

## **SOBRE FORMAS DE GOVERNO ANTES DE OUTRO PLEBISCITO NO BRASIL<sup>1</sup>**

**Valter Duarte Ferreira Filho**

No Brasil, apesar de dois plebiscitos relativamente recentes sobre formas de governo terem sido amplamente favoráveis ao presidencialismo, um em 1963 e outro em 1993, começam os adeptos do parlamentarismo a movimentar-se no sentido de que seja realizado um outro que, acreditam eles, após ampla campanha de esclarecimento, possa finalmente apurar um resultado contrário aos anteriores. Todavia, como se pretende argumentar na comunicação ora proposta, mesmo vencedor até o momento e mesmo sendo a forma ora vigente no país, o presidencialismo, tanto quanto o parlamentarismo, é forma

---

<sup>1</sup> Se nós seguíssemos o texto do Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil, que diz(ia) *No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no país*, não chamaríamos aqui parlamentarismo e presidencialismo de *formas de governo*. Porém, essa redação traz um problema quando fala de *forma*. Ela inclui nas duas citadas a *monarquia constitucional*, complicando o entendimento do que propunha. Como está, essa à qual chama de *forma* tanto pode ser relativa ao comando monárquico dos poderes executivos quanto à monarquia sem ele. Com esse comando, sem dúvida, ela seria equivalente ao presidencialismo em termos de divisão de poderes; sem ele, teria que ser necessariamente monarquia em parlamentarismo. E haveria ainda mais problemas a considerar. Por isso, e para deixar, como confiamos, os termos aqui empregados melhor esclarecidos, escolhemos falar em parlamentarismo e presidencialismo como formas de governo, citando a Gianfranco Pasquino, que assim as distinguiu e explicou de maneira coerente no Dicionário de Política realizado por ele, Norberto Bobbio e Nicola Matteuci. (BOBBIO, 1992: 517)

de governo também teoricamente desconhecida e seus adeptos podem, numa ampla campanha de esclarecimento, valer-se de uma oportunidade, que rigorosamente ainda não tiveram, para falar do que vêm a ser essas formas de governo, daquelas que foram as suas origens, daquelas que foram as suas primeiras razões de existir, das possibilidades que têm de garantir a unidade política nos países em que existem, de favorecerem ou não a estabilidade política e de favorecerem ou dificultarem transformações, entre outras de suas propriedades, que podem, ao contrário do que pensam os adeptos do parlamentarismo, contestá-los e até falar em favor do presidencialismo no Brasil.

O reinício da discussão tem como base um Projeto de Emenda Constitucional em favor do parlamentarismo, o de nº 20-A de 1995, já aprovado por unanimidade na Comissão de Constituição e Justiça, e por 19 votos a 1 na Comissão Especial de Mérito da Câmara. Incentivados por isso, jornalistas da ABI, Associação Brasileira de Imprensa, começaram a movimentar-se, em 2003, no sentido de organizar atividades que possam levar a uma nova consulta. E, embora os resultados não lhes sejam até agora muito animadores, conseguiram a adesão de importantes personalidades da vida política brasileira e continuam em busca de adesões para pelo menos para estimular o debate sobre formas de governo na tentativa de retomá-lo mais amplamente na sociedade e levá-lo à condição de prioridade política.

De modo resumido, são os seguintes os seus principais argumentos: a) a Emenda já foi aprovada nas Comissões da Câmara; b) a falta de informações e a falta de discussão perante a opinião pública, *o que não orientou para um voto mais consciente em 1993*, teria contribuído para o resultado favorável ao presidencialismo; c) os péssimos índices de moralidade pública, distribuição de renda, desigualdades sociais e criminalidade nos Estados Unidos, país presidencialista, são contrastantes com os do Canadá, único país parlamentarista das Américas e detentor de um dos melhores índices de desenvolvimento humano, IDH, do planeta; d) os países da Ásia chamados emergentes, em sua maioria, parlamentaristas, têm índices de desenvolvimento três vezes superiores aos da América Latina; e) os pesados investimentos dos grupos financeiros nas eleições presidenciais comprometem com eles os chefes de governo eleitos; f) a corrupção política devida ao clientelismo fisiológico nas relações entre Executivo e Legislativo é favorecida pelo presidencialismo.

Se os reunirmos a uma série de outros favoráveis ao parlamentarismo, que não caberia relacionarmos aqui, veremos que da parte de seus adeptos lutar por ele não seria devido a uma questão de opção; seria devido a uma certeza política. Para eles, ser parlamentarista é uma demonstração inquestionável de sabedoria. Por isso, nesta comunicação, vamos falar brevemente do aparecimento dessas formas de modo a tentar deixar bases para contrariar essa certeza e mostrar que ser adepto de um ou de outro é realmente uma questão de opção, em geral, dependente dos ideais políticos que se tem e de como se interpreta o momento histórico que se vive. E apesar disso, não faremos uma defesa do presidencialismo. Este não se trata, simplesmente porque tomado em oposição, da certeza que negamos ao parlamentarismo.

Em rigor, funções políticas são aquelas que dependem do uso da violência para serem efetivas. Seriam, a princípio, apenas três: a de legislar a de julgar e a de executar. Porém, vale considerar mais uma, que decerto não envolve diretamente a violência. Vem a ser a função ideológica, desde que pensada de acordo com o pensamento de Marx. Ela seria uma função política porque antipolítica; seria feita para consolidar transformações revolucionárias ou para conservar uma classe no comando da história, no comando de um modo de produção, representando, no mais amplo sentido e na mais ampla extensão, a sua realidade contraditória como se fosse realidade coerente em si mesma, desse modo, como realidade que não devesse ser superada, que não devesse estar sujeita às violentas intervenções dos homens, transformadoras ou não.

Com efeito, teríamos muito a desenvolver sobre este último ponto e, assim, a possibilidade de abrir mais uma das infindáveis discussões das ciências sociais. No entanto, citar essa quarta tarefa deve-se apenas à intenção de não esquecê-la. Nosso objeto nesta comunicação não poderia ser posto em discussão sem essa lembrança. Formas de governo, parlamentarismo e presidencialismo, dizem respeito a combinações institucionais de duas das funções políticas: a de legislar e a de executar. Estaríamos em erro se não citássemos as outras duas, a de julgar e a ideológica, e se não déssemos a esta um pouco mais do que a simples citação. Caso contrário, poderíamos estar passando a idéia de que a realidade política estaria limitada às duas primeiras funções. Afinal, a discussão que se segue será quase que exclusivamente em torno delas.

Para mais esclarecimentos, devemos dizer que chamamos de instituições políticas todas as formas de organização social que tenham por objeto qualquer uma das quatro funções aqui citadas e que tenham consentimento, legitimidade, da parte dos homens em sociedade. Desse modo, dizem respeito às funções de legislar e de executar todas aquelas que teriam, em caso de não-concentração de poderes, como base ou instância maior, não importando os nomes que tenham em cada país, o Poder Legislativo e o Poder Executivo, assim, com iniciais maiúsculas para indicar os sujeitos institucionais dos poderes legislativos e dos poderes executivos, estes, com iniciais minúsculas. E, bem definida, a oposição entre parlamentarismo e presidencialismo vem a ser decorrente de disputa entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo pelos poderes executivos, exatamente por aquilo que Marx chamou de *poder efetivo* (Marx, 1974: 346). Todavia, é preciso dizer que não é uma oposição *necessária*, no sentido do significado filosófico desta palavra, embora sempre reflita o *necessário* antagonismo entre ética e política, que é inafastável das relações entre eles.

Sem dúvida, estamos nos referindo a instituições cujas bases foram criadas em oposição ao absolutismo, em oposição à concentração de poderes sob o comando de monarcas a salvo de controles institucionais de qualquer espécie. Os fatos que marcaram o aparecimento histórico dessas instituições, a divisão de suas funções e as suas primeiras relações foram a Revolução Gloriosa em 1688, o juramento da Bill of Rights pelo rei Guilherme III em 1689 e a publicação das principais obras de Locke, em especial os *Dois Tratados sobre Governo*. Sem concentração de poderes, o Parlamento, como Poder Legislativo, passou a ter os poderes legislativos e o rei, como Poder Executivo, foi limitado aos poderes executivos. Fazemos referência, portanto, ao que hoje podemos chamar de monarquia constitucional, considerando assim devido à função defensiva e limitadora da Bill of Rights e devido ao fato de o Poder supremo ter passado a ser o Legislativo, controlador do uso dos poderes executivos por parte do rei, a quem a soberania não mais passou a pertencer e sim à chamada *sociedade civil*.

No século XVIII, ainda na Inglaterra, problemas relativos às relações entre esses dois Poderes levaram-na por um período de cerca de vinte anos a ser governada por quem foi, na prática, um autêntico primeiro ministro: Robert Walpole, que, diante da necessidade de definir que razões deviam comandar a política inglesa que chefiava, se as razões

parlamentares ou as razões reais, optou pelas parlamentares, abrindo desse modo o caminho para uma possível concentração parlamentar de poderes. E, de fato, esta veio a ocorrer, em 1765, com a declaração de onipotência do Parlamento por Blackstone, o que se tornou, a partir daí, um princípio fundamental da constituição inglesa<sup>2</sup>. Foi, assim, o aparecimento do parlamentarismo pela primeira vez na história. Apareceu como nova forma de governo devido a essa conquista dos poderes executivos por parte do Parlamento menos de um século depois dessa instituição ter conquistado para si os poderes legislativos. Deve-se destacar, então, que essa mesma instituição, que foi criada sem nenhum dos poderes, instituiu em si mesma a concentração desses dois mas, por razões operacionais aparentemente óbvias, sempre destacou um líder entre os parlamentares para comandar os poderes executivos conquistados. Esse tipo de líder, no século XX, teve, enfim, a sua função oficialmente reconhecida e um título: o de Primeiro Ministro. Dessa maneira, até as crises decorrentes de intenções e ações legislativas e executivas tenderam a ser controladas dentro dos limites parlamentares.

Devido à sua própria colonização, toda essa parte da história da Inglaterra teve considerável influência no processo de independência dos Estados Unidos da América e na fundação de suas instituições políticas. Escravistas e racistas, os líderes americanos eram ferrenhos defensores da *vida, da liberdade e das posses*, isto é, *da propriedade*, tal como definida por Locke, que não havia excluído em seu pensamento a possibilidade de escravidão legítima. Nessa linha, eles combatiam o arbítrio político e acautelavam-se contra o uso dos poderes executivos por quem quer que fosse. Procediam como se lhes fosse possível fundar uma ordem política em que os poderes executivos fossem, exclusiva e individualmente, dos proprietários. E esse foi o ideal básico daquilo que, em 1776, a Declaração de Independência e os Artigos da Confederação expressaram: uma sociedade comandada por proprietários, cuja organização geral de instâncias consultivas, representativas e legislativas obedeceria o princípio de soberania e independência dos Estados, sob a garantia da união de todos para a segurança comum, tendo como instituição política centralizadora apenas o Congresso Continental, câmara legislativa única, que em

---

<sup>2</sup> “With the rise of the British Empire, the omnipotence declared by Blackstone in 1765 became a fundamental principle of the English constitution”. (Carpenter, W. S. Introduction to: Locke, John. *Two Treatises of Government*. London, Everyman’s Library, 1986, pg. xiii)

pouco tempo demonstrou-se impotente num país em que os poderes executivos estavam sob comandos completamente dispersos.

Porém, as dificuldades de integração entre as partes e as possibilidades de instabilidade política daquela formação não demoraram a serem descobertas. Mais do que isso, foram descobertos os perigos da supremacia do Poder Legislativo, mais propriamente então, dos Poderes Legislativos Estaduais. Foi reconhecido que o arbítrio não era uma possibilidade exclusiva de detentores dos poderes executivos. Aqueles que detinham os poderes legislativos podiam ser igualmente arbitrários, ou até mais. Se aquelas instituições visavam sobretudo o controle dos poderes executivos, era preciso modificá-las prevendo-se também o controle dos poderes legislativos. Entre outros objetivos, como o de continuar garantindo uma *política de liberdade*, a superação daquelas dificuldades foi a razão de ser da Constituição de 1787 e dos Artigos Federalistas que a defenderam. E, para realizá-los, duas instituições foram adotadas: o Congresso e a Presidência. Foi o aparecimento do presidencialismo pela primeira vez na história.

Vale dizer que a Presidência não foi criada exatamente para conter o que seriam os excessos legislativos, algo próximo do que seria um abuso de supremacia dos Poderes Legislativos Estaduais. Essa era uma função a ser cumprida pelo Congresso, especialmente pelo Senado, que o compunha juntamente com a Câmara de Representantes (Deputados). A Presidência foi, acima de tudo, uma questão de ordem, significando esta a concentração sob comando único dos poderes executivos, certamente gerados pelos componentes da União, mas até então espalhados pelos Estados e, nestes, nos proprietários, e por isso mesmo sob perigo de desunião geral e conflitos. A instituição da Presidência consagrou a idéia de que os poderes executivos, mesmo tendo origem e sustentação na sociedade civil, como estava previsto em Locke, tinham de ter um lugar próprio na ordem institucional com alguma autonomia em relação a ela. Foi a criação de um comando integrativo sem o qual dificilmente a existência dos Estados Unidos prosseguiria. O ideal do que hoje chamam de Estado mínimo e a sua tentativa de pô-lo em prática foram como que advertidos de sua impossibilidade, pelo menos no tipo de sociedade que se formava e seria desenvolvida nos séculos seguintes.

Assim, já no século XVIII, estavam criadas as duas formas de governo que tendem a polarizar em teoria e prática as instituições políticas liberais: parlamentarismo e

presidencialismo. Porém, antes mesmo de existirem, as principais bases para discuti-las já haviam sido desenvolvidas por Montesquieu. No famoso capítulo VI do livro XI, *Da constituição da Inglaterra*, em seu *Do Espírito das Leis*, chamando-as de *potências*, considerou as funções políticas como perigosas para a liberdade dos cidadãos em caso de concentração nas mãos de um mesmo homem ou de um mesmo grupo de homens. Elas levariam, no caso de concentração dos poderes executivos e dos legislativos, à *tiranía*; no caso de concentração dos poderes legislativos e do poder de julgar, ao *arbítrio*; no caso de concentração dos poderes executivos e do poder de julgar, à *opressão*; e no caso extremo de concentração de todos eles, a uma situação em que *tudo estaria perdido*.

Impressiona que, numa obra como essa, publicada em 1748, antes, repita-se, da existência do parlamentarismo, conjecturando sobre o caso de não haver monarca e de se confiar os poderes executivos a pessoas extraídas da instituição legislativa, Montesquieu tenha alertado para a possibilidade de a liberdade deixar de existir devido ao fato de os dois poderes ficarem unidos, concentrados, algumas vezes ou sempre, nas mesmas pessoas. Isto porque, se dermos atenção às muitas reflexões de Max Weber a respeito do parlamentarismo, já no século XX, em tempos de poder conhecer uma longa existência e ter valiosos exemplos dessa forma de governo, como temos nos nossos dias, poderemos avaliar o quanto essa possibilidade, ainda mais sob os imperativos de burocratização da vida política, se fez realidade. Sem dúvida, são fatos e reflexões que falam em favor de que ninguém está livre do que tanto temiam os americanos que apoiaram os federalistas: a influência corruptora do poder.

*Porque, se não houvesse monarca, e se o poder executivo fosse confiado a certo número de pessoas extraídas do corpo legislativo, não haveria mais liberdade, pois os dois poderes estariam unidos, neles tomando parte, algumas vezes ou sempre, as mesmas pessoas. (Montesquieu, 1933: I, 176)*

*Toda luta parlamentar é, não só uma luta de oposições objetivas, senão ao mesmo tempo e no mesmo grau, uma luta por poder pessoal...São, em tal caso, os*

*indivíduos de maior instinto político e com as qualidades mais pronunciadas de chefe os que levam a cabo e os que, em conseqüência, têm a maior probabilidade de chegar aos postos de direção.* (Weber, 1977: II, 1096)

*A parlamentarização e a democratização não estão de modo algum em uma relação de reciprocidade necessária, senão que freqüentemente estão em oposição.* (Weber, 1977: II, 1103)

Mas é certo que duvidar do Poder Legislativo, no sentido de que não seria uma instituição imune às tentações de sua supremacia, nos põe em uma situação delicada. Como muito bem assinalou Marx em *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*, e pode ser tomado para qualquer ordem institucional semelhante àquela da II República da França, o Poder Legislativo procura, por meio de constituição, reservar para si o *poder moral* (Marx, 1974: 346). Desse modo, propõe-se como instituição inatacável, uma vez que vem a ser a grande geradora e distribuidora dos valores que devem conduzir as ações políticas. Por isso, tende a querer ser julgada não pelos atos de seus componentes, deputados e senadores, mas pelo fato de ter sido criada para ser em si impessoal, até acima da condição humana, como se isso fosse possível, como se não fossem homens os que com seus atos lhe dão existência.

Alertar, como os adeptos do federalismo fizeram à maioria de seus contemporâneos, que uma instituição legislativa possa ser tão arbitrária quanto uma instituição executiva fora de controle não é tarefa das mais claras e fáceis nos dias de hoje. As muitas ditaduras que o mundo conheceu acabaram por aumentar o temor da concentração de poderes, grosso modo, chamada de *imperial* para indicar os casos de supremacia dos poderes executivos sobre os demais. O uso por parte das ditaduras tanto de restrições de direitos quanto de violência em grandes dimensões favoreceu os argumentos dos que propuseram soluções institucionais aparentemente mais éticas do que políticas. Com isso, a idéia da supremacia dos Poderes Legislativos foi reforçada. Voltou-se em muitos casos ao espírito do tempo em que as instituições legislativas foram criadas contra monarquias. Em conseqüência, associar causalmente o presidencialismo a ditaduras e

propor o parlamentarismo como solução contra o perigo dessa concentração violenta de poderes tem sido previsível e fácil.

Pode ser que a primeira das contribuições às avessas para isso tenha sido dada tanto pelo golpe de Estado de 2 de dezembro de 1851 quanto pela *ditadura imperial* de Napoleão III que lhe deu seqüência. A II República à qual o golpe interrompeu havia sido presidencialista. Em rigor, não havia razões na própria história da França para a escolha dessa forma de governo. É provável a hipótese de que devido a seus ideais de liberdade os franceses pensassem os Estados Unidos como a pátria de sua realização e tenham optado por adotá-la. Não lhes faltava quem exaltasse a liberdade da vida sob as instituições políticas americanas, certamente para os brancos, e mais ainda quando proprietários. Mas o resultado final foi a desconfiança contra o presidencialismo e a sua posterior condenação. Para a história e para as análises políticas ficaria a noção de *bonapartismo* como expressão do mal da supremacia dos poderes executivos.

Embora num arranjo institucional não muito claro à primeira vista, a confirmação dessa desconfiança apareceu na Constituição da França de 1875, a que fundou a III República. Manteve-se a Presidência da República, porém, elegendo-se o presidente de maneira indireta, por votação das duas câmaras em que passou a se constituir o Poder Legislativo: o Senado e a Câmara dos Deputados. As eleições presidenciais diretas da II República haviam mostrado a possibilidade de se eleger um presidente popular com baixíssima representação parlamentar e, por isso, pronto a entrar em conflito com o Poder Legislativo. Na prática, a nova constituição adotava uma forma próxima de um parlamentarismo com mecanismos de controle tanto do uso dos poderes executivos quanto do uso dos poderes legislativos. Era a continuação da influência das instituições norte-americanas, então corrigidas naquilo que teria dado as condições para o golpe de Estado. Permitia-se a reeleição presidencial; permitia-se também, desde que com o apoio do Senado, que o presidente dissolvesse a Câmara e convocasse novas eleições, tal qual faz um Primeiro Ministro; todavia, não lhe foi concedido o direito de veto. Enfim, naquela constituição republicana estranhamente redigida por monarquistas, na qual, como uma contrapartida ao condicional poder de dissolução dado ao presidente, somente às Câmaras competia derrubar os Ministérios, a distribuição e o controle dos poderes parecem ter obedecido ao ideal de equilíbrio entre as duas instituições, a legislativa e a executiva, que

indicaria a influência de Montesquieu, a influência da sua idéia de que *para que não se possa abusar do poder é preciso que o poder freie o poder*. (Montesquieu, 1933: I, 170)

Devemos considerar, no entanto, que esse idéia de Montesquieu está voltada prioritariamente para a defesa da liberdade civil, para a liberdade do cidadão. Não é uma idéia voltada para a possibilidade de crise entre os comandantes dos poderes devido à sua distribuição. Por isso, como nos freqüentes casos de crise entre os Poderes, seja num presidencialismo ou em seus semelhantes estaduais ou municipais, as soluções mais indicadas são a concentração dos dois ou a conciliação entre os seus comandantes, o pensamento de Montesquieu não permanece como base para reconhecer o objeto e muito menos para essa solução. O fundamento das opções políticas passa a ser outro: legitimidade. Assim, se as crises políticas podem indicar a concentração de poderes para superá-las, as soluções adequadas seriam ditadura e parlamentarismo. E embora toda ditadura procure demonstrar-se com bases de legitimidade, o fato de, em geral, só as conseguirem parcialmente, faz com que o parlamentarismo apareça como a única forma possível de legitimar a concentração desses poderes, uma vez que legitima oposições e, em reciprocidade, é legitimado por elas. As ditaduras, por não permitirem oposições, seriam sempre ilegítimas. Além disso, se o que ainda poderia justificar as ditaduras seriam as condições de governabilidade que alcançariam, o parlamentarismo não deveria nada a elas nessa questão, só que legitimado e sem o uso da força.

Em tudo isso, é exatamente o que um lado aponta como negativo o que o outro aponta como positivo. Para aqueles que acreditam que a vida política precisa de crises para progredir, de crises para que tenha transformações, é exatamente pelo fato de o parlamentarismo parecer a forma mais eficiente de controle social e, por isso, mais conservadora, que deve ser evitado. Pois, sem dúvida, o parlamentarismo leva a aumentar a importância e a influência dos partidos políticos em confronto com os políticos personalistas de pretensões carismáticas, e, com isso, tende a estabelecer o domínio das burocracias partidárias contra aqueles que pretendem estar acima delas por meio de mobilização de massas em seu favor. O parlamentarismo proporciona uma bem definida oportunidade para que a participação política tenha um caminho traçado, o que vai das burocracias partidárias até o Poder Legislativo e, desse modo, proporciona também a extensão da *lei de ferro das oligarquias* para o próprio sistema político.

Ao contrário, o presidencialismo pode proporcionar condições para líderes e massas romperem com essas condições férreas devido ao simples acesso direto aos poderes executivos. Mas, em relação ao lado oposto, a quem deseja uma ordem conservadora, é preciso reconhecer que essa possibilidade de eleições diretas para a Presidência serem vencidas por candidatos pouco ou nada comprometidos com os partidos e com as suas burocracias ainda assusta. Exemplos como os da II República na França e, mais recentemente no Brasil, os de Jânio Quadros e de Fernando Collor, não são esquecidos e continuam servindo como propaganda negativa do presidencialismo. Eles foram eleitos porque a Presidência e as eleições diretas para ela tendem a dar chances de os candidatos serem mais importantes para os eleitores do que os partidos políticos, ainda mais quando estes não têm influência ou controle sobre a maior parte da população. Para quem pensa em mudança, em transformação, isso é sinal de que pode haver uma caminho institucional. Só que, depois de uma eleição de líderes populares para uma Presidência, tende a ser inevitável o posterior confronto institucional com os líderes das burocracias partidárias. A partir daí, os resultados, embora não de modo necessário, podem ser imprevisíveis e incontroláveis, e isso compromete um dos sentimentos mais decisivos para o aparecimento histórico dessas instituições: o de segurança.

Na História do Brasil, da Independência aos dias de hoje, prevaleceram formas que privilegiaram a centralização dos poderes executivos em alguma pessoa, Imperador ou Presidente. No Brasil Imperial, a centralização começou quando Dom Pedro I recusou-se a jurar a Constituição preparada por uma Assembléia Constituinte e formou uma comissão para redigir outra, que ele outorgaria, nela representando-se como Poder Moderador. E com poucas modificações, aquele Império católico seguiu até 1889. A República laica que o interrompeu foi fundada de modo a corresponder ao federalismo norte-americano. Teve sérias dificuldades de centralização política, que viriam a ser reconhecidas e enfrentadas mais duramente na ditadura do Estado Novo, tendo sido isso solenemente representado na cerimônia de queima das bandeiras estaduais, em 1940, no Rio de Janeiro. Com a deposição de Getúlio Vargas em 1945, reorganizou-se constitucionalmente o país no ano seguinte ainda sob a forma presidencialista. Nesse novo período, crises que não tiveram relação com essa forma, e sim com os antagonismos políticos mais acirrados, levaram a dois períodos de concentração dos poderes legislativos e executivos: o parlamentarismo de

quase 17 meses e a ditadura militar de 21 anos, que cassava fartamente mandatos políticos, decretava leis e mantinha um Poder Legislativo controlado. Foi uma ditadura militar com transitoriedade presidencial, que não foi derrubada e permitiu que um presidente civil cumprisse um período de transição até uma nova ordem constitucional presidencialista, em cujo Ato das Disposições Transitórias deixou-se marcado um plebiscito para 1993 de modo a se decidir entre república e monarquia e entre parlamentarismo e presidencialismo. Com a confirmação plebiscitária do presidencialismo, seguiu a vida política brasileira com essa forma de governo até os dias de hoje.

Mas é quase uma tradição admitir-se que houve parlamentarismo no Segundo Reinado, com o que não concordamos. O fato de Dom Pedro II ter instituído a Presidência do Conselho de Ministros em 1847 e de ter deixado de escolher o Ministério, entregando a escolha para o partido então majoritário, não nos parece suficiente para caracterizar um parlamentarismo. Para que esse reconhecimento de Dom Pedro II aos poderes e às demandas dos proprietários da sociedade brasileira pudesse ter levado a essa forma de governo seria preciso a proclamação e o reconhecimento da soberania de uma sociedade civil, a proclamação e o reconhecimento da supremacia da Câmara dos Deputados, o fim da vitaliciedade do Senado, o fim da soberania do Imperador, o fim do seu direito de substituir o Ministério, o fim do seu direito de indicar um novo Presidente e o fim do seu direito de dissolver a Câmara dos Deputados marcando novas eleições para ela. Além disso, a delegação de atribuições a esse Presidente não correspondeu em tempo algum à concentração dos poderes legislativos e executivos sob o comando da Câmara dos Deputados.

Parlamentarismo no Brasil, como já nos referimos, só ocorreu de fato de 2 de setembro de 1961 a 23 de janeiro de 1963, revogado com base em votação popular realizada no dia 6 de janeiro. As razões de ter existido foram claras na época e ficaram mais claras ainda em 1964: não deixar os poderes executivos sob a chefia do Presidente João Goulart. Não foi pelo próprio parlamentarismo que ele foi então adotado. Parlamentaristas de fato eram bastante minoritários e não influenciavam muito. Naquele primeiro plebiscito, a sua aprovação não passou de um pouco menos de 18% dos votos válidos. Depois disso, houve provavelmente algum aumento de interesse por essa forma na vida política brasileira, apesar da ditadura, ou talvez até por sua causa. O fato é que com os novos partidos políticos

isso foi aparecendo aos poucos, mas nunca de modo tão forte que fizesse mudar o rumo das coisas. Não podia, certamente, competir contra a palavra de ordem, *Diretas Já*, claramente presidencialista, em torno da qual se fez um movimento de massas para encerrar a ditadura militar sem o seu consentimento. Havia toda uma ordem a ser seguida: uma eleição presidencial, mesmo indireta, um mandato de presidente civil e uma nova Constituição. Por isso, teve de esperar a sua vez de ser discutido. E a marcação de um plebiscito para 1993 deu a oportunidade esperada. Se consideram que ela foi perdida, uma vez que chegou apenas a pouco mais de 30% dos votos válidos<sup>3</sup>, o que fazer?

Enfim, em alguns parágrafos anteriores, desenvolvemos bases para a idéia de que não há forma de governo certa ou errada e de que defender uma ou outra é uma questão de opção de acordo com sentimentos e valores políticos e não de *mais consciência*, assim como a adoção de qualquer uma delas é questão relativa aos caracteres de um país e à sua história. Todavia, como a discussão diz respeito ao Brasil, os parlamentaristas procuram relacionar as dificuldades do país, sempre crescentes e, aparentemente, cada vez mais sem solução, ao presidencialismo. Não consideramos procedente essa relação. Na sua história, o Brasil nem sempre pode ser o comandante do seu destino. Com imperadores, com regentes, com presidentes ou com ditadores, o país foi muitas vezes mais planejado, controlado ou comandado de fora do que de dentro, deixando de ser governado pelo seu próprio povo ou em favor dele. A própria época em que vivemos vem confirmando isso. As moedas são o principal meio de comando no mundo e nós, endividados e monetariamente subordinados, temos a nossa administrada de acordo com os ditames do FMI. Não temos liberdade e autonomia para administrar nem o nosso próprio meio de comando, não tendo, por isso, liberdade e autonomia para definir as nossas próprias políticas sociais, entre outras coisas. Atribuir ao presidencialismo o fato de estarmos vivendo em tais condições é ver de maneira muito superficial a realidade política. Porém, mais superficial ainda é pensar que o parlamentarismo poderia começar a mudar esse quadro.

---

<sup>3</sup> Em 1961, à pergunta se aprovava ou não o Ato Adicional que instituiu o parlamentarismo, 9.457.448 (82,017%) responderam NÃO e 2.073.582 (17,982%) responderam SIM. Em 1993, 44.276.608 assinalaram REPÚBLICA (86,61%) contra 6.843.197 (13,39%) que assinalaram MONARQUIA e 37.156.884 (69,22%) PRESIDENCIALISMO contra 16.518.028 (30,77%) que assinalaram PARLAMENTARISMO.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, M. M. *Pequena História da Formação Social Brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. Graal, 1981.

BAILIN, Bernard. *As origens Ideológicas da Revolução Americana*. Bauru, EDUSC, 2003.

BOBBIO, N. *Dicionário de Política*. Brasília, UnB, 4ª edição, 1992.

LABAKI, Amir. *1961: A Crise da Renúncia e a Solução Parlamentarista*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1986.

LOCKE, John. *Two Treatises of Government*. London, Everyman`s Library, 1986.

MADISON, J. HAMILTON, A. JAY, J. *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1993.

MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte. Os Pensadores, XXXV*. São Paulo, Abril Cultural, 1974.

MAUROIS, André. *História da Inglaterra*. 3ª ed. Brasileira, Rio de Janeiro, Edições Pongetti.

\_\_\_\_\_. *História da França*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1950.

MONTESQUIEU. *De L`Esprit de Lois*. Paris, Ernest Flammarion Editeur, 1933.

MORTON, A. L. *A People`s History of England*. London, Lawrence & Wishart, 1965.

VICTOR, Mário. *Cinco Anos que Abalaram o Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1965.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 1977.

## LEGISLAÇÃO

*Constituições do Brasil*. Brasília. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986

*Constituição da República Federativa do Brasil*. S. Paulo, Ed. Saraiva, 33ª edição, atualizada, 2004.