

Reforma política: diálogos entre Brasil e Portugal em torno do sistema semipresidencial

Vitalino Canas

Professor, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Deputado à Assembleia da República, Portugal
Salvador, Abril 2019

Plano

1. O caminho da autonomização conceptual
2. A estabilização do conceito de sistema semipresidencial
3. A distribuição de poderes do sistema semipresidencial
4. A escolha semipresidencial
5. A escolha semipresidencial no Brasil?
6. Por que falham os sistemas semipresidenciais?

O caminho da autonomização conceptual

Continua a haver quem não aceite a autonomização conceptual do sistema semipresidencial em relação ao presidencial e, mais frequentemente, ao parlamentar (mesmo em Portugal)

O caminho da autonomização conceptual

As dificuldades da autonomização decorrem, designadamente, de os sistemas semipresidenciais variarem significativamente entre si, complicando a tarefa de encontrar uma definição comum, e também de o sistema semipresidencial ter sido construído sem estar vinculado a uma construção teórica antecedente.

O caminho da autonomização conceptual

O sistema parlamentar britânico resultou de uma sedimentação teórica da ideia da supremacia do parlamento e da democracia parlamentar, triunfante na *Glorious Revolution* (1688), teorizada por John Locke e outros.

O caminho da autonomização conceptual

O sistema presidencial foi imaginado e arquitetado pelos *Founding Fathers* para corresponder ao contexto político, social e de organização territorial do poder resultante da Independência americana

O caminho da autonomização conceptual

Mesmo outros sistemas muito situados,
quase únicos, como o diretorial (Suíça)
estão vinculados a construções teóricas
marcantes

O caminho da autonomização conceptual

Aceito a autonomização conceptual do sistema semipresidencial e é isso que começarei por justificar

O caminho da autonomização conceptual

A procura de novas soluções de sistemas de Governo decorre naturalmente de os sistemas existentes não satisfazerem integralmente as expetativas ou as necessidades

O caminho da autonomização conceptual

O sistema parlamentar, paciente e demoradamente arquitetado em Inglaterra, revelara-se de adaptabilidade desigual noutros Estados do continente europeu. A França, seguida de outros países, adotou-o em várias ocasiões, incorrendo sempre em maior ou menor instabilidade governativa.

O caminho da autonomização conceptual

Portugal conheceu essa instabilidade ainda no tempo da monarquia, mas ela prolonga-se dramaticamente na I República, enquadrada por uma Constituição — a de 1911 — aderente ao modelo parlamentar de assembleia.

O caminho da autonomização conceptual

Num mundo em evolução, com a irrupção na cena política de cada vez mais polarizados interesses, com o enterro definitivo da velha ordem, com as crises económicas do capitalismo, no início do século XX ficou demonstrado que o modelo parlamentar puro, salvo raras exceções, tinha elementos estruturais propícios à exposição das instituições políticas a conjunturas volúveis e não tinha defesas suficientes para resistir a adulterações e a instabilidades.

O caminho da autonomização conceptual

O sistema presidencial, pelo seu lado, também não dava garantias inequívocas de satisfação do desejo de estabilidade governativa. Nos EUA surgira em condições únicas, irrepetíveis na Europa e, em boa medida, nos demais continentes.

O Presidente da União, pelo menos no figurino inicial imaginado pelos constituintes de Filadélfia — menos intervencionista do que é hoje — não deixa de oferecer semelhanças visíveis com o monarca do sistema monárquico, tal como interpretado à época na antiga potência colonial, a Inglaterra.

O caminho da autonomização conceptual

Só que na Europa, os sistemas de governo faziam-se com um Rei ou depois do seu derrube. Não havia atração para um sistema presidencial (embora tenham ocorrido experiências de “presidencialismo de primeiro-ministro”, como a alemã do período de Bismark)

O caminho da autonomização conceptual

Atendendo à diversidade social, ideológica e partidária típica da Europa, qualquer tentativa de aí implantar o sistema presidencial de tipo norte-americano, com dois órgãos possuidores de legitimidades de valor facial idêntico, obtidas em momentos distintos ou por atores político-ideologicamente distintos, traduzir-se-ia ou em bloqueios permanentes ou no controlo de um órgão pelo outro (presumivelmente o presidencial: Luís Napoleão, em França)

O caminho da autonomização conceptual

Estou em crer que tem sido que tem sucedido muito frequentemente na América Latina: o modelo de sistema presidencial não chega cá - ou é aplicado - nos termos exatos em que o é nos EUA

O caminho da autonomização conceptual

Há uma tendência para a hipervalorização
da função presidencial

O caminho da autonomização conceptual

No início do século XX surgem na Europa as primeiras tentativas de superação da dicotomia parlamentar/presidencial

Trata-se de um movimento essencialmente europeu

O caminho da autonomização conceptual

No período entre as duas guerras surgem as Constituições alemã (de Weimar) e finlandesa, de 1919, a Constituição austríaca de 1920 (alterada em 1929) e a Constituição irlandesa de 1937. Logo a seguir, é aprovada a Constituição islandesa de 1944

O caminho da autonomização conceptual

Inovatoriamente, estes textos estabeleciam a repartição de competências políticas relevantes, algumas de exercício livre — ou seja, não condicionadas pela intervenção de outro órgão —, entre três órgãos e não dois como é timbre dos sistemas parlamentar e presidencial.

O caminho da autonomização conceptual

O **sistema parlamentar** confia a gestão política ao conjunto formado pelo parlamento e pelo governo, desempenhando o chefe do estado uma função pouco mais que honorífica

O **sistema presidencial** obriga à negociação quotidiana entre o chefe do estado e o parlamento com vista à decisão política

O caminho da autonomização conceptual

O equilíbrio que se estabelece entre os dois órgãos políticos varia de caso para caso, sendo até possível um desequilíbrio a favor de um deles, como sucede no chamado sistema parlamentar de assembleia (a favor do parlamento) ou no sistema parlamentar de gabinete britânico (a favor do gabinete e, dentro deste, do primeiro-ministro)

O caminho da autonomização conceptual

Elemento novo das Constituições antes referidas:
um **terceiro polo de decisão**, com legitimidade
própria, investido de reais funções políticas.

Não se tratava de uma simples remaquiagem de
um dos sistemas já existentes: nem se atenuava
simplesmente o sistema parlamentar, retirando
competências classicamente pertencentes ao
parlamento ou ao governo, nem simplesmente se
mitigava o sistema presidencial dando menos
competências ao Presidente.

O caminho da autonomização conceptual

Ao chefe do estado confiava-se um acervo de competências que, no seu conjunto, configuravam uma função diferente das tradicionalmente exercidas por cada um dos órgãos integrantes daqueles dois sistemas: uma função arbitral, moderadora, de controlo ou niveladora, que atuava como uma espécie de almofada de absorção de choques ou de neutralização de curto-circuitos no sistema.

O caminho da autonomização conceptual

Em doses e combinações diferenciadas, a nomeação e destituição do primeiro-ministro e dos membros do governo, a dissolução do parlamento, o veto dos diplomas do parlamento e do governo, o poder de bloquear, de decidir ou de codecidir a nomeação de altos funcionários, tudo isto através de opções livres ou só parcialmente condicionadas pela intervenção de outros órgãos, permitiam ao chefe do estado arbitrar conflitos, controlar decisões políticas, equilibrar posições, fomentar consensos, cultivar a estabilidade, nem que seja pela simples ameaça do uso das suas armas constitucionais

O caminho da autonomização conceptual

Possibilitava-se que o chefe do estado participasse ativamente no grande jogo da política, sendo um fator a tomar em consideração.

A decisão política global deixava de ser resultado exclusivo dos equilíbrios, momentâneos ou permanentes, de dois órgãos, para passar a ser o produto dos comportamentos (de ação ou omissão) de três.

O terceiro, o chefe do estado, despia a vestimenta honorífica típica dos sistemas parlamentares para assumir a de ator de primeiro plano, embora não de ator principal.

O caminho da autonomização conceptual

O papel atribuído ao chefe do estado só poderia ser efetivo (não meramente semântico) se aquele beneficiasse de uma base de legitimidade diferente da dos chefes de estado dos sistemas parlamentares

O caminho da autonomização conceptual

A solução não podia andar longe de o fazer eleger por quem elege os membros do Parlamento: de forma direta ou indireta, o mandato presidencial teria de ser sufragado pela vontade popular.

O caminho da autonomização conceptual

A Constituição de Weimar, a Constituição austríaca, a partir de 1929 e as Constituições islandesa e irlandesa estabeleciam o sufrágio universal para a eleição do Presidente.

A Constituição finlandesa consagrou até 1987 um sistema formalmente distinto: a eleição por um colégio ultimamente composto por 301 grandes eleitores, escolhidos por sufrágio universal, com a exclusiva finalidade de eleger o Presidente. Todavia, o sistema equivalia materialmente a uma eleição direta.

O caminho da autonomização conceptual

Numa primeira fase as tentativas não foram na maior parte dos casos além da consagração jurídico-constitucional.

A tendência mais vincada foi para a transfiguração, na prática, em sistemas parlamentares por desuso dos poderes presidenciais (Islândia, Irlanda, Áustria)

O caminho da autonomização conceptual

Na Alemanha de Weimar, os catorze anos de real aplicação da Constituição de 1919 não foram inteiramente conclusivos, parecendo certo, todavia, que em alguns períodos o sistema funcionou efetivamente fora dos padrões normais dos sistemas clássicos

O caminho da autonomização conceptual

A possibilidade de um *tertio genus* parecia comprometida.

O caminho da autonomização conceptual

Porém, no final da II Guerra a urgência da procura de modelos que garantissem soluções de estabilidade era ainda maior do que após a I Guerra

O caminho da autonomização conceptual

Além disso, os acontecimentos que antecederam a II Guerra alertaram para a necessidade redobrada de mecanismos de controlo do poder

O caminho da autonomização conceptual

Surgem as fórmulas ditas de racionalização do parlamentarismo (por ex., moções de censura construtivas); modelos de compromisso; sofisticadas engenharias dos sistemas eleitorais, torneando ou evitando, sempre que possível, os sistemas proporcionais puros.

O caminho da autonomização conceptual

Por outro lado, retoma-se a busca de soluções que assegurem um equilíbrio tão nivelado quanto possível na distribuição de poderes fugindo ao esquema bipolar clássico do parlamentarismo.

O caminho da autonomização conceptual

Primeira tentativa de que há registo claro depois do fim da II Guerra: França, por via da revisão de 1962 da Constituição francesa de 1958 (revisão “gaulista”).

O caminho da autonomização conceptual

Já na década de 70, novas tentativas de equilíbrio interinstitucional fora dos quadros tradicionais do parlamentarismo e do sistema presidencial despontaram no continente europeu: a de Portugal (Constituição de 1976) e, porventura, a da Grécia (Constituição de 1975).

O caminho da autonomização conceptual

A partir da década de 1970 surge o *nomen* semipresidencial para cobrir boa parte das experiências referidas (MAURICE DUVERGER).

O caminho da autonomização conceptual

Mas esse *nomen* só se consolidou devido ao sucesso das constituições francesa e portuguesa (a evidência dos outros era escassa ou inexistente)

O caminho da autonomização conceptual

E mesmo a Constituição francesa e o sistema nela consagrado só funcionam de acordo com os padrões semipresidenciais em épocas de coabitação (normalmente, presidencialismo)

O caminho da autonomização conceptual

O sucesso da autonomização científica do sistema semipresidencial como conceito autónomo deveu-se, sobretudo à Constituição portuguesa de 1976 (onde tem funcionado com grande estabilidade e consistência) e a todas as outras constituições ulteriores que nos quatro cantos do Mundo decidiram fugir aos modelos clássicos, parlamentar e presidencial

A estabilização do conceito de sistema semipresidencial

Critérios

Critérios **simples**, que fazem depender a existência do sistema semipresidencial de um único fator ou de um fator mais saliente, como (i) a eleição do chefe do estado por sufrágio universal, (ii) a dupla responsabilidade do governo perante o chefe do estado e o parlamento, (iii) a existência de poderes efetivos do chefe do estado face aos outros órgãos ou (iv) o equilíbrio de poderes entre três órgãos políticos.

Critérios **mistos**, que associam variavelmente dois ou mais desses fatores, como a coexistência de um presidente eleito por sufrágio universal com um governo que pode ser demitido pelo parlamento (Duverger)

A estabilização do conceito de sistema semipresidencial

A autonomia conceptual do sistema semipresidencial como modelo *puro* - e não como modelo *misto* que conjuga aspetos de outros sistemas – requer um critério distintivo em relação aos dois principais sistemas de governo, o parlamentar e o presidencial.

A estabilização do conceito de sistema semipresidencial

Numa perspetiva *jurídico-constitucional*: o sistema de governo semipresidencial é um sistema de *equilíbrio mínimo e de limitação mútua de três órgãos políticos* - um chefe do estado (em regra, presidente da república), um gabinete ministerial chefiado por um primeiro-ministro e um parlamento -, detentores de legitimidade fungível e de efetivos poderes jurídicos, de ação positiva ou de obstaculização recíproca.

A estabilização do conceito de sistema semipresidencial

Numa perspetiva de ciência política, ou de funcionamento, o sistema semipresidencial implica que *três órgãos políticos, Chefe do Estado, Governo e Parlamento, se limitem e equilibrem minimamente na definição e execução da orientação política do País, usando efetivamente ou podendo ameaçar o uso de poderes juridicamente atribuídos ou faticamente adquiridos.*

A estabilização do conceito de sistema semipresidencial

Quando se fala de *equilíbrio mínimo* não se pretende que os três órgãos disponham de iguais poderes ou de poderes com igual importância.

A estabilização do conceito de sistema semipresidencial

Diferentemente do sistema presidencial e à semelhança do sistema parlamentar, não há um formato único de modelo semipresidencial.

A estabilização do conceito de sistema semipresidencial

O modelo presidencial (com separação de poderes), como o que existe nos EUA, tem uma configuração muito precisa, ao invés do que sucede com os modelos presidencialistas de concentração de poderes no chefe do Estado, como o que existe na Rússia, em Angola, em Moçambique ou, na prática, em França.

A estabilização do conceito de sistema semipresidencial

É importante que não passe em claro a distinção, que sempre fazemos, entre sistema presidencial (de separação de poderes) e presidencialista, de macrocefalia de um poder presidencial.

A estabilização do conceito de sistema semipresidencial

Por seu turno, o modelo parlamentar admite diversas variantes e concretizações: o sistema parlamentar de Itália é diferente do da Alemanha, do da Dinamarca e do de Espanha ou do Reino Unido, não obstante a matriz ser idêntica.

A estabilização do conceito de sistema semipresidencial

O sistema semipresidencial tem um traço que é comum a todos os exemplos e traços que podem variar de caso para caso.

A estabilização do conceito de sistema semipresidencial

O que é comum nas várias concretizações do sistema semipresidencial é o equilíbrio entre três órgãos.

Este alcança-se através da criação (constitucional, legal ou outra) e do funcionamento de relações dinâmicas de interação recíproca entre os três centros de poder.

A estabilização do conceito de sistema semipresidencial

O que pode variar é o tipo de relações dinâmicas estabelecidas, que podem ter vários perfis, não obedecendo forçosamente a um único modelo.

A estabilização do conceito de sistema semipresidencial

Condições de tal equilíbrio são:

- uma repartição propícia de poderes, desde o simples controlo político até à colaboração na tomada da decisão política (conteúdo negativo ou positivo);

- a fungibilidade da legitimidade dos órgãos políticos que participam no jogo interativo.

Ambas as condições são necessárias, mas nenhuma é por si só suficiente

A distribuição de poderes do sistema semipresidencial

Pode falar-se de uma distribuição de poderes típica de um sistema semipresidencial?

Há quem aponte num sentido parcialmente afirmativo: dupla responsabilidade do governo perante o parlamento e o chefe de estado

A distribuição de poderes do sistema semipresidencial

Todavia, pode haver sistema semipresidencial sem dupla responsabilidade

Os poderes típicos das relações de responsabilidade (política ou institucional), nomeadamente os poderes de nomeação e de demissão, se existirem, são apenas uma forma de concretização da interação triangular entre órgãos políticos antes descrita.

O funcionamento do sistema semipresidencial

É corrente encontrar quem defenda que o sistema semipresidencial tem uma duração efémera e contingente.

O funcionamento do sistema semipresidencial

Alega-se que mesmo que nos textos constitucionais ou na prática se tenha logrado um tendencial equilíbrio entre os vários órgãos, tal equilíbrio, a nível do funcionamento, é instável por natureza, dependendo de conjugações excepcionais de fatores, sendo inclinação normal o seu rompimento a prazo, temporário ou definitivo

O funcionamento do sistema semipresidencial

Tais fatores seriam exógenos ao sistema de governo. Designadamente,

- o sistema de partidos;
- o tipo de maioria existente no Parlamento;
- a relação entre o Chefe do Estado e essa maioria.

Só uma excecional conjugação desses fatores sustentaria o sistema semipresidencial.

O funcionamento do sistema semipresidencial

Aceita-se que sendo o sistema semipresidencial baseado num tendencial equilíbrio de poderes e na distribuição racional de funções e tarefas entre três órgãos, o funcionamento desse sistema será tanto mais potenciado quanto a concreta conjugação de fatores exógenos, sejam eles de natureza fáctica ou institucional, favoreça o equilíbrio automático entre órgãos e o exercício efetivo de competências.

O funcionamento do sistema semipresidencial

Não é inverídico que o funcionamento de um sistema semipresidencial requer mais do que uma simples organização jurídico-constitucional apropriada.

A ausência de uma propícia conjugação de fatores exógenos ao sistema de governo poderá levar com grande probabilidade a um auto-reajustamento desse sistema a nível do funcionamento.

Nessas circunstâncias o modelo constitucional conhecerá uma espécie de hibernação até que se reúnam condições de aplicabilidade (o que pode não ocorrer a longo prazo).

O funcionamento do sistema semipresidencial

Mas esta sensibilidade do sistema semipresidencial à influência de fatores exógenos não significa que esses fatores sejam mais decisivos que o enquadramento institucional ou jurídico.

O funcionamento do sistema semipresidencial

Além disso, nada permite concluir que a conjugação de circunstâncias propícias ao sistema semipresidencial seja excepcional ou tenha um grau de transitoriedade superior à que se regista quanto a outros modelos de sistema de governo.

A dependência ou sensibilidade do sistema semipresidencial face a pressupostos exógenos não é exclusivo seu.

O funcionamento do sistema semipresidencial

Também outros sistemas, nomeadamente os parlamentares e presidenciais, carecem de particulares conjugações de variáveis exteriores para funcionarem nos modos que apontámos serem deles característicos.

A escolha semipresidencial

Popularidade do sistema de governo semipresidencial

- *Estabilidade política.*
- Garantia de *equilíbrio mínimo de poderes*, efetiva limitação mútua, de modo a evitar tentações hegemónicas de um só órgão (um parlamento, um chefe de estado) ou um titular de um órgão (um primeiro ministro) do poder político.
- Aversão a bloqueios, propiciados, por exemplo, em casos de sistemas presidenciais inspirados no sistema dos EUA, pela reiterada impossibilidade de formação de maioria parlamentar de apoio a iniciativas legislativas do Presidente ou pelo sistemático uso do veto por este último.

A escolha semipresidencial

Há outras razões, denunciadas pelas vagas mais recentes de sistemas semipresidenciais, muitas vezes instituídos em países que saíram de uma situação de concentração de poderes em ambiente totalitário ou autoritário

▪

A escolha semipresidencial

Na verdade, apesar de ser um sistema de equilíbrio e de separação tripartida de poderes, a instauração de um sistema semipresidencial a partir de modelos de concentração de poderes típicos do autoritarismo ou do totalitarismo requer alterações orgânico-estruturais e de procedimento menos profundas do que a instauração de um sistema puramente parlamentar ou puramente presidencial.

A escolha semipresidencial

Mas também em situações de crise, com pré-ruptura institucional, o modelo semipresidencial tem capacidade de atração, devido às garantias de equilíbrio e de limitação mútua de poderes

A escolha semipresidencial

Por isso não é inédito ou improvável que um país a viver em democracia evolua para o sistema semipresidencial: há debates sobre isso, por exemplo, na Itália, em Moçambique e até no México

A escolha semipresidencial no Brasil?

Nenhum sistema de governo é perfeito

A escolha semipresidencial no Brasil?

Nenhum sistema de governo é, à partida,
melhor que outro

A escolha semipresidencial no Brasil?

Nenhum sistema de governo é aplicável a qualquer geografia sem mais considerações

A escolha semipresidencial no Brasil?

Há questões do sistema político que não resultam de deficiências ou de inadequação do sistema de governo vigente

A escolha semipresidencial no Brasil?

Um dos problemas do Brasil parece ser a fragmentação e a instabilidade do sistema partidário, bem como a ausência de um limiar razoável de disciplina partidária

Os sistemas semipresidenciais (e os sistemas parlamentares), concorrem, em teoria para a consolidação do sistema partidário e do sistema de alianças possíveis, na medida em que supõem a existência de um Governo que tenha uma base (maioritária, de preferência) disciplinada e estável de apoio no Parlamento

A escolha semipresidencial no Brasil?

Isso ocorre, por exemplo, em Portugal, desde 1976, com uma ou outra alteração

Todavia, não é uma regra absoluta e inviolável

Veja-se o que se passa em muitos países da Europa onde sistemas partidários estáveis estão a ser objeto de alterações e desafios muito significativas

A escolha semipresidencial no Brasil?

Por outro lado, o sistema semipresidencial gera presidentes moderadores, árbitros, desbloqueadores de impasses gerados pela dinâmica de outros órgãos ou da maioria/minoria parlamentar.

No sistema semipresidencial o presidente/chefe de estado tem uma legitimidade forte, mas essa legitimidade não lhe é reconhecida para o exercício de funções executivas ou de liderança, mas para arbitrar o jogo político.

A escolha semipresidencial no Brasil?

Talvez com todos os problemas que houve com os presidentes mais recentes aqui no Brasil possa ser uma evolução interessante, mudar a natureza da função presidencial, sem desistir da figura do presidente, que tem tradição e peso na história política do País e é o único órgão que recebe a sua legitimidade de eleitores de toda a União (símbolo da unidade nacional)

A escolha semipresidencial no Brasil?

Por outro lado, a coexistência não de dois mas de três órgãos políticos com poderes efetivos de ação e controlo, pode contribuir para um maior equilíbrio e fiscalização mútua dos poderes, dando ao Parlamento um poder mais efetivo e imediato de controlo/apoio do executivo, retirando pressão ou incentivo de os tribunais para serem os principais ou únicos fiscais da política.

Por que falham os sistemas semipresidenciais?

Ausência de conjugação de circunstâncias institucionais e políticas

Em alguns países onde tenha sucedido a sistemas de concentração de poderes, eventual permanência latente de reminiscências do sistema antigo ou o enraizamento social de concepções e de referências de poder que resistem a uma nova distribuição e limitação desse poder

Obrigado

vc@vitalinocanas.pt