

# A Reforma Constitucional e o Plebiscito

PAULO BONAVIDES

1. A reforma constitucional e o plebiscito versados no presente texto são aqueles previstos nos artigos 2.º e 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referentes à consulta popular que em 7 de setembro de 1993 definirá a forma de governo — república ou monarquia constitucional — e o sistema de governo — parlamentarismo ou presidencialismo — a vigorarem no País.

Delimitado o tema, vamos, de imediato, ocupar-nos da reforma constitucional cujo exame faremos por um tríplice aspecto material: o jurídico, o político e o histórico; este último deveras em face da lição que a experiência acumulada já nos ministra a respeito das alternativas ali colocadas.

Do ponto de vista jurídico, afigura-se-nos — e temos inumeráveis vezes reiterado essa posição — só haverá a revisão constitucional, veículo da possível reforma estatuída no art. 3.º, se a resposta plebiscitária for favorável à monarquia constitucional ou ao parlamentarismo. Fora daí não há como pretender a reforma da Constituição, salvo se quisermos empregar outro instrumento que não seja a revisão, para fins que excluem todavia aqueles sobre os quais já se tenha manifestado soberanamente o eleitorado, ou seja, o grande colégio da cidadania. A vontade reformista, para atuar, teria então que percorrer os canais normais do procedimento jurídico determinado pela Carta Magna. O outro instrumento com que levar a cabo a reforma não poderia deixar de ser aquele que faz parte do pro-

cesso legislativo da Constituição e o encabeça, a saber, a emenda constitucional.

Mas os limites ao uso da revisão se dilatam também ao seu emprego ainda na hipótese da adoção da monarquia ou do parlamentarismo. Nesse caso a eficácia inovadora do mecanismo revisional posto no texto da Constituição ficaria, portanto, circunscrito a medidas absolutamente indispensáveis à exequibilidade da reforma a ser introduzida, não podendo sua abrangência exceder as fronteiras de adequação à matéria inovada por ensejo da manifestação de vontade soberana, à qual o constituinte de segundo grau fica indissolúvelmente atado.

A revisão só existe, pois, no art. 3.º daquele Ato, de modo que sua eventual aplicação se exaure com o preenchimento da finalidade contida no artigo antecedente, ou seja, o art. 2.º, a que inarredavelmente se acha vinculada.

A revisão é, de conseguinte, figura transitória. Em rigor, não poderá sequer ser utilizada — deixando imediatamente de existir — caso o povo diga não à monarquia ou ao parlamentarismo. O texto constitucional propriamente dito, quer dizer, sua parte permanente, ignora a revisão. Não consta ela do processo legislativo estabelecido pelo art. 59 da Constituição; bem ao contrário, portanto, do que ocorria na Carta de 1934, onde o meio revisional era peça constitutiva do processo normal de alteração da lei maior.

Em verdade, tinha ali a revisão uma rigidez formal muito superior à da emenda; isto se traduzia na qualificação de um “quorum” bem mais elevado do que aquele requerido para aprovação de qualquer emenda. Aliás o constituinte de 1934 fez da revisão o único meio de modificar a parte verdadeiramente material da Constituição, enunciando no “caput” do art. 178 os conteúdos privilegiados, fora portanto do alcance da emenda<sup>1</sup>.

---

1 A matéria constitucional que na Carta de 1934 poderia ser objeto de revisão, ficando portanto excluída de mudança por via de emenda, constava do “caput” do art. 178 e de suas remissões. Referia-se aos seguintes pontos fundamentais: a estrutura política do Estado, a organização ou a competência dos poderes da soberania, a coordenação dos poderes na organização federal, a Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, a declaração de direitos, a autorização do Poder Legislativo para declarar o Estado de Sítio, o plano sistemático e permanente de combate às secas nos Estados do Norte, a representação proporcional e o voto secreto e a própria matéria do art. 178 que dispunha sobre a emenda ou a revisão constitucional.

O singular no constitucionalismo pátrio de 1988 é que a revisão aparece solitária e transitoriamente à margem da parte fixa da Constituição e com rigidez inferior à da emenda, tanto que nesta a proposta de alteração se discute e vota em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros, enquanto a revisão se faz de maneira muito mais simples: basta para aprová-la o voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, reunidos em sessão unicameral.

Daqui passamos ao exame político da provável reforma de 1993. Com efeito, alguns constitucionalistas e sobretudo um numeroso corpo de membros do atual Congresso têm acerca da matéria um entendimento equivocado que, ao nosso ver, se prevalecesse, configuraria um grave atentado à incolumidade do texto constitucional.

Acham eles possível estender a ação ou o mecanismo revisional a todos os pontos da Constituição, salvo obviamente aqueles que jazem debaixo da férrea irremovível intangibilidade do parágrafo 4.º, do art. 60, a saber, a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação de poderes e os direitos e garantias individuais.

Em geral, os defensores dessa tese não se guiam por razões jurídicas, mas por motivos de ordem política. Mal dissimulam a ojeriza que lhes causa determinados conteúdos da lei fundamental, cuja remoção gostariam de ver interpretativa que conduza a revisão para aquela latitude aqui impugnada e que se lhes afigura o caminho mais fácil de alcançar aquele objetivo.

2. Convém ao País a introdução da forma parlamentarista de Governo? Eis a questão que agora é suscitada e da qual, a seguir, nos ocuparemos.

Há duas modalidades básicas de parlamentarismo: o parlamentarismo dualista e o parlamentarismo monista.

O mais fácil de implantar talvez seja o primeiro, enquanto o segundo se apresenta como o mais difícil, sendo porém, o mais democrático, o mais puro, o mais perfeito. Nele os monarcas e os presidentes reinam ou presidem, mas não governam, porque o governo todo é obra do gabinete, designadamente do Primeiro-Ministro que concentra em sua mão o exercício do monopólio da autoridade de governo, neutralizando nesse ponto a figura do Chefe de Estado, habitualmente desfalcado de faculdades ativas e mero representante ou símbolo da unidade do poder ou da nação.

O exemplo mais acabado de parlamentarismo monista é o da Inglaterra, que alcançou esse resultado em razão de um longo processo histórico,

ocupado em grande parte pelo parlamentarismo dualista, do qual nasceu. O parlamentarismo dualista, dominante também nas monarquias constitucionais do século passado, é familiar a alguns sistemas contemporâneos, desde a Segunda Grande Guerra Mundial.

Nessa modalidade de parlamentarismo, quando as competências governativas não se repartem com certo equilíbrio, tendem elas a sacrificar ora o Chefe de Estado, ora o Primeiro Ministro, fazendo um preponderar sobre o outro, de tal sorte que assim fica desnaturada e pervertida com a hibridez a índole propriamente parlamentarista do sistema.

O excesso de racionalização tem ao mesmo passo introduzido fórmulas demasiadas teóricas de parlamentarismo dualista, pretensamente extraídas do exame de realidades vivas e observáveis e que redundam todavia na diminuição ou na limitação da amplitude democrática dessa forma de governo.

No caso brasileiro, o parlamentarismo dualista oferece, como já ocorreu em 1961, o grave e inequívoco risco de ampliar em demasia os poderes do Presidente. Ainda que esses poderes não fossem formalmente alargados na repartição constitucional das atribuições de governo, tal risco nem por isso desapareceria enquanto o Presidente conservasse a origem de seu mandato em eleição direta, porquanto poderia ele, a qualquer pretexto, projetar a sombra de um poder rival, dotado do mais alto grau de legitimidade, sobre o Chefe de Gabinete, eleito apenas pela maioria parlamentar, sem o prestígio imediato do sufrágio popular. Tão cedo não se apagará da memória de nosso povo a conquista oriunda da campanha diretas-já e quanto isto valeu como expressão de um poder legítimo para derrubar o muro da ditadura, cuja duração foi de 20 anos.

É reflexão suficiente para firmar, pois, a invalidade política da adoção de um parlamentarismo monista, nesta altura histórica da conjuntura nacional.

3. A indagação que fizemos há pouco acerca da conveniência de adotarmos em nosso País o parlamentarismo deve ser respondida afirmativamente.

Com efeito, o regime parlamentar, numa época de crise freqüente e abalos nas relações do Estado com a sociedade, em virtude da complexidade dos problemas do século e da intensa e profunda politização do meio social, se revela o sistema de governo que mais adequadamente resguarda a hegemonia da sociedade, corporificada no Parlamento. Desta o Poder Executivo vem a ser tão somente o braço ou instrumento no exercício do poder. Mas exercício de poder consentido e legitimado por um sólido e decisivo apoio de opinião, que faz a sustentação dos ministérios, graças

às maiorias parlamentares, sem as quais não há governo que se conserve de pé.

A outorga da confiança política da Nação mantém os governos no poder por via do instituto da responsabilidade ministerial. A moção de confiança pode em todas as ocasiões de crise renovar ou recusar o apoio parlamentar de que depende a conservação dos gabinetes. Tudo isto se resume na fórmula lapidar de Raul Pilla, ao contrastar o parlamentarismo com o presidencialismo: o primeiro, dizia ele, é o governo da responsabilidade a prazo incerto; o segundo o governo da irresponsabilidade a prazo certo.

Outras generalizações felizes para cunhar a superioridade do governo parlamentar sobre sua antítese presidencial se colhem também de algumas valiosas reflexões de Rui Barbosa e Afonso Arinos Melo Franco, cuja autoridade nesse tocante é tanto maior quanto foram eles mesmos, de início, ardorosos propugnadores da forma presidencial, sendo Rui, aliás, aquele que a introduziu no Brasil, quando elaborou o Anteprojeto de Constituição do Governo Provisório. A seguir, viu sua novidade criativa, de inspiração norte-americana, consagrada pelo art. 41 da Constituição republicana de 1891.

Disse Rui, depois da implantação do sistema, e após amargar uma dolorosa “via-crucis” política aberta com as perseguições do regime, que o presidencialismo brasileiro não era senão “a ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a irresponsabilidade consolidada, a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo”<sup>2</sup>.

Não trepidou tampouco o insigne publicista em asseverar que o regime presidencial criara “o mais chinês, o mais russo, o mais africano de todos os regimes”<sup>3</sup> e que o Presidente da República se convertera no “exclusivo depositário da autoridade para o bem e para o mal”<sup>4</sup>. Ao mesmo passo, Rui advertia que nesse regime “a tribuna parlamentar é uma cratera extinta, e as câmaras legislativas mera sombra da representação nacional”<sup>5</sup>.

Não menos cáustico e desenganado, um publicista recente — Afonso Arinos Melo Franco — que terçou armas em favor daquele sistema num célebre e polêmico parecer oferecido ao Congresso Nacional contra a Emen-

---

2 Rui Barbosa, *Novos discursos e conferências*, págs. 350/353.

3 Rui Barbosa, *A gênese da candidatura do Sr. Wenceslau Braz*, 1915, págs. 36/37.

4 Rui Barbosa, *Campanha presidencial*, págs. 118/119.

5 Rui Barbosa, *Oswaldo Cruz*, Rio de Janeiro, 1971, págs. 3/4.

da de Raul Pilla de introdução do parlamentarismo, ainda durante o governo da Carta Constitucional de 1946.

Arinos, depois de assinalar a sujeição a que ficara reduzido o Congresso como um poder subordinado — aviltamento que ele atribuía às deformidades do presidencialismo — disse que este era um “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”<sup>6</sup>.

Não temos dúvida assim em proclamar a superioridade do parlamentarismo sobre o presidencialismo. No parlamentarismo as Câmaras Legislativas são escolas de pedagogia cívica, no presidencialismo elas se transformam em mercados de clientelismo, onde o tráfico de influência e de interesses converge para fazê-las submissos e servis apêndices do Poder Executivo.

Assiste razão, por inteiro, ao Deputado Victor Faccioni quando refere que “Raul Pilla já observava que três tipos de indivíduos defendem intransigentemente o presidencialismo: primeiro, os que estão no poder; segundo, os que vivem em torno do poder e, terceiro, os que esperam chegar ao poder”<sup>7</sup>.

4. Realmente, a classe política brasileira nunca se conscientizou daquilo que há sido a tragédia do presidencialismo nesse País. E aqui ingressamos no terceiro aspecto de nossas considerações acerca da projetada reforma constitucional, marcada para 1993, caso vingue, pelo voto plebiscitário, a monarquia constitucional ou o parlamentarismo, este último eixo das reflexões em curso.

Com efeito, é o lado histórico que prenderá doravante nossa atenção, para demonstrar se realmente a experiência parlamentar do Império inválida ou não a adoção desse modelo no Brasil, retirando-lhe a força de credibilidade que ao redor dele cresce a cada passo nos domínios da opinião nacional.

Em rigor, não tivemos parlamentarismo ao longo do Império, mas um regime pré-parlamentarista, continuamente em busca da efetivação daquele modelo por uma virtude evolutiva inerente a todos os sistemas inclinados a fazerem valer a supremacia do órgão parlamentar.

O fenômeno político do Império, em suas raízes históricas, não será jamais compreendido se passarmos uma esponja no Primeiro Reinado e ignorarmos os catastróficos efeitos políticos da dissolução da Constituinte bem como o trauma que ela provocou na alma liberal da Nação. Ali naquela assembléia estava verdadeiramente sediado o sentido de progressão de nossas liberdades e franquias, de tal sorte que, dissolvido o corpo repre-

<sup>6</sup> Afonso Arinos, “O presidencialismo brasileiro” (história em quadrinhos) I, *Jornal do Brasil*, s/d.

<sup>7</sup> Victor Faccioni, *Folha de S. Paulo*, edição de 28 de novembro de 1987.

sentativo, por obra do golpe de Estado de novembro de 1823, a sociedade brasileira padecia logo um terrível revés na sua luta, já hoje mais do que secular, contra um Estado vocacionalmente autocrático e usurpador.

Foi a memória e, por consequência, a manutenção do pensamento liberal que atuou decisivamente para imprimir à Constituição do Império na sua concretização institucional os traços de tolerância e liberdade observados durante o Segundo Império, o que aliás aconteceu em grande parte contra a regra do próprio texto constitucional. Nesse ponto a instituição parlamentar veio a ser a sede de uma admirável evolução, que nos conduziu ao chamado governo parlamentar do Império, onde todavia a sombra atrofiadora e esterilizante da vontade imperial fora até a penúltima década do século o grande obstáculo a uma consolidação consuetudinária da autoridade da Câmara.

Um parlamentarismo estável e definitivo, ao fim do Segundo Reinado, dependia sobretudo da adoção adicional de um sistema federativo, ao qual se opunham tenazmente as correntes conservadoras e, à frente destas, o próprio Imperador.

Com o Brasil, não há razão para o ceticismo do publicista que afirmou, segundo Aliomar Baleeiro — para mostrar a impossibilidade de transladação eficaz de modelos políticos do exterior — que o primeiro artigo da Constituição britânica era o povo britânico<sup>8</sup>.

5. Em nosso País — o que aliás é positivo — a verdadeira e legítima Constituição do Império não foi a Carta outorgada de 1824, mas os homens que fizeram o Ato Adicional, a Maioridade, a criação da Presidência do Conselho de Ministros em 1847 e a Lei Saraiva de 1881 contra o texto daquela Lei Maior. Se aplicada fosse a Constituição, com todo o rigor das competências deferidas ao Poder Moderador e ao Poder Executivo e concentradas na figura do Imperador, cuja pessoa o art. 99 fizera “inviolável e sagrada” e não sujeita “a responsabilidade alguma”, teríamos ali sem dúvida, o código de um despotismo sem limites, qual fora, ao início do Primeiro Reinado, o do monarca que fuzilou e enforcou os patriotas da Confederação do Equador, entre os quais o grande constitucionalista Frei Caneca.

A forma parlamentar do Império, por mais rude que haja sido, constituiu todavia a bússola política das nossas liberdades. Já a munificência real, ao contrário, ignorando a vontade majoritária da Câmara, exercitava o livre arbítrio do poder para levantar e derrubar ministérios ou dissolver o legislativo.

---

<sup>8</sup> Aliomar Baleeiro, “Parlamentarismo: não há povos privilegiados”, edição do *Jornal do Brasil* de 1º de agosto de 1965.

Assim aconteceu durante a crise de 1868, com a queda do gabinete Zacarias e a ascensão de Itaboraí — um golpe de Estado dissimulado desferido pela Coroa. O golpe ocasionou contudo duas significativas reações liberais: o discurso acadêmico de Rui Barbosa na homenagem dos estudantes das Arcadas a José Bonifácio, o Moço, em São Paulo e a dissidência republicana do Manifesto de 1870, logo seguido da Convenção de Itu.

Mas a Câmara resistia e a classe política do Império, que tinha no coração o alento das tradições liberais do Anteprojeto da Constituinte dissolvida, essa classe após haver demonstrado, de início, repulsa ao estatuto da outorga imperial, impulsionava o regime para novas franquias e novas conquistas. E o fazia de maneira tão obstinada que, em 1871, premido pelas pressões oposicionistas, cujo alvo maior principiava a ser a instituição mesma da monarquia, o Visconde de Rio Branco, chefiando o Partido Conservador e o gabinete mais longo da história política do Império (durou quatro anos e pouco) já aquiescia, como assinalou Paulo Brossard, à tese dos liberais, contestada por Itaboraí em 1868, e nesse ano defendida por Nabuco, no Conselho de Estado, em reunião sob a presidência do Imperador; tese, segundo a qual, em obediência ao modelo britânico, o rei reina, mas não governa, em tudo diferente daquela a que tanto se aferraram outrora alguns ministros do Imperador, de que o rei reina, governa e administra.

A década de 80 poderia ter salvo, por meio de uma reforma federativa, o parlamentarismo e a monarquia. Joaquim Nabuco mesmo chegara a apresentar dois projetos para estabelecer a monarquia federativa, única reforma, segundo Rui, capaz de reconciliar o trono com a nação. Renovava-se dessa maneira o esforço malogrado de 1831, da época da Abdicação. Mas era tarde demais. O centralismo liberticida sufocara já a aspiração federalista do Partido Liberal e o verbo de Nabuco, ao introduzir na Câmara o projeto daquela reforma, fazia ecoar, debaixo de aplausos, na sessão de 14 de setembro de 1885, esta apóstrofe de ressentimento: "(...) a pátria, ao contrário do que dizia Danton, o homem a leva nas solas dos pés para colocá-la onde encontra a liberdade, a remuneração do seu trabalho, o respeito dos seus direitos e o futuro da sua família". Nada destrói mais o sentimento patriótico do que a ditadura e a opressão.

6. Digno por igual de análise é o efêmero ensaio de parlamentarismo realizado já no regime republicano sob a égide da Constituição de 1946.

O Ato Adicional de 2 de setembro de 1961 foi promulgado em circunstâncias excepcionais: o Congresso se perfilava esmagadoramente presidencialista, queria a posse do Vice-Presidente. O País estava à beira do caos, o fantasma da guerra civil rondava a Nação, o meio militar se dividira com a crise da renúncia de Jânio Quadros e o Governador Leonel Brizola levantara no Sul a resistência constitucional em favor da posse do

Dr. João Goulart. De modo que, para evitar a luta armada, o Congresso, em face da situação desesperadora, se socorreu da fórmula parlamentarista, único expediente possível para lograr naquele ensejo uma trégua entre correntes políticas passionais, cuja divisão punha em risco a segurança do País e das instituições.

Em termos de acordo, fez-se então um parlamentarismo dualista que no fóro íntimo de seus autores fora elaborado para não valer. O Presidente repartia poderes com o Chefe de Gabinete. O art. 3.º do Ato Adicional fixava, entre outras, as seguintes competências presidenciais: nomear e demitir o Presidente do Conselho de Ministros, vetar projetos de lei, prover os cargos públicos federais e presidir às reuniões do Conselho de Ministros quando julgasse conveniente. Competências estas mais do que bastantes a inibir e neutralizar política e administrativamente a ação do Primeiro Ministro, sobre o qual pesava ainda, para fazer mais secundária e subordinada sua presença no Governo, o fundamento de legitimidade do Vice-Presidente empossado, o qual, vindo de uma eleição direta, se vira, de maneira súbita e iníqua, por obra de uma crise e conspiração de seus adversários, privado do pleno exercício das funções governativas inerentes ao sistema presidencial.

Sem embargo de todos esses pressupostos negativos, a vigência do parlamentarismo republicano se estendeu por espaço de 1 ano e 3 meses, e esteve muito perto de ser bem sucedido, não fora o comportamento hostil do Presidente, a par da cumplicidade e tibieza de ânimo dos três chefes de gabinete, a saber, Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima.

Demais, o regime parlamentarista do Ato Adicional punha abaixo a pretensão dos partidos e suas lideranças de adquirirem o poder na sua expressão unipessoal e monopolizadora. A subtração dessas vantagens políticas que o presidencialismo dantes lhes facultava, também concorreu de veras para a queda do parlamentarismo de 1961, acelerando a restauração presidencialista.

*Não resta dúvida que houve cometimentos importantíssimos e positivos do Governo parlamentarista, tais como, entre outros, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961), a solução dada ao problema da aviação naval que por pouco não acarretou um grave estremecimento nas relações da Marinha com a Aeronáutica e a Lei de Remessa de Lucros para o Exterior (Lei n.º 4.131, de 3 de setembro de 1962).*

É de assinalar que num artigo intitulado "As Opções Parlamentaristas", estampado no *Jornal do Brasil*, edição de 26 de setembro de 1965, Luiz Navarro de Britto demonstrou, com dados estatísticos irrefutáveis sobre variações ministeriais, que houve mais estabilidade minis-

terial durante o parlamentarismo de 1961 do que durante o presidencialismo de 1963. Escreveu o publicista baiano:

“No Brasil, é certo, tivemos três Conselhos de Ministros em um ano, durante a vigência do Ato Adicional de 1961. Mas, neste período nenhum voto de confiança lhes foi recusado nem tampouco qualquer noção de censura foi aprovado pela Câmara. Os Gabinetes renunciaram, da mesma forma como podiam ser dispensados os Ministros em nossa Terceira República.”

7. Um problema que não chegamos a sentir no parlamentarismo republicano, talvez pela brevidade de sua vigência, foi aquele relativo à compatibilização do sistema com a forma federativa de Estado. O problema existe e não pode ficar deslembrado ou fora de debate, a menos que se queira manter uma federação unicamente pelo nome. Mas isso seria desvirtuá-la de seus princípios e afastá-la de suas bases estruturais.

Não somos porém tão pessimistas a esse respeito quanto Sampaio Dória, que dizia ser a incompatibilidade funcional do parlamentarismo com a federação a mesma “da água e do fogo que se aproximam: ou se apaga o fogo ou se evapora a água”<sup>9</sup>. Não é tanto assim, mas ela existe como uma questão que pode ser resolvida sem grandes traumas, conforme veremos.

O mesmo constitucionalista levantou também um ponto de sumo interesse pertinente à questão da responsabilidade ministerial no parlamentarismo do sistema federativo.

Perante que Câmara responde o Gabinete? indaga ele. Perante a Câmara dos Deputados? Perante o Senado? Perante o Congresso em sessões conjuntas? Ou, ainda, perante as duas separadas, cada uma por sua vez como na elaboração das leis?<sup>10</sup>.

Uma dificuldade maior todavia poderá surgir se atentarmos que nas propostas dominantes de introdução do parlamentarismo, há uma inclinação manifesta pelo voto majoritário e distrital. Deve nesse tocante o reformador constituinte proceder com extrema cautela se tivermos que abandonar a representação proporcional, a fim de que não fiquem sem proteção e sem participação as minorias políticas. Fazê-lo importaria grave lesão ao pluralismo político, elevado a fundamento da República Federativa do Brasil, conforme estatui o art. 1.º da Carta Constitucional; não sendo também de desprezar a outra garantia constitucional conferida ao pluripartidarismo e constante do art. 17 da Lei Maior. Estas garantias não estão ao alcance do braço reformador; tratando-se de princípios fundamentais da Constitui-

---

<sup>9</sup> A. de Sampaio Dória, “Parlamentarismo *versus* federação”. Conclusão, *Estado de S. Paulo*, outubro de 1961.

<sup>10</sup> Sampaio Dória, “Parlamentarismo *versus* federação”, art. cit.

ção se inserem eles tacitamente na órbita material daquelas exclusões taxativas constantes do § 4.º do art. 60 da Carta Constitucional.

Meio simplificado de fazer chegar, enfim, o parlamentarismo aos Estados-Membros da Federação, sem mais complicações e sem quebrantar a compatibilidade com o modelo federal, seria a adoção naquelas unidades do chamado parlamentarismo prussiano, a que se referiu Navarro de Britto: um só titular, na categoria de Ministro-Presidente, congregando em sua pessoa a direção e o exercício do Poder Executivo, ou seja, duas titularidades — seria a um tempo Chefe de Estado e Chefe de Governo.

8. Quanto ao presidencialismo, é modelo malgrado que ao longo de cem anos de república demonstrou ser a mais nociva e inidônea das formas usuais de governo, pelo menos no atual grau de desenvolvimento da sociedade brasileira. Outra coisa ele não fez aqui senão gerar no ventre de suas crises a ditadura, a sedição militar, o tumulto social, a rigidez oligárquica e uma sensível atrofia do sentimento de responsabilidade pública nos titulares do poder.

A grande surpresa que nos oferece um exame histórico da introdução do presidencialismo no Brasil é verificar que os primeiros republicanos eram parlamentaristas e não lhes passava pela cabeça a adoção do sistema presidencial. Isto já foi constatado por publicistas e historiadores que se ocuparam da gênese da idéia republicana nos movimentos políticos do Império.

Afonso Arinos Melo Franco lembrou muito bem que no Projeto de Constituição para o futuro Estado de São Paulo os redatores republicanos do texto puseram uma disposição onde se poderia ler o seguinte:

“O Presidente da Província será designado e destituído pela Assembléia Legislativa.”

Era a proposta de continuidade do modelo parlamentarista da tradição imperial, com a qual não se rompia.

Numa conferência proferida em 25 de outubro de 1983, num simpósio sobre parlamentarismo, promovido por uma Comissão Mista do Senado Federal, o ex-Senador e Ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard de Souza Pinto, discorrendo sobre o regime parlamentarista brasileiro no Império e na República, faz menção do seguinte fato que não deve ficar deslembrado:

“Quando a República foi proclamada, não havia nenhum deputado republicano na Câmara dos Deputados” e acrescentou que na legislatura anterior havia apenas três.

Não havia tampouco tradição presidencialista no País nem os primeiros republicanos, autores do célebre Manifesto Republicano de 1870 e partici-

pes da Convenção de Itu de 1873, se haviam identificado com o presidencialismo.

Eram parlamentaristas e tanto o eram que aquele Manifesto refere e preconiza a mudança do sistema unitário para o sistema federativo, mas não alude uma única vez à excelência da forma presidencial de governo nem a recomenda por base do novo sistema institucional da organização republicana de poder.

É de assinalar, por outro lado, a hesitação dos republicanos de 1889 ao proclamarem a República. Veja-se o Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, onde logo no *caput* do art. 1.º se lê:

“Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira — a República Federativa.”

Não se mencionava ali a forma presidencial do governo.

A mesma vacilação se constata no art. 7.º do sobredito Decreto:

“Art. 7.º Sendo a República Federativa Brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum governo local contrário à forma republicana, *aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação, livremente expressado pelo sufrágio popular.*”

Era uma velada promessa plebiscitária que nunca se cumpriu e que absolvía os escrúpulos do autor do Decreto — Rui Barbosa — o único republicano talvez capacitado a medir a extensão exata da mudança feita no regime com o advento do presidencialismo. Mas Rui, depois de viver trinta anos de governo presidencialista durante a Primeira República, acabou se convertendo num penitente de seu erro. Sua defeção só se pode comparar à de José Augusto e Afonso Arinos, ambos numa certa fase da vida ardentes propugnadores do presidencialismo e, a seguir, apóstolos da causa parlamentarista. Foi assim, pois, que o sistema presidencial veio a vingar no *caput* do art. 41 da Constituição de 1891, sob a indiferença e o silêncio da Nação.

A ignorância acerca da natureza do sistema presidencial de governo era tão espessa e profunda entre os autores da derrubada do trono que o Marechal Deodoro, segundo nos relata Aurelino Leal, ao receber das mãos de Rui Barbosa o Anteprojeto de Constituição elaborado em nome do Governo Provisório e após folhear algumas páginas do documento, foi logo perguntando ao principal redator constituinte, isto é, ao próprio Rui onde estava o artigo que lhe consentia dissolver o Congresso. Tendo aquele político respondido que aquela dissolução constitucionalmente só era possível no regime deposto, o fundador da república presidencialista não se deu por vencido e logo advertiu que um dia os congressistas acabariam

saindo das Casas legislativas como Antonio Carlos saíra da Constituinte de 1823: tirando o chapéu em saudação à majestade do canhão<sup>11</sup>.

O mais irônico é que a profecia se cumpriu por obra daquele chefe republicano, primeiro Presidente do novo regime e primeiro autor, na República, de um golpe de Estado que dissolveu o Congresso. Nunca, até os dias atuais, o presidencialismo fez a estabilidade do governo republicano.

Hoje, decorridos cem anos de presidencialismo, o País se acha acorrentado à mesma insegurança e incerteza dos republicanos de 1889 — eis a singularidade desta crise.

Atente-se para os artigos 2.º e 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: lembrem eles, pelo seu teor, ânimo e espírito, o art. 1.º já referido, do célebre Decreto n.º 1 do Governo Provisório, datado do dia 15 e que rezava, conforme vimos: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da Nação brasileira a República Federativa”.

9. Agora que chegamos ao plebiscito de 1993, já sabemos que ele consta do referido Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A Carta de 88 instituiu um instrumento de consulta popular mediante o qual haveremos de decidir se conservaremos o regime republicano ou adotaremos a monarquia, bem como se saímos ou não da forma presidencial de governo.

Ao contrário da revisão, a técnica plebiscitária entra no corpo normativo da Constituição propriamente dita. Em três artigos vamos encontrá-la: primeiro, no art. 14, onde figura ao lado do referendo e da iniciativa popular, como um dos meios de exercício da soberania popular, isto é, como uma das técnicas da chamada democracia semidireta; segundo, no parágrafo terceiro do art. 18, para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados, assim como formação de novos Estados ou Territórios Federais e, finalmente, no inciso XV do art. 49, que determina ser da competência exclusiva do Congresso Nacional convocar plebiscito e autorizar referendo. Fora dessas hipóteses, temos, conforme já se viu, o plebiscito extraordinário e específico do art. 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, marcado para 7 de setembro de 1993.

Não nos é simpática a tese de antecipação desse plebiscito. Não o é por várias razões, uma das quais reside no antecedente histórico de 1961. Com efeito, o terceiro e último gabinete da república parlamentar instaurada naquele ano, ao investir-se do poder, fez de imediato profissão de fé na restauração presidencialista, declarou ilegitimidade do Ato Adicional e conclamou a opinião a erguer-se em favor da antecipação do plebiscito. Este fora previsto para cinco anos depois do advento do sistema parlamen-

11 Aurelino Leal, *História Constitucional do Brasil*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, págs. 209 a 215.

tarista, conforme dispunha o art. 25 daquele Ato. Antecipou-se porém o plebiscito, o povo disse não ao parlamentarismo e logo se fez a restauração presidencialista pela Emenda n.º 6, de 23 de janeiro de 1963.

Afigura-se-nos que se não tivesse havido aquela antecipação, com certeza a experiência parlamentarista haveria permanecido até 1966, tempo razoável ou suficiente para a sociedade brasileira sentir e aquilatar com imparcialidade os verdadeiros efeitos do funcionamento daquele mecanismo de organização e exercício do poder. Outra vantagem adicional: ainda que o parlamentarismo não triunfasse depois pelo voto plebiscitário, teria já retardado e provavelmente, evitado o advento em 1964 da ditadura de vinte anos, filha bastarda do Presidencialismo restaurado.

Diante da figura do plebiscito estatuído no art. 2.º do Ato, somos de parecer, caso o povo responda sim ao parlamentarismo, que nada obsta — uma vez reformada a Constituição por intermédio da via revisional — seja o eleitorado outra vez solicitado a se pronunciar, pelo mesmo instrumento ou por meio de referendo, acerca do alcance e legitimidade das mudanças constitucionais de adequação levadas a cabo para a introdução do novo sistema. O art. 49, inciso XV, da Constituição o consente; não padece dúvida que isto seria, pois, a melhor maneira de partir para o regime parlamentar escudado já, em toda a plenitude, na solidez do consenso popular.

10. Antes de concluirmos, faz-se mister, pelo relevo que já tem assumido em todas as tribunas onde se debate a reforma constitucional, suscitar outra vez, mas em termos estritamente jurídicos, a questão da antecipação do plebiscito.

Seria, ao nosso ver, equivalente a desferir um golpe de Estado, visto que não tem outra qualificação perpetrar tamanha inconstitucionalidade. A fixação da data 7 de setembro de 1993 foi ato do poder constituinte de primeiro grau no exercício de um poder formal juridicamente ilimitado. O estabelecimento do prazo não se fez por mero acaso ou capricho do legislador supremo, com indiferença aos seus efeitos. Na realidade o que ele quis foi dar ao povo uma oportunidade de cinco anos para ponderar, meditar, acompanhar e avaliar a possível eficácia do regime sob a Constituição presidencialista vigente, antes de sujeitá-la a uma revisão profunda de variação do sistema de governo.

Antecipar o plebiscito é portanto ocasionar gravíssima lesão ao texto magno, tanto do ponto de vista material como formal. Vamos primeiro atravessar, conforme determinou o constituinte de 88, com prudência e sabedoria, os cinco anos da Constituição qual ele a formulou; Constituição necessitada de vasta complementação, esta sim, muito mais urgente que sua reforma precoce e açodada, consoante poderá resultar da proposta antecipatória do plebiscito.