



PRESIDENCIALISMO INEFICIENTE OU PARLAMENTARISMO DE OCASIÃO? *INEFFICIENT PRESIDENTIALISM OR OCCASIONAL PARLIAMENTARISM?*

Cesar Luiz Pasold

Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco - Universidade de São Paulo-USP; Pós Doutor em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná-UFPR. Docente da Universidade do Vale do Itajaí.

Paulo Márcio Cruz

Realizou Estágio Sênior na Universidade de Perugia - Itália (2015) com bolsa da CAPES. Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina (1999). Coordenador e professor dos Cursos de Doutorado e de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Professor convidado permanente do Master en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad, da Universidade de Alicante, na Espanha; e Professor colaborador na Universidade de Perugia, na Itália.

Resumo

O presente texto tem por objeto nuclear a reflexão sobre o Sistema de Governo no Brasil, o Presidencialismo, na forma em que está concebido pela Constituição da República Federativa do Brasil, com destaque para a sua histórica incapacidade de encontrar soluções democráticas adequadas e rápidas à superação de Crises. As características do Parlamentarismo e sua presença efetiva em alguns Países que o adotam são descritas, estimulando reflexões a respeito de um Parlamentarismo de Ocasão, ou seja, um Parlamentarismo dotado de consistência e de dinamicidade, respondendo às conjunturas, e capaz de conduzir o País à superação de obstáculos políticos, sociais e econômicos, e à plena realização dos legítimos Interesses da Sociedade Brasileira.

Palavras-chave: Presidencialismo; Parlamentarismo; Sistemas Mistos; Parlamentarismo de Ocasão.

Abstract

The present text has as nuclear object the reflection on the Government System in Brazil, presidentialism, in the way that is conceived by the Constitution of the Federative Republic of Brazil, highlighting its historical inability to find adequate and quick

democratic solutions to overcome Crisis. The parliamentarism characteristics and their effective presence in some countries that adopt it are described by stimulating reflections on an occasional parliamentarism, ie a parliamentarism endowed with consistency and dynamism, responding to situations, and able to lead the country to overcoming political, social and economic obstacles, and the full realization of the legitimate interests of the Brazilian Society..

Key-words: Presidentialism; Parliamentarism; Mixed Systems; Occasional Parliamentarism.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Escrever sobre esse tema com ênfase para o Brasil, sempre pode sugerir que se está procurando ou defendendo algo como o que foi implantado durante o governo de João Goulart, em paliativo para a crise de então, e que antecedeu ao Regime Militar de 1964. Não é esse o objetivo do presente Artigo!

A intenção é refletir sobre o nosso Sistema de Governo, o Presidencialismo, nos moldes em que está concebido na Constituição da República Federativa do Brasil. E sobre sua incapacidade para permitir saídas democráticas adequadas e com a rapidez necessária para crises, como a que vive o Brasil nesse primeiro ano do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff¹.

Ou seja, os objetivos são os de analisar a crise política de 2016 no Brasil e apontar soluções quanto ao sistema de governo a partir de modelos estrangeiros.

Foi utilizado o método indutivo na fase de investigação; na fase de tratamento de dados o método cartesiano e no relatório da pesquisa foi empregada a base indutiva. Foram ainda acionadas as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento.

2. A CONJUNTURA BRASILEIRA E AS POSSIBILIDADES DE SISTEMAS DE GOVERNO

Analistas afirmam² que a incapacidade de extirpar a crise no Brasil com maior rapidez fará com que o País leve de cinco a dez anos para se recuperar. E essa crise não é sistêmica, global ou regional. É uma crise no Brasil, provocada pelo Brasil. Nossos vizinhos da América do Sul nos assistem com um sentimento que varia entre

¹ O presente texto foi composto nos meses de fevereiro a maio de 2016.

² Vide, por exemplo: EMPREENDEDORES WEB, 2016; OLIVEIRA; CORONATO, 2016; MENDONÇA, 2016.

perplexidade, incredulidade e preocupação, já que suas economias também dependem, de certo modo, da saúde financeira do nosso País.

No Brasil presidencialista e republicano não foram muitas as vezes nas quais o Presidente da República perdeu a capacidade de formar maioria no Congresso Nacional, como ocorre com o Governo no segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff.

Como é público e notório, o Deputado Eduardo Cunha, enquanto Presidente da Câmara dos Deputados declarou “guerra” ao governo. O Congresso Nacional perdeu sua capacidade de ser a grande caixa de ressonância democrática da Sociedade Brasileira. Significativa parcela dessa mesma Sociedade assiste, incrédula, a rápida deterioração do que se pode chamar de República³.

É fundamental ter-se em conta que a Presidenta da República se elegeu e seu Partido obteve minoria nominal no Congresso Nacional. E a maioria formada para que pudesse iniciar seu governo, como se sabe, estava eivada de um detectável fisiologismo e, por isso, extremamente instável.

Essa é, exatamente, uma das principais incoerências desse tipo de Presidencialismo como o adotado no Brasil: a maioria que teoricamente apoia o Presidente da República é irresponsável com relação ao Governo e seu exercício real.

Em Sistemas Parlamentaristas Racionalizados⁴ (Parlamentarismo Presidencializado ou Presidencialismo Parlamentarizado) (CRUZ, 2007, p. 87)⁵ ocorre o contrário: a partir da formação de uma maioria no Parlamento é que se escolhe o Governo.

Mas, no fim e ao cabo, o Leitor atento pode indagar: qual é a diferença, se o Chefe de Governo vai ficar refém desta maioria da mesma maneira? Por isto são relevantes os seguintes aspectos:

1. Nestes Sistemas de Governo Parlamentaristas Racionalizados ou Mistos (como o Leitor preferir), seja qual for o modelo adotado – mais adiante comentaremos sobre dois deles – sempre há sobre os membros do Congresso Nacional (no Brasil formado por Deputados Federais e Senadores) a “ameaça” da dissolução do Congresso Nacional e conseqüente convocação de novas eleições. Isto

³ Sobre o Princípio Republicano veja: CRUZ; CADEMARTORI, 2008. E, sobre “as características fundamentais da república”, vide texto objetivo de DALLARI, 2011. p. 227.

⁴Sistemas de governo parlamentaristas que ganharam instrumentos de estabilidade, tornando-os racionais desde o ponto de vista da estabilidade política. Sobre isso ver PARLAMENTARISMO EM ESTADOS CONTEMPORÂNEOS, CRUZ 2017, como anotado na bibliografia do presente artigo.

⁵ De outra parte, sobre “semipresidencialismo”, vide MORAES, 2015. p. 65-72.

significa a perda do mandato e, portanto, se desejar prosseguir como representante da População, o Parlamentar haverá que se submeter a nova Eleição; e

2. A capacidade que esse Sistema de Governo possui para substituir o Chefe de Governo (denominado, normalmente, Primeiro Ministro⁶) sem a possibilidade de percepções equivocadas e concepções apressadas que costumam definir de “golpe” qualquer tentativa de *impeachment* do Presidente da República, no Presidencialismo.

O ex Presidente Fernando Collor sofreu o processo e teve o seu *impeachment* aprovado em 1992, a partir da denúncia de seu irmão Pedro Collor de que haveria uma “rede de tráfico de influência no governo”.⁷

O segmento político que veio a ocupar o Governo do Brasil cerca de 24 anos depois deste fato, não admite que os popularmente designados “mensalão”, “petrólão” e outros casos de corrupção sejam elementos válidos para o *impeachment* da atual Presidente da República, porque não haveria, no específico, nenhuma imputação pessoalmente atribuível à ela.

Essa é uma discussão delicada e que merece um artigo próprio, por isto não é nosso intuito tratar dela aqui, mas sim chamar atenção para o aspecto “personalista” do Presidencialismo brasileiro.

Retornemos, pois, à questão principal do presente texto: que Sistema de Governo tem, de fato, o Brasil, no momento em que este artigo é escrito (abril e maio de 2016) tendo-se em vista alguns dos atuais atores políticos principais, a Presidenta Dilma Rousseff, o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Deputado Federal Eduardo Cunha, o Senador Renan Calheiros, o Vice-Presidente Temer, em conjuntura com contornos e elementos muito críticos.

Construímos esse texto partindo da hipótese que, na prática, o que há no Brasil atual é um Sistema Misto indefinido de Governo, que se coloca em permanente relação teleológica com os fatos políticos e as crises sucessivas. E tal Sistema não é Parlamentarismo nem Presidencialismo, havendo dificuldade em ser classificar entre

⁶ Há outras denominações para os que exercem esse cargo, como Presidente do Governo, na Espanha, e Chanceler, na Alemanha. Mas todos se referem ao Chefe de Governo que é escolhido a partir de maiorias parlamentares e pode ser demitido sempre que haja necessidade de novo direcionamento ao Governo ou a perda de confiança do Parlamento. Uma apertada síntese do “Sistema Político da Espanha” está em PORTAL São Francisco, 2016. E, sobre a “Estrutura Política” alemã, vide o texto descritivo da DEUTSCHE WELLE, 2016.

⁷ Vide O GLOBO, Acervo, 2016 (b). Sobre a absolvição de Collor pelo Supremo tribunal Federal da acusação de corrupção passiva, vide: UOL Notícias, 2012. Vide também: ESTADÃO, Acervo, 1992.

os modelos mistos conhecidos.

Vênia pela insistência, mas o que temos no Brasil também não é um Sistema Parlamentarista ou qualquer de suas variações racionalizadas.

No Parlamentarismo o Governo é:

1. baseado na confiança política do Parlamento⁸,
2. uma emanção da maioria parlamentar e,
3. responsável politicamente perante o Parlamento, que pode ser dissolvido pelo Chefe de Estado.

Esta é uma conceituação geral, com a concretização em realidades políticas assumindo formas muito diferentes, com as próprias bases jurídicas sofrendo grandes variações, desde o Parlamentarismo clássico até o denominado Parlamentarismo racionalizado, cuja “racionalização” assume muitas formas.

Não é esta a realidade no Brasil, nem de forma longínqua.

Ressalte-se que no Parlamentarismo, o Governo existe, normalmente, como um órgão colegiado, que pode ser constituído de diversas maneiras.

O Parlamentarismo como Sistema de Governo foi formado no decorrer de um processo histórico, resultando de uma longa sucessão de fatos e acontecimentos, em atendimento a determinadas necessidades das Sociedades em que foi adotado.

Certamente que o processo de retirada do poder dos Monarcas não se deu de imediato e sem resistências.

O mesmo aconteceu com o Presidencialismo, cujo nascimento guarda conexão com a concepção de República, rompendo de forma definitiva com a Monarquia, e que não foi imediatamente compreendido e aceito, com muitos estudiosos da época de seu surgimento acusando-o de ser apenas um disfarce do antigo Regime.

Do ponto de vista de um estudo criticamente responsável, é procedente aceitar a ponderação no sentido de que o Parlamentarismo e o Presidencialismo, em suas formas tradicionais e também em pequenas variações, já não são fundamentais para a formação de um Governo, especialmente em nosso País⁹.

É comum que o demasiado apego a fórmulas consagradas, à tendência de formar estruturas e dinamismos segundo figurinos já conhecidos, ou, de outro lado, o temor de ser excessivamente inovador, conduzem à aceitação passiva dos modelos

⁸ Sobre o Parlamentarismo, vide DALLARI, 2011. p. 229-236. Especificamente quanto à supremacia da Constituição x supremacia do Parlamento, vide: BARROSO, 2015. p. 334-335.

⁹ Sobre o “regime parlamentar”, o “parlamentarismo no Império brasileiro” e a “evolução do parlamentarismo”, vide: FERREIRA FILHO, 2015. p. 274-278.

consagrados (DALLARI, 2011, p. 235). Tal comportamento muitas vezes é nocivo, mormente quando se trata de um Sistema de Governo, porque condiciona as novas tendências aos limites de sistemas antigos. O que acontece no Brasil, atualmente, requer propostas novas, que possam romper com as concepções arcaicas que balizam o Sistema de Governo desde a Proclamação da República.

3. REALIDADES HISTÓRICAS E TENDÊNCIAS ATUAIS

Podemos, então, considerar duas tendências atuais, que salvo algum fato superveniente muito importante, serão incorporadas aos Sistemas de Governo que vão se adaptando às novas tendências, denominadas, respectivamente: a **Racionalização do Governo** e o **Fortalecimento democrático do Governo** (MIRANDA, 2002, p. 316).

Exercitemos as percepções sobre estas fórmulas:

a) **Racionalização do Governo** – o próprio Parlamentarismo do pós I Guerra Mundial serviu para “racionalizar” o Governo, superando o empirismo que então dominava as atividades governamentais. A diferença fundamental entre esta tendência anterior e a atual encontra-se na ideia de transformar a atividade atual de Governo numa atividade com muito auxílio técnico, sem a pretensão descabida de transformar esta atividade, que é política por excelência, numa mera “mecanização” do Governo, incompatível com as Sociedades democráticas contemporâneas. Neste sentido, há um esforço atual cujo objetivo é aproveitar os recursos modernos de comunicação e organização disponíveis para ajudar os Governantes a decidir com precisão e agir com mais eficácia;

b) **Fortalecimento democrático do Governo** – Este fortalecimento dá-se no bom sentido, na medida em que a categoria Fortalecimento seja concebida como a capacidade do Estado de atuar no campo social para satisfazer as necessidades básicas dos seus Cidadãos. Esta opção não deve ser confundida com modelos autoritários e violentos, que não podem ser confundidos com um Estado democraticamente forte. (CRUZ, 2010)

Na verdade, há uma exigência de maior presença do Estado na Vida Social (PASOLD, 2013), e isto, fundamentando o esforço de racionalização, pode levar à elaboração de planejamento em perspectiva global para equacionamento mais eficiente e eficaz dos problemas, com mais adequado aproveitamento dos recursos. Contudo, também é exigência nodal que esse fortalecimento seja democrático. (CRUZ,

2003, p. 211)

O que se verifica na prática é que novas Formas de Governo vão sendo propostas e surgindo, “aproveitando elementos do Parlamentarismo e do Presidencialismo, mas introduzindo alterações substanciais” (DALLARI, 2011, p. 235). Bons exemplos atuais são os sistemas francês e português, que abordaremos objetivamente adiante, e que nos podem auxiliar a compreender qual Sistema de Governo, na prática, pode funcionar adequadamente no Brasil.

Convém reafirmar que no Sistema Parlamentar, o Governo é baseado na confiança política do Parlamento, é uma emanção da maioria parlamentar, é responsável politicamente perante o Parlamento, que pode ser dissolvido pelo Chefe de Estado. Este é um conceito geral, insiste-se, com a concretização política assumindo formas muito diferentes, com as próprias expressões jurídico-políticas podendo variar muito, desde o Parlamentarismo clássico até o já mencionado Parlamentarismo Racionalizado, cuja “racionalização” assume muitas formas (CRUZ, 2007, p. 113). No Parlamentarismo, o Governo existe, normalmente, como um órgão colegiado, que pode ser constituído de maneiras diferentes.

O Sistema de Governo Parlamentarista é, até hoje, o mais difundido no universo dos países democráticos desenvolvidos, com suas versões monárquica ou republicana, já que em cada um destes casos o Poder Executivo aparece em dois órgãos distintos:

1. um Chefe de Estado politicamente irresponsável (e, portanto, com funções essencialmente diferentes e de arbitragem política); e
2. um Gabinete (constituído por um Presidente do Gabinete, Chanceler ou Primeiro-Ministro e vários ministros) que define a orientação política do Governo, é responsável perante o Parlamento e que deve ser demitido quando perder a sua confiança.

Pode-se dizer que ambas as relações permitem alcançar a virtude essencial do Sistema Parlamentarista de Governo, que consiste em manter a inamovibilidade do Chefe de Estado, de forma vitalícia, se é o Rei e se é, por tempo determinado, o Presidente da República. Assegura, assim, ao Governo, um elemento estável de continuidade, ainda que o Poder Executivo possa ficar extremamente sensível à Opinião Pública.

Ou seja, um Presidente com estabilidade e um Governo com flexibilidade de substituição, sem os traumas do Presidencialismo.

Registre-se que com Clóvis Goulart ¹⁰, que utilizou denominações muito precisas para referir-se aos dois modelos, passamos a ter as melhores designações para os sistemas mistos. O constitucionalista referido acima escreveu que se fosse instado a designar essas formas mais ou menos híbridas de sistemas de governo, a primeira seria denominada *Parlamentarismo Presidencializado* e, a segunda, *Presidencialismo Parlamentarizado*.

As designações propostas, ainda que passíveis de crítica, têm, no mínimo, o mérito de, por um lado, preservar a natureza do sistema e, por outro, de assinalar uma conotação marcante. (GOULART, s/d, p. 146) Goulart, portanto, dividiu os sistemas mistos em duas variáveis abrangentes, o que nos parece muito procedente. (CRUZ, 2007, p. 125)

A estrutura funcional do Parlamentarismo está sujeita à obediência de determinadas características.

Canotilho (2009, p. 106-107), quanto ao que ele próprio denomina “critérios”, escreve o seguinte:

- a) *Critérios institucionais*: 1) Compatibilidade do cargo de Deputado com o de Ministro; 2) O Primeiro-Ministro é, em regra, membro do Parlamento; 3) Responsabilidade ministerial, que resulta na demissão do Governo em caso de retirada de confiança por parte do órgão parlamentar; 4) controle do Governo através de interpelações; 5) investidura do Governo, após expresse voto de confiança do Parlamento; 6) dissolução do Parlamento pelo Chefe de Estado para contrabalancear a dependência do Governo perante o Parlamento;”
- “b) *Critérios estruturais*: 1) existência de partidos organizados; 2) alto grau de homogeneidade e ação solidária do Gabinete; 3) a existência de um Primeiro-Ministro que determine as prioridades políticas; 4) a existência de uma oposição legal; 5) a existência de uma cultura política favorável ao parlamentarismo.

O que se convencionou chamar de Parlamentarismo Puro é o sistema parlamentar de matriz britânica e traduz-se, fundamentalmente, em Governos de Legislatura, exigindo dissolução do Parlamento sempre que o Governo é por ele derrubado¹¹.

Portugal possui um sistema de Governo que pode ser caracterizado como Parlamentarismo Presidencializado, ao contrário do sistema francês, que claramente funciona como um Presidencialismo Parlamentarizado (CRUZ, 2007, p. 102).

Traremos, em dado momento, também à colação, a guisa de notícia, o exemplo

¹⁰ Vide PASOLD, 2010.

¹¹ Vide: RAMOS, 2016.

do Parlamentarismo de Segurança alemão, mas não o aprofundaremos em virtude da limitação espacial do presente artigo.

De toda forma, enfatizando o Sistema de Governo Parlamentarista em Portugal, ressaltamos que ele foi racionalizado de forma distinta do francês.

O Sistema de Governo Português merece algumas considerações importantes, antes de começar a dissecar um a um seus elementos, de modo a clarear o máximo possível a presente exposição.

Inicialmente, deve-se salientar que o Chefe de Estado e o Parlamento têm o mesmo grau e espécie de Legitimidade, pois os dois são eleitos por voto popular. Ambos têm Legitimidade Democrática, proveniente, insista-se, de sua eleição por sufrágio universal. Entretanto, segundo o previsto na Constituição Portuguesa, a vontade do Presidente da República não deve sobrepor-se à vontade do Parlamento.

Em Presidencialismos de países de Democracia Relativa, como atualmente ocorre na Venezuela, é possível que um Presidente tenha a pretensão de ignorar o Parlamento em suas decisões.

No nosso caso, aqui no Brasil, mesmo com algumas tentativas de aproximação com os “Chavismos” ou “Bolivarianismos”, talvez até por causa disso, o que se observou foi exatamente o contrário: o Governo tornando-se refém de um Parlamento sem um mínimo de organização de maioria para minimamente sustentá-lo e, o mais grave, sem qualquer responsabilidade.

Importante insistir em registrar que estamos escrevemos esse artigo no primeiro quadrimestre de 2016. É possível e provável que o arremedo de Presidencialismo que temos no Brasil hoje consiga, a duras penas e a elevado preço, ultrapassar em parte ou totalmente a gravíssima crise atual.

4. CRISE E MODELOS DE GOVERNO

Nossa intenção, aqui e doravante, é a de utilizar a crise como exemplo para tratarmos desses dois modelos híbridos de governo como instrumento de análise jurídico-política e para estimularmos reflexões sobre a (in)adequação do Presidencialismo brasileiro para a consolidação da Democracia em nosso País.

Em Portugal, o Chefe de Estado, ouvido o Conselho de Estado, só pode demitir o Governo para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, conforme o item nº 2 do artigo 195º da Constituição Portuguesa (PORTUGAL, 1976). E

pode dissolver o Parlamento, mas dificilmente o faz contrariando a vontade dos principais partidos nele representados, principalmente quando eles dispõem de maioria absoluta dos deputados, e muito menos se dispuserem de dois terços dos seus membros. (CRUZ, 2007, p. 75) Mas a demissão do Governo e a convocação de novas eleições para o Parlamento é possível. E a Sociedade portuguesa parece não considerar esse fato como um golpe contra a Democracia.

Importante reafirmar que o Sistema de Governo de Portugal não se identifica com o Sistema Francês. No Modelo Português o Presidente da República não é membro do Governo, nem pode convocar o Conselho de Ministros, que são duas prerrogativas próprias do Presidente da França. Pode, no entanto, presidir o Gabinete por solicitação do Primeiro-Ministro.

A Constituição da República Portuguesa realiza a conexão de três instituições que são atuantes politicamente, com uma interdependência de poderes e controles recíprocos, e com um sistema de compensações de poder para garantir a realização republicana. (CRUZ, 2007, p. 76)

O Sistema de Governo de Portugal está menos sujeito a crises como a que estamos vivendo no Brasil, em função de alguns pontos, que devem servir como elementos para nossas reflexões:

1 – o Presidente da República funciona, em momentos de crise, como um articulador de medidas políticas de Estado e como árbitro político, mediando as disputas entre o Governo e o Parlamento;

2 – a Legitimidade Democrática do Presidente da República, porque foi eleito pelo Voto Popular e tem forte atuação política.

O Presidencialismo brasileiro, desajustado pelo perfil indisciplinado e fragmentado do nosso modelo, em tese e na prática, não detêm eficientes instrumentos de racionalização que o permitam ser um Sistema Híbrido Democrático de Governo, com a aptidão para absorver crise do tipo que estamos vivenciando.

Caso observemos a crise política sob a ótica da necessidade de instrumentos que possibilitem composições competentes para a conciliação de governos minoritários no Parlamento, é conveniente efetuar a análise, mesmo que objetiva, do Sistema de Governo Francês.¹²

A “racionalização” ou “presidencialização” do Sistema Parlamentar Francês reforçou o Poder Executivo, concentrando-o nas mãos do Chefe de Estado,

¹² Um exemplo de abordagem da imprensa brasileira pode ser lido em: GORCZESKI, 2016.

enfraquecendo o Parlamento e os partidos políticos, por conta de acontecimentos muito peculiares à França. Contudo, esses acontecimentos acabaram por levar o Sistema Político Francês para uma caracterização muito próxima do Presidencialismo, mas dotado de instrumentos do Parlamentarismo para atuação nos casos em que o Presidente da República perca a maioria no parlamento.

O Sistema Francês da V República, apesar de ter sido qualificado por Loewenstein (1986, p. 98) como “neo-presidencialista” e de não ter coincidência com o sistema Parlamentarista Clássico, como desejou De Gaulle¹³, possui os traços fundamentais desse sistema. Isto nos permite afirmar que o mesmo tem, se não todos os mecanismos caracterizadores, ao menos a matriz do Sistema Parlamentarista presente em parte de suas instituições e na sua forma de funcionamento. Trata-se de um Sistema de Governo semipresidencialista, intermediário entre o Parlamentarismo da Europa Ocidental e o Presidencialismo dos Estados Unidos da América, e diverso dos sistemas que vigoraram em França até a ascensão de Charles De Gaulle ao poder. (FERNANDES, 1985, p. 15) O termo mais adequado seria, a nosso juízo e salvo melhor, “Presidencialismo Parlamentarizado” para o modelo francês.

Michel Canterrant (1987, p. 107) narra numa de suas obras uma declaração atribuída ao Presidente De Gaulle. Escreveu ele: “- O que estou tratando de fazer é uma síntese entre a Monarquia e a República, disse De Gaulle.- Uma República Monárquica, General? perguntou seu interlocutor.- Digamos que seja uma *Monarquia Republicana*, respondeu De Gaulle.”

Desde suas origens, pois, e até hoje, o Presidente da República é o principal detentor do Poder na França. Esta proeminência está não apenas nos objetivos explícitos dos Constituintes de 1958, mas também na dinâmica da vida política desde a entrada em vigor da referida Constituição.

O General De Gaulle pretendeu restabelecer a paridade entre o Poder Executivo e o Legislativo, tornando o primeiro, em grande parte, independente do segundo. O Presidente da República passou a ser o garantidor dessa independência, a qual ficou definitivamente consagrada na Reforma Constitucional de 1962. Essa, conferiu ao Chefe de Estado a Legitimidade necessária – por eleição direta, pois até então era eleito por um Colégio Eleitoral – e um caráter altamente representativo.

Na França afirma-se que a IV República foi uma Assembleia e a V República é um Presidente. O forte volume de poderes conferidos ao Presidente da França permitiu

¹³ Biografia em síntese do General Charles de Gaulle encontra-se em: E-BIOGRAFIAS, 2014.

ao então Presidente de Gaulle imprimir, por dez anos, uma política de controle institucional, de submissão dos Partidos Políticos que estavam sob a tutela do denominado partido “gaullista”, o qual se caracterizava por ser o resultado de uma união de várias tendências, que detinham a maioria na Assembleia Nacional. A consequência foi a restauração do prestígio do Poder Executivo. O Parlamentarismo Francês que durante a IV República (época caracterizada por grande influência da esquerda francesa) derivou para um Sistema de Assembleia, conforme já ressaltado anteriormente.

Os Presidentes franceses que se seguiram a de Gaulle aproveitaram e aproveitam a ascendência do Poder presidencial sobre as outras instituições na vida política francesa. Na prática é o Presidente quem determina e dirige a política nacional, enquanto o Primeiro-Ministro por ele escolhido se limita à execução e coordenação das tarefas administrativas, com a burocracia altamente qualificada, motivo de orgulho para os franceses, assegurando a efetivação de ditas tarefas.

O Presidente da República francesa é, portanto, um Chefe de Estado com muitos poderes, e não só a mais alta autoridade da República. A Constituição da França¹⁴ dispõe que o Presidente da República deve ser acima de tudo, o principal protetor da Constituição. O Chefe de Estado, através de sua arbitragem, assegura o funcionamento regular dos Poderes do Estado, assim como a continuidade do Estado, além de garantir a integridade do território e o respeito aos Acordos e Tratados legitimamente firmados.

A Constituição da França apresenta duas espécies diferentes de poderes do Presidente da República: os Poderes Próprios, exercidos pessoalmente por ele e sem necessidade de referendo ministerial; e os denominados Poderes Compartilhados, cujo exercício é efetuado juntamente com o Primeiro-Ministro.

Ressalte-se que existem duas instâncias de Governo no Sistema Francês. A primeira constituída pelo Conselho de Ministros - presidido pelo Presidente da República - e que se destina às mais relevantes decisões políticas. A outra, o Gabinete - presidido pelo Primeiro-Ministro -, tendo como competência as decisões da rotina administrativa.

A atual Constituição Francesa atribui ao Presidente o poder de nomear o Primeiro-Ministro¹⁵ por decreto que não necessita ser referendado por nenhum outro

¹⁴ Artigo 5º. *In*: FRANÇA, 1958.

¹⁵ Artigo 8º *In*: FRANÇA, 1958.

órgão. Isso aproxima muito o sistema francês do Presidencialismo. Em tese o Presidente da República deve observar a composição da Assembleia Nacional e escolher como Primeiro-Ministro uma pessoa de sua confiança.

Pode-se considerar que a formação do Governo é um dos traços mais inovadores da V República. Em decorrência do disposto no artigo 8 da Constituição, o Chefe de Estado nomeia o Primeiro-Ministro e, por “proposição” dele, designa e demite os outros membros do Governo, podendo, inclusive, extinguir as suas funções.¹⁶

Pontue-se que há ausência de voto de investidura parlamentar, com o que se contraria um dos princípios básicos das democracias ocidentais, porque na formação e constituição do Governo não é necessária a confiança do Parlamento, eis a peculiaridade desta forma.

O paradoxal nesta situação é que o Presidente da República não pode demitir o Primeiro-Ministro, ainda que a prática da V República tenha alterado este princípio constitucional, de modo que todos os Primeiros-Ministros deixaram o cargo por vontade do Chefe de Estado (BURDEAU, 1981, p. 594).

Quando a maioria presidencial e a parlamentar coincidem, não há qualquer problema para a nomeação do Primeiro-Ministro, já que, nesse caso, existe a confiança do Chefe de Estado e do Parlamento. Porém, a situação se altera na Assembleia da República. Esse enfrentamento é possível em virtude de uma dicotomia que parece haver entre as eleições do Presidente da República e dos membros da Assembleia da República. Ressalte-se que ainda ocorrendo em mesma data, os mandatos têm durações diversas. A denominada coabitação francesa decorre da necessidade que possui o Presidente francês, dependendo da conjuntura, de coabitar com a oposição, através da divisão de algumas responsabilidades.

Trazendo o Brasil novamente ao foco do presente artigo, interessante registrar que nossa Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 recebeu, em 1992, uma Emenda Constitucional, sob nº 2, datada de 25 de agosto de 1992, dispondo sobre o Plebiscito previsto no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O objeto do Plebiscito foi a decisão soberana sobre a Forma de Estado (Monarquia ou República) e o Regimes de Governo (Presidencialismo e Parlamentarismo). (BRASIL, 1992)

Apurado o resultado do Plebiscito, a República e o Presidencialismo foram consagrados em maioria significativa. O Presidencialismo recebeu 37 milhões de

¹⁶ Artigo 8º *In*: FRANÇA, 1958.

votos, o Parlamentarismo obteve 16,5 milhões de votos, e “quase 10 milhões anularam o voto”.¹⁷

Entre os argumentos que foram então utilizados pelos defensores do Presidencialismo estava o de que, se fosse consagrado, o Sistema Parlamentarista seria controlado pelos Deputados e Senadores. O desgaste crônico pelo qual passava - e que parece permanente - então o nosso Parlamento influenciou significativamente para a formação da opinião de muitos dos que optaram pelo Presidencialismo.

A respeito deste julgamento equivocado, o que ocorre, na verdade, é o contrário, porque o Parlamentarismo requer que os Parlamentares tenham elevado senso de responsabilidade e decência com a coisa pública, sejam defensores da predominância do Interesse Coletivo, e na dinâmica da vida parlamentar adotem posições claramente definidas, seja de apoio, ou seja, de oposição ao Governo.

A dissolução do Parlamento (cláusula essencial do Parlamentarismo saudável) é uma ameaça permanente e concreta, que, mais do que mera pressuposição, exige organização e fidelidade partidária.

Merece ser ressaltada aqui, ainda que muito sucintamente, a lição proporcionada pela Alemanha, ao estabelecer um Sistema Eleitoral Misto (distrital-proporcional), que possibilita a existência de duas tendências e, concomitantemente, legitimar melhor e mais a representação de sua Câmara dos Deputados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal consequência decorrente do aprofundamento do estudo dos Sistemas de Governo contemporâneos é a convicção de que os fatores sociais, políticos e econômicos específicos de cada Estado é que devem determinar o perfil do Instrumento Governativo a ser adotado, com a adoção e observância estrita dos adequados mecanismos de controle.

Não há, na verdade, um protótipo de Sistema de Governo que seja a panaceia universal para a felicidade dos povos, porque cada povo, a cada tempo, tem a sua maneira de ser e de viver. A isto devem ser ajustados governos adequados, com o que aquela Nação logrará um desenvolvimento completo. (CRUZ, 2007, p. 97)

Portanto, um Sistema de Governo excelente em certo País e em certa época

¹⁷ Conforme: O GLOBO, Acervo, 2016 (a).

pode, noutras condições e noutro período histórico, naquele próprio País ou em outro, ser fator de injustiça e/ou de desequilíbrio social.

É muito importante registrar que, para os autores deste artigo, a mais significativa das conclusões apuradas na investigação e no tratamento do material recolhido nesta Pesquisa, é a constatação – ou, melhor, a confirmação – de que na determinação dos Sistemas de Governo em cada Estado o fundamental é a especificidade conjuntural de cada Sociedade. Ou seja, se o desejo é um Governo com controle político efetivo – o que é a grande vantagem do Parlamentarismo – deve-se perceber que não há formulas prontas e, insista-se, nem infalíveis.

Considerado o pressuposto estratégico acima, devemos insistir que, no mínimo, existem três instrumentos básicos a respeitar:

- (1) a possibilidade de dissolução do Parlamento;
- (2) a responsabilidade política do Governo perante esse mesmo Parlamento; e
- (3) o respeito e a necessidade de maioria parlamentar prévia, e não posterior, como pré-requisito para formação do Governo e como a Chave de Estabilidade de qualquer Sistema.

Muitos são os fatos que reforçam esta proposição que nos foram apresentados ao longo dos últimos 40 anos. Destacamos aqui dois. Novamente tomando a França como exemplo, registramos que diante de dificuldades políticas colocadas pela maioria que deveria apoiar o Governo e que estava criando várias dificuldades, o então Presidente da República, Jacques Chirac¹⁸, na década de 90, dissolveu o Parlamento e convocou eleições parlamentares antecipadas. Colocou, assim, nas mãos democráticas da Sociedade a resolução do impasse.

Em Portugal - nosso segundo exemplo- a polémica deu-se em torno da moeda única para a Europa, desejada então pelo Governo Socialista e contestada pela oposição eclética formada pela denominada direita, representada pelo partido Social-Democrático, pelo Partido Popular, e também pelo partido Comunista Português. Diante do impasse, o Primeiro-Ministro, à época, António Guterres¹⁹, ameaçou recorrer a eleições antecipadas. As forças políticas presentes no Parlamento Português superaram o impasse, e foi aprovada a adesão à moeda única europeia. Mas o importante é que o Sistema Lusitano teve efetivamente, naquele momento, um instrumento para chamar à responsabilidade o Parlamento, que é o representante

¹⁸ Veja sucinta biografia de Jacques Chirac, em: UOL Educação, 2016. E também em: NNDB, 2016.

¹⁹ Uma síntese biográfica e analítica de Antonio Guterres em: KREMELIN, 2016.

máximo da Nação, devendo oferecer soluções que atendam às necessidades da Sociedade.

Em contraponto, há o Brasil, no qual vigora um Presidencialismo que não possui instrumentos de estabilização e racionalização, e por isto o País debate-se para encontrar saída para mais uma crise complexa do seu Período Republicano. No Brasil, o Congresso Nacional nunca é responsável politicamente por qualquer crise e invariavelmente “lava as mãos” diante da derrocada do Governo. Esta postura custa muito caro ao País, o qual necessita da imediata caracterização de um Sistema Federativo que seja efetivo. A nosso juízo, é urgente a introdução do Voto Distrital, com a consequente modificação das Regras de Representação, e o suprimento de uma carência: um eficaz Sistema de Fidelidade Partidária.

Enfim, a Sociedade Brasileira precisa controlar seu Governo e seus Representantes. A irresponsabilidade política sempre foi, é e será sinônimo de atraso social e de Democracia efêmera²⁰.

É o momento de admitir que o Presidencialismo não corresponde às necessidades contemporâneas do Brasil, e refletir sobre a possibilidade concreta de concepção, implantação e funcionamento de um Parlamentarismo Racionalizado.

Ou seja, um Parlamentarismo dotado de consistência e de dinamicidade, respondendo às conjunturas e capaz de conduzir o País à superação de obstáculos políticos, sociais e econômicos e à plena realização dos legítimos Interesses da sociedade Brasileira.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 2 de 25 de agosto de 1992.** Brasília: Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc02.htm>. Acesso em 21/05/2016.

BURDEAU, Georges. **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.** Tradução de Sérgio Garcia. Madrid: Ed. Nación, 1981.

CANOTILHO, J. J. **Direito Constitucional.** 15 ed. Coimbra: Ed Almedina, 2009.

CANTERRANT, Michel. **La V República de Francia.** Tradução de Carlos Penet. Madrid: Ed. CEC, 1987.

²⁰ Sobre Democracia ver: CRUZ; PASOLD, 2010.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2003.

CRUZ, Paulo Márcio. **Parlamentarismo em Estados Contemporâneos**: Os modelos da Inglaterra, de Portugal, da França e da Alemanha. 3. ed. Itajaí: UNIVALI Editora, 2007.

CRUZ, Paulo Márcio. Repensar a Democracia. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**. Goiânia, v. 33, p. 22-41, 2010.

CRUZ, Paulo Márcio; CADEMARTORI, Luiz Henrique. Sobre o Princípio Republicano: Aportes Para Entendimento Sobre o Interesse da Maioria. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 13, p. 98-116, 2008.

CRUZ, Paulo Márcio; PASOLD, Cesar Luiz. Norberto Bobbio y la Democracia. **Iuris Tantum**, México, v. 21, p. 34-45, 2010.

DALLARI, Dalmo de. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DEUTSCHE WELLE. Parlamentarismo com presidente simbólico. DW - Deutsche Welle, **Alemanha**. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt/parlamentarismo-com-presidente-simb%C3%B3lico/a-900686>>. Acesso em 20/05/2016.

E-BIOGRAFIAS. Charles de Gaulle. General e político francês. **E-Biografias**, atualizado em 12 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.e-biografias.net/charles_gaulle/>. Acesso em 22/05/2016.

EMPREENDEDORES WEB, Redação. A atual situação econômica do Brasil. **EmpreendedoresWeb**. Disponível em: <<http://www.empreendedoresweb.com.br/atual-situacao-economica-do-brasil/>>. Acesso em 20/05/2016.

ESTADÃO, Acervo. Impeachment de Collor. **Estadão**, Brasília, 29 de setembro de 1992. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/noticias/topicos,impeachment-de-collor,887,0.htm>>. Acesso em 07/05/2016.

FERNANDES, António José. **Os Sistemas Político-Constitucionais Francês e Alemão** – Análise Comparativa. Braga: Ed. da UMINHO, 1985.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FRANÇA. **Constituição da França**. Governo da República: 3 de junho de 1958. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em 21/05/2016.

GORCZESKI, Vinicius. O semipresidencialismo à francesa é uma saída para a crise brasileira? **Época**, atualizado em 30 de março de 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2016/01/o-semipresidencialismo-francesa-e-uma-saida-para-crise-brasileira.html>>. Acesso em 22/05/2016.

GOULART, Clóvis de Souto. **Parlamentarismo**- Regime Natural de Governo Democrático. Florianópolis: Fundação Nereu Ramos, s/d.

KREMELIN. António Guterres. **Kremelin**. Disponível em: <<http://kremelin.50webs.com/nkvd/charroco.html>>. Acesso em 21/05/2016.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. Tradução de José Liadmantel,

Barcelona: Ariel, 1986.

MENDONÇA, Heloísa. Entrevista com Marcos Lisboa, Diretor-Presidente do Insper. “Temo que a crise econômica mal tenha começado, que estejamos apenas no prólogo” Para ex-secretário de Política Econômica do governo Lula, país possui problemas estruturais graves que não serão solucionados com troca de Governo. **El país**, São Paulo, 19 de abril de 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/12/politica/1460484768_687013.html>. Acesso em 20/05/2016.

MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2002. Tomo II.

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NNDB. Jacques Chirac. **NNDB. - Notable Names Database**. Disponível em: <<http://www.nndb.com/people/649/000023580/>>. Acesso em 21/05/2016.

O GLOBO, Acervo. No plebiscito de 1993, Brasil disse não à monarquia e sim ao presidencialismo. **O Globo**, atualizado em 07 de abril de 2016 (a). Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/no-plebiscito-de-1993-brasil-disse-nao-monarquia-sim-ao-presidencialismo-9840238#ixzz49G9EoOsf>>. Acesso em 21/05/2016.

O GLOBO, Acervo. Presidente Collor sofreu impeachment, em 1992, e foi cassado pelo Senado. **O Globo**, Atualizado em 17 de março de 2016 (b). Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/presidente-collor-sofreu-impeachment-em-1992-foi-cassado-pelo-senado-9239073>>. Acesso em 07/05/2016.

OLIVEIRA, Gabriele; CORONATO, Marcos. Como o Brasil entrou, sozinho, na pior crise da história. **Época**, 04 de abril de 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2016/04/como-o-brasil-entrou-sozinho-na-pior-crise-da-historia.html>>. Acesso em 20/05/2016.

PASOLD, Cesar Luiz. Elogio do Parlamentarismo: síntese da epistemologia de Clóvis de Souto Goulart. **Unisul de fato e de direito**: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina. v. 1, n.1, p. 9-21, jul/dez.2010.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 4 ed. rev. amp. Itajaí/SC: Univali, 2013. *E-book* disponível em: <<http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>>. Acesso em: 25/05/2016.

PORTAL São Francisco. Política da Espanha. **Portal São Francisco**. Disponível em: <<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/espanha/politica-da-espanha.php>>. Acesso em 20/05/2016.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Assembleia Constituinte, 2 de Abril de 1976. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em 21/05/2016.

RAMOS, Dirceu Torrecillas. Sistemas de Governo-Parlamentarismo. **Jornal SP Norte**, 12 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://jornalspnorte.com.br/dirceu-torrecillas-ramos-sistemas-de-governo-parlamentarismo/>>. Acesso em 21/05/2016.

UOL Educação. Presidente da República Francesa desde 1995. Jacques Chirac. **Uol** Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/jacques-chirac.htm>>. Acesso em 21/05/2016.

UOL Notícias. Há 20 anos, Câmara aprovava impeachment de Collor na Presidência; relembre. **Uol**, São Paulo, 29 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2012/09/29/ha-20-anos-camara-aprovava-a-saida-de-collor-da-presidencia-relembre-o-impeachment.htm>>. Acesso em 07/05/2016.

Recebido em 12/09/2016

Aprovado em 01/11/2016

Received in 12/09/2016

Approved in 01/11/2016