

Presidencialismo e Parlamentarismo

ZENO VELOSO

Professor de Direito Civil da Universidade Federal do Pará — UFPA, e da União das Escolas Superiores do Estado do Pará — UNESPA. Deputado Estadual

S U M Á R I O

1. *Sistemas de governo — definição — tipos — Sistema convencional.* 2. *Presidencialismo — origem histórica — definição.* 3. *Crítica ao presidencialismo.* 4. *Parlamentarismo — origem histórica — definição — características — subtipos — vantagens do sistema.* 5. *Parlamentarismo e eleição do Chefe de Estado.* 6. *Coexistência possível do parlamentarismo e regime federativo — Parlamentarismo nos Estados-Membros.* 7. *Parlamentarismo e Municípios.* 8. *Parlamentarismo e reforma eleitoral.* 9. *Conclusão.*

1. Diferentemente da ditadura, em que o tirano se apossa do poder pela força e nele se mantém, e das monarquias tradicionais, em que a autoridade dos reis se dizia derivar da própria divindade e se perpetuava hereditariamente, o *regime representativo* é aquele que melhor viabiliza a democracia, na medida em que o povo governa através dos agentes políticos que escolhe e elege.

Há várias formas ou modalidades do governo representativo. A elas chamamos *sistemas de governo*, que, na lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA, “são técnicas que regem as relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no exercício das funções governamentais. O modo como se estabelece esse relacionamento, de sorte a preponderar maior independência ou maior colaboração entre eles, ou a combinação de ambos numa assembléia, dá origem aos três sistemas básicos: o presidencial (presidencialismo, que é o sistema de governo da União e do Brasil), o parlamentar (parlamentarismo) e o convencional (de assembléia)”.¹

O sistema convencional foi utilizado, pioneiramente, na França, com a *Convenção*, e por força da Constituição de 24 de junho de 1793. Nele,

¹ JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 6ª ed., RT, S. P., 1990, p. 436.

o executivo é plural, daí ser chamado, também, sistema colegial, ou, como queria BURDEAU, *gouvernement d'assemblée*, sendo conhecido, ainda, como sistema diretorial. Caracteriza-se pelo exercício do Poder Executivo por um grupo ou comissão de cidadãos. Seguem este sistema a URSS, Polônia, Hungria e Suíça. Nesta, o Poder Executivo é exercido pelo *Bundesrat* (Conselho Federal), com sete membros, cujas decisões são tomadas por maioria de votos, prestando contas ao Parlamento, que é competente para modificar ou desfazer as suas resoluções. Este sistema elimina o personalismo, mas o executivo plural prejudica a administração, que fica dividida por várias pessoas. Seu sucesso na República Helvética se deve a conhecidas razões históricas, ponderando Machado Paupério que ele se tornou possível na Suíça, sobretudo, dadas as condições peculiares desse país admirável, onde um povo, ordeiro e trabalhador, devotado às atividades agrícolas e industriais, não conhece a miséria nem o analfabetismo². Observa ADERSON DE MENEZES que o regime diretorial já foi empregado no Uruguai, experimentado depois da guerra 1914-1918 e após a guerra 1939-1945, terminando com a Constituição de 1966³.

Não obstante, os sistemas de governo principais e predominantes são o *presidencialismo* e o *parlamentarismo*.

2. O presidencialismo é uma criação do gênio político norte-americano. Foi a opção que os congressistas de Filadélfia corporificaram na bicentenária Constituição de 17 de setembro de 1787 e os estudiosos assinalam que o sistema, em sua origem, pode ser encarado como uma adaptação da monarquia ao regime republicano, apontando PAULO BONAVIDES que é admissível situá-lo, historicamente, como desdobramento algo consciente da experiência constitucional britânica, já assentada sobre os moldes do governo parlamentar, e que recebeu em terras do Novo Mundo retoques e modificações básicas, impostas pela ambiência americana, até configurar-se numa categoria nova e autônoma de organização do poder político⁴.

Podemos definir o presidencialismo como um sistema de governo, típico das repúblicas, no qual prevalece o princípio da divisão de poderes independentes e autônomos, embora harmônicos, em que o presidente é eleito pelo povo, direta ou indiretamente, exercendo as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado, concentrando-se todo o Poder Executivo na sua pessoa, sem qualquer responsabilidade política perante o Congresso, de cuja confiança não depende.

3. Dentre as críticas que tem recebido o presidencialismo, pode-se destacar a de que ele enseja uma hipertrofia do Poder Executivo, impede a formação de uma opinião pública independente e consciente, valoriza o

2 A. MACHADO PAUPERIO, *Presidencialismo, Parlamentarismo e Governo Colegial*, Forense, Rio, 1956, p. 107.

3 ADERSON DE MENEZES, *Teoria Geral do Estado*, 3ª ed., Forense, Rio, 1972, p. 287.

4 PAULO BONAVIDES, *Ciência Política*, 5ª ed., Forense, Rio, 1983, p. 868.

homem — e nem sempre os melhores —, colocando em plano secundário os programas ou as idéias, obstaculizando a formação e o desenvolvimento de partidos políticos nacionais, com autêntica base ideológica, ou, ao menos, doutrinária. Aí reside uma diferença notável entre os dois principais sistemas de governo: no presidencialismo prevalece o carisma pessoal, a escolha plebiscitária e se vota nos homens; no parlamentarismo, predominam as idéias e opiniões, votando-se em partidos.

Realmente, a contradição fundamental do presidencialismo é que ele só tem sentido se existir um executivo forte e estável, criando-se, em decorrência das graves e extensas atribuições do cargo, uma liderança forte, concentradora, personalizada, que pode descambar, mais facilmente, para o autoritarismo, quando não para a ditadura, pura e simplesmente. Na América Latina, lamentamos dizer, o presidencialismo tem sido uma forma de “ditadura legal”. Na lição de RUI BARBOSA, no Presidente se encarna “o poder dos poderes, o grande eleitor, o grande nomeador, o poder da bolsa, o poder dos negócios, o poder da força”. Registre-se que as convicções presidencialistas de RUI BARBOSA foram, com o tempo, abaladas, bastando ler o excelente estudo do Ministro PAULO BROSSARD (“Presidencialismo e Parlamentarismo na ideologia de RUI BARBOSA”, 1949, in *Revista da Faculdade de Direito de Porto Alegre*, v. I). Ainda sobre o poder que concentra e na mesma linha de raciocínio, PONTES DE MIRANDA declarou que “o Presidente da República no Brasil é um monarca a curta duração”.

O famoso cientista político AREND LIJPHART, professor da Universidade da Califórnia, no seu livro *Democracies* (New Haven, Yale University Press., 1984), analisando países com governo democrático ininterrupto após o fim da Segunda Guerra Mundial, encontrou só um caso bem claro de presidencialismo, o dos Estados Unidos, e dois ambíguos: o da V República francesa e o da Finlândia.

De fato, pela aglomeração e condensação de poderes que enseja, a rigidez e o imobilismo que gera, é quase impossível conciliar o presidencialismo com a normalidade democrático-constitucional. Ninguém pode negar que a instabilidade política é a marca constante da grande maioria dos países presidencialistas, e todos eles — com a clássica exceção dos Estados Unidos — têm sentido o peso de quebras institucionais, de intervenções militares, de crises constantes (especialmente nas épocas de sucessão presidencial), de experiências antidemocráticas lastimáveis. Daí, a conclusão isenta de MAURICE DUVERGER:

“En Amérique Latine, où les régimes politiques imitent généralement le système des USA, le régime présidentiel tend à se déformer: le Président domine le Parlement et l'on aboutit à une semi-dictature (régime intermédiaire entre la dictature proprement dite et le système démocratique).”⁵

⁵ MAURICE DUVERGER, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 3ª ed., Paris, 1968, p. 181.

Falando nos Estados Unidos, quando se menciona o presidencialismo, todos os olhos se voltam para aquela grande nação, enxergando a estabilidade e excelência do sistema, naquele país. No entanto, é preciso ponderar: WOODROW WILSON, não apenas Presidente dos Estados Unidos por dois quadriênios, mas, também, com a autoridade de mestre universitário em Princeton, afirmou que o presidencialismo norte-americano é um "governo congressional". Isto sem falar no grande prestígio e na imensa autoridade da Suprema Corte, que, interpretando e "construindo" a Constituição norte-americana, tem, nos dois últimos séculos, definido as questões mais altas e significativas da sociedade, principalmente as que afetam os direitos e a liberdade dos cidadãos.

No Brasil, o quadro é desolador. O sistema, entre nós, nem mesmo tem sido presidencialista, mas hiperpresidencialista, e o que se vê, na prática, é o caudilhismo incontrolável. Em décadas de história, em um século de experiência, o presidencialismo conseguiu produzir alguns hiatos de democracia e longos períodos de autoritarismo, ciclos intermináveis de quebras institucionais e ditaduras de triste memória. O Movimento Parlamentarista Monárquico, que tem como arauto, na Câmara dos Deputados, o Deputado CUNHA BUENO, embora querendo retratar e estigmatizar a República, oferece uma avaliação que se aplica ao presidencialismo. Desde 15 de novembro de 1889, nossa história foi marcada — e maculada — por 12 estados de sítio, 17 atos institucionais, 6 dissoluções do Congresso Nacional, 19 rebeliões militares, 2 renúncias presidenciais, 3 presidentes impedidos de tomar posse, 4 presidentes depostos, 7 Constituições diferentes, 2 longos períodos ditatoriais, 9 governos autoritários, e um sem-número de cassações, banimentos, exílios, intervenções nos sindicatos e Universidades, censura à imprensa etc.

A primeira voz que se levantou contra o presidencialismo, no Brasil, foi a de SYLVIO ROMERO. Na série de cartas que escreveu a RUI BARBOSA, reunidas, depois, num pequeno-grande livro, reeditado pelo Senado Federal em 1979, o lúcido pensador sergipano iniciou a campanha parlamentarista no país. Isto em 1893, dizendo ele que a teoria do parlamentarismo sentiu, por fim, força e estímulos para sair do retraimento a que se condenara, "diante dos erros, dos quase irremediáveis desatinos do governo presidencial, que nos tem desbaratado em três anos de terríveis loucuras". Há quase cem anos, ROMERO apresentou o que considerava os defeitos principais do regime presidencial: "é chegado ao militarismo, especialmente entre nós, e é muito jeitoso para o manter indefinidamente"; "é uma espécie de ditadura, nomeadamente entre os povos latinos da América, tendo todos os vícios desta modalidade de moléstia política"; "por uma péssima compreensão da divisão e harmonia dos poderes públicos, não tem a maleabilidade, o elastério indispensável ao jogo político da democracia moderna, tornando-se um viveiro de revoluções armadas das quais as repúblicas americanas oferecem exemplos diários, já inumeráveis, e de que o nosso Brasil já conta tristíssimos casos"; "acumula abusos in-

contrastáveis pela irresponsabilidade e indiscussão em que se acha abroquelado”; “tira a força e o prestígio ao poder legislativo, e ao mesmo tempo a respeitabilidade ao executivo”; “por falta de cenário, de discussão, de luta de idéias, é um regime apropriado a elevar e manter no poder indivíduos medíocres, apenas hábeis em curvar a espinha aos caprichos do presidente”; “sofre de todos os vícios, e até mais agravados, dos manejos eleitorais, sem as suas vantagens”.⁶

Estas e muitas outras objeções ao presidencialismo nem parece que foram escritas em 1893. Podiam, muito bem, ser redigidas aqui e agora, no limiar do terceiro milênio. Até porque SYLVIO ROMERO ferreteou, também, o desrespeito diário pela lei, o fato de a Constituição ser rasgada, acintosamente, a toda hora, o desembaraço em intervir na vida interna dos Estados, a corrupção, os escândalos eleitorais, e, atentem bem para isto: “as reformas bancárias, extralegais, quando no parlamento discutia-se o assunto”, o que representa um “puxão de orelha”, com um século de antecedência, na ex-ministra da Economia, d. ZÉLIA, e no Plano Collor.

No início da República, o Brasil numa estrutura semi-feudal, social, cultural e economicamente atrasado, sobrevivendo, a duras penas, com a agricultura cafeeira, o Presidente era o imperador sem coroa, o patriarca-mor, o feitor, o padrinho. O Brasil mudou, é uma das dez maiores economias do mundo, passou, sem dúvida, por grandes transformações e o Presidente da República, em plena década de 90, continua sendo, neste nosso país, o feitor, o padrinho, o patriarca-mor, o monarca sem coroa, embora pródigo em medalhas, faixas, condecorações, insígnias e outros mil penduricalhos que ele coloca no fraque como sinal exterior de seu babilônico poder.

Nossos constituintes não conseguiram superar o velho encanto presidencialista, a tradição impregnada em nossos costumes, e a Constituição de 1988 que, deliberadamente, pretendia limitar os poderes do Presidente e acentuar a participação do Poder Legislativo na vida nacional, conferiu tão amplas e importantes atribuições privativas ao chefe do Poder Executivo, que ele emerge como o órgão supremo do Estado. Basta analisar a enumeração — que é exemplificativa! — do art. 84 da Carta Magna em vigor. O Professor INOCÊNCIO MARTIRES COELHO, com a autoridade de ex-Procurador-Geral da República e a responsabilidade de atual Consultor Jurídico do Ministério da Justiça, em conferência pronunciada no dia 25-6-91, na Assembléia Legislativa do Pará, observou que, se compararmos os dois textos, o da anterior e o da atual Constituição, verificaremos que, em termos de processo legislativo, alterações significativas foram introduzidas na distribuição dos poderes entre o Congresso Nacional e o Presidente da República, mas, “apesar disso, continua o Chefe do Executivo a ter primazia na produção normativa”.

⁶ SYLVIO ROMERO, *Parlamentarismo e Presidencialismo*, Brasília, Senado Federal, 1979, p. 10.

A exacerbação personalista tem sido a marca inconfundível do presidencialismo brasileiro. A onipotência presidencial é, sem dúvida, um dos principais males do sistema, e do qual decorrem anomalias, excessos, distorções. Mas não é atributo necessário, corolário inarredável dele. O cesarismo presidencial não é indicação de um modelo político, mas o resultado tenebroso de uma prática política equivocada, a deficiência e má utilização do sistema de freios e contrapesos, o reflexo de um generalizado subdesenvolvimento cultural, o retrato de uma vocação plebiscitária e populista, o efeito de um dissídio entre a sociedade e o poder. Embora adiantemos nossa opinião pessoal de que o parlamentarismo é o sistema que pode oferecer melhores opções para o desenvolvimento político, econômico e social, para as reformas e mudanças de que tanto precisa o povo brasileiro, não seria científico afirmar-se que o presidencialismo é, em si, mau, e que o outro sistema é, por si, bom. Afastemos este ultrapassado maniqueísmo, que é secretário, ilusório. NESTOR SAGÜES, professor de direito constitucional da Universidade Nacional de Buenos Aires, em memorável conferência que fez em outubro de 1989, na cidade de Porto Alegre, acentuou que por trás de toda essa *mitologia parlamentarista* existe uma importante dose de fantasia constitucional, que em última análise opera como mecanismo de evasão da realidade política, concluindo: "Así, se supone que derrubando al presidencialismo, todo, o lo principal, quedará resuelto". Ademais, embora seja opinião comum a de que o presidencialismo latino-americano tem sido um caminho franco e aberto para a implantação de regimes fortes e despóticos, deste mal não está infenso o parlamentarismo. Muitas ditaduras — e, talvez, as mais cruéis e desumanas deste século — nasceram em consequência da decomposição de sistemas parlamentares, bastando lembrar as figuras medonhas de FRANCO, MUSSOLINI, HITLER, e o pavoroso legado que deixaram. Quanto ao progresso social, bem-estar, desenvolvimento econômico, alguém incluiria no primeiro mundo as repúblicas parlamentaristas da Índia ou de Bangladesh?...

4. Enquanto o presidencialismo foi criado, como construção teórica, pelos norte-americanos e introduzido na Constituição de 1787, o parlamentarismo é o somatório de uma longa experiência política. Não foi inventado de repente. Não surgiu em decorrência de determinado evento. Representa uma lenta mas segura evolução das instituições britânicas, sendo o resultado de um processo laborioso e profícuo da história da Inglaterra. GEORGES BURDEAU, a este respeito, testemunha:

"Le parlementarisme n'est pas le résultat d'une spéculation théorique, c'est un produit de l'histoire. Il importe donc de rappeler les circonstances dans lesquelles il s'est formé".⁷

O parlamentarismo é um sistema de governo em que há a mútua dependência entre os poderes Legislativo e Executivo. O Governo é exercido por um Gabinete, um Conselho, à frente do qual está o Primeiro

⁷ GEORGES BURDEAU, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 6ª ed., Paris, 1952, p. 99.

Ministro. O Poder Executivo é responsável perante o Parlamento e pode cair se receber um voto de desconfiança deste. Por sua vez, o Poder Executivo tem a faculdade de dissolver o Parlamento e convocar novas eleições. O Chefe do Governo partilha a direção executiva com o Chefe de Estado (Rei, Presidente da República), exercendo este, geralmente, um poder reflexivo e moderador e sendo politicamente irresponsável perante o Legislativo.

Temos, então, no parlamentarismo, a fusão e a combinação dos dois poderes — o Executivo e o Legislativo —, ao passo que no presidencialismo estes poderes são separados e independentes. Para LEÓN DUGUIT, o parlamentarismo:

“repose essentiellement sur l'égalité des deux organes de l'Etat, le Parlement et le Gouvernement, sur leur intime collaboration à toute l'activité de l'Etat et sur l'action qu'ils exercent l'un sur l'autre dans le but de se limiter réciproquement.”⁸

Observe-se, entretanto, que não há um modelo único ou universal de sistema parlamentar. O Governo de Gabinete oferece muitas variações técnicas, fórmulas alternativas, subtipos diversos.

Para citar apenas algumas diferenças, há países em que o Chefe de Estado é um rei, que recebe esta função hereditariamente. Noutros, o Chefe de Estado é indicado pelo Parlamento. E em alguns, ainda, o Chefe de Estado é eleito por sufrágio universal e direto (parlamentarismo misto). Há casos em que o Presidente da República nomeia o *Premier* (França) e, diferentemente, em que o Primeiro-Ministro é escolhido pelo próprio Parlamento (Alemanha), dentro ou fora de suas fileiras, o que representa nova distinção. Na Holanda e na Noruega, por exemplo, os ministros podem ser recrutados fora do Parlamento.

Isto levou ADERSON DE MENEZES a observar que o parlamentarismo apresenta variantes em que nem sempre são mantidos os contornos originais da concepção inglesa, contingência que levou a ciência política a separar dois tipos: o parlamentarismo clássico e o parlamentarismo moderno.⁹ Os princípios do sistema parlamentar, então, são *flexíveis*, suas regras são cambiantes, adaptáveis a cada povo, a cada momento histórico, o que demonstra sua vitalidade.

Quanto ao exercício efetivo do poder e a divisão das quotas entre o Chefe de Governo (Primeiro-Ministro, *Premier*, *Chanceler*) e o Chefe de Estado (Rei, Presidente da República), vamos utilizar as três opções que Sagües oferece: a) o *Premier “grande”*, ou *maxi-premier*, ao estilo da Itália ou Espanha, por exemplo. Do Poder Executivo, talvez lhe toquem uns 80%, ou mais, de suas competências. Os 20% restantes se deixam ao Chefe de Estado; b) o *Premier “médio”*, com atribuições cujo peso político equivale, aproximadamente, às do Chefe de Estado (modelo francês de 1958,

8 LEÓN DUGUIT, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 3ª ed., Paris, 1918, p. 192.

9 ADERSON DE MENEZES, *ob. cit.*, p. 296.

da "diarquia"). Neste caso, o *Premier* e o Presidente possuem, cada um, em torno de 50% do capital político de um executivo presidencialista; c) o *Premier pequeno*, ou *mini-premier*, como o peruano, em que sua quota de autoridade é reduzida (uns 20%) das competências do Poder Executivo. O Presidente detém 80% delas.

Não tenhamos dúvida em afirmar que o parlamentarismo é o caminho da civilização, o modelo governamental do futuro. Mesmo agora, este sistema é utilizado na imensa maioria das nações desenvolvidas do planeta: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemanha, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Suécia, Reino-Unido, Portugal. Foi deixado de fora a França, cujo sistema, a nosso ver, é semipresidencial.

Nas democracias modernas, não há quem possa negar ou minimizar a tendência da adoção do parlamentarismo. Fazendo o que chamou "valorização crítica do presidencialismo brasileiro", PINTO FERREIRA conclui:

"No cotejo sociológico e jurídico dos sistemas políticos, deve se reconhecer, alto e bom som, que o sistema presidencial tem defeitos evidentes, sendo de fato preferível o governo parlamentar. Dizia a respeito Joaquim Nabuco que o regime parlamentar é um relógio que marca os minutos da opinião pública, e não somente as horas, como o governo presidencial."¹⁰

Creemos que as necessidades políticas, sociais e econômicas do país serão melhor alcançadas pelo parlamentarismo, sem que com isto estejamos admitindo que este sistema é uma panacéia, um remédio milagroso, a solução mágica para todos os males. Achamos, todavia, que o sistema mais compatível com a democracia, até porque enseja a formação de uma opinião pública independente e consciente; valoriza os programas e as idéias, não apenas o homem, em si; proporciona a criação de quadros burocráticos estáveis e estruturados profissionalmente; motiva a formação de partidos políticos nacionais, fortes e representativos, com autêntica base ideológica, ou, ao menos, doutrinária. O parlamentarismo oferece maior flexibilidade no processo de transição e consolidação do regime democrático. É um modelo político versátil, apresenta grande mobilidade, com mecanismos eficientes não só para resolver, como para prevenir crises. Aliás, neste sistema, consegue-se evitar que as crises de governo se transformem em crises do regime. Isto tudo sem olvidar a sábia lição de Miguel Reale, no sentido de que a idéia parlamentar não é, apenas por si, uma solução para os nossos problemas fundamentais. O parlamentarismo, como todo sistema de governo, é mero *instrumento de ação*, dependente da honestidade dos propósitos dos que o empregam.¹¹

10 PINTO FERREIRA, *Teoria Geral do Estado*, 2ª ed., José Konfino, Rio, 1957, t. II, n. 227, p. 162.

11 MIGUEL REALE, *Parlamentarismo Brasileiro*, 2ª ed., Saraiva, S. P., 1962, p. X.

Se chegarmos a adotar o parlamentarismo, o que se não pode admitir é a importação, pura e simples, de um modelo, querendo aplicá-lo, a todo o custo, no país. Nosso parlamentarismo tem de ser *brasileiro*, adaptado ao espírito, à cultura, à índole de nosso povo, às condições de nossa civilização. Tendo o cuidado, a maturidade e o bom senso de evitar fórmulas que misturem de tal maneira os elementos, que confundam de tal modo os ingredientes que o resultado, para usar a imagem que utilizou AFONSO ARINOS, será uma espécie de centauro ou de sereia, um ser misto e impossível, metade gente, metade bicho.

Há um mínimo, entretanto — a nosso ver —, a ser exigido: o ponto capital do parlamentarismo é a responsabilidade do Ministério, individual e coletivamente, perante a Câmara dos Deputados. Duverger assinala que, de todos os elementos complexos que constituem o sistema parlamentar, o essencial é a responsabilidade política coletiva do governo perante o Parlamento.¹² A isto deve corresponder, até por uma questão de equilíbrio, a possibilidade de dissolução da Câmara, decidindo, afinal, o povo. Sem a possibilidade de dissolução da Câmara não se pode falar de parlamentarismo. Seria uma contrafação.

5. Também pensamos — e muitos acharão que é uma audácia, não ser possível a coexistência de um parlamentarismo bem estruturado e estável com a eleição direta do Chefe de Estado, do Presidente da República. Sabemos que a Constituição alemã de 1919 estabeleceu a eleição direta do Presidente da República. Inspirada por dois professores universitários, HUGO PREUSS e MAX WEBER, a Constituição de Weimar estabeleceu na Alemanha um sistema presidencial-parlamentar. Nela abeberou-se a Constituição da V República, da França, de 1958, que, fugindo do parlamentarismo clássico, admite, também, a eleição direta do Presidente da República. Também na Áustria e em Portugal o Presidente é eleito por sufrágio universal e direto. Cremos, porém, que a experiência seria desastrosa no Brasil, dadas as nossas peculiaridades e o longo hábito personalista de nossas instituições presidencialistas-imperiais e seus protagonistas. Compartilhamos do parecer de EDUARDO CARRION, para quem

“Esta modalidade de indicação do Presidente representa uma infração à lógica do regime parlamentarista, tendo como efeito uma tendência ao fortalecimento do Executivo, agora também representante da soberania popular, em detrimento do Legislativo, e, dentro do Executivo, ao fortalecimento do Chefe de Estado em detrimento do Chefe de Governo. Os poderes formais do Presidente passam assim a ser, com o voto popular, poderes reais, inclusive a prerrogativa de dissolução do Parlamento, característica do parlamentarismo.”¹³

12 MAURICE DUVERGER, *ob. cit.*, p. 191.

13 EDUARDO K. M. CARRION, “Parlamentarismo ou democracia?”, in *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, 1984, n. 82, p. 50.

BOLIVAR LAMOUNIER anota que tanto a Comissão Afonso Arinos (1985-1986) quanto o Congresso Constituinte (1987-1988) apresentaram propostas parlamentaristas mais próximas ao modelo francês, informando o autor que algumas dificuldades desse modelo têm sido freqüentemente apontadas, mencionando:

“Diluir ou despersonalizar a energia plebiscitária captada por um presidente eleito diretamente pode não ser fácil. Um presidente com muita vontade de poder será tentado a usar esse capital político para competir com o Primeiro-Ministro. Mesmo não tendo essa intenção, dificuldades econômicas podem levar o eleitorado a canalizar suas apreensões ou o seu descontentamento em direção a ele. Se esse presidente for o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas e, pior, se tiver um papel constitucional explícito na formulação da política econômica, a natureza dupla do sistema pode transformar-se em fator de instabilidade.”¹⁴

Na realidade, como se admitir que um Chefe de Estado, um Presidente da República eleito diretamente pelo povo, e que obteve de 40 a 50 milhões de votos, aceite, somente, representar o país nas relações internacionais, simbolizar, apenas, a unidade social e política da nação, ou ter reduzidos poderes, escassas funções, limitada atuação executiva, enquanto as tarefas de governo, o exercício real do poder, as grandes responsabilidades e ações administrativas ficam confiadas ao Chefe de Governo, integrante do Gabinete, e que, por exemplo, pode ser um deputado que foi eleito com apenas 20, 30 ou 40 mil votos?

6. Outra questão temos de enfrentar: muitos apontam uma natural correspondência entre federalismo e presidencialismo e uma insuperável incompatibilidade entre o regime federativo e o sistema parlamentar. Invocase a imensa autoridade de RUI BARBOSA que, na sua campanha civilista, com a “Plataforma”, lida no Teatro Politeama, em 1910, reafirmava a sua fé presidencialista, apesar dos percalços do sistema, porque não via possibilidade de coexistência entre federação e parlamentarismo. A esta tese aderiu AFONSO ARINOS que, em seu célebre parecer de 12 de maio de 1949, contra a emenda parlamentarista do deputado Raul Pilla, concluiu:

“O parlamentarismo é incompatível com o federalismo, tal como este é concebido, praticado e necessário no Brasil.”¹⁵

O mesmo entendimento foi externado por SAMPAIO DÓRIA.¹⁶

14 BOLIVAR LAMOUNIER, *A Opção Parlamentarista*, Ed. Sumaré, S. P., 1991, p. 68.

15 AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, *Estudos de Direito Constitucional*, Forense, Rio, 1987, p. 110.

16 A. DE SAMPAIO DÓRIA, *Direito Constitucional*, 3ª ed., Cia. Ed. Nacional, S. P., 1963, t. I, p. 478.

Registre-se que AFONSO ARINOS mudou, radicalmente, de opinião. Presidencialista ferrenho, tornou-se parlamentarista ardoroso e um dos maiores defensores da implantação deste sistema no Brasil.

Na verdade, não há incompatibilidade ideológica ou histórica entre parlamentarismo (forma de governo) e federação (forma de Estado). Miguel Reale fornece-nos os argumentos definitivos em prol da possibilidade de tal coexistência, explicitando o mestre que quando RUI BARBOSA proferiu o tão explorado discurso, a situação do mundo era bem diversa da atual, não havendo diante de seus olhos as estruturas políticas federativas hoje em dia existentes,

“mas os presidencialistas inveterados, cegos e mudos ante as transformações ocorridas no cenário da política mundial, ruminam e resmungam a velha e aborrecida tese.”¹⁷

De fato, para citar apenas alguns, Alemanha, Canadá, Áustria, Austrália e Índia são Estados Federais que adotam sistema parlamentar de governo.

Achamos que, estabelecido o parlamentarismo no Brasil, o modelo deve ser *estendido aos Estados-Membros*. Isto não seria da natureza ou essência do sistema. Não consideramos princípio constitucional sensível a simetria de formas de governo (e a Constituição, se for o caso, pode ser emendada, prevendo a circunstância). Mas impor o governo de gabinete nos Estados, é um fator de segurança. Mantido o presidencialismo nos mesmos, todas as mazelas do poder personalista, autoritário e concentrador convergiriam para essas unidades federativas. Recrudesceria a nefasta “política dos governadores” e a reunião (ou o conluio) de três deles apenas, mormente se forem de Estados populosos, com a vocação de tiranetes de suas plagas, a influência que teriam sobre os membros do Parlamento (de olho nas nomeações estaduais e na próxima eleição), poderia representar um sério risco para a manutenção do Gabinete e a estabilidade da própria instituição. Conservar o presidencialismo nos Estados-Membros — insistimos nisto — é perseverar no madonismo local, no clientelismo sem fronteiras, permanecer no terreno pantanoso da barganha, continuar com o fisiologismo, aplicar a máxima de que “é dando que se recebe”. Isto tudo, convivendo com o parlamentarismo a nível federal, não pode dar certo. Só pode ser, e fatalmente será, o caos.

O Governo parlamentar nos Estados será exercido pelo Secretariado, à frente do qual estará o Primeiro-Secretário. O Secretariado terá de gozar da confiança da Assembléia Legislativa, cujos Deputados são eleitos pelo povo, em sufrágio universal e direto. A Assembléia escolherá, também, o Governador, que exercerá o poder moderador. Em suma: o parlamentarismo nos Estados deve ser disciplinado de forma semelhante ao que for instituído no âmbito federal, inclusive com as técnicas de atuação e recíproca influência e ação do Secretariado e Assembléia Legislativa.

¹⁷ MIGUEL REALE, *ob. cit.*, p. 71.

7. Não obstante, embora tridimensional o nosso federalismo, tendo os Municípios autonomia e competência bem nítidas e importantes, prevalece neles as questões administrativas e não os debates sobre diretrizes políticas que agitam as correntes mais vivas da opinião pública, como pondera — e como o acerto de sempre — MIGUEL REALE. Não vislumbramos a necessidade e conveniência de implantar-se o parlamentarismo em nossas comunas. Este sistema, sem dúvida, é mais complexo, sofisticado, poderia gerar perplexidade e confusão a nível municipal, em que avultam as questões administrativas, como já expusemos.

Entretanto, dada a grande autoridade do autor e nosso alto apreço pelo debate, devemos lembrar a opinião de PAULINO JACQUES, de que no Estado Federal — que é um “Estado de Estados”, no conceito clássico de BLUNTSCHLI — os Estados-Membros devem organizar-se à imagem da União, não podendo deixar de existir, nas unidades territoriais, os Estados-Membros e os Municípios, um só regime de governo, concluindo:

“não se compreende que haja governo parlamentar, no âmbito estadual e não exista na esfera municipal.¹⁸ A nosso ver, a descentralização que trouxe a Constituição de 1988, com o natural fortalecimento da autonomia dos Estados e dos Municípios, admite que as entidades federativas de menor extensão deixem de se espelhar na União, não estando, portanto, obrigadas — salvo quanto aos “princípios” — a copiar, servilmente, a sua imagem. A observação de MIGUEL REALE, escrita há quase três décadas, é de grande atualidade, e utilidade: “é de esperar-se que se não renove o erro, em que incorreu o próprio Supremo Tribunal, de exigir-se sempre um *paralelismo* entre a União, os Estados e os Municípios, nas estruturas político-administrativas, como se o critério de simetria fosse um princípio constitucional implícito. . .”¹⁹

8. Finalmente, não basta instituir o parlamentarismo. É necessário, absolutamente necessário, que se faça uma profunda reforma eleitoral. Deve ser adotado o sistema distrital misto, aplicando-se a votação proporcional e majoritária para a Câmara Federal e Assembléias Legislativas, sendo metade das cadeiras para cada tipo de votação. Como, por sinal, constava no Anteprojeto Constitucional da Comissão Afonso Arinos, art. 169:

“O sistema eleitoral será misto, elegendo-se metade da representação pelo critério majoritário, em distritos uninominais, concorrendo um candidato por partido, e metade através de listas partidárias.”

Temos de evitar, temos de coibir — com o máximo empenho, com toda energia — esta desenfreada proliferação de partidos políticos e aca-

¹⁸ PAULINO JACQUES, *O Governo Parlamentar e a Crise Brasileira*, Brasília, UnB, 1982, cap. XXV, p. 170.

¹⁹ MIGUEL REALE, *ob. cit.*, p. 108.

bar com as “legendas de aluguel”. Os partidos políticos, no Brasil, são meras siglas, junção de iniciais, “uma sopa de letras” (sem o sabor das sopas de letras).

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO cita o depoimento de Duverger, no sentido de que a multiplicidade partidária excessiva impede o funcionamento de qualquer regime onde a predominância caiba ao Legislativo, ou, ao menos, onde ao Legislativo caiba constituir e destituir o governo, como no parlamentarismo, apontando o mestre paulista que sendo a eleição presidencial necessariamente majoritária, impondo uma polarização das forças políticas, o presidencialismo sofre em grau menor os males do pluripartidarismo sem peias. Quanto ao parlamentarismo, a proliferação dos partidos acarretou a instabilidade dos gabinetes e daí a sua fraqueza, ponderando o autor:

“É observação corriqueira a de que, havendo muitos partidos, estes tendem a tornar-se de dimensões equivalentes, de onde decorre serem pequenos demais para governarem sozinhos. Só as coligações podem fundar o gabinete, mas são elas sempre frágeis, porque reúnem programas e interesses disparatados. Gabinetes instáveis, inseguros, são fracos, incapazes de enfrentar problemas políticos sérios.”²⁰

Permanece atual a lição de KELSEN, de que a democracia moderna repousa inteiramente nos partidos políticos. Mas partidos políticos dignos deste nome. Bem estruturados, com base ideológica ou doutrinária, com programa efetivo, cujos integrantes sejam submetidos ao princípio da fidelidade e que tenham representatividade. Na Alemanha, um partido para alcançar representação no *Bundestag* (Parlamento Federal) precisa obter, pelo menos, 5% dos votos, em âmbito nacional. Essa “cláusula de obstrução”, ou “barreira”, tem sido considerada alta pelos cientistas políticos. É aceitável, para o Brasil, a proposta apresentada pela Comissão Afonso Arinos: para acesso à representação na Câmara Federal, o partido precisa alcançar, ao menos, 3% da votação, a nível nacional, distribuídos em cinco Estados, pelo menos, com um mínimo de 2% em cada um deles.

O fortalecimento de nossos partidos políticos depende dessa reforma. O sistema distrital — conforme mostramos acima possibilita maior fiscalização, ligação mais direta do parlamentar com as bases eleitorais, dificulta a atuação deletéria do poder econômico, do poder político, e é um embaraço — a dizermos o mínimo — para a corrupção eleitoral, que, com fúria assassina, atuou, impunemente, no último pleito.

9. Na Assembléia Nacional Constituinte, todas as pesquisas sinalizavam para a adoção do sistema parlamentar de governo. Desde a Subcomissão do Sistema de Governo, passando pela Comissão Temática, até a Sistematização, a idéia parlamentarista foi vencedora. Na fase de votação pelo

²⁰ MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Curso de Direito Constitucional*, 17ª ed., Saraiva, S. P. 1989, p. 129.

Plenário a expectativa foi revertida, rapidamente, surpreendentemente. Em 22 de março de 1988, por 344 votos contra 212, a proposta parlamentarista foi rejeitada. BOLÍVAR LAMOUNIER explica o fato:

“Ao enviar ao Plenário um relatório recomendando o parlamentarismo e, ao mesmo tempo, um mandato de quatro anos para o presidente Sarney, a Comissão de Sistematização do Congresso Constituinte talvez tenha cometido um grave erro tático. Candidatos presidenciais em potencial imediatamente arregaçaram as mangas e transformaram-se num fator a mais de pressão a favor do presidencialismo. Militares de alta patente publicamente expressaram suas preferências pelo sistema existente. Temendo a instabilidade, importantes líderes empresariais alegavam que o parlamentarismo dificultaria o combate à inflação; por receio de perderem poder sob um regime parlamentarista, os governadores estaduais trataram de mobilizar a opinião pública contra a mudança; fiéis à sua fé histórica na presidência plebiscitária, os brizolistas, embora em frontal oposição a Sarney, engajaram-se na luta pelo presidencialismo. Até o PT (Partido dos Trabalhadores), que pretende encarnar a esquerda verdadeiramente moderna, apoiou o presidencialismo, dando-lhe 15 de seus 16 votos.”²¹

Mas a definição presidencialista foi considerada provisória, não definitiva ou final. Tanto que a Constituição, no art. 2.º do ADCT, marcou a data de 7 de setembro de 1993 para que o povo, através de plebiscito, delibere sobre o sistema de governo: presidencialismo ou parlamentarismo.

O debate está aberto e todas as correntes de opinião pública do país devem se manifestar. Poucos temas, como este, carecem de tanto esclarecimento, de tanta análise, estudo, ponderação.

De nossa parte, acabamos fazendo, aqui, uma profissão de fé no sistema de Gabinete. Precisamos, todavia, repisar em alguns pontos: não cremos que a nossa crise social, econômica, ou mesmo política possa ser superada por mera opção entre sistemas de governo. Temos de vencer esse rio caudaloso, saltar esse abismo, superar esse hiato, essa distância imensa entre poder e sociedade civil com medidas de base, intensas, abrangentes e radicais (no bom sentido do termo).

Nossa meta, nosso norte e nossa sorte, por qualquer via ou caminho, tem de ser a democracia. Não a democracia ideal, apenas verbal, que se retrata, por exemplo, nas fórmulas discursivas e na fachada liberal das garantias individuais. Mas a democracia *real*, a democracia material e substancial, que, sob qualquer modelo político ou sistema governamental, não pode conviver e nem compactuar com a fome, o analfabetismo, a falta de moradia, o desemprego ou o salário vil, o desespero e a desesperança que se abatem sobre extensas e cada vez mais numerosas camadas deste valeroso povo brasileiro.

21 BOLÍVAR LAMOUNIER, *ob. cit.*, p. 49.