SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PESQUISADORES E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO DA FEPODI

S472
Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI [Recurso eletrônico on-line] organização Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito - FEPODI;

Coordenadores: Beatriz Souza Costa, Lívia Gaigher Bosio Campello, Yuri Nathan da Costa Lannes – Belo Horizonte: ESDH, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-383-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

1. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos nacionais. 2. Direito Constitucional. 3. Direito ambiental. 4. Direito Administrativo. 5. Direito Civil. 6. Direito Penal. 7. Direitos Humanos. 8. Direito Tributário. 9. Filosofia Jurídica. 10. Gênero. 11. Diversidade Sexual. I. Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI (1:2016 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

FEPODI
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PÓS-GRADUANDOS EM DIREITO

SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PESQUISADORES E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO DA FEPODI

Apresentação

É com imensa satisfação que a Escola Superior Dom Helder Câmara e a Federação Nacional dos Pós-graduandos em Direito – FEPODI apresentam à comunidade científica os Anais do Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito. Tal produção resulta do exitoso evento sediado nas dependências da Escola Superior Dom Helder Câmara, em Belo Horizonte-MG, nos dias 10 e 11 de outubro de 2016, que contou com o valioso apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI e da Associação Brasileira de Ensino do Direito – ABEDi.

Trata-se de obra coletiva composta por 263 (duzentos e sessenta e três) resumos expandidos apresentados no seminário e que atingiram nota mínima de aprovação dentre os 318 (trezentos e dezoito) trabalhos submetidos ao evento. As comunicações científicas estão organizadas em 21 (vinte e um) Grupos de Trabalho ligados a diversas áreas do direito, inseridos num ambiente de ricos debates e profundas trocas de experiências entre os representantes das mais diversas localidades do Brasil.

Os referidos Grupos de Trabalho contaram, ainda, com a contribuição de proeminentes docentes ligados a renomadas instituições de ensino superior do país, os quais indicaram os caminhos para o aperfeiçoamento dos trabalhos dos autores, afim de que eles estejam aptos, após desenvolvimento, a serem publicados posteriormente nos periódicos jurídicos nacionais.

Neste prisma, os presentes anais, de inegável valor científico, já demonstram uma contribuição para a pesquisa no Direito e asseguram o cumprimento dos objetivos principais do evento de fomentar o aprofundamento da relação entre pós-graduação e graduação em Direito no Brasil, bem como de desenvolver os pesquisadores em Direito participantes do evento por meio de atividades de formação em metodologias científicas aplicadas.

Uma boa leitura a todos!

Beatriz Souza Costa

Lívia Gaigher Bosio Campello

Yuri Nathan da Costa Lannes

Coordenadores Gerais do Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito.

O SISTEMA PARLAMENTAR COMO ALTERNATIVA À CRISE DO PRESIDENCIALISMO: UMA VISÃO CONSTITUCIONALISTA

THE PARLIAMENTARY SYSTEM AS AN ALTERNATIVE TO PRESIDENTIALISM CRISIS: A CONSTITUTIONALIST VISION

Isabella Cristina Alves de Almeida [1]
Camila Allebrandt [2]

Resumo

O objetivo da presente pesquisa é investigar sobre a superação do paradigma do presidencialismo e averiguar a viabilidade da implementação do parlamentarismo como resposta à crise da atual forma de governo no Brasil. Pretende-se, para tanto, demonstrar por meio da formação histórica da política, as falhas do presidencialismo apresentadas desde sua origem, as experiências parlamentaristas no país e analisar comparativamente os sistemas examinados. Os métodos de pesquisa equivalem-se aos que compõem a vertente metodológica histórico-jurídica e a investigação de tipo jurídico-projetiva. As fontes utilizadas foram, em suma, fatos extraídos de livros didáticos de história e artigos redigidos por juristas.

Palavras-chave: Parlamentarismo, Crise do presidencialismo, Forma de governo

Abstract/Resumen/Résumé

This research aims to investigate the overcoming of the paradigm of presidentialism and to find out the feasibility of parliamentarism implementation as an alternative to the current form of government crisis. Through a historical analysis of the political formation, we intend to demonstrate the presidential failures present since its origin, the parliamentary experience in the country, and a comparative analysis between both systems. The research methods are equivalent to those that make up the historical-legal methodological aspects and the legal-projective type of research. The investigation was based upon history textbooks and articles written by lawyers.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Parliamentarism, Presidentialism's crisis, Forms of government

[1] Acadêmica de Direito na Escola Superior Dom Hélder Câmara

[2] Acadêmica de Direito da Escola Superior Dom Hélder Câmara

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

> "Se eu pudesse falar, sem muito pedantismo em uma definição biológica do regime presidencial, dir-se-ia que ele era um aborto do regime parlamentar." (MEDEIROS E ALBUQUERQUE, 1932)

O regime presidencialista foi implantado no Brasil com intuito de desconstruir vínculos com a Monarquia. No que tange à origem desta forma de governo no Brasil, pode-se afirmar que tal qual na América Latina, o país sofreu influencias direta do presidencialismo norte-americano. Observa-se que ao tempo da adoção deste sistema pelos Estados Unidos, a Inglaterra, sua antiga metrópole, encontrava-se engatinhando em direção ao parlamentarismo. A convenção da Filadélfia, por outro lado, buscou extinguir a então vigente centralização inglesa, a partir da posição adotada pela população das treze colônias, que havia se rebelado para conquistar sua independência. E assim, o Brasil seguiu com o estabelecimento de uma forma de governo que possuía como base os Estados Unidos, país cuja formação apresenta um desenvolvimento econômico e social distinto da realidade brasileira.

Com o passar dos anos, o sistema presidencialista brasileiro, ao contrário do norte-americano, desenvolveu-se de forma centralizada, com excessivo poder da União em detrimento dos demais entes federativos. Como consequência, deu-se o enfraquecimento do sistema, com os estados e municípios altamente dependentes do poder central e, dessa forma, o desenvolvimento econômico e social tornou-se uma preocupação secundária, haja vista que a prioridade passou a ser a manutenção do sistema com seus vícios e desacertos evidentes nos presidencialismos latino-americanos.

EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM A FORMA DE GOVERNO PARLAMENTARISTA

Na história do Brasil, vigoraram diversas formas de governo desde sua colonização. O advento da Carta de 1824, a primeira Constituição do país estabeleceu, entre outros pontos, a Monarquia Constitucional. Pode-se aferir que, a partir do Segundo Reinado, o Império do Brasil apresentava praxes semelhantes às praticadas no modelo parlamentarista e, a partir da edição da Lei n° 523, de 1847, este sistema foi institucionalizado e assim foi criado o cargo de Presidente do Conselho de Ministro, indicado pessoalmente pelo imperador. Entretanto, há de

se ressaltar que apesar da forma parlamentarista ter sido inspirada no modelo inglês, o poder do Imperador, Dom Pedro II, dentro da política – o Poder Moderador - foi mantido em detrimento da Assembleia Geral, o que não condiz com a essência do parlamentarismo. O desvirtuamento da forma de governo parlamentar foi também denominado de "parlamentarismo às avessas" e se conservou até 1889, com adoção da República.

Já no período da República, pode-se relatar a experiência parlamentarista de curto prazo. Por meio de uma emenda constitucional N° 4 de 1961, o Congresso sistematizou o parlamentarismo como proposta aos problemas que surgiram com a renúncia de Jânio Quadros, em 1961 e, a posse de João Goulart, que não foi aceita pelos setores militares e políticos da sociedade, em virtude de suas posições voltadas para uma linha de esquerda e ligação com o sindicalismo. Nesse sentido, o parlamentarismo foi institucionalizado com o intuito de diminuir as prerrogativas do presidente da República, que foram repassadas para o primeiro-ministro Tancredo Neves. O plebiscito para que a população decidisse entre o parlamentarismo e o presidencialismo foi antecipado para 1963, ano em que se restabeleceu o sistema presidencialista no país.

Pode-se mencionar outra manifestação no sentido de implantar o sistema parlamentarista no Brasil, que ocorreu com o plebiscito de 1993. Todavia, desta vez, o Brasil, pós Constituição de 1988, encontrava-se em um contexto democrático consolidado no paradigma do Estado Democrático de Direito, e entre as formas de governo presidencialista, monarquista ou parlamentarista, a população optou pelo presidencialismo, sistema vigente até os dias de hoje.

A CRISE DO PRESIDENCIALISMO

1.1 Rupturas democráticas no cenário presidencialista brasileiro

> A realidade do presidencialismo – salvo a experiência do país que o criou (EUA) - tem sido particularmente negativo, principalmente no contexto latino-americano, pois tem gerado "sistema gangorral" entre ditaduras e semidemocracias, com constantes rupturas institucionais em quase todos eles. (IVES GANDRA SILVA MARTINS, 2016.)

A partir desta colocação, constata-se a fragilidade do sistema presidencialista na manutenção do Estado Democrático de Direito. A título de exemplo, em 1937, o governo do então presidente Getúlio Vargas, sob a pretensão de conter ameaças comunistas, inaugurou o chamado Estado Novo e assim, deu-se inicio a um dos períodos mais autoritários do Brasil. Além desse fato histórico, é possível citar outro exemplo de ruptura democrática na vigência do presidencialismo ocorrido em virtude da figura frágil do presidente da República, João Goulart, que teve reduzidas as prerrogativas inerentes de sua função dentro do executivo, facilitando a tomada do poder do Estado pelos militares em 1964.

1.2 O presidencialismo de coalizão

O cientista político Sérgio Abranches (1988), denominou o aspecto fragmentário do poder parlamentar de presidencialismo de coalizão. A fragmentariedade, por hora examinada, diz respeito ao fato do Brasil, país de estrutura heterogênea, permitir em seu ordenamento jurídico, a coexistência de 35 partidos políticos dentro de uma democracia representativa. Como consequência do pluripartidarismo, o Presidente da República, dificilmente obterá de forma espontânea a maioria dos parlamentares para formar sua base de sustentação e, com isso, viabilizar aprovação de projetos de lei e políticas públicas presentes no plano de governo. Desse modo, há uma intensa necessidade de negociação entre o poder executivo e legislativo, formando, destarte, um plano de coalizão que fomenta práticas fisiológicas, de atos de corrupção, como já foi aferido pela história política recente do país, gerando efeitos contrários aos ideais democráticos em prol da possível garantia de governabilidade.

1.3 Crise política na conjuntura brasileira atual

A crise do sistema presidencialista desencadeou um grave transtorno político no Brasil a partir do ano 2013. A dicotomia de aprovação em relação à presidente Dilma Vana Rousseff, junto com uma influência midiática, transformou o país numa arena de guerra onde não há progresso nem social, político ou econômico. Nesse sentido é notório que a centralização de poder na figura do Presidente, o transforma em um alvo de críticas. Cria-se, a partir do sentimento de insatisfação popular, a ideia de que isto seria suficiente para a destituição do cargo de chefe do executivo, o que não é possível dentro do sistema presidencialista.

A fim de explicar a crise política atual no Brasil, pode-se, também, relacioná-la com o presidencialismo de coalizão já abordado anteriormente. Dilma Rouseff, assim como os

demais presidentes do Brasil, precisou estabelecer uma base de sustentação dentro do poder legislativo. No entanto, percebe-se que o governo da presidente, após perder apoio dentro do Congresso Nacional, paralisou as políticas públicas e projetos de lei e assim, o país enfrentou um período de estagnação.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PARLAMENTARISMO E DO PRESIDENCIALISMO

Dentre os pontos citados sobre a crise do sistema de governo atual no Brasil, um bastante relevante é a imagem deturpada que se tem do presidente da república, visto que nele é depositada toda esperança que se tem em um herói, mas também toda a indignação que se tem de um vilão. No Brasil, observa-se, que a população, em geral, negligencia a função dos parlamentares tendo em vista a desproporcional valorização da figura do presidente e, assim, o poder legislativo torna-se coadjuvante dentro do cenário político brasileiro, uma vez que a população, raramente, atribui responsabilidade direta aos atos praticados pelos parlamentares, devido ao desconhecimento generalizado das funções exercidas por estes. O sistema parlamentarista, por sua vez, ao dividir as funções do chefe do executivo em dois cargos, o Chefe de Estado e o Chefe de Governo, remete a um caráter de impessoalidade dessas posições dentro da política e proporciona uma maior conectividade entre o poder legislativo e o executivo.

O método adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro para eleger seus deputados é o proporcional. De forma diversa, dentro do sistema parlamentarista, adota-se o voto distrital e o parlamentar eleito é fiscalizado diretamente pelos seus sufragistas e há uma maior transparência na prestação de contas, visto a proximidade do contato entre o parlamentar e seus eleitores. Outro ponto que deve ser ressaltado dentro do parlamentarismo é a possibilidade de se dissolver o parlamento diante de situações que inviabilizam a governabilidade.

O pluripartidarismo, presente na política brasileira, é considerado um empecilho na implantação do sistema parlamentar, em virtude de uma possível instabilidade. Desse modo, seria necessário estabelecer uma aliança entre os partidos, assim como já ocorre na política atual por meio das coligações, contudo, desta vez, seria com a finalidade de se eleger um Primeiro Ministro. Entretanto, deve-se abrir uma ressalva em relação aos partidos menores, em relação à sua representatividade e visibilidade dentro do quadro político, uma vez que teriam uma desvantagem em obter uma maioria de votos dentro de um distrito.

No tocante às práticas de corrupção dentro do sistema presidencialista, é comum que haja negociação entre o poder legislativo e o executivo e, em função disto, existe uma probabilidade maior de haver uma troca de favores. A contraprestação do presidente em relação aos parlamentares, em prol de viabilizar certo grau de governabilidade, uma vez que o presidente não necessariamente possui uma maioria para servir como base de sustentação, como anteriormente citado, pode se dar por meio de atos ilícitos e contrários à administração pública. Por outro lado, no sistema parlamentarista, o Primeiro-Ministro é oriundo do partido que possui a maioria dentro da casa legislativa, dessa forma, não seria necessário recorrer às práticas corruptas com o intuito de se obter uma base de sustentação, visto que esta é inerente no momento em que o Chefe de Governo assume sua posição. Ademais, vale salientar que, devido à centralização do poder na figura do presidente, a instauração de um Estado autoritário seria mais acessível do que em um governo parlamentarista em virtude da divisão da função do executivo dentro deste sistema.

A flexibilidade do sistema parlamentar também pode ser considerada um aspecto positivo, pois, no caso de uma crise política, por exemplo, o chefe de governo é substituído e o parlamento dissolvido em um breve período de tempo. Já no presidencialismo, observando-se a Constituição, o presidente permanece no cargo do executivo até o fim de seu mandato, independente da satisfação popular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma de governo adotada em um determinado país deve observar o seu contexto histórico e cultural, adaptando-se a este, para promover uma maior eficiência governamental. Tendo isso em vista, um sistema híbrido, isto é, semi-presidencialista, pode ser considerado mais razoável dentro da conjuntura política do Brasil. A novidade dentro do sistema semi-presidencialista é que as funções do Chefe de Estado e Chefe de Governo são distribuídas de forma mais democrática e isonômica entre os cargos, visto que, não há uma centralização de nenhuma dessas posições dentro do cenário político.

No Senado Federal, tramitam três propostas de emenda constitucional com o intuito de implantar no Brasil o sistema parlamentarista, são elas: A PEC 32 de 2015, a PEC 102 de 2015 e a PEC 9 de 2016, cada uma delas apresenta uma proposta de implementação desta forma de governo com pontos distintos. Cabe ao Supremo Tribunal Federal, STF, em meio à

crise política, decidir a admissibilidade de uma proposta de emenda constitucional, que visa instituir o parlamentarismo ou o semi-parlamentarismo no país.

Ante o exposto, pode-se constatar que ao percorrer as formas de governo adotadas no Brasil, percebe-se um desvirtuamento dos modelos tanto parlamentaristas – implantados durante o período do Império e alguns anos da República - quanto no presidencialismo. Portanto, antes de se cogitar uma alteração no sistema de governo, se faz necessário repensar a visão do brasileiro em relação à finalidade da política e compreender o real sentido de uma República – *res publica* – haja vista que o bem público é utilizado em prol de interesses particulares nas mais variadas camadas da sociedade, caso contrário, qualquer alteração apenas na forma, não renderá resultados satisfatórios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Medeiros e. **Parlamentarismo e Presidencialismo no Brasil**. 1ºEd. Calvino Filho, 1932.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional Brasileiro.** Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. n.1, p 5 – 34, 1988. Disponível em <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf > Acesso em 15 de agosto de 2016

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 20º Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

EBC Agência Brasil. **STF deve julgar se Congresso pode votar parlamentarismo sem plebiscito**. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-04/stf-deve-julgar-se-congresso-pode-votar-parlamentarismo-sem-plebiscito> Acesso em 20 de agosto de 2016.

Gazeta do Povo. **O fim do parlamentarismo no Brasil faz 50 anos**. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/fim-do-parlamentarismo-no-brasil-faz-50-anos-09cctom35k5xqftiwsg3b9nt5> Acesso em 20 de agosto de 2016.

Politize!. **Sistemas de Governo #2: História do parlamentarismo no Brasil.** Disponível em: <http://www.politize.com.br/sistemas-de-governo-parlamentarismo-no-brasil/> Acesso em 22 de agosto de 2016.

Tribunal Superior Eleitoral. **Pluripartidarismo: o problema é esse?**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-3-ano-5/por-que-a-urna-eletronica-e-segura> Acesso em 17 de agosto de 2016.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História Geral e do Brasil**. 1ºEd. Volume Único. São Paulo: Scipione, 2011.