

Semana 10

Presidencialismo

Sistemas de governo e sua relevância
Parlamentarismo e Presidencialismo
O Presidencialismo no Brasil



Sistemas de Governo

- **ADCT 2o:** Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o **sistema de governo** (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.
- Qual a importância disso?
- Ex: sistema eleitoral, dependência ou independência entre legislativo e executivo, poderes sobre o orçamento, competências legislativas, etc.

*“Para a moderna ciência política, as **instituições** permitem às pessoas e grupos cooperar, regular e permanentemente e, de modo confiável, em empreendimentos comuns, necessários à vida em sociedade. As instituições estimulam certos comportamentos dos eleitores e dos próprios políticos e práticos, e desencorajam outros. Se os homens se organizam politicamente para lograr fins não alcançáveis fora da política, os comportamentos induzidos pelos sistemas de governo e pelo sistema eleitoral vão facilitar-lhes a tarefa ou torná-la mais espinhosa.”*

(Antonio Octavio Cintra. Presidencialismo e Parlamentarismo: são importantes as instituições?)

Parlamentarismo e Presidencialismo

Presidencialismo

- Presidente é chefe de Estado e governo
- Presidente é eleito popularmente, com mandato fixo, e não pode ser removido salvo em situações excepcionais
- O presidente não pode dissolver o congresso (independência)
- Equipe de governo é subordinada integralmente ao Presidente
- Separação entre legislação e implementação de políticas públicas (presidente tem poder de veto)

Parlamentarismo

- Chefia do governo é definida pela maioria do Parlamento
- Quando desaparece o apoio da maioria do parlamento, o governo cai
- Há mecanismos de dissolução do parlamento, convocando-se novas eleições gerais
- Equipe de governo é subordinada ao Parlamento (direta ou indiretamente)
- Separação de poderes entre Executivo e Legislativo é menos intensa

Parlamentarismo e Presidencialismo

Semi-Presidencialismo

- Antídoto ao governo de "assembleia" – Parlamentarismo com um Presidente forte
- Presidente e Primeiro-Ministro compartilham competências importantes de governo, Presidente possui poderes de agenda legislativa, pode dissolver o Parlamento, escolhe o Primeiro Ministro, etc.
- Sistema que se porta de maneira diferente conforme o Primeiro Ministro e o Presidente sejam ou não do mesmo partido.
- Exemplos: França e Portugal

Qual o melhor sistema ?

Presidencialismo no Brasil

- Surge em um contexto muito próprio: a Proclamação da República é sobretudo um movimento militar, ao qual se seguem governos autoritários liderados por militares, em um contexto de baixíssima participação política, eleitorado muito pequeno, fragmentação política com peso relevante para as oligarquias locais, população fundamentalmente rural, etc.
- A primeira república brasileira dificilmente passaria no teste das "Poliarquias" de Robert Dahl...
- Experiência parlamentar: de 1961 a 1963 (a escolha do presidente seria por eleição indireta do Congresso Nacional depois do final do mandato de Jango)
- A Constituinte de 1988: projeto inicial parlamentarista, com poderes importantes para o Presidente da República (semipresidencialismo). Opção presidencialista acaba prevalecendo, inclusive no plebiscito de 1993.
- Experiência pós-1988: poderes muito concentrados na figura do presidente; papel muito importante dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula

Presidencialismo no Brasil

- Eleição direta do PR, coincidente com a do CN, para um mandato de 4 anos, com reeleição, em chapa conjunta com a vice-presidência
 - Chefia absoluta da administração pública (Art. 84: nomeação e demissão de todo o gabinete, etc.)
 - Poderes legislativos relevantes: medida provisória (Art. 62), iniciativa privativa (Art. 61: criação de cargos e órgãos da administração pública, organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, incluindo o orçamento anual, etc.), instituição de urgência (Art. 64), veto (Art. 66: inclusive parcial),
 - Crimes de responsabilidade: Art. 85. Julgamento pelo Senado Federal
- Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados (...) o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal. Vagando ambos os cargos, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. (...) nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei. Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.*

O Presidencialismo *de coalizão* no Brasil

- **Sergio Abranches (1988):**

- O traço distintivo é a combinação:
 - Presidencialismo
 - Federalismo
 - Multipartidarismo
 - Representação Proporcional
- Resultado: coalizões instáveis, de algo risco, dependentes do desempenho do presidente e de sua capacidade de governar

- Sistema adaptado, contudo, à heterogeneidade da sociedade brasileira (graves conflitos distributivos, disparidades de nível de renda, etc.). *"Expressa necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural que identificam histórica e estruturalmente o processo de nossa formação social."*
- Multipartidarismo não é o dado fundamental ou desviante. É a combinação que resulta em especial instabilidade
- É necessário um mecanismo de arbitragem institucional adicional. Mas qual seria ele ?

O Presidencialismo *de coalizão* no Brasil

- **Sergio Abranches (1988):**

Em síntese, a situação brasileira contemporânea, à luz de seu desenvolvimento histórico, indica as seguintes tendências: (a) alto grau de heterogeneidade estrutural, quer na economia, quer na sociedade, além de fortes disparidades regionais; (b) alta propensão ao conflito de interesses, cortando a estrutura de classes, horizontal e verticalmente, associada a diferentes manifestações de clivagens inter e intra-regionais; (c) fracionamento partidário-parlamentar, entre médio e mediano, e alta propensão à formação de governos baseados em grandes coalizões, muito provavelmente com índices relativamente elevados de fragmentação governamental; (d) forte tradição

presidencialista e proporcional. A primeira indicando, talvez, a inviabilidade de consolidação de um regime parlamentarista puro. A segunda, apontando para a natural necessidade de admitir à representação os diversos segmentos da sociedade plural brasileira; (e) insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do "equilíbrio constitucional".

O Presidencialismo *de coalizão* no Brasil

- **Sergio Abranches (2001):**

Como o presidente está com a popularidade baixa, perdeu parte do poder de atração sobre os partidos que apoiam seu governo. O esgotamento da agenda de reformas e a incapacidade de propor uma nova – a “Agenda 2000/2001” não obteve credibilidade – consumiu outra parcela da atratividade da presidência. As falhas de coordenação política que levaram ao rompimento do pacto que cimentava a aliança governista praticamente esgotaram o que restava de recursos políticos para atrair os aliados e fazer frente às tendências centrífugas do presidencialismo de coalizão.

A partir daí, predomina essa lógica fragmentária, agravando os problemas de coordenação e articulação política, por parte do presidente. Fernando Henrique não é ainda um lame duck, porque não há nenhum candidato favorito indiscutível à sua sucessão que possa exercer atração sobre a maioria.

O Presidencialismo *de coalizão* no Brasil

- **Octavio Amorim Neto (2001):**

(...) podemos ter tanto coalizões sólidas quanto frouxas, ou mesmo não ter governo de coalizão

(...)

Em suma, a formação e sustentação de um sólido governo de coalizão em um regime presidencial puro, como o brasileiro, estão intimamente associadas à ênfase no recrutamento partidário dos ministros, à prevalência de instrumentos ordinários de legislação sobre os extraordinários e à negociação prévia e constante da agenda legislativa com os partidos que integram o governo. Estes fatores são certamente fonte da maior estabilidade observada no primeiro governo de FHC

(...)

Um governo de coalizão dissolve a identidade dos partidos perante o eleitorado. O que, antes, era o PSDB ou o PMDB ou o PFL, acaba virando uma coisa só, isto é, o rolo compressor do governo.

(...)

Concluo afirmando que nosso sistema político precisa de algumas reformas que protejam ou fortaleçam os aspectos positivos do presidencialismo de coalizão e que retifiquem os aspectos negativos. Precisamos de mecanismos institucionais que tornem praticamente inevitável a constituição de sólidos governos de coalizão, tal qual definidos acima, e que impossibilitem governos cesaristas como o de Collor.

O Presidencialismo *de coalizão* no Brasil

• **Octavio Amorim Neto (2001):**

governo.

Uma tal reforma não significa o abandono tout court do presidencialismo. Creio que um regime como o senipresidencialismo francês – que tem um presidente diretamente eleito, dotado de importantes prerrogativas constitucionais, mas cujo primeiro ministro depende da confiança parlamentar – poderia ser adaptado ao Brasil com algumas modificações. A sua virtude seria justamente a de institucionalizar, por meio do mecanismo de confiança parlamentar do gabinete, a nossa prática informal ou para-constitucional de governos de coalizão. Porém, não haverá caminho fácil se os partidos brasileiros não se fortalecerem programaticamente, reformando-se ou não o sistema de

O Presidencialismo *de coalizão* no Brasil

Fernando Limongi (2008):

A redefinição das prerrogativas legislativas do Poderes Executivo e Legislativo [pela Constituição de 1988] alterou a distribuição dos recursos políticos e, por isso mesmo, incidiu de forma direta sobre a estrutura de incentivos dos atores políticos relevantes. De fato, a prerrogativa de propor alterações do status quo encontra-se virtualmente concentrada nas mãos do Executivo. Segue que os membros do Congresso contam com duas alternativas. Uma é juntar-se coalizão liderada pelo Executivo, com os ônus e os bônus que ser parte do governo acarreta. Esta é a única alternativa para os que pretendem influenciar o resultado das políticas públicas no presente. A alternativa é fazer oposição, o que, no frígir dos ovos, significa esperar a próxima eleição na expectativa que conquistando o governo se venha no futuro influir nas políticas públicas.

A Constituição de 1988 dotou o Poder Executivo das prerrogativas necessárias para governar. O poder de agenda, no entanto, não confere ao Executivo a possibilidade de governar contra a vontade da maioria. Não há alternativa ao princípio majoritário. O apoio da maioria dos membros do Congresso Nacional é uma condição para a aprovação de leis. Contudo, justamente por controlar a agenda, o Executivo encontra as condições ótimas para congregar em torno de si e sob sua liderança a maioria de que necessita para governar. O reverso desta afirmação é a dificuldade que minorias têm para paralisar o processo decisório, impedindo ou mesmo retardando a aprovação da agenda substantiva proposta pelo governo.

(O Poder Executivo na Constituição de 1988)

Fracionamento Partidário no Brasil

	1998	2002	2006	2010	2014
Partidos com mais de 5%	7 (90%)	7 (82%)	6 (72%)	8 (79%)	8 (69%)
	PFL (105)	PT (91)	PMDB (89)	PT (86)	PT (68)
	PSDB (99)	PFL (84)	PT (83)	PMDB (78)	PMDB (65)
	PMDB (83)	PMDB (75)	PSDB (66)	PSDB (54)	PSDB (54)
	PPB (60)	PSDB (70)	PFL (65)	PP (44)	PP (38)
	PT (59)	PPB (49)	PP (41)	DEM (43)	PSD (36)
	PTB (31)	PTB (26)	PSB (27)	PR (41)	PSB (34)
	PDT (25)	PL (26)		PSB (35)	PR (34)
				PDT (27)	PTB (25)

Base Dilma 2014:

PT, PMDB, PSD, PP, PR, Pros, PDT, PCdoB e PRB
 (304 deputados – 59%)
 (51% dos votos)