

2. Formas e sistemas de governo

Neste tópico, trataremos de alguns conceitos e definições a respeito das formas e sistemas de governo praticadas no mundo, tanto no passado quanto no presente. O propósito é facilitar a compreensão de alguns conceitos geralmente citados no debate político e parlamentar.

Conceitualmente, a forma de governo relaciona-se com o modo como é estabelecido o poder na sociedade e a maneira como se dá a relação entre governantes e governados, ou seja, cuida de quem exerce o poder e como o exerce num determinado país. Convencionalmente, são três as formas possíveis de governo: Monarquia, Aristocracia e República.

A Monarquia, governo de um só, de origem hereditária e vitalícia, é uma das formas mais antigas de governo, que nos seus primórdios não possuía vínculos de legitimidade. Nasceu como uma instituição militar, em que o rei era o chefe militar de seu povo, e, com a criação e fixação dos povos em territórios, evoluiu para uma instituição política. Ela passou por três estágios evolutivos: o feudal, o absolutista e o constitucional. Nos dois primeiros, o abuso de autoridade era comum. Os monarcas ou reis frequentemente eram tiranos, opressores e cruéis com seus povos.

A Aristocracia, governo de poucos, é uma forma de organização social e política liderada por classes privilegiadas, formadas em geral por nobres, fidalgos ou membros de castas. Como regra, ela se transformava em oligarquia, governo de um mesmo partido, família ou classe social.

A República é a forma de governo que se baseia no consenso dos cidadãos, obtido por meio de instituições que lhe são próprias. Como regra, é um regime no qual há alternância no poder, com eleições regulares. Em sentido puro, seria o governo guiado pela coisa pública, pelos interesses da coletividade. Sua degeneração leva à demagogia ou à anarquia.

Já o sistema de governo, conceitualmente, tem a ver com relação entres os poderes, notadamente o Legislativo e o Executivo, no exercício das funções governamentais.

Os tipos de sistema de governo são três: presidencialismo, parlamentarismo e misto ou semipresidencialista. Esta última modalidade, também conceituada como híbrida, tornou-se muito diversificada, com a sua expansão nas novas democracias, especialmente no leste europeu.

Para facilitar a compreensão, citaremos presidencialismo e parlamentarismo puros, quando nos referirmos aos modelos clássicos, e apenas presidencialismo ou parlamentares, quando tratarmos dos sistemas mistos.

O presidencialismo puro é o sistema de governo em que o presidente da república acumula as funções de chefe de governo, chefe de Estado e líder da nação. É eleito, possui mandato fixo e, exceto por *impeachment*,³ não está sujeito a destituição.

Como regra, o presidencialismo concentra muitos poderes nas mãos do governante e são escassos os mecanismos para solução de crise ou impasse com outros poderes, levando, em algumas situações, a regimes de exceção. No tópico 17 (Estrutura da Presidência da República), a seguir, estão detalhadas as atribuições do presidente da República do Brasil nas três dimensões.

O parlamentarismo puro, diferentemente do presidencialismo, separa as funções de chefe de governo e chefe de Estado. O governo é exercido por um conselho de ministros, tendo o primeiro-ministro ou o chanceler as responsabilidades de chefe de governo, respondendo pela administração do país.

Nesse sistema, o primeiro-ministro é indicado pelo partido ou por coalizão majoritária e eleito pela maioria do legislativo, situação em que possui a prerrogativa de dissolver o parlamento, com a consequente convocação de eleição extraordinária.

No sistema parlamentarista, o gabinete assume funções de governo, cabendo ao parlamento a sustentação política do primeiro-ministro e de seu conselho de ministros, sejam estes parlamentares ou não. A responsabilidade pela administração, portanto, passa a ser do parlamento.

As crises no sistema parlamentarista puro, diferentemente do presidencialismo, são resolvidas com a censura ou a retirada de confiança ao gabinete, que resulta na queda do primeiro-ministro e seu conselho, ou na dissolução do parlamento, com convocação de eleições extraordinárias.

Assim, a seguir, estão sintetizadas as diferenças entre presidencialismo e parlamentarismo puros.

³ *Impeachment* é uma palavra inglesa que se refere ao procedimento utilizado no processo de cassação de mandato do chefe do Poder Executivo, a exemplo do ex-presidente Fernando Collor.

No parlamentarismo, o governo nasce do congresso, é escolhido pelo congresso, e depende da confiança dos parlamentares para executar seu programa de governo, bem como para a continuidade do gabinete.

No presidencialismo, há dupla legitimidade. Assim, tanto o presidente da república quanto os parlamentares são eleitos pelo voto direto da população. O presidente da república possui mandato fixo, é independente do legislativo e é o único titular do poder presidencial, sendo os ministros de Estado meros auxiliares de sua livre escolha,⁴ embora, em alguns casos, sua investidura dependa de aprovação do poder legislativo, como ocorre nos Estados Unidos para cargos como secretário de Estado e do tesouro, que exercem funções ministeriais; e no Brasil, para o cargo de presidente do Banco Central, que tem *status* ministerial.

O sistema misto ou semipresidencialismo, segundo Sérgio Praça,⁵ possui três características: *i*) o presidente é eleito por toda a população; *ii*) o presidente possui grandes poderes, como o de dissolver o parlamento; e *iii*) o primeiro-ministro e seu gabinete possuem poderes executivos, mas a investidura e a permanência no cargo dependem da confiança do parlamento.

O primeiro-ministro, como regra, é designado pelo presidente da república e, uma vez aprovado pelo congresso, é nomeado juntamente com os demais integrantes do gabinete. A permanência no cargo, entretanto, depende do apoio do poder legislativo, que aprova ou rejeita o programa de governo do gabinete ou conselho de ministros.

No sistema misto, em que convivem um presidente eleito e um gabinete (primeiro-ministro e seu conselho) escolhido e sustentado pelo parlamento, existe a possibilidade de o primeiro-ministro pertencer a um partido diferente e até de oposição ao presidente. São bons exemplos desse sistema: Portugal, França e Finlândia. Em caso de impasse, o presidente tem a prerrogativa de dissolver o parlamento.

4 O presidencialismo nos Estados Unidos é exceção, já que lá são eleitos os delegados que, por sua vez, elegem o presidente.
5 Nota de aula 03, Parlamentarismo e presidencialismo: sistema de Governo, consultada em 16/10/2009 no portal: www.socialdemocrata.net/.../Curso%20de%20Formação%20Política%20-%20Aula%2003.htm