

Catecismo

PARLAMENTARISTA

C.V

Raul Pilla

PÓRTO ALEGRE

regime político
ama. Sempre
mo de govêr-
uido a desor-
-século. Ten-
origens, com
istalizou, por
Este é, pre-
refende.

, em lingua-
cia, presiden-
gens e os de-
dencial todos
ncionar, já o
ntar, que há
Nem as pes-
o exato.

lamentarista,
ibertador de
aos interessa-
ntais da na-
realização de
ntos do pro-

questão te-
utor é sem-
dos leitores.
para a even-
llo.

R. P.

PREÂMBULO

O Partido Libertador tem a questão do regime político por um dos pontos fundamentais do seu programa. Sempre considerou extremamente defeituoso o mecanismo de governo adotado com a República e a êle tem atribuído a desordem característica da vida nacional neste meio-século. Tendo sido revisionista desde as suas mais remotas origens, com os federalistas e os dissidentes republicanos, cristalizou, por fim, na república parlamentar, o seu pensamento. Este é, precisamente, o regime político que preconiza e defende.

O presente opúsculo destina-se a explicar, em linguagem chã e ao alcance de todos, o que é democracia, presidencialismo, parlamentarismo, mostrando as vantagens e os defeitos dos dois sistemas. Se do governo presidencial todos temos uma idéia, porque o estamos vendo funcionar, já o mesmo não acontece com o governo parlamentar, que há sessenta anos se deixou de praticar no Brasil. Nem as pessoas cultas fazem dêle, geralmente, um conceito exato.

Supomos, por isto, que êste *Catecismo Parlamentarista*, redigido a pedido do Directório do Partido Libertador de Porto-Alegre, se tornará útil a todos os cidadãos interessados no conhecimento dos problemas fundamentais da nacionalidade. E esperamos que êle estimule a realização de trabalhos análogos, em relação aos demais pontos do programa do Partido Libertador.

É provável que nem todos os aspectos da questão tenham sido devidamente esclarecidos, pois ao autor é sempre dificultoso pôr-se exatamente na situação dos leitores. Assim, tôdas as críticas serão bem recebidas, para a eventualidade de uma segunda edição dêste opúsculo.

R. P.

CATECISMO PARLAMENTARISTA

I — DEMOCRACIA

A — Fala-se muito, atualmente, em parlamentarismo, que se pretende substituir ao regime vigente, a República presidencial. Será útil ou conveniente tal substituição? Terá o regime tamanha importância como se quer fazer crer? Os nossos males não virão antes dos homens, que das instituições?

B — Há, realmente, quem assim pense: negam toda influência ao regime político e tudo fazem depender dos homens. É, porém, uma opinião tão errônea, como a que tudo reduzisse ao regime e por completo abstrairse dos homens que o têm de praticar. Completam-se as duas cousas e devem, por isto, harmonizar-se. A eficiência, a produtividade de uma fábrica não está, apenas, nos seus operários; também está na sua administração e na sua maquinaria. Todos os certos homens, levai-os de uma fábrica obsoleta e mal gerida para um estabelecimento moderno e modelar, e eles já não serão os mesmos operários: produzirão mais e melhor. Como afirmar que, na vida pública, tudo se reduz aos homens e nenhuma importância tem o mecanismo político?

A — Realmente, parece-me que estou percebendo. O regime político — no caso, o sistema presidencial, ou

o sistema parlamentar — é um mecanismo mais ou menos perfeito, mais ou menos adequado. E agora compreendo que, se o mesmo regime pode dar resultados diferentes com povos diversos, o mesmo povo pode comportar-se diferentemente, variando o regime. Num caso, a diferença provém dos homens; no outro, do regime.

B — Exatamente. Dois são, no mínimo, os fatores que sempre se hão de considerar: os homens e o regime. E, como os homens não os podemos substituir, cumpre procurar melhorá-los, substituindo o regime. Outra cousa não pretendemos fazer nós, os parlamentaristas.

A — Confesso que, se muito tenho ouvido falar ultimamente em parlamentarismo, dele não possuo uma idéia clara. Conheço, e ainda assim mais praticamente, do que teoricamente, o presidencialismo, por ser o que tem vigorado em nosso País. Mas do Parlamentarismo nada sei, a não ser o que se diz por aí: ser éle o regime da parolagem...

B — Em verdade, o parentesco vocabular é o maior responsável dêste estúpido preconceito. *Parlamento* vem de *parlar*, falar. E, como *parlar* em nossa lingua, tem frequentemente o sentido pejorativo de *tagarelar*, concluem muitos, por uma simples inferência verbal, que o sistema parlamentar é o regime da parolagem.

Nada, porém, mais falso do que isto. Regime da parolagem é, antes, o presidencial. Quem duvidar disto, nada mais terá que fazer, senão percorrer os anais da Câmara dos Deputados. Quantos discursos vão ali se encontram! A julgar por êles, dir-se-ia antes um grêmio literário e recreativo, do que um parlamento.

Clara é a razão. No regime presidencial, nada do que

se diz no Congresso tem verdadeira importância, pois difficilmente consegue mudar o curso do govêrno; no regime parlamentar, pelo contrário, tudo o que se diga, tem ou pode vir a ter importância. Aí está porque no regime parlamentar os deputados falam menos e falam mais substancialmente, e mais a propósito, que no regime presidencial. Não se desperdiçam palavras, porque as palavras têm valor, têm força, têm ação.

Demais, é preciso combater êsse preconceito contra a palavra, que viceja principalmente nos espíritos primitivos. A palavra é o mais sublime atributo do homem: é um dom divino. A palavra e a mão foram os dois instrumentos que cavaram o abismo existente entre o homem e o animal. Nada se faz, nenhum progresso se realiza, sem a palavra. Nem pensar se pode, sem o seu auxílio. Pois bem, o parlamento e, melhor ainda, o sistema parlamentar é aquêle admirável instrumento que faz da palavra, isto é, da idéia, o sucedâneo da força no govêrno dos homens.

A — Vejo agora quão pouca razão têm os que confundem parlamento com parolagem. Mas não me parece que êste esclarecimento baste a me dar uma idéia do sistema parlamentar, já que o presidencial também tem parlamento ou congresso. Quisera eu saber em que consiste e como funciona o sistema parlamentar.

B — Estou pronto a satisfazer tão louvável desejo. Antes, porém, de explicar o que seja o parlamentarismo, será conveniente relembrar algumas noções fundamentais relativas à democracia, para à sua luz comparar as duas modalidades principais dela — a parlamentar e a presidencial. Se não sabemos exatamente que é democracia, como poderemos decidir qual das suas formas é a melhor?

A — Tem razão. Fala-se muito em democracia, quer para a defender, quer para a combater, mas pouca gente dela parece ter uma idéia clara. Como se trata de palavra usual e corrente, todos supõem saber o que ela significa.

B — Justamente. E, para não incidir no vício de ignorar o que se discute, procuremos definir os termos. Democracia é um modo geral de governo dos povos, como outro modo geral, mas oposto, é a autocracia. Ambas visam, ou dizem visar, o bem comum, pois nenhum governo se poderia justificar sem esta finalidade.

Mas se a finalidade é a mesma, em que se distingue a autocracia da democracia? A diferença está, quanto a este aspecto da questão, em que o bem comum quem o define e declara, na democracia, é o maior interessado, é o único interessado — o povo; ao passo que, na autocracia, quem o estipula é um homem só, que a si mesmo se põe acima da coletividade, e cujos interesses se tornam, por isto, forçosamente diversos dos interesses comuns. Vê-se, pois, que a autocracia, governo de um ou de poucos, muito mais facilmente que a democracia, governo de todos, se pode desviar da única finalidade legítima de todo governo — o bem comum, pois o autócrata facilmente assimila os interesses da coletividade aos seus próprios interesses. Num caso, o bem comum será o que todos ou quase todos entenderem que seja; no outro, o que dispuserem os governantes, embora contra o sentimento dos governados. O autócrata pode estar animado das melhores intenções, pode até estar certo. Que importa isto, se o bem que êle nos quer dar, não é bem para nós?

A — Assim, ainda no que parece ser comum aos dois sistemas — a finalidade — há grande diferença entre autocracia e democracia?

B — Exatamente. Num caso, o objetivo é arbitrário; no outro é consentido. E isto quer dizer muito, porque, na primeira hipótese o bem comum é o que o governante entende que deva ser; e, na segunda, o que a opinião geral sentida é. Todos os déspotas acabaram levando à ruína as suas nações, alegando que lhes estavam construindo a grandeza. É que êles viam a grandeza nacional através do seu prisma pessoal, e não dos verdadeiros interesses da coletividade.

A — Mas o povo também não se pode enganar quanto ao seu verdadeiro bem?

B — Claro é que pode, principalmente quando se deixa levar por demagogos. Mas, se o povo pode enganar-se quanto aos seus verdadeiros interesses, o autócrata erra fatalmente, pela confusão que em seu espírito estabelecem os interesses do poder. Demais, do êrro do povo sempre se colhe uma vantagem — a experiência. Errando uma vez, aprendemos a evitar novos erros. Por isto, a democracia é a escola dos povos, ao passo que a autocracia é o seu ergástulo.

A — Se bem comum é o apregoado objetivo de todos os regimes, como se há-de então caracterizar a democracia?

B — A melhor definição parece ser ainda a de Lincoln: a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Do povo, por ser o povo o objeto sobre que se exerce o governo. Pelo povo, porque, contrariamente ao que na autocracia sucede, é o povo quem a si mesmo se rege, ou diretamente, ou por meio de representantes livremente escolhidos. Para o povo, porque outra finalidade não pode ter o verdadeiro

governo democrático, senão o bem comum, embora esta seja também a finalidade invocada pela autocracia.

A — Bem, parece-me bastante claro este conceito de democracia: é o regime em que o povo tem governantes, mas não tem amos. Mas como se poderá saber se um determinado regime é efetivamente democrático? Não há tantos despotismos que se apresentam como democráticos e pretendem exercer-se em nome do povo? Como saber ao certo, se é o povo quem realmente se governa, ou se o governam alguns usurpadores?

B — Não é dificultoso sabê-lo, pois a democracia apresenta alguns caracteres essenciais, por onde seguro se faz o reconhecê-la. A dois se podem êles reduzir: eleição e responsabilidade.

Consideremos o primeiro atributo — a eleição. Que vem a ser eleição? É o ato mediante o qual o povo nomeia os seus representantes e os seus governantes.

A — Por que se elegem também representantes, e não somente governantes?

B — Explico. Os governantes propriamente ditos são os que exercem o poder e fazem a administração. Mas para que haja democracia, governo do povo pelo povo, não basta que os governantes sejam escolhidos pelo povo: é necessário também que êles procedam de acôrdo com os sentimentos, os desejos e a vontade do povo. E, como o povo, nas grandes nações modernas, constituídas de milhões de habitantes, não se pode reunir na praça pública, como faziam os cidadãos de Roma e das cidades gregas, o povo elege representantes, que

se reúnem nas assembleias chamadas parlamentos. Por isto, disse eu em que o povo elege os seus governantes e, também, os seus representantes.

A — Pelo que ouço, a democracia na antiguidade era diferente da que hoje se pratica?

B — Perfeitamente. Os gregos, por exemplo, dadas as reduzidas dimensões dos seus Estados e o pequeno número de cidadãos aptos a deliberar, praticavam o que se chama democracia direta. Nós, por motivos opostos, praticamos a democracia representativa.

A — Não há eleições na democracia direta, já que o povo é quem delibera?

B — Há-as e não pode deixar de havê-las, pois para dar cumprimento às resoluções do povo e preparar os negócios que à sua deliberação se devem submeter, são necessários governantes ou magistrados. A diferença, pois, entre democracia direta e democracia indireta é que nesta se elegem também representantes, além de magistrados ou governantes.

A — O segundo caráter essencial da democracia é, pelo que diz, a responsabilidade. Não bastaria a eleição? Elegendo os seus governantes e representantes, não se está governando o povo?

B — Não. A eleição não basta. Nomeados os representantes e os governantes, que garantia haverá de que êles

interpretem justamente a vontade e atendam convenientemente aos interesses do povo? Todo procurador pode abusar dos poderes que recebe.

A — Realmente, há este perigo. E agora me ocorre que muitas autocracias se têm originado em eleições. O despotismo, por ser eletivo, não deixa de ser despotismo.

B — Bem vê que a eleição não basta a caracterizar a democracia. Se não há democracia sem eleição, pode haver eleição sem democracia. Convém, pois, buscar outro atributo distintivo: esse é a *responsabilidade*.

Se é o povo quem a si mesmo se governa por meio de representantes e magistrados, mister se faz que, em seus atos e suas deliberações, estes magistrados e representantes não possam contrariar a vontade e os interesses do povo. Contrariando-lhe eles a vontade, deixará de haver governo pelo povo; contrariando-lhe os interesses, deixará de haver governo para o povo. A democracia, substituir-se-ia, então, uma autocracia eletiva.

A — Quer isto dizer que um governo eletivo, mas sem responsabilidade efetiva, não é democrático?

B — Certamente. Governo irresponsável é necessariamente governo arbitrário, governo que faz o que quer, e não o que deve.

A responsabilidade implica um liame permanente entre governados e governantes. Sem ela, esgotar-se-ia a eleição no momento mesmo de processar-se. Redundaria em escolher senhores, ao invés de representantes e magistrados. E como a dos reis no palco, a soberania do povo mal teria

a duração de um dia. Deposto o voto na urna, o suposto soberano ver-se-ia logo reduzido à condição de vassalo.

A — Compreendo agora perfeitamente que democracia sem responsabilidade é uma burla. Como se pode entender tal responsabilidade?

B — De modo muito simples: se o povo tem o direito de eleger livremente os seus governantes, deve ter também o direito de livremente destituí-los. Uma cousa é natural consequência da outra. Esta sujeição, esta dependência em que governantes e representantes ficam em relação à fonte do seu poder, é a responsabilidade política, que se manifesta principalmente pela prestação de contas.

A — Vejo agora claramente que sem eleição não há democracia e que sem responsabilidade também não a pode haver.

B — Pois bem: já que temos agora um claro conceito de democracia, numa próxima palestra compararemos presidencialismo e parlamentarismo à luz deste conceito. Veremos então qual das duas formas guarda maior fidelidade ao princípio democrático.

II — PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO

Estrutura e Funcionamento

A — Aqui estou novamente, para continuarmos a nossa interrompida conversa. Creio já ter uma idéia bastante clara do que é democracia. Estou ansioso por conhecer o que vem a ser o sistema parlamentar.

B — Pois, muito bem. Entremos em matéria. Sabido já o que é democracia, vejamos qual a estrutura e o funcionamento dos dois regimes, o presidencial e o parlamentar. Comparando-os, poderemos chegar a uma conclusão segura, poderemos ver facilmente qual dêles mais se aproxima do ideal democrático.

O governo presidencial, como o parlamentar, consta de três poderes distintos: o legislativo, que faz as leis; o executivo, que lhes dá execução; o judiciário, que resolve as divergências relativas à sua aplicação.

A — Ah! já sei: é a famosa lei da divisão dos poderes.

B — Sim, famosa e quase sempre mal interpretada, ainda pelos que teriam estrita obrigação de bem conhecê-la. Há quem a considere característica do sistema presidencial, quando é, pelo contrário, no sistema parlamentar que ela encontra a sua mais perfeita realização. Deixemo-nos, porém, de dissertações doutrinárias, que pouco nos adiantariam agora, e vejamos como se organizam os poderes no regime presidencial.

O poder legislativo é constituído por um conjunto de representantes — deputados e senadores — eleito por um

período determinado. É o chamado Congresso, composto de duas câmaras, o Senado e a Câmara dos Deputados. O poder executivo é formado pelo presidente da República, também eleito por prazo fixo, e por seus ministros, meros auxiliares, que êle livremente nomeia e demite. Nenhuma dependência há do poder executivo para o poder legislativo, senão a que decorre da elaboração das leis e da votação do orçamento.

Mas essa dependência mesma é muito frouxa, pois se o Congresso faz as leis, praticamente não tem como obrigar o Presidente a dar-lhes cumprimento. É o que se exprime dizendo que os poderes são independentes.

A — Esta é uma cousa que eu não consigo compreender. Não sei como possam ser independentes órgãos de um mesmo organismo, que precisam trabalhar harmônicamente para que o organismo subsista. Quando estudei biologia, aprendi que organização é diferenciação e interdependência. E, mais, que tanto é maior a interdependência, quanto mais acentuada a diferenciação. Assim se há três órgãos ou poderes distintos no mesmo organismo político, como podem êles ser independentes?

B — Tem tôda razão e muito folgo que tenha visto justo. A independência dos poderes é uma ficção sem base nenhuma, nem racional, nem empírica. O que normalmente existe, e só pode existir, é uma interdependência mais ou menos acentuada. Os poderes são distintos, mas forçosamente coordenados. Não nos afastemos, porém, do nosso ponto.

Além desta absurda independência dos poderes, outro característico do presidencialismo convém seja examinado. Ao presidente da República se atribuem duas funções distintas e, até certo ponto, antagônicas: a de chefe da Nação e a de chefe do poder executivo.

A — Mas não é tudo a mesma cousa?

B — Não. Originariamente, nos regimes absolutistas, o chefe da Nação reunia na sua pessoa todos os poderes: êle legislava, administrava, julgava e representava ou incorporava a nação. Aos poucos, porém, o monarca foi sendo despojado dos seus poderes: deixou de legislar e de julgar, para ficar somente com o poder executivo. E dêste mesmo acabou sendo destituído no regime parlamentar, para ficar, apenas, com o papel de chefe do Estado.

Era esta uma dissociação natural e necessária, na evolução da autocracia para a democracia. A princípio, o chefe do Estado era tudo; foi depois cedendo as suas prerrogativas ao elemento popular, até reduzir-se a um símbolo vivo da nação. Esta evolução, porém, não se completou no regime presidencial, deteve-se na fase em que o chefe do Estado é também chefe do poder executivo; ao passo que chegou ao seu termo natural no regime parlamentar.

A — Significa isto que o sistema parlamentar representa uma forma mais adiantada, mais evolutiva de democracia representativa?

B — A tal respeito não pode haver a menor dúvida. Até a cronologia o confirma. A república presidencial já se achava fundada nos Estados Unidos e longe estava o sistema parlamentar de ter alcançado o seu pleno desenvolvimento na Inglaterra: o monarca ainda exercia plenamente, ali, o poder executivo, além das funções de chefe de Estado.

A — Quer isto dizer que errados andam os que afirmam, como muitas vezes tenho ouvido, que o parlamentarismo é velharia?

16

B — Sem a menor dúvida. Nem poderia deixar de assim ser, pois, como forma mais perfeita, o sistema parlamentar teria de ser também forma mais recente de democracia representativa.

A — Como se explica, então, seja tão corrente opinião tão contrária aos fatos?

B — É simples a explicação. No Brasil tivemos a monarquia, que se tornara parlamentar em sua última fase, seguindo nisto a evolução normal. Proclamada a República, que fizeram os republicanos, contrariando as advertências de alguns poucos? Seguiram o modelo que tinham mais à mão — o dos Estados Unidos — e impuseram ao País a república presidencial, quando natural fôra que adotassem a república parlamentar. Se dêste modo tivessem procedido, teria havido evolução da monarquia para a república, e não teria havido involução do parlamentarismo para o presidencialismo. E porque, em nosso País, excepcionalmente e, por-de-se dizer, anormalmente, o presidencialismo chegou depois do parlamentarismo, é que alguns espiritos, desconhecedores da evolução geral do sistema representativo, imaginaram ser o parlamentarismo uma velharia. Mas, como já disse, a simples cronologia demonstra que o sistema parlamentar é uma modalidade mais recente de govêrno, que o sistema presidencial.

A — Incidem, pois, num êrro, motivado pela res-trita consideração da matéria, os presidencialistas que se julgam mais adiantados que os parlamentaristas?

B — Por certo, é êste um preconceito sem o menor fundamento. Nos Estados Unidos, deu-se uma *parada da evolução*, quando o chefe do Estado permaneceu chefe do po-

17

der executivo; no Brasil, houve uma *involução*, quando o chefe do Estado voltou a exercer plenamente o poder executivo, de que já fôra despojado, em decênios de lutas pelas liberdades públicas.

A — Quer dizer que, longe de representar um retrocesso, a implantação da república parlamentar, entre nós, seria um grande passo para a frente?

B — Sem dúvida. Voltemos, porém, ao ponto, de que esta digressão nos afastou. Vimos que, no regime presidencial, o Presidente acumula duas funções distintas: a de chefe do Estado, que é, por exemplo, a que exerce o rei da Inglaterra, e a de chefe do governo, que é a do presidente do gabinete no mesmo país. Trata-se de dois papéis contraditórios, que difficilmente a mesma pessoa pode desempenhar satisfatoriamente.

Com effeito, como chefe da Nação, deve o Presidente da República estar acima dos partidos e das suas competições; e como chefe do poder executivo, é necessariamente a expressão do partido ou da aliança de partidos que o elegeu. Como se poderá ser órgão de um partido e pôr-se, ao mesmo tempo, acima d'ele?

A — São realmente duas cousas diffíceis de conciliar. É como se, numa partida de futebol, a mesma pessoa fôsse o árbitro do jôgo e o capitão de um dos bandos. Pelo que percebi, esta estranha situação não se verifica no regime parlamentar?

B — Não, porque, ali, o presidente da República, como o rei nas monarchias parlamentares, é apenas chefe do Estado, isto é, árbitro da partida; o chefe do governo e parte interessada no jôgo é, propriamente, o presidente do conselho de ministros.

E não é tudo. O poder executivo tem, no sistema presidencial, uma feição caracteristicamente pessoal, como nas antigas monarchias: é o governo de uma só pessoa, embora auxiliada por outras pessoas de sua confiança. Os ministros não passam de simples secretários pessoais do presidente, que êle, como outrora os monarchas, admite e despede a seu talante.

Creio ter dado uma idéia sumária, mas sufficientemente clara, do regime presidencial. Vamos considerar agora o regime parlamentar.

A — Noto que, se me falou dos poderes executivo legislativo, nada me disse acêrca do terceiro poder, o judiciário, no regime presidencial.

B — É que nenhuma differença importante apresentam os dois regimes, quanto ao poder judiciário. No sistema parlamentar há os mesmos três poderes, mas diversamente configurados e coordenados, o executivo e o legislativo. É no poder executivo que se tem a nota dominante do regime. O Presidente da República é apenas, aqui, o chefe da Nação, o árbitro da partida que se joga entre as parcialidades políticas. Insisto neste ponto, que é capital para comprehender o funcionamento do sistema, já que muitos argumentam com o presidente no regime parlamentar, como se êle fôsse o mesmo presidente do regime presidencial. Sendo apenas um magistrado, o supremo magistrado da Nação, o Presidente da República é, em regra, nomeado pelo Parlamento, ao invés de ser directamente eleito pelo povo, em árdua competição partidária.

A — Tenho ouvido arguir de menos democrática a escolha pelo Parlamento, do que a eleição popular. Terá fundamento tal censura?

B — Nenhuma. Se o Presidente da República fôsse também o chefe do govêrno e tivesse os latos poderes de que dispõe no regime presidencial, então se poderia talvez encontrar algum fundamento na arguição. Trata-se, porém, de escolher um magistrado, e não um representante, nem propriamente um governante; um magistrado que se recomende essencialmente por seus attributos pessoais. Quem duvidará de que a eleição pelo parlamento é, no caso, mais apropriada a tal objectivo, do que a eleição popular? Ambiente mais sereno, processo muito mais expedito e nada oneroso, melhor conhecimento dos homens e maior capacidade do corpo eleitoral, eis as suas principais vantagens. Pelo contrário, no caso da eleição directa, uma campanha política prolongada, apaixonada e dispendiosa e apresentação dos candidatos baseada, não tanto nas suas qualidades pessoais, como nas possibilidades e conveniências eleitorais.

A — Significa isto que, no regime parlamentar, o processo de escolha do Presidente da República está em harmonia com a natureza da função que se lhe attribui?

B — Precisamente. E nada tem que ver a democracia, no caso. O que a democracia exige é que o govêrno se exerça segundo os ditames da opinião pública. Quanto a êste ponto, manifesta é a superioridade do sistema parlamentar, universalmente considerado o govêrno da opinião, por excellência.

Demais, é de notar a inconsequência dos censores. No sistema democrático representativo, o Congresso ou Parlamento edita as leis mais graves e importantes, dispõe dos bens dos cidadãos pelos impostos, decide da sua vida e liberdade pela declaração de guerra, e ninguém entende que tais atos sejam pouco democráticos, porque praticados pelos representantes do povo, ao invés de deliberados directamente por êle.

Trata-se, porém, de eleger o Presidente da República? Ah! então, e só então, surgem os escrúpulos democráticos. E o parlamento, que pode decidir do futuro da Nação, não teria categoria para escolher o mais alto dos seus funcionários!

A — Como se poderá explicar o fenómeno? Já sei... É fruto daquela confusão que muitos fazem, raticoinando a propósito de parlamentarismo, como se êle fôsse presidencialismo. Como neste regime o Presidente dispõe de uma força excessiva, creem êles legitimá-la com o voto popular. Esquecem, porém, que no sistema parlamentar é muito diverso o carácter da presidência e ella não precisa de tal legitimação.

B — Justamente. Vejo que apreendeu bem a diferença entre os dois regimes neste ponto. Estamos, assim, habilitados a prosseguir.

Se em nosso actual regime o Presidente da República é o chefe do poder executivo, melhor, é propriamente o poder executivo, pois os ministros dependem exclusivamente do seu arbítrio, e se no regime parlamentar tal função não cabe ao Presidente, que se confina no papel de chefe do Estado, quem exerce o poder executivo no regime parlamentar e quem é o seu chefe?

A — Esta era a pergunta que eu me estava preparando para formular: onde está o poder executivo no sistema parlamentar?

B — O poder executivo é o gabinete, ou conselho de ministros. Não é uma pessoa, auxiliada simplesmente por outras pessoas sem verdadeira responsabilidade, mas um corpo de ministros, dirigido por um dêles, o presidente. Quer

dizer que o governo, ao invés de pessoal, como nas antigas monarquias, é coletivo. Cada ministro, ao invés de mero auxiliar do Presidente da República, auxiliar que se desprende com a mesma facilidade com que se admite, é membro do governo com categoria e autoridade próprias. No sistema parlamentar, quando nos referimos ao governo, queremos aludir ao gabinete, e não ao Presidente da República.

Que será mais democrático? O governo de um só homem, sujeito aos seus caprichos e idiosincrasias, ou o governo de vários, em que as principais questões são amplamente debatidas e finalmente resolvidas de acordo com o parecer da maioria? E qual estará mais sujeito ao erro? O governo de um só, de cuja vontade se pode discordar, mas que é preciso acatar, ou o governo de vários, em que nenhuma vontade se pode impor por si mesma e está sujeita à crítica e ao voto dos demais?

A — Parece-me evidente a superioridade do governo coletivo. Quer dizer que o ser coletivo constitui um dos caracteres do governo parlamentar, e o ser pessoal caracteriza o governo presidencial?

B — Exatamente. É o que nos ensina todos os dias a imprensa. Falando, por exemplo, dos Estados Unidos, diz-nos ela que o presidente, como verdadeiro monarca eleito e temporário, tomou esta ou aquela importante resolução; falando, porém, da Inglaterra, dir-nos-á que o gabinete esteve reunido e assentou tais e tais deliberações. Num caso, uma pessoa; o presidente; no outro caso, um grupo de pessoas, o gabinete.

A — Parece-me, porém, que também no regime presidencial se fazem reuniões ministeriais. Às vezes

a imprensa noticia que o presidente da República esteve em conferência com os seus ministros durante uma ou duas horas.

B — É certo, mas muito vai de umas a outras reuniões. No regime parlamentar as reuniões são frequentes, são regulares e têm força deliberativa: é um órgão de governo — o gabinete — que funciona. No regime presidencial é o presidente da República quem, uma ou outra vez, resolve ouvir em comum seus secretários, ou por não ter ainda uma opinião assentada, ou por não nutrir muita confiança no ministro por cuja pasta corre o assunto; mas, se neste caso elle ouve os ministros, a deliberação é d'elle, e só d'elle. Elle pode resolver contra o parecer da maioria e, até, da unanimidade dos seus ministros.

Ainda neste caso, portanto, o governo é pessoal, acen-tuadamente pessoal.

A — Mas, se o governo parlamentar é coletivo, deve ter um chefe. No sistema presidencial, o chefe do governo, ou, antes, o próprio governo é o presidente da República. Quem é o chefe do governo parlamentar, já que o presidente da República, como me explicou, é apenas um magistrado, um árbitro e não exerce propriamente o governo?

B — O chefe do governo no regime parlamentar é o presidente do gabinete. Quando um jornal ou um deputado se refere ao chefe do governo, é ao presidente do conselho ou chefe do gabinete, e não ao Presidente da República que elle quer aludir. Nem poderia ser outra a sua linguagem, pois enquanto os governos podem cair a qualquer momento, o presidente da República permanece no cargo até o fim do seu mandato. Tem-se, pois, para duas funções diversas,

duas pessoas distintas: para a função de chefe do Estado, o presidente da República, ou o rei nas monarquias parlamentares; para a função de chefe do governo, o presidente do conselho de ministros. É o que pode haver de mais lógico e acertado.

A — Sim. Evita a incômoda situação do Presidente da República, que não sabe qual dos dois papéis preferir em certas conjunturas: se o de chefe da Nação, colocado acima dos partidos, se o de chefe do governo, expressão e porta-voz de um partido. Mas não sei ainda como se faz, como surge o chefe do governo. O chefe da Nação, o presidente da República sei eu que o elego ou nomeia o parlamento. O presidente do conselho é também eleito pelo parlamento?

B — Em verdade, êste é o processo no chamado parlamentarismo racionalizado, que surgiu depois da primeira conflagração mundial. Mas não é o processo do parlamentarismo clássico, que se formou lentamente na Inglaterra e foi adotado por quase tôdas as nações democráticas do Continente europeu. Por motivos que alongariam demasiado esta palestra se aqui os expussem, prefiro o processo clássico. Parece-me mais flexível, mais prático e, até, mais racional, que o do parlamentarismo racionalizado...

A — Em que consiste êle?

B — Verificada uma crise de governo, isto é, demissão do gabinete, quer por haver sido colhido por uma moção de desconfiança, quer por êle mesmo se haver julgado incapaz de fazer frente à situação, cabe ao Presidente da República, como chefe do Estado, providenciar a formação do

novo governo. Condição essencial é que êste possa merecer a confiança do parlamento, isto é, da nação representada pelo parlamento. Começa, pois, o presidente da República por ouvir o chefe do gabinete demissionário, o chefe da opposição que o derribou, os demais líderes parlamentares, para finalmente, depois de assim estudada a situação política, convidar o estadista que lhe pareça mais indicado a formar o novo governo.

Nem sempre é aceito o convite; succedem-se às vêzes as conferências e os convites antes que alguém decida a tomar a si a incumbência.

A — Será possível que o governo, geralmente tão cobiçado entre nós, não ofereça as mesmas seduções no regime parlamentar? Será crível que, convidado a chefiar o governo, um político se recuse a fazê-lo?

B — Sim: é não só possível, mas também frequente. Porque não basta formar o governo; é preciso que êste governo se possa manter, isto é, conte com o apoio de uma sólida maioria parlamentar. Por isto, se o político convidado reconhece de antemão que não conseguirá, ou que difícilmente será conseguir o indispensável apoio parlamentar, recusa simplesmente o convite.

A — E neste caso?

B — Ao Presidente da República cabe renovar as tentativas, até encontrar quem aceite a incumbência. Aceita que seja, começam os trabalhos de organização do ministério e êste, depois de constituído, apresenta-se ao parlamento, a fim de expor-lhe o seu programa e saber se êle pode

contar com o indispensável apoio; obtida a moção de confiança, estará instalado o governo; negada ela, caberá ao Presidente da República procurar outra solução para a crise.

A — Tenho ouvido algumas vezes, a título de crítica ao regime parlamentar, que nêle é meramente decorativo o papel do Presidente da República. Verifico, porém, agora, que, muito pelo contrário, é de grande importância o papel que êle representa. Latente e, por isto, aparentemente insignificante nas situações normais, a sua ação manifesta-se por ocasião das crises.

B — Não se poderia interpretar melhor o papel do Presidente da República, no regime parlamentar. Ele corresponde verdadeiramente ao centro de gravidade do sistema. Mas, ainda quando simplesmente decorativo fosse o seu papel, não poderia servir isto de argumento contra o regime, a não ser para os nossos tupiniquins, que não concebem governo sem morubixaba. Significaria apenas ser tão perfeito o sistema parlamentar do ponto de vista democrático, que nêle o presidente da República, vestígio dos antigos monarcas, não passaria de um símbolo...

Não nos percamos, porém, em divagações, porque, se saibemos como se forma o governo, ainda não vimos como êle cai, o que é essencial para lhe compreender o mecanismo.

Se o governo necessita da confiança do parlamento para instaurar-se, claro é que não pode prescindir dela depois de instalado. Se a confiança é condição indispensável para que o governo se constitua, deve sê-lo também para que permaneça depois de constituído. Governo que houvesse perdido a confiança do parlamento, seria governo que, até prova em contrário, teria perdido a confiança da nação e não poderia subsistir de acôrdo com os cânones democráticos. Por isto, quando alguma dúvida surge a tal respeito, ou é o próprio

gabinete que toma a iniciativa de a elucidar, solicitando uma moção de confiança, ou é a opposição que avoca a tarefa, propondo uma moção de desconfiança. Obtida a nova manifestação de confiança, o gabinete continua; negada ela, demite-se imediatamente. Nem é necessário que a confiança seja negada formalmente: tão delicada é a sensibilidade dos homens de governo no regime parlamentar, que basta uma manifestação duvidosa, uma maioria parlamentar pouco firme, para que o gabinete se demita.

A — Esta confiança, como condição permanente de governo, vejo eu agora claramente que não se verifica no regime presidencial. Se o presidente da República é eleito pela maioria dos votantes (o que nem sempre se verifica) é legitimamente de supor que demponha da confiança da nação no momento da eleição. Mas depois, no transcurso dos quatro ou cinco anos do seu mandato, não a pode êle perder por seus erros, suas faltas, seus abusos, ou simplesmente por se haver transformado a situação política do país? É o que se verifica constantemente. E, sem embargo, um tal governo, apesar de repudiado pela opinião pública, continuará imperturbavelmente até o último dia do seu mandato.

B — Precisamente. E a isto chamamos democracia... Mas não páram aí as precauções do sistema parlamentar para a mais perfeita realização possível da democracia.

Sendo o parlamento o órgão representativo da nação, claro é, entretanto, que nem sempre a estará representando fielmente. Num determinado momento poderá produzir-se um divórcio, mais ou menos fundo entre representantes e representados. Por isto, declarada a crise ministerial, se a regra é demitir-se o gabinete, pode êle apelar, todavia, do parla-

mento para a nação, pedindo ao Presidente da República que dissolva o parlamento. Retoma, então, o Presidente a sua alta função arbitral, concedendo ou recusando a dissolução. Negada esta, não tem o gabinete outro caminho, senão retirar-se. Concedida, a nação é que vai julgar em última instância, elegendo uma maioria favorável ou contrária ao gabinete, isto é, mantendo ou destituindo o govêrno.

A — O sistema parlamentar é, realmente, um mecanismo engenhoso. Para o apreciar, é mister compreendê-lo.

B — Por isto afirmo eu, sem medo de errar, que, ou não o conhecem suficientemente, ou não são verdadeiros democratas os que o combatem.

Sabedores que somos, agora, da estrutura e do funcionamento dos dois regimes, estamos habilitados a verificar qual dêles melhor realiza as duas condições fundamentais do regime democrático representativo — a eleição e a responsabilidade. Ficarão isto para outra palestra.

III — PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO ANTE O CRITÉRIO DA RESPONSABILIDADE

B — Como prometi, vamos hoje aferir os dois sistemas rivais — presidencialismo e parlamentarismo — pelos dois critérios fundamentais da democracia: a eleição e a responsabilidade.

Quanto à eleição, nenhuma diferença apreciável existe entre os dois regimes. Nenhum dêles pode ser bem praticado sem boas eleições. Se a manifestação da vontade popular se vicia na origem, viciado estará todo o processo democrático.

A — É evidente: sem boas eleições, sem eleições honestas e verdadeiras, duvidoso se torna que o regime seja realmente o govêrno do povo pelo povo: será, sim, o govêrno do povo pela máquina eleitoral.

B — Exatamente. Apenas duas observações me cumpre fazer, quanto à eleição.

A primeira é que sendo o sistema parlamentar o govêrno por excelência da opinião pública, especial importância para o seu correto funcionamento, tem um bom regime eleitoral. Não pode haver parlamentarismo, sem eleições livres. Contrariamente ao que geralmente se supõe, foi só em 1832, com a reforma eleitoral que acabou com os burgos podres e subtraiu o eleitorado e o parlamento à influência da Coroa e dos seus ministros, que o sistema parlamentar se instaurou na Inglaterra. E, no Brasil, foi a lei Saraiva, de 9 de Janeiro de 1881, que estabeleceu as condições eleitorais mínimas para o correto funcionamento do regime, pois, apesar dos seus defeitos, facultou tal lei que a opposição derrotasse o govêrno e obrigasse a Coroa a mudar de gabinete e de política. Como advertiu Rui Barbosa ao apresentar-se o projeto, a lei Saraiva correspondia a uma revolução pacífica.

A — Parece-me fácil de compreender a especial importância que tem o regime eleitoral no desenvolvimento do sistema parlamentar. Se o governo depende da confiança do parlamento e este deve exprimir a vontade popular, destróem-se estas relações, quando o governo pode falsear a vontade popular, manipulando as eleições.

B — Quanto mais perfeito é o regime democrático, maiores são as suas exigências em matéria eleitoral. Por isto, o sistema parlamentar é mais exigente que o presidencial e só pode vingar com um mínimo de garantias eleitorais. Hoje, porém, com a justiça eleitoral e o voto secreto e obrigatório, estabelecido pela primeira vez no País com o Código Assis Brasil, estamos bem aparelhados para praticar o regime parlamentar, pois está soavelmente preenchida a primeira condição da democracia representativa — eleição.

Passemos agora ao segundo requisito fundamental da democracia representativa — a responsabilidade. Aqui é onde se manifesta plenamente a superioridade do sistema parlamentar sobre o presidencial. Há quase uma antítese entre os dois regimes: no parlamentar, a responsabilidade é plena, efetiva, integral; no presidencial, é incompleta, rudimentar e ineficiente.

A — Mas não é o que transparece dos textos constitucionais. Tenho lembrança de ter lido, na actual constituição, uma secção inteira do capítulo "Do Poder Executivo", consagrada à responsabilidade do Presidente da República.

B — É certo. Mas dos textos aos fatos há um abismo. Veremos daqui a pouco que a apregoada responsabilidade não se verifica.

Procedamos, porém, com método. Examinemos primeiro a responsabilidade quanto ao poder executivo, certamente a

mais importante, já que, dispondo da força e do tesouro, é elle, de todos os poderes, o que mais facilmente abusa.

Já vimos que, no sistema parlamentar, o governo é, propriamente o gabinete; o presidente da República não é membro do governo, no sentido restrito da expressão; funciona, apenas, como magistrado. Portanto, se o governo é propriamente o gabinete, no gabinete é que deve residir a responsabilidade.

Ora, a responsabilidade política do gabinete é contínua, é constante, é completa. A qualquer momento, pode elle ser chamado a prestar contas dos seus atos. E, não sendo satisfatórias as suas contas, substitui-se, como se substitui um empregado incapaz ou desidioso.

A — Como se põe em efeito esta responsabilidade do governo no regime parlamentar?

B — De modo extremamente simples: pelas interpelações e pelas moções de desconfiança.

Se o gabinete praticou um ato criticável, ou deixou de praticar um ato útil ou necessário, um membro do Parlamento pode interpellá-lo, isto é, pode exigir que elle venha justificar-se. É a chamada interpellação parlamentar. Se as explicações satisfazem, a interpellação não tem outro resultado, senão um maior esclarecimento da opinião pública; no caso contrário, a interpellação termina com uma moção de desconfiança, que, uma vez aprovada, determina a demissão immediata do gabinete.

A — É sempre o gabinete todo que cai? Por que se deverão demittir todos os ministros, se um só dèles é culpado?

B — Quando a questão diz respeito à orientação geral do governo, embora afete especialmente uma determi-

nada pasta ministerial, claro é dever-se demitir todo o gabinete e não somente o ministro diretamente interessado. Não esqueçamos que o govêrno parlamentar é coletivo, é um corpo, um conselho, onde todos os ministros são solidariamente responsáveis. A regra é, pois, a demissão coletiva do gabinete, embora um ou vários dos seus membros possam tomar parte no gabinete seguinte.

A — Não há casos, porém, em que a falta é caracterizadamente pessoal do ministro e não envolve a responsabilidade geral do gabinete?

B — Sim, tal hipótese pode verificar-se. Neste caso a solução é a saída do ministro inculcado, seja provocada pela interpeação parlamentar, seja, o que é mais freqüente, determinada pelo próprio gabinete. Em vez de *crise ministerial*, há então o que se chama *remodelação ministerial*, porque apenas um ou alguns ministros são substituídos. O gabinete defende-se e consolida-se, eliminando os seus elementos mais fracos.

A — É realmente interessante este mecanismo. E o mais importante é que, de uma forma ou de outra, nunca deixa de haver responsabilidade. Quem erra, paga o seu êrro. Mas não haverá também responsabilidade no govêrno presidencial?

B — Não, não há. Não há o que se chama responsabilidade política: os ministros são, em tal regime, meros agentes da confiança do Presidente da República. Assim, a Constituição de 24 de Fevereiro de 1891 declarava expressamente a irresponsabilidade dos ministros perante o Congresso, ou perante os Tribunais, pelos conselhos dados ao Presidente da República. As constituições de 1934 e 1946 atenuaram aparentemente tal irresponsabilidade, ao admitirem o

comparecimento dos ministros ao Congresso, a fim de dar explicações. Na prática, porém, continuaram os ministros tão irresponsáveis como antes, pois do arbítrio do Presidente da República, exclusivamente, continua a depender a sua permanência no poder.

A — Mas não significa isto que os ministros sejam irresponsáveis, senão somente que o são perante o Congresso. Este nada pode contra os ministros, contudo; o presidente da República, porém, pode tudo com eles, pois, assim como os admite, também os demite. Em outras palavras, declaradamente irresponsáveis perante o Congresso, respondem estreitamente os ministros perante o presidente da República. A êste, e não ao Congresso, cabe, tomar-lhes contas.

B — Está perfeito o raciocínio. Em vez de responderem perante a representação popular, respondem êles perante o Presidente da República. Mas, para que efetiva se tornasse tal responsabilidade, que seria necessário? Evidentemente, que o Presidente da República, por sua vez, também tivesse a sua responsabilidade. Do contrário reduzir-se-ia ao arbítrio do Presidente a suposta responsabilidade dos ministros. Os agentes de um poder irresponsável são, evidentemente, tão irresponsáveis quanto êle.

Ora, o Presidente da República, em que se resume, afinal, o poder executivo, não tem responsabilidade; é tão responsável quanto os antigos soberanos. Eleito e empossado, a ninguém deve contas do modo por que exerça o seu mandato. Pode opor-se-lhe o Congresso, pode levantar-se contra êle a opinião pública, que êle continuará imperturbável até o fim do mandato, por maiores que sejam os erros perpetrados.

A — A não ser, naturalmente, que uma revolução vitoriosa venha truncar-lhe o mandato. É o que se ve-

rifica com demasiada freqüência na América Latina. Entretanto, tal irresponsabilidade, não é o que fazem crer os textos. Eles prevêm, e às vèzes com minúcias, a responsabilidade do Presidente da República.

B — É certo. A Constituição actual dedica-lhe a secção III do capítulo III; o mesmo fazia a Constituição de 1934; a primeira constituição republicana de 1891 consagra-lhe o capítulo V da secção II. Mas esta responsabilidade, de que aí se cogita, é somente a responsabilidade criminal, não a responsabilidade política.

A — Há duas responsabilidades diversas, a criminal e a política?

B — Sem dúvida. E grande importância tem tal distinção para o correto julgamento da questão.

A responsabilidade criminal é a que decorre da violação da lei positiva. Para que ela se verifique, necessário é que tenha havido a prática de um crime previsto pela lei. Assim, pode o Presidente da República violar a lei orçamentária, ou atentar contra a probidade da administração, lançar do mão indevidamente dos dinheiros públicos. É, então, criminal a responsabilidade em que incorre e dará lugar a um processo.

Mas, se em vez de um crime, em vez de uma violação da lei positiva, o presidente tiver perpetrado simplesmente um êrro e tiver meramente contrariado os interesses ou os sentimentos da coletividade, não haverá sanção para o êrro, embora seja um êrro grave? E poderá o presidente continuar a praticar impunemente os seus erros?

A — Claro me parece que não. O governante deve responder tanto por seus crimes, como por seus erros.

Do contrário, seria u'a meia responsabilidade: só seria responsável o criminoso. E o que tivesse suficiente habilidade para não se deixar apanhar nas malhas da lei, êsse poderia entregar-se a verdadeiros abusos.

B — Pois esta responsabilidade dos governantes por seus erros é a responsabilidade meramente política, se concomitantemente não houver crime. Uma comparação talvez faça melhor compreender a diferença. Se o empregado de uma empresa tiver cometido uma desonestidade, tiver dado um desfalque, poderá ser processado criminalmente. Mas se, sem se desviar da linha da honestidade, êle se mostrar negligente, indolente, incapaz, não haverá como processá-lo criminalmente, mas êle poderá ser suspenso ou despedido. Esta sanção corresponde à responsabilidade política dos governantes.

A — Agora parece-me claro. É indispensável a responsabilidade política, ao lado da criminal.

B — Pois é justamente esta responsabilidade política, presente sempre no regime parlamentar, a que falta inteiramente no regime presidencial. Baniu-a êste expressamente, deliberadamente.

A — É estranho isto.

B — E a própria responsabilidade criminal, não obstante solenemente prevista nos textos legais, não tem efetividade no regime presidencial. Embora a história do presidencialismo esteja recheada de atentados de tôda ordem, não há exemplo de que tenha chegado a termo um único processo contra o Presidente da República, tal é a soma de poderes

que o regime lhe confere. O processo por crime de responsabilidade é, como se tem dito, um canhão de museu, que existe para ser visto e não para ser utilizado. E como todos sabem disto, já não se tenta sequer utilizá-lo.

A — Existe esta responsabilidade criminal no regime parlamentar?

B — Existe, também aí está prevista como no regime presidencial. E também não funciona, também não se torna efetiva. Mas, não se efetivando, é perfeitamente dispensável, pois se supre vantajosamente pela responsabilidade política.

A' — Quer dizer que a responsabilidade criminal não faz falta no sistema parlamentar; mas vindo a faltar, como falha, no sistema presidencial, torna-se irreparável a falta?

B — Precisamente. O sistema presidencial não dispõe de nenhuma outra arma para suprir o seu canhão de museu. E a isto se deve acrescentar que a própria responsabilidade criminal tem maiores possibilidades de efetivar-se no regime parlamentar, do que no presidencial, pois graças ao mecanismo da responsabilidade política, os governantes perdem preliminarmente o governo e a enorme influência que êle representa.

Integral é, portanto, a irresponsabilidade do poder executivo no sistema presidencial: exclui-se terminantemente a responsabilidade política e balda-se inteiramente, na prática, a responsabilidade criminal, de que tanto garbo se faz nos textos.

A — O Poder Legislativo também deve ter responsabilidade?

B — Por certo. Se muito importa a responsabilidade no exercício do poder executivo, por dispor êle do tesouro e da força pública, também importa ela no exercício do poder legislativo, por ser êste o órgão de expressão da vontade política da nacionalidade. Não deve êle esquecê-la ou desprezá-la e, quando tal aconteça, mister se faz haver à mão o corretivo, para que não degenerem em ditadura do legislativo o regime democrático representativo.

A — Eu tenho lido e ouvido que o sistema parlamentar é a ditadura do poder legislativo, do mesmo modo que o presidencial é a ditadura do executivo. Terá fundamento tal opinião?

B — Não, quanto ao sistema parlamentar. Não, precisamente, porque neste regime o parlamento é tão responsável quanto o gabinete. Não conhecem o regime e não sabem o que dizem os que, referindo-se ao parlamentarismo, falam em ditadura do parlamento. A mais exata definição do sistema parlamentar é a que o caracteriza pelo equilíbrio entre o poder executivo e o legislativo, equilíbrio que nenhum dêles pode romper duradouramente, porque o povo é chamado a restabelecê-lo, como veremos. Ditadura do parlamento pode havê-la no sistema convencional, ou governo de assembleia, não no regime parlamentar.

A — Como se poderá, porém, tornar efetiva a responsabilidade de uma representação coletiva? A responsabilidade política do governo já sei eu como se pro-

duz; não compreendo, entretanto, como se poderá verificar a responsabilidade do parlamento, que é uma enorme assembléia.

B — Pois é muito simples: pelo mesmo processo pelo qual ela se verifica em relação a qualquer delegado, representante, ou procurador — pela revocabilidade do mandato. Não são os deputados representantes do povo? Pois devem então poder ser chamados a contas e perder o mandato no momento que tenham decaído da confiança do povo que os elegeu. Do contrário, o povo seria o soberano de um dia — o dia da eleição.

A — É evidente. O dono deixaria de ser dono, se não pudesse despedir o feitor da sua propriedade. E os verdadeiros proprietários seriam os diretores, e não os acionistas de uma emprêsa, se éstos os não pudessem destituir. Mas como se produz essa revocabilidade do mandato dos representantes do povo?

B — De modo muito simples. O parlamento é eleito pelo povo por um prazo determinado — três, quatro, cinco anos — mas não significa isto que, durante este período, seja elle senhor de proceder como bem entenda. Havendo motivos para crer não esteja elle representando fielmente a nação, o Presidente da República — que é apenas um magistrado, no sistema parlamentar — pode aceder em dissolvê-lo, para que a nação se pronuncie. É o que acontece, às vêzes, em virtude de uma crise ministerial.

A — Sim, lembro-me de que já me explicou como ocorre a crise. Se o parlamento aprova uma moção de desconfiança ao gabinete, éste demite-se.

B — É o caso mais freqüente. Que succederia, porém, se esta regra não comportasse exceções, e o gabinete tivesse de demittir-se sempre, ainda quando consigo julgasse estar a razão e a própria opinião pública?

A — O parlamento poderia abusar do seu poder e derribaria ministérios por simples capricho, sem razões sérias.

B — Pois bem: como se poderão evitar tais excessos? De maneira muito simples. Se o gabinete entende estar com a boa causa e se supõe apoiado pela opinião pública, em vez de apresentar ao Presidente da República o seu pedido de demissão, pedir-lhe-á a dissolução do parlamento. E o povo irá julgá-los ambos, ao govêrno e ao parlamento, pronunciando-se por um ou por outro, ou reconduzindo o antigo parlamento, contrário ao gabinete, ou elegendo outro, a elle favorável. Vê-se, portanto, que, no sistema parlamentar, o parlamento não é um poder irresponsável. A qualquer momento, pode elle ser chamado a prestar contas ao povo, e é por éste julgado.

A — É verdadeiramente engenhoso. O parlamento tem a faculdade de derribar gabinetes, já que éstos dependem da sua confiança, mas difficilmente a exercerá por simples capricho, sabendo que pode vir a responder por tal ato, se fór injusto.

B — Tem-se, destarte, uma verdadeira cadeia de responsabilidades. Responde o gabinete perante o parlamento, e responde o parlamento perante o povo. Foi porque esta cadeia se rompeu na França, pois aí a Câmara só foi dissol-

vida uma vez, no começo, e nunca mais se repetiu o fato, porque o Senado, de cujo assentimento dependia constitucionalmente a dissolução, passou a negá-la sistematicamente, foi porque o parlamento se tornou praticamente irresponsável, que se verificou aí uma acentuada instabilidade ministerial. Em verdade, o sistema francês não era o parlamentar, mas o de assembléa. Neste, o poder legislativo é tudo, não passando o gabinete de mera delegação dêle; naquele, equilibra-se o parlamento com o gabinete, e não se pode dizer que algum dêles tenha a preeminência, porque o povo resolverá o dissídio em última instância.

A — Tem-se, em suma, o verdadeiro regime representativo, porque o comitente, que é o povo, não abdica nunca dos seus direitos na pessoa do seu procurador.

B — Exatamente.

A — Mas, no sistema presidencial, será irresponsável o Congresso?

B — Sem sombra de dúvida. O Congresso é inteiramente irresponsável, tão irresponsável quanto o Presidente da República e os seus Ministros. Isto, por ser irrevogável o seu mandato. Eleito por prazo fixo, ninguém o pode remover, ou demover, se por desgraça erra. Errou e continuará errando até o fim, sem que a nação, que se diz soberana, o possa impedir.

A — É realmente uma estranha soberania essa do povo, no regime presidencial.

B — Para obviar a êste inconveniente, têm-se preconizado os mandatos curtos — dois anos, como nos Estados Unidos. É um *paliativo*, não um *corretivo*. Não se suprime a irresponsabilidade do poder legislativo, apenas se reduz o prazo durante o qual ela se exerce. O que é uma inegável vantagem.

A — Por certo. É preferível, no sistema presidencial, o mandato curto ao mandato longo, porque restabelece com maior freqüência o efêmero liame entre representantes e representados.

B — Apesar disto, ou, talvez, por isto mesmo, a nossa Assembléa Constituinte preferiu o mandato longo.

A — Vejo agora que não exageram os parlamentaristas, quando proclamam ser seu o sistema da responsabilidade plena, e o presidencial o sistema da inteira irresponsabilidade. Neste, não responde o executivo perante o legislativo, nem o legislativo perante o executivo; e nenhum dêles responde perante o povo.

B — Outras causas podem ter concorrido para a decadência da democracia no Brasil. Mas para a explicar não é necessário invocar senão o presidencialismo que adotamos com a República, pois com êle instituímos a irresponsabilidade no exercício do govêrno democrático representativo. Já vimos que não pode haver verdadeira democracia sem eleição e sem responsabilidade.

IV — PRETENSOS DEFEITOS DO REGIME PARLAMENTAR

A — Creio já conhecer suficientemente os dois principais sistemas de democracia representativa. E a mim me parece evidente a superioridade do sistema parlamentar. Mas contra elle se ouvem, com frequência, certas objeções, que eu quisera ver esclarecidas.

B — Muito bem. Estou pronto a discutil-as.

A — A mais corrente delas, a que surge infalivelmente quando se trata do tema, é a instabilidade do governo parlamentar. Diz-se que o sistema não convém, porque os governos não duram e não têm tempo de pôr em prática o seu programma administrativo.

B — Começemos por examinar os fatos. Serão os gabinetes tão instáveis, como vulgarmente se imagina? Na Inglaterra são frequentes os governos que duram três, quatro anos e mais. O mesmo acontece nos demais paizes parlamentaristas. No Brasil também tivemos gabinetes que governaram três anos. Verdade é que, se calcularmos a duração média dos gabinetes no Segundo Império, encontraremos 17 meses, isto é, quase ano e meio. Esta média não é tão baixa quanto poderá parecer à primeira vista, pois é preciso considerar que certos gabinetes não se mantiveram senão dias ou semanas, por falta da necessária base parlamentar. Descontados os efêmeros, a duração média dos gabinetes que efetivamente exerceram o governo tornar-se-ia muito maior, que os dezesseite meses referidos.

A — De toda forma, estes dados parecem justificar o temor dos que alegam que, dado o carácter do povo brasileiro, grande seria a instabilidade do governo no sistema parlamentar. Convém não esquecer que esta é a grande objeção.

B — Não creio que, a não ser em condições excepcionais, convenha que um governo dure mais de dois anos. Ainda os melhores governos gastam-se rapidamente com o tempo, tais são os interesses que contrariam, os descontentamentos que geram, e os erros que fatalmente praticam. Assim sendo, quem deixaria de trocar por um novo o automóvel ao cabo de três ou quatro anos de uso, se pudesse fazê-lo sem ônus? Não é preferível substituir o governo, enquanto não envelheceu, a suportá-lo obrigatoriamente durante um ou dois anos, depois de decrépito?

A — Não há dúvida. Mas a mudança não é, por si mesma, um mal?

B — Não, certamente não. Só será um mal, se ela se fizer para pior. A mudança, em si mesma, longe está de provocar o abalo que a nossa mentalidade presidencialista imagina. Voltarei depois a este ponto. Vimos que a duração média dos gabinetes, no Segundo Império, foi dezesseite meses. Quero conceder que seja pouco. Mas — e isso tem grande importância — a queda da maioria dos gabinetes quem a determinou não foi o parlamento, mas o Imperador. Se instabilidade houve, não se deveu ella, como se pretende, à inconsistência do nosso temperamento, mas à ação pessoal do Imperador. Não fôsse esta intervenção, e os gabinetes teriam durado muito mais.

A — Mas como pode ter sido assim? Não era parlamentarista a Constituição do Império?

B — É este um equívoco, em que muita gente culta incorre. A constituição do Império, que se derogou a 15 de novembro de 1889, não era parlamentarista. Se quisséssemos classificá-la de acôrdo com tal critério, deveríamos dizer que, embora monárquica, era presidencialista, pois os ministros eram livremente nomeados e demittidos pelo Imperador e nada os fazia depender da confiança do parlamento.

A — É estranho. Então a constituição do Império não era parlamentarista?

B — Já disse que não. E não há nada de estranho nisso. Sòmente as modernas constituições, entre as quais se incluem as leis constitucionais francezas de 1875, é que consagram formalmente o sistema parlamentar. No Brasil, como na Inglaterra, como em outros paízes, êle surgiu naturalmente pelo costume, em consequência de uma série de lutas pela crescente liberdade política.

A — Então o Brasil não copiou o sistema parlamentar da Inglaterra?

B — Não o fez, nem o poderia ter feito, pois, no ano da nossa Independência o que se praticava na Inglaterra ainda não era o sistema parlamentar, como hoje o conhecemos. E natural que influíssem em outros paízes as praxes que se iam estabelecendo na Inglaterra, mas cópia, propriamente, não a houve.

Voltemos, porém, ao nosso ponto. Pelo parágrafo 6.º do artigo 101 da constituição monárquica, o imperador exercitava o chamado poder moderador, "nomeando e demittindo livremente os ministros de Estado". Foi baseado neste texto, que D. Pedro II despediu vários ministérios, apesar de contarem com apoio parlamentar. Portanto, quando se fala na instabilidade dos gabinetes, em nosso País, preciso é não esquecer que ella decorreu muito mais do imperador, que do parlamento.

A — Quer dizer que esta causa não se faria sentir agora?

B — Naturalmente, pois, como já expliquei, o gabinete passaria a depender sòmente do apoio do parlamento e, em caso nenhum, o poderia dispensar o presidente.

Passemos, porém, a considerar mais de perto o fenômeno da queda de um gabinete e da sua substituição por outro. Imaginam alguns que haja um como cataclismo. Supõem que, durante a crise, enquanto se realizam as conversações para a constituição do novo gabinete, fique o país sem governo e páre a máquina administrativa, haja como que um colapso na gestão dos negócios públicos; e que, resolvida a crise, o novo gabinete represente necessariamente uma completa mudança dos rumos da administração. São duas hipóteses inteiramente infundadas: nem a administração pára um só momento, nem padece, geralmente, inflexões muito fortes.

A — Como se explica que não haja uma parada na máquina administrativa, se o govêrno caiu e ainda não foi substituído?

B — Govêno é uma cousa e administração é outra. O govêno dá a orientação, marca o rumo, e a administração pôe em obra esta orientação, segue êste rumo. Portanto, o ter entrado em crise o gabinete não acarreta a parada da máquina. Esta continua a andar na direção prevista, enquanto o novo govêno a não modificar. Assim, em qualquer momento em que se produza a crise, há um orçamento em vigor e um conjunto de leis que não é absolutamente afetado pela queda do gabinete.

A — Realmente, no Estado democrático, que é um Estado de direito, segundo tenho ouvido dizer, tôda a atividade é regulada pela lei. Portanto, para que a crise ministerial determinasse a parada da máquina, seria mister que as leis e o orçamento deixassem de existir. Agora me parece claro que a administração não pára, não obstante a queda do ministério.

B — É evidente. Deixará o carteiro de entregar as cartas, deixará o coletor de receber impostos, deixará a polícia de exercer a sua vigilância, deixarão de correr os trens, deixará o professor de dar as suas aulas, só porque o gabinete se demitiu? Pode, portanto, durar a crise, cinco, oito, quinze dias, sem que nada se altere no andamento da administração.

A — Demais, creio que raramente se dá a acafalia que se imagina. Tenho lido freqüentemente nos jornais que, declarada a crise, o chefe do Estado pede aos ministros que permaneçam em seus postos até a organização do novo gabinete.

B — Exatamente. Os ministros demissionários não praticarão verdadeiros atos de govêno e se limitarão a atender o expediente ordinário.

É, portanto, inexacto que a administração sofra um colapso por ocasião da crise ministerial. A máquina do Estado não pára, não se detém, não se perturba sequer.

A — Resta, porém, a outra objeção: a continuidade de administrativa, que se rompe a cada queda de govêno.

B — Ainda aqui, não tem fundamento sério a crítica. Argumenta-se, em primeiro lugar, como se a continuidade administrativa fôsse em si mesma um bem. Como a tradição, ela não é nem um bem, nem um mal. Perseverar no que está certo, é evidentemente útil; mas insistir no êrro, para não interromper a continuidade, ou não quebrar a tradição, é simplesmente uma insensatez.

A — Isto parece evidente.

B — Portanto, o melhor sistema de govêno seria o que permitisse a continuidade das soluções acertadas, das soluções bem aceitas pela coletividade e, pelo contrário, permitisse abandonar fàcilmente as que se mostrassem inadéquadas. A continuidade só é desejável no bem, não no mal.

Ora, o sistema parlamentar permite mudar a qualquer momento o rumo que se reconheça errado, cousa que não se pode fazer no sistema presidencial, porque o chefe do govêno, que é o presidente da República, foi eleito por um certo número de anos, e não se pode remover.

A — Esta vantagem é incontestável. O sistema parlamentar não permite continuidade no mal, ou no que por tal se considerar. Mas a descontinuidade no bem?

A queda do gabinete não vêm muitas vezes interromper soluções acertadas?

B — Não. Se o governo cai, é porque não soube resolver determinada questão. E é fatal, então, que o novo governo se apresente com uma solução diferente. Mas os outros problemas, que não foram discutidos, não são afetados pela mudança do gabinete. Se estavam sendo convenientemente tratados e satisfeito se achava o parlamento, não haverá por que mudar de orientação a seu respeito. Mudança haverá somente em relação à questão específica que determinou a queda.

A — Vejo agora que a instabilidade administrativa não é tão grande, quanto geralmente se imagina.

B — A expressão concreta desta verdade podemos encontrá-la na constituição dos gabinetes que se sucedem. É frequente que vários ministros passem para o gabinete seguinte. Outras vezes, o próprio presidente do conselho de missãoário é encarregado de organizar o novo governo. Onde, pois, o cataclismo que muitos imaginam?

A — Realmente, visto de perto, não tem o fenómeno a gravidade que lhe atribuem os presidencialistas. Os homens podem revezar-se no governo, mas a administração tem bastante estabilidade.

B — Nem poderia deixar de assim ser. A orientação do gabinete é a que lhe traça o parlamento. E que é o parlamento?

A — Uma assembléa mais ou menos numerosa, em que se acham representados os partidos políticos.

B — Perfeitamente. Portanto, este parlamento tem uma diretriz, uma orientação geral, que é resultante da orientação, das diretrizes dos partidos nêle representados. Ora, esta orientação geral é, por sua própria natureza, estável. Os partidos não mudam de programa, nem sequer de tendências, da noite para o dia. Cada um tem o seu caráter próprio, que difficilmente se modifica. Demais, se uma pessoa considerada isoladamente, pode mudar facilmente de opinião, já o mesmo não acontece quanto à coletividades, formadas por dezenas ou centenas de indivíduos. A inércia torna-se, então, muito forte. Isto explica que, embora se sucedam os gabinetes com maior ou menor frequência, não há geralmente entre elles grandes divergências de orientação, já que devem refletir o pensamento dominante no parlamento.

A — E, quando um partido substitui outro no poder, não haverá então verdadeiros saltos?

B — Quando se verifica esta alteração na situação política? Evidentemente, após uma eleição geral, realizada, quer por se haver esgotado o mandato legislativo, quer por ter sido dissolvido o parlamento. Se mudou radicalmente a opinião do país, como não há de modificar-se correlativamente a orientação do governo? A culpa não será, então, do sistema, que apenas se limitou a registar a alteração produzida no país.

A — Ocorre-me, agora, que o mesmo acontece com o sistema presidencial. Se um presidente conservador é substituído no poder por um presidente liberal ou socialista, muda também, e abruptamente, toda a orientação administrativa, em consequência da alteração havida no país.

B — Justamente. É próprio da democracia que o governo receba da coletividade a sua orientação, ao invés de impor-lha. Há que notar, porém, uma grande diferença entre os dois sistemas: no parlamentar, é automático o reajustamento entre o governo e a nação e ocorre sempre que se produz alguma divergência importante; ao passo que, no presidencial, elle só se pode produzir a prazo fixo, de quatro em quatro anos, por exemplo. Daí um mal-estar generalizado, a crise, que, em vez de se resolver em poucos dias, perdura indefinidamente, por meses e anos...

A — E daí, também, as frequentes revoluções que caracterizam a América Latina.

B — Evidentemente. Nós, parlamentaristas, poderemos conceder o máximo, poderemos admitir, para argumentar, que haja uma real instabilidade administrativa no sistema parlamentar: não será preferível tal instabilidade à estabilidade que leva frequentemente à mais grave e perigosa das instabilidades, que é a dos motins e revoluções? Quem hesitaria na escolha, se pudesse escolher?

A — Vejo agora que o argumento da instabilidade governativa, tão impressionante à primeira vista, não vale nada, pois que, na pior das hipóteses, é preferível a instabilidade à irresponsabilidade e aos distúrbios conseqüentes.

B — Vimos, também, que a decantada continuidade administrativa não é, no sistema presidencial, tão grande quanto se imagina. A cada novo período presidencial pode haver uma total subversão administrativa. E é o que, por via de regra, acontece, porque cada presidente quer fazer

cousa nova e diferente do que fez o antecessor. E não é tudo. A qualquer tempo, pode operar-se a mudança. Basta, para tanto, que o presidente, que é quem dá a orientação ao governo, tenha mudado de maneira de pensar, em qualquer momento do seu mandato. Não é hipótese gratuita; é fato que se tem verificado freqüentemente em nosso País, tanto na União, como nos Estados. É o que tem acontecido, por exemplo, com a política financeira e monetária.

A — Quer dizer, então, que o governo verdadeiramente instável, do ponto de vista administrativo, é o presidencial?

B — Certamente, porque tudo depende do mudável arbítrio de um homem, ao invés de decorrer das lentas mutações que se processam no seio de uma assembléia numerosa e dotada, por isto, de grande inércia.

É preciso não confundir duas cousas distintas: permanência dos homens nas posições de governo e continuidade administrativa. Os homens podem substituir-se nos cargos, sem mudança substancial da orientação — é o que sucede freqüentemente no regime parlamentar; e a orientação pode mudar, permanecendo os mesmos homens no governo — é o que se verifica no sistema presidencial, e não se pode dar, sem escândalo, no sistema parlamentar. A instabilidade atribuída a este mecanismo de governo não é, pois, verdadeira instabilidade; é, antes, *mutabilidade, elasticidade*. O governo pode cair, é certo; mas só cai, quando haja fundados motivos para isto. E qualquer que seja o nome que se lhe dê, esta instabilidade é mais política, isto é, de governantes, que administrativa, pois a vida nas nações, como a dos indivíduos, é também uma continuidade, e o governo que surge não pode deixar de fundar a sua atividade na obra do governo que sai.

A — É realmente o que se verifica, pois o partido que assume o poder nunca pôe integralmente em prática o seu programa: tem de moldar-se à situação que encontra. Outra dúvida que tenho é a seguinte: tenho ouvido dizer ser o parlamentarismo incompatível com a federação.

B — É interessante como as afirmações mais infundadas se propagam e autorizam, e chegam a ter força de dogma, que se aceita e não se discute. Não posso imaginar onde se foi buscar tal incompatibilidade. A federação refere-se à estrutura, à organização do Estado. Há Estados simples, homogêneos, são os Estados unitários, como a França; há Estados complexos, heterogêneos, formados pela associação de vários Estados simples, são os Estados federativos, como os Estados Unidos. E como se dissessemos haver estados uni-celulares e estados pluri-celulares. Presidencialismo e parlamentarismo, são formas de governo, nada têm com a estrutura mais ou menos complexa do Estado. Ora, bem: se um Estado simples pode ter, indiferentemente, um governo presidencialista ou parlamentarista, por que indiferentemente presidencialista ou parlamentarista não poderá ser o governo de cada um dos Estados simples que compõem o Estado federal, e o governo do próprio Estado federal? Não há federações monárquicas e federações republicanas? Por que não as poderá haver também parlamentaristas, ao lado de presidencialistas?

A — Realmente, não vejo nenhum motivo, para que tal não suceda. É como se alguém afirmasse que, havendo animais pluricelulares, que são associação de células animais, não pode haver também vegetais pluricelulares, por ser o funcionamento da célula vegetal um pouco diferente do funcionamento da célula animal.

B — A comparação é feliz. Se as células animais se associam para formar organismos de ordem superior, nenhum motivo haveria para que o mesmo não pudessem fazer as células vegetais. Mas tal discussão a respeito da possibilidade de federações parlamentares é inteiramente ociosa, porque elas existem realmente, ao lado das presidencialistas.

A — Quais são?

B — Por exemplo, a Austrália, a África do Sul e o Canadá: são federações semelhantes à norte-americana, com a diferença de serem parlamentaristas, em vez de presidencialistas. Hitler liquidou duas federações parlamentaristas, formadas depois da primeira guerra: a Alemanha e a Áustria. Como se poderá afirmar, depois destes exemplos, que o sistema parlamentar é incompatível com a federação?

A — Será o mesmo que negar a existência do sol.

B — Em todo o caso, mostra a objeção a força dos preconceitos, que nem ante a evidência solar recuam.

A — Outra arguição que tenho ouvido, é ser o sistema parlamentar próprio das monarquias e incompatível com a república. Imagino seja ela do mesmo estôfo que a outra.

B — E não imagina mal. Trata-se de uma afirmação arbitrária e absolutamente sem base. É certo que o sistema parlamentar surgiu nas monarquias européias. Por que tal aconteceu?

A — Parece-me que por um motivo muito simples: só havia monarquias na Europa, quando nasceu a moderna democracia. Era fatal, portanto, que o parlamentarismo se desenvolvesse primeiro nos Estados monárquicos.

B — Exatamente. A adotar aquêle critério, concluiríamos também, e com não menor segurança, que a democracia é característica das monarquias e não das repúblicas, já que no seio daquelas foi que ela se desenvolveu modernamente. Na própria França, tal evolução começou em 1789, para ser abruptamente interrompida em 1792, com a execução do rei Luiz XVI.

A — Percebo, agora, que um instante de reflexão me teria dispensado de apresentar a objeção. Pois, se há repúblicas parlamentares, como afirmar que o parlamentarismo é próprio das monarquias e não se casa bem com a república?

B — Seria reconhecer a incompatibilidade da república com os mais perfeitos mecanismos democráticos...

A — Realmente, o argumento provaria demais. Para não deixar sem resposta nenhuma das objeções correntes, peço que me diga alguma cousa acêrca da suposta fraqueza do governo parlamentar.

B — É outro êrro. Não há governo democrático mais forte que o parlamentar. Tudo pode êle, enquanto tiver a confiança do parlamento e fôr apoiado pela opinião pública. Perdido êste esteio, deixa de ser governo, para ceder lugar a outro que de tal apoio disponha.

A — Quer dizer que no sistema parlamentar não há governos fracos?

B — Precisamente. O govêrno deixa automaticamente de ser, quando se torna fraco, isto é, quando perde a confiança da nação. A não ser em condições excepcionais, quando a opinião está muita dividida e oscilante, o regime não comporta governos fracos e pode dar os mais fortes dos governos. A prova, tivemos-la nas duas conflagrações, onde as nações democráticas resistiram galhardamente à autocracia. O que há de parte dos opugnantes é confusão de *govêrno forte* com *govêrno de força*. Governos de força, só o presidencialismo os pode dar. Em certas circunstâncias, não lhe resta outra solução, já que não se pode deixar o país sem govêrno e o govêrno se constituiu com prazo fixo. Governos fortes, êses também pode fornecê-los o presidencialismo, mas com o parlamentarismo é certo que se produzirão, sem necessidade de assentar na força.

A — Há, realmente, a tendência de considerar fortes os governos que dispõem de maior soma de arbítrio e poder material.

B — Mas é um trágico equívoco, pois os governos baseados na força são os que mais fâcilmente sucumbem.

A — Declaro-me satisfeito com as explicações que me deu. Acabo de verificar que as objeções levantadas contra o sistema parlamentar têm duas origens principais: desconhecimento do seu mecanismo, ou obscura consciência do que seja realmente democracia representativa.

B — Muito bem. E não esqueça que sempre estarei pronto a esclarecer tôdas as dúvidas e objeções.

só h
dern
taris
quic

mos
é ca
no
Na
ser
rei

m h n c

**Contribuição do PARTIDO LIBERTADOR à
Campanha Parlamentarista no Brasil.**