

## PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO

EVERARDO MOREIRA LIMA

- 1. Relação entre os fatores de produção (ou entre o pólo dinâmico da economia) e a forma de Estado.*
- 2. Relação entre forma de Estado e forma de Governo.*
- 3. Presidencialismo vs Parlamentarismo.*

1. Diariamente os acontecimentos colocam a Nação diante da necessidade de reconsiderar a estrutura de seus quadros político-administrativos. Todos sentimos que é imperioso estabelecer um regime político que assegure institucionalmente as condições necessárias ao desenvolvimento e ao bem-estar social. Por outro lado, tudo faz crer na próxima convocação de uma Assembléia Constituinte, que é o foro próprio para o debate dos problemas institucionais. Essas as circunstâncias que tornam oportuna a discussão do presente tema.

2. Sustentamos neste trabalho a existência de uma relação entre o fator de produção prevalecente na economia e a forma de Estado, assim como uma relação ótima, peculiar ao momento histórico-econômico de cada país, entre forma de Estado e forma de Governo. Para tornar mais claro esse pensamento, vamos usar terminologia simples, tradicional e consagrada: assim, por formas de Estado queremos significar o Estado unitário e o Estado federado; por formas de Governo, o regime parlamentarista e o regime presidencialista, e quando falamos em fatores de produção, queremos dizer: natureza, capital e trabalho.

3. No tocante à forma de Governo não se trata de saber se o parlamentarismo é melhor ou pior do que o presidencialismo, mas de investigar qual o regime que nos serve: não ao Brasil de 1901, nem ao do ano 2000, mas ao Brasil de hoje.

4. Sabemos como a evolução política deu sentido e alcance opostos a textos constitucionais análogos e de objetivos idênticos. Partindo de concepções jurídicas e filosóficas semelhantes, a política constitucional criou, na França e nos Estados Unidos, as doutrinas políticas que extremam o parlamentarismo e o presidencialismo.

5. No sistema presidencial americano, o Presidente da República é, ao mesmo tempo, o chefe de Estado, o gestor da administração pública, e o chefe do partido que o elegeu e ao qual cabe a responsabilidade de governar o país por quatro anos. Essa acumulação de chefias põe em relevo a diferenciação profunda que existe, na prática, entre o governo presidencial e o parlamentar puro. Neste último, o Presidente é apenas o chefe de Estado em sentido formal, irresponsável de fato e de direito, mero titular simbólico de poderes exercidos pelo Gabinete. Em regra, não exerce atividade político-partidária, nem tem ingerência na administração do país, pela qual responde o primeiro-ministro, depositário da confiança do Poder Legislativo.

6. Para compreender o mecanismo do regime presidencial, convém não esquecer suas principais características. Nesse regime, compete ao Presidente: 1º exercer a administração federal com auxílio de ministros por ele nomeados e demissíveis ao seu nuto; 2º convocar extraordinariamente o Parlamento; 3º participar do processo legislativo, cabendo-lhe, em certos casos, iniciativa originária e exclusiva; 4º usar do direito de veto, total ou parcial, quanto à atividade legislativa do Congresso, embora esse veto possa ser anulado por maioria, geralmente de dois terços dos representantes políticos. A seu turno, o regime parlamentar pressupõe três órgãos essenciais: a) um Parlamento eleito; b) um chefe de Estado politicamente irresponsável; c) ministros agrupados em Gabinete e solidariamente responsáveis perante o Parlamento.

7. Há no mundo atual em torno de cinquenta (50) Estados que adotam a forma parlamentarista de governo, e mais ou menos vinte e cinco (25) que praticam a forma presidencialista, dos quais a maioria se situa na América, por influência do modelo estadunidense. Entre eles há monarquias, repúblicas, regimes semiparlamentaristas, regimes presidencialistas híbridos, e até regimes autoritários, mais ou menos explícitos.

8. No Brasil, o Império foi unitário e parlamentar. A primeira República foi federal e presidencial. O Império unitário sem Parlamento teria sido monarquia absoluta — como o foi em determinado momento — e a República federativa sem presidencialismo teria sido ditadura. Ou melhor, a República unitária — que foi efetivamente o regime brasileiro nos três lustros de 30 a 45 — foi ditadura. O mesmo se pode dizer quanto ao período militar de 64 até 85. Desenvolvendo esta linha de cogitações, poderemos perguntar-nos o que

teria sido o Império parlamentar e federal e a República também parlamentar e federal. Sem que essa hipótese seja essencial à análise que empreendemos, sugerimos que esse Império e essa República seriam construções incoerentes e absurdas, que conduziriam muito provavelmente ao separatismo, com a formação de pequenos impérios e pequenas repúblicas à maneira hispano-americana. Com efeito, o absolutismo monárquico e a ditadura republicana são, historicamente, formas de transição, rejeitadas tão prontamente quanto se consolida um novo arcabouço. Quer isso dizer que, no Brasil, as únicas formas estáveis de governo que conhecemos são o parlamentarismo na unidade e o presidencialismo na federação. Assim se assegura a divisão de poderes, indispensável a que a nação disponha de um aparelho institucional adequado à discussão dos seus problemas. Os freios e contrapesos da doutrina constitucional.

9. Colocada a proposição nestes termos, poderíamos até ignorar a importante questão de saber quem é a nação, isto é, quem discute. Na verdade, a fórmula acima apresentada é suficientemente geral para ser válida, tanto no caso de a nação ser a comunidade de senhores de escravos, quanto no de ser a comunidade de latifundiários ligados ao comércio exportador. Ocorre, porém, que o problema não se esgota com essa fórmula, uma vez que sua chave está precisamente em saber *quem* é a nação brasileira hoje em dia, vale dizer, quais são aqueles interesses em torno e em função dos quais se ordena o Estado. É o que veremos mais adiante.

10. Estabelecidos os binômios federação-presidencialismo e unidade-parlamentarismo, temos que determinar quais os termos prioritários, aqueles que são decisivos nos dois binômios: os primeiros ou os segundos. Responderemos com a sugestão de que são os primeiros, uma vez que o presidencialismo e o parlamentarismo são construções de superestrutura, comparativamente aos primeiros, muito mais próximos dos fatos da vida daquilo que HEGEL chamou de "sociedade civil". Discutamos um pouco mais este assunto.

11. O parlamentarismo e o presidencialismo são fatos de natureza propriamente administrativa. Dizem respeito ao modo como o Estado toma as suas decisões, sem ligação imediata com o jogo diuturno dos interesses econômicos da sociedade. Inversamente, as formas unitária e federal do Estado interessam muito de perto a esse jogo, porque são elas que contribuem com o quadro de instituições dentro no qual se insere o mercado nacional. *A estrutura federal tende a dividir esse mercado numa constelação de pequenos mercados, ao passo que a formação unitária tende a fundir as partes num todo e facilitar a circulação da riqueza. Nenhum empresário ou fazendeiro pode ser indiferente a esse fato.*

12. Definida assim a prioridade, podemos estabelecer uma importante correlação: se as circunstâncias nos impõem a unidade, tenderemos, independentemente de nossa vontade, para uma forma parlamentar de governo; se formos levados à federação, tenderemos para o regime presidencial, onde os conflitos de interesses se expressarão através da polêmica entre os diferentes executivos.

13. A questão imediata, pois, consiste em saber porque somos alternadamente levados a optar entre a unidade e a federação. *A nosso ver, isso depende, a longo prazo, da natureza do fator decisivo da economia nacional: se o homem, a terra ou o capital. Um fator móvel impele para a unidade; um fator imóvel, para a separação regional.*

13.1. Nosso império foi escravista: o fator decisivo da produção era o escravo, força de trabalho. Quem dispusesse de escravos não teria, neste país imenso, dificuldades na obtenção de terras, mesmo porque era política do governo, tanto do reinol como do imperial, “conceder terras a quem dispusesse de escravos para povoá-la”, nas palavras do cronista. O escravo era móvel, semovente, ou seja, o que chamamos de fator fundamental tendia a circular, a redistribuir-se continuamente. O tráfico de escravos foi o comércio essencial do País durante muito tempo. Com fator fundamental tão móvel, não admira que se fizesse sentir a necessidade de amplo mercado para sua circulação. Tudo o que tendesse para a imobilização dos fatores era prejudicial à economia, de modo que sobre uma sociedade civil com tal feito a história construiu uma estrutura política que era seu reflexo.

13.2. Na fase seguinte, o estabelecimento de uma economia agrária com a massa de população fortemente vinculada ao solo inverteu os papéis. Quem tivesse terras não teria dificuldade em obter braços para trabalhá-la, de modo que a estrutura da sociedade civil mudou à medida que os interesses sociais se iam ordenando em função dos interesses do detentor do fator decisivo da produção, no caso, o latifundiário. A imobilidade típica desse novo fator fundamental encontrou no Brasil sua repercussão política no federalismo, do mesmo modo como o império ecumênico de ROMA cedeu o passo ao localismo feudal, quando a economia europeia evoluiu em sentido semelhante.

14. O Brasil contemporâneo caracteriza-se pela nítida emergência de um novo fator fundamental — o próprio capital. Este tende, é verdade, no próprio curso do seu desenvolvimento, a tornar-se consideravelmente imóvel à medida que se faz industrial. Mas essa imobilidade é só aparente, porque o capital se realiza através da venda dos produtos e estes são essencialmente móveis. A indústria, para desenvolver-se, tende à indivisibilidade da empresa, o que exige o maior mercado possível, e a estrutura política que corresponde ao grande

mercado é a unidade, vale dizer, a do Estado Unitário. Por conseguinte, paralelamente com o desenvolvimento industrial, afirma-se a tendência para a unidade. Assim, exemplificando, a formação das nacionalidades européias — em síntese dialética — sucedeu ao feudalismo, a fim de garantir mercados, dentro das respectivas fronteiras, para os nascentes capitalismo regionais.

15. Pois bem, a Revolução de 30 realizou paulatinamente essa unidade de fato. É certo que as Constituições registraram a conservação formal da velha estrutura federal e hoje em dia a autonomia administrativa estadual e municipal é razoavelmente respeitada. Mas, por trás desse federalismo nominal há o comando indiscutido pelo governo central das Forças Armadas; o controle unificado do Comércio Exterior e do Crédito, além dos investimentos centrais com vistas ao suprimento de bens e serviços críticos. Em tais condições, parece fora de dúvida que, a certa altura, teríamos que rejeitar uma estrutura que foi muito fecunda numa época em que toda a atividade externa articulava diretamente os diferentes portos da costa com os mercados de além-mar, intervindo o poder central apenas ancilarmente. Na prática, pois, o federalismo já estava esvaziado do essencial do seu antigo conteúdo. A ditadura de Vargas — formação do Estado Nacional — pelo desarmamento sistemático das forças policiais estaduais e municipais, pela dissolução dos numerosos exércitos privados dos antigos barões, que, não raro, intervinham na decisão dos assuntos nacionais através do mecanismo da “política dos governadores”, como também pela supressão de certos impostos que operavam como verdadeiras barreiras tarifárias interestaduais, e ainda pela concentração nas mãos do governo federal do comando de alavancas tão decisivas como o crédito e o câmbio; a ditadura, dizíamos, unificou de fato o País.

15.1. A forma singela de se definir Estado Unitário seria a de dizer que é aquela em que os negócios públicos são dirigidos com exclusividade por um governo central. O Estado Federado seria aquele em que, sobre o mesmo território, coexistem duas ou mais ordens de poderes autônomos, em suas respectivas esferas de competência. São federações, entre outros, os seguintes países: Estados Unidos, Rússia, Alemanha, África do Sul, Austrália, Canadá, Índia, Paquistão, Suíça, Brasil, México, Argentina e Venezuela. Todos os demais da Europa e da América Latina são unitários. O que distingue, entretanto, o Estado unitário, ou simples, do Estado composto ou federação, é a atribuição da competência tributária aos entes federados, em caráter privativo ou concorrente. De fato, é a competência tributária que assegura o poder político e a autonomia financeira das entidades federativas. Nos países unitários — como ensina SAMPAIO DÓRIA — a outorga de poderes tributários às entidades locais (províncias, departamentos, comunas, conselhos, conda-

dos) é matéria de conveniência administrativa, segundo critérios emanados do governo central. A experiência da França e da Itália, países unitários onde o poder está fortemente concentrado, mostra que a atribuição de rendas locais não é consequência de autonomia política, mas de autonomia técnico-administrativa, cabendo às subdivisões regionais manejar a tributação, administrar e gerir as rendas próprias e interpretar os anseios locais, para selecionar aqueles que devam ser atendidos mediante a criação de serviços públicos. O Brasil que era unitário e se federalizou com a República, vem reduzindo, através de suas Constituições, a autonomia financeira dos Estados. Com efeito, as Constituições Federais de 1934, 1937 e 1946 reduziram a autonomia estadual e marcaram o início do predomínio da União. A Constituição de 1967 consagrou a hipertrofia do poder federal: é mínima a autonomia estadual e total a dependência financeira dos municípios. A federação é apenas nominal; estamos, portanto, diante de um Estado Unitário, não obstante a descentralização administrativa e a capacidade decisória quanto aos assuntos de interesse estadual ou municipal. Podia ser diferente? Cremos que não. O País não pode superar as crises econômicas, nem subjugar a inflação, nem assegurar o nível de pleno emprego, nem contemplar de forma favorecida as áreas do Nordeste e da Amazônia sem o controle das finanças públicas. Ensina DUVERGER que “a intervenção econômica e social do Estado, que caracteriza as finanças públicas modernas, se deve exercitar plenamente em âmbito nacional e pressupõe planificação global, acrescentando que é impossível admitir que as coletividades locais possam praticar uma política fiscal sem levar em conta tal planificação, com risco mesmo de colocá-la em xeque”. Por outro lado, há os que afirmam, como KARL LOEWENSTEIN, a existência de uma incompatibilidade irreduzível entre a planificação econômica e o federalismo. Segue-se que, nessas condições, o presidencialismo, se efetivo, não poderá ser outra coisa senão a ditadura, razão pela qual o processo de democratização deve ser entendido como uma gradual transferência de poderes para fora do âmbito executivo — o que na prática significa que o poder tende a cristalizar-se em mãos do Legislador. E um tal regime é parlamentar.

16. Não se esgrima com o caso norte-americano para contrarrestar a nossa tese, pois lá a federação foi o recurso institucional encontrado para unir treze colônias ciosas de suas prerrogativas. Unidade essa que a Guerra da Secessão, que teve origem na necessidade de preservar o mercado interno para o capitalismo nacional, unidade que essa revolução consolidou. Na verdade, há muito tempo que o regime de governo da grande nação norte-americana deixou de ser estritamente presidencial para ser um “governo congressional”, como o chama o Prof. SHEPARD, na *Encyclopedia of Social Sciences*, em que

a supremacia do Legislativo sobre o Executivo possibilitou a manutenção e o êxito do presidencialismo naquele país. Com efeito, as comissões Permanentes do Congresso exercem um incontestado poder em face do Executivo. Por outro lado, JOHN KENNETH GALBRAITH já teve oportunidade de demonstrar a existência de uma tácita aliança entre a tecnocracia privada, que na realidade substituiu o tradicional empresariado de risco, que supostamente conduz a seu talante o processo produtivo norte-americano, e a tecnocracia pública que de fato lhe define as linhas mestras, mercê de uma infinidade de instrumentos regulatórios da economia.

17. Voltemos ao BRASIL. O parlamentarismo brasileiro teve evolução natural, baseado apenas em dois princípios: o da irresponsabilidade do imperante e o da supremacia do Poder Moderador. Pela Constituição então vigente, de 1824, a pessoa do Imperador era inviolável, sagrada e irresponsável, cabendo-lhe o exercício do Poder Moderador, mediante o qual velava pela manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos. Tinha, em razão desse poder, não só a faculdade de nomear e demitir livremente os ministros de Estado como a de dissolver a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições. A prática parlamentarista formou-se aos poucos, aos embates da Câmara com o Governo. A primeira demissão coletiva do Ministério teve lugar em 1838, sob a liderança de BERNARDO DE VASCONCELOS, nos moldes do figurino inglês então em voga. Em 1843, porém, a praxe da solidariedade passou a ter lugar. Ao demitir-se AURELIANO DE SOUSA, Ministro dos Negócios Estrangeiros, em face de uma censura implícita da Câmara, solidarizou-se e demitiu-se todo o Gabinete. Nesse particular muito influiu a argúcia de D. PEDRO II para modelar o sistema nascente. Convencido de que o Ministério devia ter a confiança da Câmara, encarregou ele o Senador CARNEIRO LEÃO de organizar um novo Gabinete. Estava praticamente criado o cargo de presidente do Conselho de Ministros. Pouco depois, porém, por decreto de 20 de julho de 1847, criava D. PEDRO II legalmente o cargo, consagrando-se, assim, ostensivamente, o Governo de Gabinete do Brasil. Dos 35 Ministérios formados durante o reinado de D. PEDRO II, oito caíram por voto de censura ou moção de desconfiança, explícita ou implícita, e cinco por demissão espontânea, em face de atitude da Câmara. Os restantes, porém, caíram por meras desinteligências com o Imperador, que não deixava de intrometer-se na administração.

18. Com o BILL ABERDEEN e a Lei NABUCO DE ARAÚJO extingue-se o tráfico negreiro, prepara-se a Abolição, deslocando-se o pólo dinâmico da economia, que deixa de ser o escravo (força de trabalho) para ser a terra, o latifúndio. Era a República, a federação e o presidencialismo. Mas o

Brasil crescia. Aumentava extraordinariamente a sua densidade demográfica, não só em virtude da transformação do trabalho servil em assalariado, incorporando ao mercado interno toda a massa escrava do País, como também devido ao crescimento vegetativo da população e aos contingentes imigratórios. Essa crescente expansão do mercado interno e as dificuldades cada vez maiores de satisfazer as suas necessidades através da importação de produtos elaborados, iriam criar as condições para o aparecimento de um capitalismo nacional.

19. Veio, então, a Revolução de 30, que ensaiou verdadeiras práticas parlamentares. O Ministro da Justiça por exemplo nessa época, assumiu características de primeiro-ministro, como chefe da política nacional e diretor dos negócios coletivos. Os erros presidencialistas iam sendo então compreendidos e retificados. Logo foram introduzidas na Constituição, que então se votou em 1934, práticas tipicamente parlamentares, como a do comparecimento dos ministros à Assembléia para defenderem e justificarem os próprios atos do governo. Mas não só. Pelo artigo 62 daquela Constituição, ficou ainda estabelecido que os membros da Câmara que fossem nomeados ministros não perderiam os mandatos.

20. Em 1937, com a Constituição outorgada, voltou a imperar o princípio da subalternidade dos ministros.

21. Já a Constituição de 1946, tal como antes a de 1934, deu aos ministros competência para referendar os atos assinados pelo Presidente da República, dando a esse ato condição formal de validade. Passaram, desse modo, os ministros a serem responsáveis pelos atos que assinavam, ainda que juntamente com o Presidente da República, como também por aqueles que por sua ordem praticavam. Assim, com a Constituição de 1946, voltou a ser princípio constitucional o da responsabilidade dos ministros, aos quais se passou a reconhecer novamente o direito de comparecerem espontaneamente, não só a qualquer das Casas do Parlamento, como a qualquer de suas comissões técnicas, para prestarem esclarecimentos ou solicitarem medidas legislativas. Mas não ficou aí a alteração. A divisão estanque de poderes não foi relegada apenas nesse particular. Os membros do Parlamento, pela Constituição de 1946, podiam aceitar as funções de ministro, quando convidados pelo Presidente da República, sem ter que renunciar aos mandatos que exerciam. E o que mais afastava o presidencialismo brasileiro do seu tipo clássico naquela Constituição, foi a instituição das chamadas COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. Por estas, o Congresso passou a exercer, se bem que de maneira em parte inócua, a fiscalização dos outros poderes da República. Foi mais uma prática parlamentarista introduzida no governo brasileiro. Podia-se afirmar que está-

vamos diante de um presidencialismo híbrido, em marcha batida para o parlamentarismo, imperativo das condições sócio-econômicas. Não foi isso, entretanto, que ocorreu. Como disse MAURICE DUVERGER: “Os sistemas políticos dependem menos do seu modelo inicial do que dos métodos utilizados para os instaurar”. Com efeito, instaurado o regime parlamentar pela Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, como forma de admitir a posse do Vice-Presidente JOÃO GOULART na Presidência da República, não tardou muito viesse o regime presidencial a ser restabelecido, por força da Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963. Nesse curto período de malograda experiência parlamentarista, tivemos quatro Primeiros-Ministros, na seguinte ordem: Tancredo Neves, Auro de Moura Andrade, Brochado da Rocha e Hermes Lima. A lição que se recolhe do episódio é que não devemos incidir novamente no erro de adotar o parlamentarismo de afogadilho, como solução de uma crise institucional. A instauração do parlamentarismo deve resultar do acordo entre as forças políticas representadas na Assembléia Constituinte. Mesmo porque os candidatos à Presidência da República não seriam favoráveis a uma alteração das normas constitucionais que pudesse importar em diminuição dos poderes do Presidente.

22. Cabe agora uma palavra sobre o regime denominado de semipresidencial por MAURICE DUVERGER e de parlamentarista estruturado-estabilizado pelo Prof. JEAN-CLAUDE COLLIARD. Trata-se de um sistema que estabelece um presidente eleito por sufrágio universal, com poderes próprios como num regime presidencial, e um primeiro-ministro, nomeado pelo presidente, chefe de um Gabinete, Conselho ou ministério, por ele escolhido, e que pode cair, por falta de confiança dos deputados, como num regime parlamentar. Esse sistema não é novo: funciona sem incidentes na Finlândia há mais de sessenta anos; há mais de quarenta na Irlanda; há mais de trinta na Áustria e na Islândia, e foi introduzido na França por DE GAULE em 1962, portanto há mais de vinte anos, e mais recentemente foi consagrado em Portugal pela Constituição de 25 de abril de 1976. E já antes mesmo fora adotado pela Constituição de WEIMAR que desembocou na catastrófica experiência hitleirista. No regime parlamentar puro, os ministros — inclusive o seu chefe, o Primeiro-Ministro — são responsáveis perante uma assembléia que os pode derrubar e o Presidente da República exerce funções simbólicas, de mera representação; no regime semipresidencial, coexistem um governo do tipo parlamentar e um Chefe de Estado do tipo presidencial, eleito pelo povo. É a água de duas cabeças, como se tem chamado.

23. A que se deve atribuir o êxito desse regime? Qual a razão de sua estabilidade? Em primeiro lugar, não se pode generalizar: França e Portugal

são exemplos relativamente recentes. Por outro lado, os regimes parlamentares de modo geral, com a obediência ao princípio da fidelidade partidária, também se tornaram muito mais estáveis do que no passado. O que se observa é que, partindo de normas constitucionais idênticas, ora se tem num país um presidente forte, ora, em outro, é o primeiro-ministro quem domina. Tudo depende das relações de força dentro da Câmara dos Deputados. Aquele que tiver o apoio de uma maioria estável e coerente terá condições de impor o seu programa e fazer uma boa administração. Certamente a circunstância de o Presidente da República ser eleito por voto direto dá-lhe autoridade e prestígio que os Chefes de Estado escolhidos pelo Parlamento não desfrutam. Essas especulações, entretanto, constituem um refinamento da tese: o importante é saber que a queda do Gabinete ou até mesmo a renúncia do Presidente da República se resolvem em termos constitucionais, sem afetar as instituições democráticas.

Afinal, queremos ressaltar que não estamos advogando uma reforma constitucional para consagrar o Estado unitário. Não. O Brasil deve continuar sendo *de-jure* uma república federativa, para atender às suas peculiaridades político-administrativas. Contudo, sustentamos que, de fato, este país é unitário, ou, como eufemisticamente o qualifica SAMPAIO DÓRIA, de federalismo financeiro integrado, e que a forma de Governo que se ajusta a essa condição é a parlamentar.