



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

Leonardo Rigotti de Ávila e Silva

## **Semipresidencialismo no Brasil?**

**Os contornos empíricos e teóricos da adoção do semipresidencialismo no Brasil**

*Semi-presidentialism in Brazil?  
The empirical and theoretical outlines on the adoption of semi-presidentialism in  
Brazil*

Brasília  
2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

## **Semipresidencialismo no Brasil?**

**Os contornos empíricos e teóricos da adoção do semipresidencialismo no Brasil**

Autor: Leonardo Rigotti de Ávila e Silva

Orientador: Prof. Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade de Brasília – UnB, como requisito para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Brasília, 14 de fevereiro de 2023.



# FOLHA DE APROVAÇÃO

Leonardo Rigotti de Ávila e Silva

**Semipresidencialismo no Brasil? Os contornos empíricos e teóricos da adoção do semipresidencialismo no Brasil.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de graduação em Direito da Universidade de Brasília – UnB, como requisito para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovado em: \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

## BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão  
Faculdade de Direito UnB  
(Orientador – Presidente)

---

Prof. Dr. Humberto Jacques de Medeiros  
Faculdade de Direito UnB  
(Membro)

---

Ms. João Victor Colares Prasser  
Faculdade de Direito da UERJ  
(Membro)

*Dedico este trabalho a Deus e à minha fiel  
companheira, Jade Ávila.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Eterno por me conduzir pelas tribulações e pelas venturas que a Faculdade de Direito da UnB me proporcionou.

Agradeço à minha amada esposa, Jade, pelo amor irrestrito e incondicional, por todos os momentos bons que vivemos e por todos que ainda não de vir.

Agradeço ao meu pai, Paulo César, por todos os valiosos ensinamentos, por todo aprendizado que me passou e ainda passa, por toda educação, por todo amor e por todo suporte.

Agradeço à minha mãe, Itacy, por toda instrução, por todo carinho e por estar sempre presente ao meu lado.

Agradeço ao meu irmão, Gabriel, por ser meu fiel confidente e principal encorajador de novas aventuras.

Agradeço ao meu orientador, Jorge Octávio Lavocat Galvão, por ter me dado o privilégio de ser seu orientando e por ser fonte de inspiração acadêmica e profissional.

Agradeço ao meu chefe, João Victor Prasser, por me apoiar e me incentivar a fazer o melhor em todos os meus esforços. O seu apoio significa muito para mim e sou muito grato por isso.

Agradeço à Humberto Jacques de Medeiros, mentor, professor e amigo, por todas as (inúmeras) vezes que me aconselhou e me ensinou a ver a vida e o direito com novos olhos.

Aos meus amigos, Isabela Araújo, Lucas Orsi, Matheus Toralles, Paulo Pavie, Felipe Guimarães, Egon Rafael, João Foss, Letícia Amorim, Marcella Castro, o meu mais sincero agradecimento.

*“Gatinho de Cheshire”, começou, um pouco tímida, pois não sabia se gostaria de ser chamado assim. O gato, no entanto, abriu ainda mais o sorriso. “Até aqui, tudo bem, ele parece satisfeito”, pensou Alice, prosseguindo: “Poderia, por gentileza, me dizer para onde devo ir?”*

*“Isso depende de aonde quer chegar”, respondeu o Gato.*

*“Tanto faz...”, disse Alice.*

*“Então, qualquer caminho serve.”,*

*“...desde que eu chegue em algum lugar”, explicou Alice.*

*“Chegará longe, com certeza”, respondeu o Gato, “contanto que caminhe bastante.”*

*Diante dessa verdade inegável, Alice decidiu mudar de assunto: “Que tipo de gente mora por aqui?”.*

*“Naquele lado”, respondeu o Gato, esticando a pata direita, “mora um Chapeleiro. E naquele”, apontou com a pata esquerda, “uma Lebre de Março. Tanto faz visitar um ou outro: os dois são malucos.”,*

*“Mas eu não quero me meter com gente maluca”, declarou Alice.*

*“Ah, isso é inevitável”, disse o Gato. “Somos todos malucos aqui. Eu sou maluco. Você é maluca.”,*

*“Por que diz que sou maluca?”, indagou Alice*

*“Só pode ser”, disse o Gato, “ou não teria vindo parar aqui.”*

*Lewis Carroll*

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1. EVOLUÇÃO DO ESTUDO SOBRE SEMIPRESIDENCIALISMO</b> .....	14
1.1 <b>As definições de semipresidencialismo</b> .....	15
1.1.1. Tipos de semipresidencialismo.....	21
1.1.1.1. Doutrina majoritária.....	21
1.1.1.2. Doutrina minoritária.....	26
1.1.2. Aumento da abrangência das pesquisas.....	29
<b>2. A CONTRIBUIÇÃO DE ELGIE</b> .....	33
2.1 Pesquisas complementares.....	40
<b>3. SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL</b> .....	43
3.1. Da constitucionalidade da adoção do semipresidencialismo.....	46
3.2. Da necessidade de consulta popular para alteração do sistema de governo.....	50
3.3 Confrontação da teoria com as recomendações do GTSISGOV.....	51
<b>CONCLUSÃO</b> .....	55
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	61

## RESUMO

Recentemente, parte da academia e da classe política brasileira têm apontado uma série de disfuncionalidades do presidencialismo brasileiro atual. Diante disto, várias propostas de mudanças estruturais têm sido aventadas, sendo a alteração do sistema de governo para o semipresidencialismo uma das mais ventiladas. A partir de uma construção histórica do conceito de semipresidencialismo, passando por métricas de poderes presidenciais e dados estatísticos sobre o impacto de tal sistema na performance democrática dos países, este trabalho visou avaliar a compatibilidade das propostas institucionalmente apresentadas pelo Grupo de Trabalho sobre o Sistema de Governo Semipresidencialista – GTSISGOV, com a doutrina majoritária e as pesquisas empíricas.

Para tanto, foi avaliada a compatibilidade do semipresidencialismo com a Constituição brasileira, bem como a capacidade do referido sistema de governo de superar as mazelas do presidencialismo brasileiro apresentadas pelo Grupo de Trabalho. Concluiu-se que o semipresidencialismo, teoricamente, possui a aptidão de superar tais mazelas em sua vertente *premier-presidentialism*. Também foram identificadas algumas adequações necessárias para melhor conformação do sistema ao ordenamento jurídico brasileiro: a redução de poderes presidenciais e a redução do número efetivo de partidos no parlamento.

**Palavras-chaves:** semipresidencialismo, poderes do presidente, número efetivo de partidos.

## ABSTRACT

Recently, Brazilian academics and politicians have pointed out a series of dysfunctionalities in the Brazilian presidential system. Faced with these dysfunctionalities, several proposals for structural changes have been put forward, with the change in the system of government to semi-presidentialism being one of the most widely discussed. Starting from a historical construction of the concept of semi-presidentialism, going through metrics of presidential powers and statistical research on the impact of such a system on a country's democratic performance, this article seeks to evaluate the compatibility of the proposals institutionally presented by the Working Group on the Semi-Presidential System of Government - GTSISGOV, with the majority doctrine and empirical research.

To this end, the compatibility of semi-presidentialism with the Brazilian Constitution was evaluated, and a judgment was made about the ability of this system of government to overcome the shortcomings of Brazilian presidentialism. The conclusion was that semi-presidentialism theoretically has the aptitude to overcome these shortcomings in its *premier-presidential* form. Nevertheless, some necessary adjustments were identified to make a possible conformation of the system in Brazil more compatible: the reduction of presidential powers and the reduction of the effective number of parties in parliament.

**Keywords:** semi-presidentialism, powers of the president, effective number of parties.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Tipologia de regimes democráticos em dois eixos

Figura 2 – Número de Constituições por tipo de sistema de governo (1920-2006)

Figura 3 – Performance democrática por tipo de sistema de governo

Figura 4 – Percepção da corrupção por sistema de governo

Figura 5 – Distribuição regional dos índices Freedom House por tipo de regime

Figura 6 – Relação de número efetivo de partidos por ano de eleição

Figura 7 – Gráfico da relação de número efetivo de partidos por ano de eleição

## INTRODUÇÃO

O modelo presidencialista brasileiro vem sendo objeto de uma série de críticas. Em resposta a isto, várias propostas de mudanças do ordenamento jurídico têm vindo à tona. Dentre estas, a adoção de um novo sistema de governo tem sido uma das mais debatidas e estudadas, muito porque importantes figuras públicas já declararam publicamente apoio à implementação de tal sistema no Brasil, como os Presidentes Michel Temer<sup>1</sup> e José Sarney<sup>2</sup>, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes<sup>3</sup>, Luís Roberto Barroso<sup>4</sup> e Nelson Jobim, o Ministro do Tribunal de Contas da União, Antonio Anastasia<sup>5</sup>, dentre outros.

Em 2022, o Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, instituiu um grupo de trabalho com a finalidade de debater o semipresidencialismo no Brasil – GTSISGOV. Tal Grupo apontou como as principais críticas ao modelo presidencialista atual a falta de responsabilidade parlamentar do Governo e a excessiva separação dos poderes Executivo e Legislativo.

O Grupo, em seu relatório final, também apontou uma série de propostas e recomendações para uma possível conformação do semipresidencialismo ao ordenamento jurídico brasileiro.

Este trabalho buscou verificar se tais propostas e recomendações são compatíveis com a doutrina majoritária do semipresidencialismo, com as pesquisas empíricas e experiências internacionais. De maneira esquematizada, o tema do texto aqui exposto é o semipresidencialismo no Brasil e o recorte temático, a verificação das recomendações do GTSISGOV para a implementação de tal sistema de governo no Brasil.

---

<sup>1</sup> Cf. Temer defende adoção de semipresidencialismo no Brasil em 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/temer-defende-adocao-de-semipresidencialismo-no-brasil-em-2022/>.

<sup>2</sup> Cf. Parlamentarismo e Variantes (por José Sarney) Devemos buscar a fórmula de um semipresidencialismo ou semiparlamentarismo. <https://www.metropoles.com/blog-do-noblat/artigos/parlamentarismo-e-variantes-por-jose-sarney>.

<sup>3</sup> Cf. Gilmar Mendes defende semipresidencialismo. Disponível em://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/02/21/gilmar-defende-semipresidencialismo-e-critica-baixa-responsabilidade-do-congresso.htm.

<sup>4</sup> Cf. Barroso defende implantação do 'semipresidencialismo' em 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/05/barroso-defende-debate-para-implantar-semipresidencialismo-no-pais-em-2026.ghtml>.

<sup>5</sup> Cf. Proposta de semipresidencialismo divide congressistas. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/proposta-de-semipresidencialismo-divide-congressistas-22164268>.

Tanto a justificativa quanto a relevância e pertinência do tema objeto deste trabalho decorrem do atual e amplo debate acadêmico, bem como da discussão institucionalizada através de um Grupo de trabalho na Câmara dos Deputados e do impacto que seria a alteração do sistema de governo brasileiro, justificando a necessidade do aprofundamento da pesquisa sobre o tema.

O problema de pesquisa que este trabalho procura responder é: segundo a doutrina majoritária, as pesquisas empíricas e as experiências internacionais, o semipresidencialismo tem a aptidão de superar os problemas do presidencialismo brasileiro?

O objetivo central desta monografia é compreender os contornos teóricos e empíricos da adoção do semipresidencialismo no Brasil. Como objetivo específico, o trabalho se propõe a confrontar as colocações do Grupo de Trabalho, instituído na Câmara dos Deputados para debater a mudança do sistema de governo, com a doutrina majoritária do semipresidencialismo e as pesquisas empíricas sobre o tema. Propõe-se, também, a verificar a compatibilidade da Constituição brasileira com o semipresidencialismo e a conformidade da adoção de tal sistema de governo à luz das condições sociais, políticas e econômicas do Brasil.

Para atender a cada um desses objetivos, o primeiro capítulo foi elaborado de forma que ficasse clara ao leitor a evolução paradigmática de estudos sobre o semipresidencialismo. Foram usadas como base as etapas paradigmáticas identificadas por Robert Elgie em seu estudo sobre o semipresidencialismo: a construção e classificação do conceito, o impacto deste arranjo em países recém-democratizados e a comparação de democracias consolidadas. Estas etapas buscam entender o desenho institucional, o conteúdo da Constituição e o impacto do semipresidencialismo nos países recém-democratizados.

Ainda no primeiro capítulo, sobre o plano de fundo das vagas de estudo, foram expostas as classificações do semipresidencialismo e algumas pesquisas importantes dentro de cada uma delas.

O segundo capítulo prestou-se a esclarecer a pesquisa empírica de Robert Elgie e as devidas pesquisas complementares, para estabelecer um parâmetro das pesquisas empíricas e das experiências internacionais a respeito do semipresidencialismo.

O terceiro capítulo relaciona as proposições do GTSISGOV com o semipresidencialismo. De igual maneira, foi feita uma análise sobre a constitucionalidade da adoção do semipresidencialismo no Brasil, da necessidade de

consulta popular para alteração do sistema de governo e, por fim, uma confrontação sobre pontos específicos elencados no relatório final do GTSISGOV.

O presente trabalho seguiu a linha doutrinária e o léxico propostos por Robert Elgie na análise do semipresidencialismo.

Após a análise das melhorias esperadas no proposto modelo semipresidencial brasileiro caso venha a ser implementado, pode-se dizer que há suporte teórico e empírico para se acreditar que tal mudança pode ter impacto favorável na performance democrática e na melhora das mazelas identificadas no Brasil (atual a falta de responsabilidade parlamentar do Governo e a excessiva separação dos poderes Executivo e Legislativo) se certas condições fossem preenchidas. Neste estudo, identificou-se principalmente a redução de poder do presidente e a redução do número de partidos na legislatura como alguns dos principais apontamentos feitos pela doutrina, pelas pesquisas empíricas e experiências internacionais.

É sempre necessário frisar que as relações entre dados e performance democrática são complexas e não se pode imputar resultados respaldados apenas nos dados disponíveis. Pode-se argumentar a favor da correlação entre ambos, mas não há elementos suficientes para se argumentar em favor da consequencialidade entre ambos.

## **1. EVOLUÇÃO DO ESTUDO SOBRE SEMIPRESIDENCIALISMO**

Ao categorizar o estudo sobre o semipresidencialismo, Robert Elgie identificou três etapas paradigmáticas. A primeira etapa recaía sobre a construção de um conceito de semipresidencialismo e a sua subsequente classificação<sup>6</sup>.

A segunda etapa debruçou-se sobre a adoção do semipresidencialismo em países recém-democráticos. As investigações desta segunda etapa buscavam medir o impacto do semipresidencialismo na terceira leva de democratização, especialmente em países do leste europeu, ex-membros da URSS; países africanos e latino-americanos, na década de 1990<sup>7</sup>.

A terceira etapa paradigmática nasce da comparação entre democracias consolidadas e seus diferentes desenhos institucionais. Os estudos desta etapa

---

<sup>6</sup> ELGIE, Robert. As três vagas de estudo do semipresidencialismo. In: PINTO, Antônio Costa; RAPAÇ, Paulo José Canelas. *Presidentes e (Semi)Presidencialismo nas Democracias Contemporâneas*. Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2018., p.36

<sup>7</sup> Op. cit., p.41

buscavam entender o conteúdo real da Constituição, trazendo os elementos que diferenciam os arranjos de semipresidencialismo de cada país<sup>8</sup>.

É importante salientar que as vagas, que podem ser entendidas como fases de estudo, identificadas não correspondem a momentos históricos específicos. Antes, elas caminham paralelamente e buscam aprimorar o conhecimento sobre o semipresidencialismo por ângulos diferentes, quer seja pela definição, pelo modo como tal sistema de governo afeta o desempenho democrático de jovens democracias ou como o desenho institucional no qual o sistema está inserido afeta no seu resultado.

Com a finalidade de ser metodologicamente coerente e para melhor situar o leitor na construção argumentativa dos capítulos subsequentes, julgou-se necessário percorrer todas as vagas de estudo.

## 1.1 As definições de semipresidencialismo

Sob a égide da primeira etapa de estudo do semipresidencialismo, pode-se dizer que, por mais que a conceituação científica inicial do termo “semipresidencialismo” tenha sido apresentada em 1970 pelo cientista político Maurice Duverger, o termo vem sendo utilizado desde muito antes, ainda que de forma esparsa e polissêmica.

Há registro de menções ao termo já em 22 de dezembro 1857 no jornal New York Times. No caso em questão, o autor, que cobria os debates sobre a questão da escravidão no estado do Kansas, se referiu ao discurso do então Senador William Bigler como “*generally understood to be semi-presidential*”<sup>9</sup>. Não é explicado o sentido desta adjetivação e não há, no texto, mais detalhes sobre a intenção do autor ao utilizar a expressão *semi-presidential*<sup>10</sup>.

Posteriormente, já na década de 1920, o termo “semipresidencialista” foi utilizado para descrever o estilo de liderança adotado pelo Primeiro-Ministro britânico, David Lloyd George. Na década de 1950, o termo foi empregado em diversos artigos

---

<sup>8</sup> Op. cit., p.47

<sup>9</sup> ANOTHER debate on the Kansas Question between senator Douglas and Bigler. New York Times, v. 22.12.1857. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1857/12/22/archives/interesting-from-washington-proposition-to-exclude-the-delegate.html>. Acesso em: 20.12.2022.

<sup>10</sup> ELGIE, Robert. The first reference to semi-presidentialism. Disponível em: <http://www.semipresidentialism.com/category/the-first-reference-to-semi-presidentialism/>. Acesso em: 23.12.2022.

para descrever a Constituição da Eritreia de 1952 e a experiência francesa após a promulgação da nova Constituição de 1958.

Não obstante o uso relativamente frequente do termo, nenhum estudo sistemático fora feito até a décima primeira edição do livro *Institution politiques et Droit Constitutionnel*<sup>11</sup>, publicado em 1970. Neste livro, Maurice Duverger apresenta o semipresidencialismo como categoria de sistema de governo autônoma e diferente do parlamentarismo e do presidencialismo.

O conceito elaborado em 1970 sofreu ligeiras modificações até chegar em sua versão final em 1978, no livro *Échec au Roi*<sup>12</sup>. Posteriormente, em 1980, Duverger apresenta para o mundo um artigo em inglês<sup>13</sup> no qual ele sintetiza sua construção teórica sobre o esse novo modelo de sistema de governo.

Duverger<sup>14</sup> dizia que um regime político, para ser considerado semipresidencial, deve combinar três elementos: **(i)** o Presidente da República deve ser eleito por sufrágio universal e **(ii)** deve possuir poderes consideráveis (tradução livre de *quite considerable powers*); **(iii)** e deve haver um Primeiro-Ministro e Ministros que detenham o poder executivo e governamental os quais sejam responsáveis perante o parlamento.

O autor francês ainda identificava que uma característica inerente ao regime era a alternância entre fases presidencialistas e parlamentaristas, conforme houvesse ou não apoio da maioria da Assembleia ao Presidente. Nos casos em que não houvesse apoio, o Primeiro-Ministro, responsável perante a Assembleia, e o Presidente estariam em desacordo. A esta situação convencionou-se posteriormente chamar de coabitação.

Junto com sua definição, Duverger oferece uma lista de países que ele identificou que adotam ou adotaram o semipresidencialismo como sistema de governo: França, Áustria, Finlândia, Irlanda, Islândia, Portugal e Alemanha de Weimar (1919-1933).

A definição dada por Duverger e sua lista de países semipresidencialistas foram os pontos de partida das discussões da primeira etapa paradigmática. Os autores subsequentes, em boa medida, partiram da definição duvergeriana como base para seus

---

<sup>11</sup> Cf. DUVERGER, Maurice. **Institutions politiques et droit constitutionnel** (11.a ed.). Paris: Presses, Universitaires de France, 1970.

<sup>12</sup> Cf. DUVERGER, Maurice. **Echec au roi**. Paris: Albin Michel, 1978.

<sup>13</sup> DUVERGER, Maurice. **A new political system model: semi-presidential government**. European Journal of European Research, 8 (2): 165-187. 1980.

<sup>14</sup> Op. cit., p. 166.

constructos teóricos, seja rejeitando-a, adaptando-a ou concordando com ela. Além disso, estes mesmos autores construíram listas alternativas à feita por Duverger. O principal ponto de discordância entre os autores recai sobre o segundo elemento da definição Duverger, o qual expressa que o Presidente deve ter poderes consideráveis. Afinal, não havia consenso sobre o que seriam poderes consideráveis, logo, também não haveria de existir consenso sobre quais países adotavam ou não tal sistema.

Um dos exemplos mais impactante de adaptação e complementação da definição apresentada foi feita por Giovanni Sartori, em seu livro “*Comparative Constitutional Engineering*”. Ele percebeu que a definição dada por Duverger apresentava algumas fragilidades ao expor de forma quase uniforme sistemas de governo que, no texto constitucional e na prática, eram muito díspares<sup>15</sup>. Além disso, o autor italiano advogava em prol da independência do modelo semipresidencialista, o que contrariava o modelo duvergeriano de sucessão de fases entre o parlamentarismo e presidencialismo, que seriam definidores do semipresidencialismo.

Neste sentido, Sartori propõe que o semipresidencialismo não seja mais definido a partir da medida de divisão de poderes institucionais. Antes, o autor italiano propõe que a definição tenha foco na dualidade do executivo entre o Primeiro-Ministro e o Presidente, e na possibilidade, orgânica ou institucional, de deslocamentos de prevalências de poder dentro do executivo, desde que mantida cada unidade de seus componentes<sup>16</sup>.

Assim, tanto o semipresidencialismo não seria entendido como a sucessão de fases dentro do mesmo sistema quanto haveria maior compatibilidade da prática constitucional e do texto constitucional na caracterização do semipresidencialismo.

Levando em consideração as críticas acima expostas, Sartori<sup>17</sup> propõe uma definição com cinco pilares essenciais:

- i) O chefe de Estado (presidente) é eleito por voto popular - direta ou indiretamente - por tempo determinado.
- ii) O chefe de Estado partilha o poder executivo com o primeiro-ministro, entrando assim numa estrutura de dupla autoridade cujos três critérios definidores são:

---

<sup>15</sup> Como exemplo, Sartori cita as diferenças entre o sistema austríaco e o islandês quando comparados com o semipresidencialismo francês. SARTORI, Giovanni. **Comparative Constitutional Engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes**. London, Macmillan Press, 1994. p. 132 e 133.

<sup>16</sup> Sartori e outros autores da ciência política nomearam este critério como *flexibilidade*. Cf. SARTORI, Giovanni. *Nem presidencialismo, nem parlamentarismo*. Trad. John Manuel Monteiro. 1993., Shugart e Samuels 2010.

<sup>17</sup> SARTORI, 1994, p. 132.

iii) O presidente é independente do parlamento, mas não tem o direito de governar sozinho ou diretamente e, portanto, sua vontade deve ser transmitida e processada por meio de seu governo.

iv) Por outro lado, o primeiro-ministro e seu gabinete são independentes do presidente, pois dependem do parlamento: estão sujeitos à confiança parlamentar ou à desconfiança (ou ambas) e, em ambos os casos, precisam do apoio de uma maioria parlamentar.

v) A estrutura de dupla autoridade do semipresidencialismo permite diferentes equilíbrios e também deslocamentos de prevalências de poder dentro do executivo, sob a condição estrita de que o 'potencial de autonomia' de cada unidade componente do executivo subsista.

Como Elgie<sup>18</sup> observa, as definições tanto de Duverger quanto de Sartori são essencialmente compatíveis. Isto é, para ambos o sistema de governo semipresidencialista envolvia uma estrutura institucional tal que o Presidente, chefe de Estado, e o Primeiro-Ministro, chefe de Governo, compunham o Poder Executivo, e que o primeiro deveria possuir poderes consideráveis em tal estrutura, embora a ênfase das definições recaia sobre pontos diferentes.

As definições baseadas nos poderes do Presidente foram particularmente consensuais até a década de 1990, quando politólogos e juristas, dentre os quais Robert Elgie se destaca, começaram a criticar de forma sistemática estes conceitos e propuseram novas definições.

Uma das principais críticas que a definição de Duverger recebe é que ela é empiricamente pouco ou nada confiável (*unreliable*)<sup>19</sup>. Partindo da definição dada pelo autor francês, o pesquisador deve considerar em que medida o presidente possui “poderes consideráveis”. Acontece que cada pesquisador possui uma percepção diferente sobre o que constituiria, ou não, a suficiência de poderes do Presidente para qualificar o modelo como semipresidencialista.

A consequência prática dessa falta de consenso sobre os elementos necessários para caracterização do sistema de governo levava, por vezes, comparatistas a traçarem diagnósticos extremamente diferentes para o mesmo país, e muitas vezes compararem países com sistemas de governo patentemente diferentes sob a mesma ótica.

O próprio Duverger, em 1980<sup>20</sup>, chega a admitir que a Áustria, Irlanda e a Islândia eram países cuja prática política era parlamentar e que seus presidentes eram

---

<sup>18</sup> ELGIE, 2018, p.21

<sup>19</sup> ELGIE, Robert. **The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions**, European Journal of Political Research, vol. 33, nº 2, 1998 pp. 219–238.

<sup>20</sup> DUVERGER, 1980, p.167

meramente figurativos, embora considerasse que os três países eram exemplos de semipresidencialismo.

Da mesma maneira, Sartori também expressa certa dificuldade em considerar alguns países que preveem em suas constituições um estado de coisas compatível com sua definição, mas que na prática não são compatíveis com o que se esperava da dinâmica semipresidencialista<sup>21</sup> – por exemplo Sri Lanka após a Constituição de 1978.

Em suma, o problema com essas definições é que elas dependem do olhar do observador para serem completas. Diz-se que há um subjetivismo<sup>22</sup> indesejado em tais definições além de uma invasão espúria do plano prático na definição do sistema de governo<sup>23</sup>.

Observando tais problemas e visando superá-los, Robert Elgie propõe uma definição de semipresidencialismo objetiva, que evite qualquer referência a poderes de quaisquer atores institucionais no plano prático ou de seu observador. Para tanto, é sugerida uma definição em que somente pela descrição prevista no texto constitucional de cada país seria possível determinar se este é, ou não, semipresidencial.

Neste sentido, Elgie definiu semipresidencialismo como: a situação em que a Constituição prevê ambos (i) um Presidente eleito diretamente para um mandato de termo fixo, bem como (ii) um Primeiro-Ministro e um gabinete que sejam conjuntamente responsáveis perante a legislatura<sup>24</sup>.

Por ter retirado o elemento subjetivo das definições de Sartori e Duverger, a definição de Elgie permitiu a criação de listas comparativas mais robustas e consensuais, melhorando qualitativamente as pesquisas comparativas entre os países.

Isto fez com que grande parte dos politólogos e juristas, como Matthew Shugart, John Carey, Cindy Skach, David Samuels, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu, dentre vários outros, adotassem tal definição. Embora seja necessário reconhecer que outros autores de calibre se recusam a colocar o sistema semipresidencialista como autônomo e, portanto, a usar o termo “semipresidencialismo” para definir tais sistemas. Nesta lista de autores se encontram, por exemplo, Gomes Canotilho e Vital Moreira. Estes preferem a utilização do termo sistemas mistos (*mixed systems*) ou até mesmo

---

<sup>21</sup> SARTORI, 1994, p. 130.

<sup>22</sup> ELGIE, Robert. **Semi-presidentialism: Sub-types and democratic performance**. Oxford University Press. New York, 2011. p. 21

<sup>23</sup> DUHAMEL, Olivier. "Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel" in *Droit, Institutions et Systemes politiques: Mélanges en Hommage à Maurice Duverger*, Paris, 1987, págs. 585 e segs;

<sup>24</sup> ELGIE, Robert. **The politics of semi-presidentialism**. In: *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 13

“sistema parlamentar com componente presidencial” para se referir a sistemas semipresidencialistas<sup>25</sup>.

Este trabalho segue a linha teórica desenvolvida por Robert Elgie por três motivos. Ela oferece soluções consensuais e objetivas sobre a definição do sistema de governo; permite a análise estatística mais apurada, uma vez que a verificação dos dados independe das preconcepções do pesquisador; e é a linha teórica mais utilizada na atualidade.

É importante ressaltar que da mesma forma que a definição de Elgie é completa e objetiva, ela apresenta uma conformação mínima de semipresidencialismo. Ou seja, não há acoplado ao sistema de Governo nenhuma outra exigência constitucional para considerar o país como semipresidencialista.

Na prática, a conformação mínima do semipresidencialismo permite uma grande flexibilidade na engenharia constitucional dos países. Eles podem adotar qualquer posicionamento em relação ao sistema eleitoral, ao sistema partidário, às competências de cada ente do Poder Executivo, dentre outras variáveis, e mesmo assim, caso possuam os elementos mínimos, continuam sendo corretamente colocados dentro da categoria “semipresidencialista”.

Esse grande número variações de padrões institucionais entre os países semipresidencialistas força os pesquisadores a não associarem sistematicamente a adoção do sistema semipresidencial a nenhum resultado específico<sup>26</sup>. Portanto, para que se possa explorar de maneira metodologicamente correta o semipresidencialismo, é necessário capturar uma variação sistemática dentro do conjunto de países semipresidenciais e verificar quais resultados particulares estão associados a tais variações.

Aqui, uma advertência é necessária. Dizer que há correlação entre um conjunto de países que adotam determinado modelo institucional e o conjunto de resultados que estes países apresentam não significa, de maneira alguma, que argumentamos em prol da consequentialidade daquele conjunto para com este.

O que se argumenta, na realidade, é que baseado em experiências internacionais e na literatura, podemos identificar padrões de comportamento

---

<sup>25</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; VITAL MOREIRA. **Os Poderes do Presidente da República**. Imprensa: Coimbra. 1991.

<sup>26</sup> ELGIE, 2011. p. 27

institucional do semipresidencialismo que advogam a favor, ou não, da replicação destes determinados padrões em outros países.

Advertência feita, torna-se importante frisar que a definição dada por Elgie permitiu o enquadramento de uma grande variedade de países e experiências constitucionais históricas como semipresidencialistas.

Estes países e experiências eram muitas vezes extremamente diferentes, embora possuíssem os requisitos mínimos para serem classificados como semipresidencialistas. Com a finalidade de apurar metodologicamente os estudos e para melhor analisar os sistemas de governo, foi necessário diferenciar “tipos” de semipresidencialismo.

No tópico a seguir, explicamos formas de classificar regimes e experiências como semipresidencialistas, bem como indicamos quais são as formas mais utilizadas na academia atualmente.

### 1.1.1. Tipos de semipresidencialismo

#### 1.1.1.1. Doutrina majoritária

Para que não haja nenhuma incongruência taxonômica, é crucial que a diferenciação das espécies não fira os pressupostos ontológicos do gênero. Assim, as regras que originaram a definição e a própria definição em si servem como pedra-angular sobre a qual se construirá as variações dentro do conceito.

Isto é, as variações dentro do semipresidencialismo **(i)** não devem possuir referência à observação dos pesquisadores sobre os poderes de atores políticos, **(ii)** devem considerar a presença de um Presidente eleito pelo povo concomitantemente a um Primeiro-Ministro e um Gabinete responsáveis perante a Legislatura.

Neste sentido, a doutrina reconhece a Shugart e Carey<sup>27</sup> a categorização mais proeminente de semipresidencialismo. Estes autores identificaram dois eixos principais para definição de sistemas de governo: **(i)** autoridade que o presidente possui sobre a composição dos gabinetes/governos e **(ii)** o grau em que a sobrevivência do Governo independe da Assembleia<sup>28</sup>, que pode ser entendido como a responsabilidade do Governo perante a Assembleia. Segundo esta lógica, há, como se verá, quatro tipos ideais possíveis.

---

<sup>27</sup> SHUGART, Matthew Soberg, CAREY, John M. (1992). Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge, UK: Cambridge University Press. p. 149-150

<sup>28</sup> SHUGART e CAREY, op. cit., p. 25.

O presidencialismo, em seu tipo ideal, seria caracterizado pela maior autoridade do Presidente sobre a composição do governo e a maior separação da sobrevivência entre a Assembleia e o Executivo, significando que o Governo não é responsável perante a Assembleia.

No extremo oposto do presidencialismo, isto é, com o menor grau de autoridade do Presidente sobre a composição do Governo e com a menor separação da sobrevivência entre a Assembleia e o Executivo, estaria o modelo identificado como *premier-presidentialism*, em sua forma ideal.

Já o regime que possui o máximo de autoridade do Presidente sobre o Governo e mínima separação entre a sobrevivência do Executivo frente à Assembleia, significando a responsabilidade do Governo tanto perante o Presidente quanto perante a legislatura, é chamado de *president-parliamentary*.

Por fim, aquele sistema de governo cujo Presidente não possui autoridade sobre a formação do gabinete e há, concomitantemente, a máxima separação do Executivo frente à Assembleia, portanto o governo não é responsável perante a Assembleia, é chamado de *assembly-independent*<sup>29</sup>.

Os autores reconhecem que esta é uma conformação rara de sistema de governo e identificam como exemplo quase singular o modelo suíço, no qual o executivo é escolhido pela Assembleia, mas esta não possui poderes para removê-lo<sup>30</sup>.

A um observador atento pode surgir a dúvida: onde está o Parlamentarismo nesta métrica? A resposta é que, normalmente, governos parlamentaristas contrastam com os presidencialistas na separação de poderes, uma vez que naquele o Executivo e a Assembleia são mutuamente dependentes.

Ademais, é certo que no Parlamentarismo não há a figura de um Presidente, pelo menos não com poderes reais. Logo, não há instituição das quais a Assembleia requeira separação, senão o próprio governo/gabinete, o qual é um agente derivado do poder Legislativo.

Além disso, ressalta-se que, na maioria das vezes, o Governo possui o poder de dissolver a Assembleia, o que logicamente influencia na dimensão de separação de sobrevivência/ responsabilidade daquele perante esta<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> *Ibid*, p. 25.

<sup>30</sup> *Ibid*, p. 26

<sup>31</sup> *Ibid*, p.26.

Sumarizando, por não haver a figura necessária de um Presidente e a responsabilidade do Governo ser mitigada pela possibilidade de dissolução da Assembleia, Shugart e Carey posicionam o Parlamentarismo em uma posição de mínimo poder presidencial sobre o Governo e em uma posição intermediária no quesito separação de sobrevivência entre o Executivo e a Assembleia. Nesta escala, o Parlamentarismo estaria no meio do caminho entre o modelo *assembly-independent* e o *premier-presidentialism*.

Esquemáticamente, teríamos a seguinte situação:

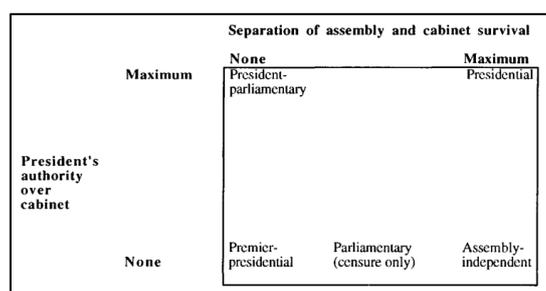


Figura 2 - Tipologia de regimes democráticos em dois eixos - Original

Outra pergunta importante que deve ser feita: onde está o semipresidencialismo nessa análise?

Para responder essa pergunta, uma digressão histórica é necessária. Na ocasião em que Shugart e Carey escreveram o livro *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, em 1992, a definição predominante de semipresidencialismo era de Duverger. Os autores, contudo, baseando-se nas críticas à teoria de fases apresentada pelo autor francês, acreditam que o termo e sua definição são enganosos por determinarem o regime como um *continuum* que vai do presidencialismo ao parlamentarismo. Os autores afirmam categoricamente: o que Duverger se referia como semipresidencial, eles se referiam como *premier-presidential*<sup>32</sup>.

A controvérsia parecia superada com a alteração da definição subjetiva duvergeriana pela definição objetiva de Elgie, em 1998. Ao promover tal alteração paradigmática, Elgie possibilitou que o enquadramento de ambos os sistemas, *premier-presidentialism* e *president-parliamentarism*, como semipresidencialistas.

O raciocínio é silogístico. A premissa maior é que, para se enquadrar como semipresidencialista, uma constituição deve tão somente indicar a existência de um

<sup>32</sup> *Ibid*, p. 23

presidente popularmente eleito concomitantemente a um Primeiro-Ministro e um gabinete responsáveis perante a Assembleia.

A premissa menor é que tanto o sistema *premier-presidentialism* quanto *president-parliamentarism* permitem a existência de um presidente eleito concomitantemente a um Primeiro-Ministro e um gabinete responsáveis perante a Assembleia. Logo, a conclusão é de que tanto o sistema *premier-presidentialism* quanto *president-parliamentarism* são formas de semipresidencialismo.

Respondendo à pergunta de onde está o semipresidencialismo na análise de Shugart e Carey, afirma-se que este está no lado do quadro em que há a mínima separação entre a Assembleia e a sobrevivência do gabinete (responsabilidade), variando em relação à autoridade do presidente sobre o gabinete. Se o presidente puder unilateralmente demitir o governo, está-se diante da forma *president-parliamentary* do semipresidencialismo. Se o presidente não puder demitir o governo, está-se diante da forma *premier-presidential* do semipresidencialismo.

Recapitulando. Baseados em dois eixos axiomáticos, influência do Presidente sobre a formação e demissão do Governo e responsabilidade do Governo perante a Assembleia, Shugart e Carey definiram os modelos ideais de sistemas de governo. Nesta definição, eles rejeitaram a teoria de Duverger de alteração de fases dentro do semipresidencialismo e afirmaram que aquilo que o autor chama de sistema semipresidencialista, eles chamam de *premier-presidentialism*. Mais tarde, quando a doutrina passou a aceitar a definição objetiva como dominante, identificou-se que os sistemas apontados por Shugart e Carey, *premier-presidentialism* e *president-parliamentary* são espécies do gênero semipresidencialismo.

Estas espécies podem ser definidas na medida da responsabilidade do governo perante o presidente. *President-parliamentary* é um tipo de governo semipresidencialista em que o Primeiro-Ministro e o gabinete são coletivamente responsáveis perante ambos, a Assembleia e o Presidente. *Premier-presidentialism* é o tipo de semipresidencialismo na qual o Primeiro-Ministro e o gabinete são coletivamente responsáveis somente perante a Assembleia<sup>33</sup>.

Esses dois tipos de semipresidencialismo não ferem as regras que originaram a definição e tampouco a própria definição de semipresidencialismo, sendo, portanto, metodologicamente corretas do ponto de vista ontológico.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 130.

A forma de diferenciação dos tipos de semipresidencialismo permite que criemos listas confiáveis de países tanto *premier-presidential* quanto *president-parliamentary*.

Como exemplo, observamos a Constituição da Áustria, que afirma em seu artigo 70, item 1, que “O Chanceler Federal e, sob sua recomendação, os outros membros do Governo Federal são nomeados pelo Presidente Federal. Nenhuma recomendação é necessária para a demissão do Chanceler Federal ou de todo o governo federal; a demissão de membros individuais do governo federal segue a recomendação do Chanceler Federal. A nomeação do chanceler federal ou de todo o governo federal é assinada pelo Chanceler Federal recém-nomeado; a demissão não requer nenhuma contra-assinatura.”<sup>34</sup>. Fica evidente que o Presidente austríaco possui autoridade sobre o Governo, sendo este responsável perante aquele. Isto satisfaz o primeiro requisito da definição do tipo de semipresidencialismo *president-parliamentarism*.

O segundo requisito da definição, que o governo deve ser responsável perante a Assembleia, é preenchido pelo artigo 74. Tal artigo indica que “Se o Conselho Nacional aprovar um voto explícito de não confiança no Governo Federal ou em membros individuais deste, o Governo Federal ou o Ministro Federal em questão será destituído do cargo.”.

Com os dois requisitos preenchidos, é forçoso concluir que o sistema de governo da Áustria é o *president-parliamentarism*, modalidade do semipresidencialismo. Isto porque Primeiro-Ministro e o gabinete são coletivamente responsáveis perante ambos, a Assembleia e o Presidente, e há a presença de um Presidente eleito pelo povo concomitantemente a um Primeiro-Ministro e um Gabinete responsáveis perante a Legislatura.

Neste mesmo sentido, podemos observar a Constituição da Bulgária, que em seu artigo 111, item 1, identifica as três maneiras pelas quais ocorre o fim do Conselho de Ministros (nome que poderia ser traduzido por “governo”)<sup>35</sup>. A primeira maneira é o voto de desconfiança aprovado pela legislatura – expressão clara da responsabilidade do Governo perante a Assembleia, a segunda maneira é a renúncia coletiva do Conselho ou somente do Primeiro-Ministro, por fim, a terceira maneira é a morte Primeiro-

---

<sup>34</sup> ÁUSTRIA. Constituição (1945). Disponível em: [https://www.constituteproject.org/constitution/Austria\\_2013?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013?lang=en). Acessado em 08.01.2023.

<sup>35</sup> BULGARIA. Constituição (1991). Disponível em: [https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria\\_2015?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015?lang=en). Acessado em 08.01.2023.

Ministro. A Constituição não inclui na lista a possibilidade de o Presidente demitir o Governo, não havendo, portanto, responsabilidade do Conselho de Ministros perante o Presidente.

Analisando essa configuração, percebe-se que há a presença do Presidente concomitantemente a um Primeiro-Ministro e um gabinete – aqui chamado de Conselho de Ministros - que são coletivamente responsáveis somente perante a Assembleia. Esse padrão institucional confere exatamente com o tipo *premier-presidentialism* de semipresidencialismo.

Até aqui foi exposto o pensamento da doutrina majoritária a respeito dos tipos de semipresidencialismo<sup>36</sup>. Contudo, é importante percebermos as críticas que esse modelo recebe e as alternativas expostas por doutrinas minoritárias para categorização dos tipos de semipresidencialismo. Isto será feito na próxima seção.

#### 1.1.1.2. Doutrina minoritária

Há várias correntes doutrinárias que criticam o modelo acima. Sistemáticamente, as afirmações contrárias à corrente majoritária buscam argumentar a favor da necessidade de levar em consideração elementos reais da política para caracterizar o sistema semipresidencialista, para além do texto constitucional.

Um exemplo clássico dessa corrente doutrinária foi desenvolvido por Jorge Reis Novais. O autor português, partindo dos estudos de Duverger, define semipresidencialismo como o sistema no qual existe um Presidente da República eleito por sufrágio popular que, com base na legitimidade democrática indiscutível que lhe advém dessa eleição, pode exercer os poderes politicamente significativos de que está constitucionalmente dotado, e em que há, por outro lado, um Governo politicamente responsável perante o Parlamento<sup>37</sup>.

Novais insiste que há diferença em relação à definição originária de Duverger: enquanto o Professor francês falava em "Presidente com poderes significativos" ou "dotado de poderes significativos", ele afirma que o "Presidente que pode exercer poderes significativos".

---

<sup>36</sup> NOVAIS, Jorge Reis. Semipresidencialismo: Teoria Geral e Sistema Português. 3ª ed. Coimbra, Grupo Almedina, 2021., p. 75.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 68

Isto implica não que o Presidente exerça poderes significativos, mas que tenha poderes significativos, o que, em um Estado constitucional, corresponde a ter a possibilidade de exercer poderes significativos<sup>38</sup>.

Partindo, portanto, na possibilidade prevista constitucionalmente do Presidente exercer poderes significativos, Jorge Reis Novais arremata que sistemas de governo apresentam padrões de funcionamento prático significativamente distintos em função dos contextos e da presença de circunstâncias de natureza aleatória, conjuntural, não inteiramente previsíveis<sup>39</sup>.

O autor identifica dentro do sistema semipresidencialista três padrões de funcionamento prático, os quais chama de matrizes, estáveis ao longo do tempo: o francês ou Presidente-Liderante; o português ou Presidente-Moderador e o austríaco ou Presidente-Cerimonial.

Cada um destes, como o próprio nome já denuncia, se baseia no modo como o Presidente atua politicamente frente a outras instituições, principalmente a Assembleia e o Governo.

No caso da matriz de Presidente-Liderante, ou matriz Francesa, observa-se que o Presidente é empenhado político-partidariamente. Ele atua como líder do governo, quando houver concordância da maioria eleita no parlamento e o Presidente, e como líder da oposição, quando o país passar por um período de coabitação.

Ainda na matriz Presidente-Liderante, há a presença de um Primeiro-Ministro coadjuvante do Presidente, que chefia um governo responsável politicamente perante o parlamento<sup>40</sup>.

Por seu turno, na matriz de Presidente-Moderador, ou matriz portuguesa, o Presidente assume funções de representação nacional, de garantidor do regular funcionamento das instituições democráticas e de moderação ou arbitragem entre diferentes órgãos ou poderes públicos. Nesta matriz, o Presidente não exerce nem compartilha do exercício do poder executivo governamental e não participa diretamente na disputa partidária. Antes, ele se apresenta de forma equidistante e suprapartidária às diferentes forças políticas<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p.75

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 113.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 146

O Presidente da República exerce poderes importantes de moderação, arbitragem e intervenção política, que por vezes são decisivos. Ele pode dar conselhos e sugestões de direção política, bem como criticar e opor-se a medidas e iniciativas do Governo, sem jamais questionar o princípio fundamental de que quem estabelece o programa de governo, o executa, organiza a política do país e se responsabiliza pelas opções de governo é o Governo, com plena autonomia liderada pelo Primeiro-Ministro. Não obstante esses poderes, o Presidente da República não participa do exercício de funções governativas. Esta é a essência do semipresidencialismo português, diferente do semipresidencialismo francês, que inclui uma bicefalia ou diarquia de executivo<sup>42</sup>.

Por último, a matriz de Presidente-Cerimonial, ou matriz austríaca, foi identificada devido ao fato de durante décadas de funcionamento estável do sistema semipresidencialista na Áustria, o Presidente da República ter-se limitado a cumprir tarefas principalmente simbólicas, como a expressão externa do Estado, tornando-se representativo, abdicando integralmente da liderança política ativa do Governo e do Parlamento, e da competição de forças entre estes dois órgãos<sup>43</sup>.

Essa tipologia não tem sido amplamente utilizada pois, como o próprio autor explica, ela não pretende chegar a uma classificação consensual quanto às experiências constitucionais integráveis a cada país<sup>44</sup>.

Além disso, no limite, o que se expõe é que se quisermos atender às especificidades próprias de cada país em que vigora o sistema semipresidencial, cada um deles é potencialmente susceptível de ser considerado como matriz diferente e própria. Logo, seria infrutífero nos referirmos à matriz de determinado país, para efeitos de comparação, uma vez que teríamos que criar categorias novas para realizar as análises adequadas.

Essa classificação em matrizes, realizada por Jorge Reis Novais, além dos pareceres negativos já reconhecidos pelo autor, é também criticada pelo fato de não só ter retornado à subjetividade de Duverger como teria aumentado ainda mais tal elemento na categorização do semipresidencialismo nos países.

Expor a doutrina minoritária é importante para a análise feita neste trabalho uma vez que o entendimento das críticas e razões do porquê tal corrente não é tão

---

<sup>42</sup> *Ibid*, p.147

<sup>43</sup> *Ibid*, p. 160

<sup>44</sup> *Ibid.*, p.59.

utilizada agrega valor argumentativo à escolha do marco teórico escolhido e permite que o leitor, caso queira, procure fontes alternativas de estudo do semipresidencialismo.

### 1.1.2. Aumento da abrangência das pesquisas

O debate acima ganhou particular importância com o avanço da chamada terceira onda de democratização mundial, que ocorreu no final dos anos 80 e inícios dos anos 90.

Como se pode observar no gráfico abaixo, no mesmo período da terceira onda de democratização, o número de constituições que adotavam o sistema semipresidencialista como sistema de governo aumentou quase que exponencialmente.

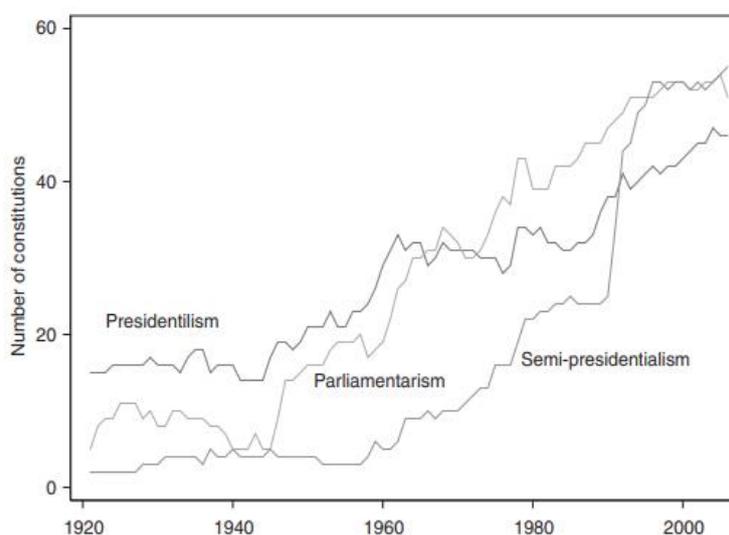


Figura 2 – Número de Constituições por tipo de sistema de governo (1920-2006)<sup>45</sup>

Essa rápida ascensão do modelo semipresidencialista pelo mundo levou cientistas políticos e juristas a avaliarem os impactos da adoção de tal sistema de governo em democracias jovens.

Elgie rotulou esse movimento de aprofundamento do estudo sobre semipresidencialismo como a segunda vaga de estudo (*second wave of studies*)<sup>46</sup>.

Nesta vaga, um dos trabalhos mais proeminentes certamente foi o *paper* do Dr. Steven Roper intitulado *Are all semipresidential regimes the same? A comparison of premier-presidential regimes*<sup>47</sup>. Este autor mediu a variação de poderes do Presidente

<sup>45</sup> CHEIBUB, José Antonio, ELKINS, Zachary e GINSBURG, Tom. **Beyond Presidentialism and Parliamentarism**. British Journal of Political Science, 2014, pp 515-544

<sup>46</sup> ELGIE, 2018, p. 43

<sup>47</sup> ROPER, Steven. **Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes**. Comparative Politics, Vol. 34, Nº. 3, 2002, pp. 253-272.

em um conjunto de países que adotavam o sistema de governo *premier-presidentialism* partindo de uma métrica elaborada por Shugart e Carey, em 1992<sup>48</sup>.

Tal métrica identificava duas dimensões básicas de poderes presidenciais, uma concernente a poderes legislativos e outra concernente a poderes não-legislativos<sup>49</sup>. Os autores propõem uma gradação na avaliação dos poderes presidenciais. Isto é, ao invés de apresentar um modelo dualista, ainda que balanceado pelo compartilhamento ou não de competências, nos é proposto avaliar cada item por uma nota que varia de 0 a 4. Cada número neste intervalo representa um estágio de tal característica do poder presidencial<sup>50</sup>.

Por exemplo, um dos tópicos dentro da categoria de poderes legislativos é a capacidade de vetar integralmente a legislação elaborada pelo legislativo. A nota 0 será atribuída quando o Presidente não possuir poder de veto ou quando for necessário apenas maioria simples para derrubar o veto. Nas notas 1 a 4, o Presidente possui poder de veto e há uma gradação na dificuldade legislativa em derrubar o veto. De tal forma que a nota 1 será atribuída quando for necessário maioria absoluta menor de 2/3 dos votantes para derrubar o veto; a nota 2 será atribuída quando a maioria absoluta for igual a 2/3 dos votantes para derrubar o veto; a nota 3 será atribuída quando a maioria absoluta for maior que 2/3, e, por fim, a nota 4 será atribuída quando não houver possibilidade de o legislativo derrubar o veto presidencial<sup>51</sup>. De igual maneira ocorre com todos os dez poderes presidenciais avaliados por Roper.

Este estudo foi importante pois ele trouxe elementos empíricos ao debate sobre “novas democracias deveriam adotar o sistema semipresidencialista ou não?”. A conclusão que o autor chega é que países que adotam o semipresidencialismo na modalidade *premier-presidentialism* parecem apresentar melhores resultados institucionais de maneira inversamente proporcional à quantidade de poder do Presidente. Em outras palavras, em tal modelo, a pesquisa indica que quanto maior for o poder presidencial, maior tende a ser o grau de instabilidade institucional<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Note-se que Dr. Roper não só utilizou a métrica desenvolvida por Shugart e Carey como todo o léxico e sua consequente semântica envolvida. Isto faz com que percebamos melhor a sequência lógica que se seguiu nas vagas de estudo identificadas por Elgie.

<sup>49</sup> Os poderes legislativos do presidente incluem o: veto integral, veto parcial, decreto, competências de matérias de iniciativa reservada ao Presidente, poderes orçamentários, possibilidade de propor referendos. Os poderes não legislativos do Presidente incluem: a formação do gabinete, a possibilidade de demitir o gabinete, a possibilidade de a Assembleia destituir o governo, e a dissolução da Assembleia.

<sup>50</sup> SHUGART e CAREY, 1992, p. 149

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 150

<sup>52</sup> ROPER, p. 269.

Ademais, com os resultados deste estudo, Roper definiu a agenda de investigação da segunda vaga, que passou a buscar explicações sobre até que ponto instituições interferiam no sucesso de novas democracias, com o foco especial sobre poder presidencial dentro do semipresidencialismo<sup>53</sup>.

Seguindo o desenvolvimento dos estudos sobre semipresidencialismo, Elgie afirma que após Roper publicar os resultados de sua pesquisa, outros autores começaram a conduzir investigações ainda mais rebuscadas, envolvendo comparações estatísticas com um grupo de observação “n” médio ou grande.

Um autor que seguiu essa linha investigativa pautada por Roper foi Alan Siaroff<sup>54</sup>. De acordo com este autor, nove poderes são considerados para determinar a pontuação final de qualquer sistema de governo, exclusivamente para o caso do semipresidencialismo. Esses poderes são: (i) eleição popular do Presidente; (ii) eleição presidencial concomitante com a eleição da legislatura nacional; (iii) indicações discricionárias para cargos de alto-escalão; (iv) prerrogativa de presidir reuniões de Gabinete; (v) poder de veto; (vi) poderes emergenciais e/ou de decreto; (vii) centralidade no comando da política externa; (viii) centralidade na constituição da maior e respectivo Governo; e (ix) poder de dissolver a legislatura. Cada um desses poderes pode conferir ao sistema de governo uma pontuação de 1 (um) ou 0 (zero) segundo a compreensão do autor. Para Siaroff, a eleição presidencial realizada simultaneamente à escolha do legislativo permitia que o presidente pudesse formar a sua própria maioria no parlamento e, portanto, merecia ser destacada.

Por ter proposto uma divisão binária, se a Constituição prevê tal competência se atribui nota 1 e se não prevê atribui nota 0, o método avaliativo de Siaroff foi extremamente replicado por comparatistas.

Uma segunda alteração nos padrões de estudos de sistemas de governo identificado por Elgie foi a alteração do foco dos estudos. Inicialmente, a questão de investigação centrou-se no presidencialismo, no parlamentarismo ou no semipresidencialismo e na sua tendência para o êxito das democracias emergentes, mas

---

<sup>53</sup> ELGIE, 2018, p.43

<sup>54</sup> SIAROFF, Alan. **Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction**. European Journal of Political Research, Vol. 42. Issue 3. May, 2003. Disponível em: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1475-6765.00084>. Acesso em: 24.01.2023.

foi posteriormente reformulada para se focar nas diferentes variantes de semipresidencialismo e nas suas consequências para a democratização<sup>55</sup>.

Corroborando com a tese de Elgie sobre as mudanças na condução das pesquisas, observamos que Sophie Moestrup também se destacou no estudo do semipresidencialismo na segunda vaga ao apresentar um estatístico comparativo com 83 países dos quais 31 adotavam o semipresidencialismo como sistema de governo. De forma abreviada, algumas das conclusões dela demonstram que, entre as democracias jovens<sup>56</sup> que adotaram o sistema *premier-presidential*, 18,75% não sobreviveram (*broke down*) – apenas 3 das 16 democracias avaliadas não sobreviveram. Por outro lado, a taxa de países que adotaram o modelo *president-parliamentary* cujas democracias não sobreviveram é de 60% - 9 das 15 democracias avaliadas não sobreviveram<sup>57</sup>.

Desta forma, para Moestrup, parece haver um ciclo vicioso no padrão institucional de autoridades quando o Presidente tem o poder de demitir o Primeiro-Ministro. A autora também aponta que a ocorrência de governos divididos afeta de forma deletéria a taxa de sobrevivência de democracias jovens<sup>58</sup>.

O estudo sistemático do semipresidencialismo nas democracias consolidadas, conhecido também como terceira vaga de estudos, teve um começo precoce e foi explorado já por Duverger, consensualmente o primeiro a teorizar sobre o tema. Ele identificou quatro fatores que ajudam a explicar as diferenças nas maneiras pelas quais o semipresidencialismo se apresentava nos países à época: o conteúdo real da constituição, a combinação de tradições e circunstâncias, a composição da maioria parlamentar e a posição do presidente em relação a essa maioria<sup>59</sup>.

A terceira vaga de estudos sobre semipresidencialismo, portanto, não é cronologicamente situada depois da segunda vaga. Na realidade, seus estudos permeiam todo o desenvolvimento das discussões sobre semipresidencialismo.

---

<sup>55</sup> ELGIE, 2018, p. 44

<sup>56</sup> A autora adota como conceito de democracias jovens aquelas que passaram por um processo de democratização durante os períodos que Huntington chama de segunda onda de democratização (1943-1962) e terceiras ondas de democratização (1974-Atualidade). Apesar disso, a autora realiza um corte temporal iniciando em 1974 e terminando em 2003, para minimizar os problemas de comparações equivocadas (*non-comparability*) MOESTRUP, Sophia. *Semi-presidentialism in young democracies: Help or hindrance?* In: **Semi-Presidentialism Outside Europe**, eds. Robert Elgie e Sophia Moestrup. Londres: Routledge, 2007, pp. 30-55.

<sup>57</sup> Para medir quando o país deixou de ser democrático, a autora se valeu de índices muito utilizados na academia, o Freedom House e o Polity IV. MOESTRUP, 2007, p. 34

<sup>58</sup> MOESTRUP, 2007, p. 36

<sup>59</sup> DUVERGER, 1980. p. 180-183.

Com o ênfase na questão da democratização, a terceira vaga caracterizou-se por focar em três questões principais de investigação, todas girando em torno da performance democrática: **(i)** em que medida a eleição direta de um presidente faz diferença, **(ii)** em que medida a variação no poder presidencial faz diferença e **(iii)** quais outros fatores interagem com o poder presidencial para produzir resultados diferenciados<sup>60</sup>.

Esta vaga de estudos foi notabilizada por pesquisas estatísticas complexas e comparações entre países levando em consideração um número elevado de variáveis. Dentre autores que se destacam, podemos citar Reecnock e Nordstrom<sup>61</sup>, com seus estudos sobre colonialismo, performance econômica e sobrevivência democrática; Petra Schleiter e Morgan Jones<sup>62</sup>, com sua pesquisa sobre padrões de interação institucional, Cindy Skach<sup>63</sup>, com sua pesquisa sobre governos divididos, dentre vários outros.

Esta pesquisa tem como marco teórico o livro de Robert Elgie *Semi-Presidentialism Sub-Types and Democratic Performance*, que também é reputado umas das pesquisas mais influentes e completas sobre semipresidencialismo na terceira vaga. No próximo capítulo, serão expostos os métodos comparativos, as hipóteses, os parâmetros e as conclusões que Elgie utiliza em sua pesquisa.

## **CAPÍTULO 2: A CONTRIBUIÇÃO DE ELGIE**

Tendo estabelecido e defendido o conceito de semipresidencialismo mínimo, somente com os elementos de existência de um Presidente eleito diretamente para mandato fixo e Primeiro-Ministro e governo responsáveis politicamente perante a Assembleia, Elgie se debruça sobre a performance democrática dos tipos de semipresidencialismo: *premier-presidentialism* e *presidential-parliamentarism*.

Inicialmente, o autor delimita os parâmetros de análise da performance democrática que serão utilizados. O primeiro parâmetro, como seria de se pensar, é a correlação entre desenvolvimento econômico e democracia.

---

<sup>60</sup> ELGIE, 2018, p. 47.

<sup>61</sup> BERNHARD, Michael, REENOCK, Christopher; NORDSTROM, Timothy. **The Legacy of Western Overseas Colonialism on Democratic Survival**, *International Studies Quarterly*, vol. 48, pp. 225–50.

<sup>62</sup> SCHLEITER, Petra, MORGAN-JONES, Edward. **Review Article: Citizens, Presidents and Assemblies: The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz**, *British Journal of Political Science*, vol. 39, 2009, pp. 871–92.

<sup>63</sup> SKACH, Cindy. **Borrowing Constitutional Designs. Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

Este fator não explica o porquê países iniciam o processo de democratização, mas tão-somente explica que, nos países que embarcam em tal processo, o nível de desenvolvimento econômico é um importante preditor se aquela democracia irá ou não suceder<sup>64</sup>. Novamente, é importante dizer que a vinculação que se faz na pesquisa não é determinista, como se em uma relação de causa e efeito. O parâmetro de desenvolvimento econômico pode ser medido através do PIB per capita, método que vem sendo utilizado por diversos especialistas<sup>65</sup>

Além do ponto de vista do desenvolvimento econômico, outro fator enfatizado na performance democrática é a homogeneidade cultural. A premissa para esta variável é relativamente simples, países mais etnicamente divididos tem a maior probabilidade de se deparar com demandas irreconciliáveis. Há estudos que comprovam a relação positiva entre maior fragmentação social e maior risco de guerra civil<sup>66</sup>. Para determinar o índice de fragmentação social, Elgie se baseia tanto no índice desenvolvido por Alesina et al (2003) quanto na premissa assumindo que a fragmentação social poderia ser medida pela competição partidária.

Para medir a fragmentação social pela competição partidária, ele propõe que seja utilizado o método de Laakso-Taagepera. Este método foi proposto para fornecer elementos empíricos para o debate de se um grande número de partidos pode, como defendia Duverger, ou não pode, como defendia Nilson, desestabilizar um sistema político<sup>67</sup>. Para tanto, os autores propõem dois índices de medida: o Eff Ns, número efetivo de partidos (no parlamento), e o Eff Nv, número efetivo de partidos eletivos.

A comparação dos dois índices nos mostra o grau de “desfracionamento” (*defractionalisation*) provocado pela conversão dos votos em assentos, elemento essencial no estudo de sistemas eleitorais. O número efetivo de partidos no parlamento é um número que transmite informações sobre a fragmentação partidária equitativa; por

---

<sup>64</sup> ELGIE, 2011, p.5.

<sup>65</sup> Cf. PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ Michael E.; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. **Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990**, Cambridge: Cambridge University Press, 2000. e BARRO, Robert J., **Determinants of Democracy**, Journal of Political Economy, vol. 107, no. 6, 1999, pp. 158–183.

<sup>66</sup> COLLIER, Paul; HOEFFLER, Anke; ROHNER Dominic. **Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War**, Oxford Economic Papers, vol. 61, n° 1, 2009. pp. 1–27.

<sup>67</sup> LAAKSO, Markku, & TAAGEPERA, Rein. **Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe**. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3–27. 1979. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>. Acesso em: 25.01.2023.

exemplo, uma figura de 4,14 nos diz que o sistema partidário está "de fato" tão fragmentado como se houvesse 4,14 partidos de mesmo tamanho<sup>68</sup>.

Outro fator de extrema importância no estudo de performance democrática é a relação entre colonização e democratização. Diferentes tipos de colonização conduziram países a diferentes tipos de democratização e, portanto, de performance democráticas. Comparando genericamente países colonizados e não colonizados, sem levar em consideração o tipo de colonização, Bernhard et al concluíram que países democráticos que já foram colônias tem maior probabilidade de ver suas democracias colapsarem que países que nunca foram colonizados.

Por fim, o autor considera que há evidências de que países democráticos e não democráticos estão espacialmente agrupados, sendo que a consolidação de democracias obtém mais sucesso quando estão geograficamente mais próximos das democracias consolidadas<sup>69</sup>. Seria o equivalente a dizer, então, que há certo “efeito de vizinhança” na difusão democrática, sendo o exemplo mais concreto e imediato a adesão de antigos países comunistas à União Europeia.

Todas as variáveis acima expostas foram levadas em consideração para avaliar qual modelo de semipresidencialismo possuía maior sucesso democrático e melhor performance democrática.

Seguindo a esteira do livro, Elgie revisita a doutrina sobre o semipresidencialismo e apresenta quais os pontos positivos e negativos que geralmente são associados a tal sistema de governo. O autor assim procede com a finalidade de mensurar estatisticamente qual destes pontos procede e em que medida eles procedem.

Há três críticas principais relacionadas à adoção do semipresidencialismo: **(i)** o executivo dual, **(ii)** o problema da dupla legitimidade (*dual legitimacy*), que possui duas facetas **(ii.a)** a coabitação e **(ii.b)** o governo minoritário dividido (*divided minority government*); e **(iii)** o hiperpresidencialismo.

O problema do executivo dual deriva justamente da base institucional do semipresidencialismo. Como o há um Presidente e um Primeiro-Ministro, ambos compondo o poder executivo, é possível que estes atores venham a competir entre si.

---

<sup>68</sup> GALLAGHER, Michael. **Effective Number of Parties**. Trinity College Dublin. Disponível em: [https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/ElSystems/Docts/effno.php](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/effno.php). Acesso em: 25.01.2023.

<sup>69</sup> KOPSTEIN, Jeffrey S., REILLY David A. ‘Geographic Diffusion and the Transformation of the Postcommunist World’, *World Politics*, vol. 53, 2000, pp. 1–37. APUD ELGIE, Robert. **Semi-presidentialism: Sub-types and democratic performance**. Oxford University Press. New York, 2011.

Caso isso aconteça, a competição pode escalar para problemas de coordenação interior ao poder Executivo, o que levaria a uma piora na performance democrática ou até mesmo ameaçar a existência da democracia neste determinado país.

O autor que mais desenvolveu essa crítica sobre o semipresidencialismo foi Juan Linz. Este observou que é possível que, mesmo nos momentos mais favoráveis ao semipresidencialismo, quando Presidente, Primeiro-Ministro e maioria da legislatura forem do mesmo partido, ainda assim o Presidente poderia desenvolver políticas diferentes do Primeiro-Ministro e levar a retardamento na tomada de decisões (*delay decision making*) ou a decisões contraditórias (*contradictory decisions*)<sup>70</sup>.

Linz ainda aponta o problema sobre o controle político sobre os militares. A configuração do sistema semipresidencialista com duas pessoas chefes sobre os militares fratura a linha hierárquica, que é central no pensamento militar. Tal fratura pode ser agravada por circunstâncias de tal forma que a resposta dos militares seja uma guinada ao autoritarismo<sup>71</sup>.

O problema da dupla legitimidade decorre também do modelo institucional que o semipresidencialismo propõe, a existência de um Presidente diretamente eleito e um parlamento diretamente eleito também. Quando um presidente eleito não possui suporte da maioria legislativa, há potencial para um conflito institucional.

A primeira versão que esse problema se apresenta é chamado de coabitação, situação na qual o Presidente e o Primeiro-Ministro são de partidos opostos e onde o partido do primeiro não compõe o gabinete. Essa configuração pode levar a conflitos dentro do poder executivo ou, ao menos, a tentativas por parte do Presidente de minar o poder do Governo e do Governo de minar os poderes do Presidente.

A classe política francesa, após alguns períodos de coabitação, decidiu tomar medidas para tentar evitar a coabitação ou torná-la o mais curta possível. Para isso, a Lei Constitucional 964 reduziu o período de duração do mandato do Presidente de sete para cinco anos e a Lei Orgânica 419/2001 alterou a caducidade dos poderes da Assembleia Nacional, de forma que as eleições legislativas fossem realizadas pouco

---

<sup>70</sup> LINZ, Juan. **Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?**, in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. pp. 3–87.

<sup>71</sup> LINZ, 1994.

tempo após as eleições presidenciais, de tal forma que a mesma força que elegeu o Presidente consiga eleger a maioria no parlamento<sup>72</sup>.

A segunda versão que o problema da dupla legitimidade se apresenta é o governo minoritário dividido. Enquanto a coabitação exprime um potencial conflito dentro do executivo, o governo minoritário dividido exprime um potencial conflito entre o poder legislativo e o executivo.

O termo “governo minoritário dividido” foi cunhado por Cindy Skach e corresponde à situação em que o nem o Presidente, nem o Primeiro-Ministro, nem nenhum partido ou coligação de partidos, possui a maioria substantiva na legislatura. Essa situação complica a escolha de ministros e implica em um maior custo político para manter e formar a coalizão que sustentará o governo<sup>73</sup>.

O terceiro problema está relacionado à situação em que o partido do presidente eleito consegue uma “super-maioria” na legislatura de tal forma que não só o Governo não será testado pelo Assembleia mas também será adstrito ao programa político do Presidente. Desta forma, nem o Governo nem o Parlamento possuem formas de contrabalancear o poder do Presidente. Tal situação pode ser intensificada quando um líder populista personaliza o sistema político, qualquer abalo institucional a este líder ou sua autoridade pode levar a própria democracia a ruína.

Em contrapartida, Elgie identifica na doutrina dois argumentos principais em favor do semipresidencialismo: (i) poder compartilhado; (ii) flexibilidade do sistema de governo. Ambos os argumentos têm como principal expoente o italiano Giovanni Sartori.

No contexto de uma sociedade polarizada entre grupos opostos, o semipresidencialismo permite que os representantes de ambos os grupos tenham uma parte do poder, um como Presidente e outro como Primeiro-Ministro à frente de um governo de coalizão. Dado que os membros de ambos os grupos compartilham a responsabilidade pela tomada de decisões, ambos sentem que têm um interesse no regime como um todo.

Portanto, haveria maior apoio à democracia sob semipresidencialismo do que haveria sob presidencialismo e parlamentarismo, ambos liderados por uma única

---

<sup>72</sup> PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: experiências constitucionais comparadas e conformação**. 2022. 175f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. p. 77

<sup>73</sup> RAILE, Eric D.; PEREIRA Carlos; POWER, Timothy J. **The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime**. *Political Research Quarterly* XX(X) 1–12

pessoa, o presidente e o primeiro-ministro, respectivamente. Este argumento seria uma releitura do quadro pintado da dupla legitimidade como desvantagem do sistema, aqui ela é encarada com potência benéfica ao sistema.

O argumento da flexibilidade é um contraponto especificamente ao problema da coabitação. Isto porque ao contrário do que é sugerido pela visão negativa da realidade política, que enfatiza a probabilidade de conflito quando a legislatura se opõe ao presidente, a flexibilidade argumenta que a coabitação pode resultar em um reequilíbrio da diarquia executiva. Durante a coabitação, o Presidente e o Primeiro-Ministro podem testar limites do compartilhamento de poder, chegando a consensos proveitosos para a democracia como um todo.

Todos os elementos citados acima foram tabulados por Elgie de tal forma a verificar a variação de performance democrática em países *premier-presidential* e *presidente-parliamentary*. Para verificar se um país é democrático, Elgie recorreu a três medidas feitas por 2 principais índices: o Freedom House index, e o Polity IV.

O Freedom House index avalia os países a partir de uma matriz em que o eixo vertical mede a liberdade política e o eixo horizontal mede o eixo de liberdade civil, ambos a partir de diversas perguntas. Baseado na colocação do país na matriz, há três possíveis classificações: free, partly free e not free. Os países democráticos são aqueles considerados free e partly free.

O Polity IV é um índice que examina todos os países acima de 500 mil habitantes providenciando uma nota entre -10 (monarquia hereditária) e +10 (democracia consolidada). Neste índice, duas medidas foram consideradas para que um país seja enquadrado como democrático. A primeira medida é que se nota Polity for maior ou igual a +1, então o país é democrático ( $\text{Polity} \geq +1$ ). O segundo indicador para mensurar a democracia é se o país atinge uma nota igual ou maior que +6 no índice Polity ( $\text{Polity} \geq +6$ ).

Elgie chega a admitir que nenhum dos índices que existem oferece de forma satisfatória resposta aos três desafios de conceituação, mensuração e agregação. Até por isso, comparar mais de um índice é importante, uma vez que traz à pesquisa possíveis viesamentos que determinado índice pudesse trazer em suas avaliações.

Cada um desses índices tem medições anuais. Um país deixa de ser democrático quando em um biênio qualquer o primeiro ano indica democracia e o segundo ano não indica democracia. O contrário também é verdadeiro, um país se torna democrático exatamente sob o mesmo prisma, só que na perspectiva inversa.

Levando em consideração as experiências de executivo dividido, coabitação, governo minoritário, poder presidencial, PIB per capita, fragmentação étnica, número efetivo de partidos, se o país foi ou não colônia, a proporção de democracias na região, quantos anos o país tinha de democracia, distribuídas entre as três formas de avaliação de democracias Polity +1; Polity +6; Freedom House, Elgie é capaz de nos apresentar algumas conclusões sobre qual modelo de semipresidencialismo possui melhor performance democrática.

A primeira conclusão é que há uma correlação positiva entre o PIB per capita e a sobrevivência democrática<sup>74</sup>. A segunda conclusão é que países que possuem fragmentação étnica alta, mas não extrema, possuem maior probabilidade de colapso democrático<sup>75</sup>. A explicação para isso seria justamente que em um contexto em que há uma multidão de grupos políticos, a tendência de coalizões é maior do que no contexto em que há poucos grupos, nos quais o cerceamento e a repressão a determinados grupos são mais eficazes do que as coligações.

Sobre a coabitação e o governo minoritário dividido, Elgie é categórico ao afirmar que não há absolutamente nenhuma evidência empírica de que a ocorrência destes fenômenos institucionais interfira na performance democrática de determinado país. Inclusive, no índice Polity IV a ocorrência de governos minoritários foi associada a maior performance democrática.

Ademais, outra conclusão importante é que países semipresidencialistas com presidente muito poderoso possuem uma performance democrática menor quando comparados com países com presidente menos poderoso. Esta conclusão, inclusive, foi considerada “o achado mais claro da pesquisa”.

Outra conclusão importante é que o número efetivo de partidos pode ser correlacionado de forma satisfatória com a piora na performance democrática. Novamente aqui pode se inserir a lógica de manutenção do governo e de sua base no legislativo (quanto maior for quantidade de partidos efetivos no parlamento, mais complexas e politicamente custosas se tornam as negociações).

De forma bem sintética, Elgie utiliza diversos mecanismos estatísticos, análises setoriais, estudos de casos e modelos seccionais-cruzados, de tal forma que afirma com segurança que **o semipresidencialismo apresenta melhor performance**

---

<sup>74</sup> ELGIE, 2011, p.80.

<sup>75</sup> ELGIE, 2011, p. 93.

**democrática no seu tipo *premier-presidential* do que em seu tipo *presidential-parliamentary*.**

## **2.1 Pesquisas complementares**

Apesar da complexidade e generalidade da pesquisa de Elgie, ele não se presta a comparar profundamente o semipresidencialismo, em suas duas facetas, com o parlamentarismo e com o presidencialismo. E mais, Elgie também não apresenta especificamente, apesar de citar, uma comparação geográfica da relação entre os sistemas de governo e performance democrática.

Devido a falta destes elementos na pesquisa de Elgie, julgou-se necessária a complementação da pesquisa por outras duas pesquisas com metodologias extremamente parecidas.

A primeira delas é a pesquisa elaborada por Thomas Sedelius e Jonas Linde<sup>76</sup>. Estes autores, utilizando um base de dados de 173 países, avaliaram a performance democrática de países que adotavam o sistema *premier-presidential* e *presidente-parliamentary*, com os países que adotavam o parlamentarismo e o presidencialismo. Os autores ainda ressaltam a necessidade de se avaliar os modelos de semipresidencialismo separadamente devido à grande diferença na performance dos dois modelos.

Sedelius e Linde usaram basicamente os mesmos índices que Elgie. com um índice a mais (Economist Intelligence Unit's index of democracy) de análise. Ademais, o índice FH/Polity IV é um índice que combina os outros dois índices, visando perceber alguma anomalia nos índices individuais. Baseando-se nestes índices e dividindo os países por seus sistemas de governo, os autores chegaram no gráfico abaixo.

---

<sup>76</sup>SEDELIUS, Thomas; LINDE, Jonas. **Unravelling semi-presidentialism: democracy and government performance in four distinct regime types**. Taylor & Francis Online, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1334643>. Acesso em: 25.01.2023.

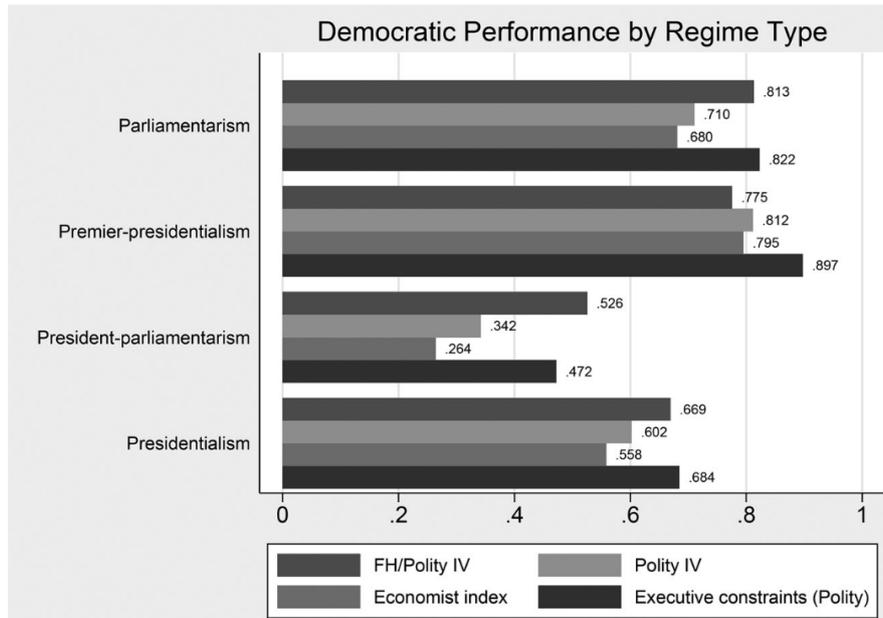


Figura 3 – Performance democrática por tipo de sistema de governo<sup>77</sup>.

Este gráfico mostra que regimes parlamentares e *premier-presidential* têm pontuação mais alta em todas as quatro variações quando comparadas com regimes presidenciais puros e *presidente-parliamentary*. Inclusive, na média, os regimes *premier-presidential* se saíram melhores que os regimes parlamentaristas.

Ao realizar certas regressões com o intuito de ampliar as investigações sobre as performances democráticas dos sistemas de governo, Sedelius e Linde nos mostram relações que fogem à análise de Elgie. Uma dessas relações, de extrema importância para a análise da implementação do semipresidencialismo no Brasil, é a percepção de corrupção mensurada a partir de elementos objetivos do sistema de governo. Ao fazer tal regressão tendo como valor de referência os valores do parlamentarismo, os autores concluem que países *premier-presidential* performam, na média, melhor que todas as outras categorias. Sinteticamente:

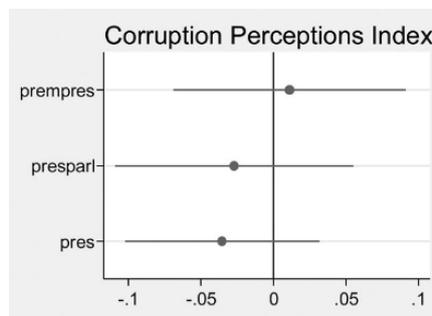


Figura 4: Percepção da corrupção por sistema de governo

<sup>77</sup> SEDELIUS, LINDE, 2017 p. 8.

Outra pesquisa que complementa as análises de Elgie foi realizada por Sophie Moestrup. Partindo dos mesmos índices e parâmetros, Moestrup<sup>78</sup> analisa a performance democrática dos países separando-os por localização geográfica. Os resultados são apresentados na forma do gráfico abaixo:

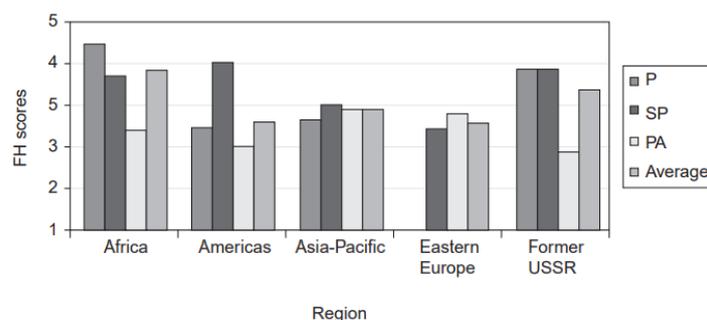


Figura 5: Distribuição regional dos índices Freedom House por tipo de regime.

São necessárias duas observações para analisar propriamente este gráfico. Primeiramente, quanto maior a barra, pior o desempenho democrático daquele sistema de governo naquela região geográfica, diferentemente dos gráficos já apresentados. A segunda observação necessária é que Moestrup não diferencia os tipos de semipresidencialismo neste gráfico, de tal forma que análises pormenorizadas deverão levar em consideração o apêndice 3.2 apresentado no texto dela, onde ela apresenta os dados dos países divididos por região e sistema de governo.

Ressalte-se para o desempenho ruim do semipresidencialismo na América Latina. Apesar de termos somente dois exemplos deste sistema de governo no continente americano, amplamente presidencialista, o Peru e o Haiti adotaram o semipresidencialismo, este na vertente *premier-presidentialism*, aquele na versão *presidente-parliamentary*. O desempenho democrático dos dois é historicamente pífio. Apesar disso, não há dados suficientes para comparar genericamente a performance do semipresidencialismo nas Américas com as outras formas de governo devido ao espaço amostral reduzido.

Baseando-se nas três pesquisas empíricas e nas recomendações doutrinárias sobre o semipresidencialismo, o próximo capítulo apresentará a compatibilidade material de tal sistema de governo com o ordenamento brasileiro. Além disso, serão apresentados elementos de confrontação entre a doutrina majoritária sobre o

<sup>78</sup> MOESTRUP, 2007.

semipresidencialismo e o método de conformação exposto pelo Grupo de Trabalho sobre a mudança do Sistema de Governo – GTSISGOV.

### **CAPÍTULO 3: SEMIPRESIDENCIALISMO NO BRASIL**

Este capítulo busca aglutinar o substrato teórico exposto nos tópicos anteriores e direcionar a discussão sobre alterações no desenho institucional brasileiro.

No contexto brasileiro, a discussão sobre semipresidencialismo vem ganhando cada vez mais espaço. Isto se deve graças a recente preocupação de parte da academia e da classe política com os gargalos institucionais que o nosso presidencialismo de coalizão vem apresentando.

Um destes gargalos é o modelo estabelecido pelo qual o Executivo e o Legislativo são formados e interagem. É dito e constatado por parte da doutrina que tal forma de relacionamento deságua na ingovernabilidade e na instabilidade política, com óbvias consequências para toda a sociedade.

Não por outro motivo, os que defendem a disfuncionalidade do nosso presidencialismo apontam para o fato de que o país passou por dois processos de impeachment em menos de 30 anos. Estes processos foram, tais como pensados para ser, politicamente complexos e onerosos.

Ademais, a concentração de poderes na figura do Presidente da República, a multiplicidade e fragmentação partidária, a interferência do poder Judiciário em questões políticas, o federalismo e a polarização política elevam à enésima potência a complexidade de se gerir o Estado e governar de maneira satisfatória – e proba, diga-se.

Diante desse cenário, vem sendo ventilada a ideia de que o semipresidencialismo, adequado à realidade brasileira, pode melhorar a dinâmica institucional e garantir uma estabilidade democrática prolongada.

Esta ideia, embora tenha ganhado força ultimamente, não é nova. Em 1933, Borges de Medeiros escreveu o livro *O Poder Moderador na República Presidencial*. Neste, o autor tece críticas tanto ao presidencialismo puro, aos moldes americanos, quanto ao parlamentarismo, onde a preponderância do poder legislativo sobre o executivo produziria o mesmo resultado negativo, porquanto perduraria o mal resultante do desarranjo político. A solução proposta, então, é a adoção do presidencialismo, contanto que temperado pela mescla de elementos do

parlamentarismo, tendo por base uma nova divisão de poderes e conclui “é um regime misto, afinal”<sup>79</sup>.

Em outras palavras, já na década de trinta, Borges de Medeiros defendia a adoção de um semipresidencialismo no Brasil. Só não o fez com o mesmo léxico que o atual pois demoraria ainda algumas décadas até que Duverger difundisse o termo *semipresidencialismo*.

Muitas décadas mais tarde, em 1987, o professor Miguel Reale defendeu a instituição de um semipresidencialismo à brasileira na constituinte. Ele explica que os valores da eficácia e da estabilidade do presidencialismo não são confirmados pela experiência republicana brasileira. O autor explica que, na realidade, todas as eleições desde 1930 teriam resultado em uma crise institucional nova. Foi assim em 1937, quando Armando de Salles Oliveira e José Américo de Almeida abriram espaço à implantação do Estado Novo, foi assim em 1956 com a sucessão do Presidente João Café Filho, foi assim na intervenção do Marechal Henrique Teixeira Lott, foi assim na renúncia de Jânio Quadros que culminou em uma experiência parlamentarista fracassada seguida da implementação do regime militar.

Tendo essas advertências históricas em mente, Miguel Reale defendia que o Brasil deveria tomar novos caminhos, mas com a devida cautela. Para ele, o Presidente da República deveria ser assessorado por um Ministro-Coordenador, função até então exercida pelo Ministro Chefe da Casa Civil. Este seria o mediador entre os interesses do Presidente e do Congresso Nacional. Ademais, todos os ministros, inclusive o Ministro-Coordenador, que compusessem o governo seriam responsáveis perante o Legislativo<sup>80</sup>

Mais *recentemente*, em 2006, o Ministro Luís Roberto Barroso publicou um trabalho intitulado *A Reforma Política: Uma Proposta De Sistema De Governo, Eleitoral E Partidário Para O Brasil*. Neste texto, o Ministro Barroso defende a adoção de sérias modificações no modelo institucional brasileiro visando promover a legitimidade democrática do regime, a governabilidade e virtudes republicanas.

---

<sup>79</sup> MEDEIROS, Borges de. **O poder moderador na República Presidencial**. Caxias do Sul: EDUCS, 2002. <http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=pETt5Kuvosc%3D&tabid=5360>., p. 111.

<sup>80</sup> REALE, M.. **Semiparlamentarismo e Semipresidencialismo**. *Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros*, (32), 1991, pp.131-136. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i32p131-136>. Acessado em: 19.01.2023

Para que tais valores sejam alcançados, o Ministro Barroso propõe a adoção do semipresidencialismo como sistema de governo, além da mudança do sistema eleitoral com a adoção do sistema distrital misto e, por fim, a criação de mecanismos para garantir maior fidelidade partidária e contenção da pulverização de partidos políticos<sup>81</sup>.

Esses três exemplos, de Borges de Medeiros, Miguel Reale e Luís Roberto Barroso, demonstram que a discussão sobre semipresidencialismo no Brasil já possui certa materialidade.

Apesar de antiga e de já ter certa materialidade, a nível institucional, a discussão sobre semipresidencialismo nunca esteve tão em voga. Isso porque em 2022, o Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, instituiu um grupo de trabalho com a finalidade de analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista<sup>82</sup>, o GTSISGOV. O grupo foi coordenado pelo deputado Samuel Moreira e contou com o apoio de um Conselho Consultivo presidido por Nelson Jobim.

Ao final das discussões, o GTSISGOV elaborou um relatório onde são apresentadas e sintetizadas as discussões para a implementação do semipresidencialismo no Brasil. Neste, as principais deliberações giraram em torno: **(i)** da constitucionalidade da adoção de um semipresidencialismo, mais especificamente, se a adoção de tal sistema de governo fere alguma cláusula pétrea; **(ii)** a necessidade jurídica de consulta popular como pré-requisito da adoção do sistema semipresidencialista; **(iii)** a divisão de poderes entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro e outros elementos de conformação do sistema à realidade brasileira.

Na sequência deste trabalho, as deliberações expostas nos tópicos sobre a constitucionalidade e a necessidade de consulta popular serão escrutinadas e examinadas à luz da doutrina e jurisprudência brasileira. Além disso, a recomendação de adoção do semipresidencialismo será avaliada à luz da doutrina especializada no tema e, também, em relação às experiências internacionais.

---

<sup>81</sup> BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil**. Instituto Ideias – Direito do Estado e Ações Sociais. 2006. P. 3-4

<sup>82</sup> ATO DO PRESIDENTE. Instituição do Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/sistema-de-governo-semipresidencialista/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/ato-de-criacao-e-aditamentos>. Acesso em: 18.01.2023.

### **3.1. Da constitucionalidade da adoção do semipresidencialismo**

A adoção do semipresidencialismo no Brasil necessita, como condição, da aprovação de uma emenda à Constituição. Tal emenda afetaria o modo como interagem o Presidente da República e o Legislativo, bem como o modo pelo qual o Poder Executivo é formado.

A pergunta que surge é: a emenda que instituiria o semipresidencialismo no Brasil estaria dentro dos limites do poder constituinte derivado de reforma? A resposta a esta pergunta exige uma breve digressão sobre os limites que tal poder encontra no ordenamento jurídico brasileiro.

A melhor doutrina identifica limites formais, circunstanciais e materiais para o Poder Constituinte Derivado de Reforma. Os limites formais são divididos em dois, os limites formais subjetivos e limites formais objetivos.

Os limites formais subjetivos dizem respeito à legitimidade da iniciativa de proposta para emendar a Constituição e estariam dispostos no artigo 60, incisos de I a III da própria Constituição Federal.

Os limites formais objetivos dizem respeito ao processo legislativo consignado à promulgação de emendas constitucionais. Estes limites estão dispostos no artigo 60, §§, 2º, 3º e 5º.

Os limites circunstanciais determinam que sob certas situações de desequilíbrio social não haverá alteração da Constituição. O rol de situações que se enquadram nestes limites está descrito no artigo 60 §1º e abrange taxativamente a intervenção federal, o estado de defesa e o estado de sítio.

Os limites materiais, por fim, também se dividem em dois: limites materiais explícitos e limites materiais implícitos.

Os limites materiais explícitos são as disposições constitucionais que o Poder Constituinte Originário explicitamente vedou a alteração. Tais matérias estão dispostas no artigo 60 §4º da Constituição federal, o qual reza que não pode ser objeto de deliberação proposta de emenda à Constituição tendente a abolir: a forma federativa de estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação de poderes e os direitos e garantias individuais.

Os limites materiais implícitos dizem respeito a determinadas matérias que, apesar de não constarem expressamente no art. 60 § 4º da CF/88, podem ser consideradas como matérias que também não podem ser suprimidas (abolidas), sob

pena de ferir de morte o sistema constitucional e o seu núcleo essencial engendrado pelo Poder Constituinte Originário<sup>83</sup>. Como exemplos de limites implícitos estão a impossibilidade de revogação dos limites materiais explícitos, a modificação de titulares do Poder Constituinte Derivado e a revogação dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

Quando se discute, em abstrato, sobre a compatibilidade do semipresidencialismo com a ordem constitucional brasileira, o que se quer saber é a compatibilidade material entre tal sistema de governo e nosso ordenamento jurídico. Para fazer tal análise, precisamos retornar ao conceito de semipresidencialismo e verificar quais seriam as implicações de sua adoção no Brasil.

O conceito de semipresidencialismo aqui adotado abrange duas dimensões, a saber: a Constituição do país deve prever um Presidente eleito pelo povo para um mandato de termo fixo e um Primeiro-Ministro e Governo responsáveis perante o parlamento. Em essência, só estes dois requisitos seriam necessários.

Essas disposições se relacionam principalmente com dois pontos essenciais e que estão previstos como cláusulas pétreas: **(i)** a separação entre os poderes e **(ii)** o voto direto.

Sobre o primeiro item, não nos parece que a separação entre os poderes prevista na Constituição seja um modelo estanque, isto é, que não pode ser de forma alguma alterado. A interpretação que nos parece correta, e aqui nos respaldamos na visão do Ministro Luís Roberto Barros, define que só haverá violação à cláusula pétrea de separação de poderes se o conteúdo nuclear de sentido tiver sido afetado. Ou seja, se a modificação provocar uma concentração de funções em um poder ou consagrar uma instância hegemônica de poder ou se esvaziar a independência orgânica dos Poderes ou suas competências típicas<sup>84</sup>.

Não parece ser o caso, com a adoção do semipresidencialismo, de concentrar, seja no Parlamento ou no Governo, poderes suficientes de tal modo que crie tal instância hegemônica de poder seja criada<sup>85</sup>. Em adição, não se enxerga a mudança do Chefe do

---

<sup>83</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves Alfredo. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018, p. 139.

<sup>84</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva: 2018, p.213

<sup>85</sup> Essa expressão ganhou corpo no Supremo Tribunal Federal por principalmente dois acórdãos de relatoria do Ministro Celso de Mello. Na ADI 2213 – MC, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento 04/04/2002 e publicação 23/04/2004 e no MS 23452, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento 16/09/1999 e publicação 12/05/2000.

Executivo do Presidente para o Primeiro-Ministro nem a responsabilidade do Governo perante a Legislatura como disposição que infringiria tal cláusula pétrea. Isto se deve ao fato de que a separação de poderes admite várias conformações dentro de seu molde interpretativo.

Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal já pode se manifestou algumas vezes. Trazemos aqui, apenas para corroborar com a visão exposta, os acórdãos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 833<sup>86</sup> e da Ação Direta de Constitucionalidade nº 829<sup>87</sup>, ambas com o mesmo objeto: avaliar a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 2 de 25.8.1992 que tratava sobre a antecipação do plebiscito sobre a alteração do sistema e da forma de governo.

Na primeira decisão, cita-se o trecho do eminente Ministro Moreira Alves onde ele explica que

quando se proíbe emenda constitucional que tenda a abolir o princípio da separação de poderes, o que se pretende impedir é a adoção de preceitos, por via de emenda constitucional, que ameacem a estrutura de separação existente na parte permanente da Constituição, e não, evidentemente, a alteração de princípios que mitiguem essa estrutura, por não se compatibilizarem rigorosamente com ela, e que, excepcionalmente, sejam adotados pela própria Constituição.

E arremata perguntando se é possível

sustentar que emenda que revogue permissão de delegação, em certos casos, da competência de um Poder a outro – e, portanto, que se atenha à pureza da separação dos poderes – viole a cláusula pétrea que veda a proposta de emenda que tenda a abolir tal separação?

Ainda na seara da ADI 833, observamos o que foi exposto pelo ministro Paulo Brossard:

A Constituição fala em separação dos poderes, mas há mil e uma modalidades de separação dos Poderes. Quer dizer, não existe um padrão universal. Aliás a Constituição fala em “... tendente a abolir ... a separação de poderes”. É outra coisa. A fusão dos Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário em um só Poder seria sinônimo da tirania, caso em que não se poderia falar em separação dos poderes ou independência dos Poderes.

Indo exatamente na mesma linha, observamos o voto de Paulo Brossard também na ADI 829:

A separação de poderes é outra regra indicada pela Constituição com o irrevogável. O que JOÃO MANGABEIRA disse a respeito da federação,

---

<sup>86</sup> ADI nº 833. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. Relatoria do Ministro Moreira Alves. Julgamento dia 14.04.1993, D.J. 16.09.1994.

<sup>87</sup> ADI nº 829. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. Relatoria do Ministro Moreira Alves. Julgamento dia 14.04.1993, D.J. 16.09.1994.

pode aplicar, mutatis mutandis, à separação de poderes. Não há um padrão universal de separação de poderes.

[...]

De modo que, Senhor Presidente, a cláusula consagrada tradicionalmente no nosso Direito, e, ainda hoje, constante do § 4o do art. 60, deve ser entendida segundo a experiência universal; ela não estabelece nenhum preceito de direito divino, ela não está nos Dez Mandamentos. Ao que parecer, o fato de se dizer que não será admitida emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais não significa que a declaração dos direitos e o elenco das garantias não sejam suscetíveis de emendas, desde que não venham a ser abolidas as garantias e os direitos.

Tais declarações corroboram com a narrativa de que o semipresidencialismo, enquanto sistema de governo em que há a separação de poderes, seria compatível com a ordem constitucional uma vez que não há modelo único de separação de poderes.

Ademais, ainda mais persuasivo é o argumento que diz que o vedado pela cláusula pétrea é a emenda tendente a abolir a separação de poderes. Ora, o semipresidencialismo não aboliria a separação de poderes, apenas daria a esta uma nova roupagem e novos mecanismos de freios e contrapesos (*check and balances*), na linguagem de Madison.

A linha de raciocínio apresentada pode ser seguida de maneira análoga quanto ao voto direto.

Em nosso sentir, o voto direto estaria ameaçado caso a proposta de emenda à Constituição visasse instituir o parlamentarismo presidencialista no qual o presidente não fosse eleito diretamente pelo povo, mas pelos parlamentares ou por sistema de colégio eleitoral.

Essa visão é compartilhada no voto de Carlos Velloso na ADI 833, onde diz que “No particular, também o parlamentarismo implicará, de uma certa forma, alteração dessa cláusula pétrea - o voto direto, secreto, universal e periódico, art. 60, § 4º, II - a menos que se estabelecesse a eleição direta do Chefe de Estado.”.

A mistura do elemento parlamentarista com a eleição direta do Chefe de Estado é exatamente a definição de semipresidencialismo que é adotada pela doutrina majoritária, como explicitamos no primeiro capítulo.

Especificamente sobre o Parlamentarismo, o Supremo Tribunal Federal foi acionado no ano de 1997 para decidir sobre a compatibilidade do sistema de governo com o ordenamento jurídico brasileiro através do Mandado de Segurança 22.972/DF com relatoria original do Ministro Néri da Silveira. O processo chegou a ser incluído em pauta, mas sem deliberação. Seu último relator, Ministro Alexandre de Moraes, extinguiu o processo sem resolução de mérito após homologar a desistência.

Em conclusão, o semipresidencialismo, tal como apresentado, não atenta contra a separação de poderes ou contra o voto direto. Tal sistema de governo tão somente rearranja os modelos institucionais que temos hoje previstos na Constituição, mas não visa de maneira alguma abolir, mitigar ou reduzir o conteúdo essencial de tais cláusulas pétreas<sup>88</sup>.

### 3.2. Da necessidade de consulta popular para alteração do sistema de governo

A discussão sobre a necessidade de consulta popular para que seja alterado o sistema de governo se baseia em grande medida em um argumento principal e um acessório: (**acessório**) na premissa histórica de que tanto em 1963 quanto em 1993, as possibilidades mudança de sistema foi feita mediante tal consulta, (**principal**) no fato do artigo 2º da ADCT, que estabeleceu um plebiscito no dia 7 de setembro de 1993, vincularia alterações no sistema de governo àquela estrutura procedimental<sup>89</sup>.

Em relação ao argumento principal, não parece ser o intuito dos constituintes vincular obrigatoriamente ao plebiscito a mudança de sistema de governo. Diz-se isto porque quando a Constituição obriga a utilização da consulta popular, ela o faz de maneira direta, como nos §§3º e 4º do artigo 18 (que preveem que a consulta é de natureza obrigatória nos casos de incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados-membros, bem como criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios)<sup>90</sup>. Ao não prever expressamente a necessidade de plebiscito, entende-se, portanto, que tal necessidade não existe.

Quanto ao tópico acessório, é evidente que a opção histórica de se admitir a alteração do sistema de governo mediante consulta popular pesa em favor da utilização de tal mecanismo para alterações futuras. Contudo, esse reforço argumentativo que as opções históricas conferem não encontra azo no mundo jurídico, é somente argumentação política. Isto porque não há norma jurídica no ordenamento brasileiro que regule tal situação, não é identificado nenhum costume jurídico nesse sentido, não

---

<sup>88</sup>MENDES, Gilmar; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 14ª edição rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 123.

<sup>89</sup> Esta tese foi defendida pelo professor da UnB, Marcelo Neves, em uma coluna do jornal Folha de São Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2022/04/semipresidencialismo-e-desastre-constitucional.shtml>

<sup>90</sup>Para mais profundidade sobre o tema, conferir: PRASSER, João Victor. Semipresidencialismo no Brasil: experiências constitucionais comparadas e conformação. 2022. 175f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

há decisões judiciais em que se basear e os princípios gerais do direito não nos trazem respostas satisfatórias.

Nada obstante, é de se ter em mente que caso uma emenda constitucional venha a ser debatida no Congresso Nacional sobre a adoção do semipresidencialismo sem a necessidade de consulta pública, muito provavelmente o Supremo Tribunal Federal seria acionado para resolver tal controvérsia de se há ou não necessidade jurídica de consulta popular para alteração de sistemas de governo.

Cabe, por fim, dizer que, por mais que não haja necessidade jurídica, politicamente falando, seria inquestionável que a consolidação de um sistema de governo novo autorizado e confirmado pelo povo traria maior confiança sobre o novo modelo.

### **3.3 Confrontação da teoria com as recomendações do GTSISGOV**

O GTSISGOV deixa nítido em seu relatório final a percepção de que o presidencialismo brasileiro apresenta deficiências, principalmente em relação às crises de deslegitimação popular e parlamentar e na separação excessiva entre o Poder Executivo e o Legislativo.

A solução para essas disfuncionalidades, segundo o Grupo, seria a adoção do semipresidencialismo. Para tanto, o GTSISGOV aponta elementos fundamentais do semipresidencialismo a implantar no Brasil. O que se pretende neste capítulo é verificar a compatibilidade de algumas sugestões dadas pelo grupo com a doutrina majoritária e pelas pesquisas empíricas apresentadas.

A primeira pergunta que se pretende responder é: o semipresidencialismo possui a aptidão de superar a deslegitimação popular e parlamentar e a separação excessiva entre os poderes? A resposta requer cautela. Não podemos tratar o semipresidencialismo como um bloco uniforme, como bem nos apresentou Sedelius e Singer. Antes, devemos nos lembrar que o quando o Presidente possui a competência de demitir o Primeiro-Ministro livremente, as respostas institucionais a este evento muitas vezes são prejudiciais ao sistema como um todo, fazendo ruir a própria democracia. Não por outro motivo a performance democrática do tipo *president-parliamentary* é, muitas vezes, pior que a do próprio presidencialismo.

Nesse sentido, caso o Brasil opte por adotar o semipresidencialismo, a doutrina e as pesquisas empíricas sugerem que seja feito na modalidade *premier-presidentialism*, onde o Primeiro-Ministro e o Governo são responsáveis somente perante a legislatura. É o que nos mostra, por exemplo, Elgie e Sedelius, na Figura 3

deste texto. O relatório do GTSISGOV faz exatamente este mesmo percurso e recomenda que a responsabilidade do Governo e do Primeiro-Ministro seja apenas perante a legislatura, e não perante o Presidente.

Outro ponto salientado pelo GTSISGOV foi a distribuição de competências entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro. O Grupo optou por não se afastar muito do leque de competências do Poder Executivo atualmente estabelecido na Constituição Federal e elencou as seguintes atribuições como mais adequadas ao Presidente no sistema semipresidencialista: **(i)** indicar e nomear o primeiro-ministro, **(ii)** nomear os ministros de Estado, **(iii)** receber e aprovar o programa de governo do Primeiro-Ministro, **(iv)** exercer o comando supremo das Forças Armadas, **(v)** iniciar o processo legislativo, **(vi)** sancionar e vetar projetos de lei, **(vii)** promulgar e fazer publicar as leis, **(viii)** decretar o estado de defesa, o estado de sítio e a intervenção federal, **(ix)** convocar e presidir o Conselho da República e **(x)** hipótese excepcional de dissolução do parlamento em momento de grave crise institucional e política.

Como foi visto, Roper, Elgie, Shugart e Carey alertavam para a necessidade de contenção dos poderes do Presidente. Inclusive, Roper e Elgie alegaram estatisticamente que o maior poder do Presidente está relacionado piores índices de performance democrática.

Se formos calcular o poder presidencial proposto pelo GTSISGOV pela métrica de Alan Siaroff explicada acima, o Presidente teria pontos pela eleição popular direta, pela eleição concomitante à da legislatura, ao poder discricionário de apontar cargos no alto escalão, pelo direito de vetar propostas de lei, poderes emergenciais, pela condução da política externa, pela habilidade de dissolver a legislatura e na centralidade da formação do gabinete<sup>91</sup>. Não tendo pontuado apenas na chefia das reuniões do gabinete. Isso nos daria um presidente nota 8 de 9 possíveis, um presidente extremamente poderoso. Para critério de comparação, o Presidente francês obteve a nota 7 e foi chamado por alguns autores de presidente todo poderoso (*all-powerful presidente*).

---

<sup>91</sup> A possibilidade de dissolver a legislatura e o fato de ser peça fundamental para formação do governo estão expressamente ditos no relatório do GTSISGOV. “Pode-se mencionar ainda a hipótese — excepcionalíssima — de dissolução do parlamento por iniciativa do presidente da República, presente nos sistemas semipresidencialistas (e parlamentaristas) em caso de grave crise política e institucional, mediante o preenchimento de requisitos rigorosos e determinados” e “Como se percebe, é o presidente peça fundamental para a formação do governo, que conduzirá os destinos da nação.”

Talvez fosse oportuno, já que estariam sendo feitas profundas alterações no modelo constitucional brasileiro, reduzir ainda mais os do Presidente visando maior estabilidade política e maior performance democrática, como apontam as pesquisas.

Um terceiro ponto que deve ser destacado é o chamado contrato de coalizão. Neste tópico, o Grupo propõe que antes que se indique o primeiro-ministro, os partidos políticos que compõem a maioria parlamentar devem formalizar um ajuste (contrato de coalizão), contendo os pontos fundamentais que nortearão o programa de governo a ser cumprido pelo gabinete<sup>92</sup>.

A conformação de uma maioria parlamentar efetiva é reflexo justamente do número de partidos efetivos no parlamento (Eff Ns), tendo em vista que quanto maior este número, mais complexas são as negociações para se formar uma base coesa.

No Brasil, o número efetivo de partidos nas eleições de 2022 foi de 9,91. Este número está muito acima da média dos países semipresidencialistas (França/2022 – 3,72; Portugal/2022 – 2,66; Islândia/2021 – 6,29; Irlanda/2020 – 5,98; Áustria/2019 – 3,94; Taiwan/2020 – 2,45; Lituânia/2020 – 4,84; Finlândia/2019 – 6,36; Geórgia/2020 – 2,37; Polônia/2019 – 2,76; Timor-Leste/2018 – 2,46; Bulgária/2022 – 5,49<sup>93</sup>).

Isto pode indicar que o semipresidencialismo no Brasil encontraria certa dificuldade de florescimento caso não houvesse mudanças no plano do sistema partidário.

Tais mudanças no sistema partidário parecem ter sido antecipadas pelo legislador brasileiro ao promulgar a Emenda Constitucional 97/2017. Esta emenda instituiu cláusulas de barreira exigindo que nas eleições de 2018, para terem acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda eleitoral, os partidos políticos deveriam obter, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo 1,5% dos votos válidos distribuídos em um terço das unidades da federação com um mínimo de 1% de votos válidos em cada uma delas ou tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. Nas eleições de 2022, 2% dos votos válidos em um terço das unidades da federação com 1% de votos válidos,

---

<sup>92</sup> RELATÓRIO Final do GTSISGOV. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01fpl8hculty19pnfdzfd\\_hh1u16668514.node0?codteor=2197846&filename=REL+2/2022+GTSISGOV](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01fpl8hculty19pnfdzfd_hh1u16668514.node0?codteor=2197846&filename=REL+2/2022+GTSISGOV). Acesso em: 15.01.2023.

<sup>93</sup> Este são apenas alguns países identificados como semipresidencialistas. O ponto que se quer mostrar é que todos estão muito abaixo do valor brasileiro. Os dados do número efetivo de partidos pode ser obtido no site de Michael Gallagher [https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf).

por fim ou tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. Nas eleições de 2026, 2,5% dos votos válidos, em um terço das unidades da federação com 1,5% dos votos válidos em cada uma delas ou tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação<sup>94</sup>.

Na prática, esta cláusula de barreira aparentemente gerou os resultados esperados e já nas eleições de 2022, reduzindo o número efetivo de partidos no parlamento em aproximadamente 7 pontos percentuais, como se vê na tabela e no gráfico a seguir:

Ano	2010	2014	2018	2022
Eff Ns	10.36	13.22	16.64	9.91

Figura 6 – Tabela da relação de número efetivo de partidos por ano de eleição

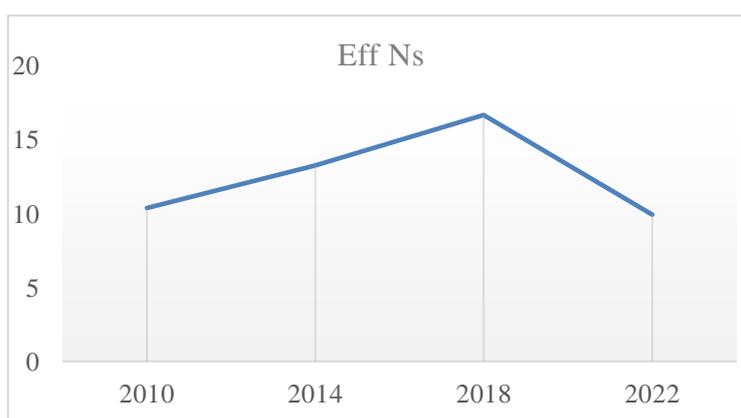


Figura 7 – Gráfico da relação de número efetivo de partidos por ano de eleição

Esta percepção complemento entre a emenda 97/2017 e o sistema semipresidencialista foi explicitada pelo Professor Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão na sexta reunião do Grupo de Trabalho quando ressaltou que

A adoção do semipresidencialismo hoje, para que funcione em 2030, nada mais é, a meu ver, que um complemento da Emenda Constitucional nº 97, que de uma forma ou de outra vai acabar diminuindo a quantidade de partidos. Então, há uma convergência, porque a Emenda Constitucional nº 97 conduz a uma diminuição do número de partidos, e isso é bom para o semipresidencialismo<sup>95</sup>.

<sup>94</sup> BRASIL, Emenda Constitucional nº 97 de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em: 26.01.2023.

<sup>95</sup> GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. Fala na 4ª sessão legislativa ordinária da 56ª legislatura, em 4 de maio de 2022, quarta-feira. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/64979>. Acesso em: 26.01.2023.

A doutrina e as pesquisas empíricas sugerem que a redução do número de partidos é benéfica ao sistema semipresidencialista, indo ao encontro do que fora dito pelo Professor Jorge Galvão.

De toda sorte, a existência de tal cláusula de barreira progressiva e o alto número efetivo de partidos ainda persistente no país parecem indicar que a adoção do semipresidencialismo deve aguardar até a eficácia completa de tais cláusulas.

Quanto aos demais dados, fragmentação étnica, ter ou não sido uma colônia no passado, proporção de democracias na região e quantos anos de democracia prévia o país tem, não há pesquisas empíricas sobre a relação destas variáveis com o semipresidencialismo em uma perspectiva comparada com outros sistemas de governo. Elgie esboça uma luz sobre parte destas variáveis, como a passagem supracitada sobre a correlação entre extrema fragmentação étnica e o maior desempenho democrático.

Contudo, tal pesquisa se debruça sobre a comparação entre modelos de semipresidencialismo, e não comparações entre sistemas de governo em geral. Elgie chega a comentar que tais comparações entre sistemas de governo são necessárias para uma análise mais robusta e diz que os estudos comparativos de performance democrática feitos por ele propõem uma agenda para as futuras pesquisas sobre semipresidencialismo<sup>96</sup>.

## **CONCLUSÃO**

Este trabalho teve como objetivo central compreender os contornos teóricos e empíricos da adoção semipresidencialismo no Brasil. Como objetivo específico, o trabalho se propunha a confrontar as colocações do Grupo de Trabalho instituído na Câmara dos Deputados para debater a mudança do sistema de governo com a doutrina majoritária do semipresidencialismo e as pesquisas empíricas sobre o tema. Se propunha também a verificar a compatibilidade da Constituição brasileira com o semipresidencialismo e a conformidade da adoção de tal sistema de governo à luz das condições sociais, políticas e econômicas do Brasil.

Para tanto, este trabalho percorreu as chamadas “vagas” de estudo do semipresidencialismo, identificadas por Robert Elgie. A primeira vaga se debruçava sobre a construção de um conceito de semipresidencialismo e a classificação de países que adotavam ou não este sistema. A segunda vaga baseou-se em grande medida na

---

<sup>96</sup> ELGIE, 2011, p.189.

investigação do impacto democrático do semipresidencialismo em novas democracias. Por fim, a terceira vaga focou na comparação entre desenhos institucionais complexos e em como a interação de instituições influenciava o desempenho democrático dos países.

Dentro da primeira vaga, foram apresentadas três principais conceituações de semipresidencialismo, a de Duverger, a de Sartori e a de Elgie. Este trabalho adotou a definição deste último autor no qual se diz que semipresidencialismo é a situação em que a Constituição prevê ambos (i) um Presidente eleito diretamente para um mandato de termo fixo, bem como (ii) um Primeiro-Ministro e um gabinete que sejam conjuntamente responsáveis perante a legislatura.

Este posicionamento foi adotado por três motivos: (i) ela oferece soluções consensuais e objetivas sobre a definição do sistema de governo, (ii) permite a análise estatística mais apurada e (iii) por ser a linha teórica mais utilizada na atualidade.

Partindo da definição de semipresidencialismo, buscou-se identificar os tipos de semipresidencialismo existentes. Remontando à doutrina majoritária, Shugart e Carey identificaram dois modelos de sistemas de governo que teriam condições suficientes e necessárias para serem enquadradas como semipresidencialistas: o *premier-presidentialism* e o *president-parliamentary*.

No *premier-presidentialism*, o Primeiro-Ministro e o Governo seriam responsáveis somente perante a legislatura. Já no *presidente-parliamentary*, o Primeiro-Ministro e o Governo seriam responsáveis tanto perante a legislatura quanto perante a presidência.

Após serem definidos os tipos de semipresidencialismo, este trabalho apresentou a evolução dos estudos sobre o semipresidencialismo após os estudos do Doutor Steven Roper comparando regimes *premier-presidential* em democracias jovens sob o prisma do poder presidencial. Roper conseguiu traçar um diagnóstico relativamente complexo sobre a quantidade de poder presidencial nos sistemas *premier-presidential* e o maior grau de instabilidade institucional, afirmando haver uma relação diretamente proporcional entre as duas variáveis.

Ademais, foi apresentado o modelo de métrica de poderes presidenciais de Alan Siaroff. Este modelo leva em consideração nove variáveis e atribui notas 0 caso o presidente daquele país não tenha aquela competência e 1 caso o presidente tenha a competência. Logicamente, a nota dos poderes presidenciais pode variar de 0 a 9. Este modelo é importante pois diversos estudos empíricos o utilizam como parâmetro.

Na esteira de avaliação dos poderes presidenciais, este trabalho apresentou o estudo de Sophie Moestrup no qual ela analisa 31 países semipresidencialistas e afirma parecer ter um ciclo vicioso no padrão institucional de autoridades quando o presidente tem o poder de demitir o Primeiro-Ministro (sistema *presidente-parliamentary*). Tal ciclo vicioso pode ser visto na comparação entre os dois tipos de semipresidencialismo apresentada por Moestrup posto que apenas 18,75% dos países *premier-presidential* deixaram de ser democracia e que 60% dos países *presidential-parliamentary* sucumbiram para autocracias.

Avançando nas pesquisas empíricas e promovendo em outras comparações de modelos institucionais – efetivamente já dentro da terceira vaga de estudos – temos o livro de Robert Elgie *Semi-Presidentialism Sub-Types and Democratic Performance*. Neste livro, o autor propõe uma série de comparações entre os tipos de semipresidencialismo. Entre os parâmetros de comparação estão: o PIB per capita; a homogeneidade cultural, medida no nível de fragmentação social e no nível de competição partidária, sendo que neste último se utiliza o número efetivo de partidos no parlamento para a comparação; se o país foi ou não colônia; a disposição geográfica dos países; os anos de democracia prévia daquele país; os poderes do presidente e a existência de coabitação e governo minoritários divididos.

Utilizando 3 índices de democracia, Freedom House , Polity +1; Polity +6, Elgie chega a algumas conclusões. A primeira delas é que países com o PIB per capita maior tendem a ter democracias mais estáveis. A segunda conclusão é que países com extrema fragmentação étnica, na média, possuem desempenho democrático melhor do que os países que têm alta fragmentação étnica. A terceira é que não há nenhuma evidência empírica de impacto da coabitação ou governos minoritários divididos afetando negativamente a performance democrática dos países semipresidencialistas. A quarta conclusão é que países semipresidencialistas com presidentes muito poderosos tendem a ter o desempenho democrático prejudicado. A quinta conclusão é que há uma correlação entre quanto maior o número efetivo de partidos no parlamento, pior tende a ser a performance democrática daquele país. Os outros dados considerados não apresentaram resultados relevantes sobre o tipo de sistema de governo, se mantendo relativamente estáveis em ambos.

Diante desses resultados, Elgie é capaz de afirmar que o semipresidencialismo apresenta sua melhor performance democrática em sua vertente *premier-presidential* do que no tipo *premier-parliamentary*.

Realçando os achados de Robert Elgie, Thomas Sedelius e Jonas Linde realizaram uma pesquisa ampliando o escopo de análise comparando a performance democrática dos tipos de semipresidencialismo com as outras formas de sistema de governo. Os resultados da pesquisa de Sedelius e Linde são compatíveis com os resultados de Elgie, o *premier-presidentialism* apresenta uma performance democrática, na média, melhor que o parlamentarismo, que por sua vez apresenta uma performance melhor que o presidencialismo que, por fim, apresenta dados melhores que o modelo *presidente-parliamentary*. Ademais, adicionando o medidor de percepção da corrupção, dado importante na análise sócio-política brasileira, vemos que o *premier-presidentialism* fica acima do parlamentarismo, sendo que o *presidente-parliamentarism* e o presidencialismo ficam abaixo, este pior que aquele.

No que tange à distribuição geográfica dos países, Moestrup complementa a pesquisa de Elgie ao propor a comparação entre sistemas de governo por região. Os resultados propõem que o semipresidencialismo na América Latina performou muito pior que o presidencialismo e o parlamentarismo. Contudo, é necessário se fazer uma ressalva: só há duas experiências de semipresidencialismo nas Américas, Peru, que adotava o *presidente-parliamentarism*, e Haiti, que adotava o *premier-presidentialism*. Ambos os países não possuem tradição democrática alguma, com correntes instabilidades políticas e problemas sociais internos que remontam aos tempos da própria colonização destes países.

De tal forma que não seria prudente basear-se em tal na análise de distribuição geográfica para recomendar ou não a adoção do semipresidencialismo.

Estabelecendo este cenário doutrinário e de pesquisas empíricas, o trabalho seguiu para outra frente de pesquisa: análise das proposições e considerações do relatório feito pelo Grupo de Trabalho com a finalidade de analisar e debater temas relacionado ao sistema de governo semipresidencialista. Dentre as considerações estão a compatibilidade do sistema de governo semipresidencialismo e a Constituição brasileira, a necessidade jurídica de consulta popular como pré-requisito da adoção do sistema e a divisão de poderes entre o Presidente e o Primeiro-Ministro.

Este trabalho verificou e apresentou argumentos a favor da compatibilidade entre o semipresidencialismo e a Constituição brasileira. Além disso, argumentou a favor da **inexistência** de necessidade jurídica de consulta popular como pré-requisito de alteração do sistema de governo, apesar de reconhecer que, politicamente, seria proveitoso que se consultasse a população.

Buscando sinalizar caminhos para as deficiências do presidencialismo de coalizão brasileiro, principalmente as crises de deslegitimação popular e parlamentar e a excessiva separação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, o Grupo de Trabalho apresentou algumas recomendações. Este trabalho confrontou tais recomendações com a doutrina majoritária e as experiências internacionais.

A primeira recomendação seria a própria adoção do semipresidencialismo, visando superar os problemas elencados. Esta recomendação, à luz da doutrina e das experiências internacionais, só é correta se a vertente do semipresidencialismo a ser adotada for o *premier-presidentialism*, conforme explicitam Moestrup e Elgie. Felizmente, mais à frente o relatório explica que o governo só seria responsável perante a legislatura.

No tocante à divisão de poderes entre o Presidente e o Primeiro-Ministro, o Grupo de Trabalho elencou uma série de competências, embora não tenha se afastado do estabelecido na Constituição atual. Neste sentido, ao parametrizarmos os poderes presidenciais, vemos que o Presidente brasileiro obteria uma nota 8 de 9 possíveis, na escala de Alan Siaroff. Ora, o presidente francês, obteve nota 7 no paper original e já foi rotulado por alguns autores como “presidente todo-poderoso”.

As experiências internacionais alertam para a tendência de quanto maior o poder presidencial, maior tende a ser a instabilidade do país. Elgie, Roper, Shugar e Carey alertam justamente para a necessidade de limitação dos poderes do Presidente. Talvez fosse o caso de, já que se está alterando o sistema de governo, repensarmos o papel do presidente em tal sistema de tal forma diminuirmos sua zona de gravitação institucional.

Um terceiro ponto destacado foi a recomendação de um contrato de coalizão para formalizar pontos fundamentais que norteariam o governo e para formação de uma base sustentável. Este tópico se relaciona diretamente com o número efetivo de partidos no parlamento (Eff Ns), posto que quanto maior for este número, mais complexas as negociações para se formar uma base coesa. Além disso, o maior Eff Ns está relacionado à piores índices de performance democrática em países semipresidencialistas.

O Brasil possui um dos maiores Eff Ns do mundo (9,91 nas eleições de 2022). Esse número elevado poderia ser um empecilho à adoção do semipresidencialismo no Brasil. Contudo, o Brasil já adotou uma cláusula de barreira com a Emenda Constitucional 97/2017 que tem demonstrado resultados. Na eleição de 2018, o Eff Ns

brasileiro foi de 16,64, havendo uma redução de quase 7 pontos na eleição seguinte. Conforme for aumentando a porcentagem de votos válidos necessários e os votos válidos necessários em um terço das unidades da federação, a tendência é que o Brasil diminua ainda mais seu Eff Ns, atingindo patamares normais.

Tal progressividade da cláusula de barreira pode ser um indício de que a escolha da mudança de sistema de governo talvez tenha de ser pautada de acordo com a redução do número efetivo de partidos.

O restante das variáveis apresentadas ou não foram levadas em consideração na comparação entre os tipos de semipresidencialismo e os outros sistemas de governo, ou não obtiveram variações significantes na comparação entre os dois modelos de semipresidencialismo.

Com base no exposto, foi possível verificar o suporte teórico e empírico para a suposição de que o semipresidencialismo teria, em tese, a capacidade de superar as mazelas do presidencialismo brasileiro caso fosse adotado o modelo *premier-presidentialism*. Ademais, algumas outras considerações devem ser feitas para aprimorar a abordagem e a possível implementação de um semipresidencialismo brasileiro: a doutrina majoritária e as pesquisas empíricas sugerem que, caso o Brasil venha a adotar tal modelo, para uma melhor performance democrática os poderes do presidente, os poderes do presidente e o número de partidos efetivos na legislatura deveriam ser reduzidos.

É necessário ressaltar que, apesar de todas as indicações aqui mencionadas terem embasamento tanto teórico quanto prático, não se está, de maneira alguma, argumentando que há uma relação de causa e consequência entre dados e resultados de performance democrática. Em outras palavras, por mais que a prática e a doutrina advoguem em certo sentido, não se está sentenciando ou determinando que certo resultado irá ocorrer caso não se siga as exortações feitas. A realidade social é tão complexa e seus resultados dependem de uma gama tão grande de fatores que seria imprudente e errado extrair resultados determinísticos a partir dos dados apresentados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADI nº 2213 – MC, Relator Ministro Celso de Mello , julgamento 04/04/2002 e publicação 23/04/2004

ADI nº 829. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. Relatoria do Ministro Moreira Alves. Julgamento dia 14.04.1993, D.J. 16.09.1994.

ADI nº 833. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. Relatoria do Ministro Moreira Alves. Julgamento dia 14.04.1993, D.J. 16.09.1994.

ANOTHER debate on the Kansas Question between senator Douglas and Bigler. New York Times, v. 22.12.1857. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1857/12/22/archives/interesting-from-washington-proposition-to-exclude-the-delegate.html>. Acesso em: 20.12.2022.

ATO DO PRESIDENTE. Instituição do Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/sistema-de-governo-semipresidencialista/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/ato-de-criacao-e-aditamentos>. Acesso em: 18.01.2023.

ÁUSTRIA. Constituição (1945). Disponível em: [https://www.constituteproject.org/constitution/Austria\\_2013?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013?lang=en). Acessado em 08.01.2023.

BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil**. Instituto Ideias – Direito do Estado e Ações Sociais. 2006. P. 3-4

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva: 2018, p.213

BERNHARD, Michael, REENOCK, Christopher; NORDSTROM, Timothy. **The Legacy of Western Overseas Colonialism on Democratic Survival**, International Studies Quarterly, vol. 48, pp. 225–50.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 97 de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em: 26.01.2023.

BULGARIA. Constituição (1991). Disponível em: [https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria\\_2015?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015?lang=en). Acessado em 08.01.2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes; VITAL MOREIRA. **Os Poderes do Presidente da República**. Imprensa: Coimbra. 1991.

CHEIBUB, José Antonio, ELKINS, Zachary e GINSBURG, Tom. **Beyond Presidentialism and Parliamentarism**. British Journal of Political Science, 2014, pp 515-544

COLLIER, Paul; HOFFLER, Anke; ROHNER Dominic. **Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War**, Oxford Economic Papers, vol. 61, nº 1, 2009. pp. 1–27.

DUHAMEL, Olivier. **Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel** in Droit, Institutions et Systemes politiques: Mélanges en Hommage à Maurice Duverger, Paris, 1987, págs. 585 e segs;

DUVERGER, Maurice. **A new political system model: semi-presidential government**. European Journal of European Research, 8 (2): 165-187. 1980.

\_\_\_\_\_. **Echec au roi**. Paris: Albin Michel, 1978.

\_\_\_\_\_. **Institutions politiques et droit constitutionnel** (11.a ed.). Paris: Presses, Universitaires de France, 1970.

ELGIE, Robert. **As três vagas de estudo do semipresidencialismo**. In: PINTO, Antônio Costa; RAPAÇ, Paulo José Canelas. *Presidentes e (Semi)Presidencialismo nas Democracias Contemporâneas*. Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2018.

\_\_\_\_\_. **Semi-presidentialism: Sub-types and democratic performance**. Oxford University Press. New York, 2011.

\_\_\_\_\_. **The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions**, *European Journal of Political Research*, vol. 33, nº 2, 1998 pp. 219–238.

\_\_\_\_\_. **The first reference to semi-presidentialism**. Disponível em: <http://www.semipresidentialism.com/category/the-first-reference-to-semi-presidentialism/>. Acesso em: 23.12.2022.

\_\_\_\_\_. **The politics of semi-presidentialism**. In: *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 13

FERNANDES, Bernardo Gonçalves Alfredo. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018, p. 139.

GALLAGHER, Michael. **Effective Number of Parties**. Trinity College Dublin. Disponível em: [https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/ElSystems/Docts/effno.php](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/effno.php). Acesso em: 25.01.2023.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. Fala na 4ª sessão legislativa ordinária da 56ª legislatura, em 4 de maio de 2022, quarta-feira. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/64979>. Acesso em: 26.01.2023.

KOPSTEIN, Jeffrey S., REILLY David A. ‘Geographic Diffusion and the Transformation of the Postcommunist World’, *World Politics*, vol. 53, 2000, pp. 1–37. APUD ELGIE, Robert. **Semi-presidentialism: Sub-types and democratic performance**. Oxford University Press. New York, 2011.

LAAKSO, Markku, & TAAGEPERA, Rein. **Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe**. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3–27. 1979. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>. Acesso em: 25.01.2023.

LINZ, Juan. **Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?**, in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. pp. 3–87.

MEDEIROS, Borges de. **O poder moderador na República Presidencial**. Caxias do Sul: EDUCS, 2002. <http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=pETt5Kuvosc%3D&tabid=5360>., p. 111.

MENDES, Gilmar; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª edição rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 123.

MOESTRUP, Sophia. *Semi-presidentialism in young democracies: Help or hindrance?* In: **Semi-Presidentialism Outside Europe**, eds. Robert Elgie e Sophia Moestrup. Londres: Routledge, 2007, pp. 30-55.

MS 23452, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento 16/09/1999 e publicação 12/05/2000.

NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo: Teoria Geral e Sistema Português**. 3ª ed. Coimbra, Grupo Almedina, 2021., p. 75.

PRASSER, João Victor. **Semipresidencialismo no Brasil: experiências constitucionais comparadas e conformação**. 2022. 175f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. p. 77

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ Michael E.; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. **Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990**, Cambridge: Cambridge University Press, 2000. e BARRO, Robert J., **Determinants of Democracy**, Journal of Political Economy, vol. 107, no. 6, 1999, pp. 158–183.

RAILE, Eric D.; PEREIRA Carlos; POWER, Timothy J. **The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime**. Political Research Quarterly XX(X) 1–12

REALE, M.. **Semiparlamentarismo e Semipresidencialismo**. *Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros*, (32), 1991, pp.131-136. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i32p131-136>. Acessado em: 19.01.2023

RELATÓRIO Final do GTSISGOV. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01fpl8hculty19pnfdzfd\\_hh1u16668514.node0?codteor=2197846&filename=REL+2/2022+GTSISGOV](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01fpl8hculty19pnfdzfd_hh1u16668514.node0?codteor=2197846&filename=REL+2/2022+GTSISGOV). Acesso em: 15.01.2023.

ROPER, Steven. **Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes**. Comparative Politics, Vol. 34, N°. 3, 2002, pp. 253-272.

SARTORI, Giovanni. **Comparative Constitutional Engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes**. London, Macmillan Press, 1994. p. 132 e 133.

\_\_\_\_\_. **Nem presidencialismo, nem parlamentarismo**. Trad. John Manuel Monteiro. 1993.

SCHLEITER, Petra, MORGAN-JONES, Edward. **Review Article: Citizens, Presidents and Assemblies: The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz**, British Journal of Political Science, vol. 39, 2009, pp. 871–92.

SEDELIUS, Thomas; LINDE, Jonas. **Unravelling semi-presidentialism: democracy and government performance in four distinct regime types**. Taylor & Francis Online, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1334643>. Acesso em: 25.01.2023.

SHUGART, Matthew Soberg, CAREY, John M. **Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1992, p. 149-150

SIAROFF, Alan. **Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction**. European Journal of Political Research, Vol. 42. Issue 3. May, 2003. Disponível em: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1475-6765.00084>. Acesso em: 24.01.2023.

SKACH, Cindy. **Borrowing Constitutional Designs. Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic**. Princeton: Princeton University Press, 2005.