



CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA - O PAPEL DO SISTEMA DE GOVERNO NA DEMOCRACIA - ANÁLISE HISTÓRICA BRASILEIRA E GEOPOLÍTICA

¹Diógenes Vicente Hassan Ribeiro

RESUMO

A instabilidade institucional brasileira deve ser examinada sob a ótica da história política, trazendo ao confronto o sistema presidencialista de governo adotado em comparação ao sistema parlamentarista algumas vezes experimentado. O Brasil, depois da sua independência, em 1822, passou por oito constituições, consideradas duas no regime militar pós 1964, uma do império, a mais duradoura, entre 1824 e 1889/1891. Analisa-se o presidencialismo de coalizão ou presidencialismo imperial, contra as vantagens da flexibilidade do sistema parlamentar que, para superar crises políticas, mesmo as decorrentes de crises econômicas, é suficiente a queda do gabinete ou a convocação de eleições gerais extraordinárias.

Palavras-chave: Constitucionalismo, Democracia, História, Brasil, Presidencialismo, Parlamentarismo

CONSTITUCIONALISMO Y LA DEMOCRACIA - EL PAPEL DEL SISTEMA DE GOBIERNO EN UNA DEMOCRACIA - ANÁLISIS HISTÓRICO BRASILEÑA Y GEOPOLÍTICO

RESUMEN

La inestabilidad institucional brasileña, examinada bajo la óptica de la historia política, trayendo al análisis el sistema presidencial de gobierno adoptado en comparación al sistema parlamentario algunas veces experimentado. El Brasil, después de su independencia en 1822, pasó por ocho constituciones, consideradas dos de ellas durante el régimen militar tras 1964, una del imperio, la más duradera, entre 1824 y 1889/1891. Se analiza el presidencialismo de coalición o presidencialismo imperial, en contra las ventajas de la flexibilidad del sistema parlamentario, que, para superar las crisis políticas y económicas, es suficiente la caída del gabinete o la convocatoria de elecciones.

Palabras-claves: Constitucionalismo, Democracia, Historia, Brasil, Presidencialismo, Parlamentarismo

¹ Doutor em Direito Público pela Universidade o Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, Rio Grande do Sul, Brasil. Professor titular do PPGD/Mestrado da Faculdade La Salle de Lucas do Rio Verde - UNILASALLE/CANOAS.

E-mail: diogenesr@tj.rs.gov.br, (Brasil)



INTRODUÇÃO

As manifestações sociais de julho de 2013 no Brasil tiveram como um dos resultados a proposição de diversas emendas constitucionais de reforma política, além de outras propostas que não chegaram a se concretizar em propostas de emendas constitucionais. As proposições vão desde a revisão do sistema eleitoral, financiamento de campanha política, coligações partidárias, cláusula de barreira, periodicidade das eleições, voto obrigatório, manutenção ou não da reeleição, duração do mandato, idade mínima para cargos e suplência, entre outras propostas. A presidência da república chegou a cogitar de convocar assembleia constituinte exclusiva e parcial, apenas para o fim da reforma política. Nenhuma, até a data de elaboração deste artigo foi promulgada. Houve apenas a promulgação da Emenda Constitucional nº 90, também decorrente das manifestações sociais daquele período, que inseriu o direito social ao transporte no art. 6º, portanto que não tratava de reforma política.

Por outro lado, o fato de o Brasil ser institucionalmente jovem na sua estabilidade constitucional e democrática e possuir uma constituição analítica, extensa e rígida, impôs que houvesse, embora decorridos apenas 27 anos da promulgação da Constituição, a aprovação de 90 emendas constitucionais, a última em 15 de setembro de 2015.

O Brasil possui um sistema de governo presidencialista, de tipo americano ou puro, que se consubstancia no regime de separação dos poderes legislativo e executivo, diverso do sistema de governo parlamentarista que é caracterizado, essencialmente, pelo fato de o governo ser exercido pelo chefe de gabinete na pessoa, normalmente, do primeiro ministro, enquanto o executivo é exercido pelo presidente da república, na forma republicana, ou pelo monarca, na forma monárquica. O presidente da república, no Brasil, exerce com exclusividade o poder executivo.

No segundo semestre do ano de 1992 Fernando Collor de Mello foi processado, renunciou ao cargo, mas acabou perdendo os direitos políticos com a inelegibilidade por 8 anos no processo de *impeachment*. Seu governo teve início com a posse em 15 de março de 1990, depois das eleições de 1989 que polarizou as candidaturas dele com a de Luiz Inácio Lula da Silva. Durante todo o ano de 2015, depois das eleições de 2014, a presidente Dilma Rousseff sofreu diversos pedidos de *impeachment*, sendo que um deles, no final do ano, acabou tendo deferido o seu processamento pelo presidente da Câmara dos Deputados. O procedimento a ser adotado aguarda a ultimação da definição do julgamento de ação no Supremo Tribunal Federal e, posteriormente, da Câmara dos Deputados.



O problema que se procura apresentar no presente artigo indaga sobre se o sistema de governo constitucional influencia, ou não, o regime democrático e as instabilidades institucionais, especialmente no Brasil. Em um ângulo a observação se põe sobre a própria democracia, noutro sobre as instabilidades institucionais. Por evidente que esse temário é muito extenso para ser enfrentado nos limites de um artigo científico, por isso a pretensão é a de apenas colocar premissas do problema, indagações e questionamentos, trazendo dados históricos com alguma análise comparativa de outros Estados que têm sistemas constitucionais de governo semelhantes e outros que têm sistemas constitucionais de governo de base parlamentarista. A pesquisa se utilizou, basicamente, do método bibliográfico, mas foram utilizados dados históricos que são do conhecimento geral dos cidadãos, assim, como elementos comparativos e históricos de outros Estados, numa comparação geopolítica.

Nos tópicos que seguem a abordagem será sobre (a) um breve relato da história constitucional brasileira quanto ao sistema de governo, (b) os períodos parlamentaristas e as suas motivações, (c) a reforma constitucional de 1993 e o plebiscito sobre o sistema e a forma de governo e a vitória do presidencialismo, (d) o presidencialismo e o parlamentarismo no mundo ocidental e (e) as vantagens e as desvantagens dos sistemas de governo em análise. Nas considerações finais a pretensão é trazer nosso ponto de vista sobre o tema analisado e as superações das crises institucionais.

Como última observação cumpre dizer que o tema se situa no âmbito do Grupo de Trabalho nº 3, Estado, Constitucionalismo e Sociedade, pois o problema se circunscreve aos problemas do Estado, da Constituição e da Democracia, inseridos na ementa que explica o citado grupo de trabalho.

BREVE RELATO DA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA QUANTO AO SISTEMA DE GOVERNO

A história constitucional brasileira¹ elenca sete Constituições, sem contar a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 que substituiu a Constituição de 1967. Assim, se forem contadas oito constituições, quatro delas foram promulgadas, depois de aprovadas em assembleia constituinte - de 1891, 1934, 1946 e 1988; as quatro outras foram outorgadas, impostas pelas fontes de poder do contexto político da respectiva época. A de 1824 foi a mais duradoura de todas, a Constituição do Império, outorgada por D. Pedro I depois de ter dissolvido a assembleia constituinte em 1823. Teve vigência até a

¹ Essa parte histórica foi retirada, basicamente, de <http://senadofederal.tumblr.com/post/97135737317/constituicoes-brasileiras-conheca-as-7-que-o>, consulta em 10 de janeiro de 2016.



proclamação da República, em 15 de novembro de 1889. No regime do governo provisório do marechal Deodoro da Fonseca foi nomeada comissão de cinco juristas que encaminhou redação inicial da Constituição para a assembleia constituinte. Significativo observar que um dos juristas de maior vulto na história do Brasil, Rui Barbosa, foi, entre 1889 e 1890, vice-chefe do governo provisório de Deodoro da Fonseca, que acabou sendo o primeiro presidente da república, tendo como vice-presidente o marechal Floriano Peixoto. Com a morte em 1892, Deodoro da Fonseca foi sucedido por Floriano Peixoto.

A Constituição do Império, então com sistema de governo parlamentarista e forma de governo monárquica, foi substituída, com a proclamação da república e a Constituição de 1891, pela forma de governo republicana e pelo sistema presidencialista de governo, de inspiração norte-americana. Foi adotada a forma federativa de estado, pois o Brasil era, até ali, um estado unitário. Mas o nome adotado pelo Brasil em 1891 mostra claramente a vinculação com a orientação constitucional norte-americana: República dos Estados Unidos do Brasil.

Rui Barbosa influenciou poderosamente esse período brasileiro, tanto que, além de ter sido vice-chefe do governo provisório de Deodoro da Fonseca foi primeiro ministro da fazenda da república. O trabalho da comissão de cinco juristas para a elaboração de um anteprojeto de Constituição e sua remessa à assembleia constituinte não foi acolhido e tudo foi revisado e amplamente alterado por Rui Barbosa. Posteriormente, o anteprojeto de Rui Barbosa, submetido a Deodoro da Fonseca, sofreu pequenas alterações no decorrer dos debates. Nesses termos, a Constituição de 1891 é propriamente de autoria de Rui Barbosa.

A prevalência da influência de Rui Barbosa na época é também afirmada por um dos maiores estudiosos da sua obra, Leonel Severo Rocha (2006, p. 84-99). Para esse autor, a configuração da Constituição de 1891 obedeceu a uma “democracia jurídicista”, no sentido de uma “concepção liberal do poder mediatizada pelo direito”. Teria sido Rui Barbosa, então, em conformidade ao contexto histórico e, bem assim, em conjunto com outros titulares do poder, que adotou o presidencialismo, de tipo americano, no início da república e da federação. Leonel Severo Rocha acentua, contudo, que no início da carreira política Rui Barbosa abraçou o parlamentarismo, pois entendia que era “condição fundamental para a legitimidade da monarquia”. O abandono do parlamentarismo se deu em razão de seu descontentamento com “a atividade dos partidos políticos monárquicos”.

A próxima Constituição, de 1934, da chamada Segunda República, teve vigência curtíssima, apenas 3 anos, até a Constituição outorgada por Getúlio Vargas de 1937.



Depois das eleições de 1930, com a vitória de Júlio Prestes, houve o rompimento da chamada política “café com leite”, em que o poder era exercido alternadamente por políticos de São Paulo e de Minas Gerais, havendo fortes dados que indicavam fraudes eleitorais. Getúlio Vargas era o candidato derrotado, mas a crise econômica de 1929 e a crise política vivida pelo presidente Washington Luiz serviram como mote a sua deposição pelos militares do exército e da marinha, que nomeou uma junta militar e, em seguida, entregou o poder a Getúlio Vargas, por isso Júlio Prestes não chegou a tomar posse no cargo.

O sistema de governo que vigeu, tanto na Constituição de 1934, como na Constituição de 1937, foi o presidencialista, com forma republicana, como sequência aos rumos adotados na Constituição de 1891. E não foi diferente da Constituição de 1946, depois da deposição de Getúlio Vargas em 1945, sabendo-se que governou, ditatorialmente, no período entre 1930 e 1945. Getúlio Vargas sofreu as consequências da derrota do nazifascismo, pois caracterizava-se por ser uma ditadura de direita, embora os grandes avanços nos direitos sociais no seu governo. A Constituição de 1946 foi promulgada, conforme aprovação em assembleia constituinte. Entretanto, Getúlio Vargas, que havia ficado “exilado” em São Borja, no Rio Grande do Sul, tendo apoiado o Governo de Gaspar Dutra, é novamente eleito presidente da república em 1950, tendo tomado posse no cargo e permanecido no poder até o seu suicídio, em 24 de agosto de 1954. A partir de 1953 foi seu ministro da justiça Tancredo Neves.

Convém notar que, nessa época, novamente havia rumores fortes, inclusive com documentos assinados pelas forças militares, de imposição de renúncia do mandato a Getúlio Vargas que, por isso, entre renunciar e suicidar-se, optou por essa última solução. Sucedeu a Getúlio o vice-presidente Café Filho, que permaneceu no poder por pouco mais de um ano e, em seguida, assumiu o poder o presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, deposto poucos dias depois sob a acusação de pretender impedir a posse do presidente eleito, Juscelino Kubitschek. No interregno assumiu o cargo o presidente do Senado, Nereu Ramos.

Eleito, Juscelino esteve no poder por todo o seu mandato, cinco anos, sendo sucedido por Jânio Quadros, que tomou posse em 31 de janeiro de 1961, mas permaneceu no poder apenas até 25 de agosto de 1961, quando renunciou ao cargo. Depois de um período instável politicamente, assumiu o cargo o vice-presidente João Goulart, em 7 de setembro de 1961. Na presidência da república, em duas ocasiões, nesses períodos, esteve Ranieri Mazzilli, que exercia o cargo de presidente da Câmara dos Deputados.



Entretanto, aqui é que se pretende observar dado histórico importante. Para que João Goulart tomasse posse foi aprovada a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo e que teve vigência até a Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963. No sistema parlamentar de governo de curta vigência, foi primeiro-ministro, ou presidente do conselho de ministros, Tancredo Neves. O mandato de presidente, de João Goulart, expiraria em 31 de janeiro de 1966, mas, nos termos do art. 24 da Emenda Constitucional nº 4, deveria haver referendo sobre o sistema de governo, podendo haver deliberação pelo voto dos cidadãos para o retorno ao sistema presidencial, o que deveria ocorrer em até 9 meses antes do término do mandato de João Goulart. Por isso que, em janeiro de 1963, diante do resultado do referendo, houve a revogação daquela emenda constitucional, sendo promulgada a E.C. nº 6.

Em 2 de abril de 1964 foi declarada a vacância do cargo de presidente da república, assumindo novamente o poder Ranieri Mazzilli, presidente da câmara dos deputados, que o exerceu até o dia 15 de abril de 1964, quando assumiu o poder o general Humberto de Alencar Castelo Branco, que deu início ao regime militar, com a sucessão, no cargo de presidente, de vários militares, até 15 de março de 1985.

O Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, da Junta Militar, manteve a Constituição de 1946 e as Constituições Estaduais, mas em 1967 foi outorgada, pelo governo militar, a Constituição de 1967 e, depois, em 17 de outubro de 1969, o Ato Institucional nº 1, editou novo texto da Constituição de 1967.

OS PERÍODOS PARLAMENTARISTAS E AS SUAS MOTIVAÇÕES

O Brasil, portanto, viveu em duas circunstâncias históricas o sistema parlamentarista. A primeira na Constituição do Império e a segunda na crise política de 1961, quando houve a renúncia de Jânio Quadros, pois as forças políticas e militares resistiam à posse de João Goulart.

No contexto da época do império, D. Pedro I exercia um poder majestático, cumprindo-lhe muitas competências e atribuições, inclusive o chamado poder moderador. O imperador tinha um poder acima dos poderes executivo, legislativo e judiciário e nomeava os presidentes das províncias. Nesse período inicial do império não se cogita de parlamentarismo. Somente alguns anos depois da abdicação ao trono, por D. Pedro I, que ocorreu em 7 de abril de 1831, e a assunção no trono por D. Pedro II, nessa época com a idade de 5 anos, é que o Brasil, pelo Decreto nº 523, de 20 de julho de 1847, adota o cargo de presidente do conselho de ministros e passa a vigor um modelo parlamentarista que já



existia, de maneira não institucionalizada desde a assunção do príncipe regente. Curioso observar que a abdicação de D. Pedro I é atribuída à derrota na Guerra Cisplatina, quando o Uruguai, pretendido pela Argentina e pelo Brasil, em razão do porto no Pacífico, se tornou independente. Nesse período, consta que o Uruguai ora era dominado pelos portugueses brasileiros, ora pelos espanhóis argentinos, tanto que a arquitetura da capital Montevideu mantém atualmente prédios históricos das duas origens.

Esse “parlamentarismo às avessas” ou “invertido” (HORBACH, 2007, p. 228), não era inspirado propriamente no modelo francês ou britânico, pois o poder moderador, exercido pelo imperador, anulava o eleitorado, já que “controlava e ditava as regras” e o povo ficava alijado do governo, que era exercido num modelo absolutista português (HORBACH, 2007, p. 228).

O período parlamentarista vivido sob o de governo de João Goulart, como se viu, deveu-se ao fato de as forças políticas não aceitarem que exercesse o cargo de presidente da república e, então, somente o aceitarem se o governo fosse exercido por outro político, como acabou ocorrendo.

O PRESIDENCIALISMO E O PARLAMENTARISMO NO MUNDO OCIDENTAL

Como já houve oportunidade de mencionar, o sistema presidencialista de governo se inspira sobretudo no modelo dos Estados Unidos da América, país que se tornou uma federação após à Constituição de 1787, esta que entrou em vigor em 1788, com união das treze colônias. Esse modelo adota, essencialmente, a teoria da separação dos poderes, conforme elaborada, principalmente, por Montesquieu. Depois de mais de duzentos e vinte anos, naturalmente os Estados Unidos da América têm instituições fortes e estáveis que fazem com que esse modelo tenha condições de prevalecer. Praticamente todos os países da América Latina adotam o sistema de governo presidencialista. Na América, há o Canadá, as Guianas e a República Dominicana que não adotam o sistema presidencialista. O Canadá é uma monarquia parlamentar.

E, quanto ao sistema de governo parlamentarista, na Europa há apenas a Bielorrússia que não adota esse sistema de governo, enquanto que todos os demais países adotam, seja na forma republicana ou na forma monárquica, ou o parlamentarismo ou um sistema presidencialista misto, neste em que os ministros ficam sujeitos à confiança parlamentar. Nesses casos, o modelo adotado é o francês ou o britânico, com algumas peculiaridades, mas, de qualquer forma, em essência o sistema é o parlamentarista.



VANTAGENS E DESVANTAGENS DOS DIVERSOS SISTEMAS DE GOVERNO

O sistema de governo presidencialista se baseia na eleição direta ou indireta para presidente, em forma de governo republicana. Isso caracteriza, sem dúvida alguma, uma vantagem sobre o modelo parlamentarista, pois o presidente e chefe de governo, é eleito diretamente pelo povo. Portanto, os eleitores escolhem o chefe de governo, pessoalmente, pelo voto direto. A eleição ocorre em períodos previstos na Constituição, com mandatos variando entre 4 e 5 anos, podendo haver reeleição. Nos Estados Unidos e no Brasil, por exemplo, a eleição é para um mandato de 4 anos, com possibilidade de uma reeleição. A diferença é que, no caso do Brasil a eleição é direta, enquanto nos Estados Unidos o sistema é complexo, com eleições indiretas, pois o voto é facultativo e os cidadãos elegem delegados para o colégio eleitoral que elegerá o presidente da república.

Sobretudo paira, no ambiente do sistema presidencialista, a personificação do cargo de chefe de governo. O presidente da república é uma figura semelhante à de um monarca com período, entretanto, determinado de vigência dessa “monarquia presidencial”. Tem poderes administrativos importantes e exerce uma representatividade do Estado expressiva e relevante. Encarna, propriamente, a nação durante do período do seu mandato.

Por isso que, culturalmente, no ambiente político da América Latina, há margem para eleições de políticos com orientação populista, de estilo caudilho, com personalidade carismática. Apresentam-se, muitas vezes, como “pais da nação”, com programas de governo que, para além de populistas, mencionam promessas políticas com dificuldades extremas de cumprimento as quais, se fossem atendidas, trariam graves dificuldades econômicas ou políticas.

O presidente da república não tem responsabilidade política, de modo a que, se não cumprir o programa de governo e as promessas de campanha, não poderá, por isso, sofrer qualquer sanção, não sendo cogitável, por isso, o encurtamento do seu mandato. Assim, sobreviverá a crises políticas que podem perdurar, ou, ainda, a crises econômicas, sem possibilidade de qualquer responsabilização de natureza política.

Nesses termos, no sistema presidencialista a vantagem da possibilidade de eleição direta, mesmo que de certo modo indireta no caso do Estados Unidos da América, é uma vantagem que se dilui, *porque o presidente não tem responsabilidade política*. Existe clara separação dos poderes, mas o parlamento não tem expressão relevante, porque geralmente anda “a reboque” das ações do presidente da república, ou seja, este comanda as iniciativas de natureza política e econômica.

E, no sistema de governo também chamado de gabinete, parlamentarista, *há em*



relação ao chefe de governo, o primeiro ministro, ou presidente do conselho de ministros, a responsabilização política. Inicialmente pode ocorrer a moção de desconfiança dos parlamentares dirigida contra o seu programa de governo, o que faz com que perca a credibilidade política e, nesse caso, há a queda do gabinete, devendo ser nomeado outro chefe de governo que, por sua vez, indicará novo conselho de ministros.

Assim, se por um lado o primeiro ministro ou presidente do conselho de ministros não é eleito pelo voto direto, mas indicado pelo presidente da república ou pelo monarca e, então, aprovado pelo parlamento, ou, noutras circunstâncias, imposto pelo parlamento considerando a sua maioria, conforme a eleição realizada, *o que é uma desvantagem em relação ao sistema presidencialista, a vantagem da responsabilização política é extremamente relevante*, pois uma vez que o chefe de governo não promova políticas que estejam em conformidade à opinião pública, corre o risco permanente de perder legitimidade e, nesse caso, ocorrer a queda do gabinete.

Por inúmeras razões o chefe de governo, no sistema parlamentarista, pode perder sua legitimidade para continuar governando, inclusive por escândalos de natureza pessoal, por crises econômicas, por adoção de medidas que o tornem digno de descrédito, enfim por todas as razões que possam, no confronto com a opinião pública, acarretar a impossibilidade de continuar à frente do governo, até por boatos infundados, por discursos realizados, por equívocos cometidos.

A fragilidade do governo no sistema parlamentarista é mais facilmente solucionada, não sendo necessárias verdadeiras “fraturas” políticas, como seria o caso de golpe de estado militar ou não. Sempre é possível, no sistema de governo parlamentarista a convocação de eleições gerais quando não ocorrer consenso para a eleição do chefe de governo no ambiente parlamentar e o chefe de estado, que exerce uma pequena parcela do poder executivo, pode, eventualmente, também convocar eleições gerais, extraordinárias, em conformidade às regras constitucionais.

No sistema parlamentarista o chefe de estado, se for o presidente da república, para além de simplesmente exercer uma representação sem um papel relevante nas políticas de Estado, *exerce um papel de união da nação, de fiador da coalizão nacional*, de mantenedor das regras constitucionais, com ênfase na proteção da Constituição. Na ocorrência de crises políticas insuperáveis, cumpre a ele a convocação de eleições extraordinárias, por isso haverá uma exigência dos parlamentares de terem maior cuidado com as suas funções. E, em relação ao chefe de governo, considerando a possibilidade, sempre presente, de responsabilização política, deve possuir uma liderança e uma maioria que torne governável o país.



Essas distinções, aqui apenas resumidas e simplificadas, são postas para o início de uma análise precisa dos principais sistemas de governo praticados no mundo. Essa análise, mais aprofundada, não tem lugar nos limites do artigo. Sobreleva observar que em essência os sistemas de governo são parlamentaristas ou presidencialistas, mas conservam peculiaridades políticas históricas próprias das respectivas nações. Por isso que o sistema parlamentarista francês é diverso do modelo britânico e, nos mesmos termos, inclusive aqueles Estados que adotam o modelo francês têm peculiaridades próprias, o mesmo ocorrendo com os que adotam o modelo inglês.

O parlamentarismo distingue-se, essencialmente do sistema presidencialista porque neste há independência e a separação dos poderes é mais precisa na Constituição, havendo a permissão diminuta de um equilíbrio de poderes e de presença de um em outro. O “jogo de poder” político é complexo. No parlamentarismo as regras são formalmente estabelecidas, enquanto que no presidencialismo essas regras são reveladas apenas na análise e na observação dos movimentos adotados pelos presidentes, que exercem a chefia do governo.

No parlamentarismo, embora haja uma irresponsabilidade política do presidente da república e haja a responsabilidade política do chefe de gabinete ou presidente do conselho de ministros, sobretudo, diante da possibilidade de o parlamento produzir o voto de desconfiança e então acarretar a queda do gabinete, há a possibilidade de convocação de eleição geral pelo presidente da república, o que impõe ao parlamento a superação das crises ou, então, a submissão a nova eleição geral de todos os parlamentares. O “equilíbrio de forças entre o Parlamento e o chefe de Estado está no fato de que o Parlamento pode obter a demissão do Ministério, porém aquele pode ser dissolvido pelo chefe de Estado” (GROFF, 2003, p. 138).

O sistema de governo presidencialista, especialmente no Brasil, tem funcionado como “presidencialismo de coalizão”, expressão que teria sido cunhada por Abranches (1988, p. 5-34). A coalizão pretendida, sempre, pelo presidente da república, é a única forma de governar. Alguns partidos formam o governo e promovem o respaldo político para o presidente da república no legislativo, acolhendo e aprovando as políticas implementadas, inclusive e especialmente as leis orçamentárias e as reformas pretendidas. Para obter esse apoio, o presidente da república divide o ministério, no caso brasileiro, ou as secretarias, entre o seu partido e os demais que lhe dão apoio político. Os inúmeros cargos políticos à disposição de nomeação livremente são divididos entre esses partidos que dão sustentação ao governo. Nesse ponto, então, é que o



presidencialismo “de coalizão” descamba para os vícios do chamado fisiologismo, uma forma deteriorada de administrar politicamente o Estado, com o “loteamento” de cargos podendo recair em práticas ilícitas e corrupção. O autor do artigo mencionado neste parágrafo, ainda em 1988, período da Constituição vigente, nos estudos realizados destacava o vício desse modelo adotado presente no presidencialismo, observando que a grande maioria dos regimes do pós-guerra, da ordem de 76% dos países liberais democráticos, adotou o sistema parlamentarista, caracterizando apenas os Estados Unidos como grande democracia em que vige o sistema presidencialista, comumente denominado de “presidencialismo imperial”.

E, na concepção desse autor, o Brasil tem uma singularidade, pois combina “a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial”, por isso organiza o executivo com base em grandes coalizões. O regime francês o autor classifica como “presidencialismo de gabinete”, considerando que é um sistema presidencialista misto, ou parlamentarismo misto. Distingue “presidencialismo imperial” em que há separação e independência de poderes, com o exercício do executivo exclusivamente pelo presidente da república, da forma mitigada, do modelo francês, em que há o controle parlamentar sobre o gabinete. Sobre as coalizões, importante transcrever excerto do artigo citado:

A formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação. É o trânsito entre o segundo e o terceiro momentos que está no caminho crítico da consolidação da coalizão e que determina as condições fundamentais de sua continuidade.

A formação do governo, a elaboração de seu programa de ação e do calendário negociado de eventos têm impacto direto sobre a estabilidade futura. (ABRANCHES, 1988, p. 27-8)

Resumidamente, a maior vantagem de um sistema de governo parlamentar sobre o presidencial é a da responsabilização política da coalizão ou do partido que exerce a chefia do governo. Nesse caso, os diversos modelos, como visto, adotam a indicação ou nomeação do chefe de governo pelo presidente da república ou monarca e, então, havendo o acolhimento do programa de governo e do conselho de ministros, passa-se à execução



do programa. Caindo em descrédito o chefe de governo, perde a sua legitimidade pela moção de censura e há uma crise institucional, cabendo ao parlamento a superação da crise com a indicação de um novo nome para a chefia do governo. Não sendo superada a crise, ao monarca ou ao presidente da república compete a convocação de eleições extraordinárias.

Assim, as crises são superadas sem maiores “traumas ou fraturas” nacionais. É certo que o presidente da república ou monarca, mesmo no sistema parlamentarista, não tem qualquer responsabilidade política e lhe cabe apenas a manutenção da ordem constitucional, em conformidade às regras políticas previstas.

Fundamental observar que na forma monárquica de governo o monarca exerce um papel simbólico muito superior ao do presidente da república, que muitas vezes é incompreendido por povos que tem uma história e cultura política diversa. O monarca, nesses países - e pode ser citado o caso dos britânicos com a Rainha Elizabeth II - tem um simbolismo histórico muito relevante, porque na sua figura institucional e de realeza é lembrada a história da soberania do Estado, a história do sofrimento do povo e a sua história política, consistente no papel e nas guerras, inclusive, enfrentadas pela família real, pelos antecessores do monarca, para manter o país e a nação incólumes. Então, o simbolismo da coroa é representativo da história e, por isso, do monarca é apenas cobrada a função de manter as regras constitucionais políticas, daí não ter responsabilidade política de governo, daí haver legitimidade e soberania no povo, pelo voto dos cidadãos, que escolhem seus representantes. O presidente da república exerce esse papel emblemático, proporcionalmente bem mais suave do que o monarca, uma vez que seu mandato tem termo certo e também é eleito pelo povo para essa função, a de manter e a de proteger as regras constitucionais. Crises poderão existir se, tanto o monarca como o presidente da república não souberem exercer, dignamente o seu papel e as suas competências, pelo que não têm gestão política, rigorosamente apenas a função de manter as regras constitucionais.

Pelo lado do presidencialismo republicano, a vantagem maior é a da eleição do chefe do governo pelos eleitores. Mesmo nas circunstâncias das eleições dos Estados Unidos, que como visto antes é mais complexa, e indireta, há a eleição dos delegados que posteriormente formarão o colégio eleitoral que acabará elegendo o presidente. A eleição do presidente da república pelos eleitores possibilita uma relação mais direta e menos representativa, diversa da eleição proporcional do chefe de governo no sistema parlamentarista que será escolhido pelos parlamentares ou que terá seu nome homologado



pelos parlamentares depois da indicação pelo presidente da república. Contudo, o sistema presidencialista, considerando a ausência de responsabilidade política do presidente, implica que ele irá cumprir o seu mandato, independentemente de ter sucesso, ou não, nas políticas implementadas, e mesmo que não cumpra as promessas contidas no seu plano de governo.

De certo modo isso também vem a ocorrer no sistema parlamentarista, pois o partido que tem maioria, ou coalizão que desfruta da maioria, por igual não precisa cumprir as promessas de campanha. Todavia, diante da insatisfação da opinião pública geral e diante de crise política, o presidente da república poderá dissolver o parlamento, de modo extraordinário, e convocar novas eleições gerais. Corre o risco, contudo, de ver mantido o mesmo partido que exerce a chefia do governo, inclusive com acréscimo de número de parlamentares. Mas, nesse caso, o governo estará legitimado pelo voto do povo.

Essa situação ocorreu, recentemente em 2015, na Grécia, em que, diante de reformas necessárias e da grave crise econômica, inclusive de diversas imposições da União Europeia, tendo a Alemanha como líder das negociações, houve a convocação de eleições gerais quando restou legitimado o mesmo partido que já estava no poder. O partido governante pretendia, justamente, legitimar-se e poder adotar medidas que poderiam ter consequências graves à economia, como, por exemplo, recusar imposições da União Europeia, o que poderia acarretar sanções econômicas graves que repercutiriam na população.

O sistema presidencialista tem a vantagem da eleição direta para o chefe de governo, mas a desvantagem de que eventual crise política ou econômica não será superada e somente nova eleição, **no prazo constitucional**, poderá mudar o chefe de governo. O sistema parlamentarista é mais flexível e permite, considerando a responsabilidade política do chefe de governo, alterar a condução da política e da economia sem qualquer violação constitucional, com a possibilidade de convocação de eleições gerais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, na sua história, conviveu por largos períodos temporais ou com ditaduras ou com crises intermináveis que culminavam em golpes. O período mais estável do ponto de vista institucional e duradouro foi o do Império. A Constituição de 1824 durou 65 anos. E desde que assumiu o príncipe regente, D. Pedro II, o sistema era de modelo parlamentarista, especialmente após julho de 1847, com o Decreto 523, quando foi



instituída a figura do presidente do conselho de ministros. Antes disso, formalmente o executivo era exercido pelo imperador que, todavia, assumiu o trono com 5 anos de idade.

Consagrando, a Constituição de 1891, o regime republicano presidencial, já em 1930 houve a revolução e Getúlio Vargas permaneceu no poder, ditatorialmente, por 15 anos. No período entre 1945 e 1964 houve uma sucessão de crises políticas. Somente no governo de Juscelino Kubitschek, entre 1956 e 1961 é que houve razoável estabilidade, mas, em seguida, com a assunção no cargo de Jânio Quadros e sua subsequente renúncia, já se iniciaram novas e graves crises institucionais.

As forças armadas mostraram-se nesses períodos de crise as tutoras do Estado e as fiadoras constitucionais, ainda que mediante revisões e novas cartas constitucionais que outorgaram. Deodoro da Fonseca proclamou a república e era militar, marechal. Seguiram-se a ele diversos outros militares. Getúlio Vargas tinha sido militar e era fiel defensor dos militares que nele confiavam, na sua ditadura de direita, não cabendo esquecer que seu governo possibilitou inúmeros avanços sociais, como por exemplo, a edição da Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943. Mesmo na sucessão de Getúlio Vargas houve a assunção do general Eurico Gaspar Dutra, que presidiu o Brasil entre janeiro de 1946 e janeiro de 1951. Houve eleição direta e o candidato oponente e derrotado, Eduardo Gomes, era da aeronáutica.

Posteriormente, com o suicídio de Getúlio Vargas, Café Filho assumiu o cargo, mas foi afastado por motivos de saúde, sendo sucedido por Carlos Luz, presidente da câmara dos deputados. Este, acusado de tentar promover um golpe para evitar a posse do presidente eleito Juscelino Kubitschek, foi deposto pelo General Henrique Lott, ministro da guerra. Portanto, aqui também se percebe a presença dos militares na manutenção do quadro constitucional.

Após, em 1964 os militares, uma vez que o referendo para aprovação do sistema de governo parlamentarista e, então, ocorreria o retorno do sistema presidencial, receosos da política e diante do quadro mundial de “guerra fria” e prevenções anticomunistas, deram o golpe militar e permaneceram no poder por 21 anos.

Contados, portanto, 125 anos de república, o Brasil conviveu em regime de ditaduras por 36 anos (Getúlio Vargas e ditadura militar entre 1964 e 1985) e governado por militares por outros 13 anos. Entre 1889 e 1894 o Brasil foi governado por Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, marechais. Depois, entre 1910 e 1914 por Hermes da Fonseca e, ainda, entre 1946 e 1951, por Gaspar Dutra. Houve eleição para os cargos dos militares, assim como houve eleição, indireta é certo, para os cargos dos militares no mandato de presidente da república após o golpe militar de 1964.



Retirados os 30 anos, desde 1985, com a posse de José Sarney depois da morte do presidente eleito Tancredo Neves, também posterior à Constituição Federal de 1988, nos 96 anos anteriores, entre 1889 e 1985, o Brasil foi governado por 21 anos de ditadura militar, mais 15 anos de ditadura de Getúlio Vargas, perfazendo 36 anos de ditadura. Além desses períodos, adicionando os demais períodos em que houve militares no poder, mesmo que eleitos, 13 anos, o Brasil foi governado, ou por militares ou por ditaduras, por 51 anos em 96 anos. Nos demais 45 anos, ainda que se considere que houve governos estáveis, como é o caso de Juscelino Kubitschek, entre janeiro de 1956 e janeiro de 1961, houve outros muitos com grandes instabilidades e crises políticas, períodos em que, normalmente, as forças militares tutelavam e permitiam a segurança e o prosseguimento da vida democrática.

Isso tudo permite concluir que as forças militares no Brasil desempenham o papel deixado aos monarcas ou ao presidente da república nos sistemas de governo parlamentaristas. Com efeito, fora do período das ditaduras de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945, e do período da ditadura propriamente militar, entre 1964 e 1985, as forças militares sempre estiveram presentes na história política brasileira nos momentos de crise.

Portanto, o sistema presidencialista, que pode ser dito “imperial”, como o disse Abranches, citado acima, tem sido um sistema de governo seguidamente sustentado pelas forças militares e, ainda, como um presidencialismo de coalizão, como menciona esse autor, em que, a despeito do voto direto para eleição ao cargo, há irresponsabilidade política, em que o presidente eleito e que toma posse no cargo não tem qualquer obrigação de cumprir as promessas e deve manter o mandato mesmo na ocorrência de crises, políticas ou econômicas.

Todavia, no governo Collor de Mello, houve o processo de *impeachment*, ocorrendo em seguida a renúncia e, de qualquer modo, a perda dos direitos políticos por 8 anos. Esse processo diante da gravidade das acusações contra ele formuladas, que foram acolhidas no âmbito da Câmara dos Deputados, resultou na assunção no cargo do vice-presidente da república, Itamar Franco, dando curso e cumprimento à Constituição.

No ano de 2015, em seguida à posse da Presidente Dilma Rousseff, ocorreram inúmeras manifestações pelo *impeachment*, pois a chamada operação da polícia federal denominada “lavajato” desencadeou inúmeras investigações contra políticos, envolvendo vários partidos, mas, especialmente o partido do governo, o Partido dos Trabalhadores, este que já estava com a sua sustentação partidária abalada diante das anteriores investigações e processo no Supremo Tribunal Federal denominado “mensalão”, quando ocorreu a condenação de vários próceres daquele partido. Superando o famoso caso



“mensalão”, sobreveio a eleição de Dilma Rousseff, mas, com a chamada operação “lavajato” a opinião pública em geral retirou o apoio e, conforme os dados de pesquisa de opinião, a aprovação do seu governo, logo após à posse, caiu drasticamente, passando, ainda, o governo a enfrentar grave crise política com a eleição de presidente da câmara do partido do vice-presidente, mas que é adversário político de Dilma Rousseff e, particularmente, do Partido dos Trabalhadores.

O presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, depois de rejeitar diversos pedidos de instauração do processo de *impeachment*, acabou acolhendo um desses pedidos, depois de julgamento ocorrido no Tribunal de Contas da União que cogita das denominadas “pedaladas fiscais” com as quais o governo federal teria descumprido regras da legislação orçamentária para continuar a atender o seu programa social, obtendo empréstimos ou deixando de pagar os saques realizados para aquelas finalidades junto à Caixa Econômica Federal, autarquia financeira federal, que funciona também como instituição financeira.

O fato é que o governo Dilma Rousseff ainda enfrenta perigosa crise política, pois o processo de *impeachment* embora esteja sobrestado por ora, diante de decisão do Supremo Tribunal Federal, ainda não definitiva, que dirimiu dúvidas sobre o rito processual, e grave crise econômica, com a desvalorização acentuada do real diante do dólar e do euro, desemprego assustador e o recrudescimento do processo inflacionário.

A crise econômica poderia ser suavizada se a crise política fosse resolvida com brevidade, mas o jogo político de poder, em que se pretendia que o vice-presidente da república, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, da coalizão PT/PMDB, viesse a assumir o cargo, com o *impeachment* de Dilma Rousseff, não se resolve e as crises, política e econômica seguem seu curso.

Portanto, nesses 30 anos de governo civil, houve um *impeachment*, de Fernando Collor, pedidos de *impeachment* de Fernando Henrique Cardoso indeferidos e pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff em processamento.

Esse é o quadro constitucional do presidencialismo brasileiro, um contexto histórico que talvez se perpetue nessa repetição cíclica. Tivesse havido uma reforma política que efetivamente apresentasse mudanças efetivas e talvez tudo seria diferente. O Brasil, contudo, perdeu a oportunidade de instalar o sistema de governo parlamentarista na Constituição de 1988 e, depois, no plebiscito que ocorreu em 1993, em razão do art. 2º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988. Segundo os dados do Tribunal Superior Eleitoral, quanto à forma de governo, a opção república recebeu quarenta e três milhões e oitocentos mil votos (66%) enquanto que a opção monarquia



recebeu apenas seis milhões e e setecentos e noventa mil votos (10,25%), votação inferior à dos votos brancos (10,29%) e dos votos nulos (13,20%). Quanto ao sistema de governo restou vitoriosa a opção presidencialista, com trinta e seis milhões e oitocentos e oitenta mil votos (55,58%) contra dezesseis milhões e quatrocentos e quinze mil votos da opção parlamentarista (24,87%).

Portanto, expressivamente os eleitores rejeitaram a monarquia, mas não foi tão expressiva a rejeição ao parlamentarismo em prol do presidencialismo.

Nesses termos, pela análise histórica desenvolvida e diante das vantagens do sistema parlamentarista sobre o sistema presidencialista, no nosso entendimento, seria possível, em reforma política que resultasse em ampla informação do povo, que viesse a ser consultado, novamente, sobre o sistema parlamentarista como opção, especialmente porque decorridos mais de vinte anos da última consulta realizada.

Todavia, sabe-se que a classe política, sempre que houver a possibilidade de um nome forte do seu partido vier a ser eleito presidente da república, não concordará com essa solução, pois o “presidencialismo imperial” significa a possibilidade de governar, com todos os bônus e com todas as benesses, sem responsabilidade política, diversamente do que ocorre no sistema parlamentarista.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1, p. 5-34, 1988.

GROFF, Paulo Vargas. Modelos de parlamentarismo: inglês, alemão e francês. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, nº 160, p. 137-146, 2003.

HORBACH, Carlos Bastide. O parlamentarismo no império do Brasil (II) – representação e democracia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, nº 174, p. 213-231, 2007.

MUÑOZ, Óscar Sánchez. Partidos políticos y problemas actuales de la democracia representativa. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, São Leopoldo, ano 6, nº 3, p. 246-257, 2014.

PONTUAL, Helena Daltro/ Agência Senado. Constituições Brasileiras – conheça as sete que o Brasil já teve. Disponível em <http://senadofederal.tumblr.com/post/97135737317/constitui%C3%A7%C3%B5es-brasileiras-conhe%C3%A7a-as-7-que-o> Acesso em: 10 de janeiro de 2016.

RAMOS, Carlos Roberto. Origem, conceitos, tipos de Constituição, poder constituinte e história das Constituições brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, nº 93, p. 65-98, 1987.



ROCHA, Leonel Severo. Do “juridicismo à democracia conservadora na interpretação da Constituição de 1891. *Justiça do Direito*, Passo Fundo, volume 20, nº 1, p. 84-99, 2006.

_____. A democracia em Rui Barbosa. *Sequência*, Florianópolis, volume 17, nº 32, p. 24-29, 1996.

Textos diversos:

Ex-presidentes. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.