revelado ineficientes para pôr fim às desigualdades, liderar crescimento conjugado com equidade e propiciar um regime comum de valores.

Por isso, as tensões que caracterizam a vida política nacional continuam tendo como causa, dentre outras, o descompasso entre as expectativas da população geradas pelo modelo de industrialização tardia vigente entre as décadas de 1940 e 1980 e o acesso desigual e limitado aos resultados por ele produzidos. O que só reforça o que dizia Oliveira Vianna por volta de 1949 em *Instituições Políticas Brasileiras*: “nossos legisladores não conhecem – mesmo desdenham conhecer o país e o povo para quem legislam”.

Apesar da necessidade de uma tomada de consciência coletiva com relação à ruptura dos gargalos estruturais que impedem o desenvolvimento socioeconômico do país, a afirmação de Oliveira Vianna continua atual. Nos dias de hoje, o que distingue o atual presidente da Câmara dos coronéis de décadas passadas? De que modo organizar o debate sobre o sentido do progresso quando faltam preparo, ética e autoridade moral ao presidente da República? Como obter um consenso social mínimo em torno de um projeto nacional capaz de catalisar valores e anseios por meio de procedimentos democráticos? Quais devem ser as funções do Estado? Por fim, como foi evidenciado no combate à pandemia e nas negociações para a aquisição de vacinas pelo Ministério da Saúde dirigido por um general da ativa, até que ponto é possível aceitar, em nome da governabilidade, a distribuição de cargos e funções de Estado a membros de corporações militares que se julgam “puras”?

São muitas indagações, é verdade – e eu já apresentei algumas delas neste espaço, há algum um tempo<sup>[1]</sup>. Mas é justamente a partir delas, face a um cenário em que se destacam um presidente despreparado e autocrata, um grupelho de militares de conduta no mínimo duvidosa em seu entorno e de lideranças políticas sem envergadura, que se deve analisar a proposta do semipresidencialismo. Pelo que seus proponentes afirmaram, questões como as formuladas acima sequer foram consideradas. Ao que tudo indica, sugeriram um novo sistema de governo sem levar em conta a própria estrutura política do país. Isso é evidenciado por seu silêncio com relação às condições para tornar essa medida eficaz. O que pensam, por exemplo, sobre uma reforma partidária e sobre o enxugamento de cargos comissionados e a

limitação dos poderes dos governantes para autorizar livres nomeações? Ou, então, a respeito da necessidade de blindar funções de Estado contra nomeações de amadores e desonestos, como se viu no caso do Ministério da Saúde?

Por isso, se a proposta do semipresidencialismo for levada a sério, seus proponentes têm de ir além da análise da experiência francesa e portuguesa. Nos países europeus com sistema parlamentarista ou semipresidencialista, o que os sustenta é a eficiência de uma máquina administrativa conduzida por uma burocracia profissional qualificada e protegida contra o aparelhamento político. Graças a seu corpo técnico, como ocorre na Itália, por exemplo, é que esses países conseguem preservar a capacidade de o Estado de assegurar as condições mínimas de funcionamento da economia, apesar das crises políticas.

Acima de tudo, para que a adoção do presidencialismo dê certo, é preciso romper as tradições de um país que, em vez de fazer as coisas certas, teve academia de letras antes de universalizar o ensino fundamental e criou bolsa de valores antes de contar com uma economia consolidada. De nada adianta substituir o sistema de governo se não houver um engate adequado entre a estrutura política e as estruturas socioeconômicas do país. O *acoplamento* dessas estruturas, para usar um termo da teoria dos sistemas, exige sabedoria política, esforço de pesquisa e experimentação e imaginação institucional. Limitar-se a alegar que essa experiência deu certo na França e em Portugal, nada mais é agir de modo improvisado, repetindo os erros do passado.

## Receba gratuitamente a newsletter Impacto nas Instituições

A Impacto nas Instituições traz um resumo dos principais acontecimentos do dia e análises de quem conhece os bastidores dos Três Poderes



EMPRESA

Ao informar meus dados, eu concordo com a [Política de Privacidade](#) e com os [Termos de Uso](#).

Assinar a newsletter!

<sup>[1]</sup>[1] “**Semipresidencialismo, uma ideia fora de lugar**”, **JOTA**, 15/04/2018.

---

**JOSÉ EDUARDO FARIA** – Professor titular da Universidade de São Paulo. Chefe do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito. Foi um dos ganhadores do Prêmio Jabuti na área de direito, em 2012. É autor de "A liberdade de expressão e as novas mídias e de Justiça, Corrupção e Moralidade", publicado em 2019 e 2020, respectivamente, pela Editora Perspectiva.

**É estudante ?**  
**Aproveite as condições especiais para quem está na**  
**graduação, mestrado ou doutorado.**

ASSINE

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.