

A solução parlamentarista

PAULO BONAVIDES

*Professor da Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Ceará*

Tem havido, neste País, da parte de sociólogos e políticos confessadamente pragmáticos e realistas, um certo menosprezo às virtudes que se apregoam em relação a certas formas de governo ou de Estado.

Com respeito à organização constitucional, prevalece, no ânimo dos que debatem com os olhos fitos na realidade concreta da vida social e econômica, uma preocupação de ter sempre à mão soluções emergenciais e flexíveis, ou seja, instrumentos cômodos que permitam com facilidade saídas oportunistas ou casuísticas para as menores crises e obstáculos políticos com que o Estado ordinariamente se defronta.

Disso há resultado uma certa indiferença ou apatia com referência ao problema da melhor maneira de traçar a estrutura política fundamental da sociedade. Como se essa questão fosse irrelevante ou pudesse comodamente transferir-se para a esfera do diletantismo e das pugnas acadêmicas e teóricas de doutrinários ociosos ou utopistas. No entanto, desde PLATÃO e ARISTÓTELES, desde os gregos e os romanos, desde CÍCERO e POLÍBIO na Antigüidade, passando pela Idade Média, até chegar aos tempos modernos, com MAQUIAVEL, ROUSSEAU e MONTESQUIEU, que a melhor forma de organizar o poder e dirigir a sociedade entra na reflexão

de pensadores e estadistas, pois disso depende em larga parte a felicidade dos povos e das nações.

Houve já quem amparasse a tese segundo a qual as revoluções mais ferozes e sanguinolentas transcorreram em períodos de prosperidade material, não decorrendo as grandes tragédias sociais unicamente da fome e da miséria que afligem as nações.

Seria rematada insensatez cuidar que as injustiças sociais não constituem o fermento da rebelião ideológica. No entanto, circunscrever toda a questão de governo a modelos econômicos e financeiros é dos erros mais crassos que se têm cometido com relação à crise brasileira.

Quando Getúlio Vargas se suicidou, HERMES LIMA, um dos melhores juristas e publicistas que já tivemos, com largo tirocínio parlamentar, tendo até exercido as funções de Primeiro-Ministro, apontou para a importância essencial do modelo político, ou seja, a forma de governo, ainda nos moldes da democracia representativa.

Em reflexões de extrema acuidade, empregando poderosa argumentação, aquele jurista e escritor demonstrou sobejamente como o presidencialismo no Brasil alimentava as crises e perpetuava as tragédias do poder. A morte de Vargas, lembrando o destino trágico de Balmaceda, era testemunho por ele invocado contra a forma presidencial de governo, que redundava já na supremacia ditatorial do Executivo, já no conflito deste com o Legislativo, a saber, com o poder desarmado, cujo argumento é a legitimidade de suas nascentes democráticas e populares.

A classe política brasileira nada aprendeu com a lição da morte de Vargas, não percebendo as proporções do conflito entre os dois Poderes. Mas a experiência amarga se reproduziu durante a renúncia de Jânio. Introduziu-se, na Constituição, com cerca de dez anos de atraso, uma emenda parlamentarista de constitucionalidade duvidosa, mutilando as lições da doutrina que exprime a verdadeira essência da técnica parlamentar. Ninguém acreditava que o parlamentarismo, como se fez, desse certo; nem os seus autores, nem os seus beneficiários, nem os políticos, nem os eleitores, nem o povo.

A Nação, mergulhada no trauma da crise sucessória, gerada pelo próprio presidencialismo, estava em 1961 inteiramente despreparada para o exercício da forma parlamentar. Sabia-se de antemão que o recurso a uma organização parlamentarista de governo era expediente emergencial, com que procrastinar o desfecho de uma crise presidencialista, de princípio crônica, mas logo a seguir aguda e irremediável.

O que aconteceu então e depois se acha arquivado na História, com o perecimento e o descrédito daquele parlamentarismo de fachada, substancialmente falso, que instituímos no desespero da crise. Mas a História não arquivou o presidencialismo, ressuscitado numa consulta plebiscitária maliciosa, precursora do desastre institucional de 1964. Continua ele vivo, com seu rosário de erros e ambigüidades, mostrando que somos maus aprendizes da arte e da teoria política. Enquanto o

mantiverem por técnica de governo, ninguém se surpreenda com golpes de Estado, atos institucionais e recessos forçados das Casas do Congresso. Conflitos entre o Executivo e o Legislativo serão inevitáveis com morte, renúncia ou deposição de presidentes.

Nunca esqueçamos que o general Mourão, quando desceu de Juiz de Fora com suas tropas, era parlamentarista confesso. Parlamentarista também — e dos mais fervorosos — teria sido, segundo já se afirmou, o Duque de Caxias. A elite militar do Império não conheceu outra forma de governo, à sombra da monarquia constitucional.

Presidencialismo e ditadura andaram sempre de mãos dadas. RAUL PILLA, na sessão da Câmara dos Deputados, celebrada a 7 de maio de 1959, proferiu as seguintes palavras:

“O que temos realmente no País é a ditadura do Presidente da República. Ditadura constitucional, sem embargo das frequentes violações da Constituição. É a pior das ditaduras, justamente porque se escuda na lei. Em face da onipotência presidencial, os demais Poderes da República amesquinham-se, anulam-se. Perdem até o conceito de si mesmos.”

Naquela ocasião exercia o poder um dos Presidentes mais brandos e liberais da larga fase presidencialista da Constituição de 1946, o Sr. Juscelino Kubitschek. Não logrou, porém, o conhecido estadista mineiro, com todas aquelas qualidades, apagar a imagem defeituosa e autoritária, peculiar ao sistema, cujas arestas a magnanimidade do chefe virtuoso não tem força para remover.

A teoria das formas de governo, voltamos a insistir, não é tão abstrata quanto apregoam os pragmatistas do poder político, abraçados unicamente à análise casuística dos elementos conjunturais oferecidos por realidades humanas cambiantes e rebeldes a uma previsão de base lógica no plano institucional, tributário da esfera mais alta e mais plena de sentido que é o comportamento dos dirigentes.

No presidencialismo o estadista é exceção. Raríssimos os que tiveram em toda a história americana a dimensão de um Jefferson, um Lincoln ou um Roosevelt, sendo porém normais os Trumans, os Nixons, os Gerald Fords e os Carters dos últimos cinquenta anos, para não mencionarmos os obscurantíssimos presidentes que não entraram na memória do povo durante os duzentos anos de existência da União Americana.

No Brasil não tem sido diferente: para um Rodrigues Alves ou um Epitácio contam-se em profusão os Hermes da Fonseca e os Venceslaus Braz, aliás de mediocridade menos nociva ao País que a ambição dos ditadores gerados no ventre do presidencialismo.

A técnica presidencialista é radicalmente anti-seletiva. RUI BARBOSA jamais se elegeu Presidente da República, mas é de presumir que no Império parlamentarista sua carreira política transcorresse de forma a conduzi-lo pelo menos à chefia de um gabinete, conjectura de todo

plausível, apoiada aliás em sólidos antecedentes relativos à ação parlamentar por ele desempenhada já durante o período monárquico.

Não padece dúvida que o parlamentarismo representa a via mais segura para um governo aberto à participação dos grandes valores da inteligência nacional. Com ele, os homens de talento político se exercitam primeiro nos acesos debates da tribuna ou no profundo exame dos métodos de governo antes que tomem as responsabilidades do poder. A política do gabinete não se acha sujeita, como na forma presidencial, a uma só vontade, senão que resulta de um concurso de opiniões formadas legitimamente no selo da representação nacional, onipotente para manter ou afastar os governantes, de acordo com os sentimentos democráticos da maioria. Um presidente inepto poderá sustentar-se no poder por todo o prazo de seu mandato, causando graves danos ao país. No parlamentarismo, sabemos que isso não acontece: a incapacidade não lograria nunca persuadir o Parlamento a conservar ministérios divorciados da opinião pública.

Daquele presidencialismo em que os ministros atuam sem responsabilidade, como simples amanuenses, no dito irônico de Agamenon Magalhães, afirmou RAUL PILLA, o velho e admirável teorista do governo parlamentar, a cuja memória rendemos nossas homenagens:

“Em suma, Sr. Presidente, caracteriza-se este sistema pela hipertrofia do Poder Executivo; tal hipertrofia conduz à ditadura mais ou menos acentuada; a ditadura, não admitindo, por si mesma, soluções normais e democráticas, gera fatalmente revoluções.”

* * *

Passamos agora à esfera doutrinária para refutar o argumento presidencialista de que o sistema parlamentar não deve ser acolhido, em razão de atentar contra um dos princípios clássicos de conservação da liberdade política dos cidadãos — o chamado princípio da separação de poderes.

Em verdade, no governo parlamentar, em suas distintas modalidades, o axioma de MONTESQUIEU sempre se apresentou atenuado, flexível, de pouca ou nenhuma serventia. Aplicado ao pé da letra, traria mais embaraço do que proveito. A alguns aspectos contrapõe-se ele à natureza mesma daquele sistema: é da índole do parlamentarismo acentuar a preponderância do Parlamento, fonte de onde emana a autoridade governativa.

Se não chega a haver uma fusão de poderes como sói acontecer no chamado governo de assembléia, há com efeito no parlamentarismo manifesta conexidade do Executivo com o Legislativo, mediante laços que vinculam intimamente os dois órgãos. Pode até estabelecer-se uma hierarquia valorativa, em que o Executivo — o ministério — é o órgão da vontade parlamentar e o Parlamento o órgão da vontade nacional.

Como se vê, ocorre conexidade e dependência, posto que os publicistas procurem assinalar, por uma teorização, que a prática nem sempre corrobora a igualdade dos dois Poderes, contrariando assim a tese da hegemonia do Parlamento.

Mas essa hegemonia é indiscutível, tendo-se em vista que o governo, o ministério, o gabinete, a autoridade executiva só funcionam e se conservam no poder enquanto merecem a confiança do Parlamento, expressa pela maioria parlamentar.

Na realidade, maioria parlamentar, governo e Partido Político formam, em virtude da democracia de massas do Estado social contemporâneo, uma sólida e granítica unidade, um vasto e solidário conjunto de forças. Aí é difícil destacar, salvo acompanhando as peculiaridades de cada sistema, a ação e influência daquelas correntes de poder, o papel político de cada um daqueles elementos. A íntima associação de todos eles no jogo e exercício da autoridade dificulta um juízo a esse respeito ou impede um reconhecimento válido e duradouro da posição atribuída a cada um deles em razão de fatores históricos oscilantes.

O Parlamento do parlamentarismo contemporâneo é a instituição onde o princípio da separação de poderes mais se apresenta com a nota de um anacronismo, em virtude dos imperativos que comandam a estreita relação ou colaboração do Legislativo com o Executivo.

Caso não houvesse tal colaboração, o governo se condenaria à impotência ou paralisia, produzindo-se uma crise entre a sociedade e o poder, exatamente aquilo que dificilmente acontece no parlamentarismo, sendo, porém, de ocorrência deveras freqüente sob a forma presidencial de governo.

* * *

Chegamos enfim ao ponto crucial das presentes considerações, a saber, que rumos nos aguardam em face da realidade partidária e dos destinos da abertura que intenta restaurar no País o consenso democrático em bases duradouras.

Se ficássemos cingidos unicamente a palavras e programas, aos aspectos de conteúdo e finalidade, não nos causaria surpresa verificar que os dois maiores Partidos com possibilidades efetivas de ascender ao poder prometem satisfazer os anseios democráticos da sociedade brasileira.

Observa-se, do ponto de vista programático, um equilíbrio material e doutrinário das distintas posições partidárias. As variações existentes são superficiais e se prendem unicamente às promessas na adoção do estilo de governo, no método de conduzir a política econômica e financeira, gerir o *deficit*, a inflação e a dívida externa do País, subjugar os fatores e as adversidades da crise, fazer, enfim, o Brasil apto a realizar a trajetória desenvolvimentista de um grande projeto nacional, mais

humano e solidário, enfreado em parte pelos efeitos da conjuntura castrófica que o capitalismo ora atravessa.

Enquanto a abertura prossegue, acumulam-se os riscos manifestos de uma retroação moral abrangendo a ordem política, os costumes e os escrúpulos de quantos se empenham em promover a corrida maquiavélica ao poder, ou seja, obter o poder a qualquer preço.

É de observar como velhas práticas que pareciam definitivamente banidas do comportamento político e da ética das campanhas e das lutas eleitorais retornam com desfaçatez e ímpeto desagregador, fazendo temer o futuro do processo, isto é, o destino da abertura, que todos sabemos, levada a cabo com dolorosa lentidão e à custa de tão conhecidos sacrifícios. O mergulho do País em 1969 nas trevas do AI-5 e nas leis repressivas da ditadura é ainda hoje uma lição ignorada.

A abertura não se fez para reconduzir a Nação a um presidencialismo que restaure vícios mais graves que os da república constitucional de 1946. Não se fez tampouco para consolidar um regime representativo esteado em interferências oligárquicas e pressões ilegítimas do poder econômico.

Caso venha a recair em erros antecedentes, como tudo indica, o modelo presidencial de governo demonstrará uma vez por todas que é incompatível com o futuro deste País e com a regeneração do modelo representativo e democrático.

Urge, pois, salvar a abertura. Como fazê-lo? Não há outro remédio, a nosso ver, senão a implantação do parlamentarismo como forma de governo.

É de pasmar que nenhuma das agremiações políticas tenha feito desse artigo reformista um dos pontos básicos do proselitismo eleitoral. Na oratória dos comícios, nos debates, nas entrevistas não tiveram ingresso até agora as grandes teses institucionais: o parlamentarismo, o regionalismo e o federalismo.

As observações da campanha de 15 de novembro de 82 nos mostraram candidaturas divorciadas dos conceitos e abraçadas às promessas de uma remoção fácil da crise, quando em verdade o sistema, como funciona, dificilmente permitirá que se chegue a formar um lastro de legitimidade para a representação.

Um Congresso fraco, sem o poder constituinte pleno, não terá condições políticas de definir o modelo institucional e debelar a crise. É de temer se abra novamente o caminho às aventuras da sedição e do golpe de Estado, conforme já aconteceu tantas vezes com o presidencialismo brasileiro e acontece com igual freqüência aos sistemas presidenciais da América Latina.

Com a estrada do governo presidencialista mais deteriorada e esburacada do que na fase constitucional de 46, só a fórmula parlamentarista fará renascerem esperanças, podendo constituir um novo começo, ao contrário do presidencialismo, que é velhice e retorno ao passado.