

PRESIDENCIALISMO OU PARLAMENTARISMO, EIS A QUESTÃO

*Jônathas Silva**

RESUMO

O autor, após efetuar uma análise sobre as duas formas de governo, conclui que, no seu sentir, o parlamentarismo puro, clássico é inviável e utópico para o Brasil, sendo por isso, a melhor opção, o sistema denominado neo-parlamentarismo.

Para alguns, esta questão não é tão importante e significativa para a grande maioria da sociedade brasileira. Daí por que este dilema se circunscreve e se limita ao nível da representação política. Com efeito, não se tornou matéria de amplo debate público, uma vez que o povo brasileiro está preocupado com um sistema de governo que possibilite a hegemonia da sociedade sobre o Estado, a sintonia entre o poder e a sociedade, a transparência das ações administrativas, a moralidade da coisa pública, a extinção das mordomias e da corrupção. Portanto, esta discussão sobre forma de governo é uma forma clássica de desviar a atenção do povo dos grandes problemas que afligem o Brasil, problemas esses que, por certo, não serão enfrentados pelo Congresso Constituinte que aí está.

Em posição diametralmente contrária, outros asseveram que o sistema de governo é um dado essencial e de interesse de toda a sociedade brasileira. Trata-se de uma questão relevante e, por conseqüência, condicionadora e determinante de uma estrutura de estado, de uma ordem social,

* Professor de Direito Constitucional da FD/UFG e Secretário de Estado da Justiça de Goiás

econômica e política. Logo, a discussão sobre o presidencialismo e o parlamentarismo é procedente e de grande importância para a sociedade brasileira. Impõe-se como uma preliminar.

Abstraindo essas duas posições, é indispensável para uma melhor compreensão do tema, uma análise das duas formas de governo. No Brasil, o presidencialismo tem andado muito próximo da ditadura. Com efeito, nas ações político-administrativas, o que se realça é o poder unipessoal do Presidente da República. A propósito, dizia Rui Barbosa, ainda na primeira república: "No Presidente da República, concentrou-se o poder dos poderes, o grande eleitor, o grande nomeador, o poder da bolsa, o poder dos negócios, o poder da força".⁷

Na esteira de Rui, ainda na velha república, afirmava o eminente deputado Raul Pilla: "O que temos, realmente, no país é a ditadura do presidente da república. Ditadura constitucional, sem embargo das freqüentes violações da constituição. É a pior das ditaduras, justamente porque se esconde na lei. Em face da onipotência presidencial, os demais poderes da república amesquinham-se, anulam-se. Perdem até o conceito de si mesmo".³

Tanto a afirmação do jurista baiano quanto a do respeitável político sul-riograndense são sobejamente comprovadas pelas graves crises institucionais, proporcionadas pelos 98 anos do sistema presidencial brasileiro. Tais crises culminaram com suicídio, renúncia, deposição de golpes militares – soluções trágicas. Para ilustrar a hipertrofia do Poder Executivo, trago à colação dois episódios apenas, referentes à elaboração da constituição de 24 de fevereiro de 1891. O primeiro foi registrado pelo professor Josaphat Marinho, em primorosa conferência pronunciada na Universidade de Brasília, sobre a mencionada constituição. Assim o conferencista relatou o caso: "A história da elaboração do projeto indica que, quando o Marechal Presidente divergia do texto, os demais ministros silenciavam, e Rui é que, em nome de todos, traduzia o pensamento comum. Sabe-se mesmo que quando o Marechal Deodoro da Fonseca estranhou, durante a leitura, não haver no texto dispositivo que lhe permitisse dissolver o Congresso, Rui fez esclarecimento oportuno: 'Senhor Presidente, no mecanismo do regime presidencial, esta faculdade não é atribuível ao Presidente da República'. E não foi fácil convencer o Marechal Presidente. Ainda aquiescendo, fez a Rui esta observação: 'Vou assinar, mas fique certo de que o senhor e outros sairão em breve daquela Casa, dissolvida pelo Presidente da República'".⁶

Desgraçadamente – concluiu o conferencista – a dissolução se deu menos de um ano depois de posta em vigor a Constituição.

O outro episódio é o relatado por F. Rodrigues Alves Filho, em sua obra *O QUE É PARLAMENTARISMO*. "A constituição de 1891 foi apenas uma carta de direitos outorgada pela vontade soberana de um homem: o Marechal Deodoro da Fonseca. Isso é irretrucável: quando estava no fim o trabalho dos obedientes constituintes, o ditador mandou lavrar um decreto onde se lia: 'Faço saber a todos os cidadãos brasileiros que o Congresso Nacional, convocado para conhecer da constituição que pelo governo lhe foi apresentada (!!!) Aprovou-a' (sic). O patriotismo dos constituintes, entretanto, após, reagiu parcialmente e puderam ainda substituir o decreto do Chefe do Governo Provisório pelo seguinte preâmbulo: 'Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em congresso constituinte para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos e decretamos e promulgamos a seguinte constituição. . . .'"

Bastam esses dois episódios históricos para constatar que o presidencialismo brasileiro se constitui, como pretenderam os positivistas, em uma genuína ditadura republicana presidencialista. Ao contrário do norte-americano em que, além da Suprema Corte ser uma constituinte permanente, há um efetivo poder do congresso e um respeito quase absoluto pela constituição.

Ressalte-se ainda que, entre nós, o período republicano no sistema presidencialista possibilitou o surgimento de presidentes medíocres, desqualificados para o cargo, sem qualquer compromisso ético no exercício da alta função. Verdadeiros caudilhos, com uma concepção patrimonialista e nepótica de Estado, ascenderam ao cargo em virtude de inúmeras concessões e de um sem-número de arranjos políticos. Instauraram o império do fisiologismo, distribuindo verdadeiras benesses para os amigos de copa e cozinha.

Essa desoladora realidade foi constatada com muita lucidez pelo professor Paulo Bonavides em trabalho intitulado "A Solução Parlamentarista", quando pondera: "No presidencialismo, o estadista é exceção. Raríssimos os que tiveram em toda a história americana a dimensão de um Jefferson, um Lincoln ou Roosevelt, sendo porém normais os Trumans, os Nixons, os Gerald Fords e os Carters dos últimos cinquenta anos, para não mencionarmos os obscurantíssimos presidentes que não entraram na memória do povo durante os duzentos anos de existência da União Americana. No Brasil não tem sido diferente: para um Rodrigues Alves ou um

Epitácio contam-se em profusão os Hermes da Fonseca e os Venceslaus Braz, aliás, de mediocridade menos nociva ao país que a ambição dos ditadores gerados no ventre do presidencialismo". E finaliza o conspícuo mestre cearense: "A técnica presidencialista é radicalmente anti-seletiva. Rui Barbosa jamais se elegeu presidente da república, mas é de presumir que no Império Parlamentarista sua carreira política transcorresse de forma a conduzi-lo pelo menos à chefia de um gabinete, conjectura de todo plausível, apoiada aliás em sólidos antecedentes relativos à ação parlamentar por ele desempenhada já durante o período monárquico"⁴.

Além do mais, no presidencialismo a irresponsabilidade se efetiva a prazo certo, uma vez que, eleito um presidente inepto, sua inépcia terá que ser tolerada até o fim do seu mandato. Essa tolerância se estende aos seus auxiliares diretos, escolhidos pessoalmente pelo presidente, que atuam sem qualquer censura senão a daquele que os escolheu.

Entre outros males da forma presidencial de governo, cita-se o do enfraquecimento dos partidos políticos, já que as eleições nesse sistema ocorrem em torno de pessoas. Surgem os líderes carismáticos, acima dos partidos, ignorando-lhes as propostas e programas. Por uma maioria ocasional, elegem-se sem qualquer programa de governo como verdadeiros salvadores da nação. Os resultados são quase sempre desastrosos. Esse comportamento eleitoral no sistema presidencialista tem impossibilitado a formação de autênticos partidos políticos. Ora, a democracia pressupõe partidos fortes, com programas consistentes e definidos. Daí porque, num regime democrático, o processo eleitoral não pode centralizar-se tão-somente na imagem do candidato.

O que se constata no Brasil é a fragilidade dos partidos, que não passam de meras legendas, sendo alguns, até mesmo, usados como um imóvel provisório que se aluga por ocasião das eleições, descartados pelo candidato logo após sua eleição. A força dos partidos parece residir unicamente na figura de seus presidentes, identificando-se os partidos tanto com seus chefes, que oscilam conforme sua variação de interesses e de humor.

Quanto ao parlamentarismo, não se trata de um sistema de governo novo na história da política brasileira. Esse sistema foi realmente praticado no II Reinado, sem previsão no texto constitucional então vigente. A propósito, diz Paulino Jacques: "O parlamentarismo brasileiro existiu de fato, *praeter legibus constitutionalis*, ao tempo do Império, uma vez que a constituição não o havia estabelecido, mas adotava algumas práticas parlamentaristas, como a Chefia de Estado, distinta da Chefia do Governo, a dissolução da

Câmara eletiva, a responsabilidade política ministerial e a presença dos Ministros de Estado no plenário da Assembléia Geral (Câmara ou Senado). Constituiu-se, assim, consuetudinariamente, através da observância longa, regular e constante das práticas do sistema, quais a Fala do Trono e a resposta a ela, a apresentação à Câmara dos Deputados do Gabinete Ministerial (para explicar a sua organização e oferecer o programa de governo), o comparecimento dos Ministros de Estado a qualquer das câmaras, a fim de pleitear medidas ou responder a interpelações, a apresentação, por deputado de moções de confiança em favor do Gabinete Ministerial, ou mesmo de desconfiança contra ele, o adiamento, ou a prorrogação da Assembléia Geral, e a dissolução da Câmara dos Deputados. Com isso, o sistema logrou mais de meio século, grandeza cívica, política e militar à nação brasileira"⁵.

Na mesma linha de raciocínio de Paulino Jacques em trabalho de pesquisa intitulado "A Câmara dos Deputados e o Sistema Parlamentar de Governo no Brasil", assevera Waldemar de Almeida Barbosa: "No Brasil, a Constituição do Império não era parlamentarista. A escolha dos ministros era função precípua do Poder Moderador. Nenhuma referência havia quanto à necessidade de apoio do Parlamento, ou da confiança que deveria ter a maioria parlamentar. Nada disso. O que se verificou, em nosso país, foi uma evolução lenta, paulatina nos costumes e nos hábitos governamentais, até chegar-se, oficialmente, à criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros"².

A opção foi a de legalizar essa prática. O decreto nº 523 de 20 de julho de 1847, dispôs: "Tomando em consideração a conveniência de dar ao Ministério uma organização mais adaptada às condições do sistema representativo; hei por bem criar um Presidente do Conselho de Ministros; cumprindo ao dito Conselho organizar o seu regulamento, que será submetido à minha Imperial aprovação".

Criou-se, pois, o cargo de Presidente do Conselho de Ministros, para o qual foi designado o baiano e grande financista Manuel Alves Branco.

Segundo os estudiosos desse período histórico, desde que foi criado o cargo de Presidente do Conselho de Ministros em 1847, até a queda da Monarquia, no espaço de 43 anos, formaram-se trinta gabinetes, sendo 15 do Partido Liberal, 14 do Conservador e 01 de conciliação e por 11 vezes D. Pedro II dissolveu a Câmara. Ressaltam ainda que o sistema parlamentar monárquico atravessou períodos difíceis, tais como o da Regência, da Abolição da Escravatura, o da Questão Platina, o da Guerra do Paraguai. Todas

essas crises foram superadas sem golpes de estado, como provavelmente teria ocorrido no presidencialismo.

Além dessa experiência, na República instituiu-se o sistema parlamentar nos anos de 1961-63. Ninguém ignora que a solução parlamentarista proposta foi no sentido de evitar uma crise, configurada na renúncia de Jânio Quadros e na ascensão de João Goulart que, naquele momento, viajava em missão diplomática para a China. Os Ministros militares lançaram um manifesto que, entre outros tópicos, dizia o seguinte, referindo-se à pessoa de Jango: "No cargo de Vice-Presidente, sabido é que usou sempre de sua influência em animar e apoiar, mesmo ostensivamente, manifestações grevistas promovidas por conhecidos agitadores"¹.

Criado o impasse, a solução alvitada foi o sistema parlamentar. Em 03 de setembro de 1961, o Congresso Nacional, reunido em sessão conjunta, aprovou o Ato Adicional nº 04 à Constituição Federal de 1946, instituindo o regime parlamentarista de governo no Brasil.

Sem dúvida, essa experiência foi fruto de um golpe militar. Com efeito, esse golpe teve vida curta, uma vez que a emenda constitucional nº 04 preceituava no art. 25 das Disposições Transitórias: "A lei votada nos termos do art. 22 (complementar) poderá dispor sobre a realização de plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária". Daí porque a 06 de janeiro de 1963 realiza-se o plebiscito, cujo resultado foi a volta ao presidencialismo.

Essa efêmera experiência não permite aos estudiosos um juízo mais consistente sobre a adoção do regime parlamentar no Brasil. O ambiente não era propício, nem houve qualquer preparação para tanto.

Após essa análise histórica, é indispensável que se proceda a uma reflexão sobre alguns pontos referentes ao regime parlamentar, envolvendo o princípio da separação de poderes, a federação e a continuidade administrativa. Realmente, quanto à separação de poderes, no parlamentarismo há a hegemonia do Parlamento, razão pela qual a separação proposta por Montesquieu sobrevive de forma atenuada e flexível, mas sem qualquer prejuízo para a liberdade política dos cidadãos. Não há qualquer incompatibilidade entre a federação e a forma parlamentar de governo. Por exemplo, o Canadá é um estado federal e adota o sistema parlamentar. Com referência à continuidade administrativa, é imprescindível no regime parlamentar uma organização burocrática e administrativa bem estruturada, servidores competentes, escolhidos pelo sistema de mérito a fim de manter o funcionamento

da administração, quando ocorrer a queda do gabinete, provocada pela moção de desconfiança votada pelo Parlamento.

Enfim, faz-se mister concluir que o parlamentarismo puro, clássico, a meu sentir é inviável e utópico para o Brasil. Por isso, a melhor opção parece ser o sistema denominado "neo-parlamentarismo" que, segundo o professor Wilson Accioli, penderia entre o sistema parlamentar e o sistema presidencial, quer dizer, recolhendo de um as melhores peças de seu mecanismo, e selecionando de outro o que de mais eficiente se patenteasse em sua engrenagem.¹ Tenho para mim que essa alternativa é a mais consentânea com a verdadeira proposta democrática, cujo pressuposto básico é o governo responsável. Eis, pois, a questão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 01 – ACCIOLI, Wilson. **Parlamentarismo ou presidencialismo: uma alternativa para o Brasil**. Tese.
- 02 – BARBOSA, Waldemar de Almeida. **A câmara dos deputados e o sistema parlamentar de governo no Brasil**. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1977.
- 03 – BONAVIDES, Paulo. A solução parlamentarista. **Revista de informação legislativa**. Brasília, Senado Federal, (80): 105.
- 04 – ———. A solução parlamentarista. **Revista de informação legislativa**. Brasília, Senado Federal, (80): 105.
- 05 – JACQUES, Paulino. O sistema parlamentar como solução para a crise institucional brasileira. **Revista de informação legislativa**. Brasília, Senado Federal, (57): 5-6.
- 06 – MARINHO, Josaphat. Análise da constituição de 1891. **O pensamento constitucional brasileiro**. Brasília, Ed. UnB, 1978. p. 55.
- 07 – ALVES FILHO, Francisco Rodrigues. O que é parlamentarismo. São Paulo, Obelisco, 1961. p. 71.
- 08 – ———. **O que é parlamentarismo**. São Paulo, Obelisco, 1961. p. 76.