Modelos de parlamentarismo: inglês, alemão e francês

Paulo Vargas Groff

Sumário

Introdução. 1. Sistema parlamentarista. 1.1. Definições sobre o parlamentarismo. 1.2. Características do parlamentarismo. 2. Modelos referenciais de parlamentarismo. 2.1. Monarquia parlamentarista – modelo inglês. 2.2. República parlamentarista – modelo alemão. 2.3. República parlamentarista-presidencialista – modelo francês. Conclusão.

Introdução

Existem certos elementos que caracterizam um sistema de governo como sendo parlamentarista e não presidencialista ou diretorialista. Todavia, não existe um tipo único de parlamentarismo, assim como não existe um tipo único de presidencialismo, não sendo possível dizer o mesmo do diretorialismo, pelo fato de encontrarmos este sistema apenas na Suíça. Apesar de cada Estado ter as suas particularidades, no que se refere ao sistema parlamentarista, é possível hoje destacarmos três modelos distintos de parlamentarismo: o modelo britânico, que é considerado o modelo clássico por ter sido o primeiro a surgir, e os modelos alemão e francês. Esses modelos distintos vão surgir em função da relação do parlamentarismo com a forma de governo, monárquica ou republicana, e dentro da forma republicana em função da eleição direta ou indireta do chefe de Estado, ou seja, do Presidente da República. Portanto, dependen-

Paulo Vargas Groff é Doutor em Direito pela Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne) e Professor de Direito Constitucional das Faculdades de Direito da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA) e do Instituto Ritter dos Reis, RS.

do da variação do lugar ocupado pelo chefe de Estado, teremos um modelo ou outro.

Desejamos, com esta reflexão, tratar, primeiramente, do significado do parlamentarismo, com as suas definições e características básicas, para num segundo momento analisarmos os três modelos distintos de parlamentarismo, ressaltando as particularidades de cada um deles e a adequação desses modelos a cada realidade, com os pontos que são apontados como sendo positivos e negativos. Temos a clareza de que cada modelo está ligado à realidade própria de cada Estado, e, portanto, o fato de funcionar de maneira razoável numa dada realidade não o torna apropriado para ser transplantado para outras realidades distintas. Tal reflexão adquire importância em função do constante retorno da discussão sobre o parlamentarismo na política brasileira, sem que os defensores desse sistema expressem com maior clareza que tipo de parlamentarismo desejam para o Brasil. Isso não implica dizer que devemos optar por um dos modelos que iremos analisar.

1. Sistema parlamentarista

Entendemos ser de fundamental importância, primeiramente, demarcarmos claramente o que significa o parlamentarismo enquanto sistema de governo. Para isso iremos trabalhar com algumas definições e, finalmente, traçaremos as características básicas, válidas para os três modelos que iremos analisar logo após.

1.1. Definições sobre o parlamentarismo

O cientista político Philippe BRAUD (1996, p. 171) define o parlamentarismo como sendo o "regime político em que o governo (Conselho de Ministros), que exerce o poder em nome de um chefe de Estado irresponsável, é politicamente responsável frente a uma Assembléia Nacional sujeita à dissolução".

No nosso entender, o que define um sistema como sendo parlamentarista é o fato de haver uma dependência ou necessidade de cooperação política entre os Poderes Executivo e Legislativo. Pois no sistema oposto, presidencialista, haverá a independência política entre os Poderes.

Existe no sistema parlamentarista um mecanismo de equilíbrio de forças. Esse equilíbrio de forças entre o Parlamento e o chefe de Estado está no fato de que o Parlamento pode obter a demissão do Ministério, porém aquele pode ser dissolvido pelo chefe de Estado (monarca na Inglaterra, na Bélgica, no País Baixo ou na Espanha, e Presidente da República na Itália, na Alemanha e na França). Assim, esse chefe de Estado simboliza a unidade nacional, acima dos partidos políticos, e, conseqüentemente, das divergências e crises políticas. O chefe de Estado encarna a continuidade do estado e das instituições, sem ter os meios e os poderes de colocar em prática uma política própria. Dependendo da variação do lugar ocupado pelo chefe de Estado, sobretudo em função de sua eleição direta, este pode portar uma grande legitimidade popular (cf. MÉNY, 1993, p. 282), como é o caso do Presidente da República na França.

No parlamentarismo, geralmente o Parlamento encontra-se dividido em duas Casas ou Câmaras (bicameralismo): Câmara Alta (Câmara dos Lordes, na Inglaterra; Senado, na França; e Bundesrat, na Alemanha) e Câmara Baixa (Câmara dos Comuns, na Inglaterra; Assembléia Nacional, na França; e Bundestag, na Alemanha). Somente a Câmara Baixa, na qual seus membros são resultantes do sufrágio universal, é que exerce controle sobre o governo. A Câmara Alta tem seus membros geralmente escolhidos por via indireta, possuindo poderes limitados. Ela funciona mais como um poder Moderador, com caráter conservador, se compararmos com a Câmara Baixa, que geralmente é mais sensível às pressões populares.

O Poder Executivo tem preponderância sobre os demais Poderes na maioria dos regimes parlamentares contemporâneos, como, por exemplo, na Grã-Bretanha, na Suécia, na Alemanha. E as razões disso não

se devem somente a disposições jurídicas, que introduzem um parlamentarismo racionalizado: existência de modalidades restritivas da colocação em jogo da responsabilidade política; domínio pelo governo da agenda das Assembléias; limitação da duração das sessões parlamentares. Em verdade, esse domínio decorre de dois fatores fundamentais: primeiramente, a existência de partidos disciplinados, tendo o primeiro-ministro, enquanto líder do partido, o domínio sobre os parlamentares que lhe dão sustentação; o outro fator se deve ao aumento da necessidade de governar. Assim, tanto as atividades legislativas como as administrativas estão hipertrofiadas, quando se trata de resolver difíceis tarefas com caráter cada vez mais técnico. No entanto, o Legislativo se encontra bem menos aparelhado que o Executivo, que pela sua própria natureza possui uma série de órgãos especializados. Assim, acaba o Executivo legislando por decreto e o Legislativo, quase que exclusivamente, vota os projetos de lei do Executivo (cf. BRAUD, 1996, p. 172-173).

Fazendo um paralelo com as formas de governo, Monarquia e República, verificamos que o presidencialismo e o diretorialismo ocorrem somente na República, enquanto o parlamentarismo pode ser adotado tanto na República como na Monarquia. Cerca de $^{3/4}$ dos governos no mundo são do tipo parlamentarista.

1.2. Características do parlamentarismo

Existem alguns elementos que são básicos para as diversas experiências parlamentaristas: Executivo dualista, governo com responsabilidade política e Câmara baixa sujeita a dissolução.

– Executivo dualista: distinção entre chefe de Estado (Monarca ou Presidente) e Chefe de Governo (primeiro-ministro ou chanceler). A instituição do chefe de Estado varia em função da forma de governo, republicana ou monárquica: sendo republicana, será temporária, e na monárquica, será vitalícia e hereditária. Para alguns autores (cf. SILVA, 1996, p. 128), a chefia do Estado nada tem que ver com o poder Executivo (governo), constituindo-se uma espécie de quarto Poder, neutro e eqüidistante dos demais Poderes, uma espécie de poder Moderador.

O governo é o órgão executivo do sistema parlamentarista. Em regra geral, esse órgão é chefiado pelo líder da maioria parlamentar, podendo representar um só partido ou a coligação de partidos. O chefe de governo recebe diferentes denominações: primeiro-ministro, chanceler, presidente do conselho de ministros ou presidente do governo, e é indicado pelo chefe de Estado, que indicará aquele que tiver a possibilidade de obter o apoio da maioria parlamentar. Diversas Constituições (cf. SILVA, 1996, p. 124) prevêem que o chefe de Estado pode dissolver o Parlamento caso este recuse sucessivamente as indicações dos primeiros-ministros. Quando se fala em Parlamento, para fins de formação do governo, está-se referindo somente à Câmara Baixa (Câmara do Deputados, Assembléia Nacional ou Câmara dos Comuns). Os membros do governo geralmente são membros do Parlamento e continuam no exercício do mandato parlamentar. Em matéria de processo legislativo, o sistema parlamentarista concede poder de iniciativa legislativa ao governo, com maior delegação legislativa.

– Governo com responsabilidade política: o governo para se manter necessita que a sua política seja aprovada pela maioria parlamentar. É um sistema alicerçado no consenso ou aceitação, e não simplesmente no conceito de maioria ou de minoria. O consenso pode deixar de existir, e o Parlamento manifesta por meio da "moção de desconfiança", tendo como conseqüência a demissão do governo. Existe ainda a "moção de censura", para que o governo modifique a sua política. Pode o governo se adiantar e requerer ao Parlamento uma "moção de confiança" para reafirmar a sua estabilidade. A moção de desconfiança atinge todo o governo, implicando a responsabilidade coletiva deste (princípio da responsabilidade solidária) (cf. SILVA, 1996, p. 125). Por depender do apoio da mai-

oria parlamentar, que pode desaparecer dentro de uma mesma legislatura do Parlamento ou após novas eleições parlamentares, o mandato do governo não tem duração fixa. São exemplos de governos que tiveram uma longa duração: o socialista, na Suécia (22 anos); o conservador, na Inglaterra (14 anos, dos quais 11 com Margareth Tatcher); o socialista de Filipe Gonzales, na Espanha (12 anos); o liberal, na Austrália (12 anos); o socialista da Holanda (8 anos) e o trabalhista na Noruega (8 anos). O jurista francês Maurice HAURIOU (HAURIOU, M. *Précis de droit constitutionel.* Paris: Sirey, 1929, apud GREWE, 1995, p. 371) considera a responsabilidade política do governo o único elemento que caracteriza o parlamentarismo.

– Câmara Baixa sujeita a dissolução: a Câmara Baixa fica sujeita a dissolução pelo Chefe de Estado. Essa possibilidade faz com que a Câmara Baixa somente declare a desconfiança no governo em casos em que a política deste não tenha mais o apoio popular. Do contrário, ao aprovar a moção de desconfiança ao governo, pode estar dando abertura para que o chefe de Estado dissolva a Câmara Baixa, por entender que esta não mais representa convenientemente o povo. Dissolvida a Câmara Baixa, são convocadas novas eleições legislativas. A continuidade do governo ou a necessidade de constituição de um novo governo vai depender da maioria parlamentar surgida das eleições. A duração do mandato do membro da Câmara Baixa varia de Estado para Estado, sendo normalmente de 5 anos, mas em função da dissolução pode ser mais breve, sendo, no entanto, permitida a reeleição. O sistema eleitoral sempre inclui o sistema eleitoral majoritário (voto distrital, com uma vaga), ou misto (majoritário e proporcional) para a escolha dos parlamentares.

2. Modelos referenciais de parlamentarismo

Temos para nós que o sistema parlamentarista inglês, alemão e francês constituem três modelos distintos e referenciais de parlamentarismo, pela particularidade desses modelos e pelo fato de terem influenciado na estruturação de governos parlamentaristas de outros Estados.

2.1. Monarquia parlamentarista – modelo inglês

As instituições políticas britânicas são produto da história; construídas dia após dia, elas não são frutos de uma teoria elaborada. As principais instituições foram construídas entre os séculos XI e XVIII, como resultado da disputa pelo poder político entre o Monarca e o Parlamento. O sistema britânico deu nascença ao primeiro regime político moderno, ao primeiro regime democrático, aos primeiros partidos políticos e ao primeiro tipo de parlamentarismo.

No parlamentarismo britânico, o fato de haver uma fusão entre o Legislativo e o Executivo, e o fato de existirem dois partidos fortes, conservador e trabalhista, são responsáveis pela estabilidade do sistema.

Depois de 1983, a Câmara dos Comuns conta com 650 deputados, com mandato de no máximo 5 anos. Mas geralmente a Câmara se dissolve durante o último ano do mandato. As eleições são realizadas num único turno, por circunscrição (distrito), em que de cada circunscrição é eleito um deputado, ou seja, o mais votado. Todavia esse sistema eleitoral majoritário induz ao voto útil e é capaz de cometer injustiças, podendo ocorrer de um partido majoritário, com o maior número de votos por circunscrição, ter menor sufrágio que o partido minoritário. Tal fato ocorreu em 1983, quando o partido conservador obteve 61% das cadeiras com 42% dos sufrágios (cf. BURDEAU, 1993, p. 201-202).

A concentração dos partidos, surgindo dois grandes partidos: conservador e trabalhista, fez com que após o resultado do escrutínio já se soubesse qual seria o primeiro-ministro, sabendo qual o partido majoritário e qual o seu líder. O chefe de Estado, monarca, nomeia o primeiro-ministro, que é

o líder do partido majoritário. Dessa forma, quando se vota no deputado se está na verdade escolhendo o primeiro-ministro. Existem ainda outros partidos políticos, mas esses não chegam a intervir no monopólio exercido pelos dois grandes partidos. Por exemplo, em 1955 os dois partidos obtiveram 96,1% dos sufrágios exprimidos; em 1992 foi de 76%, e, mesmo com a diminuição, esse domínio não chega a ser ameaçado (cf. ARDANT, 1995, p. 247).

A Câmara dos Comuns tem um presidente, o *speaker*, eleito por toda a legislatura, podendo sair do partido majoritário ou minoritário. A sua função caracteriza-se pela imparcialidade e neutralidade, sendo um cargo de grande prestígio. Inclusive, na sua circunscrição, a oposição se abstém de apresentar candidato, e normalmente ele é reconduzido à presidência na nova legislatura. Existe uma disciplina partidária muito rígida e os deputados obedecem geralmente as indicações do partido, sob pena de não serem reeleitos. Em conseqüência, todos os projetos depositados pelo gabinete no parlamento são aprovados.

A Câmara dos Lordes é composta de mais de 1.000 membros, embora somente 150 compareçam às sessões. Destes, 900 são hereditários, 150 à vida, 26 são espirituais. Existe ainda uma categoria especial, que são os *Law Lords*, magistrados responsáveis pela Suprema Corte da Grã-Bretanha, pois cabe também à Câmara dos Lordes resolver os litígios em última instância e estabelecer a jurisprudência. Todos os membros desta Câmara são nomeados pelo Monarca (Rainha), que pode a todo momento nomear os pares hereditários e os à vida. Todavia esses poderes pertencem hoje ao primeiro-ministro. Até 1911 a Câmara dos Lordes tinha as mesmas atribuições da Câmara dos Comuns. Depois dessa data, em função do *Parliament Act*, a Câmara dos Lordes ficou somente com o poder de veto sobre as leis, com valor suspensivo por um ano (um mês para matérias financeiras), podendo, por meio desse mecanismo, retardar a execução de uma lei. Dessa forma, o papel dessa Câmara tem-se qualificado nos últimos tempos, em virtude da nomeação de pares à vida, personalidades reconhecidas pelas suas competências (BURDEAU, 1993, p. 203-204).

A Grã-Bretanha é uma monarquia, e a passagem da coroa se faz por meio das regras hereditárias do direito comum, em que homens e mulheres têm os mesmos direitos. Os poderes reais são consideráveis: nomeação de um grande número de cargos, o direito de conceder o título de Lorde, os títulos em geral e as condecorações, o direito de convocar, prorrogar e dissolver a Câmara dos Comuns, o direito de guerra e de paz, direito de tratados, etc. Mas o exercício desses poderes se dá através do gabinete ou do primeiro-ministro, que contra-assinam, assumindo a responsabilidade política. Todavia, a importância maior da coroa inglesa está nos valores que ela historicamente expressa: a grandeza do império britânico e as virtudes da família inglesa. Embora isso tudo seja contestado na atualidade, não fazendo mais unanimidade, o poder real tem uma força simbólica considerável na Grã-Bretanha.

O primeiro-ministro é teoricamente escolhido pela Rainha, juntamente com os principais ministros. Os demais ministros e secretários são da livre nomeação do primeiro-ministro. Segundo o uso, os ministros devem pertencer ao Parlamento, ficando a cargo do primeiro-ministro verificar a proporção entre membros da Câmara dos Lordes e membros da Câmara dos Comuns. O Gabinete é uma espécie de órgão executivo da maioria parlamentar. Os poderes primeiro-ministro são consideráveis: exerce o Poder Executivo, uma parte dos poderes reais, produção de legislação delegada pelo Parlamento, etc. as decisões no Gabinete são tomadas por unanimidade de acordo com o costume (cf. BURDEAU, 1993, p. 207).

2.2. República parlamentarista – modelo alemão

A Constituição da República Federal da Alemanha, de 8 de maio de 1949, primeira

do pós-guerra, manteve as mesmas instituições da Constituição de Weimar de 1919: um Parlamento, um Presidente da República e um gabinete dirigido por um Chanceler. O que mudou foi a sua estrutura interna e suas relações (cf. BURDEAU, 1993, p. 209).

O federalismo aparece como uma forma de separação dos poderes e uma garantia para as liberdades, para se contrapor ao Estado unitário e centralizador nazista. Assim, cada Land (Estado-membro) possui a sua organização constitucional, com um Parlamento, um Executivo eleito pelo Parlamento e um controle de constitucionalidade interno ao Land. Portanto, os Länder (membros da Federação) adotam também o sistema parlamentarista.

Dessa forma, de acordo com o princípio da participação, os quinze Länder que constituem a Federação são representados na segunda Câmara, o Bundesrat (Conselho Federal). O número de representantes por Land é variável, e seus membros são de livre escolha e destituição dos governos dos Länder.

As competências da União (Bund) e os Länder estão disciplinadas na Constituição Federal, sendo classificadas em três grupos: aquelas que são da competência do Bund, aquelas que de competência concorrente e aquelas da competência dos Länder. Existe um Tribunal Constitucional para regrar os conflitos de competências entre a União (Bund) e os Länder.

O Parlamento é composto de duas Câmaras: o Bundestag (Diète), que representa todo o povo da Federação, e o Bundesrat, que representa os Länder. As eleições ao Bundestag têm um modo especial de escrutínio, que combina a representação proporcional e o sistema majoritário, o que acaba por favorecer os grandes partidos. Assim, a metade das vagas é destinada ao escrutínio majoritário uninominal em turno único, dentro das circunscrições, e a outra metade das vagas é repartida no interior de cada Land, segundo a lista apresentada pelos partidos. O eleitor vota duas vezes (cf. ARDANT, 1995, p. 277).

O Bundesrat (Conselho Federal), juntamente com o Bundestag e o governo federal, tem iniciativa de lei, mas o Conselho somente dispõe de veto suspensivo contra texto votado pelo Bundestag. Todavia esse veto adquire caráter absoluto se diz respeito a matéria que coloca em jogo a existência do Conselho, se a lei em questão se refere a direitos fundamentais ou se refere aos partidos políticos e ao sistema eleitoral. O Conselho Federal ainda exerce uma função fundamental, ele é o garantidor da democracia. Assim, no caso em que o governo for autorizado pela Constituição a agir sem o consentimento da Câmara popular, ele não pode agir sem o acordo do Conselho. Vemos aqui um caso curioso, de combinação do federalismo com o parlamentarismo (cf. BURDEAU, 1993, p. 220).

Em relação ao Tribunal Constitucional, ele é o órgão exclusivo de controle da constitucionalidade. É composto de 16 membros, escolhidos a metade pelo Bundesrat (Conselho) e a outra metade pelo Bundestag (Câmara Popular), com mandato de 12 anos, devendo recair sobre personalidade qualificada, resultando a escolha da negociação entre os dois grandes partidos. A importância do Tribunal é enorme, desempenhando três tarefas fundamentais: regulação dos litígios entre o Bund (União) e os Länder; controle da constitucionalidade; e, por último, assume uma espécie de polícia da moralidade política.

O Presidente da República é eleito pela Assembléia Federal, composta por deputados do Bundestag (Câmara Popular) e um número igual de membros eleitos sob o escrutínio proporcional pelas Assembléias dos Länder (Diètes), para um mandato de cinco anos. Quanto ao papel destinado ao Presidente da República, esse é mais simbólico, sendo poucos e de pequena importância os seus poderes. Ele pode exercer o direito de dissolução do Bundestag, desde que este esteja de acordo (cf. BURDEAU, 1993, p. 221).

A estabilidade política da Alemanha deve-se fundamentalmente à homogeneida-

de de opinião e à disciplina das pessoas que fazem política, e menos às formalidades jurídicas. No entanto, também é importante o processo de escolha do Chanceler. Ele é eleito pela Câmara Popular (Bundestag), sob a proposição do Presidente da República. E, no caso de o candidato proposto não ser eleito, a Câmara poderá, por maioria absoluta dos votos, eleger o Chanceler. Não sendo possível a maioria absoluta, o Presidente da República terá duas possibilidades, ou ele nomeia o candidato que adquiriu maioria simples ou dissolve a Câmara. No caso de a Câmara querer exprimir um voto de desconfiança, ela deve eleger o sucessor por maioria absoluta. Caso seja o Chanceler que coloque a questão de confiança, e a Câmara o recuse por maioria absoluta, o Presidente da República pode, sob proposição do Chanceler, dissolver a Câmara dentro de três semanas. Mas, se nesse meio tempo a Câmara se restabelecer e eleger o sucessor, a dissolução não será mais possível (cf. BURDEAU, 1993, p. 222).

2.3. República parlamentarista-presidencialista – modelo francês

A atual Constituição francesa é de 1958, marcando o início da 5ª República (*V Rèpublique*). Ela foi elaborada pelo General Charles de Gaulle, que havia solicitado e recebido plenos poderes para resolver o problema da crise da Argélia, então colônia francesa, e para revisar a Constituição. Na verdade, foi feita uma nova Constituição, que depois de elaborada foi submetida à consulta de um Comitê Constitucional, composto por 2/3 do Parlamento, e a *referendum*. Nesse *referendum*, foi aprovada por 79,25% dos votos válidos, mesmo havendo a posição contrária dos partidos de esquerda e de personalidades como François Mitterand e Pierre Mendes France. Assim, ela foi promulgada em 4 de outubro de 1958. Na verdade, foi De Gaulle que foi plebiscitado, encontrando na Constituição plenos poderes.

As idéias centrais da Constituição provêm principalmente do General De Gaulle, que estabeleceu alguns princípios como: necessidade de um chefe de Estado forte, eleito por um colégio eleitoral mais amplo que o Parlamento, colocado acima dos partidos políticos, uma espécie de árbitro, de onde precede o Poder Executivo; manutenção do bicameralismo, em que a segunda Câmara (Senado) tem um papel importante de "reflexão e melhoramento" da legislação; restauração da autoridade do Estado, acima dos partidos políticos (cf. ARDANT, 1995, p. 414-417).

Acusada por muitos constitucionalistas, cientistas políticos e pela esquerda em geral de ter sido feita sob medida para o General de Gaulle, de ser um texto de circunstância, aos poucos esta Constituição foi-se institucionalizando. Ela tem mais de 43 anos de existência, tendo passado por ela cinco presidentes da República, entre eles François Mitterrand, que fora contrário a sua adoção, mas que enquanto Presidente declarou se sentir à vontade nas roupagens criadas por essa Constituição.

Dois traços são bem marcantes na Constituição de 1958: a restauração da autoridade do Estado e o estabelecimento de limites ao poder dos partidos. A partir da revisão de 1962, o Presidente da República passou a ser eleito diretamente pelo povo, adquirindo a mesma legitimidade do Parlamento. O Presidente nomeia o primeiro-ministro, que, se for do mesmo partido, trabalha junto com o Presidente. Todavia, o Presidente não pode revogar a nomeação. A Constituição não é muito clara sobre a relação entre o Presidente da República e o primeiro-ministro. Segundo o art. 5º, o papel do Presidente é de "assegurar, pela sua arbitragem, o funcionamento regular dos poderes públicos, assim como a continuidade do Estado" (BURDEAU, 1993, p. 508). Dessa forma, é a prática que lhe foi dando contorno.

Criou-se uma primazia do Executivo sobre o Legislativo, devido à perda de poder dos partidos políticos. Estes perderam o monopólio sobre a iniciativa de lei; a lei deixou de ter soberania, pois passou a ser controlada pelo Conselho Constitucional, uma

instância distinta dos três Poderes (sistema político de controle de constitucionalidade); a pauta legislativa começou a obedecer às prioridades do governo; o Parlamento deixou de eleger o Presidente, e o primeiro-ministro não precisa ter a aprovação do Parlamento para assumir seus plenos poderes (cf. ARDANT, 1995, p. 418-424), embora necessite para governar e se manter no poder.

A Constituição de 1958 foi a primeira a constitucionalizar os partidos políticos. O art. 4º dispõe que "os partidos e os grupamentos políticos concorrem para a expressão do sufrágio. Eles se formam e exercem suas atividades livremente. Eles devem respeitar os princípios da soberania nacional e da democracia". Assim, a partir da Constituição de 1958, assistimos a uma importante transformação do sistema de partidos, do bipartidarismo passa-se ao multipartidarismo estável.

Um fato marcante também na vida dessa Constituição foi a alternância de poder, no momento em que assume a presidência o socialista François Mitterrrand, em 1981, e as sucessivas "coabitações" de um chefe de Estado socialista e chefes de governo de direita, entre março de 1986 e maio de 1988, e entre 1993 e 1995 (cf. ARDANT, 1995, p. 418-420). Mais recentemente, entre 1997 e 2002, tivemos uma situação oposta de "coabitação", um chefe de Estado da direita, o Presidente da República Jacques Chirac, e um chefe de Governo socialista, o primeiro-ministro Lionel Jospin. Essa situação não foi nada tranqüila, sendo razão para constantes conflitos, pois as fronteiras das atribuições do chefe de Estado e do chefe de governo não estão bem demarcadas na Constituição, e muitas vezes as fronteiras são ultrapassadas de forma proposital, pois ambas as figuras entendem encarnar a vontade da nação e representam os dois grandes grupos políticos. Tal situação fica mais crítica com a proximidade de eleições, sejam elas locais, legislativas ou presidenciais. Anunciava-se de antemão que nas eleições presidenciais de 2002 tanto Chirac como Jospin iriam apresentar-se como candidatos naturais. As eleições em primeiro turno, em 21 de abril de 2002, colocaram fim à coabitação, com a retirada de Jospin da cena política, por não ter conseguido ir para o segundo turno das eleições presidenciais, deixando o segundo lugar para o candidato da extrema-direita, Jean-Marie Le Pen. Tendo ganhado as eleições no segundo turno, Chirac escolheu um primeiro-ministro de seu partido, mesmo não tendo maioria parlamentar, contando com a complacência do partido socialista. As eleições legislativas, em setembro de 2002, dirão sobre a nova maioria parlamentar. No entanto, a figura da coabitação tem sido apontada por muitas personalidades francesas como a causa do crescimento assustador da extrema-direita na França e a ida de seu candidato ao segundo turno das eleições presidenciais, devido ao desgaste das duas principais agremiações políticas lideradas pelo primeiro-ministro e Presidente da República (TOURAINE, 2002).

O mandato do presidente da República é de 7 anos e não tem limite de reeleição; assim, Miterrand permaneceu 14 anos no *Palais Élysée* (sede do chefe de Estado). Neste momento, existe uma proposta do Partido Socialista de redução do mandato para 5 anos, mas isso não tem encontrado muito eco nos partidos de direita. O mandato dos parlamentares é de 5 anos, mas pode ser abreviado em caso de dissolução, como a que houve em 1998. O grupo político do presidente Chirac tinha a maioria parlamentar e o primeiro-ministro era do mesmo partido (RPR) do presidente da República. Chirac decide antecipar em dois anos as eleições legislativas, dissolvendo a Assembléia Nacional, por entender que as eleições naquele momento lhe dariam novamente a maioria parlamentar, o que achava que não seria possível no futuro, em função de discussões sobre a União Européia, que poderiam trazer desgastes internos, prejudicando o seu grupo político. Mas, ao contrário das previ-

sões do Presidente Chirac, o seu grupo não obteve maioria, tendo que aceitar uma maioria parlamentar e um governo do grupo político oposto, liderado pelo partido socialista (PS). O modo de eleição dos deputados segue o princípio do escrutínio uninominal majoritário em dois turnos. Assim, é eleito um deputado por circunscrição, e, para ser eleito no primeiro turno, o candidato deve obter a maioria absoluta dos sufrágios exprimidos (em que não são contabilizados os votos em branco) e um número de sufrágios igual a ¼ do número de eleitores inscritos (cf. BURDEAU, 1993, p. 470). Para concorrer ao segundo turno, os candidatos devem ter obtido ao menos 12,5% dos votos válidos (cf. GREWE, 1995, p. 402-403).

No que se refere à maioria parlamentar, é considerada perfeita quando o presidente da República é eleito pela maioria dos votos, no primeiro ou no segundo turno, for eleita uma maioria parlamentar do mesmo partido do presidente da República, e o primeiro-ministro contar com maioria governamental. Havendo maioria perfeita, é o presidente da República que, na prática, governa e que detém o Poder do Estado. E a maioria é considerada imperfeita quando não coincidem essas maiorias, devendo coexistir presidente da República e primeiro-ministro de forças políticas opostas. A essa situação chama-se coabitação. Neste último caso, é reforçada a figura do primeiro-ministro, que se torna mais dependente do Parlamento.

Esse modelo foi adotado por Portugal, por meio da Constituição de 1976. O elemento relevante é a eleição do presidente da República pelo voto direto do povo. Ele é o chefe de Estado e convive com um chefe de Governo, o primeiro-ministro, sendo o Executivo dualista. O primeiro-ministro é politicamente responsável perante o Parlamento (Assembléia Nacional), que pode ser dissolvido pelo presidente da República. Nesse modelo, os poderes concedidos ao presidente da República são inferiores aos concedidos ao presidente da República presidencialista, mas maiores que os concedidos ao presidente da República do modelo parlamentarista alemão. Mas esses poderes podem ser ainda acrescentados consideravelmente, quando o presidente da República for o líder do grupo político que tiver maioria no Parlamento, ou seja, tiver a chamada maioria perfeita. Nesse caso, o presidente da República assume também, de fato, a chefia de governo, pois o governo age segundo a sua vontade.

Conclusão

É difícil afirmar que um modelo é melhor que o outro, pois, apesar dos problemas apontados em cada um, as críticas não são tão fortes a ponto de colocarem em risco a base desses modelos, e demonstram ter-se adaptado a cada realidade. O modelo francês parece dar maior legitimidade para o chefe de Estado, pelo fato de ser eleito diretamente pelo povo. Por outro lado, a sua posição de garante das instituições, aparecendo acima dos partidos políticos, fica prejudicada pelo fato de precisar do apoio dos partidos políticos para viabilizar a sua eleição, sendo obrigado a apresentar um programa político para ser eleito. Ainda a dualidade no nível do Executivo desaparece no sistema francês quando existe a dita maioria perfeita, em que um mesmo grupo político domina no Parlamento, no governo e na chefia do Estado.

No modelo inglês, apesar de não ter a eleição do chefe de Estado, este necessita se legitimar constantemente, principalmente por meio das ações de suas personalidades. A existência de dois partidos fortes e disciplinados dá estabilidade ao sistema, sendo considerado o ponto fundamental.

No modelo alemão, o sistema centra-se no Governo e no Parlamento, pois o chefe de Estado tem um papel bastante decorativo, ficando numa posição bastante discreta, não tratando sequer das relações exteriores, função própria do chefe de Estado.

Procuramos, assim, distinguir esses três modelos em função da constituição e do papel do chefe de Estado, embora outras classificações possam ser feitas, por exemplo, em função do papel desempenhado pelos partidos políticos.

Bibliografia

ARDANT, Philippe. *Institutions politique & droit constitutionnel*. 7e éd. Paris: L.G.D.J., 1995. 578p.

BRAUD, Philippe. *Sociologie politique*. 3e éd. Paris: L.G.D.J., 1996. 577p.

BURDEAU, Georges; HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 23e éd. Paris: L.G.D.J., 1993. 736p.

GREWE, Constance; FABRI, Hélène Ruiz. *Droits constitutionnels européens*. Paris: PUF, 1995. 661p.

MÉNY, Yves. *Politique comparée:* les démocraties: Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bratagne, Italie. 4e éd. Paris: Montchrestien, 1993. 490p.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. 349p.

TOURAINE, Alain. Si nous voulons que renaisse la gauche. *Le Monde*, [S. l.], 24 abr. 2002. Analyse. Disponível em: <http://www.lemonde.fr>. Acesso em: 26 abr. 2002.