

MARCO MACIEL

PRESIDENCIALISMO

POR QUE
MUDAR?



Esta plaquete contém artigos publicados em diferentes jornais do País, sobre as duas questões que serão objeto do plebiscito a ser proximamente realizado: forma de Estado (República x Monarquia) e sistema de governo (Presidencialismo x Parlamentarismo). O autor defende a forma republicana de Estado e demonstra ter a Constituição de 1988 estabelecido um moderno presidencialismo, que necessita contudo de aperfeiçoamentos a serem introduzidos na revisão constitucional a ter, igualmente, início este ano.

Apresentação do Prof. WALTER COSTA PORTO

BRASÍLIA — 1993

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
APRESENTAÇÃO	5
O plebiscito e o futuro	13
Plebiscito e sistema de governo	15
A importância do presidencialismo	17
O plebiscito e o neopresidencialismo	19
O presidencialismo necessário	21
Parlamentarismo e renovação	23
Império e parlamentarismo	25
República & federação	27
Parlamentarismo, eleições e partido	29
O equilíbrio dos Poderes	33

APRESENTAÇÃO

A convocação de um plebiscito para definição de nossa forma e sistema de governo abre a oportunidade, poucas vezes oferecida em nossa História, de um amplo debate que pode empolgar toda a sociedade.

E permite que um político como Marco Maciel possa dedicar, à discussão, o brilho de seu talento, o rigor de seu exame, sua isenção, seu descortino.

II. Em texto de 1985, ao prefaciando um pequeno volume em que Maciel justificava a criação do Partido da Frente Liberal (1), tive ocasião de apontar as linhas que marcavam sua trajetória de político. Primeiramente, a do entendimento da política como missão, como um apostolado, a que se entregou sem que qualquer outro propósito o turvasse, sequer um mínimo interesse patrimonial ou financeiro. Depois, sua marca maquiavelana — boa marca maquiavelana — de realismo, com um esmero de artesão no projeto político. Finalmente, seu cuidado em preservar os vultos, o ideário, as construções políticas que tanto enriqueceram nossa História.

III. As formas de governo se constituem em tema fundamental da ciência política, tema “recorrente”, no dizer de Norberto Bobbio. (2)

E preocupação tão antiga que já o historiador grego Heródoto, em texto do século V antes de Cristo, trazia um fascinante relato de uma discussão entre persas que, tendo derrubado um tirano, se reúnem, então, para decidir a quem entregar o poder — se ao povo, se a grupo, se a um monarca. (3).

Os gregos distinguiam, então, as formas de governo pelo número dos titulares da soberania: se o governo (arché) era entregue a um só (monos), tratava-se de uma monarquia; se o poder (cratos) se dava a poucos, aos melhores (aristos), era uma aristocracia; se era dado a todos (demos) uma democracia.

1) Maciel, Marco, *Frente Liberal* — Proposta e Partido, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1985.

2) Bobbio, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*, Brasília, UnB, 4ª ed., 1985, p. 31

3) Heródoto, *História*, Brasília, UnB, 1985, pp. 176 e sgs.

Logo se introduziu um segundo enfoque: o do modo pelo qual o governo era exercido. Se aquele a quem era atribuído o poder cuidava não do interesse geral, mas de seu próprio interesse, seu governo se degradava em uma tirania; se os poucos vissem somente seu proveito e não o bem comum, ao invés de uma aristocracia, instalavam uma oligarquia; do mesmo modo, se o maior número pensasse somente em seu benefício, degradaria a democracia em demagogia. Por esses dois critérios, as formas de governo passavam a ser seis, e uma sétima, a forma mista, com a combinação da monarquia, da aristocracia, da democracia, foi indicada por Políbio, no Governo de Roma. (4).

Maquiavel, no primeiro parágrafo de seu livro famoso, as reduziria a apenas duas e substituiria a expressão democracia — como o governo do grande número — pela república. (5).

IV. O mundo moderno, sobretudo após a experiência inglesa, trouxe um novo critério para distinção das formas de governo, que alguns autores — e nossa atual Constituição — denominariam *sistemas*: através do modo como se relacionam os poderes do Estado.

Haveria, então, um governo de unificação de poderes, quando Executivo, Legislativo e Judiciário estivessem em mãos de uma só pessoa ou de um só grupo; um governo de separação de poderes, quando essas funções fossem atribuídas a pessoas ou grupos distintos, um governo de colaboração ou de fusão de poderes, quando — no caso do parlamentarismo — Executivo e Legislativo fossem unificados.

Falou-se em experiência inglesa e foi, em verdade, a Inglaterra que moldou, em uma gestação de século, a forma parlamentarista. Reis saxões e normandos ocuparam, inicialmente, aquela terra inóspita, de população rarefeita e quase selvagem. Reis que sequer falavam a língua do país e que se acostumaram, então, a se servir de intermediários — um pequeno grupo de dignitários, embrião dos parlamentos modernos — através dos quais levavam, à maior parte de seus súditos, a exigência de convocação de tropas, de requisição de armas, de cobrança de tributos.

No século XII, ao pretender submeter os barões feudais, o Rei João Sem Terra foi por eles obrigado a firmar a chamada Magna Carta, sob a forma de uma concessão real mas, em verdade, resultado da pressão dos súditos nobres.

O item principal da Carta foi o de afirmar que, para a fixação dos tributos, o consentimento da Nação deveria ser obtido em uma assembléia de que participassem arcebispos, bispos, abades, condes e grandes barões, a deliberação dos membros que atendessem à convocação devendo ser considerada como representando a decisão de todos.

4) Políbio, *Histoire*, Paris, Gallimard, 1970, pp. 469 e sgs.

5) "Todos os Estados, todos os domínios que têm havido e que há sobre os homens foram e são repúblicas ou principados" — escreve Maquiavel no início de *O Príncipe* (São Paulo, Victor Civita, 1973, p. 11)

O que, em verdade, o costume anterior já estabelecera, afirmava-se, agora, de modo expresso e nítido.

Era o princípio, depois, tantas vezes invocado, na própria história inglesa, na reação americana do final do século XVIII, na revolução francesa, de que nenhuma taxação poderia ser imposta sem representação.

Com efeito, uma das acusações ao Rei George III, pelos americanos, na Declaração da Independência, de 1776, era a de ter lançado impostos “sem o nosso consentimento”.

E no art. 14 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de agosto de 1789, que os franceses utilizariam, depois, como prólogo à Constituição de 1791, se declarava: “Todos os cidadãos têm o direito de constatar, por eles mesmos ou por seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de a consentir livremente, de seguir seu emprego, e de determinar a quantidade, a distribuição, sua cobrança e duração”.

V. Mas a disposição da Magna Carta marca, sobretudo, o verdadeiro início da história do Parlamento moderno. Esse grupo de representantes de todo o Reino fortaleceu-se, no correr dos séculos, até que, em 1688, pôde, em definitivo, opor-se ao poder do Monarca, dividir com ele, efetivamente, a soberania e, depois, superá-lo. O século XVIII estabeleceria, já, o modelo que conhecemos hoje, do parlamentarismo puro.

Em livro de 1889, o grande Joaquim Nabuco relata como chegou à compreensão desse modelo e do que ele chamou “as molas ocultas da Constituição inglesa”. (6) Foi a leitura de uma obra de Walter Bagehot que deu a Nabuco a precisa idéia de “governo de gabinete”: “No Governo de Gabinete o poder legislativo escolhe o executivo, espécie de comissão, que ele encarrega do que respeita a parte prática dos negócios e assim os dois poderes se harmonizam porque o poder legislativo pode mudar a sua comissão, se não está satisfeito com ela ou se prefere outra. E, no entanto — tal é a delicadeza do mecanismo — o poder executivo não fica absorvido a ponto de obedecer servilmente, porquanto tem o direito de fazer a legislatura comparecer perante os eleitores, para que estes lhe componham uma Câmara mais favorável às suas idéias”.

Essa, comentaria Nabuco, foi a primeira idéia ou grupo de idéias, que deveu a Bagehot: “O governo de gabinete, o gabinete comissão da Câmara, o gabinete saído da Câmara tendo o direito de dissolver a Câmara, dissolução ministerial (não a Coroa só, nem a Coroa com um gabinete contrário à Câmara) tudo, em suma que depois daquele pequeno livro se tornou outros tantos lugares-comuns mas que ele foi o primeiro a revelar, a fixar”.

O sistema inglês não consistiria na absorção do Poder Executivo pelo Legislativo mas na fusão deles. O rival desse modelo seria o presidencial.

Essas designações, explica Nabuco, “são hoje usadas por todos, mas são todas dele, Bagehot”. A qualidade distintiva do governo presidencial

6) Nabuco, Joaquim, *Minha Formação*, Brasília, UnB, 1963

seria “a independência mútua do legislativo e do executivo, ao passo que a fusão e a combinação desses poderes serve de princípio ao governo de gabinete.” (7)

VI. A Constituição de 1824 — a primeira de nossas Constituições e que vai reger os destinos do País até a proclamação da República, em 1889 — não se referia a um modelo parlamentarista. Antes, dotava o Brasil de um sistema de separação de poderes com a fórmula, tão original, do Poder Moderador. Pretendeu-se, com esta, a aplicação de uma idéia de Benjamin Constant, que em livro muito lido, ao tempo, escrevia: “O Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário são três engrenagens que devem cooperar, cada um por sua parte, para o movimento geral; mas quando essas engrenagens desarranjadas se atravessam, é preciso que uma força as coloque no lugar. Essa força não pode estar em uma das engrenagens porque ela serviria para destruir as outras; é preciso que ela esteja fora, que seja neutra, de qualquer modo para que sua ação se aplique necessariamente por toda a parte onde se necessite que seja aplicada, e para que seja preservadora, reparadora, sem ser hostil”. (8)

E Constant insistia na neutralidade dessa força: “O vício de quase todas as Constituições foi de não ter criado um Poder Neutro, mas de ter colocado a soma total de autoridade da qual ele deve ser investido em um dos poderes ativos. Quando essa soma de autoridade se encontra reunida ao Poder Legislativo, a lei, que não deveria se estender senão sobre objetos determinados, se estende a tudo... Quando a mesma soma de autoridade se acha reunida no Poder Executivo, houve despotismo”. (9)

O erro da aplicação brasileira da idéia de Constant foi, exatamente, a de entregar ao Executivo a força que deveria ser neutra. Daí que se possa ler, em nossa primeira Constituição, a tradução equivocada: A chave de toda a organização política, dizia Constant, era “a distinção entre o Poder Neutro, ou Real, e o Executivo”. O Poder Moderador, rezava o art. 98 de nossa Carta, “é a chave de toda a organização política”. (10)

VII. Instalado, em nosso segundo Reinado, se não um regime parlamentar verdadeiro, um processo ou um mínimo de práticas parlamentaristas, a verdade é que esse processo e essas práticas foram maculadas pela falta de pronunciamento popular, capaz de possibilitar uma verdadeira rotação das facções no poder.

Um país de população rarefeita, de economia atrasada, “nação composta de bacharéis gárrulos e de povo ignorante”, como iria afirmar o Visconde

7) Nabuco, Joaquim, ob. cit., p. 18.

8) Constant, Benjamin, *Cours de Politique Constitutionnelle*, Paris, Librairie de Guillaumin et C^o, 1872, p. 19.

9) Constant, Benjamin, ob. cit., p. 20

10) V. Holanda, Sérgio Buarque, *História Geral da Civilização Brasileira*, t. II, vol. 5^o, o Brasil Monárquico, São Paulo. Difel, 1972, p. 70.

de Pedra Branca — não poderia mesmo repetir uma democracia parlamentar à inglesa.

Os vícios do sistema eleitoral — com a chamada “compressão oficial sobre os votantes, com os “fósforos”, eleitores que votavam muitas vezes, com o tão espúrio reconhecimento dos poderes, se juntavam, aí, o artificialismo dos partidos. Nosso parlamentarismo foi, então, inteiramente moldado pelo Monarca.

VIII. Quando os “pais fundadores” da República americana optaram pela entrega do Poder Executivo a um titular temporário, com mandato certo, surpreenderam o mundo, afeito ao poder absoluto dos reis ou, se exercido com limitações constitucionais, mesmo assim poder hereditário.

É conhecida a zombaria de um europeu, ao tomar conhecimento do mandato de quatro anos de Washington, de que os americanos teriam “regulado seu governo pela meteorologia”.

Em artigo da série famosa, publicada em 1788 e 1799, sobre a Constituição que se elaborara, Hamilton explicou que, quanto à estrutura do governo, “não houve outra parte do sistema que tenha oferecido maior dificuldade de sua organização” que o Executivo. (11)

E que os adversários da Constituição, baseando-se na aversão do povo à monarquia, “se empenharam em relacionar todas as suas suspeitas e apreensões contra o cargo proposto de Presidente dos Estados Unidos, considerando-o não apenas o embrião, mas um descendente já crescido daquela detestada família”.

Os poderes do Presidente foram, por esses inimigos, “ampliados para verdadeiras prerrogativas reais”; sua personalidade “decorada com atributos superiores, em dignidade e esplendor, às de um rei da Grã-Bretanha, sendo apresentado como se tivesse um diadema sobre a testa e um manto de púrpura pendente de seus ombros, ou sentado em um trono cercado de validos e amantes, concedendo audiência a enviados de potentados estrangeiros, com toda a pompa arrogante da majestade”. (12).

IX. Essa crítica, afinal, acabou por ser mais facilmente dirigida — e o mais das vezes justificadamente — a países que copiaram a experiência americana.

Conta-se que Rui Barbosa, ao levar ao Chefe do Governo Provisório o texto final da Constituição, ouviu de Deodoro, mal conhecedor do modelo que se procurava imitar: “Onde está o artigo que autoriza o Presidente a dissolver o Parlamento?” Rui lhe ponderou que esse era um dispositivo que não poderia figurar numa Constituição republicana. E Deodoro lhe respondeu. “Pois bem. Mas o senhor ha de sair um dia do Congresso, como Antônio Carlos, em 1823, tirando seu chapéu à majestade do canhão”. (13).

11. Hamilton, Alexander, Madison, James e Jay, John, *O Federalista*, Brasília, UnB, 1984, p. 511.

12) Hamilton, Alexander, Madison, James, Jay, John, ob. cit., p. 511.

13) Leal, Aurelino, *História Constitucional do Brasil*, Rio, Imprensa Nacional, p. 213.

X. A mais completa denúncia ao “presidencialismo imperial” — como classifica Maciel — viria de um livro para a que não se deu, até hoje, a importância devida: o volume de um diplomata inglês Ernest Hambloch que, em 1934, era secretário da Câmara Britânica de Comércio, no Rio. (14)

A tese principal de Hambloch é que as novas repúblicas latino-americanas, ao modelarem suas cartas pela Constituição dos EUA, simplesmente alcançaram governos despóticos pois que não havia antecedentes, forças restritivas, fora de suas Constituições, para impedi-lo; a falta dessas restrições extraconstitucionais, dos costumes ou influências — de uma opinião pública forte, de uma imprensa isenta, de tradições de liberdade e franquia política — só viria fortalecer a velha tradição do caudilhismo. E fazer da separação dos poderes, como a nossa, uma fórmula vazia.

XI. Que lições tirar de nosso passado para resposta às indagações do plebiscito?

É uma simplificação incabível — anota Maciel — “atribuir-se ao parlamentarismo do Império, que a bem da verdade nunca existiu, todas as virtudes, e ao presidencialismo da República, todos os vícios”.

Com efeito, a experiência parlamentarista em nosso Segundo Reinado foi no mínimo deformada pela falta de verdadeiras consultas à opinião pública, e pelo fato de que a rotatividade, artificial, dos partidos no poder estava a depender, somente, do arbítrio do Monarca. De resto, a prática do governo se afastava das declarações da Carta, tão vazias, “metáforas desbotadas”, iria dizer o velho Capistrano.

Dos vícios do presidencialismo, como o vivemos desde a 1ª República, dá conta o próprio Maciel. Somente a partir de 1988, afirma, conhecemos “um presidencialismo mais de acordo com o que se deseja numa sociedade verdadeiramente democrática”.

E com efeito, o que nos acostumamos a ver foi tal prevalência do Executivo — com os decretos-leis, com o poder de iniciativa tão alargado, com o decurso de prazo — que parecia valer, em todas as Constituições, aquela declaração singela da Carta getuliana de 1937, a “Polaca”, fazendo do Presidente da República a “autoridade suprema do Estado”.

A essa primeira constatação — contra “um reducionismo simplificador, que nada explica” — junta Maciel outras advertências: a da necessidade de que sejam buscadas as “premissas indispensáveis para a governabilidade”, quer sob o presidencialismo que, “convictamente”, ele defende; quer para o parlamentarismo, a do risco de se definir a forma de governo sem ajustá-la aos modelos eleitoral e partidário.

14) Hambloch, Ernest, *Sua Majestade o Presidente*, Brasília, UnB, 1980)

E alcança ele aí o ponto central de sua análise. Como o inglês Bagehot, que tinha, segundo Nabuco, “a compreensão, a adivinhação do mecanismo que vê funcionar”, Maciel quer nos indicar o quanto a articulação e a harmonia entre as partes são vitais a um modelo, para sua precisão, a um sistema, por sua própria natureza. E deplora, afinal, nossa pressa em reformar e em procurar, sem cuidado, “uma panacéia para todos os males”.

Walter Costa Porto

O PLEBISCITO E O FUTURO

O ano político de 1993 começa com a definição sobre forma e sistema de governo, a ser resolvida em plebiscito no próximo dia 21 de abril, que ensejará o saudável exercício da democracia participativa, por cuja prática tanto me venho empenhando.

Cabe, contudo, uma pergunta: é esta uma questão vital para o nosso futuro?

Parece-me que, cem anos depois da Proclamação da República, e às vésperas do século XXI, seremos chamados a decidir uma pauta política do século XIX: a opção entre monarquia e república e entre parlamentarismo e presidencialismo.

No primeiro caso, a instauração da monarquia é uma tentativa de revisão histórica, rigorosamente sem precedentes, que só encontra paralelo na Espanha de Franco que, antes de morrer, designou seu sucessor o atual rei Juan Carlos, reproclamando a monarquia.

No caso do parlamentarismo, que muitos inocentemente crêem ser uma panacéia para todos os males, a situação é ainda mais grave, pois o único plebiscito já realizado no Brasil, no dia 6 de janeiro de 1963, serviu, exatamente, para que o povo brasileiro revogasse, pelo voto, o que o Congresso Nacional, por conveniência, implantou num momento de crise. Entregar o poder a um presidente da República, eleito pelo voto direto, secreto e universal, para exercer o papel de “Rainha da Inglaterra” é insistir no risco de voltarmos a recriar o mesmo cenário dramático do conturbado início dos anos 60.

A pauta brasileira do futuro, não é, nem de longe, o sistema de governo que praticamos, caracterizado por um moderno liberalismo concebido na Carta de 1988. O problema do Brasil é, sem dúvida, um desafio político sem alternativas: o da estabilização econômica e o da integração social. Esta última questão, com certeza, tem muito a ver com o problema igualmente político: a do equilíbrio federativo, na medida em que os desequilíbrios econômicos estão intimamente relacionados com os desequilíbrios regionais.

Todos os estudos estratégicos realizados no âmbito da OECD, inclusive os coordenados pelo ex-Primeiro-Ministro francês Raymond Barre, demons-

tram que, fora dos três grandes blocos econômicos que estão se conformando no mundo do século XXI, apenas três nações têm condições de se transformarem, de países emergentes, em potências efetivas: a China, a Índia e o Brasil. Nos três casos, no entanto, concluem os mesmos estudos, a transformação do futuro depende, fundamentalmente, de decisões que precisam ser tomadas hoje.

As limitações dos três países têm vertentes diferentes. O grande problema chinês é, sem dúvida, o de compatibilizar as reformas econômicas que caminham no rumo certo da liberalização do mercado, com a democracia política. O da Índia, o de integrar étnica e religiosamente o país, e o do Brasil se apresenta certamente como o mais grave, na medida em que tanto a estabilidade da economia quanto a integração social e regional dependem de uma inflexível vontade política, o que equivale a dizer, de um projeto político consistente, concertado entre as forças políticas, os agentes econômicos e os atores sociais que se movem no cenário brasileiro. Em outras palavras, falta-nos, no limiar do século XXI, um projeto político para o futuro que não se consumará enquanto, aferrados ao passado, continuarmos penderes de uma pauta irreversivelmente do século XIX. Daí por que acho fundamental a tessitura de um amplo acordo político — envolvendo especialmente o Presidente da República, as agremiações partidárias no Congresso Nacional e os governadores dos estados — com vistas a eleger uma pauta de futuro, destinada a enfrentar esses problemas.

São objetivos dessa natureza que devemos buscar. Os males com os quais nos defrontamos não estão no presidencialismo e muito menos na República que, aliás, permite um amplo exercício da cidadania. Mais importante do que mudar forma ou sistema de governo é construir uma nação democrática, solidária, moderna. Para tanto ela precisa ser politicamente livre, economicamente forte e socialmente justa.

Enfim, é necessário parar de questionar o passado e começarmos a discutir o futuro.

PLEBISCITO E SISTEMA DE GOVERNO

Aprendi que mais graves do que a crise em si são as falsas soluções, a via fácil do escapismo, com que atualmente se procura mascarar os problemas, adiando-os perigosamente. O Brasil dos últimos anos já sofreu sucessivas decepções populares para que tentemos gerar mais uma com soluções pretensamente milagrosas.

A mais recente promessa é a antecipação do plebiscito, como se a aprovação do parlamentarismo tivesse o dom de resolver todos os nossos problemas e assegurar a felicidade futura. É por isso que advogo um mínimo de racionalidade e bom senso no estabelecimento de uma pauta que supere as questões conjunturais, para nos determos no que é efetivamente estrutural.

Considero que mais importante que a discussão entre presidencialismo e parlamentarismo é garantirmos a compatibilidade do sistema de governo com os dois sistemas que o compõem: o eleitoral e o partidário. Eis, a meu ver, a premissa a partir da qual se deve discutir a opção que a Constituição estabeleceu.

Não sendo atendida tal condição, o parlamentarismo soa, inquestionavelmente, como escapismo: a criação de uma falsa expectativa para o povo.

Não vamos nos deter, nem discutir se devemos ter parlamentarismo ou presidencialismo. Essa é uma prerrogativa do eleitorado, que soberanamente decidirá. A nós, congressistas, cabe, isto sim, termos preparadas as opções necessárias para qualquer das duas hipóteses.

A questão, portanto, deve estar ligada a premissas indispensáveis para a governabilidade, quer sob o presidencialismo, que convictamente defendo e espero seja aperfeiçoado, quer sob o parlamentarismo. Questões que, em última análise, dizem respeito à estrutura da configuração dos sistemas partidário e eleitoral em face das duas opções. Tal deve ser a pauta do consenso e não a data — antes ou depois — de uma prescrição constitucional que está à nossa porta e não há por que modificar.

Estabelecida a premissa, aí, sim, será válido que os partidos façam as suas opções — presidencialismo ou parlamentarismo — e com elas se apresentem ao eleitorado brasileiro. Em outras palavras, que defendam o tipo de presidencialismo e de parlamentarismo de sua preferência.

É evidente que a sociedade brasileira não está satisfeita com o quadro partidário que possui. E o que dizer da questão vital do processo eleitoral, principalmente do financiamento das eleições, objeto de preocupação em todas as democracias ocidentais? Aqui, só tocamos no assunto à época dos pleitos. Por que não discuti-lo logo, exatamente fora do período eleitoral, quando as questões podem ser tratadas sem emocionalismo?

Enfim, temos de fugir da tramitação fácil das soluções milagrosas que, normalmente, ou são falsas ou constituem poeira que, nos períodos de crise e de campanha eleitoral, se costuma jogar nos olhos do povo. Não há, na política — é a experiência que recolho da vida pública — soluções fáceis nem milagrosas. E é isto que constitui o que, sem restrições, chamo de “escapismo”.

A IMPORTÂNCIA DO PRESIDENCIALISMO

Acabamos de presenciar um exemplo de como o sistema presidencialista de Governo é o que mais convém ao Brasil. A aguda crise política vivida pela Nação, além de demonstrar a grande vitalidade das instituições brasileiras e excepcional prova de maturidade do povo, que participou ativamente, percorrendo o itinerário estabelecido na Constituição, deixou claro ser o presidencialismo capaz de enfrentar e vencer as crises, sem maiores traumas.

Vou mais além: a capacidade que o presidencialismo exibiu em administrar a crise foi superior, talvez, à do sistema de gabinete, o parlamentarismo. Na verdade, no parlamentarismo, o País teria ficado sem governo. No presidencialismo, enquanto a crise era administrada pelo Legislativo e pelo Judiciário, o Presidente da República despachava normalmente e os seus Ministros operavam sem qualquer inibição.

Assim, essa crise que, no primeiro momento, parecia ter posto em xeque o presidencialismo, ao contrário, mostrou ser este o sistema que mais se adapta ao País. Sobretudo se considerarmos algumas peculiaridades brasileiras: ser uma república federativa, de enorme extensão territorial, não possuir estrutura partidária consolidada, não ter uma burocracia profissional e nenhuma tradição histórica no sentido do parlamentarismo.

Não procede invocarmos como precedentes históricos de parlamentarismo no Brasil, nem o Império, nem a efêmera experiência de 1961. No Império, tivemos praxes parlamentares apenas nos últimos dez anos, por condescendência do Imperador, que sempre reteve o poder de livremente nomear e demitir os seus ministros, o que é incompatível com o parlamentarismo. Na experiência de 1961 foi uma contrafação de parlamentarismo, pois o Presidente só podia dissolver a Câmara depois da derrubada sucessiva de três Conselhos de Ministros.

É importante lembrar que a atual Constituição criou um novo presidencialismo, que denomino de sistema de “equipotência de poderes”. Ou seja, ao contrário do que tivemos deste a Proclamação da República até 1988 — quando praticamos um presidencialismo imperial, autocrático, hegemônico —, agora temos um presidencialismo mais de acordo com o que se deseja numa sociedade verdadeiramente democrática. A Constituição de 1988 deli-

neou um sistema de governo que se caracteriza por um Poder Executivo que habilita o seu chefe a governar e administrar o País; um Legislativo que não-somente elabora leis e as aprova, mas também fiscaliza o Poder Executivo e funciona como grande foro de debates dos problemas nacionais; e um Judiciário que goza de ampla autonomia e é também uma instância política, pois, além de administrar a crise entre os Poderes, é capaz de agir, provocado pelo Ministério Público, independentemente do acionamento das partes.

A chamada crise de sucessão ou crise de transmissão do poder que se alega ser estimulada pela disputa presidencial a cada quatro ou cinco anos nos sistemas presidenciais, no parlamentarismo pode ocorrer e, com maior frequência ainda, a cada sucessão de Gabinete. Por outro lado, a hipertrofia de um dos poderes, em relação aos demais, não é um mal do presidencialismo, mas, sim, de qualquer sistema; assim como o presidencialismo pode favorecer a ditadura do Executivo, pode também o parlamentarismo propiciar a ditadura do Legislativo.

Paralelamente, sabemos também que o parlamentarismo misto, que está sendo proposto para o Brasil, reproduz o modelo ora em crise no seu país de origem, a França. Ademais, o parlamentarismo só tem efetivamente funcionado de forma harmônica nos países em que há partidos dominantes, o que significa um sistema partidário de poucos partidos. A exceção a essa regra é a Itália, onde a precariedade das alianças partidárias já deu como resultado mais de 60 gabinetes em pouco mais de 40 anos de regime.

A História mostra também que, assim como pode acontecer com o presidencialismo, o parlamentarismo tem servido à manutenção de regimes fortes ou ditatoriais, e confirma que o papel centralizador e dominante, de que se acusa os presidentes de república, pode igualmente ser exercido pelo primeiro-ministro, a exemplo do que já ocorreu em Portugal, Índia e Inglaterra.

Tudo isso me faz reforçar a tese de que, por ocasião do plebiscito, o presidencialismo estará em situação privilegiada, porque já teremos conseguido superar a crise política brasileira de forma pacífica e ordenada, evidenciando que o modelo que adotamos é o melhor para a Nação.

O PLEBISCITO E O NEOPRESIDENCIALISMO

Ao se aproximar o dia 21 de abril, data fixada para o plebiscito, é fundamental que estejamos conscientes de que a adoção do parlamentarismo vai, ao invés de resolver a crise política, tornar-se um instrumento perturbador a mais, num País cujos últimos 60 anos se têm caracterizado por uma sucessão de desencontros que dependem menos da forma de governo que da distância que separa as demandas da sociedade em relação ao Estado.

Para os parlamentaristas, a mudança da forma de governo teria o condão de mudar todo esse longo e conturbado processo histórico de raízes profundas e causas tão diversas que, evidentemente, não pode ser debitado à forma de governo.

As crises que sempre abalaram a vida institucional brasileira nada têm a ver com a forma de governo, e nem particularmente com o presidencialismo. É uma simplificação, a meu ver, incabível, atribuir-se ao parlamentarismo do Império, que a bem da verdade nunca existiu, todas as virtudes, e ao presidencialismo da República, todos os vícios.

O substantivo desta questão, insisto, não é o sistema de governo tal como nós o concebemos, mas a forma como o praticamos. O presidencialismo que defendemos é aquele representado pelo princípio de uma verdadeira e eqüitativa distribuição de faculdades e prerrogativas entre os poderes do Estado, sem que isso implique em dividi-los ou enfraquecê-los. Num país como o Brasil, em que a presença do Estado é preponderante para o processo de modernização econômica e social, faz-se necessário o fortalecimento dos poderes, a fim de que, unificados, possam cumprir com eficiência a sua finalidade de promover a justiça e o desenvolvimento e consolidar os instrumentos democráticos. O que precisamos não é só estabelecer um sistema facilmente operacionalizado de controle de um poder sobre outro, mas, sobretudo, de institucionalizar mecanismos igualmente operantes de legitimação dos poderes para que estes possam refletir os desejos e as aspirações do povo.

Para corrigir os males do chamado “presidencialismo pessoal”, que se estabeleceu no País a partir da Proclamação da República, basta corrigir os seus excessos, fortalecer o Legislativo e o Judiciário, e equilibrar, enfim, os seus poderes assimétricos.

É bom lembrar que, muito mais contundentes que as críticas hoje ao presidencialismo, foram as que se lançaram, no passado, sobre o chamado parlamentarismo do Império. Constata-se isso através da leitura dos terríveis libelos, como o do estadista Nabuco de Araújo que, ao condenar o modelo de então, afirmava ser ele um sistema fechado à opinião pública.

Ademais, a Constituição em vigor aperfeiçoou substancialmente o sistema presidencialista, inclusive reforçando as atribuições do Congresso — no plano da elaboração das leis e da fiscalização — conferindo ao Judiciário novas tarefas, inclusive políticas, para dirimir conflitos entre os poderes. Quem observar atentamente os preceitos contidos na Carta de 1988, com relação ao sistema de governo, verificará ser o presidencialismo que praticamos não mais um modelo hegemônico — ou para usar o rótulo de Arthur Schlesinger —, “imperial”, mas um presidencialismo moderno, caracterizado por um sistema que denomino de “equipotência de poderes”. Além disso, no ensejo da revisão constitucional prevista para este ano, é possível fazermos novos avanços. Dentro desse raciocínio, devemos incluir, no texto da Constituição, outros institutos que venham fortalecer o Congresso e o seu poder de controle sobre o Executivo. Refiro-me, particularmente, à exigência de prévia aprovação pelo Senado Federal, quanto à indicação dos Ministros de Estado, a exemplo do que acontece, há mais de duzentos anos, nos Estados Unidos. Impõe-se também, na revisão, dispor melhor sobre a prerrogativa de sustar ou suspender os atos regulamentares do Executivo que exorbitem o seu poder de baixar normas administrativas para o cumprimento das leis. Convém, igualmente, cogitar da criação do Instituto de Investigação Parlamentar Permanente, que funcionará em sintonia com as comissões técnicas do Congresso objetivando estabelecer o controle dos atos da Administração, e não como tem sido a praxe, da investigação posterior, depois dos fatos consumados. É conveniente também estabelecer a coincidência das eleições para o Congresso Nacional com a do Presidente da República, cujo mandato deve voltar a ser de quatro anos. Isso assegurará ao presidente eleito, se não maioria parlamentar, ao menos uma base sólida que lhe permita executar o seu programa de governo. Com relação ao Judiciário, urge atribuir-se ao Supremo Tribunal Federal a apreciação dos vetos por inconstitucionalidade das leis votadas pelo Congresso Nacional resolvendo, nesse campo, em caráter definitivo, as divergências entre o Executivo e o Legislativo. Este é o presidencialismo que convém ao País e ao povo. Um governo que disponha de um Executivo ágil, um Legislativo forte e um Judiciário com poderes ampliados.

Enfim, por todas as razões, acho que, em lugar de introduzirmos em nosso País uma planta exótica — o parlamentarismo —, melhor faremos se mantivermos o moderno presidencialismo estabelecido na Carta de 1988, promovendo, é óbvio, na revisão constitucional, a se realizar logo após o plebiscito, os indispensáveis aperfeiçoamentos.

O PRESIDENCIALISMO NECESSÁRIO

Um dos mais fortes e generalizados argumentos em favor do parlamentarismo, usados nas duas casas do Congresso Nacional durante os debates sobre o sistema de governo, que antecederam a decisão tomada de adoção do regime presidencialista, tinha sido o de que o sistema parlamentarista representaria a volta à experiência vivida no Império, que nos teria propiciado mais de meio século de estabilidade política e institucional. A simples mudança da forma de governo teria, portanto, o dom admirável de mudar todo o longo e conturbado processo histórico, cujas raízes profundas e causas tão diversas não podem, no meu entendimento, ser atribuídas apenas à forma de governo.

A sucessão de crises que tem abalado a vida institucional brasileira, nos últimos 50 anos, nada tem a ver com a forma de governo, nem particularmente com o presidencialismo. É uma simplificação incabível atribuir-se ao parlamentarismo do Império todas as virtudes e ao presidencialismo da República todos os vícios. Se não for uma impropriedade, é, pelo menos, um reducionismo simplificador que nada explica.

Não podemos esquecer o que foi o Império, em termos de estagnação social, em termos de lento crescimento econômico e em termos de retrocesso político. O chamado parlamentarismo do Império conviveu com a escravidão, com a monocultura e com a fragilidade da economia.

Admito até que o sistema parlamentar no Brasil poderia ser viável. Para que não fosse, entretanto, um regime de crise permanente, teriam que ser ajustadas algumas condicionantes básicas, que, no meu entender, ferem as tendências, as aspirações e as tradições da política brasileira. A primeira dessas condicionantes seria a adoção do voto majoritário pelo sistema distrital, que implicaria criar dificuldades ao adequado funcionamento do parlamentarismo, já que à exceção da Itália e da Holanda, nenhum outro parlamentarismo de expressão política e de significação histórica conseguiu ainda conciliar sistema parlamentar de governo com sistema eleitoral proporcional, de que decorre o pluripartidarismo. Há ainda outra condicionante de igual importância e significação: salvo raríssimas exceções nos sistemas parlamentaristas

do mundo contemporâneo o presidente de república é eleito pelo voto direto da nação. Como poder neutro, em face de sua função arbitral, ele é sempre produto da escolha da representação política do país.

Estas particularidades mostram que definir a forma de governo, sem ajustá-la paralelamente ao modelo eleitoral e ao modelo partidário, implica correr o risco deliberado da instabilidade institucional. Ao mesmo tempo, a mera tentativa de enfraquecimento do Poder Executivo, mediante a separação dos poderes do Estado dos poderes do governo, sem a necessária adaptação do aparelho institucional, terminaria por nos induzir tanto à instabilidade quanto à ineficiência do poder político da Nação.

Se nós verificarmos a tendência histórica da evolução do Estado moderno e do Estado contemporâneo, vamos concluir fatalmente que o rumo seguido como resultado da massificação da sociedade caminha, inevitavelmente, no sentido do fortalecimento e da centralização do poder, e nunca no da sua descentralização ou do seu enfraquecimento.

Os riscos implícitos na adoção de um sistema parlamentar desfigurado pelo voto proporcional, pela eleição direta do Presidente da República e pela total liberdade de organização partidária, constituíam, sem dúvida, a institucionalização da crise. E, em nenhuma hipótese, assegurariam o fortalecimento da representação política com assento no Parlamento, quer o revigoreamento das prerrogativas do Congresso e da classe política. Caso fosse adotado, o regime parlamentarista significaria caminhar em sentido contrário ao que tem sido a tendência histórica da evolução do Estado contemporâneo. Estaríamos condenando a Constituição a um processo revisionista que iria se fortalecer e se tornar inevitável ao simples sinal da primeira crise de gabinete.

Para corrigir os males do presidencialismo pessoal que se estabeleceu no País, basta corrigir os seus excessos, fortalecer os poderes do Legislativo e do Judiciário, equilibrar, enfim, os poderes assimétricos em exercício na República.

O nosso desafio, portanto, consiste em conciliar o estado de direito, que representa a limitação do poder intervencionista do Estado na esfera dos direitos e garantias individuais, com o estado social, que pressupõe o fortalecimento e a intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento e na justa distribuição da riqueza produzida. Estado e governo não são realidades conflitantes, nem poderes concorrentes. Para a estabilidade institucional do País, devem ser realidades convergentes e poderes conciliados.

PARLAMENTARISMO E RENOVAÇÃO

A rapidez com que se decidiu no Brasil o primeiro processo de **impeachment** em todo o mundo, em mais de duzentos anos de existência desse instituto político-parlamentar, põe por terra, de forma definitiva, o argumento antipresidencialista de que este sistema de governo era um caminho sem volta no agravamento das crises que, segundo a visão parlamentarista, só se resolviam com o esgotamento dos mandatos presidenciais. O recurso utilizado num caso extremo de risco de ingovernabilidade e desobediência civil, como foi o exemplo brasileiro, mostrou que o sistema presidencial dispõe de remédios consistentes e eficazes, para a solução das crises que envolvam as mais altas esferas do poder.

Esse exemplo se contrapõe, de forma eloqüente e definitiva, à realidade política nos países mais adiantados que ainda adotam o parlamentarismo no mundo contemporâneo, nos quais está se operando, de forma sutil e insidiosa, uma autêntica e incontestável oligarquização política, com efeitos desastrosos para o futuro desse sistema. Tomemos apenas os exemplos clássicos da Grã-Bretanha, da Alemanha, do Japão, da Itália, da Espanha, de Portugal, da Áustria e da Suécia que englobam as diferentes modalidades de sistema parlamentar em virtualmente todas as latitudes e longitudes do planeta.

Na Grã-Bretanha, a primeira-ministra Margareth Thatcher completou onze anos contínuos de poder e domínio do Partido Conservador que se elevarão a quinze, quando chegar ao fim o mandato do atual primeiro-ministro John Major. Na Alemanha, o chanceler Helmut Kohl acaba de atingir a dez e, quando esgotar seu atual mandato, terá completado nada menos de doze anos no poder. O Japão representa um caso ainda mais extremo, pois o Partido Liberal está no poder, ininterruptamente, há quarenta e sete anos, bastando assinalar que, desde o fim da segunda guerra mundial, o país ainda não conheceu nenhuma outra alternativa política que não seja a desse partido. O mesmo se pode dizer da Itália, onde a coligação liberada pelo Partido Democrata Cristão governa o país, desde 1947, ou seja, há quarenta e seis anos. O impasse político é de tal natureza que o ex-Presidente Francisco Cossiga chegou a propor, em entrevista concedida ao concluir seu mandato, a adoção do presidencialismo, única fórmula, segundo ele, para dar governa-

bilidade e esperança de mudanças ao país. Na Espanha, o primeiro-ministro Felipe Gonzalez está em vias de completar seu terceiro mandato, com doze anos de governo e se prepara para um quarto que dará ao PSOE dezesseis anos de domínio ininterrupto do poder. Em Portugal, o primeiro-ministro Cavaco Silva conquistou seu terceiro mandato, chegando, portanto a um mínimo de doze anos à frente do Governo. Na Áustria é conhecido o predomínio de mais de trinta anos do Partido Socialista de Bruno Kreisky e o mesmo se pode dizer com relação à Suécia, onde os socialistas do ex-primeiro-ministro Olof Palme governaram o país durante quase quarenta anos.

O resultado inevitável dessa sutil, mas incontestável oligarquização da política nesses países que optaram pelo parlamentarismo, é uma crise sem precedentes, constatada pela realidade de que, virtualmente em todos eles, o número de filiados a todos os partidos é menos da metade e em alguns casos, menos de um terço do número de filiados às organizações de defesa dos consumidores.

Um recente diagnóstico da sociologia política, calcada em pesquisa levada a efeito em alguns desses países, mostra que as instituições políticas, entre eles, são hoje as de menor credibilidade, entre todas as demais. Na maioria deles, em que o voto não é obrigatório, à medida que cresce a duração do predomínio de um mesmo grupo de forças políticas, decresce, proporcionalmente, a participação do eleitorado. De tal forma que o partido predominante consegue, ao contrário do que ocorre no presidencialismo brasileiro, por exemplo, representar menos de 30 e em inúmeros casos, menos de 25% do eleitorado. Uma perda de representatividade cujo resultado é a crescente insatisfação do eleitorado com o sistema político predominante. Prova mais que evidente que o parlamentarismo é, ao contrário do que pregam os seus defensores, um sistema de governo que dificulta a rotatividade do poder e, portanto, a desejada renovação dos quadros dirigentes de uma nação.

IMPÉRIO E PARLAMENTARISMO

Os defensores do parlamentarismo costumam afirmar, em defesa de seus pontos de vista, que teria sido exitosa a experiência de governo de gabinete durante o Império. Alega-se com muita freqüência que esse sistema provou sua eficácia ao longo dos 65 anos de vigência da Carta Imperial de 1824. Nada mais falso. Não se pode falar em parlamentarismo monárquico no Brasil, não só porque o Gabinete jamais foi a expressão da maioria parlamentar, como também porque, no exercício do Poder Moderador, de que estava investido, o monarca tinha a prerrogativa de livremente nomear e demitir os Ministros de Estado. Esta foi a praxe pelo menos até 1868, de que é prova o episódio conhecido como o incidente do Gabinete Zacarias, quando o Ministério se demitiu, mesmo contando com maioria na Câmara.

Mesmo que admitíssemos, para argumentar, que as práticas parlamentares desse período tivessem caracterizado um parlamentarismo singular, seríamos forçados a concluir que a estabilidade política e governamental não foi um traço característico desse peculiar parlamentarismo monárquico. Nos nove anos que vão de 16 de janeiro de 1822 a 5 de abril de 1831, fase que se encerra com a virtual deposição do Imperador, tivemos dez gabinetes, o que resulta em média onze meses para cada Ministério. Durante os nove anos da Regência, que se encerra com o golpe parlamentar da maioridade, tivemos doze gabinetes, o que diminui o tempo médio de duração para 9,2 meses. Finalmente, durante os 49 anos do Segundo Reinado, que terminou com a deposição do Imperador e a queda da Monarquia, tivemos nada menos de 36 gabinetes, o que dá a duração média de 16,3 meses.

Quanto à experiência dita parlamentarista ocorrida na República, no período que vai de 1961 a 1963, creio que seria desnecessário tecermos aqui qualquer comentário sobre o assunto.

Como falar em estabilidade política em nossa experiência parlamentarista, se o tempo médio de duração dos ministérios era tão curto, e estes se sucediam com tanta freqüência, a cada crise e a cada ameaça de crise?

Por estas e outras razões é que continuo defendendo o moderno e ágil presidencialismo — caracterizado por um sistema de equipotência de poderes. Insisto que, no Brasil, não é o Executivo que é forte. Os outros poderes

— o Legislativo e o Judiciário — é que são fracos. Daí porque é necessário que se estabeleça um presidencialismo marcado por um Executivo atuante, um Legislativo habilitado a legislar e a fiscalizar e um Judiciário apetrechado inclusive para cumprir sua função de controle político.

O que precisamos é não só estabelecer um sistema facilmente operacionalizado de controle de um poder sobre o outro, mas sobretudo de institucionalizar mecanismos igualmente operante de legitimação dos poderes, para que eles possam refletir os desejos e aspirações da sociedade.

Se nós verificarmos a tendência histórica da evolução do Estado Moderno e do Estado Contemporâneo, vamos concluir, fatalmente, que o rumo seguido como resultado da massificação da sociedade caminha, inevitavelmente, no sentido do fortalecimento e da centralização do poder, e nunca no de sua descentralização e do seu enfraquecimento.

Nosso desafio não consiste, insisto, em dividir ou enfraquecer os Poderes do Estado, mas sim em conciliar o Estado de Direito, que representa a limitação do poder intervencionista do Estado na esfera dos direitos e garantias individuais, com o estado social, que pressupõe a presença do Estado na promoção do desenvolvimento e na justa distribuição da riqueza coletivamente produzida.

REPÚBLICA & FEDERAÇÃO

O plebiscito para decidir duas questões marginais da política brasileira (monarquia x república e parlamentarismo x presidencialismo), está, entre outras conseqüências, relegando a segundo plano um problema vital para a estabilidade da organização institucional do país: a questão federativa.

A maior das conquistas republicanas foi, certamente, a Federação que pôs fim, com a monarquia, a 65 anos de um rígido sistema unitário, levemente abrandado com o Ato Adicional de 1834, no que o professor Pedro Calmon chamou de “semifederalismo”.

Mas, observe-se, essa questão ainda não ficou clara, a meu ver, na proposta parlamentarista e como compatibilizar a Federação com o sistema parlamentar de governo?

Só há três alternativas e hipóteses. A primeira: adota-se o parlamentarismo na União e se mantém o modelo presidencialista nos estados, o que é, além de uma incongruência, uma verdadeira aberração jurídica e política. A segunda: a única lógica, adota-se o modelo parlamentarista, nas três esferas de poder federal, estadual e municipal, segundo o modelo alemão, de difícil aplicação num país com a extensão territorial do Brasil e cerca de 5 mil municípios. A terceira: acaba-se com a Federação e voltamos, como no século XIX, durante a monarquia, a ser um Estado unitário, como é a Inglaterra, por exemplo, berço do parlamentarismo clássico.

A inconsistente oposição entre parlamentarismo e presidencialismo termina por superar o verdadeiro debate, um problema tão importante quanto o do aprimoramento do presidencialismo, que é o da redefinição do modelo federativo brasileiro. Este, sim, é um problema que deve exigir um tratamento prioritário na revisão constitucional que se aproxima, pois ao longo de cem anos de República e sete Constituições, adotamos, sempre, com alterações ínfimas, o mesmo modelo federativo. O que variou, ao longo desses cem anos, foi a distribuição das competências políticas e administrativas entre a União e os estados.

Nos períodos autoritários, as competências se concentram, de forma excessiva, na União. Nos períodos de liberalização, os estados ampliaram suas competências em detrimento da União. Nuns e noutros, porém, a estrutura

federativa sempre se baseou num mesmo princípio: a igualdade entre os estados. Essa igualdade pressupõe a mesma soma de encargos e deveres entre todos os estados, independentemente de seu tamanho, extensão e estágio de desenvolvimento. Não é, portanto, apenas uma igualdade jurídica ou política, mas uma igualdade de encargos e deveres.

Essa atribuição de idênticos encargos e deveres é a característica que mais se choca com a assimetria dos estados brasileiros, gerando um desequilíbrio que, ao longo dos últimos cem anos, vem se agravando perigosamente, aumentando o fosso que separa os entes federativos mais desenvolvidos dos menos desenvolvidos. O risco que corremos é o de criarmos, internamente, o mesmo modelo perverso que, a nível internacional, opõe as nações desenvolvidas do norte às subdesenvolvidas do sul.

Enquanto não diminuirmos a assimetria da Federação brasileira não resolveremos o problema do nosso subdesenvolvimento. Daí decorre a premente necessidade de repensarmos, no ensejo da revisão constitucional, o modelo jurídico federativo, para adequá-lo às necessidades de seu acentuado desequilíbrio atual. Isto significa, em última análise, adaptarmos à nossa Federação o modelo de justiça distributiva que fundamenta moral e eticamente a progressividade dos tributos, conforme a renda de cada contribuinte. A União não pode ser a soma igual de todos os estados. Ela é, na realidade, a soma da desigualdade entre eles. E a sua função é a de servir de instrumento para abrandar essas desigualdades. Não basta distribuir, em proporção inversamente proporcional ao desenvolvimento de cada estado, os recursos federais destinados aos estados. É preciso muito mais do que isto. É urgente e indispensável que as rendas proporcionadas pelo conjunto da sociedade brasileira sejam divididas segundo as necessidades de cada estado, em função de suas carências e necessidades, pois só assim evitaremos a perpetuação injusta das diferenças internas, sem a superação das quais jamais teremos um harmônico e equilibrado desenvolvimento político, econômico e social. O debate tem que começar já, por ocasião da campanha do plebiscito, para que as soluções não sejam proteladas como, lamentavelmente, vem ocorrendo há pelo menos um século.

PARLAMENTARISMO, ELEIÇÕES E PARTIDOS

Tenho assinalado sempre que os diferentes sistemas e as diversas formas de governo não são, por si sós, boas ou más. Instituições políticas não podem ser julgadas por critérios religiosos ou morais, que separam o bom do mau e o certo do errado. O critério da política é a eficácia ou a ineficácia dos processos utilizados, dos recursos empregados e dos fins colimados. O parlamentarismo pode ser um sistema eficaz, quando a essa forma de governo se ajusta os dois subsistemas que com ele compõem o grande sistema de governo: o eleitoral e o partidário.

O que faz falta ao sistema partidário brasileiro? Liberdade de organização e eficiência na representação. Liberdade de organização partidária, venho repetindo há anos, não é a liberdade de organizar partidos, mas sobretudo a liberdade de que devem desfrutar, na sua organização interna. Eficiência na representação é o requisito básico sem o qual não podem existir: o da conquista de votos e, por conseqüência, de representação parlamentar ou executiva, seja em que nível for. Não defendo nem jamais defendi a extinção dos pequenos partidos. Preconizo, sim, que a sua existência deve ficar condicionada a seu desempenho eleitoral. Um partido que tenha representação (legislativa ou executiva), apenas a nível municipal, deve ser um partido de âmbito municipal. Se o tiver a nível estadual, a essa esfera se circunscreverá sua atuação. Quando estiver representado a nível nacional, aí então, como ocorre na Alemanha, será um partido nacional. Esse deve ser o fundamento básico da estrutura federativa dos partidos. A proliferação partidária, que na Itália gerou 51 gabinetes em 47 anos de vida constitucional, não significa apenas instabilidade política e risco de ingovernabilidade, significa, sobretudo, descrença no sistema partidário de representação política. Gabinetes formados pela coalizão de sete ou oito partidos são a porta aberta para a desagregação do sistema político.

Na Alemanha, desde a Lei Fundamental de Bonn, que é a Constituição do país, apenas dois partidos se revezaram no poder e as coalizões parlamentares apenas se fundaram em apenas duas legendas: democratas-cristãos/liberais ou sociais-democratas/liberais. Na Espanha contemporânea, em dez anos consecutivos de poder, o PSOE de Felipe Gonzales até hoje perdeu

apenas uma votação parlamentar. Isto ocorreu em 1992 e, ainda assim, em questão politicamente irrelevante.

Para o Brasil o que advogo é um índice mínimo de 5% de desempenho eleitoral, em qualquer nível, para que qualquer partido ou coalizão de partidos possa ter representação. De tal sorte que um partido que em Minas Gerais, por exemplo, consiga, apenas nesse Estado, 5% do eleitorado brasileiro, terá direito à representação regional e à representação nacional. Se, no entanto, conseguir apenas 5% do eleitorado estadual, será, necessariamente, um partido regional. Este processo diminui o número de partidos com representação federal a um nível aceitável, desde que as coalizões partidárias se estruturarem e concorram aos diferentes pleitos, antes das eleições e não depois de seus resultados.

Este sistema garante, nas condições brasileiras, alianças, coalizões e acordos partidários, tanto a nível municipal, quanto a nível estadual e federal, preservando as pequenas legendas que, tanto podem coligar-se entre si, quanto aliar-se a grandes partidos. Os partidos de influência apenas estadual e municipal se preservam para que possam atingir, em qualquer nível, o coeficiente mínimo para se transformarem em partidos nacionais. É o que ocorre, por exemplo, na Espanha, ao contrário da Alemanha, onde há partidos locais com representação nacional e partidos locais com representação apenas regional.

Para que esse grau mínimo de representatividade, em todos os níveis, se ajuste ao sistema eleitoral, é imprescindível mudarmos o sistema proporcional, para um sistema misto, distrital e de listas partidárias. Por ele, metade da representação de cada Estado na Câmara, seria escolhida pelo voto majoritário de cada distrito. E a outra metade, por listas partidárias organizadas pelos partidos concorrentes. De tal sorte que cada partido teria, neste caso, representação proporcional ao número de votos obtidos por sua legenda. Este sistema que difere dos modelos clássicos inglês e francês, também preserva a representação das minorias, na medida em que cada legenda pode não obter nenhum representante escolhido pelo sistema majoritário do voto distrital mas pode assegurar uma representação mínima pelo sistema proporcional. De tal sorte que, cada eleitor, vota duas vezes: num candidato do seu distrito, se o desejar, e num partido de sua preferência, através da legenda. Pode votar em duas legendas distintas, pode votar duas vezes na mesma legenda, e pode votar, se o desejar, apenas num candidato, ou apenas numa legenda. Maior grau de liberdade de escolha é impossível.

O método, ao mesmo tempo que não desvincula o eleitor do representante de seu distrito, vincula-o, também, a um partido. A representação mista proposta combina os dois sistemas clássicos de relacionamento do eleitor: eleitor-partido-representante, ou eleitor-representante-partido.

Para o aprimoramento do regime, proponho, ademais, que esse sistema seja adotado em pelo menos três legislaturas consecutivas, isto é, doze

anos, ao fim dos quais, dependendo dos resultados obtidos, se faria a sua revisão. O que não é possível é continuarmos com uma legislação contingencial, que muda a cada eleição, a tal ponto que em oito eleições, entre 1966 e 1978, tivemos oito diferentes leis eleitorais. Os sistemas políticos, eleitorais e partidários não podem ser fruto da contingência de cada conjuntura. Têm que ser testados, provados e só então modificados.

Um sistema eleitoral e um sistema partidário com essa configuração constituem não o requisito do parlamentarismo, mas o requisito de qualquer sistema de governo. Trata-se de medidas imprescindíveis para reforçarem o poder e a disciplina dos partidos, tornando-os organizações estruturadas de forma permanente e permanentemente preocupadas com o seu desempenho eleitoral.

Ao lado disso é indispensável que, caso seja — como espero — mantido o presidencialismo, haja coincidência de mandatos, razão por que o do Presidente da República deve ser igual ao das legislaturas, isto é, 4 anos.

Esse conjunto de providências contribuirá, sem dúvida, para despersonalizar a política brasileira, evitando-se as aventuras eleitorais e reforçando o poder e a disciplina dos partidos. A propaganda eleitoral gratuita deixa de ser a exibição monótona e arriscada dos populismos de ocasião, para se transformar em instrumento da política partidária, da defesa das posições ideológicas ou doutrinárias e da difusão sadia das idéias.

Isto acabará, sem dúvida, com a dança das legendas, pois nenhum representante se arriscará a mudar de partido no curso de seu mandato, sabendo que isto implica na sua exclusão das listas partidárias e no risco de sua exclusão das listas dos candidatos distritais. Um sistema dessa natureza contribuirá para vincular os eleitores a um partido, deixando-lhes a liberdade de mudar de escolha, a cada eleição. Evita a municipalização da representação parlamentar e diminui, significativamente, a influência do poder econômico nas eleições. Adotado, tornará ociosa e secundária a discussão entre as diferentes formas de governo, superando de vez a falsa oposição entre parlamentarismo e presidencialismo que não mudam as estruturas e os costumes políticos que, no Brasil republicano, exigem urgente, inadiável e substantiva reforma.

O EQUILÍBRIO DOS PODERES

Um dos aspectos da nossa realidade, a respeito do qual a crítica brasileira tem sido constante e consistente, é o que se refere aos “regimes formais” e aos “regimes reais”, que temos tido. Já tivemos Estado unitário e Estado federal; já experimentamos parlamentarismo e presidencialismo; já convivemos com ditaduras e com regimes democráticos; já fomos monarquia e somos, hoje, uma República. Logo, o mal não está no regime, no sistema, ou na forma de governo, ou de Estado. Está, a meu ver, na forma de concebê-lo. E, mais do que isto, na forma de praticá-lo.

Gilberto Amado, num discurso pronunciado em 1916, e que se tornou célebre, mostra que a instabilidade provinha da “distorção entre as instituições jurídicas e o meio social”, para concluir que “o anseio de reformas era a base de todas as aspirações que intermitentemente vêm nelas soluções para a crise”. Ouçamos, 70 anos depois de seu famoso discurso, o que diz: “Uns se contentam com a revisão simples da Constituição, em certos artigos; outros reclamam a reforma total que ressuscite o parlamentarismo para se conjugar, agora em conúbio arbitrário, com a federação; outros, arrebatados, mais longe, se precipitam até para a restauração da monarquia. Mas, pergunto eu, diante do estado social do Brasil, é lícito acreditar que qualquer mudança nas instituições possa influir decisivamente para a felicidade do País? É de crer que qualquer modificação nos textos da Constituição tenha efeito sobre um meio, nas condições em que se acha o nosso?”. A estas perguntas, que qualquer um de nós não hesitaria em fazer, hoje, o próprio Gilberto Amado respondia, mostrando que “as Constituições, menos do que o meio, nada podiam contra a realidade”.

Na verdade, ao longo do nosso processo de evolução histórica, jamais conseguimos a realização simultânea da democracia substancial, com as garantias da democracia formal. A distorção, na verdade, não está no meio, nem dos homens, nem nas instituições, isoladas ou concomitantemente. Está, a meu ver, na circunstância de nunca termos sido capazes de ajustar as instituições ao meio e aos homens as instituições.

Quando falamos da conceituação teórica do parlamentarismo, o termo próprio usado pelos especialistas é exatamente “governo de gabinete”, porque

é desse colegiado — e não da Câmara — a preeminência política do sistema parlamentar. Da mesma forma, e por oposição ao parlamentarismo, a denominação teórica e clássica do sistema presidencial é “governo congressional” — por sinal, também o título da obra de Wilson, que foi presidente dos Estados Unidos.

No Brasil, da mesma forma como não tivemos, no Império, governo de gabinete, mas um governo pessoal, também na República jamais chegamos a ter um governo congressional e, sim, governos pessoais. A diferença fundamental entre ambos é apenas de que, no primeiro, o cargo era vitalício e hereditário; e, no segundo, o cargo é temporário e eletivo. Aí reside a diferença entre os “regimes formais” e os “regimes reais”. Formalmente, tivemos monarquias com parlamentarismo e República com presidencialismo. Efetivamente, a monarquia pessoal que vigorou no Império só formalmente se distingue do presidencialismo pessoal que tivemos na República.

O traço comum a ambos, portanto, é o caráter de personalização do poder. Os que julgam que o sistema parlamentar de governo não permite essa deformação, devem recorrer à sentença de Joaquim Nabuco, que, com muita propriedade, aludindo ao parlamentarismo do Império, afirmava: “É o traço saliente do nosso sistema político essa onipotência do Executivo, de fato o poder único do regime”. Nessas condições, não é difícil aceitar que a onipotência do Executivo é uma característica do parlamentarismo, da mesma forma como no presidencialismo. Foi assim no parlamentarismo brasileiro, no Império, e assim continua a ser no parlamentarismo clássico no sistema inglês, sob a direção de primeiros-ministros fortes, dominantes e onipotentes.

Lembro aqui as lições do professor Norberto Bobbio: “As instituições políticas, os regimes e os sistemas de governo, não são, por sua natureza, intrinsecamente bons, nem intrinsecamente maus. Tudo depende do bom ou do mau uso que dele façamos”. Não é a **estruturação democrática** de um governo que o torna democrático. Ele será ou não democrático, na prática, em decorrência do seu uso e da forma como o poder for usado. A experiência brasileira demonstra que não conseguimos institucionalizar **mecanismos** constitucionais que são comuns tanto ao governo de gabinete quanto ao governo congressional, na forma como foram concebidos e na forma como são praticados, nas grandes democracias do mundo ocidental, nas quais nos inspiramos.

Esse traço comum a que me refiro são os mecanismos institucionalizados de controle do poder, seja ele titulado pelo parlamentarismo, seja pelo presidencialismo. Não será enfraquecendo o Executivo que democratizaremos o poder. No Brasil, não é o Poder Executivo que é forte, os outros poderes é que são fracos. O que temos de fazer é fortalecer os demais poderes, para que atendam ao requisito básico do seu equilíbrio. Não basta que sejam independentes e harmônicos. É preciso que sejam também equivalentes em poderes, faculdades e prerrogativas. Em uma palavra: que sejam, não só equivalentes, mas também equípotentes.

CAPA: Cosme Rocha



PODER LEGISLATIVO
SENADO FEDERAL
CENTRO GRÁFICO