



POLÍTICA

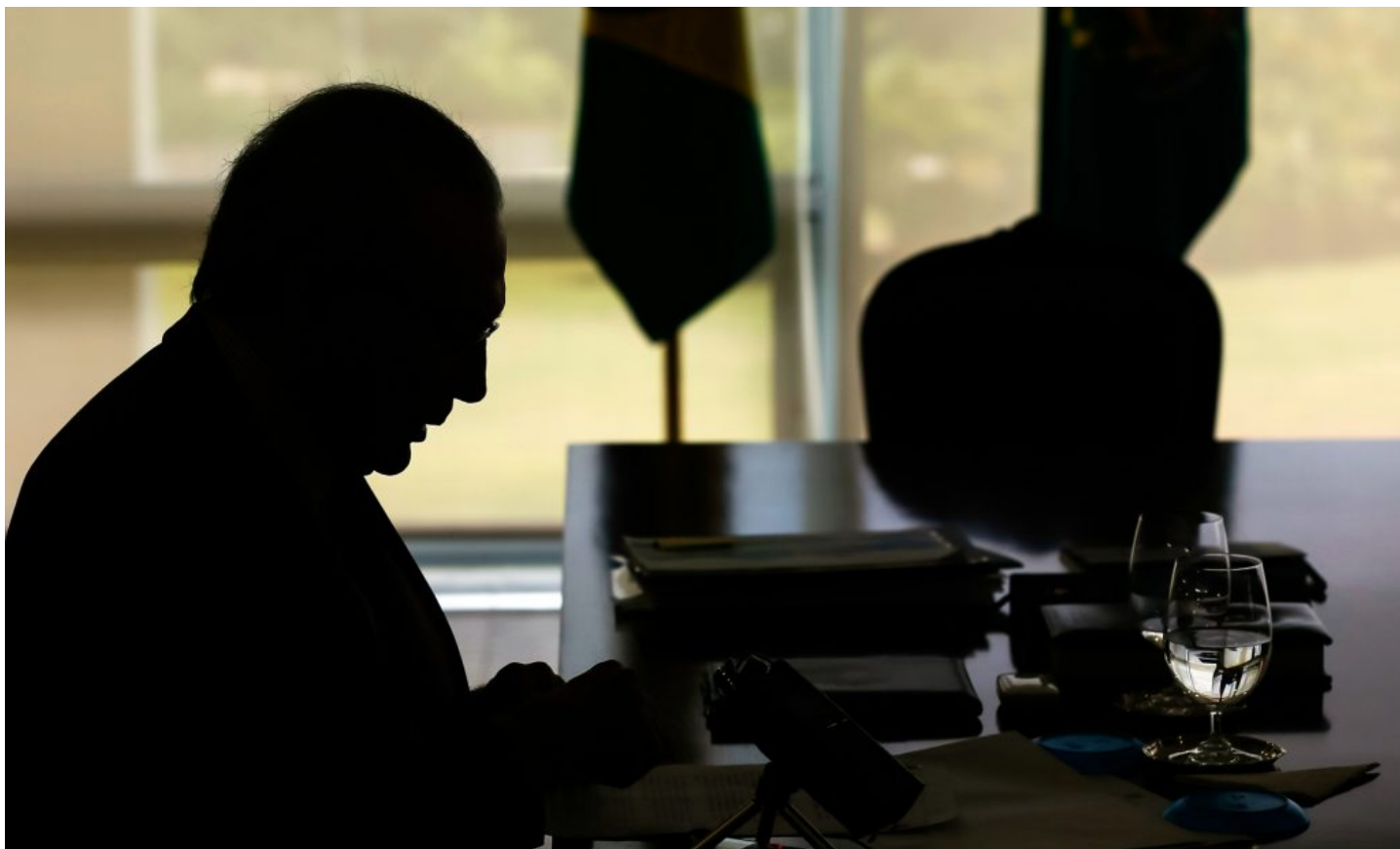
Semipresidencialismo, uma ideia fora do lugar

Até que ponto ideias importadas não acabam ganhando outros significados?

JOSÉ EDUARDO FARIA

15/04/2018 06:27

Atualizado em 15/04/2018 às 15:57



Presidente da República, Michel Temer no gabinete no Planalto. Foto: Beto Barata/PR

“Nossos legisladores não conhecem – e mesmo desdenham conhecer – o país e o povo para que legislam”.

Oliveira Vianna, in *Instituições Políticas Brasileiras*

“Ao longo de sua reprodução social, incansavelmente o Brasil põe e repõe ideias europeias, sempre em sentido impróprio. É nesta qualidade que elas serão matéria e problema para a literatura”.

Roberto Schwarz, in *Ao vencedor as batatas*

Pressionado em razão da péssima imagem de sua gestão a criar fatos políticos positivos, o presidente Michel Temer propôs há alguns meses, com apoio de um ministro do Supremo Tribunal Federal, a adoção do semipresidencialismo como sistema de governo. Com isso, ao invocar os modelos vigentes na França, desde 1958, e em Portugal, desde 1983, Temer e esse ministro do Supremo Tribunal Federal recolocaram na agenda um conhecido problema: o descompasso entre ideias e doutrinas europeias importadas pelas classes dirigentes, em matéria de instituições políticas, e as condições econômicas, sociais e culturais do país.

No plano doutrinário, a expressão semipresidencialismo foi criada por Maurice Duverger, jurista francês que se dedicou à análise dos partidos políticos, da efetividade das Constituições e de formas de governo. Ele a apresentou em diversos ensaios e conferências – inclusive em entrevista a mim concedida em 1980 e publicada pelo *Jornal da Tarde*. Institucionalmente, no semipresidencialismo o presidente da República é eleito por 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. Ou seja, o primeiro-ministro e o ministério são responsáveis perante o Parlamento. Obviamente, para funcionar bem, esse modelo pressupõe um sistema partidário organizado, com agremiações representativas e dotadas de identidade ideológica. Ainda que existam algumas diferenças entre os modelos francês e português, nesse modelo o presidente da República acaba detendo uma espécie de poder moderador.

Contudo, é possível transplantar esse sistema de governo no Brasil, cuja história política é distinta da de Portugal e da França? Até que ponto ideias importadas não acabam ganhando outros significados, apesar de manterem a aparência de sua significação nos países de origem? Assim, a dúvida é saber se o semipresidencialismo pode funcionar num país que, apesar das radicais mudanças econômicas e demográficas ocorridas entre as décadas de 1940 e 1990, continua marcado pela pobreza, pelo baixo nível educacional e pelas disparidades regionais – o que não ocorre na França e, em menor escala, em Portugal. O Brasil é um país onde as estruturas econômicas nasceram despegadas de um projeto de Nação. É, também, um país cuja institucionalidade até hoje continua longe de ser moderna e eficiente e em que as formas de articulação entre Estado e sociedade civil jamais propiciaram uma efetiva emancipação dos segmentos desfavorecidos da população. É, ainda, um país que se acostumou a mudar as regras do jogo a cada impasse político, como se isso bastasse para que todas as dificuldades fossem equacionadas. Trata-se, enfim, de um país que, desde a Constituição republicana de 1891, as instituições políticas foram moldadas pela concepção de um Estado liberal baseado nos primados da separação de poderes, da garantia formal de direitos civis e da democracia representativa. No plano substantivo, porém, esse Estado até hoje

enfrenta dificuldades para se sobrepôr às diferentes formas de coronelismo, clientelismo, populismo e cartorialismo disfarçado de mercado. Em outras palavras, no plano formal o país conta com instituições forjadas a partir de uma utopia da europeizante ou americanizada, que se têm se revelado incapazes de por fim às desigualdades e de propiciar um regime comum de valores.

Por isso, as tensões que caracterizam a vida brasileira continuam tendo como causa principal o descompasso entre as expectativas criadas pelo modelo de industrialização das décadas de 1940 a 1980 no conjunto da população e o acesso limitado aos resultados concretos por ele produzidos. Assim, apesar da necessidade de uma tomada de consciência coletiva com relação à ruptura dos gargalos estruturais que impedem o desenvolvimento econômico e social do país, os impasses e as discussões do passado continuam sem respostas no presente. Como organizar o debate sobre o sentido do progresso quando falta autoridade governamental? De que modo 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? Em que medida as funções de planejamento estratégico de investimentos e garantia das condições mínimas de funcionamento da economia e da sociedade conseguem acompanhar a crescente complexidade das técnicas de produção e da vida coletiva? Por fim, até que ponto é possível aceitar como justificativa -cruzando-se a zona cinzenta entre moralidade e amoralidade e lembrando o tradicional embate entre burocracia profissional e política, até que ponto é possível aceitar a distribuição de cargos e funções de Estado por meio de negociações com líderes de um sistema partidário fragmentado e desacreditado, em nome da viabilização da agenda do Executivo?

É nesse contexto que se deve analisar a proposta de adoção do semipresidencialismo. Pelo que tem sido dito por seus proponentes, as questões acima não foram levadas em conta no embasamento dessa propositura. Igualmente, seus objetivos não confessados parecem ser meramente pragmáticos, já que o governo tornou-se refém de interesses múltiplos e contraditórios, de demandas corporativas e setores econômicos conflitivos e de pressões regionais. Também nada foi dito sobre o enxugamento de cargos comissionados e sobre a limitação dos poderes dos governantes para autorizar nomeações – medidas necessárias para blindar cargos e funções do Estado contra nomeações de amadores, irresponsáveis e desonestos. Em nenhum momento seus autores demonstraram ter consciência dos problemas de engate ou acoplamento entre a estrutura política e as estruturas sociais e econômicas – o que exigiria, certamente, sabedoria política e um esforço teórico de maior amplitude do que a simples alegação de que o semipresidencialismo deu certo na França e em Portugal.

Governos e governantes têm de atuar dentro dos limites constitucionais com apoio parlamentar. O problema é que, para corresponder às expectativas da população e atender às reivindicações daqueles que os sustentam no Legislativo, presidentes da República muitas vezes deixam-se seduzir por programas incompatíveis com a Constituição. Esse é o momento em que os dois princípios da legitimidade de um governo – o respeito à Constituição e a obediência a um mandato substantivo que vem diretamente da vontade popular – podem colidir, paralisando a máquina governamental e levando o Estado a perder as noções de estratégia e prioridade. Pressionado por bancadas partidárias heterogêneas, muitas das quais de duvidosa representatividade, carentes de credibilidade e que atuam como grupos de veto ao mesmo tempo em que dificultam a formação de maiorias responsáveis capazes de destravar o caminho das decisões de interesse nacional, esse cenário chefes do Executivo a um dilema: respeitar a Carta que prometeram cumprir ou apelar para saídas heterodoxas, nas quais se inclui a substituição de sistemas de governo.

A importação de modelos institucionais europeus ou americanos sempre foi fortemente criticada pelo pensamento político-social brasileiro. Na vertente conservadora, Oliveira Vianna classificou como idealistas utópicos aqueles que se deixaram fascinar por “modelos estranhos e fórmulas políticas estrangeiras”. Ou seja, “aspirações políticas em íntimo desacordo com as condições reais e orgânicas da sociedade”. Crítico das doutrinas constitucionais europeias e americanas, que a seu ver não se adequavam a uma “visão realista” do país, também chamou atenção para o descompasso entre concepções liberais de Estado e ordem jurídica e as efetivas condições de uma sociedade dispersa, desarticulada e fragmentadas. E lembrou, em *O ocaso do Império*, que os partidos daquela época constituíam “simples agregados de clãs organizados para a exploração em comum das vantagens do Poder” e que “os programas que ostentavam eram, na verdade, simples rótulos, sem outra significação que a de rótulos”. Dito de outro modo, ideias e modelos políticos aplicados em outro contexto institucional e conforme outras circunstâncias socioeconômicas acabam produzindo ocorrências e consequências não registradas em seus países de origem. Na vertente à esquerda, valendo-se do conceito marxista de ideologia, Roberto Schwarz analisou o deslocamento das ideias europeias adotadas no Brasil e seu impacto na literatura brasileira, no século 19. Segundo ele, as ideias oriundas do universo burguês europeu já estavam fora de centro com relação ao seu uso na própria Europa, naquele momento histórico. Assim, se o discurso liberal já mascarava a realidade social e econômica da Europa, no Brasil seu sentido era ainda mais defasado. Na virada do século 19 para o século 20, enquanto o federalismo instituído pela Constituição de 1891 foi importado dos Estados Unidos, o Legislativo funcionava nos moldes do parlamento inglês e uma burocracia de letrados se embevecia com a utopia europeizante, a sociedade ainda continuava organizada em torno da escravatura.

Independentemente das diferenças de orientação e de abordagem, essas duas linhas de argumentação podem, a meu ver, ser utilizadas para se analisar não só a tese do semipresidencialismo, mas, também, o modo com que tem sido justificado e a proposta para que ela seja aprovada por emenda constitucional, sem consulta ao eleitorado por meio de um plebiscito.

JOSÉ EDUARDO FARIA – Professor da Fundação Getúlio Vargas (GVLaw) e professor titular do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo.

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.