

O PARLAMENTARISMO NO BRASIL

Marcos José Vasconcelos de Góis¹

Resumo

Despontando na Inglaterra do século XVIII, em processo de gradativa formação histórica, o regime parlamentar propagou-se no continente europeu a partir do século XIX, projetou-se nas experiências do Brasil no Segundo Reinado, do Chile, do Canadá e da África do Sul, sob a influência do modelo britânico e quem alcançar difusão universal no século atual, como regime de governo praticado em todos os continentes. Estudiosos do governo comparado acentuam a predominância numérica do regime parlamentar sob o regime presidencial e a preferência das democracias evoluídas e estáveis excetuados os Estados Unidos e a Suíça pelo regime parlamentar.

Palavras-chave: *O Parlamentarismo; Parlamentarismo no Brasil; Filosofia Política.*

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa feita sobre o Parlamentarismo tem o objetivo de mostrar como seria o sistema parlamentar se fosse implantado no Brasil, tendo em vista a necessidade de fazer algumas modificações para que isso seja possível e mostrar exemplos de regime parlamentarista.

2 FORMAS DE REGIME PARLAMENTAR

A universalidade do regime parlamentar, sob o aspecto de sua difusão, não coincide com a uniformidade desse regime e revela, ao contrário, a pluralidade de suas formas organizatórias. As peças comuns ao regime parlamentar- responsabilidade política do governo, dualidade do poder executivo representada pela existência de chefe de estado e do chefe do governo, dotado cada um de competência própria, mecanismos de controle recíproco, como a dissolução, a noção de confiança, a noção de censura, as questões e as interpelações - recebem regras ordenadoras diferenciadas, plasmadas na constituição ou nas convenções cons-

¹ Aluno do 6º período do curso de Direito na FARN

titucionais, conferindo organização e funcionamento peculiares ao regime parlamentar .

Regime parlamentar dualista, regime parlamentar monístico e regime parlamentar misto incluem-se na classificação diversificada das formas deste regime parlamentar. O dualista, também denominado orleanista, no qual a responsabilidade política do governo se apura perante o chefe de estado e o parlamento, encontra seu modelo representativo na monarquia de Júlio, no reinado de Luís Filipe, durante a vigência da carta constitucional francesa de quatro de agosto de 1830.

No parlamentarismo orleanista, o Ministério, ou o Gabinete, goza de dupla confiança: a do parlamento e a do chefe de Estado. A forma dualista pode ser recuada no tempo para abranger práticas parlamentares inglesas do final do século XVIII, quando apareceu a monarquia parlamentar em decorrência do abrandamento dos poderes do soberano.

O governo parlamentar, na caracterização de Georges Burdeau, é o resultado do crescimento da autoridade do órgão que representa a vontade nacional, o Parlamento, e do enfraquecimento do poder monárquico. No ponto de interseção da curva ascendente do poder parlamentar e da curva declinante da autoridade do soberano localiza-se o nascimento do regime parlamentar dualista.

O regime parlamentar monista identifica a forma que assinala a predominância de um órgão de poder sobre o outro. A predominância da Assembléia Nacional conduziu ao regime parlamentar monista da França da Terceira República. A predominância do primeiro-ministro, chefe de governo, configura o regime parlamentar monista da Inglaterra atual.

3 COMO SERIA O PARLAMENTARISMO NO BRASIL

A adoção do parlamentarismo como República Federalista deveu-se à idéia de que o parlamentarismo é incompatível com o federalismo. Rui Barbosa, grande constitucionalista e principal redator do projeto de constituição elaborado pelo Congresso Constituinte em 1891, foi muito preciso ao negar, mais tarde, a compatibilidade entre ambos.

A verdade histórica é que, no Brasil, o presidencialismo se deformou na prática do federalismo. Talvez melhor se diria que presidencialismo e federalismo se deformaram reciprocamente, não por força intrínseca de si próprios, mas por condições sócio-políticas do meio em que concomitantemente foram

instituídos. Uma reflexão mais cuidadosa talvez possa até levar à conclusão de que o presidencialismo foi o instrumento das oligarquias para a dominação federativa, que lhes propiciara autonomia política e domínio local. “A Política dos governadores”, instituída pelo presidente Campos Sales, retratou bem essa situação. Os governadores detinham um poder unipessoal, sustentado no coronelismo, que foi o poder real e efetivo, apesar das normas constitucionais traçarem esquemas formais de organização nacional com base na teoria da divisão de poderes e tudo mais. Hoje, ninguém mais sustenta a sério a incompatibilidade entre federalismo e parlamentarismo. Ao contrário, a compatibilidade está comprovada historicamente por sua prática concomitante em diversos países. Federações parlamentaristas são a República Federal da Alemanha, a Austrália, o Canadá, a Índia, a Malásia, cada qual, evidentemente, com suas peculiaridades no exercício do sistema de governo como na prática do federalismo. Miguel Reale desfez todos os equívocos a esse propósito, quando, em vários estudos sobre o parlamentarismo brasileiro de 1961, destacava o fato de que “muito antes do atual exemplo brasileiro, já existiam e continuam existindo outras nações que conjugam, com pleno êxito, o federalismo com o regime parlamentar”.

4 PARLAMENTARISMO NOS ESTADOS

O Brasil é um Estado Federal. Portanto, uma mudança no sistema de governo da União implica a questão de saber se deve ser igualmente aplicada aos Estados. A simetria tem sido uma característica de nossa organização federal. A Constituição Federal sempre impôs a estados e a municípios os princípios organizativos previstos para a União. Isso tem gerado uma uniformidade de organização que não corresponde a realidades díspares. Mas é também questionável a convivência de deixar livre a adoção de sistemas de governos estaduais fundados em bases opostas aos previstos no âmbito federal. Se for possível e, talvez, até desejável possibilitar diferenças de estruturas aos estados, isso só deverá ser admissível dentro da mesma linha de princípios.

Essa nos parece a posição correta: simetria de princípios, possível simetria de forma. Entendemos, portanto, que a adoção do parlamentarismo para o governo federal deverá implicar sua adoção também nos Estados, ainda que se possa dar a estes a faculdade de estruturá-lo com peculiaridades que atendam às diversidades regionais. Manter as formas presidencialistas nos estados em contraposição ao parlamentarismo federal parece-nos a institucionalização de um regionalismo personalista, no qual o poder pessoal dos governadores, fincados no domínio irresistível, capaz de impor gabinetes e soluções que favoreçam, antes os seus desígnios políticos do que os interesses gerais da Nação.

5 PARLAMENTARISMO NOS MUNICÍPIOS

Não conhecemos exemplos de fórmulas de parlamentarismo adequada em municípios, que são peças importantes na estrutura do Estado brasileiro. É preciso, contudo, reconhecer que a fragmentação municipal, com criação de municípios com poucas condições de viabilizar a própria autonomia, está a requerer isenta reflexão sobre a organização britânica no Brasil. Aqui, a uniformidade de organização revela-se em disparidade. Um município na dimensão de São Paulo tem uma estrutura governamental essencialmente idêntica a outros com poucos milhares de habitantes. Municípios tipicamente rurais têm a mesma estrutura governamental dos municípios componentes de regiões metropolitanas e de outras aglomerações urbanas complexas, onde a necessidade de tratamento uniforme dos problemas se impõe acima da rígida autonomia local.

O predomínio de funções administrativas de interesse local e a ausência de poder político determinante de diretrizes governamentais de real influência nos destinos da comunidade desaconselham o parlamentarismo nos municípios. Mesmo na hipótese de perdurar a capacidade auto-organizativa dos municípios, como reconhecia o art. 29 da atual Constituição, o certo é que nela não se encontra uma estruturação marcadamente constitucional. Embora se possa falar em Constituição municipal, ao referir-se à lei orgânica, isso ainda tem o sentido de mera institucionalização organizativa, não de Constituição como repositório de valores políticos que definam os destinos básicos de um povo.

Não que isso diz que a organização municipal deva ficar necessariamente indiferente ao sistema parlamentarista que, eventualmente, venha a ser acolhido em decorrência da decisão plebiscitária prevista no art.2º do Ato das disposições Transitórias da Constituição de 1988.

6 DESMISTIFICAÇÃO DA DÚVIDA ENTRE PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO

Ao longo dessa década perdida, alguns dos demônios mais característicos do psiquismo nacional marcaram reiteradamente o comportamento coletivo, sobretudo, nos episódios mais relevantes.

Em cada momento excepcional - e eles foram muitos - o modismo da hora inspirou a ação coletiva, sempre na busca da necessidade nacional de manter acesa a chama da esperança no futuro.

A década começou com uma mobilização sem precedentes contra o regime autoritário. A mobilização foi tal que esse regime, que contava com certa

aceitação tácita, foi transformado em ditatorial (o que ele, tecnicamente, não foi). No seu final, não havia sequer quem defendesse o seu desempenho ao longo de mais de quinze anos. A mobilização ocorrida, como sempre acontece, foi facilitada pela simplicidade da proposta a maneira como foi apresentada e as esperanças que despertou. Tudo se passava como se a derrubada do regime ditatorial, em si mesmo, corrigisse os rumos e o destino do país.

Esse foi o pano de fundo para a maior mobilização popular que o país conheceu, em torno das “diretas já”, expressão simbólica para a derrubada do regime autoritário, cuja base de sustentação fora corroída pela crise do início dos anos 80, diante da qual não encontro respostas eficazes e oportunas.

Apoiada muito mais na idéia de mudar o governo para sair da crise do que em tomada de posição coletiva pela democracia, a campanha pelas diretas trouxe uma frustração que pôde rapidamente ser convertida em onda para dar suporte à vitoriosa candidatura indireta de Tancredo Neves à presidência da República. Afinal, para mudar o governo e acabar com o regime tanto fazia eleger Tancredo pelo Colégio eleitoral, como alcançar o direito de eleger pelo voto direto o Presidente da República. E, de novo, para alimentar o entusiasmo popular, a mesma idéia de fundo: a simples troca de governo resolveria a crise.

A nova frustração causada pela tragédia que atingiu Tancredo Neves deixou um vazio que a Nova República só conseguiu preencher depois do êxito, ainda que fugaz, do Plano Cruzado.

Por baixo de tudo, como pano de fundo, estava a mesma crise que paralisava o país desde o início da década de 1980 e que não foi ainda decifrada. Fracassaram redondamente todas as panacéias, não obstante a fé que cada qual, na mesma hora, despertou no povo. Fracassado este, novo alento popular foi alimentado, desta vez pela idéia da constituição, transformada em panacéia universal. De novo, as esperanças foram desfeitas em frustrações. Acabamos a década no embalo das eleições pestilências diretas, afinal transformadas no ponto de partida para sempre postergada saída para a crise. Neste clima de salvacionismo nacional, trataram-se das eleições presidenciais que levaram Fernando Collor de Melo ao poder. Somente a partir de uma nova obsessiva idéia salvacionista e milagreira se pode explicar a inacreditável vitória de um candidato sem partido, sem tradição política e cujo desempenho político administrativo anterior fora, no mínimo, sofrível.

Arma-se, agora mas uma proposta de índole salvacionista: a do parlamentarismo. Já que o presidencialismo não teria dado certo, não conseguindo dar

conta da crise, a saída é o parlamentarismo. Em vez de um único salvador, o presidente, um comitê de salvadores, o Conselho de Ministros ou o próprio parlamento. Como sempre ocorre em propostas salvacionistas, a saída está numa fórmula mágica que deixa fora da discussão as políticas econômicas e sociais, que exigem entendimentos muitas vezes difíceis.

Essa forma maniqueísta com que se trata o debate político nacional- definir salvadores e enterrar ex- salvadores convertidos em pecadores- contamina a discussão e não contribui para o esclarecimento público em torno de um tema tão abstrato como o da definição do melhor sistema de governo para o país.

7 DISTINÇÕES NECESSÁRIAS

O parlamento, do ponto de vista operacional, pode ser conceituado como um sistema de governo no qual todos os poderes do Estado se concentram no parlamento. Os poderes Legislativo e Executivo estão no parlamento, e o poder de administrar, isto é, de governar, é confiado a um gabinete constituído por delegação do Parlamento, como um prolongamento deste. O Executivo não se reporta diretamente ao povo, é responsável apenas perante o Parlamento, expressão única da vontade política da Nação e detentor, pelo voto, da soberania popular.

Em conseqüência, não há no parlamentarismo lugar para a divisão de poderes. Nem muito menos para especialização entre eles. Não há, de um lado, o Poder Executivo e, de outro, o Legislativo, cada qual com atribuições definidas e competências específicas. O Executivo é exercido por delegação do Parlamento, ao qual deve prestar contas. Não há real demarcação de competência entre esses poderes. E o Judiciário tem funções distintas das que exerce no sistema presidencial, no qual controla ativamente os outros dois poderes.

O sistema presidencial implica necessariamente a divisão de poderes entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Por isso, a divisão de poderes é a marca específica do presidencialismo.

No presidencialismo, em contraste com o parlamentarismo, o povo elege diretamente os membros dos poderes Executivo e Legislativo, e ambos se tornam detentores da soberania popular com suas atribuições e competências perfeitamente delineadas.

O princípio da divisão dos poderes é, assim, a marca de fábrica do presidencialismo. E o princípio da concentração de poderes é a marca do

parlamentarismo.No presidencialismo, a soberania popular é diretamente transferida aos poderes Executivo e Legislativo. No parlamentarismo, a soberania popular é monopólio do Parlamento.

A unicidade própria do parlamentarismo, por definição, suprime a possibilidade de conflito entre o Executivo e o Legislativo. Em caso de divergência, o Legislativo desconstitui o Executivo, cuja única base de legitimidade repousa na delegação recebida do Parlamento.

Distribuidor da soberania popular entre os poderes do Estado, o presidencialismo estabelece um mecanismo de pesos e contrapesos entre os poderes Legislativo e Executivo, ambos com origem no voto popular. Conseqüentemente, o pressuposto do presidencialismo consiste na aceitação de um virtual conflito entre eles, vendo nessa separação uma virtude, um instrumento limitador dos abusos e desvios de um outro poder. No presidencialismo, nem o Parlamento pode tudo, nem o presidente. Um ato de estrita sabedoria, em proteção dos cidadãos, não se atribui qualquer órgão do Estado poderes absolutos ou ilimitados.

7.1 A QUESTÃO DA ESTABILIDADE

Em qualquer dos dois sistemas, o mandato parlamentar é conferido aos titulares por prazo determinado. Mas, enquanto no parlamentarismo a investidura de gabinete não tem prazo certo prefixado, no presidencialismo o presidente é investido no tempo certo.

Esta distinção torna estável, no sistema presidencial, a investidura do presidente, que trabalha com o horizonte de tempo conhecido. Em contraste, torna instável o gabinete que, no parlamentarismo, governa sem horizonte de tempo predefinido, sustentando-se apenas enquanto mantiver a confiança da maioria parlamentar.

7.2 AS REFORMAS PARTIDÁRIA E ELEITORAL

Aqui serão propostas para as reformas partidárias e eleitoral:

a) Conceder ampla liberdade para a formação de partido;

b) Reconhecer que os partidos são instituições básicas da democracia, devendo, em caráter exclusivo, a capacidade de organizar a luta pelo poder, admitindo o pressuposto da alternância e da periodicidade dos mandatos eletivos;

c) Regular a forma de escolher os dirigentes partidários e os candidatos, a fim de que exprima a vontade dos eleitores e simpatizantes do partido e não a vontade dos que controlam o aparelho partidário, assegurando-se às importâncias representativas efetivas no comando partidário, proporcional à sua expressão política.

d) Admitindo o princípio da mais ampla liberdade de organização partidária, permite que se representem nos poderes Legislativo e Executivo apenas os partidos que exprimam a vontade de parcelas ponderáveis da opinião nacional, manifestada após a realização de pleitos eleitorais de âmbito nacional, mediante a exigência da eleição de no mínimo de sessenta representantes em todo o Brasil.

e) Destinar os partidos políticos, mediante divisão, recursos fiscais em montante que os habilite a organizar adequadamente as funções de proselitismo e mobilização, inseparáveis da idéia de cidadania ativa;

f) Estimular as contribuições voluntárias de origem privada para esforço das finanças partidárias, exigindo ampla publicidade dos atos de gestão financeira, com prestação de contas abertas, precisas e personificadas sobre fontes e usos dos recursos capturados.

g) Estimular os partidos políticos a manterem órgãos próprios de divulgação e de informação de massa, independente do direito que lhes deve ser assegurado de se utilizarem, definida a periodicidade e modalidades, dos veículos de comunicação existentes, públicos e privados.

7.3 QUANTO À REFORMA ELEITORAL, ELA PODERÁ SE ORIENTAR PELAS SEGUINTE DIRETRIZES

a) Adotar, nas eleições para todos os cargos executivos, o princípio da maioria absoluta, se necessário, reunido num segundo escrutínio os dois mais votados no primeiro;

b) Adotar o sistema misto, com voto distrital e proporcional, para a composição da câmaras dos vereadores, das assembleias legislativas estaduais e da Câmara dos Deputados, observando os seguintes dispositivos:

-Em cada município ou estado, 2/3 dos eleitos seriam indicados pelo sistema majoritário do voto distrital, elegendo-se pelo distrito o candidato que obtivesse, em primeiro ou segundo turno, a maioria absoluta dos sufrágios;

- Caberia à convenção do partido, formada por todos os seus simpatizantes, indicar o candidato para concorrer pelo distrito considerado, não se exigindo, para postular a indicação, nenhum requisito, além dos estabelecidos na Constituição e nas leis vigentes;

- No segundo turno só poderiam concorrer os candidatos que, não tendo maioria absoluta no primeiro, alcancem apenas as duas votações individuais mais expressivas.

8 CONCLUSÃO

Examinar a proposta parlamentar à luz da natureza deste sistema específico de governo é um exercício fundamental de racionalidade, antes do plebiscito de 1993, para desmistificá-lo como panacéia salvadora e assim abrir caminho para um exame mais objetivo e menos obscurantista do tema.

Sem as fronteiras partidárias e eleitorais tenho preferência, em tese, pelo sistema presidencial. Não só por questão de tradição, mas, sobretudo porque estou convencido de que somente o presidencialismo pode proporcionar legitimidade para alavancar um projeto de transformações sociais. Este só se viabilizará, ancorado num governo que tenha capacidade de conduzir o processo político a partir de uma consagração pelo voto popular direto e majoritário. Desmistificar o tema e apontar o caminho de convergência, foi o objetivo deste trabalho, que começou por abordar a questão do salvacionismo parlamentarista e terminou por sugerir uma pauta para as reformas políticas que o país precisa enfrentar.

REFERÊNCIAS

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILLA, Raúl. **Presidencialismo e Parlamentarismo**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1958.

PEREIRA, Ivan Nunes. **O plebiscito**. São Paulo: Nova Fronteira, 1997.

Abstract

Emerging in England in the 18th, in process of gradual historic formation, the parliamentary regime disseminated by the European Continent since 19th Century, followed Brazil experiences in Second Reign, in Chile, in Canada and South Africa, under the influence of Britain Model, to reach universal diffusion in the present Century, as a government regime followed in every continent. Studios of Compared Government emphasize the numerical preail of this regime in face of the presidential one, and the preference of the most developed and stable democracies, except for the United States and Switzeland, for the parliamentary regime.

Key words: *Parliamentary; the Parliamentary in Brazil; Politics Philosophy.*