

## PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO:

### A TRADIÇÃO BRASILEIRA

Fábio de Souza Coutinho

*"A decisão sobre parlamentarismo ou presidencialismo será o coração da Constituinte."*

(Ulysses Guimarães)

Tudo o que se possa escrever ou dizer sobre a Constituição de 1987 toma um aspecto secundário, até insignificante, em face do problema fundamental da organização dos poderes. Ou melhor: em face do sistema de governo que se vai estabelecer. Dir-se-á, talvez, que, escolhendo o presidencialismo, os constituintes não irão propriamente estabelecer um sistema, mas continuar a tradição nessa esfera. A tradição brasileira, porém, caso fôssemos interpretá-la, e respeitá-la realmente, seria favorável ao presidencialismo ou ao parlamentarismo? Uma tradição, na verdade, não é apenas o passado puro e simples, o que nos antecedeu imediatamente. Não se respeita uma instituição, um homem, uma coisa pelo singelo argumento de ter existido. Isto indicaria somente preguiça mental e gosto distorcido da rotina. Fazem-se as revoluções justamente para destruir as tradições falsificadas ou perniciosas.

No caso brasileiro, entretanto, não seria um processo revolucionário transformar a República de presidencialista em parlamentarista. Temos, para comparação e escolha, com os seus resultados já históricos, as duas tradições: uma, autêntica e fecunda; a outra, postiça e estéril. E não há por que invocar o hiato parlamentarista republicano de setembro de 1961 a janeiro de 1963, que representou solução de compromisso, artificial, apressada e crua, mera postergação do golpe militar que se consumou em 1964.

Que sugestão contém a tradição parlamentarista no Brasil? A organização política e administrativa de um povo, mal saído do regime colonial. Mais de meio século de instituições livres e democráticas: com a presença de estadistas e políticos que são os principais da nossa história; com os costumes políticos num nível realmente superior de compostura e dignidade; com a vida pública construída em linhas de uma firmeza e de uma nitidez como só se encontram nos povos civilizados; com o Brasil constituindo na América uma exceção que sirva para fazer dele o País de instituições mais aperfeiçoadas do continente, o que dispunha ao mesmo tempo de mais ordem e de mais liberdade, de mais autoridade e de mais responsabilidade. Conhecemos com as excelências do parlamentarismo no Império a primazia da legalidade, da moralidade e da capacidade.

Que sugestão contém a tradição presidencialista? A de um regime precário e instável, que os seus próprios partidários continuam a afirmar nunca haver sido corretamente praticado no Brasil: com o esquematismo de um choque a princípio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, conflito em seguida apaziguado através da hipertrofia do poder pessoal do Presidente da República e do enfraquecimento, do sufocamento, da subalternização do Congresso; com a relaxação dos costumes políticos até o achatamento moral ou a completa ausência de ética; com a irrupção das forças primárias do reacionarismo e do militarismo que se juntaram nos golpes de Estado de 10 de novembro de 1937 e de 1.º de abril de 1964; com quase um século de vida política marcada por quarteladas, revoluções, ameaças, estados de sítio, estados de guerra e juntas militares; com o abominável espetáculo de um regime que oscila entre a desordem e a força bruta, sustentando-se invariavelmente pelo expediente das ditaduras disfarçadas ou ostensivas, pois tanto faz um Poder pessoal, que se exerce com o consentimento de um Parlamento em sua maioria dócil, irresponsável e humilhado, como o poder pessoal, que se exerce com a dissolução, a extinção e o recesso forçado das Câmaras. Conhecemos com os insucessos do presidencialismo a primazia da ilegalidade, do amoralismo e da incompetência.

Não é que o parlamentarismo nos ofereça o paraíso e o presidencialismo seja o inferno; a questão será apenas da evidente e já comprovada superioridade do primeiro sobre o segundo. E se é certo que um constitui o sistema das Câmaras, e o outro significa o sistema das antecâmaras, lembremo-nos então da sábia frase de Cavour: "a pior das Câmaras é ainda preferível à melhor das antecâmaras". Esta verdade deveria ser tão evidente para os constituintes e parlamentares, que lhe dariam assim a necessária consequência, quanto a outra, que a completa, como afirmações da mesma família: "a pior democracia é preferível à melhor das ditaduras". E como aceitar um desses dois lugares-comuns sem acolher conseqüentemente o outro?

Poder-se-á argumentar: mas o parlamentarismo no Brasil era ainda tão imperfeito, funcionava tão toscamente, apresentava na prática tantos artifícios e deficiências, estava tão acima da educação política do povo brasileiro, já que não somos Inglaterra! Para argumentos tão pueris só uma resposta igualmente ingênua: não se ensina uma criança a andar cortando-lhe antes as pernas.

Até 1714, aliás, não havia verdadeiro parlamentarismo na Inglaterra, pois era o rei quem governava por intermédio dos ministros, e só daí por diante é que os ministros começaram de fato a governar em nome da Coroa. Contudo, que democracia seria aquela em que o povo não se representava efetivamente e na qual o Parlamento estava dominado pela aristocracia das "famílias governamentais?"

A Inglaterra teve muito que esperar pela Lei de 1832 e quase mais um século pelo sufrágio universal, conquistado no *Reform Act* de 1918, que vinha completar a legislação de 1832. Ninguém se lembrou, porém, de sugerir que o instrumento mais eficaz contra as insuficiências e as fraquezas do sistema parlamentar inglês, quando ainda em fase de formação e de aperfeiçoamento, fosse substituí-lo pelo poder pessoal de um Rei ou de um Presidente da República. Solução grosseira e quase irracional, no entanto, que se encontrou para o caso brasileiro em 1891, desprezando-se a solução nacional e histórica de uma República parlamentar. De qualquer modo, quaisquer que tenham sido as fragilidades da organização imperial, impossível será negar essa constatação: os dois países, no século XIX, onde o parlamentarismo funcionou com mais regularidade, eficiência e segurança foram a Grã-Bretanha e o Brasil.

Naquele tempo, suportávamos uma comparação com a Inglaterra e depois, na República? Para encontrar similares não poderíamos invocar os Estados Unidos, cujas instituições particularíssimas copiamos num gesto de simianismo, mas os menos desenvolvidos países sul-americanos; e afinal, excetuados os primeiros tempos da República, quando dirigida ainda, sob a influência do Império, por homens formados politicamente no sistema parlamentar, iríamos de queda em queda até o ponto de ser o Brasil colocado, depois de 1937, na lógica do nosso presidencialismo impregnado substancialmente de militarismo, golpismo e caudilhismo, ao lado da Venezuela de *Gómez* e de *Pérez Jiménez*, do Paraguai de *Morínigo* e de *Stroessner*, da Argentina de *Perón* e dos vários tutores mais recentes, do Chile de *Pinochet*, do Uruguai de *Bordaberry* e dos generais represores, e de tantos outros.

Espantosa e quase incompreensível, com um caráter de desgraça pública pela grande autoridade que adquire assim um grande erro, é a circunstância de ter sido o presidencialismo de 1891 iniciativa e obra de Rui Barbosa, quando o apóstolo da República calculava romanticamente que o Brasil iria passar “de instituições já liberais para outras mais adiantadas em liberdade”. Trinta anos depois, desiludido, desencantado com a sua própria criação, tendo visto os horrores e devastações do presidencialismo, com a experiência e a sinceridade de quem fala no fim da vida, Rui escrevia, entretanto, a seguinte condenação de fogo que bem poderia servir de epitáfio para o regime tão precipitadamente importado:

*“Essa intransigência em que o nosso mundo político se abrasa pelo sistema presidencial, negando pão e água a qualquer traço de ensaio das formas parlamentares, não se origina, realmente, de nenhum dos motivos assoalhados, não tem nascença em condições de ordem superior, não vem de que os nossos políticos bebam os ares pela verdadeira política republicana. Não, senhores. Pelo con-*

*trário, o de que se anda em cata, é só da irresponsabilidade na política e na administração. Na irresponsabilidade vai dar, naturalmente, o presidencialismo. O presidencialismo, senão em teoria, com certeza, praticamente, vem a ser, de ordinário, um sistema de governo irresponsável."*

Estas palavras de 1920 constituem a resposta objetiva do próprio Rui aos seus sonhos e ilusões de 1891, quando ele confiava que também entre nós, como nos Estados Unidos, fosse possível a coexistência do Poder Legislativo e do Poder Executivo ao lado do Poder Judiciário, com os três igualmente independentes, sem hipertrofias nem atrofiamentos, na imaginada fórmula do equilíbrio dos poderes harmônicos.

Poderia citar aqui, com o argumento de autoridade, as grandes opiniões em favor do parlamentarismo, assinadas por mestres do Direito Público, tratadistas, professores, estadistas, políticos, escritores. Mas que efeito prático teria esse debate acadêmico? Devo reconhecer, honestamente, que igual expediente estará ao alcance dos partidários do presidencialismo. O essencial, porém, não é saber-se teoricamente qual o melhor sistema de governo, o que pode tornar-se uma questão abstrata e vã, porém o sistema que mais adequadamente se ajusta às condições tanto do Brasil como da civilização moderna.

Uma Constituinte não é uma academia ou um instituto jurídico, e, sim, uma assembléia política, com o senso objetivo e realista para compreender, interpretar, exprimir um estado de vida nacional no seu tempo e no seu espaço; uma Constituição não é tampouco uma obra jurídica e doutral, um compêndio de teses uniformemente desenvolvidas, mas um documento plástico de sabedoria e experiência, com um caráter pragmático e normativo. Grande parte da discussão sobre parlamentarismo e presidencialismo fica perdida, ou sem ressonância e consequência prática, o que é a mesma coisa, porque a colocam em geral em termos acadêmicos e eminentemente teóricos: debates quase sempre livrescos que tomam por isso o aspecto de cogitação idealística, sem a flama provocadora de comunicações e resoluções decisivas. A verdade é que o povo não se interessa ainda vitalmente por essa questão, como se ela representasse apenas uma matéria de estudos para doutores e juristas. Nos próprios meios políticos, conforme se pode verificar na atual Assembléia Constituinte — exceção daqueles que lá representam tão brilhantemente a corrente parlamentarista e de um pequeno grupo que se confessa presidencialista por convicção —, a maioria não tem opinião seriamente formada a respeito, votando em favor da permanência do sistema vigente porque já se acha estabelecido: ou por preguiça mental, ou pelo prazer da rotina, ou pelo medo das transformações.

E, no entanto, se há problema político que mereça ser tratado com paixão e convicção será este da escolha entre o sistema parlamentar e o sistema presidencial. Ele representa sem dúvida a chave de toda a construção política do País. Devemos tratá-lo, por isso, não em termos de teoria livresca ou em fórmulas de academicismo, mas com objetividade, com absoluta simplicidade e clareza, com uma espécie, digamos, de humildade, que a todos possa convencer como numa solução rigorosamente brasileira.

Aliás, pela comparação entre os dois regimes aplicados no Brasil, é que se deve começar qualquer controvérsia. E antes de tudo a origem: enquanto o presidencialismo foi deliberadamente criado pela Constituição de 1891, constituído aprioristicamente pela lei, sem raízes e sem fundamentos, não tendo até agora funcionado regularmente, segundo confessam por escusas os seus partidários mais entusiásticos, o parlamentarismo formou-se, por si mesmo, constituiu-se e cresceu como um organismo natural, não só sem a imposição de dispositivos constitucionais, mas até a despeito deles. O sistema parlamentar, com efeito, não estava estatuído na Constituição de 1824, nem no Ato Adicional de 1834. A Constituição do Império, ao contrário, depois de conceituar (art. 98) que o "Poder Moderador é a chave de toda a organização política", definiu poderes muito amplos para o Imperador (art. 101 e parágrafos), inclusive o de nomear e demitir "livremente" os ministros de Estado.

À margem da Constituição de 1824, por exemplo, foi que se criou, já no Segundo Reinado, a entidade do Presidente do Conselho, para o qual o Imperador foi passando algumas das suas atribuições constitucionais, inclusive a escolha dos Senadores; e estabeleceu-se também assim a norma de se demitirem ministros em minoria no Parlamento ou recorrerem ao expediente da dissolução para que o eleitorado pronunciasse definitivamente a sentença por um ou por outro dos dois partidos em desentendimento. Era o sistema parlamentar que se constituía por si mesmo, espontaneamente, na lógica da evolução política e do espírito democrático.

### *O Parlamentarismo na Constituição de 1824 e o Presidencialismo na de 1891*

Pode-se reconstituir, quase dia por dia, a evolução das nossas instituições políticas no Império até o estabelecimento do regime parlamentar, que assim se formou por si próprio, na lógica do espírito democrático, como já acontecera na Inglaterra e em outros países da Europa. E a respeito do presidencialismo, como explicar a sua origem, como justificar o seu aparecimento? Surgiu de surpresa, instalou-se sem experimentação e fundamento histórico.

Diz Medeiros e Albuquerque, em *O Regime Presidencial no Brasil*, que não se recorda de qualquer discussão nas vésperas de

15 de novembro de 1889 em torno do regime presidencialista. Isto não fazia parte do programa do Partido Republicano, não era objeto de debate na imprensa e nos comícios, não constituía sequer uma cogitação. Rui Barbosa, que só concordou com o advento da República nos últimos dias do Império, como ele próprio confessou e proclamou depois, estava todo voltado para a causa da Federação, sem preocupar-se portanto com o problema do sistema presidencial. Os republicanos, por sua vez, concentravam a sua propaganda na substituição da Monarquia pela República, sem que articulassem argumentos contra o parlamentarismo. Ao contrário: sustentando que os males políticos do Brasil se originavam em sua maioria do “poder pessoal” do Imperador — poder, no entanto, bem mais reduzido do que o de um Presidente da República no presidencialismo — os republicanos reivindicavam implicitamente o exercício de um maior poder para o Parlamento.

Proclamada a República, o problema continua inexistente e insuspeitado até que surge o texto da Constituição, de autoria de Rui Barbosa, submetido pelo Governo Provisório ao exame da Assembléia Constituinte. Ou pela autoridade de Rui, ou por timidez intelectual, ou pelo receio de atitudes que parecessem no momento pouco ortodoxas, ou pela indeferença que levava a julgar-se aquela transformação uma coisa sem grande importância, ou pelo automatismo mental que podia produzir a convicção de que se éramos uma República, e a partir daí “Estados Unidos do Brasil”, deveríamos sê-lo necessariamente no estilo dos Estados Unidos da América, ou por qualquer outra causa mais ou menos decisiva de acordo com as circunstâncias tumultuárias e perturbadoras de uma época ainda agitada pelas conseqüências do movimento de 15 de novembro — aconteceu que a primeira Constituinte Republicana não discutiu seriamente, não examinou profundamente este problema da sua preferência pelo presidencialismo ou pelo parlamentarismo.

Decidiu-se com inexplicável ligeireza e irreflexão pelo fato consumado que lhe vinha oferecido no Projeto. O regime presidencialista apareceu assim de surpresa na Constituinte de 1890/91; ninguém lhe deu atenção, ninguém parecia imaginar que ali se modificava, naquele momento, com a fisionomia política, o próprio destino do Brasil. No entanto, com exceção dos Estados Unidos, não havia no mundo, como ainda hoje não há, um só país de grande cultura política e civilização que tivesse adotado o presidencialismo ou que a ele tivesse chegado normalmente como uma etapa superior da sua evolução histórica.

Tornou-se evidente, assim — e não só por isso, mas pelas declarações incontestáveis de Rui Barbosa — que estabelecíamos a forma presidencialista de governo por sugestão do modelo norte-americano. Haveria talvez até quem imaginasse que o poder, a riqueza, a técnica e o progresso dos Estados Unidos passariam para o Brasil com a simples passagem do presidencialismo, como se fossem

objetos de exportação, sem outra dificuldade além de uma taxa na Alfândega.

De todas as "ilusões americanas" esta foi sem dúvida a mais nefasta ao Brasil, e com a nossa responsabilidade exclusiva, sem qualquer participação dos Estados Unidos, que nunca pretenderam impor aos outros povos as suas instituições políticas, não só nacionais, mas particularíssimas. E elas não podem frutificar, com efeito, em outro solo que tenha sido preparado em diferentes condições históricas.

A evolução política norte-americana processou-se da periferia para o centro; os Estados se constituíram autonomamente, de acordo com o feitio da colonização inglesa; organizaram-se, cresceram, progrediram, e só depois, no movimento da Independência, é que se reuniram para formar os Estados Unidos da América. Precisaram então de um poder central bastante forte, como o do presidencialismo, para estabelecer um equilíbrio nacional em face da verdadeira autonomia e do poderio regional dos Estados. Tanto assim que há uma corrente de opinião que sustenta que a autêntica democracia norte-americana, a base das liberdades e direitos do seu povo, encontra-se muito mais expressivamente representada nas Constituições locais dos Estados do que na Constituição Federal.

No Brasil, não: o centro, a capital, representou sempre a base da vida brasileira; toda a nossa evolução se tem processado em geral do centro para a periferia. Os Estados receberam a sua autonomia como uma doação; e um poder central muito forte torna a Federação um sistema inócuo, porque a realidade é a dependência, a subalternização dos governos estaduais ao Governo federal, dos Chefes políticos regionais aos Chefes políticos nacionais.

Assim, não só é falso ou inconsistente o argumento de que são incompatíveis o sistema federativo e o sistema parlamentar (e seriam figuras como Joaquim Nabuco e Rui Barbosa tão ingênuas que não sentissem essa incompatibilidade, quando se empenhavam pela Federação dentro do Regime parlamentar do Império, pela Federação como o meio de salvar-se precisamente esse mesmo regime imperial?) — mas verdadeiro é o argumento exatamente oposto. Sim, no Brasil, só pelo parlamentarismo, que evita a excessiva centralização do poder e valoriza de fato os mandatos populares de qualquer região, é que a Federação poderia existir em toda a sua plenitude, com as diversidades e peculiaridades locais ajuntadas harmonicamente numa completa representação nacional, que seria um Parlamento não apenas legislativo, mas também deliberativo, em sua função de criador e julgador de governos.

Por sinal, Parlamento sob muitos aspectos deliberativo é o dos Estados Unidos, onde o Congresso nunca foi humilhado ou reduzido a departamento subalterno do Poder Executivo. E de tal modo ele sustenta a sua independência e defende as suas atribuições que o

Presidente *Woodrow Wilson* chegou a classificar o governo do seu país como um *congressional government*.

Além disso, o Poder Judiciário americano desempenha um papel fundamental, assegurando, com o seu funcionamento constitucional, o equilíbrio dos poderes e das instituições, numa fórmula que nunca foi possível estabelecer no Brasil. No preâmbulo do Decreto 848, de 11 de outubro de 1890 — o da organização original de nossa Justiça Federal — doutrinava-se sobre a posição proeminente do Judiciário segundo o modelo norte-americano; atribua-se-lhe, ao lado da missão de interpretar a lei, também a de julgar da sua constitucionalidade; todavia, não lhe foram asseguradas, a fundo, aquelas condições necessárias para o desempenho de relevante papel no equilíbrio dos órgãos constitucionais.

Como o presidencialismo brasileiro redundou diferente do modelo norte-americano! Imitadores sem os exigidos recursos, ficamos com o feitio de uma mal traçada caricatura em face de um retrato regular. Nos Estados Unidos, a ordem política demonstra antes de tudo a vitalidade essencial que é a existência de dois ou mais partidos nacionais, com a possibilidade da conquista do poder através de eleições. Em nosso País, foi necessário um decreto para que os partidos se tornassem formalmente nacionais; e em toda a história de nossa quase centenária República houve uma só oportunidade em que um partido oposicionista, ou sem o apoio do poder central, chegou ao Governo pela vitória eleitoral (eleição de Jânio Quadros em 1960, derrotando o Marechal Lott, candidato apoiado pelo Presidente Juscelino Kubitschek), excluindo-se, por ter-se tratado de processo que não contou com a participação popular direta, a escolha de Tancredo Neves em 15 de janeiro de 1985.

Revoluções e supressão da liberdade, supressão da liberdade e revoluções: eis a crônica da República em um século de presidencialismo. Ofereceu desde logo um sinal do que seria depois nos acontecimentos com que se inaugurou ou deu os primeiros passos: um golpe de força, uma dissolução do Congresso, uma Revolução. Verificou-se que nessa base do novo regime, mal ajustado às nossas condições políticas, estava um antagonismo entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

A princípio, o Congresso ainda lutou pela sua independência, procurando orientar-se com altivez, mas veio em seguida "a política dos governadores", e o seu automatismo determinou a subalternização do Parlamento: o Presidente da República apoiava os governadores dos Estados e estes "elegiam" os deputados e senadores que vinham apoiar o Poder Executivo. Com uma ou outra exceção, este vem sendo o espetáculo republicano, no qual não se pratica propriamente um regime, mas se representa despudoradamente uma farsa constitucional. Estamos já muito distantes daquela harmonia



dos poderes, tão condicionada ao sistema parlamentar, como se verifica nesta proposição de *Mirkine-Guetzevitch*:

*“Com o regime parlamentar, a luta entre o Executivo e o Legislativo não existe; a diferença entre o Legislativo e o Executivo está unicamente no grau da formação: o Parlamento sai diretamente das eleições, o Executivo sai também das eleições, mas por intermédio da maioria parlamentar. Assim, a luta entre o Governo e o Parlamento é substituída por uma colaboração”.*

Entretanto, não é só essa colaboração que o nosso presidencialismo perturba e impossibilita, mas é o exercício da própria democracia que ele torna impraticável. Pois, com efeito, como se caracteriza e se exterioriza principalmente uma democracia? Pela coexistência no País de pelo menos um partido da maioria e de um partido da minoria, com as suas funções devidamente especificadas: a maioria governa, a minoria critica e faz oposição, para depois ser governo quando se transformar em maioria, tornando-se por sua vez objeto de crítica e combate.

Uma coisa tão singela nunca pôde, no entanto, constituir-se em realidade no Brasil republicano. Em nosso País, o partido, ou grupo, que está no poder tem uma preocupação suprema: manter-se nele de qualquer forma ou a qualquer preço; e para a oposição consequentemente só restam dois expedientes para chegar ao governo: a adesão ou a revolução. A qualquer movimento mais impetuoso da oposição para conquistar o poder, o governo responde com variadas (e sempre renovadas) formas de violência institucional; e assim chegamos algumas vezes à ditadura como uma linha matematicamente traçada como ponto final de uma aventura de inconscientes, que precisamos, podemos e devemos evitar com a nova Constituição.