

Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

210

Revisitando o debate entre
os sistemas de governo

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

SENADO
FEDERAL



Revisitando o debate entre os sistemas de governo

Caetano Ernesto Pereira de Araújo¹

¹ Mestre e Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB); Professor do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e Professor Substituto e Pesquisador Associado do Departamento de Sociologia (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

ARAÚJO, C. E. P. de. **Revisitando o debate entre os sistemas de governo**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/2016 (Texto para Discussão nº 210). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 14 de setembro de 2016.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

REVISITANDO O DEBATE ENTRE OS SISTEMAS DE GOVERNO

RESUMO

É objeto do presente texto analisar as diferenças entre os sistemas parlamentaristas e presidencialistas. A partir de algumas definições iniciais, é descrita a operação do sistema parlamentarista em quatro países, dois deles, Reino Unido e Alemanha, considerados exemplos de sistemas parlamentaristas puros, e dois outros, Portugal e França, casos de sistemas mistos. São confrontados, em seguida, os principais argumentos do debate a respeito das vantagens comparativas dos dois sistemas. Finalmente, a discussão que precedeu o plebiscito sobre o sistema de governo no Brasil é revisitada. Dois são os argumentos principais do trabalho: primeiro, a localização dos chamados sistemas mistos no interior da grande família do parlamentarismo; segundo, a postulação da afinidade maior dos sistemas parlamentaristas com as sociedades modernas, crescentemente complexas, em razão da flexibilidade que lhe é característica.

PALAVRAS-CHAVE: parlamentarismo; presidencialismo; sistema misto; plebiscito.

SUMÁRIO

1	DEFINIÇÕES PRELIMINARES.....	1
2	CASOS DE PARLAMENTARISMO	3
	2.1. REINO UNIDO.....	3
	2.2. PORTUGAL	5
	2.3. FRANÇA	7
	2.4. ALEMANHA.....	10
3	VANTAGENS COMPARATIVAS DOS SISTEMAS	12
4	O DEBATE SOBRE PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO NO BRASIL	14
5	CONCLUSÕES.....	16

REVISITANDO O DEBATE ENTRE OS SISTEMAS DE GOVERNO

Caetano Ernesto Pereira de Araújo¹

O presente texto tem por finalidade discutir as diferenças entre os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista, contemplando também os casos de sistemas considerados mistos. Para tanto, apresenta breves definições iniciais desses sistemas; analisa quatro casos clássicos de operação de sistemas parlamentaristas puros e mistos; recupera as linhas gerais do debate sobre as vantagens comparativas de ambos os sistemas; e, finalmente, relaciona os argumentos empregados no debate brasileiro que antecedeu o plebiscito sobre sistema de governo realizado em 1993.

1 DEFINIÇÕES PRELIMINARES

De maneira geral, considera-se parlamentarista todo sistema em que a legitimidade democrática e a autoridade do governo derivam da confiança ou da tolerância do parlamento. Na ausência destas, manifesta na recusa na forma de voto de confiança ou na aprovação de uma moção de desconfiança, o governo cai, cabendo ao parlamento a constituição de uma nova coalizão majoritária e de um novo gabinete. Na impossibilidade de construir essa nova coalizão, o parlamento é dissolvido e novas eleições são convocadas.

Há variações importantes na regra que informa a queda do governo. Numa interpretação abrangente, qualquer derrota no Legislativo seria suficiente para forçar a queda do governo. No entanto, na maioria dos casos, o governo só se expõe à derrubada em votações com essa finalidade específica, como moções de confiança ou de censura. Outros países exigem, além da constatação de desconfiança no governo do momento, a prova do apoio a um governo futuro já formado. Nesse último caso evita-se a vacância: entre uma eleição e outra, um governo só cai se a Câmara for capaz de substituí-lo.

¹ Mestre e Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB); Professor do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e Professor Substituto e Pesquisador Associado do Departamento de Sociologia (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal.

O sistema parlamentarista implica, portanto, a dependência do Poder Executivo com relação ao Poder Legislativo, de um lado, e, de outro, a separação entre os papéis de chefe de Estado e chefe de governo. O chefe de Estado, presidente ou monarca, tem, normalmente, poderes reduzidos. Nos casos republicanos, o presidente pode ser eleito diretamente (Islândia, Irlanda) ou por um corpo legislativo (o Senado, no caso italiano).

Por sua vez, o sistema presidencialista baseia-se no princípio oposto. O Executivo, da mesma forma que o Legislativo, é eleito pelo povo, diretamente ou por um colégio sujeito à vontade das urnas como no caso americano, por um mandato fixo. Este Executivo acumula as funções de chefe de Estado e de governo, controla a administração e nomeia seu ministério, independentemente, ao menos em tese, do apoio parlamentar. Como chefe de governo, não pode ser destituído antes do término de seu período, a não ser nos casos previstos de impeachment.

A regra nesse caso é, portanto, a reunião dos papéis de chefe de Estado e de governo e a separação entre os poderes Executivo e Legislativo.

Desde o pós-guerra, algumas outras combinações de sistemas foram arquitetadas. A introdução, no sistema parlamentar, da eleição direta do presidente, combinada com a atribuição de poderes maiores a seu cargo, configura uma situação intermediária que alguns denominam de premier-presidencialismo, semipresidencialismo, ou sistema misto, denominações criticadas por alguns, por omitirem a característica parlamentarista, neles muitas vezes predominante.

Nesses regimes, o presidente é eleito pelo voto popular, os mandatos do presidente e da assembleia são fixos, o presidente nomeia um primeiro-ministro que é chefe de governo, mas este, o premier, e seu gabinete dependem da confiança do parlamento. Deixam o cargo quando da produção, nas eleições, de nova maioria parlamentar. Por outro lado, o presidente dispõe de poderes importantes, inclusive o de dissolver a assembleia. O caso mais conhecido é o da França.

No entanto, como alguns autores observam, o sistema na verdade não seria intermediário, mas sim uma alternância entre presidencialismo e parlamentarismo. Quando o presidente dispõe de maioria no parlamento e tem liderança sobre seu partido, nomeia um primeiro-ministro, mas age, de fato, como chefe de governo. Ao perder a maioria e ver-se obrigado a convocar a oposição para formar o gabinete, situação a que os franceses chamam coabitação, o presidente restringe-se à condição de chefe de Estado e o regime pende para o parlamentarismo.

2 CASOS DE PARLAMENTARISMO

A análise breve do sistema político de quatro países parlamentaristas permite ilustrar diferentes formas de operação dessa regra.

2.1. REINO UNIDO

Temos em primeiro lugar o caso britânico, paradigmático, inclusive, por estar na origem do sistema. No Reino Unido, o chefe de Estado é o monarca e o chefe de Governo emerge da maioria existente na Câmara dos Comuns. O sistema eleitoral é majoritário de turno único, aplicado em distritos uninominais. Ou seja, o país é dividido em distritos e cada distrito elege um dos 651 membros da Câmara. Cada distrito congrega, em média, 70 mil eleitores. Esse tipo de sistema eleitoral produz maiorias claras e tende a reduzir o número de partidos a dois.

A cada eleição surgem, portanto, maioria e minoria bem definidas na Câmara. O líder da maioria é chamado para formar o governo que, em condições normais, perdura até a eleição seguinte. O governo só cairá antes da eleição no caso de, por alguma razão, perder a maioria. A perda da maioria pode ocorrer com o surgimento de dissidências partidárias em torno de decisões polêmicas ou com a realização de novas eleições para preenchimento de cadeiras vagas.

O sistema britânico é fruto de uma longa evolução política, marcada pelo progressivo cerceamento dos poderes da Coroa. Marcos importantes desse percurso foram a vigência do *Bill of Rights*, em 1689, a criação do gabinete e da figura do primeiro ministro, na primeira metade do século XVIII, e a demissão do gabinete na falta de confiança do Parlamento, prática inaugurada em 1781. Outra característica do sistema é sua fundamentação, em grande parte, em convenções e tradições, sem amparo em legislação escrita.

São regras constitutivas ainda desse sistema: a duração máxima dos mandatos da Câmara dos Comuns de 5 anos, com possibilidade de dissolução por iniciativa do Primeiro Ministro; a escolha dos Ministros entre os membros do Parlamento e sua presença nas reuniões das Câmaras; a dependência dos Ministros em relação ao Primeiro Ministro e a responsabilidade solidária do Gabinete; a existência de instrumentos de intervenção do Governo sobre o Parlamento (como iniciativa legislativa, fixação da ordem do dia e a dissolução da Câmara dos Comuns), bem como

do Parlamento sobre o Governo (como requerimentos de informação, lei orçamentária, moção de censura); e oposição institucionalizada, inclusive com financiamento público para o funcionamento do *Shadow Cabinet*, o gabinete sombra formado pela minoria; disciplina partidária e alternância dos dois partidos no poder.

O sistema funciona, teoricamente, com três centros de poder: a Coroa, o Gabinete e o Parlamento. No entanto, embora a Coroa retenha ainda algumas prerrogativas, atua normalmente em acordo com o Gabinete na sua execução, inclusive no que se refere à concessão de títulos e honrarias. Entre elas a designação dos membros da Câmara Alta do Parlamento, a *House of Lords*, cujos poderes tem declinado historicamente, como ocorreu com os da Coroa. Dessa forma o centro do sistema está na relação entre Governo e Parlamento.

Integram o governo três colegiados distintos. Em primeiro lugar, o Conselho Privado do Rei, formado hoje por mais de 300 personalidades, inclusive membros da família real, ex-ministros e o *Speaker* da Câmara dos Comuns, entre outros. No entanto, sua função deliberativa está nas mãos de quatro ou cinco membros que são também, necessariamente, membros do gabinete. Em segundo lugar, o Ministério, com mais de 100 integrantes. São eles os ministros que compõe o gabinete, os chefes de alguns departamentos importantes, os secretários parlamentares, o procurador do fisco, alguns ocupantes de cargos de direção da burocracia da Escócia, entre outros. Em terceiro lugar, o Gabinete, com perto de 20 membros, composto pelos ministros mais importantes. No Gabinete e particularmente na figura de seu líder, o Primeiro Ministro, concentram-se as deliberações mais relevantes do Governo.

O Parlamento é bicameral. A Câmara dos Lordes tem cerca de 820 membros. Perto de 800 são nobres hereditários, sendo os demais os bispos anglicanos, que serão Membros da Câmara dos Lordes enquanto ocuparem o posto de dirigente da Igreja da Inglaterra, e os pares em vida, detentores de títulos de nobreza não hereditários. A Câmara dos Lordes perdeu seu poder de veto com as reformas de 1911 e 1947.

A Câmara dos Comuns é eleita pelo voto majoritário, em turno único, em distritos uninominais. Seus membros têm mandato máximo de 5 anos, sujeito à redução no caso de dissolução. Seus trabalhos são dirigidos pelo *Speaker*, escolhido por meio de acordo entre os partidos, sem eleição. O Governo depende da confiança da Câmara, que pode ser aferida por meio de uma moção de confiança, quando proposta pelo próprio governo, ou de censura, quando proposta pela oposição. Não é impossível uma moção

de censura prosperar, embora isso seja muito difícil num meio bipartidário, com partidos disciplinados e maiorias sólidas. No entanto, o ministério Chamberlain caiu, em 1940, em decorrência da aprovação de uma moção de censura, assim como o governo trabalhista de James Callaghan, em 1979.

Na prática, verifica-se que o regime parlamentarista, combinado com o voto distrital puro, tende a produzir governos estáveis, que se mantêm por várias eleições, como o governo conservador de 1979 a 1997, o trabalhista, de 1997 a 2010, e o atual governo conservador, chefiado por David Cameron, de 2010 até o momento, com uma reeleição em 2015.

2.2. PORTUGAL

Após o fim do regime salazarista, em 1974, a transição na direção do estado de direito democrático encerrou-se com a vigência da revisão constitucional de 1982. A Carta de 1976, revisada, estabelece um sistema considerado misto, com elementos de presidencialismo e de parlamentarismo. No entanto, como vigora nela o princípio da responsabilidade do governo perante a Assembleia, parece claro que os elementos de parlamentarismo são predominantes, embora o Chefe de Estado, o Presidente da República, disponha de importantes competências, que lhe conferem um papel político de maior relevância que o do monarca britânico.

O sistema opera a partir de três centros de poder: o Presidente da República, a Assembleia e o Governo, todos sujeitos à arbitragem do Tribunal Constitucional, que pode declarar a qualquer momento a inconstitucionalidade e, conseqüentemente a nulidade, dos atos de qualquer um desses três atores.

O Presidente da República é eleito pelo voto direto, por um mandato de 5 anos, mais longo, portanto, que os mandatos de 4 anos dos deputados da Assembleia e não pode ser por ela destituído. Os principais poderes de que dispõe são o veto a leis aprovadas na Assembleia, sua dissolução e a demissão do governo. Necessita, para a maior parte das ações de maior impacto, da concordância de outro ator político, manifesta na forma de proposta do Governo, parecer do Conselho de Estado ou ratificação da Assembleia. Além disso pode submeter leis aprovadas a referendo e provocar o Tribunal Constitucional.

Vale especificar as circunstâncias e limites à nomeação de novo Governo por parte do Presidente da República. O nome por ele indicado não precisa integrar a Assembleia nem, formalmente, pertencer ao partido majoritário. No entanto, uma vez indicado, o candidato a Primeiro Ministro tem 10 dias para apresentar seu programa de governo à Assembleia. Como a rejeição do programa conduz à demissão do governo, é praxe o Presidente consultar os partidos políticos, particularmente o partido majoritário, antes da indicação. Em outras palavras, o Governo não precisa para subsistir da confiança positiva da Assembleia, basta-lhe a confiança negativa, ou seja, a ausência de desconfiança.

A Assembleia da República é composta por 230 deputados, eleitos pelo voto proporcional, com mandato de 4 anos, em 22 distritos eleitorais, 18 dos quais continentais, 2 insulares, 1 destinado aos portugueses residentes em outros países europeus e 1 aos portugueses residentes no resto do mundo. Tem competências legislativas, inclusive competência legislativa exclusiva sobre um rol de matérias elencado na Constituição: financeiras, basicamente no que diz respeito às peças do orçamento; eletivas, que incluem a escolha de 10 dos membros do Tribunal Constitucional; e fiscalizadoras.

O Governo é integrado pelo Conselho de Ministros, do qual participam o Primeiro-Ministro, os Vice Primeiros-Ministros, além dos Ministros, Secretários e Sub-Secretários de Estado. A permanência do Governo depende, como vimos, da confiança da Assembleia, que pode ser expressa pela aprovação de um voto de confiança ou pela rejeição de uma moção de censura.

Para sintetizar as relações que esses três atores entabulam entre si, verificamos que o Governo deve apenas prestar contas ao Presidente e mantê-lo informado de seus atos. Embora o Presidente possa demitir o Governo, evita fazê-lo, pois sabe que a última palavra na formação de um novo governo cabe à Assembleia.

No que respeita às relações entre o Presidente e a Assembleia, vimos que o Presidente pode convocar a Assembleia, vetar a legislação por ela aprovada e dissolvê-la, obedecidas as seguintes restrições constitucionais: não pode haver dissolução nos primeiros seis meses de funcionamento da Assembleia, nos últimos seis meses do mandato do Presidente e na vigência do estado de sítio ou do estado de emergência.

Finalmente, no que toca à relação entre a Assembleia e o Governo, vimos que o Governo não precisa da confiança ativa da Assembleia, sendo suficiente para sua sobrevivência a não manifestação de desconfiança. Um governo minoritário pode subsistir enquanto tolerado pela maioria parlamentar.

A esse respeito, cabe recordar as situações que levam à demissão do governo, relacionadas no art. 198 da Constituição portuguesa: início de legislatura, aceitação pelo Presidente do pedido de demissão apresentado pelo Primeiro-Ministro, morte ou impossibilidade do Primeiro-Ministro, rejeição do programa do governo, não aprovação de moção de confiança por maioria absoluta dos deputados, e demissão, pelo Presidente quando “necessário para assegurar o funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado”.

2.3. FRANÇA

A França é considerada o caso exemplar de sistemas mistos, que combinam características do parlamentarismo e do presidencialismo, em razão da concentração de poderes nas mãos do Presidente da República. Sua origem está na mudança constitucional promovida por De Gaulle, em 1958, que marcou a transição da IV República, organizada de forma parlamentarista pura, para a V República. A nova regra sofreu uma alteração importante em 1962, quando a eleição indireta para Presidente da República foi substituída pela eleição direta.

A mudança constitucional de 1958 teve por objetivo superar a situação de instabilidade anterior, provocada, de acordo com o diagnóstico predominante, pelo excesso de poderes do Legislativo, num contexto de muitos partidos. A direção geral da mudança foi, portanto, aumentar os poderes do Presidente e reduzir aqueles da Assembleia.

Sua característica principal é a dupla responsabilidade do Governo, perante o Presidente e perante a Assembleia. O Presidente pode nomear o Primeiro Ministro sem o aval da Assembleia. No entanto, a Assembleia pode, posteriormente, exigir a responsabilidade política do governo por meio da apresentação de uma moção de censura, cujo sucesso redundará na queda do Governo.

O Presidente da República é eleito pelo voto direto, para um mandato de 5 anos, facultada uma reeleição. A Constituição prevê uma série de poderes privativos do Presidente e outros que são exercidos de forma compartilhada com o Primeiro Ministro.

Importa lembrar que na França o Governo é composto por duas instâncias: o Conselho de Ministros e o Gabinete. O Conselho de Ministros, que toma, em tese, as decisões mais relevantes, é presidido pelo Presidente da República, enquanto o Gabinete, com uma agenda mais operacional, tem o Primeiro Ministro como Presidente.

São poderes privativos do Presidente da República, em primeiro lugar, a nomeação do Primeiro Ministro, sem a necessidade de ratificação por parte da Assembleia, como vimos. Em segundo lugar, a dissolução da Assembleia. Em terceiro lugar, a convocação de referendo legislativo, instrumento que permitiria, inclusive, revogar decisões da Assembleia. Em quarto lugar, a assunção de poderes extraordinários, como a suspensão dos direitos previstos na Constituição, em caso de crise grave. O recurso a esses poderes exige a audiência do Conselho Constitucional e veda a dissolução da Assembleia durante a sua vigência. Esses poderes foram utilizados apenas uma vez até hoje, no curso da crise da Argélia.

São também poderes privativos do Presidente da República dirigir mensagens ao Parlamento; nomear o Presidente e três dos membros do Conselho Constitucional; além de provocar esse Conselho para que se pronuncie sobre a constitucionalidade de uma lei ou de um tratado.

O Parlamento francês é bicameral, constituído pela Assembleia Nacional e pelo Senado. A Assembleia é composta por 577 deputados, eleitos pelo voto direto, em eleição majoritária em distritos uninominais em dois turnos. Apenas a Assembleia, em razão de sua origem democrática, no voto direto do eleitor, pode exigir responsabilidade do governo.

O Senado, por seu turno, é composto hoje por 343 senadores, eleitos em eleições indiretas, com mandato de 6 anos, com renovação de um e dois terços a cada 3 anos. Vale registrar que 12 cadeiras de senadores estão reservadas à representação de franceses no exterior.

A Constituição retira a ambas as Câmaras a capacidade de auto-regulamentação ao exigir a aprovação prévia de seus regimentos pelo Conselho Constitucional.

O Governo francês, constituído pelos Ministros, Ministros de Estado, Ministros Delegados e Secretários de Estado, pode reunir-se como Conselho de Ministros, sob a presidência do Presidente da República ou como Gabinete, sob a presidência do Primeiro Ministro. Normalmente, cabem ao Conselho de Ministros as deliberações de maior relevância.

O Presidente da República prescinde da ratificação da Assembleia para nomear o governo. Esta, por sua vez, pode exigir a responsabilidade desse governo por meio de uma moção de censura. Várias restrições incidem sobre a apresentação de moções de censura: devem ser encaminhadas por um décimo dos membros da Assembleia; devem ser apreciadas depois de 48 horas de sua apresentação; devem contar com o voto da maioria absoluta da Assembleia para sua aprovação; e seus signatários tornam-se impedidos de apoiar outra moção de censura no mesmo período legislativo.

Em caso de conflito entre o Presidente da República e a Assembleia, como no caso de o Presidente pertencer a um partido nela minoritário, três alternativas estão a sua escolha. Em primeiro lugar, indicar um Primeiro Ministro de seu partido, que provavelmente viria a ser derrubado por uma moção de censura. Em segundo lugar, dissolver a Assembleia, na esperança de que o eleitorado torne seu partido majoritário e resolva dessa forma o conflito de maiorias. Em terceiro lugar, nomear um Primeiro Ministro afinado com a maioria parlamentar.

Nesse último caso, verifica-se a situação que os franceses denominam “coabitação”. O Presidente se restringe a suas funções constitucionais e, na prática, a reunião do Gabinete ganha importância face a reunião do Conselho de Ministros.

Essa a razão de alguns autores considerarem o sistema francês uma alternância entre presidencialismo, quando o Presidente nomeia um Primeiro Ministro do seu partido e opera como chefe de governo, e parlamentarismo, quando o Primeiro Ministro é de outro partido e atua efetivamente como chefe de governo.

Em última análise, prevalece a posição da Assembleia, traço que situa o sistema francês, malgrado os poderes do Presidente da República, na família parlamentarista. Há exemplos eloquentes de conflito de maiorias na história da V República, sempre com solução favorável à Assembleia. Em 1969, De Gaulle renunciou, ao ver o governo de seu Primeiro Ministro derrubado por uma moção de censura; em 1986, Mitterrand, após uma eleição ocorrida durante seu mandato, foi obrigado a nomear Chirac, líder da coligação vitoriosa de centro-direita, Primeiro Ministro; finalmente, em 1997, o mesmo Chirac, então Presidente, dissolveu a Assembleia com a intenção de ampliar a maioria de que dispunha, mas frente a inesperada vitória dos socialistas, foi obrigado a nomear Jospin como Primeiro Ministro.

2.4. ALEMANHA

Elaborada após o fim da guerra, vigente no território da antiga Alemanha Ocidental desde 1949, a Lei Fundamental de Bonn vigora, desde 1990, com algumas modificações, em todo o território da Alemanha reunificada.

O sistema político é parlamentarista, com papel reduzido do chefe de estado, numa posição mais próxima do parlamentarismo britânico do que os casos acima examinados da França e de Portugal.

O chefe de estado é o Presidente Federal, eleito por um colégio eleitoral, com participação de parlamentares e de representantes dos Lander, as unidades da federação alemã, para um mandato de 5 anos, permitida uma reeleição. Quase todos os atos do Presidente exigem referendo ministerial, exceto *a)* a nomeação e demissão do Chanceler Federal, *b)* a dissolução da Câmara dos Deputados, o *Bundestag*, sempre que este não eleja o Chanceler no prazo de 14 dias, depois de negado confiança ao candidato por ele indicado, e *c)* o requerimento ao Chanceler para permanecer no cargo até a nomeação do sucessor.

O parlamento é bicameral. O *Bundestag* representa a população e seus deputados, definidos a partir do número base de 598, são eleitos pelo sistema distrital misto, metade pelo voto majoritário em distritos uninominais e metade em listas partidárias. Cabe ao *Bundestag* exigir a responsabilidade do governo, mediante a moção de censura ou a questão de confiança.

O *Bundesrat*, por sua vez, representa as unidades da federação alemã. Seus integrantes são nomeados pelos governos regionais e podem ser substituídos a qualquer momento.

O governo é formado a partir da indicação, por parte do Presidente Federal ao *Bundestag*, de um nome para Chanceler Federal. Os deputados podem aprovar esse nome ou escolher outro, até 14 dias depois da indicação, desde que com a maioria absoluta dos votos. No caso de nenhum nome atingir os votos necessários, o Presidente Federal pode optar entre nomear o candidato dos Deputados, mesmo eleito com maioria simples, e dissolver a Câmara. O Chanceler aprovado escolhe os demais ministros e responde pelos resultados do ministério.

O Chanceler só assume, portanto, com a confiança do *Bundestag* e se mantém enquanto essa confiança perdurar. A aprovação de uma moção de censura construtiva é

suficiente para derrubar o governo. Essa moção de censura, imaginada para evitar a obstrução parlamentar inconsequente verificada na República de Weimar, pode ser apresentada a qualquer momento e exige apenas o apoio de um quarto dos deputados eleitos e a indicação de um governo alternativo viável. A vitória da moção implica necessariamente a demissão do Chanceler e a formação do governo por ela indicado.

O Chanceler, por sua vez, pode antecipar a crise mediante a apresentação de uma questão de confiança. Caso a confiança seja recusada, duas possibilidades se apresentam: a indicação simultânea de um novo governo pelos deputados e a recusa da confiança sem a indicação de novo governo. Nesse último caso, três são as alternativas existentes para superar a crise: a renúncia do Chanceler (não obrigatória), a dissolução do *Bundestag*, com a convocação de novas eleições, e a declaração do Estado de Emergência Legislativa, que permite ao governo dispensar a confiança do *Bundestag* por algum tempo.

O Estado de Emergência Legislativa permite ao Chanceler legislar por seis meses, sem a aprovação dos deputados, desde que conte com o apoio do Presidente Federal e do *Bundesrat* para tanto.

No caso alemão, o parlamentarismo convive com o voto distrital misto há mais de sessenta anos. O número de partidos é pequeno: há, historicamente, dois grandes partidos, os social-democratas e os democratas-cristãos, e três partidos de médio porte, incluindo os que congregam os liberais e os verdes e o mais recente partido de esquerda, resultante da fusão entre antigos comunistas e uma dissidência social-democrata. O número maior de partidos faz com que a maioria não surja imediatamente do resultado das urnas, como no caso britânico. Muitas vezes cabe aos partidos trabalhar para sua construção *a posteriori*, na proporção do número de deputados eleitos por cada um deles.

A atual Chanceler, Angela Merkel, por exemplo, foi eleita inicialmente por uma aliança entre os dois maiores partidos alemães, social-democratas e democratas-cristãos, depois de uma eleição polarizada entre esses mesmos partidos. Críticos do sistema argumentam que essa aliança careceu da concordância dos eleitores, que só puderam manifestar seu apoio ou discordância na eleição posterior.

Cabe informar, que o sistema eleitoral misto se encontra em franca expansão no mundo, adotado tanto nas chamadas novas democracias, seja no Leste Europeu (Rússia,

Ucrânia, Lituânia), seja na Ásia (Coréia do Sul, Tailândia, Taiwan), quanto em países que reformaram recentemente seu sistema eleitoral, como o Japão, a Itália, a Nova Zelândia, o México e a Venezuela.

3 VANTAGENS COMPARATIVAS DOS SISTEMAS

O debate sobre as vantagens comparativas entre os dois sistemas desenvolveu-se nos últimos anos, superando os lugares-comuns a respeito da igual aptidão de ambos para manter a democracia e promover o desenvolvimento. Segundo os partidários dessa posição, a opção por um ou outro sistema dependeria fundamentalmente da cultura e tradição política de cada país. Na atualidade, a maioria das nações já haveria encontrado o regime mais conveniente do ponto de vista de sua história, das circunstâncias e de sua cultura política. Nessa linha, um tanto fatalista, a nós, brasileiros, caberia persistir na tradição presidencialista e aperfeiçoá-la.

Num ensaio clássico sobre o assunto, Linz (1991) observa que a maioria das democracias estáveis no mundo são parlamentaristas e, conseqüentemente, postula a superioridade desse tipo de regime para a manutenção de uma ordem democrática. Se a continuidade da democracia é o critério, a superioridade do parlamentarismo parece incontestável. Entre todos os países que mantiveram a continuidade democrática nos 25 anos decorridos entre 1967 e 1992, 24 são parlamentaristas, apenas quatro são presidencialistas (Colômbia, Costa Rica, Estados Unidos e Venezuela) e outros três adotam sistemas híbridos.

Os principais argumentos de Linz para explicar essa disparidade são os seguintes. Em primeiro lugar, no presidencialismo, presidente e parlamento são concorrentes quanto à legitimidade democrática. Ambos são eleitos pelo voto popular e, em caso de conflito entre eles, “Não existe nenhum princípio democrático para resolver (...) qual dos dois representa realmente a vontade popular”. Com isso, o potencial de crises e rupturas da ordem constitucional é maior que no parlamentarismo, onde a situação é resolvida pela imediata queda do Executivo. A bipartição do voto do eleitor, um voto executivo e outro legislativo, seria fonte de instabilidade e conflito, tendo como consequência o risco maior de retrocessos do ponto de vista da democracia.

Em segundo lugar, o mandato fixo do presidente configura um grau de rigidez menos favorável à democracia que a flexibilidade permitida pelo parlamentarismo. No presidencialismo, o presidente só pode ser excluído pelo processo difícil e demorado

do impedimento e, em diversos casos, sua recondução ao poder é vedada ou limitada. No parlamentarismo, um governo satisfatório pode se manter por anos a fio desde que mantenha a maioria parlamentar. Um governo insatisfatório pode ser derrubado a qualquer momento e o povo pode ser chamado a votar antes da data aprazada para as eleições.

Em terceiro lugar, o presidencialismo, ancorado em eleições de tipo plebiscitário, com um único vencedor, estimularia uma lógica do tipo “o vencedor leva tudo” e os perdedores continuam perdedores pelos 4 ou 5 anos seguintes, lógica essa desfavorável à continuidade democrática. Em contraste, no parlamentarismo, a formação de coalizões e o compartilhamento do poder entre forças políticas diferentes é a regra.

Finalmente, a reunião dos papéis de chefe de Estado e de governo leva o presidente a perceber-se como representante de toda a nação o tempo todo. Isso leva à intolerância com a oposição, que tende a ser considerada como não patriótica e como oposição ao Estado, e não apenas ao governo.

Como compreender, à luz desses argumentos o único caso de sucesso indiscutível do presidencialismo, os Estados Unidos? Lá, o sistema não apresentaria os defeitos apontados em razão da não-polarização ideológica do eleitorado, da existência de um sistema de dois partidos com importantes consensos (notadamente em política externa), da predominância de questões locais sobre as nacionais na definição do voto e da importância que adquire, nessa conjuntura, a barganha que envolve o Poder Executivo e o parlamentar individual. Ou seja, o sistema funcionaria, não por suas virtudes intrínsecas, mas por especificidades da política norte-americana, que tendemos a considerar como defeitos (apoliticismo e fisiologismo), e não suportaria uma estrutura partidária moderna no gênero europeu.

Que respondem os defensores do presidencialismo? Quanto aos dados, a correlação observada por Linz entre democracia e parlamentarismo é explicada pela frequência maior de regimes parlamentaristas entre os países mais desenvolvidos. O déficit de desenvolvimento, no caso, e não o regime de governo, seria o responsável pelas quebras na continuidade democrática. Golpes ocorrem mais comumente em países do terceiro mundo, sejam eles presidencialistas, sejam parlamentaristas.

Quanto aos argumentos, os presidencialistas observam, de forma geral, que Linz não distingue suficientemente entre tipos de presidencialismo e que alguns desses tipos, particularmente aqueles mais mesclados a elementos parlamentaristas, seriam tão

propícios à continuidade democrática quanto os parlamentarismos mais puros. Alguns tipos de parlamentarismo seriam, inclusive, mais perniciosos à democracia, conforme alguns dos argumentos de Linz. O modelo britânico, por exemplo, estimularia a lógica de “ao vencedor tudo” mais que qualquer presidencialismo, ao produzir governos monopartidários em condições de, mediante antecipação das eleições, perpetuarem-se no poder por muito mais tempo que 4 ou 5 anos.

Nessa linha, o presidencialismo seria viável quando formulado em desenho institucional que mitigasse as tendências negativas apontadas por Linz (basicamente, presidência com poderes reduzidos, partidos disciplinados e pouco numerosos e clivagens partidárias pouco profundas) e ressaltasse seu aspecto positivo: a divisão de poderes, que possibilita a formação de um sistema de pesos e contrapesos de molde a impedir a concentração arbitrária do poder numa só instância. Na tradição hamiltoniana, essa seria a única garantia contra a tirania.

4 O DEBATE SOBRE PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

A inclusão do plebiscito sobre regime de governo, previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e realizado em 1993, deu ensejo a um amplo debate sobre o tema. A polêmica dividiu partidos e seus expoentes além das clivagens político-ideológicas tradicionais. Apesar da intensidade da discussão, os argumentos dos dois campos principais não primaram pela diversidade.

No campo parlamentarista, assinala-se a falência histórica do presidencialismo no Brasil. No período em que funcionou com certa normalidade, de 1946 a 1964, a vida política brasileira foi permeada de crises com pouca ou nenhuma capacidade de resolução institucional, culminando com o golpe militar de 1964. A regra, no período, foi o conflito permanente entre Executivo e Legislativo, resultando em paralisia decisória, subordinação do Congresso ao Presidente e na impossibilidade de institucionalizar um verdadeiro sistema partidário.

Na vigência da Carta de 1988, o desempenho do sistema não foi melhor. O presidencialismo, aliado a um sistema partidário considerado, de forma geral, como indisciplinado e excessivamente fragmentado, teria produzido um padrão de relacionamento Executivo–Legislativo fundado na negociação individual com cada parlamentar. O processo decisório, nessas condições, absorve parte considerável do

capital político – tempo e recursos de toda ordem – e torna-se moroso. O Executivo ágil, que toma as decisões no tempo preciso, informado por uma racionalidade técnica, como apresentado pelos presidencialistas, dissipa-se, portanto, logo que o Legislativo assume parcela do poder.

A fraqueza do sistema partidário, por sua vez, nas condições do presidencialismo nacional, manifestou-se em diversas ocasiões. A eleição de Collor mostrou que a influência partidária na eleição do presidente era nula. No mesmo ano de 1989, o PMDB e o PFL, que detinham, em conjunto, dois terços da Câmara dos Deputados, não alcançaram a marca de 5% dos votos para presidente.

A opção parlamentarista permitiria fortalecer o sistema partidário e reduziria a prática da negociação a varejo com os congressistas. É importante lembrar que esse tipo de barganha entre Executivo e Legislativo é percebido pelos parlamentaristas como inevitável numa conjuntura que combina presidencialismo, congresso forte com atomização e indisciplina partidária. Nessa situação, ou se dá o passo decisivo para o parlamentarismo, e ao poder do Congresso corresponderão responsabilidades com a governabilidade, ou retiram-se poderes do parlamento e volta-se, no limite, ao regime de exceção.

Uma segunda linha de argumentação explora a complexidade maior da sociedade brasileira hoje. Uma sociedade complexa, diferenciada, com múltiplas linhas de clivagem teria menor possibilidade de suportar a dura maioria que o caráter plebiscitário do presidencialismo produz. Uma sociedade de variadas minorias teria menos facilidade de conviver com o sistema de “ao vencedor tudo”, próprio do presidencialismo. Assim, o parlamentarismo seria mais compatível com uma democracia de consenso, necessária nas sociedades complexas da modernidade, no dizer de Lipjhart (1991), que a democracia majoritária, desenvolvida nos sistemas presidencialistas.

O argumento presidencialista básico é o caráter diferenciado do voto brasileiro segundo os mandatos eletivos. A ideia é que, quanto mais próximo do plano local, mais o voto se encontra sujeito a influências externas à vontade do eleitor, subordinando-se à patronagem e à oligarquia. O voto para presidente seria, nesse raciocínio, aquele em que a vontade popular se manifesta de maneira mais límpida. Daí o caráter progressista do Poder Executivo na história brasileira, em contraste com o conservadorismo, a corrupção e o fisiologismo presentes, conforme esse ponto de vista, no Legislativo.

A mudança no País, o desenvolvimento, dependeria de um Executivo forte, independente do parlamento, historicamente uma trincheira oligárquica. O argumento cinge a vontade do eleitor e preza o voto “puro” para presidente, necessário para fazer o País avançar, apesar do voto “corrompido” que gera o Legislativo, ou mesmo contra ele. Os defensores dessa posição consideram inimaginável a ideia de as câmaras federal, estaduais ou municipais assumirem a responsabilidade de nomear e demitir o executivo em seus respectivos níveis.

Na verdade, o argumento está ancorado em uma antiga vertente do pensamento político brasileiro que considera a mudança e o desenvolvimento funções de um Estado forte e centralizado. E, realmente, a industrialização do Brasil, após a Revolução de 1930, ocorreu sob os auspícios de um Estado desse tipo. Segundo essa interpretação, o Brasil deveria ao presidencialismo o desenvolvimento econômico e as conquistas sociais alcançadas até 1964. Implícita, nos argumentos de alguns dos defensores dessa posição, encontra-se a ideia de que, mais importante que a democracia, que afinal vigorou por um período relativamente curto na história do Brasil presidencialista, é a suposta eficiência do presidencialismo, seja em termos de desenvolvimento econômico, seja em termos de promoção da justiça social, ou qualquer outro bem considerado “maior”.

A resposta parlamentarista é que o regime alternativo é capaz de abrigar processos de desenvolvimento econômico e político mesmo em países de cultura política semelhante à nossa, como o demonstra o desenvolvimento recente da Itália. E consegue esse feito sem os riscos do retrocesso político, riscos esses cada vez maiores, à medida que a sociedade se torna mais complexa e diferenciada, e que, quando efetivados, reduzem a pó, de imediato, qualquer conquista social porventura já atingida.

5 CONCLUSÕES

O argumento presidencialista mais utilizado no debate que precedeu a realização do plebiscito de 1993 não resiste ao exame dos fatos. O voto brasileiro é cada vez menos dependente de redes locais de influência, organizadas pelo poder econômico, notadamente a propriedade fundiária. O voto majoritário hoje é o urbano, que supera em muito o rural. Os determinantes desse voto são outros, incluindo os meios de

comunicação de massa, o peso dos movimentos sociais, a concessão de benefícios à localidade por parte dos ocupantes de cargos em todos os níveis do Executivo.

Em todo caso, não há razão para supor que o voto executivo, para prefeito, governador ou presidente, obedeça a determinações diferentes daquelas que pesam sobre o voto legislativo, que elege vereadores, deputados e senadores, nem que resulte em maiorias com orientação ideológica diversa, do tipo “executivos progressistas” versus “legislativos conservadores”.

No entanto, mesmo admitindo alguma diferenciação, não há como supor que, num sistema em que o Poder Executivo goza de relativa autonomia, o poder econômico, as oligarquias locais, etc., tenham interesse maior nas eleições legislativas e não nas que definem o Executivo.

Na verdade, esse argumento presidencialista valoriza a presteza decisória que, teoricamente, o sistema permitiria ao vencedor da eleição para presidente. O que se deseja, à esquerda e à direita, é que o poder possa ser exercido sem peias ou entraves durante o período do mandato; que um projeto de governo, uma vez sufragado na eleição, disponha de uma garantia mínima de tempo para sua execução, com o máximo de limitações à ação restritiva da minoria encastelada no Legislativo. Para os presidencialistas de esquerda, particularmente, a sociedade pode ser mudada de forma radical e a revolução pode acontecer, desde que se consiga a vitória numa única eleição para presidente.

A postulação do argumento não é, portanto, apenas a autonomia do Executivo, mas a fraqueza de um Legislativo incapaz de opor resistência à maioria que se formou na eleição presidencial. Numa situação ideal, caberia à minoria apenas a crítica e denúncia do Executivo, enquanto aguarda o confronto eleitoral seguinte. A pergunta que se impõe, no entanto é: maiorias pontuais, obtidas numa conjuntura específica, mesmo que fortalecidas pela sistemática dos dois turnos, podem expressar legitimamente, nas condições contemporâneas, a vontade da população por períodos maiores de tempo?

Volta-se aqui à argumentação parlamentarista. Sociedades modernas são sociedades complexas, que estão se tornando ainda mais diferenciadas, numa velocidade sempre surpreendente. Se, num passado ainda recente, todas as linhas de oposição, incluindo as clivagens políticas e culturais relevantes, subordinavam-se, até certo ponto, às divisões de classe, com raízes no mundo do trabalho, hoje a situação é outra.

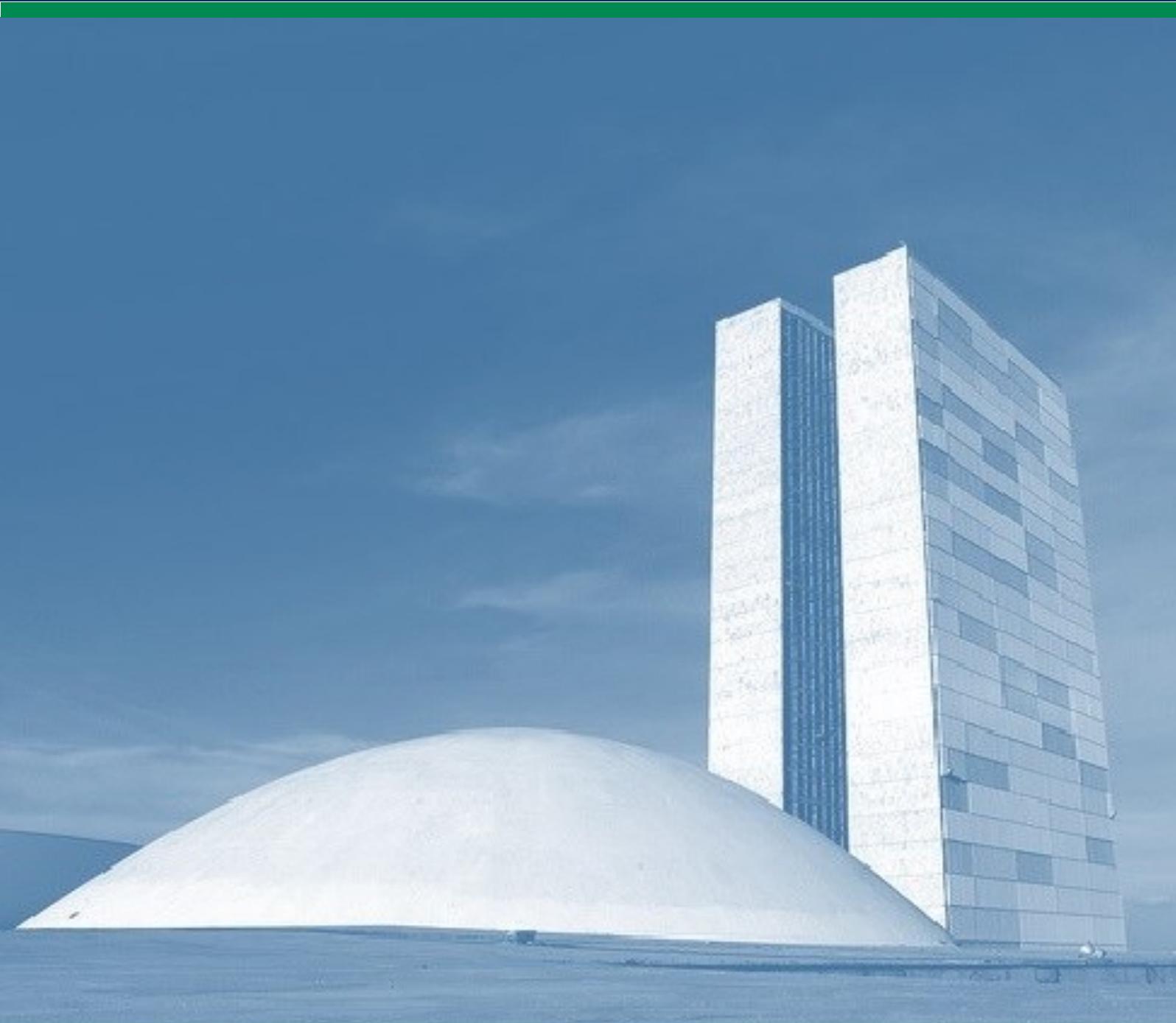
Novas temáticas assumem importância e cruzam transversalmente as divisões de classe. Temas como meio-ambiente, paz, gênero, etnia, religião, identidade local e idade criam novos atores políticos que emergem no espaço público com suas próprias reivindicações. Esse movimento, embora incipiente entre nós, encontra-se avançado nas democracias afluentes do mundo ocidental.

Sociedades com esse grau de complexidade, nas quais as lealdades políticas tendem a definir-se conforme temas específicos, em que partidos dividem o espaço da política com movimentos de novo tipo, em que o voto do eleitor torna-se sensível a uma gama variada de assuntos relevantes, cada vez menos conseguem se fazer representar por uma maioria simples, obtida de uma vez para quatro ou cinco anos, no figurino presidencialista. A possibilidade da produção de déficits de legitimidade, sem solução institucional adequada, torna-se mais presente.

Numa situação como essa, em que maioria significa, cada vez mais, coalizão de minorias, e de minorias mutáveis, a flexibilidade do parlamentarismo acentua-se como vantagem. Eleito o parlamento, cabe aos representantes do povo a constituição da maioria. Altera-se a conjuntura, o governo não é mais considerado satisfatório, a mesma composição parlamentar, fruto da eleição mais recente, busca uma nova maioria. Na impossibilidade política de um acordo, novas eleições são convocadas e todos os personagens são submetidos ao voto popular. Não há a possibilidade, corriqueira em países de sistema presidencialista, de riscos de questionamentos quanto à legitimidade dos dirigentes de governo a continuarem no cargo em razão de mudanças na conjuntura e na opinião pública.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

