

# PRESIDENCIALISMO, CRISE E ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA

PINTO FERREIRA

## I – O regime constitucional e o Estado de Direito

Em dias sombrios que precederam a Revolução Francesa há um pensamento de Rousseau em carta dirigida ao Conde de Mirabeau, que chama a atenção pela sua clarividência; "O grande problema político que eu comparo ao da quadratura do círculo em geometria é ... achar uma forma de governo que ponha a lei acima do homem".

A *rêverie* ou divagação do publicista genebrino tem uma ponta de ironia. A ironia é a arte de pensar o que não se diz e de dizer o que não se pensa. A referência à quadratura do círculo é uma alusão a algo concebível no pensamento, porém não na realidade prática.

Essa forma de governo que põe a lei acima do homem é progressivamente consagrada pelo Estado de Direito, com o regime constitucional estabelecendo o equilíbrio entre poder, ordem e liberdade, colocando o cidadão acima do Estado.

Os pensadores políticos, os juristas e os legisladores são arquitetos de almas e de nacionalidades. Eles não são uma sensitiva escondida numa torre de cristal, porém refletem o mundo social e plasmam o caráter das pessoas e das nacionalidades.

O governo de homens é o regime de arbítrio, o governo de leis é o Estado de Direito. Hegel disse de uma feita: "A história não é o palco da felicidade humana. Os períodos de felicidades são nela folhas soltas". Porém, se a humanidade continuar progredindo, vale a sua lei evolutiva enunciada no livro *Lições de Filosofia de História*: "A história é a consciência progressiva da liberdade". O Estado democrático de direito é a concreta dessa liberdade.

## II – Definição de crise e suas causas

As instituições nacionais encontram-se em crise.

Dentro do ponto de vista econômico, uma crise pode ser definida como uma rápida e súbita perturbação do equilíbrio econômico.(1) Daí resultam determinadas fases de contração e depressão, prosperidade ou expansão. A crise acentua a rápida repressão econômica.

O conceito de crise deve merecer uma perspectiva mais ampla, pois podem ocorrer crises políticas, financeiras, morais.

Em uma conceituação abrangente a crise pode ser definida como uma situação de gravidade em que os acontecimentos sociais perturbam a organização da sociedade, rompendo padrões tradicionais.

Gianfranco Pasquino assim se expressa a respeito do problema(2): "Chama-se crise a um momento de ruptura no funcionamento de um sistema, a uma mudança qualitativa em sentido positivo ou em sentido negativo, a uma virada de improviso, algumas vezes até violenta e não prevista no módulo normal segundo o qual se desenvolvem as interações dentro do sistema em exame. As crises são habitualmente caracterizadas por três elementos. Antes de tudo, pelo caráter de subitaneidade e por vezes de imprevisibilidade. Em segundo lugar, pela sua duração normalmente limitada. E, finalmente, pela sua incidência no funcionamento do sistema".

Existem diversas teorias explicativas da crise, que resultam geralmente da gravidade da situação econômica e financeira, quebrando a estabilidade do sistema político e econômico e se refletindo no regime constitucional.

A compreensão de uma crise permite a verificação de um sistema trifásico: a fase precedente ao momento histórico em que se inicia a crise, a fase da crise propriamente dita e a última fase de superação da crise com um novo módulo de funcionamento diverso do anterior. Frequentemente as crises políticas, econômicas e financeiras estão interrelacionadas.(3)

## III – Crise de governabilidade

A Constituição brasileira está colocada no banco dos réus, sob a acusação ou a pecha de ingovernabilidade.

Empregam-se atualmente o termo governabilidade e ingovernabilidade ou não-governabilidade.

A crise de governabilidade pode ser atribuída não só à incapacidade dos governantes na direção dos negócios públicos como também a não-governabilidade resulta de exigências excessivas do povo. Não é a primeira vez que isso acontece na história constitucional brasileira.

O Brasil teve nos últimos anos a vigência de 6 Constituições republicanas. Aos governantes da época todas foram tidas como tornando a nação ingovernável, sempre colhida de surpresa com golpes de Estado, complôs palacianos, revisões e emendas e quase sempre levando a nação a uma alta fase de turbulência.

Tal tese de ingovernabilidade, que tem os seus juristas de aluguel, vem de longa data, retrocedendo em sua fase crítica a Jânio Quadros, quando renunciou à Presidência. A renúncia foi em uma sexta-feira quando estava a encerrar-se a atividade normal do Congresso. Mal assessorado, Jânio Quadros esqueceu-se de que a renúncia do direito público é um ato pessoal, unilateral e irrevogável. A renúncia é a desistência voluntária do mandato do titular, é ato unilateral, irreversível, e torna-se irrevogável uma vez consumada. Possivelmente Jânio Quadros esqueceu-se deste detalhe, renunciou pensando que o Congresso o chamaria de novo com poderes mais amplos e discricionários, porém o Congresso aceitou de imediato a sua renúncia, convocando o vice-presidente para a sucessão. Desde então o País tem permanecido em um Estado de turbulência, quase sempre se aduzindo a opinião de falta de poderes dados ao Executivo, engendrando a ingovernabilidade nacional.

Diversas hipóteses de trabalho explicam a ingovernabilidade de um país.

A primeira teoria explica que a não-governabilidade resulta de uma sobrecarga fiscal do Estado, com acréscimo e expansão de seus serviços, o crescimento do papel do Estado na economia, sem permitir resolver a sobrecarga de problema. Uma versão simplificada desta tese salienta que quando o produto nacional aumenta mais lentamente de que os custos dos programas públicos e das solicitações salariais, a economia torna-se sobrecarga. É o ponto de vista sustentado por O'Connor e R. Rose.(4)

Outra explicação é dada por Huntington, salientando que "a Governabilidade de uma democracia depende do relacionamento entre a autoridade de suas instituições de governo e da força das suas instituições da oposição"(5).

Enfim cabe mencionar a perspectiva de que a não-governabilidade é o resultado conjunto de uma crise de gestão administrativa e também de uma crise de apoio político dos cidadãos às autoridades e aos governos. Esta teoria assume a seguinte feição complexa, conforme Habermas: "As crises de *output* têm a forma da crise de racionalidade: o sistema administrativo não consegue compatibilizar, nem agilizar eficientemente, os imperativos de controle que lhe chegam do sistema econômico. As crises de *input* têm a forma das crises de legitimação: o sistema legitimador não consegue preservar o nível necessário de lealdade da massa, impulsionando assim os imperativos de controle do sistema econômico que ele assumiu".(6)

O conjunto de tais fatores explica a natureza das crises de não-governabilidade cabendo sobretudo acentuar que a sobrecarga e a crise fiscal são apenas produtos de um conteúdo econômico que nelas se refletem.

No Brasil o governo tem sempre procurado sair da crise com reformas fiscais ou tributárias, em um país que já tem excesso de tributos, cerca de 57 tributos e uma carga tributária de 22,3% que incide sobre o PIB.(7) Como o PIB brasileiro é de US\$ 375 bilhões, o contribuinte paga aproximadamente US\$ 80 bilhões de dólares de tributos. Os especialistas proclamam que a reforma fiscal cogitada embutiu um aumento de 20 bilhões de dólares de carga tributária, o que é assustador, pois não ha um retorno real para o povo, e sim um grande desperdício do dinheiro público.(8)

As causas da ingovernabilidade não estão porém na própria Constituição e evidentemente não se vai corrigí-las com afronta aos direitos humanos e privatização de empresas estatais rentáveis.(9)

A ingovernabilidade não está na privatização da Usiminas, que na verdade se vendeu a grupos privados por preços insignificantes, como é o caso desta estatal que estava com o seu preço avaliado em leilão por menos de 2 bilhões de dólares, quando vale mais de 10 bilhões de dólares.

A respeito da Usiminas escreve *Le Monde* (19 de maio 1992, p. 4), no artigo intitulado *Le Brésil privatise*: "Usiminas, première entreprise sidérurgique du pays et septième du monde em matière de productivité, est considérée comme l'un des plus beaux fleurons des firmes nationales, parmi les deux cents que contrôle l'Etat brésilien".

A ingovernabilidade não está no monopólio estatal do petróleo, que hoje proporciona dois terços do consumo nacional, em uma conquista do petróleo feita pela tecnologia brasileira, tendo o Brasil pago anteriormente a importância de 500 mil dólares ao estrangeiro, ao técnico Walter Link, que finalizou o seu relatório dizendo que não havia petróleo no Brasil. A estatal completa atualmente 37 anos de existência.

Ainda no que concerne à Petrobrás os brasileiros montaram a maior empresa do País, que é também a maior do hemisfério sul. Entre centenas de empresas de petróleo existente no mundo, a Petrobrás é a 12ª maior companhia. Ainda entre as 500 maiores empresas industriais dos mais diversos ramos, ela se situa no 51º lugar (*Revista Fortune*, 29, junho, 1991).

Em 1990 a Petrobrás pagou US\$ 1,24 bilhão de impostos, US\$ 2 bilhões em encargos sociais e US\$ 116 milhões em royalties, devendo-lhe o governo federal a soma líquida de US\$ 2,039 bilhões.

Antes da Constituição de 1988 foram firmados 243 contratos de riscos com 35 grandes empresas petrolíferas, que no período de 15 anos, e prospecando uma área superior a 85% de nossas bacias petrolíferas, nada descobriu.

Em período menor a Petrobrás quadruplicou a produção nacional de petróleo e gás natural, sendo responsável por 2/3 do consumo nacional. Além disso, na Bacia de Santos, ela descobriu os campos submarinos de Tubarão, Estrela do Mar e Coral, que antes foram prospectados sem sucesso pela Pecten, Chervron, Marathon e Bristisch Petroleum.

Afinal, como relata o Boletim da AEPET de outubro de 1990, de onde são extraídos tais dados, a Petrobrás alcançou tão extraordinário êxito no desempenho de suas tarefas que foi classificada entre as três melhores companhias petrolíferas do mundo pela *Offshore Technology*, ocupando a liderança na pesquisa do petróleo em águas profundas.

A Inglaterra iniciou uma ampla política de privatização com o gabinete da Dama de Ferro (Margareth Thatcher), porém não logrou resultados proveitosos, embora tendo conseguido angariar US\$ 60 b, não saindo da crise. O aludido país, que já foi o império mais poderoso do mundo e também o mais rico, acumulando 25% do PIB mundial, hoje ocupa um modesto sétimo lugar, depois dos seguintes países; EUA US\$ 5.465 t; França US\$ 1 t; Itália US\$ 865 b; Inglaterra US\$ 843 b, tudo em dados alusivos ao ano de 1989.

As causas de ingovernabilidade devem ser solucionadas na mudança da estrutura social e econômica, do progresso tecnológico e da educação do povo no exercício da real cidadania, e não propriamente de uma revisão constitucional formalista, que não tocará na essência dos problemas nacionais.

#### IV – A essência da democracia

A democracia é o regime dos povos mais avançados no caminho da civilização. É o governo em que domina o povo, ou seja a maioria, mas deve-se assinalar que o espírito da democracia consiste na liberdade, sendo a liberdade conducente a um processo de crescente nivelação da distinção de classes na sociedade.

Já Aristóteles em sua *Política* assinalava estes aspectos da democracia, que se torna mais aperfeiçoada com a liberdade, dizendo que "a liberdade é sempre igualitária".

A democracia "não pressupõe a perfeição, que todos sejam instruídos, cultos, educados, perfeitos, mas há de buscar distribuir a todos instruções, cultura, educação, aperfeiçoamento, nível de vida digno".

A verdadeira democracia busca a libertação do homem das diversas formas de opressão política e econômica.

O verdadeiro democrata deve levar sempre em conta que a razão pode estar com o adversário, e assim deve ser tolerante com a opinião dos demais, no debate livre de todos os partidos e de todas as opiniões.

A democracia é mais do que um regime político, é uma filosofia de vida, fundamentada no direito, na liberdade, na tolerância.

A democracia se baseia na virtude, em preceitos éticos, a ditadura se fundamenta no medo, como lembra Maquiavel.

Toda ditadura transforma a Constituição em um farrapo de papel, desencadeia o terror policial, o assassinato, a tortura, cultiva a fome, o medo e a miséria do povo. Estimula a submissão suicida, o espírito de casta e o servilismo.

Toda ditadura constrói uma prisão para o povo, sepulta uma nação entre pedras e ferros. Parece eterna, lavada pelo sangue dos mártires e rebeldes. É porém uma ilusão. Há de cair, como a Bastilha, e sobre os seus muros o povo dançará, profetiza Potiguar Matos.

A democracia é uma técnica de liberdade e resplende sobretudo com a garantia dos direitos humanos, quais sejam, as liberdades naturais, a cidadania, a inviolabilidade do lar, a defesa da honra e da imagem, a prescrição da censura, a eliminação do passaporte interno, o direito ao trabalho, à saúde, à educação, à assistência. A democracia é uma rica sementeira que resplandece na madrugada transfiguradora da liberdade em um cenário luminosamente belo e grandioso.

A democracia oferece ao mundo atual duas grandes alternativas: o parlamentarismo e o presidencialismo.

## V – Estabilidade democrática

Os regimes políticos buscam a estabilidade, que sobretudo deve ser um objetivo da democracia, para assegurar a paz, a liberdade e a segurança do cidadão.

O conceito de estabilidade política tem preocupado a atenção dos estudiosos. Conforme Leonardo Morlino, procurando uma definição capaz de preencher mais do que as outras os requisitos indispensáveis de um conceito, este é o seguinte: "Estabilidade é a capacidade previsível que um sistema tem de se prolongar no tempo. Deste modo, um sistema deve ser considerado estável quando, no momento dado, tido em conta um conjunto de sinais, é razoavelmente previsível que ele continuará no tempo".(10)

É de ver entretanto que o sistema político se modifica pela própria mudança das condições histórico-sociais. Assim sendo, a estabilidade consiste na capacidade previsível que um sistema tem de se prolongar no tempo através das adaptações necessárias.

Diversas hipóteses principais surgiram para explicar o tema da estabilidade.

A primeira concepção foi enunciada por Almond e Verba, assim formulável: "Só um sistema político democrático que possua uma *cultura cívica* tem possibilidade estável".(11) A cultura cívica é no fundo uma cultura participativa, em que se desenvolveu a cidadania, se orientando a assumir um papel ativo no sistema político.

A segunda hipótese de trabalho é firmada por Lipset (12), pretendendo o seguinte: "Um sistema político democrático é estável apenas se: a) está economicamente e socialmente desenvolvido; b) é dotado de legitimidade, e c) possui eficácia".

Uma terceira solução explicando a estabilidade democrática é idealizada por Eckstein, podendo ser assim sintetizada: "o sistema político democrático só é estável se os modelos de autoridade a nível governativo sejam congruentes aos modelos a nível de sociedade civil". A hipótese de trabalho do dito pensador abrange destarte a eficácia das decisões e a genuidade democrática.(13)

Afinal outra teoria desenvolvida por Huntington, sobretudo se aplicando aos países em desenvolvimento com o objetivo principal de transformar em estabilidade a instabilidade neles dominantes. Resume ele: "Um sistema político é ou se torna estável apenas quando possui ou atinge nível de institucionalização adequado ao nível existente de participação".(14)

De um modo geral a estabilidade democrática só pode ser real com a existência de uma verdadeira cidadania, uma cultura cívica participativa, uma emulação civil moderada, o respeito e o cumprimento da lei resultante da vontade geral do povo expresso em uma Constituição. A cidadania não se desenvolve num clima de miséria, servidão econômica, fome e ignorância.

O sistema democrático deve basear-se em uma economia desenvolvida, estando dotado de legitimidade, entendendo-se por legitimidade a medida em que o sistema democrático merece apoio por parte dos seus membros.

A legitimidade é importante na manutenção da estabilidade. O poder do Estado de Direito torna-se racional, explica Max Weber, quando "se apóia na crença da legalidade dos ordenamentos estatuídos e dos direitos daqueles que foram chamados a exercer o poder".(15)

Um sociólogo de renome como é Luhmann leva até as conseqüências finais as premissas weberianas, sugerindo a hipótese de legitimação operada através do processo eleitoral, legislativo, judiciário e administrativo (*Legitimation durch Verfahren*).

É de lembrar ainda que, sendo o Estado uma diferenciação entre governantes e governados, em que os governantes detêm o monopólio da coação legal, o descumprimento da lei pelos governantes e a sua falta de austeridade administrativa pode levar a crises políticas. Este aspecto nodal já



foi enunciado por Hart, em seu livro *The concept of law*, com a seguinte arguta observação: a lei é feita pelos governantes para ser obedecida pelos governantes e pelos governados, mas como é feita pelos governantes, quase sempre é apenas exigida dos governados.

Enfim pode-se chegar à seguinte conclusão sobre estabilidade política nas democracias. A estabilidade democrática consiste na capacidade que tem o regime democrático de se prolongar no tempo mediante adaptações adequadas, com base na legitimidade e na capacitação para eficácia decisória em resposta a desafios políticos.

## VI – O presidencialismo

O presidencialismo é uma forma de governo originária dos Estados Unidos, com a sua Constituição de 17 de setembro de 1787, posteriormente emendada, que se aclimatou com a forma diversificada na América Latina.

O presidencialismo teve pleno sucesso nos Estados Unidos transformando-os na primeira potência do mundo ocidental, com a riqueza que abrange 25% do PNB mundial. Não teve o mesmo sucesso nos países latino-americanos.

Entretanto é de se salientar que o regime presidencial inaugurado aos fins do século XVIII na Norte-América foi a princípio recebido com ceticismo. O pacto político norte-americano, já consolidado pelo seu bicentenário, aureolado com festejos milionários, foi severamente combatido em sua época e logrou ratificação com grande dificuldade pelos Estados-membros.

A Convenção de Filadélfia começou com 72 constituintes primitivos, mas na sessão final de 17 de setembro de 1787 apenas compareceram 42 membros, cerca da metade. Diversos convencionais como Randolph, Mason e Gerry recusaram-se a subscrever o projeto. Franklin com seus 81 anos, o subscreveu com lágrimas nos olhos. Hamilton, desalentado, retirou-se da Convenção desde 29.7.1787, para só retornar nos últimos dias, quando subscreveu a Lei Magna, em tom pessimista e linguagem cética, qualificando-a pejorativamente de "miserável expediente" (*Wrestsched makeshift*). Ele representava a delegação constituinte de New York, que abandonou de vez o recinto da Convenção para nunca mais voltar, quando se aprovou um compromisso (o compromisso de Connecticut), que determinou a igualdade da representação senatorial, o princípio federalista da inalterabilidade numérica da representação estadual no Senado. A seção 9ª do art. 1º da Lei Magna foi aprovada assegurando que não se podia restringir aos Estados o direito à importação de escravos até 1806, sobre eles lançando imposto não superior a 10 dólares por pessoa, malgrado a declaração dos direitos inalienáveis e jusnaturalistas. Por isso Hamilton continuou insistindo que a Constituição elaborada era hesitante e irresoluta (*shilshaly*).



Quando se tratou da ratificação da Lei Magna a batalha continuou, alcançando a vitória por poucos votos, 3 votos em Nova Iorque, 10 na Virgínia e New Hampshire.

Como definir o presidencialismo? O presidencialismo pode ser entendido como a forma de governo em que uma figura central e preponderante, o Presidente da República, dirige a nação sem possibilidade de destituição por um voto de censura parlamentar, não podendo também dissolver as Câmaras Legislativas. Nos Estados Unidos o presidencialismo apresenta notas características.

O primeiro traço distintivo do presidencialismo norte-americano é o modo da eleição presidencial. Milhões de americanos votam para eleger e seu presidente, porém apenas um colégio eleitoral de 538 pessoas tem o privilégio de proceder a tal escolha. Tal critério é uma invenção dos construtores da democracia americana, visando afastar os perigos de uma eleição com base somente na vontade popular, porém fazendo-a ser peneirada pelo crivo da força política dos Estados.

Cada Estado se apresenta com um número de eleitores para o Colégio Eleitoral, de um modo proporcional à representação que ele tem no Congresso. Na Federação norte-americana, no total de 50 Estados, a representação de 435 deputados na Câmara dos Representantes, mais cem cadeiras no Senado e ainda três representantes do distrito da Columbia. Totaliza-se destarte uma lista de 538 eleitores, que são cidadãos comuns escolhidos em lista para tal finalidade em cada Estado. Este número é reajustado a cada 10 anos, por ocasião de um novo censo que redistribui as cadeiras na Câmara dos Representantes, refletindo as mudanças de população de cada Estado.

Atualmente, conforme este remanejamento, o número de representantes é de 538. O Estado que tem maior número de representantes é a Califórnia, com 52 deputados e 2 senadores, contando assim com 54 de tais eleitores. Os Estados politicamente mais fracos contam apenas com 3 eleitores, como Montana, Dakota do Norte e Dakota do Sul.

Para conseguir a vitória o candidato a presidente tem de garantir no mínimo 270 votos eleitorais, isto é, a metade mais um de 538. Os candidatos concentram a sua atenção nos Estados mais importantes, como Califórnia com 54 eleitores, Nova York com 33, Texas com 32, pois se a lista for vencedora na votação popular de um Estado, o candidato contará automaticamente com todos os votos eleitorais neste Estado.

No dia 14 de dezembro do ano eleitoral, os membros do colégio se reunirão para escolher efetivamente o Presidente. No dia 6 de janeiro do ano seguinte, o Congresso, em sessão conjunta, abrirá o envelope com o resultado e o divulgará, para a posse no dia 20 de janeiro.

Tal sistema é evidentemente complicado, confundindo o eleitor norte-americano e o observador estrangeiro, e já causou aberrações. Em diversos anos, 1824, 1876 e 1888 os presidentes eleitos e que tomaram posse tiveram menor número de votos populares porém foram vitoriosos nos Estados-chefes.(16)

Outra nota característica do modelo norte-americano é o poder do Presidente de escolher o seu ministério, porém o ministro, lá chamado Secretário, deve ser aprovado pelo Senado. Em diversas ocasiões, o Senado deixou de concordar com a nomeação, obrigando o Presidente a proceder a nova escolha. Na época do Presidente Andrew, o problema do seu *impeachment* foi sobretudo causado pelo empenho parlamentar de impedir a demissão do Secretário da Guerra, que uma lei casuísta exigiu, mas que o Presidente não quis obedecer, por reputá-la contrária à Constituição.

Outra nota característica é a iniciativa das leis, pertencente ao Congresso, a Câmara dos Deputados tendo o poder de iniciativa das leis sobre matéria tributária e financeira (*Revenue bills*). O presidente tem o poder de enviar mensagens esclarecedoras da situação do país.

É também grande a importância dos partidos políticos, em um sistema em que domina o bipartidarismo, permitindo partidos fortes por causa do sistema distrital adotado, e não da representação proporcional.

Os poderes do Congresso são amplos, a tal ponto que Wilson prefere chamar de governo congressional ao clássico modelo político tradicional americano.(17)

O presidencialismo expandiu-se na América Latina com ampla predominância do poder presidencial, desenvolvendo-se inclusive um típico caudilhismo latino-americano.

A respeito escreve Pontes de Miranda: "Todo presidencialismo é um resto de monarquia; um rei a curto prazo e a forma de governo, uma monarquia a prestações. Sociologicamente, o parlamentarismo é a menos imperfeita das democracias burguesas" (*Comentários*, 1935, I, P. 11, 12).

O grande defeito do presidencialismo brasileiro é apontado por Pontes de Miranda como hipertrofia do Poder Executivo:

"O poder do Presidente da República não diminuiu. Feitas as contas do que se lhe tirou e do que se lhe deu, aumentou".

## VII – O parlamentarismo

Busca-se atualmente no Brasil o retorno ao parlamentarismo, daí se haver colocado o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prevendo o plebiscito para decidir sobre a forma de governo, presidencialismo ou parlamentarismo.

O parlamentarismo nasceu na Inglaterra como a *mater parliamentum*, com algumas características básicas: o gabinete ou ministério é eleito e revogável pela Câmara dos Comuns, existindo o poder de dissolução desta Câmara pelo Executivo, só uma vez e pelo mesmo motivo.

Pode-se assim definir o parlamentarismo: é a forma de governo com dualidade de chefe de Estado e chefe de governo, em que o gabinete ou ministério é destituível por uma moção de censura da Câmara Baixa, tendo o poder de dissolver tal Câmara só uma única vez e pelo mesmo motivo.

Sempre se afirmou que a dualidade do Chefe de Estado e Chefe de Governo é própria do parlamentarismo, mas isto não ocorre no parlamentarismo dos Estados-membros. A maioria destas constituições substitui o cargo de Presidente ou Governador do Estado, isto é, o dualismo, permitindo tão somente a figura do Ministro-Presidente, com a Constituição da Baviera (de 20.9.1946), atualmente o maior Estado-membro da Alemanha, e que é escolhido pelo prazo de 4 anos pela Dieta. No Estado de Hesse, com a sua Constituição de 18.13.1946, há um Ministro-Presidente, escolhido por 4 anos, um parlamentarismo limitado. Modernizou-se o sistema parlamentar estadual a fim de evitar as sucessivas quedas ministeriais, através do prazo do mandato do Ministro-Presidente que deve coexistir com o da legislatura (Baviera e Hesse).

Anteriormente, durante o regime constitucional de Weimar, também as constituições da Baviera (de 14.8.1919) e da Prússia (de 30.11.1920) fundiram as figuras do Presidente estadual e do 1º Ministro em um só cargo de Ministro-Presidente, enquanto a Constituição do Estado de Schaumburgo-Lippe (de 14-22 de março de 1920) previa um Conselho de Ministro estável pelo prazo de 3 anos, que era também o da legislatura.

## VIII – Quatro modelos de parlamentarismo

Existem atualmente 4 modelos principais de parlamentarismo.

O primeiro modelo é o da Inglaterra, tradicional e clássico, combinado com o sistema eleitoral de votação distrital majoritária, cada distrito sendo uninominal. Dai decorre a inevitabilidade da formação de poucos partidos políticos de importância, geralmente dois ou três no máximo, o centro de decisão política ou o centro decisório de formação dos governos se transferindo para o próprio eleitorado. Com isto os mecanismos combinados da moção de censura e do poder de dissolução da Assembléia tornam-se atualmente peça de menor importância do que na história política precedente. Os cientistas políticos observam que as recentes quedas de gabinetes foram precedidas de alteração da maioria parlamentar por causa das eleições.(18) Daí a tendência à estabilidade dos gabinetes em contraste com a queda de ministérios domi-

nante nos países que combinam o parlamentarismo com a representação proporcional.

Outro modelo dominante é o parlamentarismo alemão, adotado pela Constituição de Bonn de 1949, com uma função controladora e decisória dos partidos políticos mediante a fixação de um piso percentual de votos para o ingresso de representação partidária no Parlamento. Foi por causa desse piso de 5% dos votos nas eleições federais que o Partido Verde se viu excluído do *Bundestag* nas últimas eleições partidárias.

Domina também na Alemanha o chamado voto de desconfiança construtivo, pois o Parlamento Federal só poderá pronunciar o voto de desconfiança ao Chanceler Federal, desde que haja um sucessor com maioria absoluta e peça ao Presidente Federal a exoneração do Chanceler. O Presidente Federal deverá ceder a esta solicitação, nomeando o sucessor eleito (art. 67 da CF).<sup>(19)</sup> É uma espécie de intangibilidade do Chanceler Federal, com o que se mantém a estabilidade do governo.<sup>(19)</sup>

O terceiro modelo é o da Itália com a sua Constituição de 1947, em que as eleições se fazem pelo sistema proporcional, não se estabelecendo um piso para o ingresso no Parlamento, daí a tendência natural no sentido de uma fragmentação política com grande instabilidade ministerial. Na Itália já se sucederam 50 gabinetes nos últimos 45 anos, isto é, um gabinete para cada ano.

Este sistema da República parlamentar italiana foi também aquele adotado na França durante a 3ª República. Na época houve grande instabilidade ministerial. A França já teve 16 Constituições. O grande defeito do parlamentarismo da III República Francesa (1870-1940) foi a anarquia parlamentar, disse Jules Ferry. A França teve em 70 anos de parlamentarismo 110 quedas de gabinetes, cada gabinete durando 7 meses, e culminou com abdicação suicida de Daladier em 1940.

Enfim cabe aludir ao quarto modelo parlamentarista, efetivado pela França com a sua Constituição de 1958, caso se considere tal modelo como uma categoria autônoma. Há uma dualidade de chefe de Estado, que é o Presidente da República, e chefe de governo, que é o Primeiro-Ministro, ambos com funções importantes. O Presidente é eleito pelo voto direto e assim se transforma em um líder carismático da nação. O candidato deve obter maioria absoluta no primeiro turno. Caso isso não ocorra os dois candidatos mais votados deverão desempatar em um segundo turno, é o que se chama *ballotage*, elegendo-se quem obtiver maioria simples.

## IX – O parlamentarismo no Brasil

Em política só se justifica o sucesso. No Brasil foi adotado o parlamentarismo principalmente no Império, não propriamente na Constituição, porém

pelo decurso de práticas parlamentares, especialmente pela influência do estadista ministro Bernardo Pereira de Vasconcelos.

O parlamentarismo no Império foi bastante crítico, sobretudo sob a influência marcante do Imperador D. Pedro II, no exercício do chamado Poder Moderador.

Deste a criação do cargo de Primeiro-Ministro em 1847, houve 32 gabinetes até o fim do Império, sendo 23 nordestinos com a prevalência da Bahia, que foi chamada a Virgínia brasileira por Joaquim Nabuco. O Nordeste tinha uma predominância econômica pela economia do açúcar e daí esta liderança política, depois revertida para o sul com o fortalecimento da economia cafeeira.

Itaboraí, que foi Primeiro-Ministro, assim se pronunciou: "O rei reina, governa e administra", modificando-se a fórmula francesa de que o rei reina mas não governa. Outro *premier* falou da ditadura do Imperador, na crítica feita por Saraiva. Ainda Joaquim Nabuco em seu livro *Um Estadista do Império*, que é uma biografia do seu pai e uma análise do II Império, observou: antes de tudo a vontade é do Imperador. Opor-se a ele é renunciar ao poder.

D. Pedro II dissolveu 10 vezes a Câmara dos Deputados em 49 anos, ao passo que a França da III República só dissolveu uma única vez em 70 anos. Vê-se assim a marca do Poder Moderador.

O parlamentarismo não resistiu à crise econômica que se processou depois da Guerra do Paraguai, com a inflação crescente, a campanha abolicionista que liberou os escravos sem indenização, fazendo a elite conservadora aderir à República, e o movimento militar, afora a excessiva dívida externa, caindo súbitamente o último gabinete do visconde de Ouro Preto e se proclamando a República.

## X – Duas opções válidas

O parlamentarismo e o presidencialismo são duas opções válidas, a escolha dependendo das circunstâncias e do momento histórico de cada país, ambos devendo ter o seu suporte na cidadania e no desenvolvimento econômico e social.

Os Estados Unidos prosperaram com o presidencialismo, sendo hoje a nação mais poderosa do mundo. Alguns macrosociólogos como Paul Kennedy, observando o ponto de vista declinista do poder norte-americano, salientam que eles mantêm ainda 25% do PNB mundial, dentro dos 40% que detiam ao fim da 2ª Guerra, este *quantum* diminuindo em função da reconstrução que se operou nos países em guerra, muitos deles parcialmente destruídos pelo conflito.

A Inglaterra parlamentar também foi a maior potência mundial no século XIX e início do século XX, com o PNB de 25% do total do mundo.

De outro lado países parlamentaristas como o Japão e as nações escandinavas tiveram alto surto de prosperidade.

Já o parlamentarismo não funcionou a contento durante a III República da França (1870-1940) e Alemanha durante a República de Weimar, na segunda década do século XX.

De um modo geral os países declinam pelo uso excessivo do poder militar. Paul Kennedy ministra uma explicação em forma de lei: o exercício do poder militar é economicamente custoso. A grande potência que esteriliza a sua economia com despesas militares, empobrece-se em termos relativos, e este empobrecimento por sua vez as bases do seu poder.(20)

Em resumo, o parlamentarismo e o presidencialismo são opções válidas para o Brasil, porém só terão sucesso com o aprimoramento da cidadania, associado com a estabilidade resultante do desenvolvimento econômico e social.

## NOTAS

(1) Jean Lescure, *Crises*, Encyclopaedia of the Social Sciences, New York, XV v., IV, p. 595; Sorokin, *Les théories sociologiques contemporaines*, Paris, Payot, 1938, p. 125; Id. *A Survey of the Cyclical Conceptions of Social and Historical Process*, Social Forces, setembro, 1927; W. Mitchell, in *Business Annals*, N. York, 1926; H. L. Moore, *Economic Cycles*, 1923; A. Spietroff, *Krisen*, Handwoerterbuch der Stat-wissenschaften, 4ª ed., 1926.

(2) Gianfranco Pasquino, *Crise*, Dicionário da Política, Editora Universidade de Brasília, 2ª ed., 1986, p. 303-306; L. Binder e L. Comen et Alii, *Crises and sequences in political development*, Princeton University Press, Princeton, 1971.

(3) N. Poulantzas, *La crise de l'État*, Presses Universitaires de France, Paris, 1976.

(4) Gianfranco Pasquino, *Governabilidade*, in Dicionário de Política, cit., p. 547-552; R. Rose e G. Peters, *Can government go bankrupt? Basic Books*, New York, 1978; R. Rosse, *Governo e autorità nelle democrazie occidentali*, in *Rivista italiana di scienza politica*, VIII, agosto de 1978; J. O'Connor, *La crisi fiscale dello stato (1973)*, Einaudi, Torino, 1977.

(5) Huntington, *Stati Uniti d'America*, in M. Crozier, S.P. d'America, in M. Crozier, S.P. Huntington e J. Watnaki, *La crise della democrazia. Rapporte suula governabilità delle democrazie alla Comissione trilaterale (1975)*; Id. *Ordinamento politico e mutamento sociale (1968)*, Angeli, Milano, 1975.

(6) Leonardo Morlino, *Estabilidade política*, in Dicionário de Política, cit., p. 394-401.

(7) Carga tributária que incide sobre o percentual do PIB:

Países	% do PIB
Alemanha	39,2
Itália	37,9
Inglaterra	37,1
Espanha	29,8
Japão	28,3
EUA	27,7
Brasil	22,3

Vide: A guerra contra os impostos, Exame, ano 23, 11/nov., 1992, p. 26.

(8) Vide Pinto Ferreira, *Comentários à Constituição Brasileira*, v. 7.

(9) Barbosa Lima Sobrinho, *Privatização não é panacéia*, Diário de Pernambuco, 25-10-1992.

(10) Leonardo Morlino, *Estabilidade política*, in Dicionário de Política, por Norberto Bobbio, Nicola Matteuci e Gianfranco Pasquino, Ed. Universidade de Brasília, cit., p. 394.

(11) G.A. Almond e S. Verba, *The civic culture*, Princeton University Press, Princeton, 1963.

(12) S.M. Lipset, *L'uomo e la política (1960)*, Cominità, Milano, 1963.

(13) H. Eckstein, *Il rendimento dei sistemi politici (1971)*, in Rivista Italiana di Scienza Politica, II, 1972; Id., *Division and cohesion in democracy. A study of Norway*. Princeton University Press, Princeton, 1966.

(14) S.P. Huntington, *Ordinamento político e mutamento sociale (1968)*, Angeli, Milano, 1975.

(15) M. Wever, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tuebingen, 1925, 2 v.

(16) Vide a respeito João Mangabeira, *Em torno da Constituição*, Rio de Janeiro, 1936.

(17) Woodrow Wilson, *Le gouvernement Congressionnel. Étude sur la politique américaine*, Paris, V. Giard & E. Brière, Libraires - Éditeurs, 1990; Id. *L'État. Éléments d'Histoire & de Pratique Politique*, Paris. V. Giard & E. Brière, Libraires-Éditeurs, 1902.

(18) Vide Fábio Konder Comparato, *Emenda e Revisão na Constituição de 1983*. in OAB Estudos Constitucionais, Simpósio sobre Revisão e Plebiscito, Brasília, 1992, p. 78 s.

(19) Friedrich Giese, *Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland*, Verlag Kommentator GmbH., Frankfurt, a.M., 1955, 4ª ed., p. 112-113.

(20) Paul Kennedy, *Ascensão e queda das grandes potências*, Rio de Janeiro, Ed. Campos, 5ª ed., 1989; Jean Christophe Rufin, *O império e os novos bárbaros*, Rio de Janeiro, Ed. Record, 1991, p. 152.