

O PARLAMENTARISMO NO BRASIL

PAULO BONAVIDES

Antes da reflexão sobre a substituição do presidencialismo pelo parlamentarismo, é preciso lembrar que esta é a terceira tentativa que se faz, em termos institucionais, no Brasil, para estabelecer esse sistema de organização e funcionamento dos poderes da soberania.

Vamos, preliminarmente, examinar os dois singulares modelos políticos que, no Império e na República, compõem o lastro institucional de nossa experiência com o sistema parlamentarista, cuja tônica de poder faz de imediato avultar, em matéria representativa, a ascensão e a hegemonia governativa do Parlamento.

A natureza rígida da separação dos poderes traz de imediato a constatação de que o influxo expansivo da autoridade do Estado é exercido pelo Poder Executivo, exatamente aquele mais sujeito a desvios de comportamento, quando o seu exercício não se acha rodeado de garantias acauteladoras de sua legitimidade. Garantias essas que, a nosso ver, só o parlamentarismo institui, porque congrega as condições mais propícias de formulá-las, graças ao desempenho ininterrupto das manifestações do legítimo exercício da vontade política.

Vejamos se a rudimentar experiência parlamentarista do Império e o esdrúxulo e efêmero parlamentarismo republicano do Ato Adicional de 1961 abonam esse sistema que, após o plebiscito de 21 de abril, poderá mudar a face institucional do Brasil, propiciando condições para solucionar problemas cruciais de nossa existência política, econômica e social. Não é mais possível procrastinar o enfrentamento desses problemas, salvo se abdicarmos do futuro, da razão e do bom senso.

A ruptura entre os princípios da legalidade e da legitimidade ocorreu com a dissolução da Constituinte de 1823, que legitimaria o princípio da autoridade monárquica através da vontade popular, com o princípio democrático repre-

N. da R. — Este estudo, escrito antes do plebiscito realizado a 21 de abril passado, permanece de merecedora divulgação, pelos seguros conceitos jurídico-históricos emitidos, com autoridade plena, pelo Autor.

sentativo da autoridade parlamentar. Votados 20 artigos do que seria a legítima constituição, D. Pedro I não só dissolveu a Constituinte, como outorgou a Carta de 1824, com a exclusão da elite liberal capitaneada pelos Andradas, que lideravam a legitimidade duramente golpeada pelo imperador.

A legalidade da Carta outorgada em 1824 congregava o absolutismo e o liberalismo num compromisso impossível. O imperador reservara para si, como pessoa inviolável e sagrada, não sujeita a responsabilidade alguma, os poderes de nomear os senadores vitalícios, sancionar as resoluções da assembléia geral, para que tivessem força de lei, aprovar ou vetar as resoluções das assembléias provinciais, sufocando o poder das províncias, nomear e demitir ministros, suspender magistrados e dissolver a Câmara dos Deputados quando bem entendesse. O princípio da tripartição dos poderes, base de uma sociedade livre e do estado de direito, ficava em ruínas.

Durante o primeiro reinado, a regência e o segundo reinado, a legitimidade conspirava contra a legalidade do imperador, por meio de golpes, tentativas de golpe e inconstitucionalidade formais que resultaram em diversos movimentos sediciosos, até a antecipação da maioria de D. Pedro II, com o advento de um parlamentarismo que medrou à margem da Carta outorgada de 1824, que não o previa.

Ainda no primeiro reinado, semeando um germe parlamentarista, a Câmara dos Deputados aprovou um voto de desconfiança no ministério, que não teve outro efeito se não o de abalar a confiança da sociedade na política do primeiro imperador. Como a regência não tinha o poder de dissolver a Câmara dos Deputados, durante esse período avultou o prestígio dessa casa do legislativo.

Instalado o segundo reinado, Honório Hermeto Carneiro Leão, o futuro marquês do Paraná, é escolhido pelo imperador como se fosse um primeiro-ministro, tal era seu destaque no ministério.

Em 1847 foi criada a presidência do Conselho de Ministros, na evolução do sistema parlamentarista imperial. Mas, só na década de 80 é que o chamado parlamentarismo imperial acabou assumindo o princípio segundo o qual o rei reina mas não governa.

Em 1883, em carta ao conselheiro Lafayete de Andrada e Silva, o imperador informava que há muito transferira ao presidente do Conselho de Ministros o poder de nomear e demitir ministros, embora nada houvesse na Constituição de 1824 a esse respeito. Era a legitimidade impondo-se sobre a legalidade, e criando o chamado parlamentarismo do Império, incriminado de fraco, instável e caricato.

Fracô por haver o legislativo sido dissolvido 11 vezes, durante os 42 anos de seu funcionamento.

Instável, pela queda de 35 gabinetes, dos quais oito por moção de censura ou desconfiança.

E caricato em virtude da interferência abusiva e devastadora do arbítrio imperial na derrubada e formação de gabinetes, fazendo de conservadores e liberais fantasmas nutridos nas benesses do poder, ao sabor dos caprichos do rei.

Em compensação, houve, em proporção muito maior, louvores comprobatórios e indicativos de sua superioridade sobre o sistema presidencial de governo. Em primeiro lugar, a solidez das instituições, a capacidade de superar crises, a desnecessidade de recorrer a golpes de Estados, a sedições dos quartéis ou estado de sítio. O parlamentarismo imperial atravessou sem comoções internas, no Segundo Reinado, a Guerra do Paraguai e a abolição da escravidão, sem decretar por um só dia o estado de sítio. Trilhando o caminho da legitimidade, o Império transitou do poder absoluto, violento e pessoal do primeiro reinado, para o poder pacífico, moderado, limitado e consensual do segundo reinado.

O segundo ensaio de parlamentarismo no Brasil ocorreu em 1961, durante a República, portanto, e não foi obra dos costumes, como na monarquia, mas da vontade soberana do Congresso, manifestada através do ato adicional de 2 de setembro de 1961 à Constituição da 3ª República, votado e promulgado em meio a uma tormentosa crise institucional provocada pela renúncia do presidente Jânio Quadros.

O paradoxo da esdrúxula solução política da crise, que permitiria a posse do vice-presidente João Goulart, é que o parlamentarismo de 1961 foi introduzido pelos presidencialistas e não pelos parlamentares, com o nítido objetivo de não valer.

Como não era para valer, não sobreviveu. Primeiro, graças a seu caráter esdrúxulo, imposto para solucionar a posse do vice-presidente João Goulart, vetado pelos militares como sucessor de Jânio Quadros. Em segundo lugar, graças ao conluio entre o presidente da República e três sucessivos chefes de gabinete. Mas, sobretudo à carência de legitimidade de seus promotores, que não tinham fé naquilo que estavam fazendo, antes pelo contrário sabiam o fim que buscavam com a representação daquele engodo.

O conluio entre o presidente e os três primeiros-ministros por ele indicados tornou possível a antecipação do plebiscito sobre a permanência do sistema parlamentarista de governo para 6 de janeiro de 1963, cujo efeito se materializou em janeiro do mesmo ano, com o país sendo restituído ao presidencialismo da Constituição de 1946.

O Brasil nunca teve tradição do presidencialismo. Este jamais foi seriamente debatido entre nós, nem mesmo quando da proclamação da República, em 1889. É notável um episódio da época envolvendo o marechal Deodoro e

Rui Barbosa. Rui passou às mãos de Deodoro, o primeiro presidente republicano, um projeto de Constituição que elaborara. Deodoro estranhou a inexistência de um dispositivo que lhe permitisse a dissolução do parlamento. Rui sustentou a indissolubilidade do parlamento na nova forma de governo e acabou ouvindo de Deodoro o seguinte vaticínio: "Mas um dia vocês hão de passar diante da tropa militar ou de seus canhões saudando a majestade da força militar." Era o prenúncio de que o presidencialismo nascia nos braços da ignorância, do arbítrio e da irresponsabilidade.

A crônica do presidencialismo em nosso país revela a existência de sete constituições em 100 anos, cinco repúblicas, quatro ditaduras, uma delas com duração de 20 anos, sete golpes de Estado ostensivos. Vou enumerá-los: o da deposição de Deodoro, o da queda de Washington Luís, o da derrubada de Getúlio e do Estado Novo, e da deposição de João Goulart, o do AI-5 e o da Junta Militar que outorgou a emenda nº 1, sem falar de atos institucionais, fechamentos e recessos do Congresso, violência militar, renúncia e suicídio de presidentes e impedimentos de chefes de Estado.

Uma técnica governista que tenha esse passado e produza semelhantes tumultos e instabilidades bem merece o que disse dele Gilberto Amado: "O presidencialismo escraviza os parlamentos, estrangula a palavra, implanta o silêncio, desanima e creta a inteligência." Ou Afonso Arinos: "Desgraçado sistema de governo que, pela dinâmica do próprio funcionamento, sufoca o que existe de melhor e impulsiona o que há de pior na alma brasileira: os caudilhos e suas vocações caudilhescas."

Teoricamente, o parlamentarismo será o começo da solução de todos os nossos problemas institucionais. Mas, de nada adiantará fazê-lo sem legitimidade, por obra do acaso ou do imprevisto, ao sabor de uma crise presidencial como essa que atravessamos, sem saber ainda se tudo vai dar certo ou a que porto chegaremos, pois o presidencialismo é de natureza perversa e sempre nos tem aparelhado, ao longo da história republicana, surpresas institucionais funestas, como as que relatei acima.

Reconheço que, em verdade, a nação se acha pouco preparada para a manifestação de soberania do plebiscito de 21 de abril. Nem a nação, nem os políticos, nem ninguém. Muito pouco se fez no sentido do esclarecimento profundo das virtudes do parlamentarismo. O *impeachment* de Collor ocupou todas as atenções da opinião pública durante muito tempo. O povo esteve a pique de ir para as urnas do presidencialismo/parlamentarismo grandemente despreparado. Tenho, pois, receio de que esse plebiscito seja mais uma armadilha do presidencialismo. Em matéria de divulgação política, pouco fizemos para cumprir à risca o que determina o parágrafo primeiro do artigo segundo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. É profundamente

te lastimável que isso tenha acontecido debaixo da indiferença da nação. Pobre país. Que será do seu futuro, eu perguntaria, se não acreditasse em vosso patriotismo, em vossa determinação de ir ao campo de batalha das idéias e dos princípios, em vossa fidelidade aos valores da cidadania, em vosso empenho em entrar na cruzada ética, que há de regenerar os nossos costumes políticos e administrativos, e fazer ressurgir neste país, por via do voto parlamentarista, uma nova classe dominante, que tenha a confiança e a legitimidade do povo.



A liberdade não entra no patrimônio particular, como as coisas que estão no comércio que se dão, trocam, vendem e compram: é um verdadeiro condomínio social; todos o desfrutam sem que ninguém o possa alienar; e, se o indivíduo degenerado o repudia, a comunhão, vigilante, a reivindica.

RUY BARBOSA