

# Entraves à Adoção do Parlamentarismo no Brasil

CARLOS ALBERTO BITTAR FILHO  
Procurador do Estado de São Paulo

Está o povo brasileiro a um passo de dois acontecimentos de excepcional importância: do plebiscito que definirá a forma do Estado (monarquia ou república) e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), bem como da revisão constitucional. Preocupado com esses acontecimentos e com suas conseqüências, resolvemos escrever o presente ensaio, em que, apartadas maiores considerações sobre a forma do Estado — que achamos deve ser mantida, sem, no entanto, desprezarmos o relevantíssimo papel desempenhado, no passado, pela Monarquia no tocante à pacificação e à manutenção da unidade do País<sup>1</sup> —, voltaremos nossa atenção para o sistema de governo, expondo as razões pelas quais acreditamos seja inconveniente, no atual estágio do desenvolvimento político brasileiro, a adoção do parlamentarismo.

A primeira grande barreira que impede a consagração do parlamentarismo, entre nós, é “o mal congênito de representação” de que sofre o Congresso Nacional<sup>2</sup> que beneficia os Estados do Norte e do Nordeste, em prejuízo dos do Sul e do Sudeste, os quais, paradoxalmente, além

---

1 V. OLIVEIRA VIANNA, *Instituições Políticas Brasileiras*, Rio, José Olympio, 1965, v. I, p. 391 *et passim*, e *Evolução do Povo Brasileiro*, Rio, José Olympio, 1966, p. 250, bem como HERMES LIMA, “Notas à Política do Segundo Reinado”, in *As Tendências Atuais do Direito Público*, Rio, Forense, 1976, p. 116.

2 O assunto foi bastante explorado pela imprensa. V., mesmo assim, RAYMUNDO FAORO, “Constituinte: a verdade e o sofisma”, in *Constituinte e Democracia no Brasil Hoje*, São Paulo, Brasillense, 1986, pp. 12 e 13.

de serem os mais desenvolvidos, detêm a maioria da população e cerca de 70% do eleitorado. Levando-se em conta que o parlamentarismo tem como característica fundamental a sustentação da chefia do governo pela maioria parlamentar<sup>3</sup>, logo se percebe que será decisiva, em tal sistema, a participação política dos representantes das regiões em que ainda se observa a existência do coronelismo e do voto cativo<sup>4</sup>.

Outro problema digno de nota é o da falta de interesse que os eleitores têm demonstrado pela escolha dos membros do Congresso Nacional. Via de regra, são as campanhas dos candidatos à Presidência da República as que mais interesse despertam, conquistando não só a atenção do povo, mas também amplos espaços na imprensa. Se adotado o parlamentarismo, o centro da política nacional deixará de ser o Presidente — cujo papel se circunscreverá à mera representação do Estado<sup>5</sup> — e passará a ser o Congresso. Ora, criarão os brasileiros disposição para escolher — com discernimento, obviamente — os senadores e deputados federais apenas e tão-somente em virtude da aprovação do parlamentarismo? Provavelmente não. E quanto à eleição do Presidente da República? Se se mantiver o sistema eleitoral — sufrágio universal e voto direto e secreto<sup>6</sup> —, já se pode prever o que acontecerá: expender-se-ão rios de dinheiro, far-se-ão milhares de promessas inócuas e frustrar-se-á o eleitorado. Será isso conveniente?

Além do mencionado desinteresse, não nos podemos esquecer de que o povo-massa não tem sido suficientemente esclarecido dos contornos básicos do sistema parlamentarista. As discussões maiores se estão travando apenas no pequeno círculo da elite. Isso certamente fará com que a opção pelo parlamentarismo, em muitos casos, não seja fruto de uma reflexão profunda, de uma efetiva tomada de consciência.

Também não pode passar despercebido o fato de o nosso sistema partidário ser marcado pela pluralidade atomística. A respeito disso, faze-

---

3 Cf. DALMO DALLARI, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, São Paulo, Saraiva, 1977, p. 207, e FERREIRA FILHO, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1975, p. 127.

4 V. RAYMUNDO FAORO, *ibidem*, p. 13.

5 Cf. FERREIRA FILHO, *ibidem*.

6 Constituição Federal, art. 14, *caput*.

mos nossas as palavras do insigne FERREIRA FILHO: “Com pluripartidarismo atomístico, o parlamentarismo é um governo instável e incapaz. Frágil, sua sobrevivência depende de contínuas combinações de bastidores, sempre abaladas pelas ambições e pelos mais miúdos problemas. Escolhe por isso a inação como a única maneira de descontentar o menos possível. O repouso é menos arriscado que o movimento. Acontece, todavia, que os problemas não param e, descuidados, crescem. E crescendo, destroem o regime”<sup>7</sup>.

Mas o argumento mais forte e relevante é o de que o parlamentarismo é, pelo menos na atualidade, absolutamente incompatível com a nossa realidade cultural. E isso quem nos diz, após análise exaustiva de toda a evolução de nossas instituições políticas, é o imenso OLIVEIRA VIANNA: “Nada mais absurdo, com efeito, do que “governos de gabinete”, ao modo inglês, num país como o nosso, onde os deputados e senadores são apenas representantes das suas facções locais e por elas eleitos — sem nenhum vínculo institucional com a Nação... O nosso grande problema é justamente libertar o governo ou a administração nacional da influência destes partidos locais, que nunca se puderam tornar nacionais, apesar dos esforços dos grandes estadistas do Império. Ora, o “governo de gabinete”, no entanto — sendo a técnica criada para entregar justamente a administração da Nação aos partidos —, importaria, aqui, na subordinação inteira do governo e da administração do país a essa multiplicidade de clãs partidários locais, a que chamamos “partidos”, e que tanto nos comprometem e embaraçam”<sup>8</sup>.

Não é só pelo fato de o parlamentarismo não se coadunar com a realidade brasileira que achamos deve o presidencialismo ser mantido. Deve sê-lo por estar já incorporado à nossa tradição política. Deve sê-lo por mostrar-se mais resistente aos perigos que freqüentemente ameaçam a continuidade democrática<sup>9</sup>. Deve sê-lo para que o Estado possa suportar os grandes encargos sociais e econômicos que chamou a si<sup>10</sup>. Deve sê-lo, finalmente, por apresentar como notas características três elementos de que tanto necessita o Brasil para fazer frente aos males de que se vem ressen-

7 Ibidem, pp. 127 e 128.

8 *Instituições...*, v. II, pp. 597 e 598.

9 V. OSWALDO TRIGUEIRO, “O Novo Presidencialismo”, in *As Tendências...*, cit., p. 364.

10 Idem, *ibidem*, p. 386.

tindo: rapidez no decidir e no concretizar as decisões, unidade de comando e energia na utilização dos recursos estatais<sup>11</sup>.

Não nos podemos deixar levar por ilusões nem por idealismos, que a tantos fracassos político-institucionais já deram causa no País<sup>12</sup>. Não é por ter o parlamentarismo florescido na Inglaterra que o vamos adotar aqui. Afinal, além de ter brotado naquele país após longo processo histórico de formação<sup>13</sup>, lá encontrou todos os requisitos necessários para fincar suas raízes, crescer e tornar-se árvore viçosa: bipartidarismo rígido<sup>14</sup> e profunda consciência cívica<sup>15</sup>. No Brasil, ao contrário, afóra o problema do pluripartidarismo atomístico, também há um traço geral que não pode ser posto de lado — “a tenuidade ou fraqueza da nossa consciência do bem coletivo, do nosso sentimento da solidariedade social e do interesse público”<sup>16</sup> —, decorrente da nossa cultura, que não pode ser mudada, pura e simplesmente, pelo “marginarismo” político de uma fração do povo<sup>17</sup>, visto como é um fenômeno complexo, resultante da conjunção de elementos materiais e imateriais<sup>18</sup>.

Enfim, podemos resumir tudo com as seguintes palavras de OSWALDO TRIQUEIRO: “... a solução do nosso problema político não está na rejeição do presidencialismo, até porque nada prova que o governo parlamentar ou o colegiado sejam mais indicados para a realização do milagre de remover as causas geradoras dos governos de força. Será, diversamente, o de resolver o problema político juntamente com o problema social e o problema econômico, assegurando condições propícias à normalidade institucional e submetendo o presidencialismo, já tão arraigado ao solo e tão integrado na paisagem, à disciplina da lei e ao efetivo controle da representação popular”<sup>19</sup>.

11 V. DALMO DALLARI, *ibidem*, p. 215.

12 OLIVEIRA VIANNA, *Instituições...*, cit., v. II, pp. 581 e 582.

13 V. FERREIRA FILHO, *ibidem*, pp. 123 e ss.

14 Idem, *ibidem*, p. 126.

15 V. OLIVEIRA VIANNA, *Instituições...*, cit., v. I, pp. 358 a 360.

16 Idem, *ibidem*, p. 358.

17 Idem, *ibidem*, pp. 98 a 107.

18 Cf. BITTAR MILHO, “The Serious Contrasts in the Modern World”, São Paulo, Associação “Alumni”, 1988, p. 1: “(...) culture is the result of the social capacity of creating material and immaterial elements (...) and transmitting them generation after generation”.

19 *Ibidem*, p. 372.