

Marco Maciel

**POR UM NOVO
PRESIDENCIALISMO**

MARCO MACIEL

**POR UM NOVO
PRESIDENCIALISMO**

(Discurso pronunciado no Senado
Federal, na Sessão de 16-3-88)

BRASÍLIA — 1988

O SR. MARCO MACIEL (PFL — PE. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Senadores:

O plenário da Constituinte iniciou esta semana o debate sobre o título relativo à Organização dos Poderes e ao Sistema de Governo.

Trata-se, Sr. Presidente, de ponto central de toda a elaboração constitucional, posto que versa sobre matéria que é o cerne da própria **Carta Magna**.

Refleti muito, ao longo dos últimos meses, a respeito do tema e devo dizer a V. Ex^ª Sr. Presidente, aos demais integrantes desta Casa que continuo presidencialista. Não do presidencialismo que hoje temos e praticamos, hegemônico ou — para usar o rótulo de Arthur Schelesinger — “imperial”, mas um moderno, um novo presidencialismo, caracterizado por um sistema de — permitam-me a expressão — equipotência de Poderes.

Ao assim me exprimir, devo também, como o fez certa feita Bento Munhoz da Rocha, cujo perfil parlamentar acaba de ser editado pela Câmara dos Deputados, expressar que desejei minha conversão ao parlamentarismo: “estudei-o como último desejo de adotar todas as suas idéias, mas infelizmente, não fui tocado pela graça da conversão e continuo hoje, apesar de todas as concessões que lhe faço, continuo hoje, como era ontem, um presidencialista moderado”.

Este é, não preciso dizer, um assunto de inquestionável caráter institucional, qualquer que seja o conceito sob o qual se defina o que é uma Constituição. Presume-se que os partidos, tal como os Constituintes, devam manifestar-se sobre a melhor forma de gerir os poderes do Estado: e a opção entre parlamentarismo e presidencialismo sem dúvida faz parte de nossa obrigação e de nossos deveres. Parece-me, no entanto, que não podemos nos ater apenas à forma de gerir ou dividir tais poderes. Mas relevante do que simplesmente dividi-los é acordarmos em como equilibrá-los em prerrogativas, faculdades e responsabilidades. A suposição de que nossos problemas

residem na circunstância de termos apenas um titular para o poder do Estado e poder do Governo constitui, no meu entender, uma falsa premissa. Dividir a titularidade de dois poderes, Sr. Presidente, pode ser uma tentação atraente; mas não será nunca uma solução! Buscar fórmulas mistas, sejam calcadas em precedentes de outros países, sejam rigorosamente singulares, pode ser uma solução imaginativa para nossas divergências partidárias ou pessoais, mas não significa que estejamos contribuindo para aumentar a estabilidade política ou institucional do País.

A opção, portanto, terá de ser: ou pelo aprimoramento do presidencialismo, ou pela tentativa de uma volta às experiências parlamentaristas; nunca pela adoção do que já se convencionou chamar de sistema híbrido, que tanto poderia ser um **"presidencialismo mitigado"** ou um **"parlamentarismo misto"**.

O Sr. Nelson Carneiro — Permite-me V. Ex^a um aparte, nobre Senador Marco Maciel?

O SR. MARCO MACIEL — Ouço V. Ex^a, com o maior prazer.

O Sr. Nelson Carneiro — É apenas para aplaudir V. Ex^a, neste momento em que se insurge contra qualquer solução híbrida, em que não só o presidencialismo seria prejudicado, como também o parlamentarismo. Melhor será um sistema; se não for possível instituir o parlamentarismo, é melhor que se institua o presidencialismo puro, para que ele continue, infelizmente, a fazer mal ao Brasil. Mas, certamente, V. Ex^a vai examinar a emenda presidencialista — que vai ter a preferência do exame da Constituinte, pelo número de assinaturas. Então, V. Ex^a vai certamente, no seu brilhante discurso, mostrar as incongruências que ali existem e demonstrar que a fórmula híbrida, ali existente, é mais prejudicial seja ao presidencialismo, seja ao parlamentarismo. Espero, até o fim, o discurso de V. Ex^a

O SR. MARCO MACIEL — Meu caro e nobre Senador Nelson Carneiro, ouvi, com muita satisfação, o aparte com que me honrou V. Ex^a, e devo dizer que, já ao iniciar minhas palavras, descubro um ponto — e um ponto extremamente importante — a respeito do qual estamos rigorosamente de acordo: é na condenação dos modelos híbridos ou mistos. E vou mais além, Sr. Senador: como V. Ex^a certamente poderá depreender das palavras que, a seguir, vou proferir, entendo ser possível entendermo-nos também sobre essa momentosa

questão relativa ao sistema de governo. E considero que se isso ocorrer, poderemos dar um passo extremamente importante, não apenas para analisarmos essa questão de forma tanto quanto possível consensual, mas também para assegurar ao País aquilo de que ele mais necessita, qual seja a desejada estabilidade política.

Prossigo, Sr. Presidente.

Temo mais pela indefinição das formas, Sr. Presidente, do que pela opção que seria a mais desejada: entre o sistema de gabinete e o presidencialismo — que, com muita propriedade, o Presidente Wilson chamou de “Governo Congressual” —, para definir a forma de governo aprimorada nos Estados Unidos, depois de 200 anos de fecunda prática.

Aliás, devo, meu caro Senador Nelson Carneiro, lembrar, por oportuno, que V. Ex^ã, em trabalho realizado há cerca de uma dezena de anos, sobre “Práticas Parlamentares no Congresso Nacional”, teve considerações demoradas sobre o livro de Wilson, ao qual acabo de me reportar, definindo em grandes linhas o papel de um moderno presidencialismo.

Mas, Sr. Presidente, estava dizendo que, como adepto do sistema presidencial, reconheço que a tese parlamentarista encontra forte apoio e larga aceitação no plenário da Constituinte. Creio, no entanto, que tanto esse apoio quanto essa aceitação se devem mais à autoridade e à generalizada admiração que despertam em todos nós alguns de seus ilustres defensores, do que propriamente às virtudes do modelo institucional que, sem êxito, e com dramáticas repercussões, já experimentamos.

Tenho, Sr. Presidente, particularmente, a convicção de que a adoção do sistema parlamentar, entre nós, em vez de resolver a crise política vai — permitam-me dizê-lo — apenas agravá-la. O parlamentarismo pode ser, em circunstâncias normais na nossa vida institucional, um remédio heróico para o País. Adotado como solução circunstancial para o grave e desafiador momento que vivemos, porém, tende a se tornar um elemento perturbador a mais, num país cuja tradição política dos últimos 50 anos tem sido a de uma sucessão de crises e conflitos que dependem menos da forma de governo, do modelo institucional e das formulações teóricas em relação ao Estado

e ao Governo, do que da dramática distância que separa as demandas da sociedade das soluções do Estado.

O Sr. Cid Sabóia de Carvalho — Permite V. Ex^a um aparte?

O SR. MARCO MACIEL — Sr. Presidente gostaria de lembrar, sobre este assunto, opiniões extremamente oportunas que, na outra Casa do Congresso, proferiu, certa feita, Gilberto Amado. Num discurso pronunciado há cerca de 70 anos, Gilberto Amado, com a leveza de estilo que o caracterizava, chamou a atenção para o fato de que a grande crise brasileira é a crise marcada pela distonia entre instituições políticas e o meio social. Com isso, eu quero avançar num ponto, que reputo importante; é de que o problema institucional brasileiro não reside apenas, como muitos infelizmente pensam, nessa opção entre parlamentarismo e presidencialismo.

Ouçõ, com prazer, V. Ex^a, Senador Cid Sabóia de Carvalho.

O Sr. Cid Sabóia de Carvalho — É evidente, Senador Marco Maciel, que sua observação, neste ponto, é da maior valia, e não poderia deixar que o seu discurso prosseguisse sem que destacasse o valor de sua informação. Na verdade, o aspecto econômico valoriza todo e qualquer regime, como, também, desvaloriza todo e qualquer regime.

Um país que esteja bem economicamente, estará bem no seu regime de governo; um país que esteja mal economicamente, todos os governos que se instalarem com o seu sistema terão mais que administrar a crise do que propriamente administrar o crescimento nacional. Isso é evidente. Mas lembro a V. Ex^a que o seu argumento vem somar em favor do parlamentarismo pela seguinte hipótese e pelo seguinte fato: é evidente que hoje o grande exemplo de presidencialismo se baseia no que ocorre institucionalmente nos Estados Unidos da América do Norte onde, é evidente, o presidencialismo triunfa, funciona bem. Exatamente porque ali se localiza uma das maiores economias do mundo. E se ali estivesse o parlamentarismo, melhormente funcionaria ainda por certo. Na verdade, a situação econômica dos Estados Unidos, dá todo um colorido e uma força especial ao sistema de governo ali adotado. O presidencialismo no Brasil, no entanto, não se pode distanciar da crise econômica, e eu explico isso a V. Ex^a. É evidente que num país onde a pobreza se instala, como é o caso do Brasil, o valor econômico reside necessa-

riamente no Estado, mesmo não sendo uma república socialista, mesmo não sendo um Estado socialista. Mas o capital, via de regra, está com o governo, e governar é administrar o capital, é dirigir o capital. O maior potencial é o poder, porque o poder tem necessariamente o dinheiro, as verbas, e já que não podemos falar nas grandes verbas privadas, no Brasil falamos nas grandes verbas oficiais. O presidencialismo no Brasil confunde-se e até obtém uma valorização econômica, porque o mando passa a ter uma conotação econômica; enquanto que nos Estados Unidos da América do Norte há a economia do país como um todo, há o aspecto financeiro nacional, mas há a rede privada de iniciativa das mais potentes, que permite raciocinar-se longe dos favores do governo. Mas no Brasil, quem terá grande progresso, quem terá solução negocial distante do Governo? Quem pode ficar distante das obras oficiais, dos órgãos oficiais, do favorecimento oficial? Daí é que nasce essa corrupção, que hoje uma comissão aqui procura apurar, verificar quem foi o favorecido pelo sistema presidencialista, que permite, na verdade, preferências que terminam com aspectos, se não irregulares, pelo menos antiéticos, é evidente, Ex^a. Por isso, destaco esta observação do discurso de V. Ex^a — desculpe-me o alongamento —, mas há essa parte econômica e sociológica pela qual um sistema de governo há de se encaixar dentro de uma realidade social. Quando essa realidade social não está enferma, não é patológica, todo o sistema triunfa, mas quando é patológica temos que descobrir qual o regime que contém remédios, e não agravantes. Esse regime, ao que me parece, é o parlamentarista, porque o mecanismo corresponde, evidentemente, a um combate aos aspectos doentes de uma sociedade que se tornou enferma ao longo de um sistema desadequado.

Peço desculpas pela interferência no discurso de V. Ex^a

O SR. MARCO MACIEL — Meu caro Senador Cid Sabóia de Carvalho, ouvi, com muita atenção, as palavras que V. Ex^a proferiu, enriquecendo com o seu aparte o meu discurso.

Mas devo fazer duas observações, que acho que se impõem. Em primeiro lugar, quando me refiro ao modelo presidencialista, não estou necessariamente reportando-me ao modelo americano, se bem reconheça ser ele o modelo mais bem sucedido dentre os países que exercitam a forma presidencialista de governo.

De outra parte, devo dizer também que quando se concebeu o presidencialismo nos Estados Unidos, os Estados Unidos não eram uma nação desenvolvida como o são hoje. Sob este aspecto, então, o argumento de que se apóia V. Ex^a para inquirir de inviável nos países em desenvolvimento, o presidencialismo, a meu ver, não procede. Na realidade, a concepção dos Constituintes americanos há 200 anos foi uma concepção tão reconhecidamente feliz que até hoje ela prospera. E, se não estou equivocado, é de Madison a afirmativa no **Federalista** — os ilustres Senadores que aqui estão, conhecedores desse notável livro poderão confirmar —, de que o êxito do modelo constitucional americano reside na concepção sob a forma de governo; com isso pretendia dizer que a concepção da forma de governo foi tão feliz. por parte dos Constituintes americanos, que isso assegurou não somente o desenvolvimento americano mas, sobretudo, a sua perenidade democrática.

HOUVE PARLAMENTARISMO NO IMPÉRIO?

Um dos mais fortes e generalizados argumentos em favor do parlamentarismo, lamentavelmente de largo curso nas duas Casas do Congresso Nacional, tem sido o de que a adoção desse sistema representaria apenas a volta à experiência vivida no Império que nos teria propiciado, durante os 65 anos de vigência da Carta Imperial de 1824, mais de meio século de estabilidade política e institucional. Segundo essa tese, entre as virtudes desse sistema de governo, estaria a de ter propiciado o respeito às liberdades públicas, à continuidade do processo político sem traumas e sem interrupções, e, por fim, teria operado o milagre de ter enfrentado, sem violência, as crises que agitaram a vida pública brasileira no século XIX.

A república, ao contrário, seria a única responsável por quase 100 anos de crise, em que se alinhariam insurreições de toda ordem, revoltas, rebeliões e rupturas dramáticas no tecido político brasileiro, com renúncias, deposições, suicídios e golpes de toda sorte. Enfim, um quadro de precariedade institucional, em contraste com a paz e a tranquilidade do Império!

A simples mudança da forma de governo, portanto, teria o condão admirável de mudar todo esse longo e conturbado processo histórico de

raízes profundas e causas tão diversas que, segundo entendo, não pode ser debitado apenas à forma de governo. Se estivesse convencido de que o parlamentarismo seria capaz de operar esse milagre, Sr. Presidente e Srs. Senadores, confesso que também eu seria o primeiro e o mais devotado dos parlamentaristas!

Essa tese, contudo, a meu ver, nem encontra apoio na realidade brasileira, nem resiste à prova histórica e incontestável — que, por sinal, aponta, na minha opinião, exatamente na direção inversa...

O Sr. João Lobo — Permite V. Ex^a um aparte?

O SR. MARCO MACIEL — Com prazer, Senador João Lobo.

O Sr. João Lobo — Além de brilhante, como são todos os seus pronunciamentos nessa Casa...

O SR. MARCO MACIEL — Muito obrigado a V. Ex^a

O Sr. João Lobo — ... vem ao encontro do desejo expressado pelo Senador Nelson Carneiro: até que enfim apareceu um parlamentar nesta Casa que está defendendo o presidencialismo, que vem falar sobre o presidencialismo, e ainda mais um homem que fala com a autoridade intelectual de V. Ex^a Mais a título de ajuda ao discurso de V. Ex^a — sei que V. Ex^a não precisa disso — ...

O SR. MARCO MACIEL — Não apoiado. Agradeço muito V. Ex^a a contribuição.

O Sr. João Lobo — ... e de contribuição ao significativo e brilhante discurso de V. Ex^a, devo dizer que esse argumento de partidos fortes no parlamentarismo não convence muito, porque temos visto países parlamentaristas em que os partidos não são fortes, tais como Holanda, Dinamarca, Itália, que não têm partidos fortes. O partido forte, hoje em dia, pela definição moderna, só existe na Inglaterra, porque cada um tem 400 anos de idade. A noção moderna de partido faz com que eles não sejam fortes. Os partidos deixaram de ser o meio de comunicação único, de divulgação do político para com seus eleitores. Hoje, com a divulgação dos meios de comunicação — televisão, rádio, computadores — o político se comunica diretamente com todas as casas e eleitores, prescindindo da ajuda do partido. Essa questão de partido forte não procede. Não há mais possibilidade de se criarem partidos fortes à semelhança dos partidos ingleses. Mesmo na América, com o presidencialismo, os partidos também não são for-

tes, não existe mais essa noção de partido forte. O presidencialismo dos Estados Unidos é um regime em que a força do Poder Executivo é muito limitada e fiscalizada. Esse país montou um sistema de mecanismo de fiscalização do Poder Executivo, para deixá-lo limitado aos seus procedimentos. Isto, sim, a meu ver, constitui o grande problema da escolha do sistema de governo. É de se montarem mecanismos capazes de fiscalizar o governo. Dizer que o nosso sistema presidencialista propicia ditadores, faz com que surjam caudilhos, também não é uma afirmação verdadeira. Esse sistema hipertrofiado, onde o Poder Executivo é dono de tudo, como no Brasil, onde tem a burocracia, tem o céu, tem a terra, tem o subsolo, aí é muito fácil aparecer ditadores e caudilhos com esse enorme enfeixamento de poderes nas mãos. Cumpria-nos, simplesmente, tentar encaminhar o nosso sistema de governo para o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização, porque a corrupção também não é resultante disso. Países pobres. . . , os países do Terceiro Mundo são geralmente propícios ao aparecimento da corrupção, não porque o PIB seja baixo, porque a renda **per capita** seja baixa. O subdesenvolvimento é caracterizado, na maior parte das vezes, pela facilidade com que a corrupção se infiltra na vida política e administrativa dos países. Então, o nosso problema não é um problema, a meu ver, de forma, de sistema de governo que devemos implantar. Precisamos é aprimorar os mecanismos de controle e de fiscalização da burocracia. O grande dragão da administração moderna, do governo moderno é exatamente a burocracia. E essa burocracia deve ser controlada, fiscalizada pelo governo, seja parlamentarista ou presidencialista. Parabêniz V. Ex^a pelo discurso que faz, que chegou em boa hora a esta Casa.

O SR. MARCO MACIEL — Muito obrigado meu caro amigo e ilustre Senador João Lobo por suas palavras. Concordo com as afirmações que V. Ex^a fez no seu aparte, de modo especial, àquelas que dizem respeito à necessidade de ampliarmos o poder de fiscalização do Congresso.

CONGRESSO: PODER DE LEGISLAR E DE FISCALIZAR

Tenho dito sempre, e aproveito a ocasião para repetir, que na minha opinião, no Brasil, não é o Poder Executivo que é forte, os

outros Poderes é que são fracos. O que precisamos fazer, e agora, é exatamente isto. Por isso tenho defendido — e neste sentido até tive oportunidade de oferecer à Constituinte uma proposta — a necessidade de concebermos uma forma de governo, ou como se está chamando agora, um sistema de governo, que contemple a adequada “equipotência de poderes”. Fazendo isso, acredito que estaremos corrigindo os erros, os vícios do presidencialismo que praticamos, e teremos condições, assim, de prosperar na busca da desejada estabilidade institucional e da consolidação de nossas práticas democráticas.

Gostaria apenas, para concluir essa parte, de dizer a V. Ex^ª, Sr. Presidente, Srs. Senadores, que julgo oportuno agora me valer de um depoimento de quem viveu o regime, na época do Império, o então Deputado Afonso Celso, filho do Visconde de Ouro Preto, o grande chefe liberal do último Gabinete do Império, em seu livro “Oito Anos de Parlamento”.

O Sr. Luiz Viana — Vossa Excelência quer se referir ao Regime Republicano. . .

O SR. MARCO MACIEL — Dizia Afonso Celso, com muita propriedade a respeito do sistema parlamentar em seu livro “Oito Anos de Parlamento” o que se segue:

“Regime parlamentar é aquele em que a Câmara, representante imediata da Nação, exerce preponderante influência sobre a marcha dos negócios políticos. Nesse regime, o Ministério não passa de uma delegação da Maioria da Câmara Popular. Sem o apoio da Maioria, não pode o Ministério conservar-se no poder. Entre os Membros da maioria, deve o Chefe de Estado escolher os Ministros. (. . .) Posto em minoria na Câmara, o Gabinete, ou se exonera, ou dissolve a Câmara, no intuito de consultar a Nação.”

Vejam V. Ex.^{as} que este é um requisito básico do sistema parlamentar: o Gabinete é, sempre, uma delegação, não da Câmara, mas da maioria parlamentar que a acompanha. Mais do que isso — e eu recorro a outro depoimento que acho extremamente importante, que é de um notável comentarista da Constituição Britânica, Sir Ivor

Jennings, em seu tão citado livro **Governo de Gabinete**, que batizou com esse nome os sistemas parlamentares e diz nessa obra clássica que é uma das três peças admiráveis de sua trilogia sobre o governo inglês:

“O traço marcante dessa forma de governo, tal como concebido e praticado na Grã-Bretanha, e em todos demais sistemas dele derivados, é que o Chefe de Estado não tem função de Governo, ou seja, não exerce, por si mesmo, o poder discricionário de sua vontade, ao nomear ou demitir os membros de Gabinete.”

O Sr. Luiz Viana — Permite V. Ex^a um aparte, nobre Senador Marco Maciel?

O SR. MARCO MACIEL — Ouço, com muita satisfação, o eminente Senador e mestre Luiz Viana.

O Sr. Luiz Viana — Inicialmente, desejo congratular-me com V. Ex^a, não apenas pela brilhante oração que está fazendo, mas pela maneira como se situa, isto é, em favor de um regime presidencial puro. Seria ou será um mal, se nós, ao invés de escolhermos entre um presidencialismo puro ou parlamentarismo puro, quisermos fazer um sistema híbrido, que adota os defeitos de todos, sem ter as qualidades de nenhum. Ou vamos ser presidencialistas ou vamos ser parlamentaristas. Mas esse híbrido, essa mistura, essa conta de chegar, para mim, infelizmente, não dá certo. Mas confesso a V. Ex^a, também, que estou um pouco surpreso com o seu discurso, porque costumamos aqui dizer — tem-se dito muito — que o Brasil está “com calças curtas” e, por isso, não pode ser parlamentarista. Então, “o povo é assim, o Governo é assado”; enfim, aquelas condições que são necessárias à constituição de um Governo parlamentar o Brasil não tem, embora os que procuram o regime presidencial reconheçam — quase todos eles — que o regime parlamentar é melhor. É melhor, mas só poderemos fazer isso quando chegarmos a dois mil anos, como está a Europa, quatro mil anos, como está a Grécia, e, para nós, ainda é muito cedo, porque estamos de “calças curtas” politicamente. V. Ex^a, num livro que teve a grande gentileza de enviar-me — e que é um belo estudo sobre liberalismo — diz: “Como os Estados não têm sido capazes de acompanhar as vertiginosas mudanças do meio social e da realidade

econômica, atendendo às suas justas, múltiplas demandas, a crise tem-se tornado permanente”.

Esse fato coloca-nos em confronto com as responsabilidades políticas que estamos assumindo ao convocarmos uma nova Assembléia Nacional Constituinte... O que temos de fazer, portanto, diz V. Ex^ª: “Além de simplesmente auscultar as manifestações das urnas, é ouvir, permanentemente, as manifestações da opinião pública a cada ano, a cada mês e a cada dia”. Ora, Sr. Senador, só com o parlamentarismo é que poderemos fazer isto. É aquele velho pensamento, divulgado por Joaquim Nabuco, do livro do Bergert, que diz que entre o presidencialismo americano e o governo parlamentar da Inglaterra, a diferença é que o governo americano marcava os anos da opinião e o parlamentarismo britânico marcava os minutos da opinião. Ora, se ficarmos no regime presidencialista, não vamos acompanhar as evoluções, porque, eleito um presidente, ele fica 4, 5, 6 anos, quanto for, fica intocável. Pode vir o mundo abaixo, pode haver a maior mudança de opinião, o presidente continua o mesmo. É justamente isso que V. Ex^ª prega aqui e que contesta aí. De modo que estou embaraçado. Ou V. Ex^ª deseja realmente que acompanhem a evolução da opinião pública, hora a hora, dia a dia, mês a mês, ou então, deseja fazer realmente aquele presidencialismo estático, imutável e diante do qual a Nação nada pode fazer. Perdoe V. Ex^ª essa diversão e renove a minha congratulação por V. Ex^ª se fixar num presidencialismo puro.

O SR. MARCO MACIEL — Agradeço a manifestação do ilustre Senador Luiz Viana, grande mestre e excelente político que honra este Senado.

Mas quero, de plano, mais uma vez dizer que o fato de defender que a opinião pública seja auscultada permanentemente isso não quer dizer que esteja defendendo uma prática exclusivamente parlamentar. Não nego que no modelo parlamentarista essas consultas, a audiência da sociedade e da opinião pública, não sejam feitas. Mas acho, também, que ela é possível, e a experiência de muitos países bem o demonstra, nas modernas práticas presidencialistas que são aquelas que importam em fortalecer o Congresso, em dar-lhe, inclusive, não apenas o papel de órgão legiferante, mas dar-lhe um papel saliente no plano do acompanhamento, fiscalização e controle da Administração Pública e

dar-lhe, também, o papel privilegiado, de grande fórum de debates das grandes questões nacionais.

O Sr. Divaldo Suruagy — V. Ex^a me permite um aparte?

O SR. MARCO MACIEL — Com prazer, meu caro Senador Divaldo Suruagy.

O Sr. Rachid Saldanha Derzi — Eu me inscrevo logo depois do Senador Divaldo Suruagy.

O SR. MARCO MACIEL — Pois não. Com muito prazer.

O Sr. Divaldo Suruagy — Acrescento as minhas congratulações às que foram formuladas pelos Senadores Nelson Carneiro e Luiz Viana a respeito da defesa da tese do presidencialismo e do parlamentarismo puro para o nosso País. Gostaria de reforçar alguns argumentos apresentados por V. Ex^a, quando da origem do nosso País. O processo de Independência do Brasil, como todos sabemos, foi oriundo do Poder Central; foi uma iniciativa, foi um gesto do filho do Imperador, do filho do Rei, que se transformava em Imperador do Brasil. Não foi fruto de uma aglutinação de forças das Províncias que levariam a um processo de independência, como aconteceu nos Estados Unidos, quando as Colônias se uniram e formaram, então, o poder central. Ou como aconteceu na Inglaterra, dois grandes modelos aqui apresentados, quando a figura do Rei surgiu como consequência da luta entre os barões na Inglaterra, que ensejaram que o mais forte se transformasse em rei, com o apoio da burguesia que começava a surgir no cenário mundial como estrutura de poder. Ao longo da História do Brasil, nos acostumamos a buscar a autoridade forte: na figura do Imperador D. Pedro I, do Imperador D. Pedro II, com todo misticismo emprestado à Monarquia, e na Primeira República, que foi profundamente elitizante; e, na Segunda República, as distorções que surgiram, que levaram a que apenas um Presidente civil concluísse o seu mandato, que foi o Presidente Juscelino Kubitschek. Mas, na minha opinião, talvez fruto — e quero logo confessar — de uma deformação profissional, como a de economista, quem melhor interpretou essas angústias foi o Senador Cid Sabóia de Carvalho. Eu gostaria de perguntar a V. Ex^{as} que são meus mestres, aqui, nesta Casa, qual o país subdesenvolvido que tem um regime estável? Quer seja presidencialista ou parlamentarista. A causa econômica determina a estabilidade do Governo. E poderia dar vários exemplos, inclusive, af já

contrariando o Senador Cid Sabóia de Carvalho, quando apresenta o parlamentarismo como a forma ideal de superar essas crises econômicas, fazendo como que uma crítica ao processo de corrupção inerente à atividade presidencialista, quando na verdade a corrupção não é causa, é consequência, é efeito. A corrupção é efeito das distorções econômicas, do subdesenvolvimento, do salve-se quem puder. Ela não é geradora da crise, é apenas uma consequência da crise, é uma deformação da crise. E nós poderíamos apontar o seguinte: a França, que é a quarta economia do mundo ocidental, um dos países mais ricos do mundo já teve quantas repúblicas parlamentaristas? Está na quinta ou na sexta, e, inclusive, foi buscar um homem forte num determinado momento da História, para evitar que o caos se implantasse na França: foi buscar a figura do General De Gaulle, que conseguiu estabilizar e criou uma república lá à moda dele, para poder estabilizar o país. Então, são exemplos que eu gostaria de acrescentar aos brilhantes argumentos aqui colocados por V. Ex^a Ousaria, quando aparteei o Senador Luiz Viana, no magnífico pronunciamento, igual ao que V. Ex^a presenteia todos nós neste instante, eu me coloquei na posição de discípulo diante do mestre. Nesta mesma posição eu me coloco ainda hoje diante dele, de S. Ex^a o Senador Luiz Viana, do Mestre de todo nós, o Professor Afonso Arinos. Coloco estas dúvidas no discurso de V. Ex^a, que são minhas, que naturalmente serão dirimidas em aparte pelo Professor Afonso Arinos, e gostaria que ele, aparteando V. Ex^a, dirimisse todas estas dúvidas e abrihantasse, naturalmente, com a cultura que lhe é peculiar, o magnífico discurso do Senador Marco Maciel.

O SR. MARCO MACIEL — Meu nobre Senador Divaldo Suruagy, ao agradecer o aparte de V. Ex^a gostaria de salientar que V. Ex^a trouxe a debate uma questão que coincide com o ponto de vista que defendo aqui em meu pronunciamento, de que o problema institucional brasileiro não reside tão-só, exclusivamente, na forma de governo que adotamos ou que viermos a adotar, que ela extrapola de muito essa questão, e a prova do que afirmo é o fato de vivermos, podemos dizer, infelizmente, mas permanentemente em crise. Crises que estão muito mais evidentes nos últimos cinqüenta anos. Se olharmos o País de 1930 aos nossos dias vamos verificar que a instabilidade foi a marca desses anos e que a Nação oscilou entre autoritarismo e populismo. O resultado é o fato de termos conhecido, um pouco mais de cin-

qüenta anos, cinco Cartas Constitucionais: 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e estarmos nos aprestando para concluir mais uma, sem contar, se não estou equivocado, a ocorrência de quase duzentas emendas constitucionais que foram discutidas e votadas ou promulgadas, algumas delas, de 1930 aos nossos dias. Mas, isso nos faz refletir, meu caro Divaldo Suruagy, sobre algo que extrapola em muito essa discussão sobre a forma de governo ou, agora, como consagra o Projeto da Comissão de Sistematização sobre o "Sistema de Governo". Daí por que, neste momento da elaboração constitucional, ainda é tempo de pensarmos além dessas questões, para que possamos, ao final, oferecer ao País e à Nação uma Constituição que seja capaz de assegurar não apenas uma adequada forma de Governo, mas também, e sobretudo, um processo que assegure — permitam-me a insistência — a desejada estabilidade institucional e a consolidação de uma verdadeira democracia em nossa Pátria.

Antes de ouvir o Senador Rachid Saldanha Derzi, ilustre Líder do Governo nesta Casa, gostaria apenas, para concluir o raciocínio que desenvolvi anteriormente, fazer mais uma consideração.

O que havia, portanto, Sr. Presidente, de comum, entre a forma de governo prescrita na Constituição do Império e o parlamentarismo tal como é concebido e executado em inúmeros países? A rigor, o sistema político do Império era, como tem sido até hoje na República, o exercício do "poder pessoal", com a diferença que o Presidente tem mandato certo e o monarca reinava em caráter vitalício.

O que havia de comum, portanto, entre a forma de governo prescrita na Constituição do Império e o parlamentarismo tal como é concebido e executado em inúmeros países? A rigor, nada, absolutamente nada. Valho-me ainda do testemunho de Afonso Celso, quando diz que "semelhante regime não se acha estatuído na Constituição de 25 de março de 1824 nem no Ato Adicional de 1834. "O art. 9º da Constituição Imperial" — frisa o autor — "estabelecia a harmonia e a divisão dos poderes, todos os quais eram delegados da Nação (art. 12)". O art. 98 insistia sobre a independência dos poderes e o art. 101, inciso VI — como aliás já assinalai — determinava, expressamente, que o Imperador exercia o poder moderador, nomeando e demitindo livremente os seus ministros". "Claro é", concluiu o autor — "à vista destes e outros textos, a Constituição de 1824 não autorizava o parlamentarismo".

A prática parlamentarista, portanto, só ocorreu, se assim podemos dizer, no fim do Império. Mais precisamente, nos últimos dez anos do segundo reinado de D. Pedro II. Essa prática, porém, exercida antes por condescendência de D. Pedro II, nem por isso chegou a caracterizar, em minha opinião, a existência do parlamentarismo no Império.

Eu poderia, no máximo, Sr. Presidente, Srs. Senadores, dizer que podíamos ter tido no fim do II Reinado práticas parlamentares, nunca, nunca um verdadeiro parlamentarismo.

O Sr. Rachid Saldanha Derzi — Permite-me V. Ex^a um aparte?

O SR. MARCO MACIEL — Ouço, com satisfação, o ilustre Líder do Governo, meu prezado amigo Senador Rachid Saldanha Derzi.

O Sr. Rachid Saldanha Derzi — Caríssimo Senador Marco Maciel, estou vendo que o nobre Senador Nelson Carneiro não tem razão em dizer que eu era o único presidencialista aqui, na Casa. Estamos ouvindo o brilhante discurso, uma verdadeira aula, digno da inteligência de V. Ex^a, com que o nobre Colega brinda esta Casa, neste momento. Mas V. Ex^a tem razão em pregar o presidencialismo puro, como acho que deveria ser pregado, também, pelos parlamentaristas, o parlamentarismo puro. Não há fantasias que se possam fazer, nem no presidencialismo nem no parlamentarismo. O parlamentarismo puro, que vários países exercem, como a Inglaterra, por exemplo, é extraordinário, assim como o presidencialismo, por exemplo, dos Estados Unidos. Não há melhor regime que este, onde há um Congresso e um Judiciário fortes, que exercem uma fiscalização permanente junto ao governo, vivendo numa democracia amplamente liberal. Este é um exemplo das benesses do presidencialismo. Um dos Líderes falava, na televisão, que a maioria do povo brasileiro quer o presidencialismo. Ora, isto não é verdade! Não recebi delegação, nessas últimas eleições, para vir aqui votar a mudança de regime. Não discutimos em nenhum palanque do Brasil o parlamentarismo, o presidencialismo e que os candidatos se propusessem a defender um ou outro. Talvez, muitos de nós não estivessemos aqui, tanto os presidencialistas como os parlamentaristas. Mas não é verdade que a maioria do povo brasileiro é parlamentarista, porque temos um exemplo, pelo qual me guio e cuja orientação devemos seguir, que é o plebiscito que se fez neste País para o presidencialismo ou para o parlamentarismo, em que o presidencialismo teve uma vitória de mais de 90%, embora, é verdade, que aquele parlamen-

tarismo era um arremedo de parlamentarismo. Como digo, o Senhor Presidente da República não é infenso a examinar nenhuma das fórmulas que se lhes apresente. Convocado, eu disse: "Senhor Presidente, Vossa Excelência aceitou a fórmula que estão falando aí, de parlamentarismo com cinco anos de governo?" Sua Excelência falou que absolutamente não foi consultado e "até o presente momento ninguém veio a mim dar uma fórmula." O que estamos vendo é mais de duzentas sugestões ou emendas na Constituinte, cada um querendo aprovar a sua e as Lideranças não têm um ponto de vista, um consenso. Pelo menos a maioria das Lideranças deveria ter um consenso e viesse com uma proposta, uma emenda. E se vierem, o Senhor Presidente da República está disposto e está aberto a estudar. Felicito V. Ex^a e, mais uma vez, V. Ex^a me convence que estou no caminho certo, votando pelo presidencialismo.

O SR. MARCO MACIEL — Meu caro Senador Saldanha Derzi, muito grato pelo aparte de V. Ex^a e que, a meu ver, traz achegas muito importantes ao meu pronunciamento.

Mas, Sr. Presidente, se não tivemos sistema parlamentar como se apregoa, nos alegados 50 anos de tranqüilidade que o regime monárquico . . . nos teria propiciado, creio de meu dever provar também que é discutível afirmar ter havido estabilidade política no Império, constantemente invocada como a maior virtude de um sistema que não existiu senão incidentalmente.

Mesmo que admitíssemos, para argumentar, que as práticas parlamentares desse período, — do período imperial — tivessem caracterizado um parlamentarismo mesmo que 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 dá a duração média de 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 meses. Finalmente, durante os 49 anos do segundo reinado, que terminou com a deposição do Imperador e a queda da monarquia, tivemos nada menos do que 36 gabinetes, o que dá a duração média de 16 meses, por gabinete.

Convém, a propósito, lembrar o episódio conhecido como “incidente do Gabinete Zacarias,” quando o ministério se demitiu, mesmo contando com a maioria da Câmara. Episódio, por sinal, de que resultou a famosa “moção de José Bonifácio, o moço,” que provocou a dissolução da Câmara, para que pudesse ser escolhido um ministério conservador, que sucedeu aos liberais, decaído em julho de 1868.

O Sr. Luiz Viana — V. Ex^a me concede um aparte, nobre Senador Marco Maciel?

O SR. MARCO MACIEL — Pois não.

O Sr. Luiz Viana — O contrário, o que mostra que houve trinta gabinetes e a ordem constitucional foi mantida, não foi traumática, não houve suicídios, não houve deposições, não houve renúncias, não houve nada. A ordem constitucional funcionou no Império. Como aconteceu na Inglaterra, lá a Constituição é mais praticada do que escrita. O importante não é a Constituição que se escreve, mas a que se pratica. Na Inglaterra é assim e no Brasil, também, foi assim.

O SR. MARCO MACIEL — Meu caro Senador Luiz Viana, não posso nem ousar contestar o eminente Amigo...

O Sr. Luiz Viana — Perdoe V. Ex^a

O SR. MARCO MACIEL — ... e ilustre Historiador. Mas eu gostaria de lembrar que Dom Pedro I teve que abdicar. Abdicação, que poderia ser um eufemismo, para não usarmos a expressão que seria própria... O período da Regência resultou, como sabe V. Ex^a, na renúncia de Feijó; em conflito permanente com a Câmara, impotente ante os avanços dos chamados “maioristas”. Além disso — sem querer ficar neste exemplo — eu poderia lembrar que, se o Imperador D. Pedro I não teve outro caminho senão a abdicação, se as Regências foram períodos tão dramáticos, como todos sabemos, não foi diferente a sorte de D. Pedro II. Se tivéssemos tido a estabilidade, o correto seria dissolver o Ministério Ouro Preto, mas, ao final, D. Pedro II terminou deposto, num movimento a que o povo assistiu — como diz Aristides Lobo — atônito, bestificado, sem saber o que se passava.

Então, quero dizer a V. Ex^a que eu, também, não posso comunicar, como gostaria, com a idéia daqueles que defendem ou que dizem ter sido o Império um período de estabilidade político-institucional.

O Sr. Luiz Viana — Estabilidade teve. Só em Pernambuco houve duas revoluções gloriosas, de 17 e 24. Houve a Cabanada, a Balaiada e a Sabinada. As instituições se sobrepuseram a tudo isso. Tivemos a Guerra do Paraguai, a Abolição da Escravatura. Tudo isso foi feito sem que se quebrasse a ordem constitucional.

O SR. MARCO MACIEL — Perdoe-me, meu caro Senador Luiz Viana, divergir deste ponto de vista. Nada, por exemplo, determinava na Constituição que o Imperador D. Pedro I tivesse que abdicar. . .

O Sr. Divaldo Suruagy — E o outro assumisse aos 15 anos.

O SR. MARCO MACIEL — Exatamente. O que resultou no chamado “golpe da maioria”, como assim foi definido por ilustres historiadores. Na Constituição nada estava escrito que importasse tampouco na deposição de D. Pedro II.

Sr. Presidente e Srs. Senadores, não sei se essas práticas parlamentares do Império nos podem levar a afirmar que tenha sido bem sucedido, em termos de estabilidade institucional para o País.

O que houve na realidade, no Império, foram, no máximo, praxes parlamentaristas toleradas pelo Imperador, já no fim da monarquia, fato conhecido a partir da demissão de Rodrigues Júnior do Ministério da Guerra, em 1883. Essa opinião não é apenas partilhada pelos maiores historiadores, como Oliveira Lima, Joaquim Nabuco e Pimenta Buenc. Foi calçado exatamente na letra e no espírito da Constituição que o Regente Feijó sempre se recusou a formar o Gabinete, em consonância com a maioria da Câmara, chegando a afirmar, em discurso no Senado, “que a Constituição não só previa, como também não admitia o governo das maiorias”.

Como falar em estabilidade com essa frequência na duração dos ministérios, que se sucediam a cada crise e a cada ameaça de crise?

Temos que nos lembrar que a continuidade da política do Estado, em face dessa interminável sucessão de mudanças ministeriais, era garantida pela presença do monarca, chefe de estado, e, cumulativamente, chefe do poder executivo.

Os conflitos entre a Câmara e o Executivo foram muito mais frequentes, muito mais graves e muito mais intensos do que possa parecer à primeira vista. Na verdade, em vez da decantada paz da história oficial, os três diferentes períodos de governo que tivemos — o

primeiro reinado, a regência e o segundo reinado — foram marcados pelo inconformismo, pelo conflito, pelo confronto, pela sublevação e pela crise.

É fácil verificar o que ocorreu com esses chefes de Estado e chefes de Governo: D. Pedro I foi levado à renúncia e à abdicação, em 1831, em seu confronto com a representação política do País. Os dois regentes que se sucederam no poder não tiveram fim diferente. Feijó, em permanente dissídio com a Câmara, renunciou ao cargo para o qual foi eleito em pleito direto, e Araújo Lima, impotente ante os avanços dos chamados maioristas, convocou Bernardo Vasconcelos ao Ministério da Justiça e, em plena Sessão Legislativa, adiou a sessão da Câmara, já que lhe era vedado dissolvê-la, terminando deposto pelo chamado “golpe parlamentar da maioria”. Não foi diferente, Sr. Presidente, o fim de D. Pedro II, igualmente deposto, exilado e banido em 1889.

O Sr. Nelson Carneiro — Senador Marco Maciel, . . .

O SR. MARCO MACIEL — Vou ouvir V. Ex^ã, mas apenas para concluir esta parte indagaria:

Que plasticidade é essa em que todos os governantes terminaram depostos ou vítimas da renúncia, da abdicação e do golpe? Se o sistema parlamentarista, que se alega nos ter propiciado paz e normalidade institucional, é dotado de tantas virtudes, todas as crises teriam sido resolvidas pela simples mudança de gabinete, por que D. Pedro II não evitou o 15 de novembro, simplesmente substituindo o gabinete liberal do Visconde de Ouro Preto?

Parlamentarismo, sim, tivemos em 1961, tal como se pretende hoje. um parlamentarismo de ocasião, como se a simples mudança formal do sistema de governo pudesse evitar a crise. O resultado é o que conhecemos: na primeira e única vez que o povo brasileiro teve a oportunidade de se manifestar em plebiscito — não sei se houve manifestação plebiscitária antes no Brasil — o fez exatamente para restaurar os poderes do Presidente da República e repudiar um sistema de governo em que a Nação jamais confiou.

Seguramente dirão que esse parlamentarismo não vingou porque o próprio presidente o reputava e o entendia como limitação inadmissível aos poderes de que tinha sido investido nas urnas. Quem dirá, Srs. Senadores, que o presidente eleito pelo voto direto, e ainda mais

agora, como se cogita, com maioria absoluta, não entenderá assim também se o adotarmos e, alicerçados na legitimidade indiscutível da maioria que o eleger, não usará os mesmos poderes que o ex-Presidente João Goulart para mudar a Constituição, tão logo promulgada?

O Sr. Nelson Carneiro — V. Ex^a me permite. . .

O SR. MARCO MACIEL — Ao contrário do que aconteceu no Império, quando todos os chefes de estado e chefes de governo renunciaram, abdicaram ou foram depostos, nos primeiros 40 anos da República; ainda que vivendo sob vícios que marcam a nossa incipiente vida política republicana.

Há apenas um exemplo de renúncia, que é o de Deodoro. Todos os demais Presidentes, salvo por motivo de falecimento, cumpriram seus mandatos integralmente. Como no Império, mantiveram a ordem, resistiram à sublevação armada e impuseram o respeito à lei, inclusive um nome caro ao País e, de modo especial, à família do Senador Afonso Arinos, que foi Rodrigues Alves. Rodrigues Alves, além de ter sido — quem sabe — o melhor Presidente da República na chamada República Velha, teve a oportunidade de, mais uma vez, com a manifestação popular, ser eleito Presidente da República. Só não tomou posse por motivos do nosso conhecimento que o impediram de levá-lo, por uma segunda vez, à Presidência da República.

O Sr. Afonso Arinos — Permite V. Ex^a um aparte?

O SR. MARCO MACIEL — Pois não. Com prazer ouço V. Ex^a

O Sr. Afonso Arinos — Agradeço a referência que faz ao Presidente Rodrigues Alves, avô da minha esposa, e de quem meu pai foi uma espécie de regente. No segundo Governo, o falecimento de Rodrigues Alves levou meu pai à Chefia, praticamente, do Governo, por causa das condições deficientes de saúde do Vice-Presidente Del-fim Moreira. João Mangabeira me dizia que, nos círculos parlamentares, aquela fase chamou-se Regência Melo Franco. Mas eu queria lembrar a V. Ex^a e o faço com muita admiração, respeito e amizade por V. Ex^a. . .

O SR. MARCO MACIEL — Muito obrigado. É recíproco.

O Sr. Afonso Arinos — . . . que, no seu brilhante discurso, que será incorporado aos Anais da Casa, há certas partes vulneráveis. Por

exemplo, no caso americano, esse **Congressional Government** é uma tese acadêmica apresentada, se não estou enganado, entre 1880 a 1890.

O SR. MARCO MACIEL — Se não me engano, professor na Universidade de Princeton.

O Sr. Afonso Arinos — Exatamente. É uma tese antiga, muito antes de o Presidente Wilson chegar à Presidência da República.

O SR. MARCO MACIEL — Sem querer interromper V. Ex^ª, ele foi Presidente da República nos fins da segunda década deste século, durante a Primeira Guerra Mundial, sendo o autor daquela famosa mensagem dos “Quatorze Pontos.”

O Sr. Afonso Arinos — Exatamente. Ia falar sobre isso. Quando ele chegou com os “Quatorze Pontos”, na Europa, tinha tomado uma atitude tão forte de autoritarismo, que o velho Clemenceau disse: **Le bon Dieu n'en avait que dix**, quer dizer, Deus só tinha dez princípios; o Presidente americano tem quatorze. Isso faz parte do anedotário da Conferência da Paz. Clemenceau, o grande líder francês, disse que Wilson chegava com quatorze pontos, enquanto Deus só tinha dez mandamentos. Gostaria de juntar, também, uma pequena reflexão sobre o caráter do presidencialismo americano, globalmente considerado. O presidencialismo americano é uma evolução histórica parecida com o parlamentarismo inglês. Washington, quando foi designado Presidente, veio no sentido de conseguir uma fusão da Confederação que se tinha instituído com a independência. A independência não formou a Federação, formou uma Confederação. O Presidente Washington tinha sido o comandante daquelas forças vitoriosas. Presidente, a meu ver, é uma palavra que não tem precedente na história política. **Precedere** quer dizer sentar em primeiro lugar; ele vinha como aquele que senta em primeiro lugar. O Presidente era o que sentava antes. Washington não tinha, no primeiro esboço aplicado da Constituição americana, nem sequer o mandato limitado. Tanto assim que foi ele quem renunciou à eleição para um terceiro mandato. Ele vinha como um grande líder militar e um grande patriarca social, era um dos homens mais ricos dos Estados Unidos, e isso, naquele País, sempre foi importante. Era um homem bem sucedido financeiramente e era uma figura social de uma emergência enorme. Foi eleito para governar a vida inteira; ele é que não quis aceitar o terceiro mandato. Daí veio a tradição americana de não se aceitar o terceiro mandato. Não estava

escrito na Constituição e só veio a ser escrito quando Roosevelt exerceu o terceiro mandato, por causa da guerra. Resolveram, então, limitar. De maneira que a formação do presidencialismo americano se assemelha muito mais ao parlamentarismo inglês, porque introduziu a Suprema Corte como árbitro de todas as questões políticas relevantes. A Suprema Corte americana é uma criação típica da história do mundo. Não existe nenhum país que tenha um Poder Judiciário concentrado numa Corte de Justiça que estabelece um poder arbitral entre todos os Poderes. Isto é tipicamente americano; nunca se repetiu. Aliás, para mostrar como isso é algo espontâneo da tradição inglesa dos Estados Unidos, ninguém menos do que Sir Hamilton, comentando as instituições estabelecidas na Carta de 87, ao dizer: “Criamos o mais fraco dos Poderes”, referindo-se à Suprema Corte. Ele chamava a Suprema Corte de o mais fraco dos Poderes e ela se transformou no mais forte dos Poderes daquela Federação. Então, queria apenas agradecer muito a V. Ex.^a a oportunidade tão honrosa que me dá de fazer esta pequena intervenção . . .

O SR. MARCO MACIEL — Quem agradece sou eu.

O Sr. Afonso Arinos — . . . e dizer que no Império — e o Senador Nelson Carneiro aqui está como fonte de inspiração para se falar sobre o Império — não havia lei dos partidos, não havia partidos. Eles começaram a aparecer na Europa, no fim do século XVIII. Aparecem os **tories** — tinham em suas cabeças uma espécie de cartola em forma de barrica; daí o nome — os **whigs**. Os partidos brasileiros se formaram tão espontaneamente quanto os partidos ingleses. Já citei aqui o discurso que o primeiro Antônio Carlos fez na Câmara dos Deputados, no dia da Regência, e que está publicado no livro do velho Barão de Jaguaribe — **Partidos e Programas do Império**. Ele diz: “Nós temos a maioria e, portanto, vamos governar. Se perdermos a maioria, nós nos retiraremos do Governo.” Esse discurso foi feito no dia da declaração da maioridade. Mas, antes disso, Bernardo Pereira de Vasconcelos, que era deputado-geral, pedia as providências indispensáveis num sistema parlamentar. Ele fazia a interpelação dos Ministros, dizia que os Ministros deviam ser interpelados e queria que respondessem às interpelações feitas por ele. Então, esse costume parlamentar foi-se criando no Império desde 26 — vejam o livro de Otávio Tarquínio de Souza sobre Bernardo de Vasconcelos, um livro muito importante. Depois, Antônio Carlos, em 1940, fez “A Regência”,

dizendo — repito — “nós temos a maioria, portanto, governamos. Quando perdermos a maioria, nós nos retiramos.” É a instalação do sistema. Uma observação final — e peço perdão por ter interrompido V. Ex^a

O SR. MARCO MACIEL — É com muito prazer que ouço V. Ex^a e acredito que todo o Plenário.

O Sr. Afonso Arinos — É melhor mudar muito, como aconteceu no Império, do que não mudar muito, como aconteceu na República. Na República, Getúlio ficou 15 anos, os militares ficaram 20. Em base de que forma? De instituição presidencialista. Então, o que houve no presidencialismo brasileiro foi o excesso de poder que vem desde Floriano. Floriano sucedeu a Deodoro através de um golpe. É aí que ia ficar. Prudente de Moraes, para tomar posse, teve que ir de tlburi para o Itamarati. O Itamarati era a sede do Governo naquele tempo. Quem veio a comprar o Palácio do Catete foi, depois, o Vice-Presidente da República no tempo de Prudente, Manuel Vitorino, baiano; foi esse que comprou. O Palácio do Itamarati era o Palácio do Governo. Prudente teve que ir para o Palácio do Governo de tlburi, porque Floriano se recusou a assistir à posse do seu sucessor. Ele só não ficou porque ele não teve condições materiais de ficar; ele não tinha força no Exército para ficar. Então, essa sombra do poder militar aparece com Floriano. E continua... peço perdão a V. Ex^a, estou interrompendo...

O SR. MARCO MACIEL — Com o maior prazer estou ouvindo e acredito que toda a Casa ouve V. Ex^a

O Sr. Afonso Arinos — Era só para dizer isso, dizer que admiro muito V. Ex^a...

O SR. MARCO MACIEL — Muito obrigado a V. Ex^a Há, como V. Ex^a sabe, a recíproca, que é muito anterior.

O Sr. Afonso Arinos — ... admiro profundamente o jovem Senador, Presidente do meu Partido, meu Líder, do meu Partido. Mas acho que nós devemos ponderar muito esse problema. Nós não podemos nos orientar apenas nem mesmo pelas convicções. Nós temos que nos orientar pelos sentimentos. E os sentimentos no Brasil, hoje, impõem uma mudança nesta situação que aqui se encontra instalada e ninguém sabe para onde vai. Eu sou partidário, meu caro Colega, que

se nós ganharmos, como acho que nós vamos ganhar a emenda parlamentar, de nós, no mesmo dia, na hora do resultado anunciado, apelaríamos para todos aqueles que estivessem contra nós para que se juntem a nós, desde o Presidente José Sarney até o mais jovem dos deputados que forem favoráveis ao presidencialismo, porque precisaremos de todos para arrancar o País da situação em que ele está e a que eu, o Senador Luiz Viana e outros que fomos modestos professores de História nunca vimos igual.

O SR. MARCO MACIEL — Meu caro eminente Mestre e decano, posso dizer do Senado e do nosso Partido, Senador Afonso Arinos, gostaria de começar a comentar o aparte de V. Ex^a, um aparte sempre, como são suas intervenções, tão suculento, concordando com V. Ex^a quando diz que, depois de definido o problema relativo à forma de governo, precisaremos, em qualquer hipótese, nos entender. Penso que essa é também a disposição daqueles que, como eu, sendo presidencialistas, vêem a crise brasileira como extremamente complexa.

Gostaria só, meu caro Senador Afonso Arinos, de fazer algumas observações que me parecem pertinentes em função das judiciosas palavras que V. Ex^a proferiu.

Em primeiro lugar, quando citei o livro de Woodrow Wilson, que podemos traduzir como “Governo Congressional” ou “Governo Congressional”, eu naturalmente o fiz com o objetivo de mostrar como ele, já naquela ocasião, no fim do século passado, via como deveria ser uma verdadeira prática presidencialista moderna.

Em segundo lugar, quero também dizer a V. Ex^a que, quando me reporte ao problema do parlamentarismo no Império, fiz uma análise com base mais no funcionamento real das instituições do que nas manifestações que foram produzidas na época. Aqui mesmo, tenho em mãos, por exemplo, um depoimento de Oliveira Lima — perdoem-me V. Ex^{as}, pois trouxe até uma xerox do trabalho de Oliveira Lima, **O Império Brasileiro** — no qual ele diz —, lerei apenas uma pequena parte:

“O regime parlamentar era, aliás, tão imperfeitamente aplicado que o Governo recusava à Câmara os elementos de que esta carecia para preparar o orçamento e os Ministros não-somente não se julgavam responsáveis para com ela como

mesmo se esquivavam mandar-lhe relatórios da gestão dos seus departamentos ou dar-lhe conta de suas deliberações.”

VITALIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO

O terceiro e último ponto a que gostaria de me reportar, e que foi muito bem referido por V. Ex^ª, diz respeito ao papel do Judiciário. Eu concordo com a afirmação de João Mangabeira — de que teria sido “o Judiciário o Poder que falhou no Brasil.” Até certo ponto, acho que, de fato, isto é procedente, se bem que nós não possamos e nem devamos debitar aos integrantes das Cortes do Poder Judiciário a responsabilidade pelo fato. Isto, talvez, se deva, antes, à forma como distribuímos os Poderes no Brasil, e daí por que defendo, inclusive na emenda que tive a oportunidade de oferecer à consideração da Casa, mecanismos que venham fortalecer o Judiciário.

Enfim, o que defendo — volto a insistir — não é o Presidencialismo que nós temos, mas um moderno e novo Presidencialismo, caracterizado por um sistema de equípotência de Poderes, no qual não apenas tenhamos um Executivo ágil, dinâmico, apetrechado, mas tenhamos, também, um Legislativo capaz de fiscalizar e acompanhar a Administração Pública e um Judiciário que possa, efetivamente, não somente mediar os conflitos entre os Poderes, mas dispor da necessária liberdade de movimento, que lhe permita agir independentemente da provocação das partes, para que possa, inclusive, integrando esta tripartição de poderes, ter um papel saliente na vida pública brasileira.

Recordo-me, já que V. Ex^ª falou no papel do Judiciário nos Estados Unidos, que foi graças ao Judiciário americano que grandes questões deste século lá foram elucidadas e resolvidas. Por exemplo, a integração racial só foi possível graças à força do Judiciário, que chegou, inclusive, naqueles episódios de Salt Lake City — se não me engano em 1958 — a requisitar tropa federal, num país que tem muito mais do que nós outros, os brasileiros, consciência da autonomia dos Estados. Como lembrou, com propriedade, o Senador Afonso Arinos, os Estados Unidos, antes de serem uma Federação, foram uma Confederação. Eu partilho da opinião de Charles Rousseau, Professor da Universidade de Paris, que o verdadeiro Estado Federal é aquele que

provém de um Estado Confederal. O Professor Rousseau, no seu livro clássico sobre o assunto, esboça aquilo que ele denominou de “Lei Sociológica da Evolução do Estado Federal”. Ele parte do pressuposto de que toda verdadeira Federação é aquela que surge de uma Confederação, e exemplifica com a Suíça, com a chamada Confederação Helvética; exemplifica, de alguma forma, com a Alemanha Confederação em 1815, que se converteu em Estado Federal só em 1919; e exemplifica, finalmente, com a experiência americana.

Pois bem, mas nos Estados Unidos, voltando ao problema da Suprema Corte, apesar de ser uma nação, um país, que tem muita consciência da autonomia dos estados-membros, à Suprema Corte não faltou poder para promover a utilização de tropas federais quando se tornou necessário promover a integração racial. E não foi diferente, por exemplo, o papel da Suprema Corte no episódio Nixon, ou seja, foi ela, praticamente, que promoveu o **impeachment** do Presidente, que, por motivos óbvios e conhecidos, antecipou-se à sua decretação formal e apresentou a sua renúncia. Mas foi a Suprema Corte que, agindo — aí há um ponto importante — independentemente de provocação da parte, ou das partes, foi capaz de apurar a conduta ilegal do Presidente e mediar o conflito entre os Poderes e garantir não somente a estabilidade institucional, mas a continuidade de uma prática democrática.

O SR. PRESIDENTE (Dirceu Carneiro) — Desejo lembrar ao ilustre orador que o tempo de V. Ex^a está esgotado.

O SR. MARCO MACIEL — Pois não. Quero até aproveitar, Sr. Presidente, para agradecer a generosidade de V. Ex^a, permitindo um tempo mais dilatado para o meu pronunciamento.

Eu gostaria de saber se era possível contar um pouco mais com a generosidade de V. Ex^a, para que pudesse ouvir mais alguns companheiros, inclusive o Senador Leite Chaves, a quem muito gostaria de ouvir, para que pudesse ter o meu discurso enriquecido com as considerações de S. Ex^a

O Sr. Leite Chaves — Muito obrigado, Senador Marco Maciel. Congratulo-me com V. Ex^a, e vejo que a Casa também, por esse discurso. V. Ex^a é um dos mais eminentes presidencialistas e, ao invés de ficar apenas dando entrevistas, V. Ex^a vem a esta Casa defender, com

um discurso elaborado, as suas teses. Isso é muito importante, em face de ser feito a partir do Senado. Dou testemunho — e V. Ex^a também viu isso, V. Ex^a não estava no Senado — que foi a partir dos debates aqui que conseguimos, democraticamente, a abertura de 1974. Se não foi na totalidade, o Senado foi, em grande parte, responsável por isso. V. Ex^a, há poucos instantes, disse que, a exemplo de um político do Paraná, parece-me que Bento Munhoz da Rocha, V. Ex^a refletira e lera bastante a respeito de parlamentarismo, sem que o aceitasse, uma vez que, logicamente V. Ex^a não chegou a compreender essa forma de regime.

O SR. MARCO MACIEL — Para esclarecer, o que consegui extrair de discursos do ilustre paranaense Bento Munhoz da Rocha é que ele, em que pesem todas as reflexões que fez ao longo da sua vida, permaneceu presidencialista, por entender que era a forma de governo que mais convinha ao País.

O Sr. Leite Chaves — Acho que se reproduz com V. Ex^a a mesma coisa. Eu me identifico com o Senador Afonso Arinos, quando diz que a política é mais questão de intuição. Nós nos posicionamos em fatos políticos mais pela intuição, pelo sentimento, do que pela lógica. E por isso que acho que as nossas posições políticas são mais explicadas por Adler, por Jung, por Freud, por Kretschner, do que por Aristóteles. A política não é lógica. Quando alguém é muito lógico, não é um grande político, como é o caso do Prestes. O Prestes nem foi revolucionário, nem foi político, porque a política é diferente, ela entra pela intuição. Daí as grandes visualizações, os grandes instantes de inspiração.

O SR. MARCO MACIEL — Como disse o Senador Afonso Arinos — perdoe-me interrompê-lo —, ela é, sobretudo, sentimento.

O Sr. Leite Chaves — Exatamente. Então, no caso aqui, V. Ex^a poderá ser uma figura extremamente importante, nessa passagem, nessa mudança de governo. O parlamentarismo se explica hoje não pelo que ocorreu no passado e sim pelas necessidades e pelas imposições atuais e do futuro. Tanto é que, ao voltarmos a falar nesse novo parlamentarismo, prova que o presidencialismo não tem mais raízes de sustentação. V. Ex^a é uma personalidade singular, é um grande político e muito hábil. Uns são presidencialistas porque se deslumbram com a figura do poder absoluto. Eles se apegam à imagem de infância.

Outros o são porque têm a expectativa de exercê-lo e não querem exercê-lo em menor, ainda que apenas em sonhos. V. Ex^a é uma figura extremamente singular porque V. Ex^a se situa na política nacional com características próprias, mas V. Ex^a é um homem que é capaz de se ajustar a outros instantes da vida, harmonicamente, sem que perca essas suas características. Eu me lembro que V. Ex^a manteve amizade, identificação política com as personalidades mais fortes dos últimos tempos. V. Ex^a, parece-me, foi Secretário-Geral da ARENA quando era seu presidente Filinto Müller, e ligou-se a ele de forma íntima; ao Petrônio Portella, nosso grande amigo e que deixou saudades nesta Casa, e também ao ex-Presidente Ernesto Geisel; personalidades extremamente fortes, e V. Ex^a com eles não chegou a chocar-se.

O SR. MARCO MACIEL — E sou deles amigo. . .

O Sr. Leite Chaves — O fato de o Presidente Sarney ser muito democrático talvez não lhe permitisse esse mesmo ajustamento quando dele foi V. Ex^a ministro. Por isso, eu acho que V. Ex^a vai ser um grande intermediário, quando vitorioso o parlamentarismo. Disto estamos convencidos, e o Senador Afonso Arinos tocou em um ponto alto: vitória nós não comemoraremos; nós faremos apelos em favor da Nação, da Unidade Nacional, em torno do novo sistema de governo. V. Ex^a está, com esse discurso, com esse posicionamento, trazendo à baila as suas idéias. Mas, V. Ex^a não defende o presidencialismo. Se V. Ex^a não é o homem brilhante que eu já vi no passado, porque ninguém é grande advogado quando a causa é ruim, V. Ex^a ataca o parlamentarismo, e o ataca quando ele vigiu de uma forma caricata no País; quando o País tinha outros suportes econômicos e sociais. Hoje, vivemos outra realidade. Veja V. Ex^a, professor de Direito, conhecendo o Direito Constitucional, que nada impediu que normas da CLT viessem para a Constituição. É a presença das massas. Nunca se viu neste País uma Deputada doméstica defendendo os seus direitos, como agora; a presença de operários e mulheres, todos empenhados na defesa de pretensões sociais, humanas. De forma, Senador Marco Maciel, que aguardamos fatos mais consistentes. O discurso de V. Ex^a é bem elaborado, clássico, de um professor digno de nota, mas as minhas preocupações no parlamentarismo são outras, são as preocupações da realidade. Há grande diferença entre o político e o cientista. Este para avançar firma-se em verdades provadas; aquele, em necessidades

sociais de mudança. A nossa História tem que se explicar pela necessidade do futuro e não pelo que passou. Meus respeitos, meus cumprimentos a V. Ex^a

O SR. MARCO MACIEL — Meu nobre Senador Leite Chaves, ouvi com muito interesse e atenção as considerações de V. Ex^a e quero dizer que, de fato, como disse, antes de V. Ex^a me apartear, elas trouxeram contribuições importantes ao tema que estamos aqui discutindo. De toda maneira, quero dizer a V. Ex^a que as minhas convicções presidencialistas, assim como as convicções de Bento Munhoz da Rocha, que era representante do Estado que V. Ex^a com tanto brilho agora aqui representa, o Paraná, são resultados de uma profunda reflexão. Elas não oscilaram em função de circunstâncias. Tenho sido, ao longo de minha vida, presidencialista, mas fazendo sempre questão de ressaltar que o presidencialismo a que me refiro não é o presidencialismo que temos, nem o presidencialismo que praticamos.

Acredito que, com relação a essa questão, há quase um consenso nacional de que é necessário fazermos um novo presidencialismo.

O Sr. Alfredo Campos — V. Ex^a me permite um aparte?

O SR. MARCO MACIEL — Pois não. Eu apenas gostaria, Sr. Presidente, tendo em vista o avançado da hora, e sem querer torturar mais os ilustres colegas...

O Sr. Alfredo Campos — V. Ex^a não o faz.

O SR. MARCO MACIEL — ... muito obrigado.

O Sr. Alfredo Campos — Prezado Senador Marco Maciel, há mais ou menos um ano, ou um pouco mais, fiz um pronunciamento nesta Casa dizendo por que era presidencialista. Acho que o momento me dispensa de dizer, novamente, por que votarei no regime presidencialista. No entanto, Senador Marco Maciel acho que, neste momento, estou sendo muito corajoso ao interferir no bem elaborado discurso de V. Ex^a e, ao mesmo tempo, falar após os apartes de Senadores extremamente cultos, como é o caso de Luiz Viana, Nelson Carneiro e, principalmente, por que não dizer, o Senador Afonso Arinos. No entanto, todos sabemos que a gravíssima crise por que passa o País é a responsável, em primeiro plano, por essa discussão entre

parlamentarismo e presidencialismo. É bem verdade que o momento oportuno poderia parecer ser este, o da Assembléa Nacional Constituinte, para discutir a forma de governo. No entanto, nobre Senador, há poucos dias, fazendo uma sondagem na bancada do meu Estado junto à Assembléa Nacional Constituinte, após ter sido anunciado pelos jornais que a preferência da minha bancada era a favor do sistema parlamentarista, pude constatar que isso não era verdade: qualquer das formas a ser implantada terá um voto a menos, e tão-somente um voto a menos que a outra. A bancada mineira na Assembléa Nacional Constituinte irá votar por 19 a 18 qualquer das formas. E importante também notar aqui, nobre Senador Marco Maciel, que a discussão entre presidencialismo e parlamentarismo, acredito eu, se bem que menos importante do que debelar a grave crise nacional, nenhuma das formas encontradas pela Assembléa Nacional Constituinte irá inviabilizar este País. Dizer que o presidencialismo está inviabilizando este País, e dizer que o parlamentarismo irá inviabilizá-lo, entendo que isso é mais uma plataforma de campanha para se querer que esta ou aquela tese encontre a vontade da maioria do eleitorado Constituinte. Dizer que não fui eleito para escolher a nova forma de governo a ser implantada no País, entendo que não é bem colocada. Como Constituinte posso tudo, só que não devo me arvorar em defensor deste ou daquele sistema de governo, quando, por nenhuma vez, disse, do alto dos palanques da campanha em Minas Gerais, que iria defender esta ou aquela forma. Quando lutei neste plenário, para que o Congresso Nacional, através do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, funcionasse durante os trabalhos da Assembléa Nacional Constituinte, fi-lo, nobre Senador Marco Maciel, com a intenção e sabedor de que o Congresso Nacional e as suas duas Casas é que podem resolver problemas de inflação, de custo de vida, dos juros altos, enfim os problemas conjunturais que o Brasil vive. A Assembléa Nacional Constituinte poderia ser e, talvez fosse melhor, que ela tivesse sido exclusiva e não congressual, como queria a Ordem dos Advogados.

No entanto, temos uma Assembléa Nacional Constituinte congressual e não a Assembléa exclusiva, e temos que conviver com esta realidade, que nós mesmos escolhemos. A grande maioria parlamentarista, nobre Senador, e é evidente que existem honrosas exceções, como é o caso da bancada do Rio Grande do Sul, parlamentarista por convicção e, historicamente parlamentarista, os parlamen-

taristas notórios, como é o caso do Senador Nelson Carneiro, do Senador Luiz Viana e do Senador Afonso Arinos, mas, o que eu posso notar, é que a grande maioria dos parlamentaristas na Assembléia Nacional Constituinte também são a favor dos quatro anos. E o que eu quero dizer com isto agora, que talvez seja, oxalá não tenha eu razão, neste instante de dizer que a grande maioria dos parlamentaristas na Assembléia Nacional Constituinte o são também adversários do Presidente José Sarney, e tão-só por isso, querem a modificação do nosso regime de presidencialista para parlamentarista. No entanto, quero não ter razão neste instante, porque no momento em que o País passa por essa gravíssima crise institucional, por assim dizer, precisamos de ter o bom senso para resolver esta questão com o máximo de calma, para que não possamos enveredar por uma crise institucional permanente, finda após a promulgação da nova Constituição. E por que digo isto, nobre Senador Marco Maciel? Porque é muito fácil, nesta Casa — e neste instante saúdo V. Ex^a — ser oposição, no nosso País e, talvez, certamente, no resto do mundo. Os oposicionistas são mais vibrantes, corajosos e reverberam aquilo que o povo quer escutar. E defender um governo ou uma forma de governo, num momento em que todo mundo quer mudar, pelo desespero da constante inflação que estamos a ver, a cada momento, sufocando milhões e milhões de brasileiros, é muito difícil. Por isso, nobre Senador Marco Maciel, trago, aqui, a minha palavra de solidariedade ao discurso de V. Ex^a Um discurso que, infelizmente — e me perdoe esta franqueza — é muito alto, quase que estratosférico, e eu quis baixar o seu nível, para trazê-lo ao terra-a-terra, para dizer que a luta pelo parlamentarismo e pelo presidencialismo, não digo que seja inglória, mas, não é somente ela que irá salvar o País. Parlamentarismo ou presidencialismo, obrigatoriamente, não irão infelicitizar esta Nação.

O SR. MARCO MACIEL — Obrigado. Agradeço a V. Ex^a por seu aparte, tão rico de subsídios e tão fértil de exemplos.

Caro Senador Alfredo Campos, incorporo o seu depoimento como uma peça que, certamente, vai enriquecer os Anais desta Casa.

O Sr. Carlos Chiarelli — Permite-me V. Ex^a um aparte, nobre Senador Marco Maciel?

O SR. MARCO MACIEL — Com muito prazer, meu caro Líder, Senador Carlos Chiarelli.

O Sr. Carlos Chiarelli — Realmente, prometo ser rigorosamente sumário na manifestação, não porque queira economizar os adjetivos meritórios que V. Ex^a, como cidadão e como político merece, e o seu pronunciamento, também exigiria, mas, evidentemente, estamos aqui numa situação atípica em termos de prazo regimental. Em primeiro lugar, queria registrar a minha reiterada manifestação de apreço pela figura admirável de político, de doutrinador e de cidadão que V. Ex^a encarna e honra, por isso mesmo, a vida pública brasileira, e, sobretudo, nesta Casa.

O SR. MARCO MACIEL — Muito obrigado a V. Ex^a

O Sr. Carlos Chiarelli — Sei, de sobejo, das suas convicções, que não são nem de hoje, muito menos conjunturais, nem sequer circunstanciais. Há convicção por detrás de toda essa manifestação de V. Ex^a e, de tal maneira V. Ex^a é convicto e admirável em seu empenho, que V. Ex^a nos vem dizer, com uma série de suculentas citações de ontem, de hoje, dentro de nossas fronteiras, e, além delas, de França, dos Estados Unidos, etc., que V. Ex^a, de certa forma, tenta lançar algumas confusões racionais — se assim pode ser. Primeiro, V. Ex^a tenta mostrar-nos que, praticamente, não houve parlamentarismo no período do Império, e o faz, não há por que não dizer e reconhecer, com raro brilho, invocando depoimentos, citações. Logo depois, tenta tirar-nos essa convicção histórica de que não só teria havido, como continuo pensando que houve um sistema parlamentar, um regime parlamentar, como, de resto, que tivemos naquele período estabilidade política. V. Ex^a também põe em dúvida esse momento raro no brilho da História do País, dentro da sua linha de argumentação. Terceiro lugar, senti num determinado momento, que V. Ex^a, à luz desse raciocínio, na defesa da permanência ou da conquista do presidencialismo, levanta dúvidas se tivemos ou temos presidencialismo na República, que seria a terceira alternativa, realmente, interessante e criativa de parte de V. Ex^a. Em quarto lugar, V. Ex^a levanta uma estatística sobre a duração dos gabinetes imperiais, que me levaram a permitir fazer uma média das diferentes etapas em que V. Ex^a apresenta, que, em linhas gerais, os gabinetes duraram treze meses, entre os que duraram dez, onze e dezesseis meses. O que me parece, perfeitamente, razoável.

V. Ex^a mostra isso como um quadro de instabilidade, talvez de intranqüilidade, não chega a falar em segurança. É mais ou menos a média do sistema italiano de hoje, e a média do sistema que levou a Itália à posição, não sei se quinta ou sexta potência econômica do mundo. V. Ex^a, inclusive, com o brilho da sua argumentação, vincula ou tenta vincular a característica de um sistema ou de outro a outras razões, que dá a entender de maneira muito sutil, de maneira muito inteligente, como, aliás, é peculiar a V. Ex^a, das vinculações dos desníveis ou das causas econômicas dentro do contexto de sistema de governo. Praticamente no período imperial todos os governantes terminaram vítimas de renúncia ou golpe, o que, na verdade, parece um fato um pouco estranho, considerando que os governantes eram os Primeiros-Ministros. E não me aflora à memória fato histórico dessa natureza, é verdade que vou voltar a uma consulta histórica detalhada, e preocupa-me, sobretudo, entre as manifestações de V. Ex^a e do ilustre Senador Alfredo Campos. V. Ex^a, o que não lhe é muito peculiar e muito costumeiro, trouxe, como um dos argumentos, o fato de que a única manifestação popular, no Brasil, a respeito de sistema de governo foi o plebiscito. V. Ex^a sabe que não é um bom argumento, porque não foi um fato dos mais tranqüilos, em matéria de análise, sobre consulta de opinião pública, naquela circunstância e com aqueles elementos. E o Senador Alfredo Campos, ao contrário, acaba de dizer que defender o presidencialismo seria uma coisa pouco popular, não seria, no momento, algo que estivesse contabilizando, em termos de opinião pública. Então, eu não fico bem sabendo se dou, digamos, credibilidade, à sua manifestação de que, realmente, se ouvirmos a opinião pública, teremos resultado igual ao do plebiscito e, portanto, presidencialista é altamente popular, ou se vale o argumento do Senador Alfredo Campos que, de resto, lhe dá solidariedade, de que o que é simpático e popular, neste momento, é ser parlamentarista. Há necessidade de haver coesão e harmonia nos grupos presidencialistas. De qualquer maneira, meu ilustre Presidente, meu Líder partidário, político, da maior expressão, uma coisa que eu gostaria de dizer, em termos pessoais: admiro sua manifestação, reconheço sua convicção, declaro, alto e bom som, mais uma vez, a qualidade do seu pronunciamento, a inteligência da sua postura, a seriedade com que assume essa linha presidencialista, mas eu fico tentado a lhe fazer um derradeiro apelo. V. Ex^a é a figura típica, é homem com todas as características para

contribuir, de forma decisiva, neste momento que se aproxima, extremamente radioso para o País, na linha do seu aperfeiçoamento democrático, de um parlamentarismo definido e definitivo. Nada de emergencial, nada de solução ambulatorial. Não é isto que estamos defendendo. É alguma coisa para vir e para durar. E V. Ex^a é uma figura típica do grande Líder do movimento parlamentarista. V. Ex^a é um estranho no ninho do presidencialismo. V. Ex^a é uma figura parlamentar por natureza, que circula com rara habilidade e competência dentro de um Parlamento fortalecido e que vem a exercer, na plenitude, esta representação que a sociedade lhe pode e lhe há de dar. Por isso, reconhecendo os seus méritos, agradecendo pelo enriquecimento intelectual que V. Ex^a nos trouxe a todos nós, e pelo brilho que deu a esta sessão no Congresso e no Senado, ...

O SR. MARCO MACIEL — Muito obrigado.

O Sr. Carlos Chiarelli — ... fica o apelo de possibilidade de uma revisão de postura, para, efetivamente, incorporar-se a este esforço comum no sentido de implantar o parlamentarismo, no qual V. Ex^a haveria de estar numa posição de inequívoca liderança, como está no presidencialismo, só que no caso muito mais adequado à sua própria maneira de atuar e às suas próprias características predominantes como político.

PRESIDENCIALISMO MODERNO E PARTICIPATIVO

O SR. MARCO MACIEL — Meu caro Líder, ilustre amigo, Senador Carlos Chiarelli, quero antes de mais nada, agradecer entre desvanecido e sensibilizado, a sua manifestação, tão generosa a respeito do meu pronunciamento. Certamente ela é, antes de tudo, produto da amizade que nos liga e, até por que não dizê-lo, da solidariedade partidária.

Mas, quero também, por oportuno, fazer algumas considerações, ainda que extremamente breves e rápidas, Sr. Presidente, sobre alguns comentários feitos por V. Ex^a Efetivamente, não considero que tenhamos tido no Império, um sistema parlamentarista. No máximo eu

poderia conceder, arrimado em historiadores, a idéia de que pudemos ter tido praxes parlamentares.

Em segundo lugar, eu volto a reiterar, que o presidencialismo que praticamos no nosso País, não é um verdadeiro e — sobretudo moderno — presidencialismo, ou não é o presidencialismo que desejamos, que queremos neste instante grave da vida nacional.

Por fim, gostaria de dizer a V. Ex^a que concordo com a opinião de outros eminentes colegas que aqui se manifestaram, no sentido de que acima das nossas divergências, com relação à forma de governo, organização dos poderes, precisamos estar unidos para que possamos, ao desenhar essa nova Constituição, produzir um texto que não somente esteja conforme nossos valores, mas esteja adequado aos ditames da sociedade brasileira que deseja intensamente democracia e desenvolvimento.

O Sr. José Fogaça — Permite-me V. Ex^a um aparte?

O SR. MARCO MACIEL — Pois não. Ouço V. Ex^a com muito prazer, meu caro colega e amigo, Senador José Fogaça.

O Sr. José Fogaça — Não poderia abdicar desta honra de intervir no pronunciamento de V. Ex^a ...

O SR. MARCO MACIEL — A honra é toda minha.

O Sr. José Fogaça — ... porque fui forçado a uma ausência, porque tinha um compromisso com a **Rádio Jornal do Brasil** para fazer um debate sobre parlamentarismo e presidencialismo. Mas pude acompanhar, eventualmente, brevemente, pelo alto-falante, uma parte do pronunciamento de V. Ex^a, onde dissecou o parlamentarismo, ou o sistema parlamentar que tivemos no Império. Já sou conhecedor do pensamento de V. Ex^a, porque tive oportunidade de ouvi-lo na Subcomissão do Poder Executivo, a qual integrei, onde V. Ex^a foi o primeiro depoente a fazer um relato dessas questões e expor sua posição.

O SR. MARCO MACIEL — Foi um excelente trabalho que a Subcomissão realizou, presidida por V. Ex^a, devemos reconhecer e confessar.

O Sr. José Fogaça — A contribuição de V. Ex^a foi riquíssima, foi inestimável para os nossos trabalhos.

O SR. MARCO MACIEL — Muito obrigado.

O Sr. José Fogaça — Mas, estou bem lembrado das colocações feitas por V. Ex^a. Quero dizer que concordo com V. Ex^a, quando faz uma crítica ao nosso sistema parlamentar do Império. Mas o que é preciso dizer, é que no Império esse período, o essencial de tudo, é que não havia democracia. A partir daí, se não havia democracia e se não havia uma verdadeira e legítima representação popular, evidentemente, que isto condicionava e deformava todo o sistema. Houve eleições em que, segundo o historiador Hélio Silva, apenas 1,2% do eleitorado participou. O Parlamento, no período do Império, era representativo de 1,2% da população. O voto censitário, que exigia do cidadão determinada quantidade de bens para poder exercer o direito de votar, limitava extremamente a representação. Portanto, creio que é um grande equívoco, de quem quer que seja, invocar tanto positiva — e aí me perdoe V. Ex^a — quanto negativamente, o exemplo do parlamentarismo que tivemos no Império, para a situação atual que se vive no Brasil ou para as tentativas de implantação do parlamentarismo que se estão procedendo agora. Acredito que o parlamentarismo do Império não pode ser invocado como exemplo. Sequer pode ser invocado como exemplo, também, aquele parlamentarismo emergencial, casuístico que foi implantado em setembro de 1961. Gostaria de ressaltar a V. Ex^a, e também repetir aquilo que disse aqui o Líder do PFL, Senador Carlos Chiarelli: V. Ex^a devia estar na linha de frente da defesa do parlamentarismo, porque tem o **physique du rôle** e tem toda a competência pessoal para ser um eminente membro de um Gabinete da mais alta qualidade.

O SR. MARCO MACIEL — Caro Senador José Fogaça, é sempre com muita alegria que ouço V. Ex^a. Quero, mais uma vez, aproveitar a oportunidade para manifestar a V. Ex^a o nosso reconhecimento pelo trabalho que V. Ex^a desenvolve, na tramitação do projeto constitucional e, de modo especial, pelo trabalho que realizou em sucessivas partes da fase preliminar da tramitação constitucional, quer na Subcomissão, quer mesmo auxiliando, com subsídios sempre muito valiosos, o Relator-Geral, Deputado Bernardo Cabral.

Devo dizer que as considerações que V. Ex^a faz sobre o parlamentarismo no Império, de alguma forma, vêm mostrar que, efetivamente, não podemos ter nem poderemos dizer que tivemos um sistema parlamentar no Império.

Isso nos faz, mais uma vez, lembrar aquilo que disse, em oportunidade anterior, nesta manhã-tarde, no Senado, sobre a questão da forma de Governo. Digo sempre que a forma de Governo talvez seja o cerne do projeto constitucional, mas nela não está contida a solução do problema institucional brasileiro. Acho que há problemas muito graves cuja solução não encontraremos apenas concebendo um bom sistema de Governo.

O Sr. Divaldo Suruagy — Senador Marco Maciel, eu ousaria solicitar mais um aparte, além do que sua bondade já me concedeu...

O SR. MARCO MACIEL — Com prazer, nobre Senador.

O Sr. Divaldo Suruagy — ... porque, durante os debates, surgiu uma afirmação que poderá ser deformada para aqueles que venham a ler o discurso de V. Ex^a. A exemplo da observação lúcida do Senador José Fogaça, quando afirmou que, positiva ou negativamente, ninguém pode avocar o exemplo do parlamentarismo no período imperial brasileiro, porque, a rigor, na prática, V. Ex^a está coberto de razão, quando explica que ele não existiu na sua plenitude, também, nos debates, alguém colocou que o presidencialismo era um regime formador de caudilhos. Isso é tão absurdo quanto responsabilizar o parlamentarismo pela ditadura mais sangrenta da História da Humanidade que foi a ditadura nazista de Hitler, que foi primeiro-ministro de um país milenar, de um país que é um exemplo de modelo de civilização para a humanidade como um todo. E não dou o exemplo de Mussolini, que também foi primeiro-ministro, porque este é um ditador menor, quero me fixar apenas em Hitler. E não poderíamos nunca responsabilizar o parlamentarismo por duas distorções absurdas, dois primeiros-ministros que se transformaram nos maiores ditadores, e sempre de que? De concentração absurda de poder, como foi o nazismo e o fascismo.

O SR. MARCO MACIEL — Agradeço, nobre Senador Divaldo Suruagy, as considerações de V. Ex^a

Sr. Presidente, para encerrar, gostaria de dizer que a sucessão de crises que têm abalado a vida institucional brasileira, nos últimos 50 anos, portanto, nada têm a ver com a forma de governo, nem particularmente com o presidencialismo. É uma simplificação, a meu

ver incabível, atribuir-se ao parlamentarismo do Império que não existiu, 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, nada justifica e nada esclarece.

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.

Se o pecado existe no presidencialismo brasileiro, ele se funda no mesmo erro que descaracterizou o Império: o exercício do “poder pessoal”. Reconheço que estamos longe da prática do governo congressional, que é a principal marca do sistema vigente dos Estados Unidos, onde os ministros de Estado só podem ser nomeados depois de terem sua indicação aprovada pelo Senado, por exemplo. O que há de se fazer não é voltar às práticas que se revelaram incompatíveis com as condições brasileiras, como o parlamentarismo de ocasião, de 1961. A oportunidade que a Assembléia Constituinte nos oferece é a de corrigirmos os erros do presidencialismo, para torná-lo o exercício de um governo democrático a que todos aspiramos.

Uma análise ponderada e racional sobre as vantagens ou a natureza das diversas formas de governo deve, necessariamente, partir de uma conveniente avaliação das alternativas de que dispomos, não só em face de nossa experiência, mas, igualmente, da experiência alheia.

A primeira e mais clara distinção que conhecemos das duas formas de governo preponderantes do mundo há pelo menos dois séculos é a que foi formulada por Walter Bagehot, no seu famoso estudo sobre a Constituição inglesa, publicado entre 1865 e 1867. No seu texto põe em contraste o sistema predominante na Grã-Bretanha, por ele denominado de “Governo de Gabinete”, com a forma existente dos Estados Unidos, por ele também definida como “governo presidencial”. Uma definição que, embora válida e ainda não superada, tornou-se pelo menos inadequada, desde o momento em que Wilson, o então Presidente dos Estados Unidos, em livro publicado em 1885, chamou, com mais propriedade, de “governo congressional”.

Muito embora a maioria das formas de governo hoje preponderantes no mundo contemporâneo remonte ao modelo original inglês ou americano, com duas únicas exceções, como as do governo presidencial da 5ª República Francesa e a de Portugal, as marcantes diferenças que existem entre o parlamentarismo clássico inglês e os vários tipos continentais são, fundamentalmente, devidas às distinções que se verificam entre os diversos sistemas partidários. A forma de governo parlamentar é caracterizada pelo fato das articulações políticas para a formação do governo se desenvolverem nos parlamentos e de serem os gabinetes responsáveis perante a maioria parlamentar — que, em caso extremo, podem decretar suas quedas. Em contrapartida, segundo os cânones do parlamentarismo clássico, o gabinete tem o poder de dissolver o Parlamento ou de pedir a sua dissolução ao Chefe de Estado, quando não obtiver o seu voto de confiança ou, em certos casos, como no modelo inglês, para convocar novas eleições.

Como assinalam os especialistas, o elemento diferenciador de maior relevo entre os vários tipos de governo parlamentar reside na natureza do sistema partidário. De fato, onde existem só dois partidos, ou então, um só partido obtém a maioria absoluta das cadeiras, a forma de governo parlamentar apresenta características de solidez e de estabilidade maiores do que quando o governo é formado por coalizões de vários partidos. Esta constatação deriva do modelo teórico de análises políticas, segundo a qual a forma de governo é apenas um dos subsistemas do sistema mais amplo de representação política de cada país. Ajustar cada um desses subsistemas ao sistema geral, que dá sintonia e viabilidade ao processo político, parece ter sido a chave da estabilidade institucional dos países que, como a Grã-Bretanha, as monarquias escandinavas, a maioria das nações da Europa Ocidental e asiáticas, como o Japão, adotaram e seguem, invariavelmente, até hoje. Em todos esses países, à exceção da Itália, prepondera um sistema de voto majoritário ou, no máximo, voto majoritário e proporcional, simultaneamente, que de forma imprópria, denominamos de sistema distrital misto. Como decorrência desse modelo, ou através de outras limitações de ordem legal, como ocorre na República Federal da Alemanha, predomina no âmbito partidário um sistema de partido que, mesmo não atingindo a maioria absoluta, como ocorreu nas últimas eleições na Inglaterra, permite a apenas um, ou no máximo a dois partidos, a formação de um Gabinete homogêneo e com forte sustentação parlamentar.

PARLAMENTARISMO E SISTEMA ELEITORAL: COMO FAZER?

Nos países em que não há esse ajustamento entre o subsistema eleitoral e partidário, para compor com o subsistema parlamentar o grande sistema representativo, a norma tem sido, a da instabilidade política e institucional.

Refiro-me, em especial, e como no eloqüente contraste com os anteriores, aos casos da Itália, da França da 4ª República, e, em especial, da República de Weimar, na Alemanha. Foram tão profundas e inquietantes as experiências históricas da França e da Alemanha, que os regimes instalados nesses países no pós-guerra, não apenas adotaram sistemas representativos calcados no voto majoritário, como — no caso da República Federal da Alemanha — se estabeleceu, na Lei Fundamental, que um voto de desconfiança contra o Chanceler Federal só pode ser aprovado através de um voto de desconfiança construtivo, através do qual se escolhe e se elege, ao mesmo tempo, um novo Gabinete.

Sr. Presidente, o sistema parlamentar no Brasil, portanto, seria sem dúvida viável, e, em certo sentido, faço até a concessão de dizer que poderia ser aceitável. Mas, para que não fosse 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. O primeiro desses condicionamentos seria a adoção do voto majoritário pelo sistema distrital, que implicaria varrer do mapa partidário o pluripartidarismo, já que, à exceção da Itália, 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. Entendo mais que há um outro condicionamento de igual importância e significação: em nenhum sistema parlamentar do mundo contemporâneo o Presidente da República — nem na Itália! — 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.

Aliás, Sr. Presidente, é preciso compreender que a separação da titularidade do poder do governo não se deu apenas em razão de fun-

damentos históricos, através dos quais, paulatinamente, se operou a transferência das principais prerrogativas do Monarca, para o gabinete do Primeiro-Ministro. Essa separação é vital à mecânica do próprio sistema, na medida em que, entre a autoridade do parlamento e a autoridade do gabinete, se interpõe a autoridade neutra do monarca ou do chefe de Estado, que arbitra os conflitos do poder, decidindo ou pela destituição do gabinete, ou pela destituição do parlamento. E exatamente porque é um poder “neutro”, em sua função arbitral, o chefe de Estado, como Monarca, não tem, nem pode ter, função executiva. As duas únicas exceções a essa regra não se referem, nem a países de longa tradição parlamentarista, nem provaram sua utilidade em face das realidades políticas que viveram nos últimos anos, e em que ainda estão vivendo Portugal e França. Ressalte-se a respeito da última que era uma situação de tal modo previsível que Maurice Duverger escreveu, com dois anos de sua ocorrência, o seu já famoso “Breviário da Coabitação”...

Estas particularidades mostram, que definir a forma de governo, sem ajustá-la, paralelamente, ao modelo eleitoral e ao modelo partidário, implica ocorrer o risco deliberado de instabilidade política e institucional. Invocar o exemplo francês como modelo de sistema parlamentar misto é, no mínimo, uma indistigável distorção. O evento francês é, na unânime avaliação dos mais conceituados nomes do Estado e da política, “a mais importante e conhecida das variantes do sistema presidencial”. As diferenças formais e materiais em relação ao presidencialismo norte-americano, sem dúvida, são muitas. Mas as semelhanças também são inúmeras. Destas, a mais importante é a da escolha do Presidente da República por eleição direta e majoritária, só que para um mandato renovável de 7 anos — inovação, como se sabe, introduzida pela Emenda Constitucional de 1962, como parte fundamental da legitimação da presidência imposta por De Gaulle. A outra semelhança diz respeito ao processo de escolha da representação política através do voto distrital, portanto majoritário. A terceira e mais importante decorre da circunstância de que, possuindo efetiva maioria parlamentar, e mesmo estando obrigado a nomear um Primeiro-Ministro, o Presidente da República, além de Chefe de Estado, tem o poder efetivo sobre a administração e o Primeiro-Ministro por ele escolhido. Quando ele não tem maioria, como ocorreu a partir das eleições parlamentares de 86, só lhe restam duas alternativas: ou

renuncia a seu mandato e se submete a novo sufrágio, ou aceita a chamada “coabitação” ou “convivência”. Só a partir desse momento, como registrou o professor Jean Luc Parodi, no seminário há pouco realizado em Brasília, “o chefe do governo, isto é, o Primeiro-Ministro, torna-se um Líder do Poder Executivo”.

Ressalte-se que neste caso, tal como previu com antecedência de mais de dois anos, o Professor Duverger, para poder preservar alguns de seus poderes de chefe de Estado, em relação à política externa, o Presidente da República foi obrigado a firmar um acordo extraconstitucional com seu próprio Primeiro-Ministro. Não foi sem razão que, antes mesmo que esta solução extraconstitucional ocorresse, para se evitar uma grave crise, o cientista político italiano Jean Franco Pasquino escreveu que “as virtudes do sistema presidencial francês — estabilidade e eficiência do Executivo — eram apenas aparentes”, concluindo que era uma experiência que, conforme se comprovou, “apresenta inconvenientes potencialmente bastante sérios” e que, “enquanto não for experimentado com êxito em situação de crise continuará a não inspirar confiança”.

A EQUIPOTÊNCIA DOS PODERES DE ESTADO E DOS PODERES DE GOVERNO

O que se conclui de proposta desta natureza é que, na medida em que visam apenas dividir os poderes do Estado dos poderes do Governo, os sistemas mistos terminam por induzir tanto à instabilidade, quanto à ineficiência do poder político da Nação.

Do confronto das experiências parlamentares existentes no mundo contemporâneo, facilmente se conclui que os modelos ajustados ao sistema clássico inglês, que combina a existência de um poder neutro para o exercício da função arbitral, escolhido de forma indireta, com uma legislação eleitoral majoritária e uma legislação partidária restritiva, e que, além disso, permite o livre exercício da opção entre o parlamento e o gabinete, nos casos de crise ou conflito, efetivamente instituíram regimes políticos estáveis e eficientes. Servem de exemplo: o Canadá, a Austrália, e a Nova Zelândia, entre os países de emigração branca de língua inglesa, a Grã-Bretanha, os países nórdicos, a democracia da Europa Ocidental e, na Ásia, fundamentalmente, o Japão.

As exceções desse modelo clássico correspondem exatamente aos países que não lograram nem eficácia nem estabilidade política. E entre eles, devem se alinhar países como a Itália, a França da 4ª República, a Alemanha de Weimar e Portugal.

O paradoxo que se estabelece, em face dos que entre nós defendem a divisão dos poderes, é exatamente a circunstância de pretendem fazê-lo por via da adoção do Parlamentarismo — um sistema que se caracteriza, jurídica e politicamente, pela inexistência do princípio da separação de poderes, como, aliás, frisou o Relator da Constituição Francesa em vigor, ao assinalar: “temos sustentado que o regime parlamentar, em sua forma moderna, repudiava o dogma da separação dos poderes e se fundava sobre a distinção e a colaboração das três funções do Estado”.

Sr. Presidente e Srs. Senadores, o substantivo de toda questão, a meu ver, não é o sistema de governo tal como nós o concebemos, mas a forma como nós o praticamos. O sistema que defendemos — e creio que nisso há amplas e generalizadas possibilidades de entendimento — é o que eu chamaria, como Wilson, de Governo Congressional, representado pelo princípio de uma equitativa distribuição de faculdades e prerrogativas entre os poderes do Estado, sem que isso implique dividi-los ou enfraquecê-los. Num país como o Brasil, em que a presença do Estado ainda é preponderante para o processo de modernização econômica e social, não carecemos de dividir os poderes, mas, ao contrário, de fortalecê-los, para que possam, com eficiência e estabilidade, cumprir suas finalidades de promover a justiça, assegurar o desenvolvimento e fortalecer os instrumentos democráticos de controle do Estado pela sociedade. 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 eles possam refletir os desejos e as aspirações da sociedade.

Se nós verificarmos a tendência histórica na 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 e, sobretudo, do seu enfraquecimento. “O elemento central de tal diversificação” — diz

um dos mais notórios especialistas do campo do Direito Público — “consiste, sem dúvida, na progressiva centralização do poder, segundo instância sempre mais ampla, que termina por compreender o âmbito completo das relações políticas. Desse processo, fundado, por sua vez, sob a concomitante afirmação do princípio da territorialidade da obrigação política e sob a progressiva aquisição da impessoalidade do comando político, através da evolução do conceito de *officium*, nascem os traços essenciais de uma nova forma de organização política, precisamente o Estado moderno.”

Parece-me falso supor, Sr. Presidente, que a adoção do parlamentarismo possa aumentar a legitimidade do poder, dar a transparência ao governo ou democratizar os instrumentos políticos de controle do Parlamento sobre o Executivo. O que a realidade contemporânea tem demonstrado é exatamente o contrário! Os longos predomínios do Partido Conservador da Senhora Margareth Thatcher, na Inglaterra, durante três Legislaturas consecutivas, do Partido Social Democrata do ex-Primeiro-Ministro Olaf Palme, na Suécia, que supera 20 anos, do Partido Liberal do ex-Ministro Pierre Trudeau, no Canadá, superior a 12 anos, do Partido Conservador na Alemanha e no Japão, mostram exatamente que os parlamentarismos mais bem sucedidos no mundo, não têm conseguido acelerar a mudança da classe política e dos chamados “ministrables” justamente por não conseguir fazer circular o pessoal político.

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, constitui, sem dúvida, como se pode facilmente prever, a institucionalização da crise. E, em nenhuma hipótese, assegura, quer o fortalecimento da representação política com assento no Parlamento, quer o revigoreamento das prerrogativas do Congresso e da classe política. Caminhando no sentido contrário ao que tem sido a tendência histórica na evolução do Estado contemporâneo, estaríamos condenando a futura Constituição a um processo revisionista, que vai se fortalecer e se tornar inevitável ao simples sinal da primeira crise de gabinete.

Sr. Presidente, não podemos esquecer que foi a República presidencialista que diversificou a produção nacional, colocando-nos, hoje, na condição de oitava ou nona economia mundial. Foi o presidencialismo quem alargou o direito de voto, universalizando-o e dando au-

tenticidade à representação política. Foi a República que criou a Justiça Eleitoral, a Justiça do Trabalho, as leis de proteção social e expandiu o ensino, reduzindo a taxa de analfabetismo — que, no Império, era de 75%, para os 25% de hoje. Foi a República quem industrializou o País, expandiu a agricultura, diversificou a economia. Foi a República, com o seu presidencialismo ainda que canhestro, que melhorou as condições sociais e avançou rapidamente no sentido de estabelecer um sistema democrático e igualitário que todos nós agora estamos tentando aperfeiçoar.

Por isso, Sr. Presidente, na minha opinião, não é necessário mudar a forma de governo.

Para corrigir os males do presidencialismo pessoal, que se estabeleceu no País a partir do exercício do poder discricionário dos Presidentes da República, basta corrigir os seus excessos, fortalecer os poderes do Legislativo e do Judiciário, equilibrar, enfim, os poderes assimétricos desta República.

UM SISTEMA EFICAZ NECESSITA DE INSTITUIÇÕES INOVADORAS

Um regime que, mal estruturado e pessimamente exercido, foi capaz de tantos avanços, por que, depois de aperfeiçoado, não será capaz de propiciar progresso, desenvolvimento, igualdade, democracia e participação? As críticas que hoje se fazem ao presidencialismo muito mais contundentemente foram feitas aos chamado parlamentarismo do Império. Basta ler os terríveis libelos contra um sistema político fechado e impermeável à opinião pública e a qualquer outra influência. Basta a objurgatória inesquecível do grande estadista do Império que foi Nabuco de Araújo, pai do grande Joaquim Nabuco:

“Vede esse sorites fatal, esse sorites que acaba com a existência do sistema representativo: o poder moderador pode chamar quem quiser para organizar ministérios. Esta pessoa faz eleições porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. Eis aí o sistema representativo de nosso País!”

O Imperador podia, como podem os Presidentes de nossa precária República, segundo denunciava Nabuco de Araújo, “despachar minis-

tros como despacha empregados”. Mas isto não pode ser feito num verdadeiro presidencialismo, como propugno em emenda que apresentei, que estabelece, entre outros mecanismos, que os ministros só se tornam delegados da confiança do Presidente da República se ao mesmo tempo se tornam dignos da confiança do Congresso. Nada impede — nem desvirtua um moderno presidencialismo — que outras praxes ditas típicas de sistemas parlamentares de governo sejam incluídas entre as prerrogativas do Congresso como forma de fortalecer o seu poder de controle sobre a Administração e o Executivo. Refiro-me, particularmente, à ratificação das escolhas ministeriais, por exemplo, que não são privativas dos sistemas parlamentares, na medida em que previstas na Constituição dos Estados Unidos. Mas refiro-me também ao poder de censura sobre os titulares e agentes do Poder Executivo, que não são incompatíveis com as práticas tradicionais do presidencialismo. Assim igualmente o poder de sustar ou suspender os atos regulamentares do Executivo que exorbitem o seu poder de baixar normas administrativas para o cumprimento das leis, a criação do Instituto de Investigação Parlamentar Permanente, atribuído às comissões técnicas do Congresso, como forma de estabelecer o controle dos atos da administração, e não como tem sido a praxe republicana, da investigação posterior, depois dos fatos consumados já submetidos pela apreciação do Supremo Tribunal Federal dos vetos por inconstitucionalidade. Este é o presidencialismo que advogo, defendo e pleiteio. Um governo que não seja apenas congressional, pelo fortalecimento das prerrogativas do Legislativo, mas que seja igualmente um governo judicial, pelo aumento dos poderes do Judiciário.

O nosso desafio não consiste em dividir ou enfraquecer os poderes do Estado, mas, sim, 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.

Vale, por fim, Sr. Presidente, lembrar lições do grande publicista italiano **Noberto Bobbio**: “os sistemas políticos e as formas de governo não são intrinsecamente bons ou intrinsecamente maus. Tornam-se

eficazes ou ineficazes, pelo bom ou mau uso que se faz de suas instituições.”

O presidencialismo é uma forma de governo que, como qualquer outra, pode ser boa ou pode ser má, dependendo do bom ou do mau uso que dela se faça. Dividir os poderes nacionais pode ser uma tentação a mais, em face da crise que vivemos. O risco que corremos, porém, é o de, premidos por alguns equivocados exemplos, do mau uso do poder, criarmos falsas esperanças, como se o rótulo constitucional que déssemos ao novo sistema que buscamos definir na Constituinte tivesse o condão de resolver todos os males. Devemos, portanto, evitar, a pretexto de superar todas as nossas contradições internas, de sermos conduzidos à criação de um sistema paradisíaco, desprovido, no entanto, de meios de sobreviver às crises por cujo agravamento podemos ser todos responsáveis.

O aumento das prerrogativas do Congresso — vale dizer, da representação política da opinião pública nacional — é uma decorrência do aumento do controle político sobre todos os poderes do Estado. Esta tem sido, historicamente, a razão do êxito daquilo que Wilson chamou de Governo Congressional, quando se referiu ao mais forte e ao mais poderoso Parlamento do mundo contemporâneo.

Sr. Presidente, cabe, por fim, lembrar que a questão da forma de governo, na realidade, é apenas um dos vários aspectos do sistema jurídico do estado de direito que compreende ainda pelo menos três outras relevantes funções:

A) a **estrutura formal**, que consiste nas garantias das liberdades, com a aplicação da lei — geral e abstrata — por parte de um corpo de juízes e tribunais independentes;

B) a **estrutura material**, que assegura a liberdade de concorrência no mercado e a livre competição da iniciativa privada; e finalmente,

C) a **estrutura social**, que se relaciona com políticas reformistas de integração da classe trabalhadora e da mediação dos conflitos econômicos.

O que nós temos que fazer, portanto, é conciliar, no estado moderno, capaz de gerir as mudanças exigidas pela sociedade de massa em que vivemos, as referidas funções do Estado, que só se exercem,

harmônica e eficazmente, na medida em que tivermos um Estado forte, atuante, dinâmico e ágil, que, nas últimas gerações, não fomos capazes nem de conceber, e nem de construir, exatamente porque não fomos capazes de inovar, mas de apenas, copiar o que a história e a nossa própria experiência já rejeitaram como inúteis, inaplicáveis e superados pela nossa própria realidade!

Este é o nosso grande desafio.

Para superá-lo, Deus nos fará maior. (Muito bem! Palmas.)

Composto e impresso pelo
CENTRO GRAFICO DO SENADO FEDERAL
Praça dos Três Poderes s/nº
CEP 70160 — Brasília — Distrito Federal
O.S. 5918/88 — Abril/88



VENCO FERRARI
CENTRO GARICO