

série

*Realidade  
brasileira*

VOL. II

Parlamentarismo  
OU  
Presidencialismo?

*Ives Gandra  
da Silva Martins  
e Celso Ribeiro Bastos*

ACADEMIA INTERNACIONAL  
DE DIREITO ECONÔMICO  
E ECONOMIA

EDITORA  
FORENSE

IVES GANDRA  
DA SILVA MARTINS  
E CELSO RIBEIRO BASTOS

PARLAMENTARISMO OU PRESIDENCIALISMO?

EDITORA  
FORENSE

PARLAMENTARISMO  
OU  
PRESIDENCIALISMO?

Série Realidade Brasileira

Vol. II

LIBRARY OF THE  
UNIVERSITY OF TORONTO  
100 St. George Street  
Toronto, Ontario

Nº 0596

**Coordenadores:**

CELSO SEIXAS RIBEIRO BASTOS  
IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

**Colaboradores:**

CELSO SEIXAS RIBEIRO BASTOS — EDUARDO MUYLAERT  
ANTUNES — IMACULADA MILANI — IVES GANDRA DA  
SILVA MARTINS — MARIA GARCIA — MARCELO DE  
OLIVEIRA FAUSTO FIGUEIREDO SANTOS

PARLAMENTARISMO  
OU  
PRESIDENCIALISMO?

Série Realidade Brasileira

Vol. II

Ed. Forense/Academia Internacional de Direito  
Econômico e Economia

Rio de Janeiro  
1987

1ª edição — 1987

© Copyright

Celso Seixas Ribeiro Bastos  
Ives Gandra da Silva Martins e outros

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte.  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

P264 Parlamentarismo ou presidencialismo? / coordenadores Celso Seixas Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins; colaboradores Eduardo Muylaert Antunes... [et.al.]. — Rio de Janeiro: Forense: Academia Internacional de Direito Econômico e Economia, 1987.

(Série Realidade Brasileira, v. II)

Bibliografia.

1. Parlamentarismo — Brasil. 2. Presidencialismo — Brasil. 3. Brasil — Política e governo. I. Bastos, Celso Seixas Ribeiro. II. Martins, Ives Gandra da Silva. III. Antunes, Eduardo Muylaert. IV. Série.

87-0653

CDD — 321.804

CDU — 328(81)

Proibida a reprodução total ou parcial, bem como a reprodução de apostilas a partir deste livro, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópia e de gravação, sem permissão expressa do Editor. (Lei nº 5.988, de 14.12.1973.)

Reservados os direitos de propriedade desta edição pela  
COMPANHIA EDITORA FORENSE

Av. Erasmo Braga, 299 - 1º, 2º e 7º andares

20020 - Rio de Janeiro - RJ

Largo de São Francisco, 20 - Loja - 01005 - São Paulo - SP

Impresso no Brasil  
Printed in Brazil

## SUMÁRIO

<i>Introdução</i> .....	VII
I. Presidencialismo e Parlamentarismo — <i>Celso Seixas Ribeiro Bastos</i> .....	1
II. A Tentação Parlamentarista — <i>Eduar-</i> <i>do Muylaert Antunes</i> .....	46
III. Presidencialismo e Parlamentarismo — <i>Imaculada Milani</i> .....	63
IV. Parlamentarismo e Presidencialismo — <i>Ives Gandra da Silva Martins</i> .....	94
V. Presidencialismo e Parlamentarismo — <i>Maria Garcia</i> .....	117
VI. Presidencialismo ou Parlamentarismo — <i>Marcelo de Oliveira Fausto Figuei-</i> <i>redo Santos</i> .....	180
<i>Índice da Matéria</i> .....	209

## INTRODUÇÃO

O segundo volume da Série Realidade Brasileira, coletânea mantida pela Academia Internacional de Direito Econômico e Economia, é dedicado à polêmica questão do sistema ideal de Governo.

Seis estudos de professores de direito público conformam o volume, com análise histórica, de direito anterior e comparado, política e social, que exige reflexão, mormente agora, no vestibulo do processo elaborativo da nova Carta Magna para a nação brasileira.

Espera a Academia Internacional de Direito Econômico e Economia estar, desta forma, contribuindo para o debate elevado, na esperança de que venha a ser adotado, no texto supremo em preparação, a forma de governo que melhor se adapte à realidade brasileira.

CELSE SEIXAS RIBEIRO BASTOS  
IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

## I. **Presidencialismo e Parlamentarismo \***

QUESTÕES: 1ª) Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e parlamentar de governo? 2ª) Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo? 3ª) Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil? Bibliografia.

1ª Pergunta: *Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e o parlamentar de governo?*

Creemos ser indispensável, para evidenciar a natureza peculiar do parlamentarismo, confrontá-lo com os demais sistemas de combinações dos poderes dentro do Estado: o presidencialismo e o sistema marxista.

No nosso recém-publicado *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política* (Ed. Saraiva), tive-

---

\* Celso Seixas Ribeiro Bastos

mos o ensejo de discorrer sobre estas três formas principais de arranjo político-institucional.

Deixemos de lado aqui o sistema marxista, por não nos parecer tão útil para o propósito colimado, quanto o confronto entre presidencialismo e parlamentarismo. Antes, pois, de atingirmos resposta final à presente questão, reproduziremos as considerações por nós expendidas sobre estes dois sistemas fundamentais no aludido curso.

Vejamos em primeiro lugar o parlamentarismo.

Este sistema tem uma característica fundamental que é a de manter o governo numa relação de subordinação ao Parlamento.

"No parlamentarismo, a responsabilidade do governo se mede a prazo incerto. No parlamentarismo, a irresponsabilidade se mede a prazo certo. Irresponsável o governo parlamentar, não se sustém, posto que apenas continua enquanto merecer confiança do Parlamento. Irresponsável o governo presidencial só alterável por golpes de Estado ou rupturas da ordem constitucional."

É a percuciente observação de Ives Gandra da Silva Martins, em *A Separação de Poderes no Brasil*, no Curso Modelo Político Brasileiro, Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.

Os seus traços fundamentais podem ser evidenciados a partir do estudo das vicissitudes históricas por que passou a Inglaterra. Com efeito, foi nela que surgiu, pela primeira vez, o governo parlamentar. Isto não se deu de um golpe só. Pelo contrário, foi o resultado de lentas e graduais conquistas ocorridas a partir dos séculos XII e XIII, levadas a efeito, inicialmente, por representantes dos estamentos ou das classes nobres e, ao depois, do povo inteiro contra os privilégios monárquicos.

Na Inglaterra, já no século XII, o rei se fazia assessorar por um Conselho, como, de resto, já examinado ao estudar o surgimento do Estado Liberal. Vale só lembrar, aqui, as idéias fundamentais.

Nos séculos XIII e XIV esse *Magnum Concilium* sofreu profundas alterações: aumentou a sua base representativa, dando lugar às duas Casas do Parlamento, e aumentou as suas funções ampliando a sua capacidade fiscalizatória e colocando o rei numa grande dependência sua em matéria de arrecadação de tributos. Na época dos Tudor, o Parlamento tornou-se representante de toda a nação e não das classes que a compunham, e o secretário de Estado da Rainha Isabel, referindo-se ao Parlamento disse: "o mais alto

e absoluto poder do reino está nele... , pois representa todo o reino..."

O século XVIII registrou conquistas muito importantes. Os dois primeiros Reis Stuarts sofreram violenta reação do Parlamento quando tentaram regredir para o absolutismo monárquico. Logo em 1628, foi arrancada do rei a petição de direitos, pela qual se confirmavam direitos e liberdades anteriormente adquiridos.

Sucederam-se os conflitos entre o rei e o Parlamento que conduziram à dissolução deste último durante onze anos. Após esse período convocou-se novo Parlamento, sobreveio a Guerra Civil, decapitou-se o rei e implantou-se a República em 1649, que no fundo encerrava uma ditadura parlamentar contra a qual se insurgiu uma revolução liderada por Cromwell, que estabeleceu um governo autoritário e pessoal. Com a sua morte a monarquia foi restaurada. O que é certo, contudo, é que nada obstante ter o Parlamento sofrido nesta época grandes dificuldades, fundamentalmente foram mantidas as prerrogativas obtidas no seu período áureo (ditadura parlamentar).

O Reinado dos Stuarts terminava com a Revolução Gloriosa de 1688 que, sem derramamento de sangue, destronou o rei e colocou um outro, de uma nova dinastia, no seu lugar (Guilherme de

Orange). Abriu-se, então, um período de grandes conquistas parlamentares. Os próprios fatos históricos estavam a demonstrar que a nova monarquia era implantada por decisão do Parlamento. Na ocasião, inclusive, extraiu-se nova concessão régia, denominada *Bill of Rights*, que encerrou a trasladação, para o Parlamento, de uma série de prerrogativas que até então eram exercidas pelo rei. Vê-se, assim, como foi-se processando, na Inglaterra, uma gradual deslocação dos privilégios monárquicos em favor do Parlamento.

Mas esse só fato não seria suficiente para configurar um governo parlamentar. Faltava uma figura muito importante que era a do primeiro-ministro, quer dizer, aquele que tinha uma forte ascendência sobre os demais auxiliares do rei podendo inclusive demiti-los.

O surgimento de uma autoridade com essas características não seria possível senão com o des-caso e a negligência no exercício do poder régio pelo monarca de então. Com efeito, este se desinteressava de comparecer às reuniões com os ministros. Preferia incumbir Walpole de transmitir-lhe o ocorrido. Ampliaram-se, pois, os poderes dos auxiliares diretos do rei e dentre esses a figura daquele que, ao depois, veio a ser conhecido como primeiro-ministro.

É necessário introduzir, agora, um novo dado. Começou nessa mesma época o surgimento dos partidos políticos. Um deles era constituído pelos *Tories* (de tendência conservadora). De outro lado havia os *Whigs* (basicamente formados pelos ex-combatentes na Guerra Civil e que haviam tomado o lado do Parlamento contra o rei).

Destarte, formados os partidos, passou a constituir tradição o fato de o rei chamar para formar o seu Gabinete os líderes do partido dominante. Este é também, até hoje, um traço essencial do parlamentarismo.

Há de existir uma perfeita harmonia entre a maioria do Parlamento e a chefia do governo e esta harmonia é assegurada, precisamente, por esse recurso de chamar a compor o Gabinete o líder do partido vitorioso ou da coligação de partidos governantes. Toda vez, portanto, que o governo deixa de contar com a maioria no Parlamento, ele é obrigado a apresentar o seu pedido de demissão ao chefe de Estado que, na atualidade, não necessita obrigatoriamente de ser o rei. Há também parlamentarismo nas repúblicas, caso em que o chefe de Estado é o presidente. Assim descrito o parlamentarismo, cujos elementos fundamentais são a dependência do governo ao Parlamento, a formação do primeiro dentre

agentes ocupantes do segundo e a própria possibilidade de destituição sua mediante voto de desconfiança do Legislativo poderiam dar a idéia de um profundo desequilíbrio entre esses dois poderes do Estado. Para restaurar, ao menos em parte, esse equilíbrio rompido, foi instituída a possibilidade de o chefe de Estado dissolver o Parlamento toda vez que este provoca uma queda do governo. Por esta via, acaba-se por remeter ao povo a diferença surgida entre o governo e o Parlamento. A vontade popular elegerá uma nova maioria que por sua vez se incumbirá de formar um novo governo. Vê-se, pois, que o processo todo se inicia com a votação de uma moção de desconfiança, que consiste numa decisão formal da maioria no sentido de que o atual governo não merece mais o seu crédito. O passo seguinte poderá consistir numa de duas coisas, ou na formação de um novo governo em sintonia com a maioria surgida, ou na dissolução do Parlamento. Neste último caso, feitas as eleições gerais, volta-se, simplesmente, à hipótese anterior, é dizer, passa-se a cuidar do chamamento dos líderes dos partidos vitoriosos para comporem um novo governo.

O balanço final que pode ser feito aponta para algumas idéias fundamentais.

Em primeiro lugar, o caráter altamente democrático do sistema, visto que um governo não tem condições de manter-se no poder quando não contar mais com a maioria dos representantes do povo. Como veremos mais adiante, tal não ocorre no presidencialismo, em que o governo se sustém até o fim do mandato ainda que não detenha a maioria parlamentar. O que se pode dizer é que esse procedimento enfraquece a possibilidade de controle do Legislativo sobre o Executivo. Em parte, essa afirmação é verdadeira, dado que ambos se apresentam unificados pelo mesmo vínculo partidário. Ocorre, entretanto, que as funções fiscalizatórias acabam por ser exercidas pela oposição, que procura, a todo tempo, criticar o governo para que o povo, quando chamado a votar, lhe dê razão e, assim fazendo, alce a antiga oposição à situação de governo. As eleições ganham, sem dúvida, um caráter plebiscitário, em que o que se põe em jogo são os êxitos e malogros do governo findo.

Cumpra agora expor o presidencialismo.

Se o parlamentarismo foi a resultante de uma longa evolução ocorrida nas relações entre a monarquia e o parlamento, na Inglaterra, o presidencialismo haure a sua inspiração no modelo americano, tal como implantado em 1787, e, nas

suas linhas gerais, encontrado, ainda hoje, naquela grande República.

Os fatos históricos são relativamente simples. As treze Colônias Americanas tornadas independentes em 1776 viviam sob os frouxos laços de colaboração implantados pela Confederação, quando em 1787, em Filadélfia, reuniram-se 55 delegados desses Estados para introduzirem as medidas que se fizessem necessárias para pôr cobro à absoluta falta de unidade e coesão daqueles países, relativamente a muitos problemas que não podiam ser enfrentados senão de uma forma unitária. A manutenção de um exército comum, a cunhagem de uma única moeda, a regulação do comércio exterior, tudo isso estava a exigir que se criasse um poder central com forças e autoridade para tanto. De outra parte, havia o risco de se incorrer em demasias e criar-se um poder tão forte que pudesse resvalar para o despotismo e para a tirania.

A Convenção de Filadélfia, ao elaborar a Constituição ainda hoje vigente nos Estados Unidos, foi nesse, como em muitos outros pontos, muito feliz. Não que não tivesse, inicialmente, havido muitas discórdias, mas, ao fim, prevaleceu a idéia da criação de um Executivo independente do Poder Legislativo. Não se quis acolher a ex-

periência parlamentar inglesa, até porque ela traria dentro de si o próprio germe monárquico, que se queria extirpar. Os Estados já se haviam proclamado Repúblicas e não queriam, ainda, que sub-repticiamente, voltar ao jugo de um tirano. Mas este temor da monarquia não ia ao ponto de se deixar de reconhecer a necessidade de um agente político que enfeixasse em suas mãos todas as funções executivas, inclusive as de comandar o Exército e exercer o governo na sua plenitude.

A teoria da separação de poderes de Montesquieu veio a calhar. Os poderes seriam, pois, independentes, mas se controlariam reciprocamente de modo a evitar o arbítrio.

Disto adveio o traço fundamental do presidencialismo, qual seja, a irresponsabilidade do Presidente da República, perante o Congresso. A palavra irresponsabilidade tem aqui um sentido bem específico. Ela significa, tão-somente, que o Presidente da República não necessita do apoio do Congresso para manter-se no poder. Este vem-lhe às mãos por meio de uma eleição popular (da qual trataremos mais adiante), que lhe confere um mandato de quatro anos. Durante a vigência deste, tem, é certo, o Legislativo o poder de julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade. Mas este é um processo tão dificultoso de

se levar a cabo que na prática é como se não existisse. De qualquer sorte, não é mesmo o seu propósito criar qualquer tipo de dependência do Executivo para com o Legislativo, mas tão-somente o de viabilizar uma saída institucional para o caso em que o Presidente da República atente contra a Constituição.

Desaparece, outrossim, a dualidade entre chefe de Estado e chefe de governo. Esses dois papéis, que não se confundem no parlamentarismo, passam a ser exercidos pelo próprio Presidente da República. Os ministros são meros auxiliares do chefe do Executivo e demissíveis por ele a qualquer momento.

O presidente não tem participação quase nenhuma no processo legislativo. Não lhe é dado propor leis ao Congresso americano, embora sempre surjam formas de fazer sentir à Casa de Leis os bons olhos com que veria a propositura dessa natureza, nesse ou naquele sentido.

Do ponto de vista partidário, desaparece a importância de contar com a maioria no Parlamento. É óbvio que o que se quer significar é que essa maioria não constitui fator decisivo para a manutenção do governo, fato esse que é a tônica do parlamentarismo.

O que se extrai do exposto é que o Presidente da República dispõe dos meios necessários para manter-se no cargo e executar as leis. Um êxito global da sua política vai depender, é certo, de um bom relacionamento com o Legislativo, único meio que lhe pode assegurar a realização integral da sua política, uma vez que essa sempre dependerá de leis e da aprovação de verbas que a custeie.

Nos Estados Unidos o cargo presidencial é provido mediante uma eleição levada a efeito por um colégio eleitoral.

Os Constituintes de Filadélfia evitaram a eleição direta, não por temor à democracia (sentimento do qual não estavam absolutamente possuídos). O que lhes preocupava era que uma eleição por toda a nação americana, independentemente de se levarem em conta os Estados em que ela se encontrasse, acabaria por diminuir a força das unidades federativas menos populosas. Daí ter-se preferido o recurso do envio de delegados eleitorais, cujo número é determinado a partir da representação de cada Estado no Congresso dos Estados Unidos. Por esse meio evitaram-se os inconvenientes oriundos da diferença populacional entre os diversos Estados.

O sistema adotado consistiu em se atribuírem todos os delegados eleitorais ao partido político vitorioso no Estado. De outra parte, o profundo senso democrático do povo americano foi gradativamente retirando qualquer discricção do delegado eleitoral, é dizer: ele necessariamente vota no candidato com o qual se identificou na sua campanha. Em outras palavras, os partidos levam a efeito o que poderíamos chamar uma pré-eleição em que são escolhidos representantes de cada Estado numa convenção nacional que escolhe o candidato do partido. Os delegados eleitorais, por sua vez, votarão no candidato do seu partido.

Por essa via a vontade popular recupera a sua importância. Dificilmente a votação do colégio eleitoral pode deixar de refletir o desejo nacional. A verdade, contudo, é que nada obstante a sua pouca probabilidade, esse fato pode ocorrer e só essa possibilidade já preocupa muitos estudiosos do sistema eleitoral americano que procuram encontrar uma solução que previna a eleição de um Presidente da República que não conte com a maioria dos votos populares.

O presidencialismo não significa, apenas, que o Estado tem um presidente, como também parlamentarismo não designa, meramente, um Estado que tem Parlamento. O que realmente distingue

um do outro é basicamente o papel representado pelo Órgão Legislativo. Num caso, o Parlamento não se limita a fazer leis, mas é também responsável pelo controle do governo, é dizer, aquela parte do Executivo incumbida de aplicar as leis e tomar opções políticas fundamentais. Quando o Parlamento pode, por qualquer meio, destituir o Gabinete (o conjunto dos ministros), por razões exclusivamente de ordem política, tem-se o parlamentarismo. Adversamente, quando o governo é exercido pelo próprio chefe de Estado, eleito, em regra, popularmente, e sem dependência do Parlamento para manter-se no poder, por prazo determinado, do qual só pode ser desinvestido em razão da prática de certos delitos e não por razões meramente políticas, tem-se o presidencialismo.

É lógico que as diferenças entre um sistema e outro não são exclusivamente aparentes. Pelo contrário, é-se conduzido a uma forma de governação da coisa pública bem diferente.

*Conclusão da primeira pergunta:* Para darmos uma resposta direta à pergunta formulada quer-nos parecer que o traço distintivo entre os dois sistemas reside no papel peculiar assumido pelo Poder Legislativo no regime parlamentarista. As suas funções normais de legislar e de fisca-

lizar acresce-se uma terceira eminentemente política, consistente em fornecer o suporte para manutenção do gabinete. As demais não são mais do que uma mera decorrência desta característica. Assim é que, a queda do governo por perda da confiança parlamentar é uma decorrência natural da supremacia legislativa. O próprio poder do Executivo de demover o Legislativo não deixa de ser também uma defluência natural daquela posição sobranceira que obriga a que haja alguma sorte de freio ou contrapeso.

2ª Pergunta: *Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo?*

O que foi exposto acima constitui a essência dos modelos parlamentar e presidencialista. Não deixam de ser contudo tipos ideais ou ao menos extraídos da realidade de um único País. Na verdade, os diversos regimes quer presidencialistas quer parlamentaristas existentes no mundo têm regras específicas. É muito difícil uma classificação desses regimes por envolverem sempre uma gama muito grande de diferenciações específicas.

No mesmo sentido, ensina Paulo Bonavides em artigo publicado na *Revista de Informação*

*Legislativa* 80/107, intitulado "A Solução Parlamentarista":

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

Com relação ao presidencialismo, parece que a sua aplicação em termos satisfatórios só se deu no seu país de origem, nos Estados Unidos, em razão sobretudo do fato que a interpretação que ai se deu do que seja a função legislativa tem permitido uma tomada de posição do Congresso americano em muitas matérias que, segundo o constitucionalismo europeu, seriam da exclusiva competência do Executivo.

Fora dos Estados Unidos, no mais das vezes, o que existe é um presidencialismo meramente de fachada, que muito freqüentemente encobre uma

autêntica ditadura militar, ainda que se trate de um presidencialismo constitucional, delimitado, portanto, pela Constituição, mas mesmo assim consagrador de competências exorbitantes e esmagadoras por parte do Presidente da República. Isto fez com que Andre Hauriau falasse de um "Presidencialismo Latino-Americano", assim como de um "Presidencialismo Negro-africano", no seu *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*.

Sobre a matéria, é muito interessante o trabalho de Gerar Conac, sobre o título "*Pour une Théorie du Presidencialisme, quelques reflexions sur le Presidencialisme Latino-américain*", na obra *Le Pouvoir (Mélange offerts a George Burdeau)*, que a certa altura afirma:

Ocorre, entretanto, que este modelo clássico ou puro veio a sofrer, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial uma série de modificações com o propósito manifesto de conferir-lhe uma maior estabilidade. Com efeito, a experiência francesa durante a IV República foi rica na demonstração da tese de que um parlamentarismo com base num sistema pluripartidário pode levar a uma sucessiva queda de governo em razão de pequenas oscilações na composição das coligações parlamentares que os sustentavam. Daí quase a ingovernabilidade de certos países.

Foram muitas as técnicas utilizadas para obviar esses inconvenientes. Às vezes, faz-se como a constituição alemã que exige, para a destituição de um governo, a existência de um novo formado. O mais freqüente procedimento, todavia, consiste em conferir-se poderes mais amplos ao chefe de Estado; há um autêntico fortalecimento do Presidente da República que passa a ter responsabilidades governamentais. *Pari passu*, muda-se a forma da sua designação, que de eleito pelo parlamento passa a sê-lo pela Nação. Surgem daí autênticos regimes híbridos com notas simultaneamente parlamentaristas e presidencialistas. Portanto, diríamos que uma primeira classificação dos parlamentarismos pode ser feita entre, de um lado, o modelo clássico, e de outro, os modelos modernos de caráter híbrido. Sem dúvida que estas formas mais recentes apresentam também seus inconvenientes, sendo o mais saliente deles o complexo relacionamento que se estabelece entre o chefe de Estado e o chefe de governo, ambos co-participes da função política.

Karl Loewestein, em sua obra *Teoría de la Constitución*, ed. Ariel, Barcelona, 1964, classifica os tipos de governo nas democracias ocidentais basicamente em três, a saber: a democracia direta, o governo de assembléia e o governo par-

lamentarista. Quanto aos tipos de parlamentarismo, identifica-os como clássico, híbrido, controlado, freado e governo de gabinete. Quanto ao parlamentarismo controlado, o mestre ataca a versão de Bonn, onde as decisões fundamentais são tomadas somente pelo chanceler, o "indiscutível senhor do gabinete", onde não há meios efetivos para um controle político a não ser as eleições federais a cada quatro anos. Denomina parlamentarismo freado o da V República francesa, analisando-o como uma formação híbrida que mais se aproxima do neopresidencialismo, e por fim trata do governo de gabinete, como uma fusão de ambos detentores de poderes independentes, Gabinete e Parlamento, para constituir um mecanismo único de poder, no qual ambos os órgãos estão faticamente integrados. A essência do governo de gabinete está na interdependência de ambos, detentores do poder por integração (ps. 103 a 130).

De outro lado, os parlamentarismos ganham uma feição muito peculiar em virtude do sistema partidário a que estiverem vinculados, matéria esta superiormente tratada por Arend Lijphart em sua obra *Democracies*. Faz ele alusão a uma democracia consensual de um lado e majoritária de outro para demonstrar que no caso dos sistemas bipartidários a composição do governo já resulte

do próprio resultado das urnas, enquanto que no consensual o jogo parlamentar de coligações tem um papel quase decisivo na formação final do governo.

À pergunta número dois cabe responder o seguinte:

Quanto ao presidencialismo, há um modelo extraído da experiência americana que parece ser o único sobre o qual se alicerçaram construções teóricas. Portanto, teoricamente, o presidencialismo é um só. As suas variantes resultam das diversas formas assumidas por ele nos diversos países em que é implantado, e o máximo que a doutrina conseguiu fazer no sentido de classificar estas modalidades foi dividi-las por regiões culturais.

Quanto ao parlamentarismo, há de um lado um modelo clássico ou puro, e de outro uma série de novas experiências todas identificadas com o mesmo propósito de conferir maior estabilidade governamental. Elas passam a assumir uma feição híbrida, porque implicam sempre num fortalecimento do Executivo, daí poder-se falar em presidencialismo parlamentar ou em parlamentarismo presidencialista.

Argúi-se, em seu prol, o fato de a problemática democrática do País não coincidir necessariamente com a discussão entre as duas formas de governo. Vamos explicar melhor esse pensamento. Dizem alguns autores que os óbices ao funcionamento democrático do regime rendem na verdade nas estruturas sociais, ou melhor, na resistência proposta pelas elites às reivindicações provindas das bases. Em sendo assim, as razões da instabilidade não seriam derivadas do presidencialismo, conseqüentemente, perdurariam ainda que a forma parlamentar fosse a adotada. Há ainda um outro argumento materializado na afirmação da inexpressividade de nosso sistema partidário, o que excluiria a possibilidade de um bom funcionamento do regime parlamentar. Normalmente a doutrina considera como requisitos para um funcionamento do parlamentarismo aqueles arrolados por Pablo Lucar Verdu, em seu *Curso de Derecho Político*, vol. III, Ed. Tecnos, ps. 314 e segs.

Procedamos agora a uma crítica dessa argumentação procurando determinar onde reside a razão e a verdade e onde se aloja tão-somente a prevenção como temor à inovação.

Um primeiro ponto parece-nos saliente. É o de que as críticas feitas ao parlamentarismo não

parecem residir na sua própria essência, mas na sua inadaptabilidade ao Brasil. Os autores parecem reconhecer as virtudes do sistema parlamentar. Alguns deles, contudo, não consideram oportuna sua adoção no Brasil, em virtude de apresentar o nosso País alguma sorte de carência de um ou alguns elementos indispensáveis ao seu bom funcionamento.

É o que se dá por exemplo com a alegada fraqueza do sistema partidário. No mesmo sentido dispõem Bolivar Lamonier e Jorge Konder Bornhausen em artigos publicados na *Folha de São Paulo*, intitulados "Presidencialismo e Parlamentarismo" e "O Círculo Vicioso dos Partidos":

"Presidencialismo ou parlamentarismo?"

Se é correta esta avaliação da eleição presidencial direta e da representação proporcional como instituições enraizadas, a eventual opção por uma forma ortodoxa de parlamentarismo poderá ser frustrante; ou pior que isso, um caminho certo para graves crises político-institucionais. Enfraquecer 'por decreto' um presidente escolhido por um processo carismático, transformando-o numa figura pálida em comparação com um primeiro-ministro dependente da confiança do Legislativo, não parece viável. Se esse Legislativo, além disso, continuar sujeito à nossa proverbial volatilidade partidária, estaremos diante das condições ideais para que o parlamentarismo não

funcione. A questão é ampla e complexa, mas parece evidente que a representação proporcional, na forma em que a temos praticado, é um regime eleitoral permissivo, que não força a redução do número de partidos e muito menos os obriga à coesão exigida pelo mecanismo parlamentarista de governo."

"O círculo vicioso dos partidos

Uma das objeções que se levantam contra a adoção de um sistema de governo parlamentarista entre nós é a de que o parlamentarismo exige a presença de partidos políticos fortes, o que não acontece no Brasil.

Eminentes estudiosos têm salientado este ponto: nossos partidos ainda não têm consistência, são agrupamentos mais ou menos ocasionais, construídos em torno de personalidades mais do que em função de programas definidos.

Concordo plenamente com esta observação, inegável aliás. Mas não me parece justa a ilação a tirar deste fato: se o parlamentarismo é o regime dos partidos e se não temos ainda verdadeiros partidos, é desaconselhável e, talvez, inviável a implantação desse tipo de governo no Brasil.

Ora, se é verdade que os partidos ainda são fracos, não podemos esquecer de uma constatação, igualmente inegável: o presidencialismo brasileiro, extremamente concentrador de poderes nas mãos do chefe de Estado não é propício ao desenvolvimento dos partidos. Estes, na prática, ficam a depender estreitamente do Executivo: só prosperam na medida em que contam com o apoio do governo. Ou então quando se apresentam como o antigoverno, depois

de longo período findo, o qual os homens no poder se encontram muito desgastados. Só então há uma troca de siglas no comando do Executivo, muito embora se conheçam casos de países latino-americanos em que o partido governamental tenha se perpetuado na direção dos negócios públicos...

Assim, caímos numa espécie de círculo vicioso. Não podemos ter parlamentarismo porque não temos partidos fortes; e não temos partidos fortes porque vivemos sob o presidencialismo, isto é, não temos parlamentarismo.

O que é preciso ver é se a própria adoção do sistema parlamentar de governo não irá favorecer e estimular a formação e consolidação de partidos políticos. Parece-me que sim. Porque se a constituição do governo depende da base parlamentar, os políticos terão o maior empenho em organizar-se em grupos poderosos e coesos, já que a disciplina passa a ser, no caso, condição indispensável à manutenção ou conquista do poder. E isso, evidentemente, implica no fortalecimento do partido. isto é, de uma agremiação fundada em torno de um programa que a identifique e de pessoas que a representem com fidelidade.

Aliás, a própria experiência brasileira nos indica isso. Quando se fundou a nação, não havia partidos. Com a criação do Parlamento foram se delineando as diversas facções e, na medida em que o governo de gabinete foi sendo instalado na prática, tais facções foram se definindo e se fortalecendo como partidos, graças à sua participação nos diversos tipos de eleições e graças ao entrecchoque de forças no

Parlamento, base de formação dos governos, apesar do poder incontestável do imperador. Foi assim que surgiram o Partido Liberal e o Conservador, os quais, não obstante as suas semelhanças, serviram como canais distintos através dos quais os cidadãos de então passaram a interferir no processo de formação dos órgãos de poder.

Dizem que a função faz o órgão. Se os partidos tiverem um papel importante, eles se fortalecerão. O que somente será possível se adotarmos um tipo de governo responsável perante o Congresso Nacional."

Nada obstante a circunstância de se ter como certa a constatação desse fato, eis que efetivamente não temos partidos ideológicos e de representatividade e interesses específicos da sociedade, ainda assim, não remanesce certo se não se trata de mera consequência da não adoção do sistema parlamentar. Se esse demanda partidos fortes, é curial que o funcionamento do sistema será o propulsor por excelência do robustecimento das nossas organizações políticas. Mais do que causa obstativa, à adoção do parlamentarismo, as deficiências do nosso sistema parlamentar parecem constituir-se em consequências de um presidencialismo exacerbado.

No que diz respeito à falta de tradições, é também esse um argumento altamente questioná-

vel. É sabido que tivemos no Brasil funcionamento de um sistema parlamentar, durante o império, nascido integralmente da prática e sem qualquer previsão constitucional.

No mesmo sentido, a lição do saudoso Wilson Accioli *in Teoria Geral do Estado*, p. 348:

"É lícito assinalar que a Constituição outorgada em 1824 não inseriu em seu texto o sistema parlamentarista. Ele se erigiu numa formação espontânea do Direito Público brasileiro. Essa formação, inclusive, acrescente-se à guisa de ilustração, não surgiu de imediato no cenário político brasileiro. A esse propósito, convém destacar a observação correta de ilustre historiador quando assinala que 'a demorada aparição do parlamentarismo, entre nós, deve ser atribuída à falta de preparação que para o seu exercício demonstraram os nossos políticos, nos três primeiros decênios do Império. D. Pedro I, os Regentes, o próprio D. Pedro II, na parte inicial de seu reinado, não poderiam pôr em funcionamento o Poder Moderador, de que estavam investidos, sem uma prévia fase preparatória das elites governantes, ultimada em 1850. A esse tempo começavam a ser substituídos por bacharéis saídos das áreas jurídicas de Olinda e São Paulo, os anteriormente formados na Universidade de Coimbra. Conseqüentemente, a partir dessa época, com a ação conjugada do Imperador, e de vários estadistas notáveis, começou a modelar a política brasileira o sistema parlamentarista."

O que se integrou na nossa cultura como elemento alienígena, e sem raízes autóctones, é precisamente o presidencialismo apressadamente importado dos Estados Unidos com a crítica de muitos. É certo que se poderá dizer que já se passou muito tempo e que não enraizado embora à época da sua adoção, já ter-se-ia ele incorporado a nossa cultura política. Peca essa argumentação em dois pontos. Em primeiro lugar a ser assim, nunca se mudariam as instituições de um País. Se o existente é sempre o melhor, só pelo fato de já estar sendo praticado, desnecessário se torna qualquer esforço, no sentido da renovação institucional. O que se nos parece que deva ser evitada, é a inovação pela inovação, não antecedida de um cálculo razoável sobre as possíveis vantagens e desvantagens entre manter-se ou alterar-se a ordem vigente.

Desde que satisfeito esse pressuposto, o de um cálculo razoável sobre os riscos que se corre, temos para nós que se o saldo for positivo, a experiência deve ser tentada.

Em segundo lugar, é preciso notar que as nossas crises institucionais têm sido muito sérias. É certo que há aqueles que dizem que seus motivos não repousam no presidencialismo.

Muito importante é o trabalho de Mangabeira Unger, editado na *Folha de São Paulo*, de 14.2.85, sob o título "O Ideário Constitucional; o Presidencialismo Reformado", onde inicialmente defende ele o lado positivo do presidencialismo no Brasil, que consiste no fato de a eleição presidencial direta representar aqui uma grande alavanca, de imprevisão e mobilização, com que se levanta o bloqueio imposto pelos poderosos e pelos ricos às forças comprometidas com a transformação democratizante do país.

É essa, sem dúvida, uma interpretação possível dos fatos, mas que não exclui uma outra, a de que o parlamentarismo seja mais apto a absorver as crises. Embora pareça certo que nem todo problema do autoritarismo se limita àquele exercido pelo Presidente da República, não é menos certo que se for possível eliminar essa fonte realimentadora das nossas práticas autoritárias, estar-se-á dando um passo significativo na reversão do processo.

Já há o mesmo raciocínio adotado pelo brilhante Raul Pila na sessão da Câmara dos Deputados, celebrada a 7 de maio de 1959, quando proferiu as seguintes palavras:

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

...

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

Não há, é óbvio, que se esperar milagre do parlamentarismo, nem supor que com sua adoção estar-se-á a resolver todos os problemas nacionais.

Assim, avulta claro que o balanço de razões e contra-razões aponta no sentido favorável ao regime parlamentar. É de resto, o que tem certamente movido a que muitas das expressões mais legítimas do pensamento constitucional brasileiro se rendam à sua força.

Nesse sentido, ensinam Wilson Accioli *in Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, 4/15, Manoel Gonçalves Ferreira Filho em artigo publicado na *Folha de São Paulo* e Miguel

Reale Junior em artigo publicado na *Revista do Advogado* 21/11:

IV — Mas o que se impõe, acima de tudo, antes mesmo de qualquer especulação, é um exame minucioso em torno das condições em que, no momento, se pretende agitar a transformação do sistema presidencial em sistema parlamentar.

Sabe-se, de antemão, que o parlamentarismo puro, clássico, existe em funcionamento a bem dizer apenas na Inglaterra, como o presidencialismo puro, clássico, somente existe em ação propriamente nos Estados Unidos. Com base nessas considerações é que devemos reflexionar em torno de um modelo que chamaríamos de neoparlamentarismo, que penderia entre o sistema parlamentar e o sistema presidencial, quer dizer, recolhendo de um as melhores peças de seu mecanismo, e selecionando de outro o que de mais eficiente se patenteasse em sua engrenagem.

Mas é preciso procedermos em cautela, submetendo aos especialistas o novo projeto, solicitando o juízo das universidades e dos órgãos da classe dos advogados, dos jornalistas, e, sobretudo, o que é mais importante, sondando, em profundidade, a opinião pública, para verificar até que ponto o sistema a ser implantado seria ou não válido.

Tudo sem precipitação, com certa dose de maturidade, com equilíbrio, com firmeza, buscando soluções que realmente correspondessem aos nossos verdadeiros ideais democráticos."

"PRESIDENCIALISMO  
E PARLAMENTARISMO,  
TEMA CANDENTE

...

No Brasil, com o quadro partidário que temos e, o que é pior, com a tradição de indisciplina partidária, é um parlamentarismo instável à italiana que poderemos ter, se adotarmos o modelo parlamentarista puro. Isto, não quer dizer que devemos conservar o presidencialismo com seus notórios defeitos. Parece, todavia, melhor que a inspiração não seja parlamentarismo "puro" e sim um sistema misto de presidencialismo e parlamentarismo, como o que consagra a Constituição francesa em vigor."

"PRESIDENCIALISMO  
E PARLAMENTARISMO

...

O acúmulo de atribuições que recaem sobre o Presidente da República e o seu isolamento do Congresso Nacional indicam o caminho de um semi-presidencialismo, no qual é mantida a figura central do Presidente da República, a ser auxiliado, no controle e coordenação dos Ministérios e na execução do plano de governo, por um primeiro-ministro.

Os mecanismos clássicos do parlamentarismo levariam a crises contínuas diante da fase de reconstrução dos partidos políticos e das instituições.

As atribuições do primeiro-ministro não são as de chefe de governo, mas de auxiliar do Presidente

da República nesta tarefa, dando unidade e coordenando a ação governamental, sendo desnecessário dissolver o Congresso, na hipótese de impasse decorrente da rejeição da segunda indicação. Com a consulta aos Partidos Políticos e sendo as atribuições do primeiro-ministro as de auxiliar principal, é cabível conferir-se ao Presidente, neste caso excepcional, de segunda recusa, a livre nomeação, excluídos os nomes rejeitados, sem se incorrer no prejuízo da cooperação entre os dois poderes."

Isto contudo responde a parte do problema, mas não a sua totalidade. É que há os que defendem um parlamentarismo puro, como também há os que se inclinam a favor de um regime misto.

Pessoalmente, somos mais tentados por esta última forma, embora saibamos das dificuldades que o funcionamento de um sistema híbrido pode acarretar, ainda assim, quer-nos parecer que elas são menores, do que as resultantes de um parlamentarismo puro. Esse envolveria uma neutralização do Presidente da República a um ponto tal, quase inatingível na prática e, se alcançada, só mediante um altíssimo custo.

Isto por que o Presidente da República, desde que eleito diretamente pelo povo, se torna a mais democrática de nossas autoridades, eis que eleito por um Colégio eleitoral universal na base de um voto para cada eleitor. As distorções da represen-

tação parlamentar no Brasil são tamanhas, advindas tanto da existência do Senado, onde Estados muito diferenciados se fazem igualmente representar, como da subestimação do voto dos brasileiros dos Estados mais populosos. É sabido que num Estado como São Paulo, atualmente com sessenta representantes, deveria ter a sua bancada elevada para cem, no caso de uma representação igualitária, além do fato de que muitos outros Estados deveriam ter a sua representação decrescida.

Embora seja muito provável que estas distorções eleitorais venham a encontrar um paradeiro na futura Constituição, inclusive com a opção pelo voto distrital, a esta altura já de caráter impositivo, ainda assim, temos para nós que não será possível atingir-se no legislativo a mesma representatividade do Presidente da República. Esse fato, por mais que venha a ser desprezado pela norma Constitucional, acabará sempre por impor-se.

Nesse sentido, a lição de Ives Gandra da Silva Martins *in A Separação de Poderes no Brasil*, p. 48:

“O parlamentarismo, todavia, deve contar com dois mecanismos de autodefesa do Executivo e da Nação contra uma outra indesejável hipertrofia

semelhante àquela do Executivo, ou seja, a hipertrofia do Poder Legislativo, capaz de derrubar governos e criar instabilidades permanentes na administração.

Os dois mecanismos ideais para se evitar a hipertrofia do Poder Legislativo estão, de um lado, na eleição distrital e, de outro, no direito à dissolução do Parlamento, sempre que as quedas de governo e as moções de desconfiança se multipliquem.

Pelo primeiro mecanismo, o povo pode cobrar de seu representante 'visível' sua atuação parlamentar. O representante popular necessita ser conhecido em seu distrito. Representa-o. Não pode, se forte seu poderio econômico, dispersar votos, em publicidade por todo o país ou região, mas deve concorrer em distrito determinado. Tal redução da área eleitoral propicia o aparecimento dos verdadeiros líderes, capazes, inclusive, de enfrentar o poderio econômico sem recursos maiores, posto que o povo os conhece e eles conhecem seus eleitores.

Ora, um representante distrital que, ao fim do mandato não tenha cumprido bem seu papel, dificilmente será reeleito, pois o povo não só o condenará pelo voto, como terá exercido, durante o mandato, pressão direta sobre ele, através de contatos, correspondência e meios de comunicação da localidade.

Na França e na Inglaterra tem acontecido, não poucas vezes, que ministros de Estado não conseguem reeleição em seus próprios distritos.

Pelo voto distrital, portanto, o povo controla o Parlamento."

Destarte, é mais conveniente que o próprio texto constitucional já dispense ao Presidente da República um tratamento condizente com sua alta representatividade, sem prejuízo, contudo, de manter-se nas mãos do governo a condução da coisa pública.

Não foi feliz, neste particular, a Comissão Afonso Arinos que exagerou as funções do chefe de Estado, sendo lícito mesmo afirmar-se que, ao invés de criar um semiparlamentarismo, na verdade deu corpo a um presidencialismo redobradamente fortalecido, eis que as funções já executadas pelo chefe de Estado (com sacrifício de muitos e de menos importância) vieram acrescer a de dissolver a Câmara dos Deputados.

À pergunta formulada, respondemos da seguinte forma:

O sistema ideal é o do parlamentarismo na sua modalidade moderada. É dizer, naquela em que se dispensa um papel mais importante ao chefe de Estado do que no parlamentarismo clássico.

3ª Pergunta: *Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil?*

Para impormos uma certa disciplina na discussão da resposta a esta pergunta adotamos o seguinte método. Num primeiro momento, vamos

expor os argumentos favoráveis ao parlamentarismo para, num segundo, passarmos em revista as razões contrárias à sua adoção. A conclusão sairá naturalmente do sopeso que levamos a efeito, nos argumentos pró e contra.

Inicialmente, valhamo-nos da já citada e nunca demais enaltecida obra de Lijphart. Ao examinar as vinte e uma democracias mais estáveis, constatava ele que dezoito assumem a forma parlamentarista, vê-se assim que parece existir uma nítida correlação positiva entre parlamentarismo de um lado e estabilidade democrática de outro. Além do mais é preciso salientar nas pegadas de Ives Gandra em conferência proferida no Simpósio Minas Gerais e a Constituinte, que, mesmo nestes países que adotam o presidencialismo, eles só tiveram êxito em razão de condições muito próprias suas, que lhes permitiram ter um congresso extremamente forte. O caso americano é paradigmático. Os enormes poderes de que goza o Presidente da República só são passíveis de encontrar um contrapeso no Legislativo em razão da forma muito peculiar por que esse Poder entende as suas funções. O Legislativo Americano não adota a concepção de Montesquieu sobre a separação de poderes. Em outras palavras, o Legislativo daquele país não trepida em tomar deli-

berações de cunho concreto, sem ater-se a qualquer limitação que lhe poderia advir da formulação do autor do *Espírito das Leis*, segundo a qual só lhe caberia atos genéricos e abstratos. O Legislativo Americano delibera sobre tudo a que não esteja proibido pela Constituição Americana. É óbvio que ao assim proceder torna-se ele co-partícipe da função governamental. Nos países subdesenvolvidos já não vamos encontrar a mesma tradição ou a mesma concepção sobre as funções do Congresso. Assim como a ausência dessa formação democrática mais acentuada, em razão muitas vezes de reminiscências do período colonial durante o qual foram mais objeto de uma experiência autoritária do que democrática, vai naturalmente desembocar num presidencialismo exacerbado, sem contrapesos reais e efetivos.

Neste sentido, ensina o eminente Bernard Schwartz in *Direito Constitucional Americano*, p. 75:

"Pode-se ver assim que o exercício de uma autoridade para aprovar leis constitui apenas uma parte do trabalho de um Legislativo como o Congresso americano. 'As tarefas fundamentais das modernas assembleias legislativas', afirmou um arguto estudioso do sistema governamental há mais de uma década, em termos que resumem o que dissemos

acima com respeito às funções do Congresso americano, 'podem ser divididas em quatro classes. Em primeiro lugar, mas não necessariamente a mais importante, temos a função de legislar. Pelo menos, igualmente importante é a responsabilidade de supervisionar o Executivo; o Legislativo, nesse papel, pode ser comparado ao corpo de diretores de uma empresa comercial que, pelo menos teoricamente, procura atribuir 'aos funcionários administrativos a devida responsabilidade pela maneira pela qual cumprem os seus deveres'. A terceira missão legislativa, muito ampla em suas implicações, compreende as atividades como um órgão da opinião pública; uma entidade legislativa deve servir de *forum* nacional para a manifestação, formulação e formação da opinião pública. A função restante, que pode ser chamada de dignidade parlamentar, diz respeito a assuntos internos, especialmente o julgamento das qualificações e conduta dos membros que compõem a assembléia legislativa'."

Este, pois, seria o primeiro argumento. É dizer aquele extraível de uma visão panorâmica da cena mundial, onde vai se notar que, embora não seja exclusiva do parlamentarismo, a democracia encontra meios de aplicação nos países que adotam esse regime.

O segundo argumento reside na responsabilidade política do Presidente da República. Com efeito, uma vez eleito passará ele a fruir de uma

gama fantástica de poderes, podendo infletir seriamente a condução da coisa pública, nesse ou naquele sentido, sem que sofra senão tênues e abstratos controles. Mesmo a falta de apoio a sua política por parte do Legislativo não parece constituir-se em óbice intransponível. De outra parte, a medida extrema do *impeachment* também não surte efeitos práticos, dado o caráter de extrema excepcionalidade de que se reveste. Tal sorte de falta de controle do poder acaba por criar uma situação de irresponsabilidade política muito ao desagrado dos princípios sadios de um regime democrático.

No mesmo sentido o festejado Manoel Gonçalves Ferreira Filho *in Constituição Brasileira*, p. 385:

"Foi, entretanto, o direito norte-americano que deu ao *impeachment* a feição que ele tem no direito brasileiro. Como o direito de vários Estados (Virgínia, Massachusets etc.), a Constituição federal americana consagrou esse instituto. Alterou-o, todavia, ao estabelecer que a condenação apenas importa perda do cargo, sem a imposição de uma pena, estritamente falando. No dizer de Corwin (*op. cit.*, ps. 351/6), não é mero *inquest of power* (procedimento para afastar por motivos exclusivamente políticos, uma autoridade); sendo um processo de natureza mista, política e penal.

Entre nós, o *impeachment* foi previsto na Carta de 1824 (arts. 133 e 134) para Ministros de Estado. Lei de 15 de outubro de 1827 regulou a matéria, acentuando-lhe o aspecto penal. O desenvolvimento da responsabilidade política, especialmente em termos de parlamentarismo no Segundo Império, deixou o instituto praticamente como letra morta. Foi ele tentado, segundo relata Paulo Brossard (*Do Impeachment*, p. 41).

As Constituições republicanas, sem exceção, todas o previram. *No âmbito federal, porém, permaneceu sem uso. Como peça de museu*" (grifamos).

O terceiro argumento é de certa forma uma decorrência do anterior. Referimo-nos à falta de mecanismos para a resolução de impasses institucionais. Verificada uma profunda divergência entre o Legislativo e o Executivo, ou mesmo entre este último e uma maciça vontade popular, não há no presidencialismo instrumentos adequados que permitam a superação do impasse sem grandes traumas. Daí por que a renúncia do Presidente da República espontânea ou imposta por movimentos de força mais ou menos ostensiva passa a ser a única solução.

Na mesma linha, os Pareceres de Paulo Bonavides e do saudoso Tancredo Neves, publicados na *Folha de São Paulo*:

"O presidencialismo no Brasil não resiste, pois, a uma crítica séria. Da Proclamação da República aos nossos dias a instabilidade perpetuou-se nas instituições, debaixo de governos aparentemente estáveis e que só o eram como expressão de sacrifícios que nenhum povo almeja fazer: o da liberdade imolada na continuidade de um autoritarismo sujeito às recrudescências do estado de sítio (os governos de Bernardes e Floriano na Primeira República), às violações da ordem constitucional, às insurreições armadas, ao golpe de Estado, às ditaduras civis e militares.

## DIVÓRCIO ENTRE ESTADO E NAÇÃO

Sabemos, por dolorosa experiência, como acabam as crises do presidencialismo: na renúncia e no suicídio de presidentes, na Constituição outorgada e nos Atos Institucionais, no colapso da participação democrática, no silêncio das tribunas, nos *ukases* de recesso e fechamento das Casas do Congresso e na erosão dos valores representativos, sem os quais é impossível estabelecer uma ordem democrática genuína."

...

"No parlamentarismo, as crises não afetam as instituições, mas apenas o governo, que nelas se fortalece ou se demite, para atender as imposições do interesse nacional. Isso não acontece ao presidencialismo, no qual a crise de governo é uma 'crise institucional'.

Por esse motivo, segundo Tancredo 'todo sistema presidencial termina sempre em regime ditatorial'."

"O Presidente — diz ele — para assegurar-se no poder, nas horas de crise, começa cometendo pequenas ilegalidades, atenta contra os direitos e as liberdades democráticas, censura a imprensa, restringe o *habeas corpus*, controla os sindicatos. E, quando esses meios não dão os resultados previstos, não hesita em rasgar a própria Constituição e implantar, através do estado de sítio ou do estado de segurança, o reinado da força. Esta é a lição dos regimes presidenciais na América do Sul."

Um quarto argumento pode ser identificado na própria fraqueza dos partidos políticos a que o presidencialismo muitas vezes conduz. Isto por que colocado no poder o Presidente em boa parte até mesmo prescindir do apoio partidário. Os partidos por sua vez passam a concentrar a sua atuação no Legislativo. Ora, como não é aqui que reside o verdadeiro centro do poder, é fácil compreender que em pouco tempo sobrevém um desestímulo e um desânimo na vida parlamentar com as necessárias repercussões na perda de coesão e de ideologia do lado dos partidos políticos.

Poderia ser ainda, invocado a favor do parlamentarismo, ser ele fruto de uma lenta criação da história política da Inglaterra, que o aperfeiçoou ao longo de séculos. Já o presidencialismo é fruto de elaboração teórica instantânea criada de um salto pela Constituição Americana de 1787.

Creemos serem resumíveis ao ponto acima expostos os argumentos normalmente encontráveis na doutrina. É lógico que, nem sempre sob a mesma roupagem. É inevitável que cada autor tenha a sua maneira peculiar de ver o tema, mas o essencial contudo afigura-se-nos preservado.

Quanto ao presidencialismo argúi-se que favorece ele uma grande vulnerabilidade constitucional, dada a inexistência de meios jurídicos adequados e exequíveis para desfazer-se um governo que já não atende às aspirações da maioria do povo. Invoca-se, todavia, a favor dele, o fato de ser o regime de governo que melhor se adaptou à mentalidade republicana nacional e à própria preferência dos políticos.

Do sumariado extrai-se uma nítida vantagem em favor do parlamentarismo. Creemos mesmo que esta diferença a seu favor seja tão pronunciada que acaba por dispensar uma longa demonstração.

O mesmo não ocorre, todavia, com relação à modalidade de parlamentarismo a ser escolhida. Com efeito, a tentação de optar-se por um parlamentarismo puro é muito grande. Conta ela com a atração própria das posições de contextura pura, é dizer: daquelas que não comportam elementos heterogêneos. Ocorre, entretanto, que tanto o

ocorrido da experiência de alguns países, sobretudo europeus, como também na existência de uma tradição presidencialista no país — ainda que não tão profunda como muitos querem fazer crer, não podem ser menosprezadas. Quer-nos parecer que estes dois fatos indicam a conveniência de um parlamentarismo no Brasil que respeitasse as regras fundamentais do jogo parlamentar, sobretudo o direito de dissolução, tanto em um sentido como em outro, sem deixar de acomodá-lo, contudo, com uma concessão de poderes ao Presidente da República que não o tornasse uma mera figura decorativa.

### *Bibliografia*

- ACCIOLI, Wilson. "Teoria do Estado", Forense, *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, 4/15.
- BONAVIDES, Paulo. *Revista de Informação Legislativa* 80/107 — "A Solução Parlamentarista". *Folha de São Paulo* — "O Parlamentarismo e a Decadência das Instituições".
- BORNHAUSEN, Jorge. *Folha de São Paulo*, "O Circulo Vicioso dos Partidos".
- BURDEAU, Georges. "*Le Pouvoir*" né *langer offerts à*, Ed. R. Pichon et R. Duraid Auzias, 1977.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Folha de São Paulo* — "Presidencialismo e Parlamentarismo, Tema Candente"; *Comentários à Constituição Brasileira*, Saraiva.

- LAMONIER, Bolivar. *Folha de São Paulo*, "Presidencialismo ou Parlamentarismo?"
- LOEWESTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1974.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. Simpósio Minas Gerais / *Constituinte — Separação de Poderes no Brasil*.
- NEVES, TANCREDO. *Folha de São Paulo* — "Parlamentarismo é o Fim dos Mediócras".
- PILA, Raul. Palestra na Câmara dos Deputados em 7.5.1959.
- REALE JUNIOR, Miguel. *Revista do Advogado*, "Do Poder Executivo" — Propostas para a Constituinte.
- SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*, Forense.
- UNGER, Mangabeira. *Folha de São Paulo*, "O Ideário Constitucional: o presidencialismo reformado".
- VERDUN, Pablo Lucar. *Curso de Derecho Político*, vol. III, Ed. Tecnos.

## II. A Tentação Parlamentarista \*

Tentação. S.f. 1. Ato ou efeito de tentar. (Sin.: tentativa e (p. us.) tentamento.) 2. Disposição de ânimo para a prática de coisas diferentes ou censuráveis. 3. Efeito de tentar-se; desejo veemente: Sentiu a tentação de beijá-la. 4. Pessoa ou coisa que tenta; perdição. \*S.m. 5. Bras. Pop. V. Diabo (2). (AURÉLIO — 1ª edição)

A Constituinte da Nova República nasceu impregnada da tentação parlamentarista.

A tese de que o regime parlamentar de governo pode representar um progresso na vida institucional brasileira parece seduzir grande parte dos constituintes eleitos, da intelectualidade, da

---

\* Eduardo Muylaert Antunes — Advogado, ex-conselheiro da OAB/SP, professor da PUC/SP. Procurador do Estado, Assessor Especial do Governador de São Paulo. Secretário da Justiça e da Segurança Pública.

classe política tradicional e dos grupos formadores de opinião.

Impressionam, efetivamente, os argumentos elencados tanto pelos tradicionais defensores do parlamentarismo quanto pelos desiludidos com a prática do presidencialismo entre nós.

Um magnífico quadro sintético dos principais raciocínios desenvolvidos na Câmara dos Deputados, entre 1946 e 1961, foi traçado por Eunice Maria de Souza Esteves, enumerando o equilíbrio de poderes, a responsabilidade governamental, a formação de novas lideranças políticas, o fortalecimento dos partidos, a estabilidade administrativa, a tranqüilidade do processo sucessório e a adaptação natural da vida política como as virtudes mais apregoadas do sistema parlamentarista.

Ao lado dos argumentos clássicos, vários outros têm sido veiculados pela imprensa. Fernando Sabino sustenta até que o regime parlamentar pode conter o nepotismo:

"Por estas e outras é que sou francamente a favor do parlamentarismo. Não de araque, como se tentou da última vez no Brasil (...) mas coisa séria, para valer. Como na Inglaterra mesmo — se isso acaso fosse possível. Lá, muda-se o governo e, além do primeiro escalão (...), não se mexe mais com ninguém. Ninguém para isso precisa ser parente do homem." (*Folha de São Paulo*, 31.3.85).

Leitão de Abreu entende que "a solução parlamentarista, que adote a figura do Presidente da República como chefe de Estado, assegura a este posição que o situa acima das turbulências da vida política, dada a condição especial, de caráter moderador, que se lhe deve garantir constitucionalmente". Preocupado com a influência dos meios de comunicação, imagina também que o parlamentarismo é menos vulnerável ao "imperialismo exercido pelo discurso gráfico ou eletrônico" (*Folha de São Paulo*, 16.6.85).

Segundo Herbert Levy, o regime parlamentar, além de assegurar a qualidade do governo e de tornar os debates no Parlamento a parte mais interessante do noticiário político da imprensa, garantiria também a moralidade da administração:

"Se e quando surgir uma negociata em autarquia ou ministério, o ministro responsável terá que dar no Congresso, para pleno conhecimento da opinião pública, explicação cabal dos fatos e das providências tomadas, sob pena de cair." (*Folha de São Paulo*, 23.6.85).

São bem conhecidas, por outro lado, as opções de Afonso Arinos de Melo Franco, Presidente da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais nomeada pelo Presidente José Sarney,

e do Ministro da Justiça, Paulo Brossard, em favor do sistema parlamentar de governo.

As virtudes atribuídas ao regime parlamentar, efetivamente, são tais e tantas que parece impossível resistir à tentação parlamentarista.

Vale lembrar, entretanto, a observação de Wanderley Guilherme dos Santos, no sentido de que não existe nenhuma relação sistemática entre forma de governo, estabilidade política e bom funcionamento da ordem social: "o encaminhamento de soluções não será favorecido ou dificultado pela forma de governo, mas pelo exercício efetivo do poder" (*Folha de São Paulo*, 16.6.85).

Existe um paralogismo que se manifesta em quase toda argumentação parlamentarista e que consiste em confundir efeitos e causas.

O prestígio do Parlamento, muitas vezes apontado como conseqüência do regime parlamentar, é, ao contrário, condição de sucesso do sistema político.

O parlamentarismo, como bem observa Georges Burdeau, não é o resultado de uma especulação teórica, mas um produto da história. Surge, como fórmula de transição entre a era da prerrogativa monárquica e a da soberania popular numa circunstância precisa:

"O aparecimento do governo parlamentar se situa no ponto de encontro de uma dupla evolução: a que marca o crescimento da autoridade do órgão de representação nacional, o Parlamento, e a que consagra o enfraquecimento do poder real."

É assim que surge entre nós, na prática do Império, um regime parlamentar que a Constituição de 1824 não previra.

Como observa Luiz Pinto Ferreira, "o parlamentarismo surgiu através das circunstâncias da vida, da história constitucional que encaminhou o País para a realização da aludida técnica".

Primeiro firmou-se a doutrina de que o ministério sem maioria parlamentar "ou dissolvia a Câmara ou se demitia", como registra Otaciano Nogueira. Só em 1847 é criado o cargo de Presidente do Conselho de Ministros.

Muitos atribuem ao regime parlamentar de governo a relativa estabilidade política do Império. Sem dúvida, foi ele um importante elemento de transição do absolutismo para a concepção democrática da época.

É ilusório contudo imaginar que o Império foi um mar de rosas. Carlos Maximiliano, que contou 59 Gabinetes em 67 anos de Império, aponta que "em geral, motivo fútil, de simples politicagem,

determinava a queda do Gabinete". E Joaquim Nabuco destaca a vontade do Imperador como mola mestra da vida política:

"O governo era feito por todos desse modo: — o que é que o imperador quer, o que é que ele não quer? Os que faziam política fora dessas condições estavam condenados a não ter nenhum êxito."

De todo modo, o regime parlamentar não conseguiu impedir, em 1889, a proclamação da República. Logo depois, a Constituição de 1891 consagraria o nosso modelo republicano, inspirado naquele dos Estados Unidos da América, de cunho federativo e presidencialista.

Muitos atribuem ao presidencialismo os sérios problemas da Primeira República. Parecem esquecer-se de que nem a sociedade mudou, nem o jogo político se alterou fundamentalmente.

A Constituição consagrou as eleições diretas por maioria absoluta do Presidente da República. Em tese, estavam asseguradas a representatividade popular e a alternância do chefe do Executivo.

Na verdade, o eleitorado não chegava a 3% da população e os eleitos alcançavam maiorias impressionantes. Rodrigues Alves foi sufragado, em

1918, por mais de 99% dos eleitores, que representavam menos do que 1,5% da população.

O artificialismo do processo foi bem desenhado por Evaristo de Moraes Filho, que analisa a fundo os motivos do "profundo descrédito com que era visto o suposto sufrágio universal praticado até então..."

A Revolução de 1930 se fez sob o lema "Representação e Justiça", mas Vargas só deixaria o poder em 1945.

As idéias parlamentaristas não vingaram na Constituinte de 1946 e nem nas sucessivas emendas que foram propostas. Sua rejeição se deu muito mais em função de circunstâncias e interesses das maiores situacionistas do que de princípios, idéias ou qualquer aspecto teórico.

Ao contrário do regime parlamentar do Império, que se poderia chamar de natural, o que veio a ser implantado pela Emenda nº 4, de 1961, foi de tipo instrumental, visando a superar a crise que se seguiu à renúncia de Quadros.

A curta experiência parlamentarista durante o período Goulart não é em nada conclusiva. Ninguém chegou a acreditar no seu sucesso e poucos o desejaram. Acabou suprimida pela Emenda nº 6, que se seguiu ao plebiscito de 1963.

Da mesma forma, alguns pensaram num parlamentarismo de tipo instrumental ou pragmático como solução para o período autoritário. Paulo Jacques sustentou, em 1978, que o sistema parlamentar "poderia proporcionar à Revolução uma saída inteligente e honrosa, no processo de redemocratização do País".

O sistema parlamentar que se vai discutir na Constituinte de 1987 e que já desperta tanta simpatia não é decorrência natural de enfraquecimento do Executivo ou de fortalecimento do Legislativo, nem de qualquer alternância de legitimidade como a que ocorreu no Império.

Não é também, ao que tudo indica, solução pragmática para qualquer impasse que estivesse ocorrendo. Aparece, assim, a atual tendência parlamentarista como proposta teórica, que precisa ser situada no marco da nossa circunstância.

Entre as críticas geralmente formuladas ao presidencialismo brasileiro destacam-se o excessivo poder do presidente, o esvaziamento do Congresso, as crises políticas e militares que freqüentemente acompanham a sucessão presidencial, a falta de estabilidade administrativa, a ausência de partidos fortes e a irresponsabilidade governamental.

Observe-se que também no regime parlamentar a responsabilidade política é de difícil apuração, inclusive face às constantes mudanças de Gabinete. Esse problema da responsabilidade dos agentes políticos existe em qualquer regime e precisa ser estudado de maneira autônoma, pois é daqueles que não pode escapar ao crivo da Constituinte.

A ausência de uma burocracia profissionalizada e estável é um dado estrutural no Brasil. Ao contrário de se resolver com o parlamentarismo, tende a agravar a instabilidade administrativa quando das mudanças de governo. O problema não tem soluções de curto prazo, mas precisa ser enfrentado com coragem. Na eventual perspectiva do governo parlamentar, torna-se mesmo um problema emergencial.

O sistema de partidos entre nós é o que ele é. Não se formou em virtude de uma qualquer forma de governo, mas das condições peculiares de nossa vida política e social. Seu fortalecimento só pode ser conseqüência do avanço democrático, que passa pelo aumento de participação popular e pela expressão mais autêntica da representação dos vários interesses em conflito na sociedade brasileira.

Quanto aos demais fatores, vale observar que o nosso regime tem sido uma variante do gênero que se poderia denominar de presidencialismo latino-americano.

Como assinala Maurice Duverger, embora a maioria dos países da América Latina tenham adotado em suas constituições o regime presidencial dos Estados Unidos, com o presidente eleito pelo povo, Congresso bicameral e um Supremo Tribunal Federal, duas características os distanciam do modelo.

De um lado, a predominância do presidente:

"Certas constituições afirmam expressamente tal preeminência. Mesmo se elas não o confessam, o fato subsiste. A separação dos poderes tende a dar lugar à subordinação do legislativo ao executivo. O Congresso vota as leis, mas sofre mais ou menos profundamente a influência do presidente. Nos casos extremos, fica pura e simplesmente em suas mãos."

De outro lado, o papel político das forças armadas, freqüentemente um dos principais apoios do presidente.

Muitas vezes o presidencialismo latino-americano preserva características razoavelmente democráticas, respeitando as liberdades públicas e as regras do jogo político mediante eleições e atuação dos partidos.

O drama maior do continente tem sido o presidencialismo autoritário, que não é senão uma forma de ditadura. Esse, evidentemente, é o grande mal a ser evitado.

De todo modo, ao longo de nossa história, mesmo nos melhores momentos da República, o regime presidencial sempre foi viciado, pela redução do papel do Congresso e pela exacerbação do papel das forças armadas.

Antes de sucumbirmos à tentação parlamentarista, portanto, parece prudente examinar esses três pontos críticos: as forças armadas, o executivo e o legislativo.

Qualquer que seja a forma de governo, é indispensável consolidar o poder civil, tornando cada vez mais difícil a intervenção militar no processo político. A Constituinte deve definir com clareza as áreas de competência legítima das forças armadas.

Mangabeira Unger chama a atenção para o fato de que, no Brasil, o Chefe do Executivo é forte para punir ou distribuir favores, mas fraco para submeter o aparelho do Estado à execução dos programas com que se comprometeu (*Folha de São Paulo*, 14 e 15.2.85).

Não se trata, assim, de retirar o poder do presidente, mas de dotá-lo dos poderes necessá-

rios para comandar a burocracia da administração centralizada e descentralizada.

O presidente não deve necessitar do respaldo das forças armadas que, faltando, impossibilite sua ação. As tarefas específicas das forças armadas precisam ser claramente delineadas e cumpridas com a necessária disciplina.

Para que se alcance o almejado equilíbrio dos poderes, não seria recomendável retirar a possível autoridade que venha a ter o executivo. Ao contrário, o importante é reforçar a autoridade do legislativo, da forma menos artificial que se consiga alcançar.

O problema do equilíbrio de poderes assim foi enfocado, em 1976, pelo então Senador Franco Montoro:

“É certo que hoje não se pode contestar a necessidade de uma ação presente e ampla do Executivo em múltiplos setores da vida nacional. Mas entre aceitar novos tipos de comando administrativo, através de um Executivo amplamente capacitado para conduzir os negócios do Estado, e aplaudir o esmagamento do Poder Legislativo, reduzido a simples cartório de registros de atos não discutidos, ou aplaudir o esvaziamento do Poder Judiciário, despedido das prerrogativas que lhe justificam a existência, há mundos infinitos que a consciência jurídica da humanidade não nos permite desconhecer” (Revista de Informação Legislativa nº 50).

O próprio Parlamento conhece, melhor do que ninguém, as suas deficiências. O Deputado João Gilberto o reconhece "paquidérmico". Seu processo de decisão é tão lento que perde a eficácia na maioria das vezes". E o Deputado Herbert Levy declara:

"Hoje o Parlamento — ambas as Casas — não goza da estima popular. Sua utilidade não está muito clara na apreciação das camadas populares, que o consideram uma entidade distanciada de seus legítimos interesses" (*Folha de São Paulo*, 23.6.85).

A revalorização do Legislativo e a recuperação de seu prestígio dependem de aspectos técnicos e políticos. O Brasil tem hoje 52 milhões de eleitores. Não é certo que as eleições para a Câmara e o Senado despertem a devida atenção, permitindo um esquema mais autêntico de representação.

O vigor da campanha das diretas, em 1984, é um sintoma evidente de que é pela escolha do Presidente da República que a população entende exprimir sua opção política fundamental.

Além de valorizar a representação parlamentar, desde o momento da escolha, é preciso dotar o Congresso de meios de trabalho que lhe permitam exercer sua função de centro de decisão.

Alguns trabalhos, entre os quais se destacam os de Josaphat Marinho e Oscar Dias Correa, apontam caminhos de melhor informação e maior eficiência e celeridade nos trabalhos legislativos.

Esses são alguns problemas substanciais que precisam ser enfrentados pela Constituinte. Sem o seu equacionamento prévio, de nada valeria alterar a forma de governo.

Ao contrário, pode-se até pensar que parte dos defensores do regime parlamentar estejam apreensivos com a democracia prometida pela Nova República e estejam pensando em fórmulas capazes de retirar a eficácia do Estado que, como define Burdeau, não é senão uma "empresa de governo".

Mangabeira Unger demonstra, por outro lado, que a eleição presidencial direta representa uma poderosa alavanca de transformação social. No panorama atual, um Congresso ágil e representativo dos interesses da maioria da população pode vir a ser o ponto de apoio e de equilíbrio que falta a essa alavanca.

Nada impede, desse ponto de vista, que se imaginem novos mecanismos de comunicação entre os poderes. Melhor do que um parlamentarismo frágil e artificial será um presidencialismo renovado.

Podemos e devemos avançar no sentido da maior responsabilidade política do governo. Nada impede que a presença dos Ministros no Congresso se torne uma rotina. Os Ministérios podem ter maior autonomia e pode-se até cogitar da criação, de direito, do posto de primeiro-ministro, que já tivemos de fato.

Não é hora de nos perdermos em querelas a respeito de modelos teóricos construídos em outras nações. Mas, de procurarmos para o Brasil uma nova dinâmica de poderes que, dotados de autoridade e legitimidade, possam conduzir o país pelos caminhos escolhidos pela sua população.

Talvez assim possamos trazer para mais perto da realidade o princípio segundo o qual todo o poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido.

### *Bibliografia*

- ANTUNES, Eduardo A. Muylaert. "Tendências das Modernas Constituições". *Revista do Advogado*, AASP, ano IV, nº 15.
- . "A Dinâmica da Nova Constituição". *Revista da OAB/SP*, 14/85.
- BONAVIDES, Paulo. "A Solução Parlamentarista", *Revista de Informação Legislativa*, nº 80.

- BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 1968, p. 142.
- CARRION, Eduardo K. M. "Parlamentarismo ou Democracia", RIL, nº 82.
- CORREA, Oscar Dias. "Introdução à Problemática do Poder Legislativo", RIL, nº 51.
- DUVERGER, Maurice. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 1968, p. 270.
- ESTEVES, Eunice Maria de Souza. *O Pensamento Parlamentar e o Parlamentarismo no Brasil, 1946-1961*, p. 29.
- FERREIRA, Luiz Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, 1983, p. 1.117.
- FIGUEIREDO, Sara Ramos de. "O Parlamentarismo na República", RIL, nº 21.
- . "Instituição do Parlamentarismo na República", RIL, nº 20.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. "Por Uma Nova Constituição", *Revista de Ciência Política*, nº 28.
- JACQUES, Paulino. "O Sistema Parlamentar como Solução para a Crise Institucional Brasileira", RIL, nº 57.
- . "Pelo Governo Parlamentar", RIL, nº 70.
- MARINHO, Josaphat. "Reforma do Congresso Nacional", RIL, nº 7.
- . "Crise e Perspectivas do Poder Legislativo", RIL, nº 79.
- MONTORO, André Franco. "Poder Legislativo", RIL, nº 50.
- MORAES FILHO, Evaristo. *A Experiência Brasileira da Representação Classista na Constituição de 1934*, Carta Mensal, Rio, 1976, nº 258.

- NABUCO, Joaquim. *Um Estadista do Império*, 1936, p. 381.
- NOGUEIRA, Otaciano. *Poder Legislativo no Brasil*, p. 42.
- SALDANHA, Nelson. *O Poder Legislativo*. Fundação Milton Campos e Fundação Petrônio Portella, 1981.
- SAMPAIO, Nelson de Souza. "Prerrogativas do Poder Legislativo", RIL, nº 67.
- SARNEY, José. "Congresso, Base da Democracia", RIL, nº 51.

### III. **Presidencialismo e Parlamentarismo \***

QUESTÕES: 1ª) Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo? 1. Parlamentarismo. 1.1. Breve histórico. 2. Tipos de parlamentarismo. 2.1. Parlamentarismo clássico. 2.2. O parlamentarismo inglês e sua expansão para o continente. 2.3. Parlamentarismo moderno. 2.4. A Constituição de Weimar e a evolução do parlamentarismo. 3. Presidencialismo. 3.1. Breve histórico. 3.2. O sistema presidencial norte-americano. 4. Tipos de presidencialismo. 4.1. Presidencialismo puro. 4.2. Presidencialismo misto. 2ª) Qual a diferença nuclear entre os sistemas presidencialista e parlamentar de governo?; tendência atual dos sistemas de governo. 3ª) Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil.

1ª Pergunta: *Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo?*

---

\* Imaculada Milani — Advogada e membro do IBDC.

## 1. *Parlamentarismo*

### 1. 1. *Breve histórico*

O sistema parlamentar de governo, também denominado "Governo de Gabinete", foi sedimentado através de séculos pela prática reiterada de certos critérios, principalmente, pelo povo inglês.

O gradativo esvaziamento do poder do monarca e a crescente ascensão do Legislativo resultaram na característica essencial do sistema, que é a substituição do Poder Executivo do Rei pelo Conselho de Ministros ou Gabinete.

Historicamente, a denominação "Governo de Gabinete" nasce das primeiras atuações conjugadas entre o monarca e seus conselheiros no Gabinete real. Nesse mesmo contexto surge a idéia da responsabilidade do ministério. Tudo começou quando Jorge I, de Hanover, por não conhecer o idioma inglês e por ser, como os demais príncipes desta dinastia, completamente desinteressado dos negócios públicos, deixou de presidir as reuniões do Gabinete. Este passou a funcionar por conta própria, tornando-se, pouco a pouco, responsável pelas deliberações que tomava.

Estavam traçadas, assim, as linhas mestras do regime político que iria se consolidar na Inglaterra — o parlamentarismo.

Consolidação que se efetiva no momento em que esse processo histórico desemboca nas técnicas da responsabilidade ministerial e da dissolução da Câmara dos Comuns. Ação recíproca entre governo e Parlamento que mantém o equilíbrio político do regime.

Este momento costuma ser considerado o marco inicial na vida do parlamentarismo.

Como se sabe, tudo se desenvolveu naturalmente. Sem planos e sem consciência.

Não é sem razão que André Maurois afirma ser o parlamentarismo "obra do tempo, do acaso, do compromisso e do bom senso" (*História da Inglaterra* — trad. Carlos Domingues).

Dois tendências doutrinárias estabelecem a essência do parlamentarismo. Dessas duas correntes resultam o conceito clássico e o conceito moderno.

## 2. *Tipos de parlamentarismo:*

### 2. 1. *Parlamentarismo clássico*

O parlamentarismo clássico estruturou-se na Inglaterra e se define por um certo predomínio do Legislativo sobre o Executivo.

Para Burgess, o parlamentarismo é o sistema de governo em que o Legislativo tem o controle completo da administração da lei. A competência do Executivo decorre do Legislativo, e "é este que põe fim à sua vontade. Assim, o exercício de todas as prerrogativas do Poder Executivo não pode ser empreendido com sucesso, se não for aprovado pelo Legislativo" (*Political Science*).

A doutrina que se vincula ao modelo clássico e à qual se filiam Burgess, Carré de Malberg, Bagehot e Bryce, tende a reduzir o Executivo a mera dependência do Legislativo.

Para esta escola, o parlamentarismo é o sistema ideal de governo, sendo o Poder Executivo exercido por um Gabinete nomeado pelo Legislativo e por este revogado à sua inteira vontade.

Esta interpretação, no entanto, não retrata o modelo clássico do parlamentarismo. Não o colhe em todas as suas nuances, já que não considera a possibilidade de dissolução do Parlamento. Fator que retira do Executivo aquela feição de total submissão, atenuando, por conseguinte, o predomínio do Legislativo.

## 2. 2. *O parlamentarismo inglês e sua expansão para o continente*

Fruto do processo histórico, o parlamentarismo inglês estruturou-se no princípio da irrespon-

sabilidade do monarca. A responsabilidade política e administrativa da coisa pública é atribuída ao ministério ou Gabinete, tendo à frente o primeiro-ministro. Essa responsabilidade se efetiva perante a Câmara dos Comuns, cuja moção de desconfiança tem como consequência a destituição de todo o Gabinete ou, pelo menos, de um de seus membros.

Compõem o Parlamento inglês, a Câmara dos Comuns e a Câmara dos Lordes (Câmara Baixa e Câmara Alta). A primeira é eletiva, enquanto grande parte da segunda é hereditária. Isto explica a responsabilidade do ministério perante a Câmara dos Comuns. Não se ajustaria bem à aristocracia da Câmara dos Lordes, em parte hereditária, a tarefa de decidir sobre a orientação política do Gabinete.

Politicamente, o Rei dispõe do direito de veto, embora há dois séculos não exercite tal direito.

O parlamentarismo expandiu-se para o Continente e foi adotado por alguns países, como a Holanda, a Bélgica, a Suécia e a França.

Na Bélgica, em virtude de serem eletivas as duas Câmaras do Parlamento, foi criada a possibilidade de dissolução pelo monarca de ambas as Câmaras. Dissolução que pode ocorrer em con-

junto ou de cada uma delas separadamente. Por outro lado, o ministério é politicamente responsável perante as duas Casas do Legislativo. Câmara e Senado. Para evitar dificuldades técnicas que, forçosamente, esse dualismo provocaria, o Senado, voluntariamente, renunciou a essa função política em benefício da Câmara Baixa ou popular.

Na França, o parlamentarismo foi adotado pela Constituição de 1814 e se desenvolveu até 1848, quando foi afastado temporariamente pela Constituição republicana de tendências presidencialistas.

Em 1875, a França criou a República Parlamentar, demonstrando não serem incompatíveis, como era voz corrente à época, república e parlamentarismo. Regime ainda vigente naquele país, com as modificações das Constituições de 1946 e 1958, revisada em 1962.

### 2. 3. *Parlamentarismo moderno*

O conceito moderno, ao qual se filiam Eismen, Duguit, Redeslob, Berthélemy, estabelece a essência do parlamentarismo no equilíbrio de forças entre o Legislativo e o Executivo. Equilíbrio que se traduz na possibilidade da dissolução parlamentar pelo governo ou Gabinete, com recurso

a novas eleições permitindo a manifestação de vontade do eleitorado.

Por outro lado, a atuação do Parlamento sobre o governo se faz sentir na responsabilidade política do ministério, que, para permanecer no poder, depende da confiança da maioria parlamentar. Essa ação recíproca entre governo, Parlamento e povo estabelece o equilíbrio entre o Legislativo e o Executivo.

A esse respeito, ressalta Pinto Ferreira (*Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*):

“Tal é a estética constitucional do parlamentarismo autêntico segundo Redeslob, Preuss, Schmitt, em um verdadeiro equilíbrio, em que nem o Parlamento, nem o governo estão *supra* ou subordinados. Isto é possível sempre quando, em qualquer tempo, o governo pode estabelecer uma conexão direta com o corpo eleitoral. O portador do centro de equilíbrio é o povo, que sustenta a balança, e é, à frente dos fatores equiparados, Parlamento e governo, o terceiro superior.”

Este modelo estruturou-se na Constituição alemã de 1919 — Constituição de Weimar e ficou conhecida como “República presidencialista parlamentar”.

## 2. 4. *A Constituição de Weimar e a evolução do parlamentarismo*

O parlamentarismo clássico ajustou-se perfeitamente à Inglaterra, porque é seu lugar de origem. Lá o parlamentarismo encontra toda uma sustentação histórica. É o seu *habitat*.

Não foi igual para os países que o importaram. Condições diferentes geram efeitos diferentes.

A França, por exemplo, de 1875 a 1940 teve 105 quedas de Gabinete. E de 1946 a 1958, 16. Em média cada ministério não ultrapassou nove meses. Fato que revela um Executivo impotente, diante de um Legislativo onipotente.

O equilíbrio político é a base do sistema parlamentar. Rompido o equilíbrio, fracassa o sistema.

Na tentativa de evitar esta instabilidade, a Alemanha, ao optar pelo sistema parlamentar, procurou fazê-lo de maneira a acomodar as duas "tendências fundamentais inerentes ao presidencialismo e ao parlamentarismo". Cuidou assim, como observa Miguel Reale, de "conciliar a eficiência do primeiro com a opinião pública peculiar ao outro" (Conferência proferida na Câmara Municipal de São Paulo, em 1961).

A Constituição de Weimar confere ao primeiro-ministro ou chanceler, além de outras, atribuição para indicar livremente ao Presidente da República os ministros de sua confiança, sendo pessoalmente responsável pela política geral do país.

Não obstante o primeiro-ministro exercer a força político-administrativa do país, cercado de garantias, o gabinete só subsiste com o apoio do Parlamento. Eis aí as características presidencialista e parlamentarista: governo forte, mas controlado.

Além disso, criou, no seu sistema parlamentar, a figura de um Presidente da República eleito diretamente pelo povo e fixou em sete anos o mandato presidencial.

O parlamentarismo alemão prevê a possibilidade de o Presidente da República dissolver o Parlamento. Obriga-o a demitir-se por voto de censura da maioria parlamentar. Os ministros devem gozar da confiança partidária.

Havendo desentendimento entre o Presidente da República e o Parlamento, é consultado o eleitorado através do *referendum* e da iniciativa popular. Os arts. 73, 74, 75 e 76 da Constituição em análise dispõem sobre esse procedimento.

O Presidente pode dissolver o Parlamento uma única vez durante o seu mandato. E o Parlamento pode destituir o Presidente se obtiver a votação de 2/3 dos seus membros.

Mas, se o povo ao ser consultado, se manifesta contrariamente à destituição do Presidente, este está automaticamente reeleito e o Parlamento dissolvido.

Como se vê, no parlamentarismo moderno, o equilíbrio resulta de um sistema de forças entre o Legislativo, o Executivo e o eleitorado.

Neste equilíbrio, a Constituição alemã de 1919 tentou encontrar a estabilidade governamental.

Este belo modelo teórico esfacelado em 1933, pela ditadura nacional-socialista, já havia desencadeado um processo acelerado em busca da "racionalização" do parlamentarismo, cujos traços se evidenciam nas Constituições das sociedades modernas.

Seguindo esta trilha, algumas constituições para evitar a queda constante do Gabinete estabeleceram *quorum* especial para o voto de desconfiança. São exemplos a Constituição tchecoslovaca, a prussiana e a austríaca.

Nesse rumo, foi mais além a constituição grega de 1927, fixando determinada duração "le-

gal" para a existência do ministério. Está dito no art. 88 desta constituição que o voto de desconfiança deve ter a assinatura de pelo menos 20 deputados. Prescreve, também, que o objeto dos debates, ou seja, o fato que motivou a desconfiança, seja declarado no próprio texto do voto. O voto de desconfiança só pode ser proposto depois de dois meses de um voto precedente do mesmo gênero. Prazo que deixa de ser obrigatório se a proposição de voto é assinada pela metade dos deputados que compõem a Câmara. Além desse prazo de dois meses para a propositura do voto, o direito constitucional grego, na tentativa de proteger o Executivo, criou a possibilidade de ser prorrogada por 48 horas a queda do ministério.

Terminada a Segunda Guerra, passada a crise ditatorial, os sistemas parlamentares tendem novamente a um equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo. Retomam a marcha da "racionalização".

No direito alemão, o parlamentarismo volta reestruturado em 1949 pela Constituição da Alemanha Ocidental.

Em síntese: o parlamentarismo que até o século XIX se definia apenas pela responsabilidade política do Gabinete, no século XX, com a Cons-

tuição de Weimar, apresenta, como traço dominante, o poder da maioria de impor sua vontade na formação do ministério.

Mirkiné Guetzévich, grande estudioso do parlamentarismo, é quem afirma: "O regime parlamentar é o poder político da maioria. E é o princípio da vontade majoritária que obriga o Gabinete a ser "responsável", isto é, a demitir-se quando a maioria o quer." E mais adiante: "O parlamentarismo — nunca será demasiado dizê-lo — é a consequência natural, lógica, quase automática da aplicação sincera do sistema representativo."

O surgimento do sufrágio universal, somado à acentuada intervenção do Estado no domínio econômico, a necessidade da planificação governamental, foram alguns dos fatores que contribuíram para as sensíveis transformações no funcionamento do sistema parlamentar.

Surge, assim, no século XX um novo parlamentarismo — o parlamentarismo democrático ou monista, que se define no poder político da maioria, enquanto o velho parlamentarismo dualista, monárquico-aristocrático ou aristocrático-burguês se definia apenas como o regime da responsabilidade política do Gabinete.

### 3. *Presidencialismo*

#### 3. 1. *Breve histórico*

Diferentemente do parlamentarismo, o presidencialismo foi arquitetado de maneira racional e consciente na Convenção de Filadélfia de 1787, reunida para elaborar a Carta Magna dos Estados Unidos.

Dos debates que se travaram pelos convencionais, resultou a criação de uma nova forma de Estado (sistema federativo) e de uma nova forma de governo (sistema presidencial).

Não se diga, entretanto, que o presidencialismo é obra originária dos constituintes americanos. Antes, sim, uma adaptação republicana da monarquia constitucional britânica implantada pela Revolução de 1688.

Por aquela parte, a Grã-Bretanha inaugurava uma monarquia limitada, atribuindo a cada órgão do Estado funções específicas. Assegurando a independência da Magistratura, atribuía ao Parlamento a função legislativa e ao monarca a administração, a defesa e a política estrangeira. Instaurava os princípios da "separação de poderes" que seriam sistematizados por Montesquieu em seu *De l'esprit des lois*, em 1784.

Na sessão constituinte de 21 de julho de 1787, Robert Morris, principal redator da Constituição norte-americana, na tentativa de evitar que a estrutura presidencialista fizesse do Presidente um tirano, afirmava a necessidade de "um Poder de fazer, um Poder de executar e um Poder de julgar as Leis".

Essas instituições foram transplantadas para a Constituição dos Estados Unidos pelos convencionais de Filadélfia, que substituíram o monarca por um cidadão, o Sr. George Washington, primeiro Presidente dos Estados Unidos.

Nascia, assim, nos Estados Unidos, o sistema presidencial de governo, que seria adotado, principalmente, pelas nações americanas.

### 3. 2. *O sistema presidencial norte-americano*

A estrutura do novo sistema de governo não foi muito além de um processo de adaptação do regime monárquico ao regime republicano e assenta-se nos princípios relativos à constituição do ministério, à iniciativa das leis e ao direito de veto.

A base principal do sistema é a independência entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A denominação presidencialista decorre da posição de destaque de que é investido o Presidente da República e se opõe à denominação *parlamentarista*, dada ao sistema britânico, cuja preeminência é do Parlamento (Maurice Duverger — *Les Grandes Systèmes Politiques* — 1971).

Respeitante à constituição do ministério, declara a Lei Maior norte-americana de 1787 ser competência do Presidente da República. A nomeação dos Ministros, bem como, dos cônsules, dos juizes do Supremo Tribunal, e de todos os demais funcionários dos Estados Unidos, cujos cargos, criados por lei, não tenham nomeação prevista naquela Constituição, é feita pelo Presidente da República com a aprovação do Senado.

Teoricamente, há uma atuação conjugada do Executivo e do Legislativo na formação do Gabinete. O que não ocorre na prática, tendo já se tornado um hábito, o Senado, por uma questão de cortesia, não recusa as indicações feitas pelo Presidente.

Resulta claro que o Gabinete não depende da confiança do Legislativo. Nem tem esta qualquer possibilidade de destituí-lo, como acontece no parlamentarismo.

Os membros do Gabinete dependem, tão-somente, da confiança do Presidente e são deste

meros auxiliares, que os nomeia e destitui conforme sua conveniência.

Ainda com relação aos membros do Gabinete, é bom dizer que, enquanto no exercício dessa função, não lhes é permitido, segundo determinação constitucional, pertencer ao corpo legislativo.

Em razão desta rígida separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo, nem o Presidente, nem seus ministros têm o direito de livre acesso ao Congresso, embora não exista nenhuma norma proibitiva na Constituição.

No alvorecer da vida política norte-americana, era costume do Presidente George Washington comparecer pessoalmente ao Congresso para ler a sua mensagem. Assim também o fez John Adams. Costume que logo desapareceu dando lugar a outro: o do não comparecimento. Respeitado desde longa data.

A iniciativa das leis, inclusive de ordem orçamentária, é competência exclusiva do Legislativo. O Presidente da República não pode enviar projeto de lei ao Congresso. Apenas mensagem.

Finalmente, compondo ainda a estrutura do sistema presidencial norte-americano, possui o Presidente o direito de veto que só pode ser exercido sobre o projeto na sua totalidade. Mais uma vez, fica impedido o Chefe do Executivo de cola-

borar na feitura das leis. Se lhe fosse concedido o direito de veto parcial, vetando uma simples palavra, poderia estar alterando profundamente um dispositivo legal.

Diante das características do sistema presidencial:

— Poder Executivo exercido exclusivamente pelo Presidente da República fora de qualquer responsabilidade política perante o Poder Legislativo;

— função que o Presidente exerce auxiliado pelo Ministério — órgão de sua inteira confiança que nomeia e destitui conforme sua conveniência;

— Presidente da República, em regra, eleito diretamente pelo povo, o que, além de fortalecer o seu prestígio, lhe assegura posição de inteira independência perante o Legislativo, fácil é perceber a supremacia latente, da qual é portadora a pessoa do Presidente da República.

Supremacia que emerge à medida que o Executivo cada vez mais é solicitado para resolver os problemas de ordem econômico-político-social do mundo contemporâneo.

No âmbito interno, uma das causas do fortalecimento da autoridade do governo está na distribuição de empregos feita politicamente, a cada

renovação do poder, como recompensa pelos serviços prestados às organizações partidárias.

No plano legislativo, tem o Presidente o poder de expedir *executive orders* e *proclamations* que, de resto, se equivalem aos decretos-leis do presidencialismo latino-americano.

Mas, o agigantamento do poder do Presidente nos EUA decorre, sobretudo, do âmbito da política externa. Assunto que não cabe ser no momento analisado.

O presidencialismo foi adotado pela maioria das nações americanas, com certas variações, segundo as realidades políticas nacionais. Donde resulta a classificação presidencialismo puro e presidencialismo misto, procedida por Mirkine-Guetzévich e Luis Valle Pascual.

#### 4. *Tipos de presidencialismo:*

##### 4. 1. *Presidencialismo puro;* 4. 2. *Presidencialismo misto.*

O presidencialismo puro concretizou-se nos Estados Unidos.

O presidencialismo misto supõe a introdução de certas técnicas do parlamentarismo.

Mirkine-Guetzévich e Luis Valle Pascual, estudando as variações do sistema presidencial na

América, distinguiram os seguintes tipos, derivados das relações entre o Legislativo e o Executivo: 1) regime presidencial puro, modelado pelos EUA; 2) regime presidencial em que os ministros podem assistir às sessões do Legislativo (Argentina, Chile e Paraguai); 3) regime presidencial em que o Legislativo tem a faculdade de censurar os ministros, embora sem a consequência da demissão forçada (Venezuela e Bolívia); 4) regime presidencial em que o Legislativo pode declarar a responsabilidade política dos ministros, negando-lhes o voto de confiança ou formulando a censura, com a consequência da demissão forçada (Equador).

A Constituição francesa de 1848, que serviu de modelo ao constitucionalismo latino-americano, é apontada como uma variedade mista do presidencialismo. Em seu regime presidencial conservou certas instituições secundárias do parlamentarismo.

A Constituição brasileira de 1946 não escapou a essa influência. Incorporou à sua estrutura jurídica certas técnicas parlamentaristas que se revelam no princípio da compatibilidade entre cargos de ministros e deputados (art. 51); no direito de interpelação (art. 54) e no direito de

comparecimento dos ministros ao Congresso (art. 55).

Sobre o assunto assinalou Carlos Maximiliano:

“O governo parlamentar não é contrário aos princípios estabelecidos pela Constituição, porquanto esta não adotou o regime presidencial, e, sim, o misto, pois faculta ao Ministro de Estado conservar a cadeira de representante do povo, permite-lhe usar da palavra no plenário da Câmara e o obriga a comparecer às sessões do Congresso para ser interpelado de frente e dar explicações de seus atos.

Tudo isto aberra da própria essência do presidencialismo puro; enquadra-se entre as praxes do regime parlamentar” (“Princípios Constitucionais — Parlamentarismo e Presidencialismo”. RF, vol. 112, julho 1947).

2ª Pergunta: *Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e o parlamentar de governo?*

No parlamentarismo, o Poder Executivo é exercido por um Gabinete ou Conselho de Ministros que dirige a administração e a política interna do país:

— o Gabinete depende da confiança do Parlamento — há responsabilidade política do Gabinete e individual de seus membros perante o Par-

lamento, que se traduz em manifestações de confiança ou censura;

— há possibilidade de *consultas ao eleitorado* no caso de desentendimento entre o governo e o Parlamento, com a possibilidade de dissolução deste por aquele.

No presidencialismo, o Poder Executivo se concentra na pessoa do Presidente, que o exerce auxiliado pelos ministros de Estado, independentemente de qualquer responsabilidade política perante o Poder Legislativo.

O ministério é órgão de inteira confiança do Presidente, que nomeia e destitui os seus membros, de acordo com sua conveniência.

Em síntese, a diferença fundamental é que no parlamentarismo há a possibilidade de manifestação do eleitorado. Se a política traçada pelo governo for contrária aos interesses da nação, existem técnicas que permitem ao eleitorado destituir o governo. Os atos do governo são controlados pela opinião pública.

No presidencialismo, o povo nunca é chamado a opinar. O eleitorado apenas comparece no dia das eleições. A destituição do governo só pode se dar através de revolução.

## *Tendência atual dos sistemas de governo*

Desde a antigüidade, uma das grandes preocupações tem sido a busca de um regime político capaz de realizar a justiça social.

É evidente que tal realização jamais pode se efetivar com um regime que possibilite o desmando de um Poder sobre o outro.

Já se vê, ficam excluídos o presidencialismo "puro" e o parlamentarismo "puro" como noção de regime político ideal. Isto por que ambos os casos levam, inevitavelmente, a uma tirania do Executivo ou do Legislativo. E a conseqüência mais gritante sobreviria no desrespeito aos direitos fundamentais.

É certo que, na prática, jamais existiu parlamentarismo puro ou presidencialismo puro. Este é também o entendimento de Georges Burdeau, mais de uma vez expressado em suas obras.

Com a referência presidencialismo puro e parlamentarismo puro, o que se quer significar é a predominância acentuada de regras de um ou de outro regime na forma de governo adotada, que permita um Poder se sobrepor ao outro, de maneira tal, a vilipendiar os valores democráticos.

Nas Constituições mais recentes, constata-se uma combinação de elementos parlamentaristas e presidencialistas.

A França adotou regras de cunho presidencialista no seu regime parlamentar de governo. Fortaleceu o Poder Executivo, principalmente, o Presidente da República, ainda com a possibilidade de outorga de poderes, se, "de maneira grave e imediata", as instituições da República ou a independência da nação forem ameaçadas.

O mesmo se deu com a Emenda Constitucional nº 4 que instaurou o parlamentarismo no Brasil. Conservou certos princípios presidencialistas.

Da mesma forma, também o sistema presidencial veio sofrendo adaptações através da introdução de princípios parlamentaristas. A nossa Constituição de 1946 é um exemplo.

3ª Pergunta: *Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil?*

O sistema presidencial de governo tem-se mostrado nefasto para o regime democrático, propiciando um verdadeiro surto de revoluções e ditaduras de que têm sido palco as nações latino-americanas.

O Brasil se insere nesta amarga experiência.

Nem poderia ser diferente, já que o Presidente da República, como disse Rui Barbosa, encarna:

"o poder dos poderes, o grande eleitor, o grande nomeador, o grande contratador, o poder da bolsa o poder dos negócios, o poder da força."

Tal exuberância decorre da índole do próprio sistema, que, a par de fazer do Presidente um "repositório de poderes, inclusive de ordem legislativa", ainda lhe concede a prerrogativa de decretar o estado de sítio, e, por conseguinte, de suspender as garantias constitucionais.

No nosso presidencialismo, a ditadura tem sido uma constante. BASTA DIZER QUE HOJE EM DIA O PRESIDENTE GOVERNA POR DECRETO-LEI.

O presidencialismo brasileiro, ainda no dizer de Rui Barbosa:

"não é senão a ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a irresponsabilidade consolidada, a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo".

Não menos enfático foi Raul Pilla, quando, na Sessão da Câmara dos Deputados, em 7 de maio de 1959, desabafou:

"O que temos realmente no País é a ditadura do Presidente da República. Ditadura constitucional, sem embargo das freqüentes violações da Constituição. É a pior das ditaduras, justamente porque se

escuda na lei. Em face da onipotência presidencial, os demais Poderes da República amesquinham-se, anulam-se. Perdem até o conceito de si mesmos."

Não é por menos que, atualmente, 26 monarquias e 17 repúblicas adotam o sistema parlamentar de governo. Enquanto, apenas 26 adotam o presidencialismo. Destas, 19 são nações americanas.

O prestígio do parlamentarismo está ligado a várias razões:

— marca o apogeu das liberdades individuais;

— marca o triunfo do poder representativo.

Enquanto no presidencialismo o eleitorado se habitua a votar em homens, no parlamentarismo a escolha recai sempre num partido — pelas idéias que esse partido apresenta. No parlamentarismo prevalece o voto de opinião — forma-se uma consciência política no povo.

"No regime parlamentar, o Estado ajusta-se melhor e continuamente às realidades sociais, de sorte que os atos do governo não exprimem a inspiração mais ou menos feliz de um chefe, mas são o resultado fiel da vontade popular consciente de si mesma" (Miguel Reale — "Aspectos do Parlamentarismo Brasileiro" — RDA, vol. 66, 1961).

Críticas também são feitas a esse regime, principalmente apontando para a instabilidade dos governos, como o caso da França, já mencionado.

Mas é bom lembrar, que se a França viu tantas quedas de Gabinete, viu, por outro lado, apenas uma Constituição e nenhuma revolução no período de 65 anos.

Disso resulta, claro, que o regime ainda apresenta um saldo positivo, porque a instabilidade que pode gerar fica plenamente compensada pela estabilidade das instituições.

Chegamos, enfim, ao ponto crucial das nossas considerações, que é opinar sobre o melhor sistema de governo para o Brasil.

Do que até aqui foi exposto, uma atitude consciente, uma atitude madura só poderá nos conduzir ao sistema parlamentar de governo.

Ao tempo do Império à margem da Constituição de 1824, o nosso sistema de governo evoluiu no sentido parlamentarista. É certo que o parlamentarismo brasileiro praticado naquele período, 1847 a 1889, não correspondeu ao autêntico parlamentarismo europeu. Foi deturpado pelo "poder pessoal" do Imperador. Por isso, considerado por alguns um parlamentarismo bastardo, um pseudoparlamentarismo. Mesmo assim, a ex-

periência parlamentar assegurou durante mais de meio século a estabilidade das nossas instituições. O que não aconteceu com as nações vizinhas.

Em 1891, a primeira Constituição da República adotava, a exemplo dos Estados Unidos da América, simultaneamente, a forma federativa de Estado e o sistema presidencial de governo.

Esta Carta Republicana, embora fosse um dos textos políticos mais bem elaborados de sua época, não se vinculava à realidade do país. Por esse motivo, desde logo se fizeram sentir desejos reformistas. Uma das propostas de reforma visava à *restauração do parlamentarismo*.

Nova tentativa foi feita em 1948, por Raul Pilla, apresentando no Congresso a Emenda Parlamentar.

Na vigência da Constituição de 1946, finalmente, era instaurado o regime parlamentar pela Emenda Constitucional nº 4, chamada Ato Adicional.

Teve, todavia, duração efêmera, estendendo-se de 2 de setembro de 1961 a 17 de janeiro de 1963, quando o plebiscito realizado no país restabeleceu o regime presidencial.

O fracasso do sistema parlamentar instaurado pelo Ato Adicional se deve a várias razões. Entre outras: a) implantação do regime num mo-

mento de gravíssima crise política no país; b) despreparo do povo para receber tal medida; c) inconformidade do Presidente João Goulart com o novo sistema; d) a forma emergencial como foi implantada — como se fosse “dos males o menor”.

Mas, o fracasso dessa experiência não deve ser levado, maliciosamente, ao entendimento de que o parlamentarismo não deu certo no Brasil. E, portanto, o parlamentarismo não serve para o Brasil.

Nem se argumente que nossa tradição é presidencialista. A bem da verdade, nossas raízes estão no parlamentarismo. O presidencialismo se afigura bem mais a uma “imposição” do que uma tradição.

Não procede também o argumento de que o parlamentarismo é incompatível com a Federação.

Sobre o tema, esclarece Dicey:

“O que se opõe à Federação não é o parlamentarismo, e sim, o sistema da soberania ou onipotência do Parlamento, que, de resto, é característica do regime inglês. Tal característica falta na França, na Bélgica, que são países unitários. Deve faltar, necessariamente, em países federados” (apud Raul Pilla — *in Discursos Parlamentares*, p. 663).

Não é o sistema de governo que dificulta ou favorece a existência da Federação.

Embora não exista um modelo único de Federação, algumas características são essenciais a todas elas: a autonomia dos Estados-Membros dentro da sua esfera de competência; a participação dos Estados-Membros na formação da ordem jurídica nacional; e a existência de um órgão constitucional encarregado do controle da constitucionalidade das leis.

Basta verificar, então, se da ordem estatal constam esses princípios definidores do Estado federal; seja o sistema de governo presidencial ou parlamentar.

Segundo Carl J. Friedrich (*La Organización Constitucional Democrática* — trad. de Vicente Numero, México, 1946), a questão se reduz às respostas que se possam dar a estas três indagações:

“1) Existe uma assembléia representativa que legisle e em que estejam representados os governos locais como se fossem iguais ou quase iguais?

2) Têm as unidades locais, como tais, participação na designação do Executivo ou na execução das tarefas executivas da União?

3) Existe um corpo judicial para a solução dos conflitos entre as unidades constituídas pelos governos locais e o governo central?”

Como se nota, as respostas podem ser afirmativas, tanto num como noutro sistema de governo.

A Alemanha Ocidental, a Áustria, o Canadá e a Austrália são Federações que adotam o sistema parlamentar.

A forma como se estrutura o Estado não é obstáculo para que se implante este ou aquele sistema de governo. Ambos os sistemas podem conviver, perfeitamente, tanto com um Estado Unitário, como com um Estado Federal.

Em suma, diante do teste da história, e, principalmente, dos fatos que estamos vivendo, não há, por mais simpáticos que queiramos ser ao regime atual, argumento plausível que venha em sua defesa.

É bem verdade que a concentração do poder no Poder Executivo tem sido a tendência geral de nossos dias, e decorre, em grande parte, da própria natureza da função administrativa.

É que esta atuação do Estado requer tomada de decisões com certa celeridade, e só o Executivo tem condições para atender a tal exigência.

Cabe ao Executivo governar: e governar, atualmente, não é só administrar, é enfrentar problemas políticos e sociais, é resistir a fatores

de dissolução e desordem que somente os Estados fortes podem vencer.

O Estado busca um governo forte, e isso significa: um Executivo forte.

Contudo, aqui é que reside o ponto crucial da questão, o fortalecimento do governo não deve levar necessariamente, como ocorre no regime presidencial, a um desmando do Poder, pondo em risco as instituições democráticas e com elas os direitos fundamentais.

O erro não está em o governo ser forte, e sim, na possibilidade que o sistema presidencial oferece para que esse governo, por se concentrar nas mãos de uma única pessoa e, ademais, não encontrar nenhuma barreira, se torne um opressor, um tirano, um descumpridor da ordem constitucional.

Enquanto que no regime parlamentar o governo forte não leva, necessariamente, à usurpação do poder, vez que é exercido por um grupo de pessoas — Gabinete — e pelas técnicas que o regime oferece que permitem controlar, com a participação da opinião pública, esse mesmo governo.

Dos dois: parlamentarismo e presidencialismo, o primeiro se ajusta à preferência do Brasil.

#### IV. **Parlamentarismo e Presidencialismo \***

QUESTÕES: 1ª) Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e o parlamentar de governo? 2ª) Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo? 3ª) Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil?

1ª Pergunta: *Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e o parlamentar de Governo?*

Embora diverjam os autores na conformação conceitual das duas formas de governo referidas, entendendo uns que correspondem a autênticos sistemas e outros a regimes jurídicos de exercício do poder, preferimos fugir ao debate semântico

---

\* Ives Gandra da Silva Martins — Professor Titular de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie.

utilizando-nos de um ou de outro vocábulo, mas trazendo à reflexão aqueles aspectos que os diferenciam e que lhes dão a tônica dominante.<sup>1</sup>

O parlamentarismo é, por excelência, o sistema de governo representativo, posto que toda a sua conformação foi plasmada a partir das conquistas populares de co-participação, no excelente laboratório em que a Inglaterra se transformou, por muitos séculos, para a experiência democrática.

O sistema parlamentar de governo propicia a plenitude de tal exercício, visto que todas as correntes de pensamento nacional podem ser representadas nas Casas Legislativas, permitindo, por outro lado, que, nas composições que se fazem necessárias para a formação de Gabinetes, os parlamentares, escolhidos pelo povo, exerçam sua força de representação, na indicação, participando

---

<sup>1</sup> José Alfredo de Oliveira Baracho ensina: "Vimos, nas exposições aqui efetuadas, que as discussões sobre regime parlamentarista, regime presidencialista, ou, como alguns preferem, sistema presidencialista de governo, denominação citada no famoso livro de Haroldo Laski, quando ele analisa o sistema presidencialista norte-americano, suscitam algumas colocações" (*Simpósio Minas Gerais e a Constituinte*, Fase I, Ed. Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, abril de 1986, p. 211).

e controlando o Gabinete encarregado de governar o país.<sup>2</sup>

Os governos de um homem só, assim como aqueles originários das absolutas e despóticas monarquias ou ditaduras, não podem conviver com o sistema parlamentar, visto que neste a representatividade popular é essencial e não naqueles.

---

<sup>2</sup> Locke escreveu: "Em segundo lugar, a autoridade legislativa ou suprema não saberá assumir por si mesma o poder de governar por decretos arbitrários improvisados, antes deverá dispensar justiça e decidir os direitos dos súditos mediante leis fixas e promulgadas e juizes autorizados e conhecidos. Pois por ser não escrita a lei natural, e assim impossivel de achar em parte alguma, salvo nos espiritos dos homens, aqueles que, por paixão ou má fé, a concederem ou applicarem, não poderão ser com facilidade persuadidos de seu erro aonde não havia juiz estabelecido; e assim não nos serve devidamente para determinar os direitos e demarcar as propriedades de quem vive nela, especialmente quando cada qual é dela juiz, intérprete e executor, e isso em caso próprio; e ele assistido pelo direito, não dispondo senão de seu próprio vigor, carece de força necessária para defender-se de injúrias ou castigar os malfeitos. Para evitar inconvenientes tais, que perturbem as propriedades dos homens em seu estudo natural, unem-se estes em sociedades para que possam dispor de uma força unida da companhia inteira para defesa e segurança de suas propriedades, e ter regras fixas para demarcá-las a fim de que todos saibam quais são os seus pertences. A este objeto cedem os homens seu poder natural à sociedade em que

O presidencialismo, ao contrário, surge — nos modelos conhecidos, exceção feita à solução americana, que se constitui em um parlamentarismo presidencial — como versão atual das monarquias absolutas do passado.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Não sem razão Rui Barbosa se lamentava, após ter introduzido o presidencialismo no Brasil, que: “se há uma coisa a estranhar na nossa história política, pelo menos, é esta impressão causada no meu espírito, é que se há um poder forte, um poder onipotente, cujo pedido de faculdade não se possa tomar a sério, um poder que só carece de ser limitado, contra o qual os direitos constitucionais têm necessidade de se rodear de novas garantias, é o Poder Executivo” ... “ninguém se acautela, se defende, se bate contra as ditaduras do Poder Executivo. Embora o Poder Executivo, no regime presidencial, já seja, de sua natureza, uma semiditadura” ... “onde o governo se realiza pelo sistema parlamentar, o jogo das mudanças ministeriais, dos votos de confiança, dos apelos à nação, mediante a dissolução das Câmaras, constitui uma garantia, já contra os excessos do Poder Executivo já contra as demasias das

---

ingressam, e a República coloca o poder Legislativo em mãos de quem se tem por idôneas, confiando nelas o governo por leis declaradas, pois de outra maneira a paz, tranquilidade e propriedade de todos se encontrariam na mesma incerteza que no estado natural” (Ensaio sobre o governo civil em *O Poder Legislativo*, item 2 — “Separação de Poderes”, p. 79, Ministério da Justiça/Fundação Petrônio Portella e Fundação Milton Campos, coletânea organizada por Nelson Saldanha, Brasília, 1981).

O Presidente, uma vez eleito, é titular absoluto e irresponsável por seu mandato, nomeando ministros e auxiliares, sem qualquer necessidade de controle e à revelia da vontade popular, eis que o eleitor que o escolhe tem os seus direitos políticos restritos ao voto periódico e nada mais.

Com pertinência, Raul Pilla entendia ser o presidencialismo sistema de governo de "irresponsabilidade a prazo certo". Uma vez eleito o Presidente da República, o povo deveria suportá-lo,

---

maiorias parlamentares. Mas, neste regime, onde para o chefe do Estado não existe responsabilidade, porque a responsabilidade criada sob a forma do *impeachment* é absolutamente fictícia, irrealizável, mentirosa, e onde as maiorias parlamentares são manejadas por um sistema de eleição que as converte num meio de perpetuar o poder às oligarquias estabelecidas, o regime presidencial criou o mais chinês, o mais turco, o mais russo, o mais asiático, o mais africano de todos os regimes" ... "ao governo pessoal do imperador, contra o qual tanto nos batemos, sucedeu hoje o governo pessoal do Presidente da República, requintado num caráter incomparavelmente mais grave: governo pessoal de mandões, de chefes de partido, governo absoluto, sem responsabilidade, arbitrário em toda a extensão da palavra, negação completa de todas as idéias que pregamos, os que vimos envolvidos na organização desse regime e que trabalhamos com tanta sinceridade para organizá-lo" (em *Do Parlamentarismo, na Futura Constituição*, de Alir Ratacheski, Curitiba, 1985, ps. 16/17).

bom ou mau, até o fim do mandato. Se muito ruim, apenas a ruptura institucional poderia viabilizar sua substituição, posto que a figura do *impeachment* é aplicável somente à inidoneidade administrativa e não à incompetência.

Contrariamente, o parlamentarismo é o sistema de governo da "responsabilidade a prazo incerto". O governo apenas se mantém enquanto merecer a confiança do eleitor. Se não, será substituído, com a crise política encontrando remédio institucional para sua solução.<sup>4</sup>

Durante a guerra das Malvinas, a primeira-ministra da Inglaterra era obrigada a comparecer diariamente ao Parlamento para prestar contas de sua ação. Se perdesse a guerra, seria derrubada e

---

<sup>4</sup> Victor Faccioni explica: "É consabido que os parlamentares, por mais ou menos ativos que sejam, sempre procuram amalgamar os interesses coletivos e dar orientação às aspirações populares, visto que, de quatro em quatro anos, têm que se submeter às urnas livres e democráticas. É perante este Parlamento que o governo tem que responder no âmbito do parlamentarismo. A recíproca também existe, porque o Presidente da República pode dissolver a Câmara, a fim de que o povo se manifeste sobre o fato efetivamente fundamental de qual dos dois está verdadeiramente representando os interesses da coletividade" ("Parlamentarismo e Presidencialismo", *Jornal Zero Hora*, 31.8.86, p. 4).

substituída por um outro ministro, visto que a responsabilidade é a nota principal do parlamentarismo. O presidente da Argentina, por seu lado, ofertava as informações que desejava ao povo, sem a responsabilidade de dizer a verdade, visto que se sentia livre para "fabricá-la". A derrota argentina provocou seu afastamento, através de ruptura institucional, à falta de mecanismos capazes de equacionarem tais crises no sistema presidencial.<sup>5</sup>

O sistema parlamentar é, por outro lado, sistema conquistado pelo povo. Nasce de suas aspi-

---

<sup>5</sup> Luís Alexandre Carta Winter relembra: "É necessário haver uma prestação de contas do ministério aos parlamentares, que são, afinal de contas, os representantes do povo e, é através deles que o povo deve governar. Não se pode impunemente falhar e continuar governando. Como diz Pilla: "o povo não é, como no sistema parlamentar, o soberano de um dia — o dia da eleição —, mas, verdadeiramente o senhor dos seus destinos, porque, por intermédio dos representantes, a sua influência se está continuamente exercendo no governo. E, como os representantes se podem transviar, e os mandatários podem trair o mandato, o instituto da dissolução do Parlamento restabelece as relações normais entre o povo e os seus representantes. Não há, nem até hoje foi sequer concebido, mais perfeito mecanismo político que o do sistema parlamentar. É realmente a obra-prima da arte política" (*O Parlamentarismo e a Experiência Brasileira*", 1983, p. 32).

rações e reivindicações. Assim foi na Inglaterra e em todos os países em que se instalou.<sup>6</sup>

O presidencialismo, pelos seus resquícios monárquicos, posto que o Presidente da República é um monarca não vitalício, constitui-se em sistema outorgado pelas elites dominantes, que sobre escolherem entre elas aqueles nomes que serão ofertados à disputa eleitoral, necessitam do eleitor apenas para sua indicação.

Em outras palavras, no sistema parlamentar o eleitor controla o Parlamento e este controla o governo, durante o mandato legislativo. No sistema presidencial, sobre não ter o eleitor o poder de escolha de uma gama variada de candidatos, mas somente entre os poucos elencados pela elite, sua participação política resume-se, exclusivamente, no depósito de um voto na urna e nada mais.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Montesquieu escreveu sua clássica obra *Do Espírito das Leis*, a partir das lições de Locke e da experiência parlamentar inglesa, que tanto o influenciou. A influência parlamentar inglesa foi de tal ordem que até hoje o presidencialismo americano tem no Parlamento órgão mais forte que o Executivo.

<sup>7</sup> Max Weber, em seu *Duas Vocações: Política e Científica* (Ed. UnB), ao comparar o sistema político americano com o alemão, mostra como a democracia no presidencialismo inexistente, na medida em que a escolha do

À evidência, o sistema parlamentar, para permitir esta corrente de mútuos controles, deve se alicerçar no voto distrital, de um lado, e no direito de dissolução do Congresso por parte do Poder Moderador, de outro.

Na primeira estaca do sistema, o voto distrital permite que o eleitor conheça, conviva e controle o seu representante, que, por seu lado, depende para reeleição, no distrito em que vive e por que concorre, de representar condignamente aqueles que nele depositaram o voto e a confiança.<sup>8</sup>

Graças ao voto distrital, o Parlamento se transforma, efetivamente, na Casa de representação de todos os segmentos e correntes do pensamento político, econômico e social de uma nação. A própria escolha, pelo parlamentar, do Gabinete que deve governar o país será sempre exercitada

---

<sup>8</sup> Em nosso livro *A Separação de Poderes* (Ed. PrND e IASP) às ps. 45/51, discorreremos mais longamente sobre os dois mecanismos viabilizadores do sistema parlamentar.

---

candidato oficial do partido passa, necessariamente, por uma seleção eleitoral *interna corporis*, prevalecendo a força da direção sobre a ampla liberdade de escolha do povo, condicionado, mesmo nas eleições primárias, a decidir por nomes previamente indicados, sem sua participação.

com a preocupação de intuir a vontade de seu eleitor. Sua participação na escolha do governo e no seu controle, em verdade, transforma-o em *longa manus* da vontade popular.

Por outro lado, o direito do Chefe de Estado de dissolver o Congresso, se este derrubar Gabinetes constituídos, com muita freqüência, traz elemento de estabilização às relações entre Parlamento e Gabinete, posto que se "irresponsável" o Parlamento, poderá o Chefe de Estado consultar novamente o eleitor para saber se aquele Parlamento continua a merecer confiança de seu eleitorado.

E a própria separação da figura de Chefe de Estado da do Chefe de Governo não permite que o Chefe de Estado seja envolvido nas crises políticas, fator de equilíbrio que o presidencialismo não pode ofertar pela confusão na mesma pessoa das duas representações.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Alis Ratacheski ensina:

"A apatia, a indiferença pelo que o governo faz ou vai fazer, no regime presidencialista, imprime na alma nacional sensação de indiferença e orfandade.

A maioria das criaturas não sente a presença do Estado, a não ser no momento de pagar tributos.

Mas essa presença faz-se madrasta. Aos poucos o cidadão vai malquerendo o vereador, o prefeito, o deputado e, assim, até o Ministro do Planejamento.

Não é sem razão que nas 21 únicas democracias estáveis que o mundo conheceu, sem solução de continuidade, de 1945 até 1984, 20 eram parlamentares e naquela única presidencial (a americana), o Parlamento é de tal forma vigoroso que derruba presidentes, ao contrário dos demais países presidencialistas em que os presidentes fecham os Congressos.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Lijphart, em seu livro *Democracies* (Ed. Yale University Press, 1984), demonstra que, com regimes mistos ou puros, são parlamentaristas Canadá, Austrália, Itália, França, Israel, Alemanha, Suécia, Suíça Noruega,

---

Político, para a maioria das pessoas, no regime presidencialista, é o embusteiro, o enganador, o falso profeta.

Outro aspecto que faz do presidencialismo um regime rançoso é sua incapacidade de ajustar-se e superar as crises.

Basta um episódio "Juruna" para que o pânico se instale na alma nacional, com repercussão até nas bolsas de valores.

Ao contrário, o parlamentarismo, por sua extrema flexibilidade, absorve as mais imprevistas situações. Se o governo não estiver em condições de enfrentá-las, pode ele ser fácil e suavemente substituído. Para cada nova conjuntura, ainda como afirma o saudoso estadista Raul Pilla, "terá a Nação o governo adequado: isto por ser o Parlamento como um sensorio da nacionalidade e nele se refletirem todos os sentimentos, todas as necessidades e todos os desejos dela" (*Do Parlamentarismo, na Futura Constituição*, Curitiba, 1985, p. 28).

Por outro lado, a experiência latino-americana, com o modelo presidencialista, é penosa, na medida em que a falta de mecanismos para solução de crises políticas tem levado todos os países, que o adotaram, a regimes pendulares, os quais vão da ditadura à democracia precária e desta à ditadura.

O presidencialismo é, portanto, um sistema tendente à democracia, mas inibido pela sua origem e pela pouca confiabilidade do homem no poder, razão pela qual não poucas vezes trabalha contra a democracia.<sup>11</sup>

O parlamentarismo, pela sua própria formulação de conquista popular, é sistema plenamente democrático, motivo por que, nas muitas crises por que passa, encontra sempre formas renovadas de preservação da democracia e da vontade popular.

---

<sup>11</sup> Norberto Bobbio, em *Teoria das Formas de Governo* (Ed. UnB), relembra que Montesquieu, por não acreditar na natureza humana, formulou a teoria tripartida para que o poder pudesse "controlar o poder". Seu desencanto com a experiência humana no governo levou-o a intuir a referida divisão.

---

Japão, Holanda, Bélgica, Finlândia, Áustria, Luxemburgo, Dinamarca, Nova Zelândia, Reino Unido e Islândia e presidencialista os Estados Unidos.

2ª Pergunta: *Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo?*

O presidencialismo clássico não é o americano. Este foi apenas o primeiro sistema criado. A tradição inglesa de Parlamento forte fez da experiência americana uma experiência ímpar, visto que o Parlamento nunca perdeu sua dignidade, desde a preparação da Carta Magna daquele país, este ano completando 200 anos.

O presidencialismo clássico foi aquele desenvolvido por todos os países que procuraram copiar a solução americana, sem a mesma tradição parlamentar.

Hegel, que contestou Montesquieu, de quem foi aluno espiritual, pretendia criar um poder ideal, ao contrário do Mestre, que não se iludia sobre a natureza humana.

O presidencialismo clássico, em que na figura de um homem só se concentra a essência do poder, torna-o mais vulnerável às tentações próprias de quem detém a força e, com o tempo, com ele se identifica, transformando aqueles que governa, não em seus superiores a quem deveria servir, mas em seus inferiores que lhe devem obedecer.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Hart, em *The Concept of Law* (Ed. Clarendon, Oxford), mostrou que se os regimes não são plenamente

O parlamentarismo clássico é o inglês ou o belga, posto que neles o chefe de governo é realmente aquele que governa.<sup>13</sup>

Não é o francês, nem o português.

É bem verdade que o parlamentarismo clássico pressupõe o bipartidarismo ou o pluripartidarismo. Nos países em que o bipartidarismo domina, como na Inglaterra, tal parlamentarismo reveste a forma de governo majoritário, ou seja, o partido que ganha as eleições governa sem necessidade de apoio e participação do partido derrotado. Nos países em que o pluripartidarismo prevalece, o modelo é consensual. O partido ou a coligação vencedora governa com participação de muitos partidos, inclusive de partidos minoritários. O governo decorre, pois, de um consenso político, reflete-o e se orienta em tal linha.

---

<sup>13</sup> Lijphart in *Democracies* (Ed. Yale University Press, 1984), divide as democracias em majoritárias ou consensuais, tais como a inglesa ou a belga. Em ambas, tenham maior ou menor duração os Gabinetes, a representatividade democrática faz-se por inteiro.

---

democráticos, as leis feitas para serem cumpridas por governantes e governados terminam apenas incidindo sobre os governados.

Entre o parlamentarismo puro e o presidencialismo puro colocam-se os sistemas mistos, como o francês ou o americano.<sup>14</sup>

Mister se faz, todavia, rápida observação. Nos sistemas parlamentares puros, os partidos políticos se fortalecem e passam a representar as aspirações populares.

No presidencialismo puro, as estruturas partidárias são fracas, meros instrumentos institucionais para que as personalidades, nem sempre com elas identificadas, possam alçar-se ao poder.

Os partidos políticos são, portanto, instrumento do povo no parlamentarismo e das elites políticas dominantes no presidencialismo.<sup>15</sup>

Os sistemas mistos parlamentaristas de que falávamos são aqueles em que se procura solução intermediária, ofertando menos participação governamental ao Chefe de Governo, que o dirige ao lado do Chefe de Estado.

Assim é que o Presidente da República, na França e em Portugal, indica determinados ministros que divergem e discutem com o chefe de

---

<sup>14</sup> Analisamos a matéria, em maior profundidade, no livro *Roteiro para uma Constituinte* (Ed. Forense, 1987).

<sup>15</sup> José Carlos Graça Wagner, em seu livro *Os Partidos Políticos* (Ed. PrND e IASP, 1986), retrata tal realidade.

governo a política que deva ser adotada para o país. <sup>16</sup>

A solução não nos parece ideal, na medida em que, por ser o Presidente da República não demissível e sê-lo o primeiro-ministro, nos impasses criados, se pertencentes a coligações partidárias ou partidos diversos, nem sempre encontram mecanismos de solução fácil, no arsenal jurídico-institucional.

A França, na atualidade, enfrenta problemas de convivência sérios, mormente porque o presidente socialista diverge da linha econômica do primeiro-ministro liberal, gerando choques que desestabilizam, muitas vezes, os projetos nacionais, sobre permitirem que os grupos de pressão se formem para tirar vantagens das divergências e choques entre um primeiro-ministro mais fraco do que deveria ser, em regime parlamentar, e um

---

<sup>16</sup> A Comissão Afonso Arinos pretendeu adotar sistema misto com o país sendo dirigido, no estilo espartano, por dois chefes e com dois conselhos, ou seja, o Gabinete dos Ministros Parlamentares e o Conselho de Estado do Presidente da República. A solução parece-nos perigosa pela possível desresponsabilização do governo, a partir de choques, quando divergentes as políticas sugeridas por um e outro.

presidente mais fraco do que deveria ser, em regime presidencial.<sup>17</sup>

Pode-se, entretanto, resumir a questão formulada na colocação de existência de três tipos clássicos, a saber: o parlamentar, o presidencial e o misto.

Em nossa opinião, o melhor dos três é inequivocamente o parlamentar puro, na medida em que fortalece as estruturas políticas, gera a responsabilidade do eleitor e do eleito e obriga o permanente exercício democrático, com a depuração natural de elementos aproveitadores e oportunistas, que se encontram em número consideravelmente menor que nos sistemas presidenciais conhecidos.<sup>18</sup>

3ª Pergunta: *Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil?*

O período político mais estável que o Brasil conheceu foi à época do 2º império, em que o país possuía o sistema parlamentar de governo.

---

<sup>17</sup> Em nosso livro *O Poder* (Ed. Saraiva, capítulo "O poder representativo", 1984), mais largamente defendemos o sistema parlamentar puro.

<sup>18</sup> De certa forma, no painel sobre parlamentarismo e presidencialismo da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, foi esta a tendência albergada pela maioria dos

Por aproximadamente 50 anos, mesmo enfrentando uma guerra externa, a que o país foi levado sem preparação, os Gabinetes se sucederam, mas a estabilidade permaneceu.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Alir Ratacheski em *Do Parlamentarismo, na Futura Constituição* (Ed. Curitiba, 1985, p. 20), ensina: "Aos poucos, pela prática do regime, as imperfeições foram sendo expungidas e, quando adveio o presidencialismo, em 1891, nosso regime político era um dos mais invejáveis do continente americano.

O Poder Executivo era exercido por um Ministério.

Em 1847, foi criada a presidência do Conselho de Ministros. E graças à flexibilidade do regime, que se adapta a todas as transformações, sem golpes de Estado ou revoluções, foi possível, sob seus auspícios, consumarem-se reformas profundas na vida nacional.

Não se pode ignorar, também, ter sido essa fase do exercício do parlamentarismo no país, que preparou os maiores estadistas de toda nossa história, projetando-o como uma das grandes nações da época. Foi uma escola de estadistas que o presidencialismo fechou, com a implantação da Carta de 1891. Mesmo aqueles que lograram destaque, no início da República, tiveram sua formação política consolidada sob o influxo daquele período histórico."

---

participantes de nossa conferência ("Simpósio Minas Gerais e a Constituinte", Fase I, Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, abril/86, ps. 179/221).

Rui Barbosa, introdutor do presidencialismo no país, declarava, desconsolado 10 anos após, que preferiria a instabilidade do parlamentarismo à irresponsabilidade do presidencialismo, em "desabafo" que deveria fazer pensar todos os constituintes brasileiros de todas as épocas.<sup>20</sup>

O presidencialismo no Brasil, por outro lado, apenas trouxe insegurança política e sistema gangorra entre períodos de ditadura real e outros de

---

<sup>20</sup> É ainda Rui Barbosa quem leciona: "discute-se hoje com muito calor, na tribuna e na imprensa, a questão de saber se, no tocante a essas instituições funestas que tornam irresponsáveis os governos, e estabelecem o predomínio da incapacidade, o remédio não seria substituir a república presidencial pela república parlamentar. Quanto a mim, apesar de tudo, hesito ainda. Mas começo a sentir que não haverá talvez nenhum outro meio de chegar, entre nós, a um governo realmente democrático fundando a responsabilidade no poder perante o povo, e chamando o mérito e a capacidade à partilha do poder, à gestão das finanças, à administração dos negócios estrangeiros e à elaboração da lei. Não se poderão adiar por muito tempo reformas tão essenciais sob pena de lançar o país na desordem, e comprometer os interesses mais caros de seu crédito e da existência mesma" (em *Do Parlamentarismo, na Futura Constituição*, Alir Ratacheski, Curitiba, 1985, p. 18).

débil democracia. De 1889, quando uma quartelada derrubou a monarquia do Brasil, ao ponto de Marechal Deodoro pensar ter derrubado o Gabinete e não a monarquia, o Brasil conheceu revoluções periódicas (1918, 1924, 1930, 1937, 1954, 1957), sucumbiu à ditadura de 1930/45 e ao regime de exceção (1964 a 1984), precisando de 5 constituições para conformá-lo (1891, 1934, 1937, 1946 e 1967) e estando, após 27 emendas apresentadas à última, preparando-se para elaborar a 6ª Carta Republicana.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Raymundo Farias de Oliveira escreve: "No Brasil, o presidencialismo foi gerado no ventre do golpe mortal desferido contra a monarquia. Portanto, nasceu de cima para baixo, foi imposto à consciência cívica da Nação arbitrariamente pelos articuladores do golpe. Não se pode negar a bem da verdade histórica, que a República sim, esta vinha sendo preconizada pelos republicanos já organizados em Partido, Clubes e Jornais. Ora, a República não precisava ser necessariamente presidencialista para sobreviver.

Em verdade, a euforia e o delírio dos inimigos da monarquia diante do êxito do golpe liderado pelo Marechal Manuel Deodoro da Fonseca contra o Império, não se desprezando os efeitos dinamitadores dos artigos e discursos de Rui Barbosa, acabaram por despertar verdadeira sin-

Em termos históricos, portanto, a experiência presidencialista não foi positiva e a parlamentar foi consideravelmente menos negativa.

Em termos de desenvolvimento atual, em que o país se transformou no 8º mercado do mundo ocidental e que, não obstante os desacertos da política econômica governamental, graças a empresários e empregados, ganha novos patamares de confiabilidade externa, não obstante o esforço governamental em destruí-la, não há por que não se adotar o sistema parlamentar que, sobre ser o mais estável no concerto das nações, representa também forma mais democrática e civilizada de governo.

---

drome de imitação constitucional à grande República do Norte, onde, como já se viu, as razões históricas e políticas foram bem outras a influenciarem o invejável documento constitucional.

Assim, um dos males congênitos de nosso presidencialismo é o de não ter passado pelo "processo" vivido pelos americanos do norte. Anoitecemos "parlamentaristas" — situação que vinha desde 1847 — e amanhecemos "presidencialistas" com a instauração da República" ("Males Congênitos do Nosso Presidencialismo", jornal *O Estado de S. Paulo*, 11.1.87, p. 44).

Nem se diga que, por ser um Estado Federativo, o Brasil, em face do bicameralismo, dificultaria o exercício dessa forma mais civilizada, posto que a Alemanha, Canadá, Austrália também o são e o parlamentarismo tem permitido a segurança das instituições, mesmo nas crises políticas, sociais e econômicas mais graves que viveram.<sup>22</sup>

Entendemos que o momento é de amadurecimento das instituições e o Brasil necessita, de uma vez por todas, abandonar aquelas que trazem resquícios das monarquias absolutas, visto que, no presidencialismo, o Poder Executivo é hipertrofiado e os Poderes Legislativo e Judiciário enfraquecidos.

Só teremos plenitude democrática e uma carta suprema mais estável se abandonarmos, definitivamente, o sistema presidencial de governo, principal

---

<sup>22</sup> Em nosso artigo "O Direito em Frangalhos" (LTR, Suplemento Tributário nº 69/86), analisamos os males que o plano de estabilização trouxe à nação, o que só foi possível graças ao presidencialismo. Tal insensatez seria impossível no regime parlamentar, onde em nome de 130 milhões de brasileiros, 10 cidadãos não poderiam decidir o seu destino, sem ter que prestar contas.

causa de todas as crises políticas que vivemos no século XX.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Víctor Faccioni, em discurso na Câmara dos Deputados, sugere para enfrentar-se a crise política brasileira a adoção do parlamentarismo, ao dizer: "Em nosso país, no momento em que foi feita a opção pela democracia, torna-se necessário também fazer a opção pelo parlamentarismo, porque somente neste sistema representativo podem surgir partidos políticos com clareza ideológica, dando oportunidade, desta forma, ao surgimento da verdadeira Oposição. No tempo em que os Estados Unidos adotaram o presidencialismo, de modo fundamental não existiam partidos ideológicos, não havendo oposição nesse sentido, ninguém que se opunha ao governo, via de conseqüência, se opunha ao Estado. No momento em que surge a Oposição, com o surgimento dos partidos ideológicos, aqueles que se opõem ao governo são ao mesmo tempo contra o Chefe de Estado, opõem-se à Nação, são contra as Forças Armadas, contra os valores nacionais, tornando a democracia impraticável e impossível de aperfeiçoamento.

E no contexto do parlamentarismo que se poderá afirmar uma oposição estável e construtiva, com chances de viabilizar-se politicamente, em que o governo tem uma espécie de preponderância limitada no acesso aos meios de coerção, isto é onde o grupo no poder tem fortes chances de insucesso ao tentar reprimir a ação de seus opositores — que não se opõem à Nação — mas ao Chefe do Governo, ao primeiro-ministro, expressão de uma ideologia, de uma facção. Definitivamente, o grupo no poder permitirá e mesmo encorajará o desenvolvimento de instituições democráticas" (*Diário do Congresso Nacional*, 11.9.86).

## V. **Presidencialismo e Parlamentarismo \***

QUESTÕES: 1ª) Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e o parlamentarista de governo? 1. O parlamentarismo. 2. Sobre o presidencialismo. 2ª) Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo? 1. O tipo fundamental de parlamentarismo. 2. O tipo fundamental de presidencialismo. 3. O modelo presidencialista norte-americano. 4. Um parêntesis. 5. O parlamentarismo no Brasil. 6. Sobre o 2º período de regime parlamentarista no Brasil. 7. O presidencialismo no Brasil. 3ª) Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil? 1. Os poderes do Chefe de Estado. 2. Os partidos políticos. 3. A administração pública auto-regulável.

1ª Pergunta: *Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e o parlamentarista de governo?*

---

\* Maria Garcia — Membro do IBDC e IASP. Mestre de Direito Constitucional (PUC-SP).

O exame da questão proposta envolve, necessariamente, uma apreciação preliminar sobre a origem e natureza de cada um desses sistemas, do ponto de vista histórico e político, exame que poderá complementar a compreensão das suas características fundamentais, possibilitando o desejado confronto entre ambas as formas de governo.

Presidencialismo e parlamentarismo são formas de organização e desenvolvimento de governo, ficando desde logo ressalvado que as duas formas se compatibilizam com a ordem federativa de Estado: tanto no regime presidencialista, quanto no parlamentarista as esferas de competência da União, dos Estados e dos Municípios (no caso brasileiro) são delimitadas na Constituição, bem como fica nesta definida a natureza das relações entre o governo central e os governos locais.

### 1. O *parlamentarismo*

Tem origem histórica na Inglaterra, estendendo-se à Magna Carta de 1215: a partir desse documento e do seu contexto social e político, o povo inglês passa a pressionar o Rei e o Grande Conselho (parlamento dos prelados e principais barões que, desde o século XIII, reuniam-se perio-

dicamente, funcionando às vezes como Corte de Justiça),<sup>1</sup> no sentido de que os direitos ali assegurados se tornassem efetivos e executáveis, mediante uma participação direta no governo, por intermédio de representação própria.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Há uma característica a assinalar: de início, os membros do Conselho eram meros conselheiros privados do rei, por ele livremente escolhidos. Por circunstâncias históricas, entretanto, destacaram-se da influência do monarca: Jorge I, da Casa Germânica de Hanover, não falava o idioma inglês e por isso viu-se obrigado a delegar a um de seus conselheiros, Robert Walpole, a tarefa de presidir as reuniões dos ministros, nascendo assim a figura do presidente do Conselho ou primeiro-ministro. Evidente, a nosso ver, não tratar-se aí de mero incidente ou causa circunstancial para o surgimento dessa figura exponencial: foi o resultado de todo um contexto histórico-cultural a permitir a implantação e o desenvolvimento dessa instituição.

<sup>2</sup> Refere Dalmo de Abreu Dallari (*Elementos de Teoria Geral do Estado*, Editora Saraiva, 1973, p. 201), com base em E. L. Woodward (*Uma História da Inglaterra*, ps. 52 e seqs.): "Já no século XIII, o mesmo que assistiu a elaboração da Magna Carta, numa rebelião dos barões e do clero contra o monarca, iria ganhar forma o Parlamento. No ano de 1265, um nobre francês, Simon de Montfort, neto de inglesa e grande amigo de barões e eclesiásticos ingleses, chefiou uma revolta contra o rei da Inglaterra, Henrique III, promovendo uma reunião que muitos apontam como a verdadeira criação do Parlamento. Antes disso, em 1213, o próprio João Sem Terra convocara 'quatro cavaleiros discretos' de cada condado, para com

No ano de 1254, pela primeira vez, foram convocados conselheiros de cada condado (regiões político-administrativas) para integrarem o Parlamento, fato que se repetiu em 1261 e 1264, quando foram acrescentados aos representantes dos condados dois representantes de cada cidade ou burgo privilegiado.

Essa é a origem da Câmara dos Comuns, constituída da baixa nobreza das cidades e que, agregada à Câmara dos Lordes, veio a formar o moderno Parlamento Inglês.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Assinala também André Hauriou (*Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Ed. Montchrestien, 1975, ps. 228 e segs.) que de início o *Magnum Concilium* inglês tinha um papel puramente consultivo e não intervinha senão em matéria judiciária. Contudo, no decorrer do sé-

---

eles 'conversar sobre assuntos do reino'. Mas Simon de Montfort deu à reunião o caráter de uma assembléia política, econômica e social. Morrendo Simon em combate, no mesmo ano de 1265, continuou a praxe de se reunirem cavaleiros (nobres que não eram pares do reino), cidadãos e burgueses. E no ano de 1295, o Rei Eduardo I oficializou essas reuniões, consolidando a criação do Parlamento."

Contudo, destaca: "Depois de uma fase inicial de grande prestígio, o Parlamento, que também sofreu as conseqüências da instalação do absolutismo, foi perdendo a autoridade, levando vários séculos para poder impor ao monarca suas decisões, o que só iria conseguir no século XVIII."

Desses dois Conselhos nasceu o terceiro, mais reduzido, formado das pessoas de confiança do monarca, como um Conselho Privado ou Conselho de Estado, a origem do Governo de Gabinete, o primeiro deles no ano de 1695.

A tradição política inglesa impôs a conveniência de serem os membros do Conselho escolhidos entre os elementos do partido dominante

---

culo XII estabeleceu-se o costume de que o rei submetesse a um *Concilium* composto de prelados e dos principais vassallos toda regulamentação importante. Chamado *Magnum Concilium*, ou "Conselho Comum do Reino", funcionava periodicamente no final do século XII e no início do século XIII na Carta Magna de 1215, não somente é mencionado, como lhe são atribuídos os direitos de consentir os impostos e de apresentar as petições. No curso do século XIV, divide-se em duas Câmaras pela razão de que, não sendo da mesma classe social dos barões e eclesiásticos, os deputados dos condados, das cidades e capitais, preferiam deliberar em apartado. Malgrado essa separação, contudo, o bom relacionamento permanecia entre as duas Câmaras, porquanto barões e deputados tinham o interesse comum de lutar contra o arbítrio real. Conforme ressalta Hauriou, convocados de início pelo rei para propiciar-lhe ajuda e conselho, a partir da Carta de 1215 os membros do Parlamento souberam, habilidosamente utilizar-se das duas concessões obtidas, o direito de consentir os impostos e a propositura dos *bills* ou petições, para conquistar o poder de legislar.

na Câmara dos Comuns: daí a constituição dos Ministérios ou Gabinetes pelos componentes do partido dominante ou coalizão de partidos.

Modernamente, refere James Hadfield,<sup>4</sup> "o Parlamento é soberano: não há limitações legais para os seus poderes. Os tribunais não podem dizer, como o faz a Corte Suprema, nos Estados Unidos, que uma lei aprovada pelo Parlamento é inconstitucional. Isto significa que o partido majoritário na Câmara exerce um grande poder. Suas limitações decorrem de outras fontes e já apreciamos o valor de uma imprensa vigilante e de uma opinião pública eloqüente. (...) De maneira menos evidente, as longas tradições de tolerância e bom senso na vida pública britânica constituem-se numa poderosa influência para sempre". Atualmente, acrescenta, "quando falamos em Parlamento, freqüentemente queremos dizer Câmara dos Comuns. O governo é escolhido entre o partido majoritário na Câmara dos Comuns". E destaca: "Arguições aos ministros são feitas quatro dias por semana. A hora da arguição é uma valiosa instituição parlamentar. Os membros fazem perguntas sobre o que os ministérios têm feito ou

---

<sup>4</sup> *Manual de Política*, Zahar Editores, 1967, ps. 70 e segs.

deixado de fazer e a oposição usa o momento para tentar mostrar o governo sob um prisma desfavorável". Outrossim, destaca, "o Parlamento — na verdade a Câmara dos Comuns — manteve durante séculos uma guarda zelosa sobre seu controle das finanças. O governo não pode levantar dinheiro por taxaçoão ou empréstimos, nem gastar esse dinheiro, sem o consentimento do Parlamento".

Friedrich Hayek,<sup>5</sup> contudo, alerta para os perigos da concepção do poder ilimitado das assembléias democraticamente eleitas, citando a colocação de M. J. C. Vile (*Constitutionalism and the Separation of Powers*), que mostra como o abuso dos próprios poderes pelo Parlamento durante a Guerra Civil Inglesa "revelara a homens que antes só consideravam perigoso o poder real que o Parlamento podia ser tão tirânico quanto o rei", dando assim lugar à compreensão de que, para não ser violada a liberdade individual, também os legislativos deviam sofrer restrições.

De todo modo, refere Hayek "a par das valiosas instituições do governo representativo, a Grã-Bretanha deu ao mundo também o pernicioso princípio da soberania parlamentar, segundo o

---

<sup>5</sup> Friedrich A. Hayek, *Direito, Legislação e Liberdade*, Ed. Visão, 1985, ps. 4-5, 23, 37.

qual a assembléia representativa é não só a autoridade máxima, mas também uma autoridade ilimitada", propondo sistemas alternativos de democracia melhores, ao seu ver, que esse de uma "assembléia única e onipotente, dotada de poderes ilimitados, gerador do sistema político de chantagem e corrupção".<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> J. J. Gomes Canotilho (*Direito Constitucional*, Ed. Almedina, 1986, ps. 386-387) coloca a problemática do conceito de democracia, ainda dominada pelo problema da "tensão e do compromisso entre 'a componente representativa' e a 'componente plebiscitária' do Estado constitucional democrático", a nível histórico, a dicotomia entre a democracia representativa ou indireta e a democracia direta ou plebiscitária. Num contraponto, a *ratio* do princípio representativo e a *emotio* do regime plebiscitário.

Nessa abordagem, ressalta o referido autor a opinião de Leibholz, ao analisar a mudança de estrutura da moderna democracia, concluindo que "o moderno Estado de partidos" não é, segundo a sua essência e forma, outra coisa senão uma "forma racionalizada de manifestação da democracia plebiscitária" — ou se se quiser — "sub-rogação da democracia direta nos modernos Estados"; Lowenstein, para quem o parlamentarismo não apresenta nada de novo; Franckel que, estudando as "componentes representativas e plebiscitárias no moderno Estado constitucional democrático", salienta a "relação de tensão" existente entre elas. De todo modo — a questão da "vontade coletiva, simbolizada pelo Parlamento" — e a sua forma de participação na decisão política.

São características do parlamentarismo:

a) a distinção entre Chefe de Estado e Chefe de Governo, ou seja, o Chefe de Estado tem funções de representação fundamentalmente; contudo, além de constituir-se numa figura acima dos conflitos políticos, o que lhe consigna um papel de alta relevância, tem a atribuição extremamente importante nos momentos de crise, quando vai indicar um novo primeiro-ministro à aprovação do Parlamento e quando convoca eleições gerais. O Chefe do Governo exerce o poder Executivo. Indicado pelo Chefe de Estado, passa a primeiro-ministro mediante aprovação do Parlamento cujo apoio irá determinar a sua permanência no governo;

b) Chefia do Governo com responsabilidade política e sem prazo de mandato que poderá representar poucos dias ou muitos anos, dependendo de duas hipóteses: a perda da maioria parlamentar ou a aprovação do voto de desconfiança pelo Parlamento, ocasiões em que deverá ocorrer o seu pedido de demissão, com a queda de todo o Ministério;

c) a possibilidade de dissolução do Parlamento, quando o primeiro-ministro conta com pequena maioria e pretende ampliá-la mediante elei-

ções gerais ou, em alguns casos de voto de desconfiança, entende o primeiro-ministro que o Parlamento não corresponde à vontade popular, solicitando ao Chefe do Estado que declare extintos os mandatos e convoque eleições gerais.

Cabe observar que a partir dessas características decorrem outros sistemas que são variações do parlamentarismo inglês: ora admitindo-se ao Chefe de Estado algumas funções políticas (forma dualista, em oposição à forma monista tradicional), ora como um regime de *Gabinete*, quando o sistema é nitidamente monista e o Chefe de Governo é como que um representante da maioria do Parlamento — hipótese que corresponde ao regime parlamentar bipartidário. O denominado regime de *Assembléia*, quando o Chefe de Governo "é uma espécie de delegado do Parlamento e atua de comum acordo com ele, o que seria típico do parlamentarismo num sistema pluripartidário".<sup>7</sup>

Partimos, portanto, de um modelo britânico de parlamentarismo, clássico ou puro, para as observações e colocações que a sua prática assinalou, em outros países e culturas.

---

<sup>7</sup> *Op. cit.*, na nota, p. 206.

O parlamentarismo em sua conotação moderna, conforme coloca Paulo Bonavides,<sup>8</sup> apóia-se sobre uma base de requisitos mínimos e essenciais, cuja presença compõe a natureza do sistema. Enumerados por Klaus Stern, são estes os requisitos: "a) a presença, em exercício, do governo, enquanto a maioria do Parlamento não dispuser o contrário, retirando-lhe o apoio; b) a repartição, entre o governo e o Parlamento, da função de estabelecer as decisões políticas fundamentais; e c) a posse recíproca de meios de controle por parte do governo e do Parlamento, de modo que o primeiro, sendo responsável perante o segundo, possa ser destituído de suas funções mediante um voto de desconfiança da maioria parlamentar".

No mais, ressalta, "o parlamentarismo oferece contextura flexível, admite variantes e configura distintos modelos, consoante os mecanismos adotados com base, de preferência, no princípio da mais alta racionalidade institucional possível".

"Governo de partido, de opinião, de maioria e de representação, ele se acha normalmente impregnado de alto teor de legitimidade e basta isso para fazê-lo idôneo a enfrentar e absorver crises,

---

<sup>8</sup> In Suplemento de *O Estado de São Paulo* de 4.9.1983, ps. 6-7.

repartindo por todos, sem injustiça, o ônus político, econômico e social dos sacrifícios exigidos à nação."

Tratando de parlamentarismo e presidencialismo, Bolivar Lamounier<sup>9</sup> ressalta, entretanto, que em alguns países de regime parlamentarista, como a França, "a presidência carismática se desenvolveu à medida que se foi tornando patente a desagregação de um modelo parlamentarista *previamente* existente", ocorrendo, então, o fenômeno de uma "correção presidencialista" do parlamentarismo, "baseada não somente na eleição direta do presidente como em dispositivos constitucionais que conferem a este último uma ascendência incontrastável sobre o Gabinete".

## 2. Sobre o presidencialismo

A sua origem histórica repousa no modelo norte-americano de governo, basicamente como uma forma de oposição ao regime monárquico representado pelo domínio inglês, refere Celso Bastos,<sup>10</sup> que à época da elaboração da Constituição

---

<sup>9</sup> *In Folha de São Paulo* de 19.1.1986, p. 3; e *Partidos Políticos* com Rachel Meneguello, Ed. Brasiliense, 1986, ps. 102 e segs.

<sup>10</sup> Celso Ribeiro Bastos, *Curso de Teoria do Estado e Ciências Políticas*, Ed. Saraiva, 1986, ps. 88 e segs.

de 1787, na Convenção de Filadélfia, não se quis acolher a experiência parlamentarista inglesa porque traria em si o gérmen monárquico que se queria extirpar. Ademais, os Estados já se haviam proclamado "Repúblicas" — idéia especificamente oposta à monarquia e, por conseqüência, ao regime parlamentar nela personificado.

Daí a adoção de uma forma de governo que admitisse a existência de um agente político que exercesse as funções executivas em toda sua plenitude dentro, porém, de um sistema fundado na separação de poderes, conforme proposta por Montesquieu ("freios e contrapesos") independentes e mutuamente controladores das respectivas competências.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Observa Dalmo de Abreu Dallari (*op. cit.*, p. 209): "Em síntese, os fundadores do Estado norte-americano tinham plena consciência de estarem criando uma nova forma de governo. Na medida das possibilidades, aplicaram as idéias contidas na obra de Montesquieu, relativas à liberdade, à igualdade e à soberania popular. Além disso, atentaram para as necessidades práticas, procurando conciliar os conflitos de interesses e de tendências registrados entre os constituintes, criando um sistema de governo suficientemente forte e eficiente para cumprir suas tarefas e convenientemente contido para não degenerar num absolutismo."

No presidencialismo, tal como esse modelo clássico — observa James Hadfield<sup>12</sup> —, o Presidente dos Estados Unidos da América “é um dos dois ou três homens mais poderosos do mundo. Certamente, é um dos que mais trabalham, pois deve realizar grande parte do trabalho de um monarca e primeiro-ministro britânico. Além de executar as obrigações formais esperadas de um Chefe de Estado — receber visitantes estrangeiros, participar de funções públicas — ele carrega o fardo colossal da administração de um dos mais poderosos países do mundo” (...). E ressalta: “Uma vez eleito, os poderes do Presidente são enormes. É o comandante-chefe das forças armadas; dirige a política externa do país; declara o que deseja fazer em freqüentes mensagens públicas ao Congresso; propõe legislação; pode vetar leis aprovadas pelo Congresso; chefia a burocracia dos Estados Unidos, o que lhe dá grande poder, por exemplo, de fazer nomeações.”

A característica fundamental do presidencialismo é a hipertrofia do Poder Executivo: o Presidente da República recebe um mandato popular — ou do colégio eleitoral — e, uma vez nele investido, passa a integrar a Chefia do Estado e do

---

<sup>12</sup> *Op. cit.*, na nota 4, ps. 95 e segs.

Governo. Refere Celso Bastos:<sup>13</sup> "Esses dois papéis, que não se confundem no parlamentarismo, passam a ser exercidos pelo próprio Presidente da República. Os ministros são meros auxiliares do Chefe do Executivo e demissíveis por ele a qualquer momento." E acrescenta: "Do ponto de vista partidário, desaparece a importância de contar com a maioria do Parlamento", ou seja, "essa maioria não constitui fator decisivo para a manutenção do governo, fato esse que é a tônica do parlamentarismo."

Enfatiza o citado autor que o êxito completo da sua política governamental vai depender de um bom relacionamento com o Legislativo, hipótese que não deve ficar afastada, portanto, visto constituir-se no único meio que assegura-lhe a realização integral da sua política de governo, porquanto dependerá sempre de leis e da aprovação de verbas de custeio.

Dai deriva uma característica importante do presidencialismo, que é a não responsabilização do Presidente da República perante o Congresso: isto significa, especificamente, que o Presidente não depende do apoio parlamentar para manter-se no poder, fundado que se encontra exclusiva-

---

<sup>13</sup> *Op. cit.*, na nota 10, ps. 89-90.

mente no mandato que lhe foi deferido por eleição.

O Congresso detém, outrossim, o poder de julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade — o que representa uma outra questão, ou seja, a solução institucional prevista para a hipótese de que o Chefe do Executivo venha a descumprir a Constituição.

Tratando do presidencialismo, Machado Paupério<sup>14</sup> enfatiza que nos Estados Unidos esse regime de governo adquiriu a feição de um sistema de "supremacia congressional", graças à prática que, advinda da cultura política norte-americana, veio a concretizar-se naquele país. Ele refere: "embora de modo irregular, a ligação entre os dois Poderes, Executivo e Legislativo, é feita através das 'Comissões Permanentes' que se realizam não só mediante mensagens escritas, como de entendimentos pessoais".

No resto da América, porém, ressalva que o presidencialismo passou a ser simplesmente um sistema de incondicionada supremacia do Presidente. Essa supremacia pessoal emerge "como um fato do sistema". Nele, olhando o panorama dos Estados Unidos, viu Bryce três defeitos capitais:

---

<sup>14</sup> *Teoria Geral do Estado*, Ed. Forense, 1971, ps. 256 e segs.

"a) o poder demasiado dos grandes organismos políticos; b) a influência abastardante do dinheiro sobre a legislação; c) o rebaixamento das funções públicas, que passam a ser recompensa dos serviços políticos prestados às grandes organizações partidárias". E acrescenta: "Se isso não pode evitar o presidencialismo nos Estados Unidos, com dobradas razões não o poderia nas outras nações em que foi aplicado." E, prossequindo sua análise, refere: "os povos latino-americanos, desviados por um erro de visão trazido pelo berço dos Césares, foram sempre propensos a governos fortes, que pensavam encontrar no sistema presidencial. Sua história reduziu-se, como diz Eduardo Prado, a uma contínua substituição de ditaduras e de constituintes, sob o clima constante de sedições e revoltas".

O presidencialismo, sem dúvida, possibilitou tudo isso, criando um clima favorável ao aparecimento de tal situação. No Presidente se encarna, como disse lapidarmente Rui Barbosa, "o poder dos poderes, o grande eleitor, o grande nomeador, o grande contratador, o poder da bolsa, o poder dos negócios, o poder da força".<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Pontes de Miranda — citado por Jorge Reinaldo Vanossi (*Presidencialismo y Parlamentarismo en el Brasil*, Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, B.

Ives Gandra da Silva Martins<sup>16</sup> ressalta igualmente que, excetuada a experiência norte-americana, na qual o regime presidencialista mostra-se fortemente fiscalizado pelo Parlamento — capaz de afastar presidentes, em nenhuma outra nação o presidencialismo foi bem-sucedido, pois confunde, em uma mesma pessoa, o Chefe de Estado e o Chefe de Governo, retirando daquele a liberdade, a imparcialidade e a confiança depositada para intervir nas crises não contornadas por este. Nas demais nações civilizadas, acrescenta, “conhecidas e democráticas, não somente nas palavras, mas na vivência política, o parlamentarismo é a forma de governo mais conveniente, que menos danos provoca e que permite o surgimento de verdadeiros líderes populares e não falsos líderes impostos”.

---

<sup>16</sup> *O Poder*, Ed. Saraiva, 1984, ps. 43-45.

---

Aires, 1964, p. 49, estudando os regimes presidencialistas, assinalou que no sistema norte-americano e nos outros que o seguem, o Presidente da República é o guia político, o que é um mal, porque obriga ao país suportar por vários anos o possível erro de uma eleição ou as eventuais consequências da deterioração, ou a perda de um homem, sendo, ao contrário, a solução que melhor serviria e se adaptaria a do *guia político em “linhas gerais”*, deixando o resto da gestão ao Chefe de Gabinete, como um regime semiparlamentar.

Vis'os os pressupostos e principais características de ambos os regimes governamentais estudados, pode-se concluir que a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e o sistema parlamentarista reside, basicamente, na vinculação da Chefia do Governo ou Poder Executivo ao apoio parlamentar, pelas atribuições do Poder Legislativo que, no parlamentarismo, é também responsável pelo controle do governo, ou seja, exerce funções típicas do Poder Executivo, de aplicação das leis e decisões políticas fundamentais; portanto, à preeminência do Poder Legislativo, em relação ao Poder Executivo, na conduta governamental, que se realiza pelo Gabinete (composto de parlamentares) e o Chefe do Governo (o líder do partido majoritário ou da coligação de partidos).

No presidencialismo, conforme se verificou, cabe ao Chefe do Executivo a conduta governamental, tendo os ministros como auxiliares: é Chefe do Estado e Chefe do Governo.

O Poder Legislativo como o Poder Judiciário compõem, neste caso com o Poder Executivo, a tríade da divisão de funções típicas e atípicas que estruturam o Poder do Estado — independentes e harmônicos entre si.

Em outras palavras: o presidencialismo é o culto da pessoa; o parlamentarismo é o culto do povo, pelos seus representantes.<sup>17</sup>

No presidencialismo, o exercício do poder está afeto a uma figura centralizadora e centralizada, à qual afluem as vertentes políticas da dinâmica social: o Presidente da República.

No parlamentarismo, o poder é exercido pelo Legislativo — como representante da vontade popular — e os partidos têm, então, a oportunidade de desenvolver, perante o julgamento da nação, seus programas de governo.

2ª Pergunta: *Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo?*

Aludimos anteriormente que o regime parlamentarista puro ou britânico tem apresentado, em outros países, algumas modalidades que representam variantes do sistema parlamentar de governo, sem perda, entretanto, da característica central da competência do Parlamento na fixação da política do Estado. Assim, na forma *dualista* de

---

<sup>17</sup> "... Enquanto os Estados parlamentares têm história de partidos, os presidenciais apenas apresentam períodos pessoais de governo", ressalta Machado Paupério (*op. cit.*, p. 256).

parlamentarismo (em oposição à forma tradicional, ou *monista*) o Chefe de Estado detém algumas funções políticas frente ao Parlamento.

O presidencialismo, por sua vez, apresenta o modelo norte-americano clássico e as variantes diversas desse tipo originário de governo, com maior ou menor influência do Poder Legislativo no direcionamento da política nacional.

### 1. O tipo fundamental de parlamentarismo

O modelo inglês ou de Gabinete tem o traçado clássico de um regime monista de governo parlamentar no qual, basicamente, o Chefe de Governo é escolhido pelo Parlamento de cujo apoio dependerá sua permanência frente ao Poder Executivo, pelo controle parlamentar do voto de censura ou a negativa do voto de confiança.

Ronaldo Poletti<sup>18</sup> resume apropriadamente o tipo de governo parlamentarista como aquele em que há uma integração entre o Legislativo e o Executivo de modo a estabelecer entre ambos um tal equilíbrio que nenhum deles possa ter ascendência sobre o outro. Nesse dualismo, compartilham as funções de determinar a decisão política

---

<sup>18</sup> O Poder Legislativo: Legislativo e Executivo, Ed. Fundação Petrônio Portella, Brasília, III/27-28.

e de executá-la por modo legislativo, ambos sujeitos a mútuas restrições e controles, inclusive o político. Depende esse tipo de governo do que denomina "reconhecimento do eleitorado soberano", mediante eleições periódicas ou, no caso de dissolução do Parlamento, em intervalos irregulares. Pelas eleições determina-se a composição da assembléia e, portanto, do governo que se lhe segue, em mútua dependência.

E cita Karl Lowenstein, o qual resume os elementos estruturais comuns a todas as variações do governo parlamentarista:

1. Os membros do governo ou do Gabinete são também do Parlamento.
2. O governo, ou o Gabinete, está constituído pelos chefes do partido majoritário ou dos partidos que, unidos, formam uma maioria. O Gabinete é um comitê da assembléia, funde-se com o Parlamento e é parte dele, mas dele independe e está separado funcionalmente. Há uma interdependência por integração.
3. O governo, ou o Gabinete, tem uma estrutura piramidal com o primeiro-ministro ou o presidente do conselho à sua testa, reconhecido como líder.
4. O governo permanecerá no poder enquanto contar com o apoio da maioria do Parlamento.

Decairá da legitimidade para governar quando a maioria negar-lhe apoio ou quando novas eleições mudarem a estrutura majoritária.

5. A função de determinar a decisão política está repartida entre governo e Parlamento, ambos nela colaborando pelo exercício da legislação. A execução da decisão política, através da Administração, é confiada ao governo, porém sob uma constante supervisão do Parlamento.

6. O ponto básico do governo parlamentar reside no controle político exercido reciprocamente pelo Gabinete e pela assembléia, com iguais faculdades e possibilidades, as quais devem ser realmente utilizadas. O instrumento mais eficaz do Parlamento é a possibilidade de exigir a responsabilidade política do governo (de todo o Gabinete ou de um de seus membros). A causa final do controle parlamentar é o voto de censura ou a negativa do voto de confiança solicitado pelo governo. A queda do governo conduz à dissolução do Parlamento e a novas eleições, ou simplesmente a uma mudança do Gabinete. Do lado do governo, o meio mais rigoroso de controle político está na faculdade de dissolver o Parlamento, convocando novas eleições.

## 2. *O tipo fundamental de presidencialismo*

Apresenta, por sua vez, como características estruturais comuns as seguintes:

1. O Presidente da República é Chefe de Estado e Chefe do Governo, ou seja, é um elemento de vinculação e de representação nacional, ao mesmo tempo exercendo a chefia do Poder Executivo. Esta última atribuição, de exercício de funções típicas do Poder Executivo passou, a partir do século passado, por alterações muito profundas, à medida que o próprio Estado veio tornando-se mais intervencionista, de modo que as funções de Chefe do Governo tomaram uma feição política mais acentuada, marcando com isso a atuação do Presidente da República. No presidencialismo se acentuam, portanto, as questões da separação de poderes, agora harmônicos e independentes; é chamado o regime da separação de poderes, com preeminência da figura do Chefe do Executivo.

2. A fixação e condução das diretrizes do Poder Executivo cabem exclusivamente ao Presidente da República, sendo ele o reduto das decisões ministeriais a nível político-administrativo.

3. A escolha do Presidente da República é feita mediante voto popular, direta ou indireta-

mente, como elemento essencial da representação política.

4. O mandato do Presidente da República tem prazo determinado, não impeditivo da reeleição para um ou mais períodos, conforme for estabelecido na Constituição.

5. O Presidente da República tem o poder de veto dos projetos aprovados pelo Legislativo — forma conciliatória da harmonização dos poderes do Estado.

A partir desses traços gerais e comuns de cada um dos sistemas governamentais sob apreciação, vamos encontrar sistemas modificados num e noutro aspecto, conforme as diferenças sociais e culturais de cada país.

Veremos, assim, que o parlamentarismo típico do modelo inglês adquiriu conotações próprias na França, por exemplo, que a partir de 1958, caminhou de um longo período de parlamentarismo clássico, para um sistema conciliatório dos modelos típicos de parlamentarismo e presidencialismo.

Conforme refere Hauriou,<sup>19</sup> a idéia central da Constituição de 1958 foi a restauração do Poder Executivo, dentro de um quadro parlamentar; o primeiro-ministro e seu governo permanecendo

---

<sup>19</sup> *Op. cit.*, na nota 3, ps. 932 e segs.

responsáveis perante o Parlamento e prevendo-se uma outra via nesse enquadramento: o crescimento da autoridade do Chefe de Estado — visto como *guia* da nação, para pensar e tratar dos problemas do país em termos de *unanimidade* e não de maioria, “o que é, com efeito, mais fácil a um Chefe de Estado do que a um Chefe do Governo”.

“Como seja, acrescenta Hauriou, desde 1958 o Presidente da República aparece como ‘o ápice da abóbada’ do novo sistema político”. Entre outras atribuições constitucionais, tem ele: o poder de nomeação discricionária do primeiro-ministro e em determinadas condições, o recurso ao referendo legislativo, pelo qual o presidente poderá submeter a referendo todo projeto de lei sobre a organização dos poderes públicos, sobre ratificação de tratados, etc. “que, sem ser contrário à Constituição, venha a incidir sobre o funcionamento das instituições”.

Quando se refere à flexibilidade do parlamentarismo, que admite variantes e configurações distintas, Paulo Bonavides<sup>20</sup> ressalta que poderá haver governos parlamentares em que os membros do governo sejam, ou não, ao mesmo tempo, membros do Parlamento ou em que gover-

---

<sup>20</sup> *Op. cit.*, na nota 8, p. 7.

ne apenas o partido majoritário ou, ainda, se admita a coligação de partidos.

Jorge Reinaldo Vanossi<sup>21</sup> refere que o sistema de governo parlamentar — o único verdadeiramente puro, transplantado para outras nações do Continente —, adquiriu certas características: primeiramente, as do norte da Europa, onde foram reduzidos um pouco os poderes do Gabinete, para transferi-los ao Parlamento. Com essa mesma tendência, o sistema foi avançando até abarcar a maior parte da Europa liberal do século passado, e lograr sua máxima expressão nas Leis Constitucionais francesas de 1875 (3ª República). Nos tempos presentes, ressalta, com base em Pinto Ferreira, após a 2ª Guerra Mundial, o sistema parlamentarista possibilitou a imediata recuperação material e a normalização institucional de antigas potências, como Alemanha, Itália e Japão, já com características próprias.

O sistema parlamentarista brasileiro, no Império, destacou-se pelo exercício simultâneo do Poder Executivo e do Poder Moderador pelo Imperador — Chefe de Estado em tese, dualidade de funções que influía diretamente na queda dos Gabinetes e na dissolução da Câmara dos Deputados.

---

<sup>21</sup> *Op. cit.*, na nota 15, p. 48.

### 3. O modelo presidencialista norte-americano

Apresenta, em sua origem, peculiaridades que não podem deixar de ser ressaltadas: diversamente do que ocorreu, em relação ao regime parlamentar, não resultou de um longo e gradual processo de concretização. Apresenta-se como o produto de um momento histórico perfeitamente fixado no tempo e no espaço e observável.

O movimento que resultou na independência das colônias norte-americanas do domínio inglês foi uma revolução<sup>22</sup> bem-sucedida e, como tal, o modelo consagrado na Constituição afastou-se fundamentalmente da metrópole.

Referindo-se à formação daquele país, James Hadfield<sup>23</sup> coloca a questão do governo e da Constituição:

"Os Estados Unidos da América têm uma constituição escrita, ao contrário da Grã-Bretanha. Quando se formou a União, preparou-se um exce-

---

<sup>22</sup> Boorstin acha que "a peculiaridade mais óbvia de nossa Revolução é que, no moderno sentido europeu do termo ela não foi, absolutamente, uma revolução. Foi uma rebelião colonial conservadora (*apud* Herbert Aptheker, *A Revolução Americana*, Ed. Civilização Brasileira, 1969, ps. 1-2).

<sup>23</sup> *Op. cit.*, na nota 4, p. 90.

lente documento, estabelecendo a forma e os poderes do governo e os direitos básicos do cidadão. A Constituição, com suas emendas subseqüentes, ainda está em vigor, um testemunho notável da inspiração de seus autores e para a estabilidade das instituições americanas. (...) O fato de que a Constituição foi criada no século XVIII não deve ser esquecido, pois, nessa época, muitos teóricos políticos pensavam que governo demais era uma coisa ruim. Esta crença fortaleceu-se entre os americanos pela experiência de controle dos ministros de Jorge III. Os políticos americanos seguiram as idéias de que os direitos individuais dos cidadãos, principalmente o direito de propriedade (que Locke tinha acentuado), eram muito importantes. Quanto mais difícil se fazia a tirania de um governo sobre os cidadãos livres, tanto melhor. Portanto, o poder da Constituição americana distribuía-se e difundia-se tanto entre pessoas e autoridades diferentes, que era justamente considerado improvável que qualquer delas pudesse estabelecer um domínio ditatorial e ameaçar seriamente as legítimas liberdades do povo."

Esse caráter político-pragmático da estruturação da nação norte-americana é muito próprio e específico de um momento e de um povo. Mais: a formação da União, conhecida como Estados Unidos da América, é o conjunto de vários Estados, situação que Hadfield sintetiza excelentemente:

"No século XVIII treze colônias inglesas da costa atlântica da América do Norte tiveram êxito numa revolta contra o governo da metrópole. Após muita dificuldade e discussão, os novos Estados independentes concordaram em formar a União conhecida como os Estados Unidos da América. (...) A União Americana é uma federação: cada Estado retém seu governo próprio com grandes poderes. Após a Guerra da Independência, os Estados separados não estavam preparados para perder sua identidade em um só Estado unitário e o máximo que se pôde conseguir foi uma federação. Na federação, cada Estado reconheceu o governo central, ao qual foram dados poderes definidos."

É uma circunstância a considerar o caráter federativo da República norte-americana, refletindo diretamente no regime presidencialista de governo que se instaurava, de modo a provocar o comentário de Tocqueville<sup>24</sup>: "O que consta, neste sistema, é a distribuição dos lugares do político e a difusão do poder por toda a sociedade."

De tal forma que, pode-se dizer, o presidencialismo norte-americano envolve esses fatores de

---

<sup>24</sup> *Apud* Janine Brun-Rovel, "A Soberania do Povo e a Identidade Política Americana", in "Cultura" (*O Estado de São Paulo*, de 24.4.83, ps. 2-4).

história e de circunstância que levam à procura contínua de uma forma de equilíbrio entre Estados e União, entre o poder presidencial e a "distribuição do poder por toda a sociedade", o que o torna um modelo incontratável, único em si mesmo.

A partir desse modelo verifica-se que o presidencialismo, em outros países, quando implantado como no Brasil, por força dos ideais trazidos com a proclamação da República, reproduz o fenômeno da dissociação do regime de governo e a sociedade governada e que somente permanece pelo que Canotilho<sup>25</sup> denomina, com base em Scharpf, a "apatia" da sociedade, das forças da sociedade e cujas causas não vêm a propósito perquirir, nesta oportunidade.

Contudo, uma das características da qual não conseguiu eximir-se o modelo clássico norteamericano (embora ali não tenha podido anular as peculiaridades básicas da sua formação social, histórica e política) é a concentração de poderes do Presidente da República que, aliado ao caráter intervencionista do Estado moderno, produz a

---

<sup>25</sup> *Op. cit.*, na nota 6, p. 336, "e", 2.

chamada hipertrofia do Poder Executivo, em detrimento do equilíbrio de poderes estatais, com graves conseqüências para as instituições e a nação, como um todo.

Com efeito, o que se nota nas linhas variantes do presidencialismo norte-americano é que passam a constituir-se, quase como regra, em vias autoritárias do exercício do poder.

#### 4. *Um parêntesis*

É uma necessidade que se nos impõe a de tratar à parte as origens e características do parlamentarismo e do presidencialismo no Brasil, tendo em vista que um e outro dos referidos regimes de governo tiveram e têm um longo período de vivência no país e a alternativa, ora em debate, a nível de Constituinte, da implantação do parlamentarismo.

#### 5. *O parlamentarismo no Brasil*

Embora não tivesse base em disposições legais (a Constituição de 1824 é omissa a respeito), o parlamentarismo estabeleceu-se no período monárquico brasileiro, a rigor de 1847 a 1889, im-

pondo-se de maneira informal, sob a influência ora coordenadora, ora impositiva do Poder Moderador exercitado pelo Imperador.<sup>26</sup>

Não obstante essa circunstância, o fato de não existir, efetivamente, uma democracia representativa, que o sistema eleitoral se reformulasse lentamente e a alternância do poder (os 36 Gabinetes que se sucederam nesse período tiveram menos de dezoito meses de duração), assinala-se, permanecia a estabilidade do sistema e o 2º Reinado teve no parlamentarismo um instrumento político atuante, capaz de conciliar os problemas da sociedade brasileira, à época.

Ao tratar do Império e o sistema parlamentar, Oliveira Lima<sup>27</sup> refere que "Afonso Celso faz datar de 1847, quando foi criado o posto de presidente do Conselho de Ministros, o estabelecimento definitivo do regime parlamentarista que devia consubstanciar-se com o Império brasileiro e soçobrar com ele".

Contudo, ressalta, "a idade de ouro do regime parlamentarista brasileiro não data, como su-

---

<sup>26</sup> "O nosso parlamentarismo foi, entretanto, mais uma lenta conquista do espírito público do que um resultado do direito escrito" (*O Império Brasileiro — 1822/1889*, Ed. Un. de Brasília, n. 61).

<sup>27</sup> *Op. cit. e loc. cit.*, na nota 26.

cede com o geral das lendas da civilização humana, do começo da sua evolução, e sim do medo da sua duração, quando o Parlamento já adquirira bastante consciência do seu papel político e do seu valor social para assimilar a opinião pública, ou melhor dito, tomar o seu lugar".

Jorge R. Vanossi<sup>28</sup> observa, entretanto, que no Brasil existiu uma débil prática parlamentarista consuetudinária durante o Império, pois a rigor sua estruturação distava muito de ser a dos regimes europeus. Ele acrescenta: "O exercício do poder moderador pelo monarca impôs ao sistema uma nota característica, à que se somava uma entusiasta imitação das práticas do sistema de governo inglês. Porém, e convém recordá-lo, sem a existência de partidos políticos orgânicos e permanentes, o sistema parlamentarista não pode funcionar com todas as suas conseqüências. O que existia, então, na realidade, era um sistema *sui generis*, produto da imitação e da adaptação a diversas fórmulas constitucionais."

Para Oliveira Lima,<sup>29</sup> a Monarquia, estreitamente ligada ao sistema parlamentar, "foi até, no século XIX, sem falar na Inglaterra, *alma mater* do regime representativo e não obstante

---

<sup>28</sup> *Op. cit.*, na nota 21, ps. 48-49.

<sup>29</sup> *Op. cit.*, na nota 27, p. 61.

defeitos procedentes das deficiências políticas do meio, uma das suas expressões mais legítimas e, pode mesmo dizer-se, mais felizes."

6. *Sobre o 2º período de regime parlamentarista no Brasil*

No interregno entre a Constituição de 1946 e a de 1967, não se pode afirmar tenha deixado qualquer experiência válida, em termos de confronto dos regimes de governo:

Nas ondas da repercussão da renúncia do Presidente da República, a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, estabelecia: "o que é curioso em ciência política, a estrutura de um *parlamentarismo híbrido*. Criava um Conselho de Ministros, limitando as prerrogativas normais do Presidente da República". E prossegue Manoel de Oliveira Franco Sobrinho:<sup>30</sup> "Nunca, em tempo histórico algum, tão bem a ficção pretendeu esconder a realidade. O parlamentarismo, como se fundava para evitar a crise, era um parlamentarismo de Capital Federal."

---

<sup>30</sup> "História Breve do Constitucionalismo no Brasil", in RDP III, ps. 83-84.

Ou seja, a estrutura político-jurídica do país, mais uma vez, não correspondia à realidade nacional.

Logo, em janeiro de 1963 um *referendum* popular abolia essa forma de governo no Brasil.

Sobre esse breve período de parlamentarismo e o que representou, efetivamente, para a história constitucional brasileira, comenta com extrema percuciência Jorge Reinaldo Vanossi:<sup>31</sup>

"O regime parlamentarista instituído pela Emenda de 1961 teve duração de tão-somente 495 dias ou 16 meses, ao fim dos quais voltou-se ao regime presidencialista da Constituição de 1946. Durante esse período de vigência sucederam-se três 'Gabinetes de compromisso' encabeçados por outros tantos presidentes do Conselho: Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima. O Presidente da República não ocultou em momento algum seu total desacordo pela 'fratura' produzida no Poder Executivo unipessoal de 1946 que, em virtude da Emenda, lhe destinava a qualidade quase honorífica de Chefe de Estado, derivando as decisões importantes de Chefe de Governo na pessoa do presidente do Conselho de Ministros. Com esse motivo, Goulart empenhou-se numa campanha de descrédito da fórmula parlamentarista a cujo complicado mecanismo de governo pretendeu atribuir os males que o país suportava."

---

<sup>31</sup> *Op. cit.*, na nota 15, ps. 73 e segs. Vanossi assinala que *anteriormente* à crise de agosto de 1961, ensejadora do

## 7. O presidencialismo no Brasil

O presidencialismo veio com a República e com seu principal fator, Rui Barbosa, responsável pela revisão do texto constitucional de 1891, sob o influxo do sistema presidencialista norte-americano. Esta é uma afirmativa de Homero Pires, fundado em Rodrigo Otávio, segundo o qual Rui teria sido o transplantador do presidencialismo para o Brasil — da qual discorda Paulo Brossard:<sup>32</sup>

“Com efeito, o projeto da Comissão dos Cinco, nos arts. 42, 55, 57, consagrava o governo presidencial em sua plenitude; do Poder Executivo era titular exclusivo o Presidente da República do qual

---

<sup>32</sup> Paulo Brossard de Souza Pinto, “Rui e o Presidencialismo”, in *Rui Barbosa e a Constituição de 1891*, Ed. Forense-Universitária, 1985.

---

2º período parlamentarista no Brasil, ou seja, em 6 de julho de 1961, o deputado “parlamentarista” Raul Pilla apresentara à Câmara um Projeto de Emenda tendente a instituir o sistema parlamentarista de governo. Já na Convenção Constituinte de 1934 moção semelhante reunira 30 votos e, na Convenção de 1946, quantidade maior. O mesmo Raul Pilla promovera, em várias oportunidades, o debate acerca da reforma do Poder Executivo e o projeto de que agora se tratava reproduzia o que, com anterioridade, apresentara em 1949 (p. 45).

os ministros eram agentes de confiança, não podendo sequer comparecer às sessões do Congresso. De modo que, a menos que Rui tenha inspirado a Comissão, o que lhe não é atribuído, a introdução do presidencialismo se deve à Comissão, e não a Rui."

Contudo, repara, "se Rui não foi o introdutor do presidencialismo, não há dúvida de que, para o seu acolhimento no projeto do Governo Provisório, foi decisiva sua anuência ou sua adesão à fórmula, tão eminente era sua ascendência intelectual junto a Deodoro e a seus companheiros de governo".

É necessário citar, porém, as palavras de Rui Barbosa quando justifica a adoção do presidencialismo, sendo "obrigado a escolher, para a república inevitável, *a mais satisfatória das formas*, há um regímen, ao qual eu não daria jamais o meu voto, porque esse é o mais tirânico e o mais desastroso dos regimens conhecidos: a república presidencial com a onipotência do Congresso; o arbítrio do Poder Executivo, apoiado na irresponsabilidade das maiorias políticas; a situação autocrática, em que se coloca, neste sistema, o Chefe de Estado, se ao seu poder e ao dos partidos que ele encarna se não opuser a majestade inviolável

da constituição escrita, interpretada, em última alçada, por uma magistratura independente." <sup>33</sup>

Américo Jacobina Lacombe <sup>34</sup> salienta a intervenção de Rui Barbosa, "funda e indelevelmente marcada em nossa primeira Carta republicana, na contrasteação dos atos dos poderes Executivo e Legislativo pelo Judiciário. Sem esse recurso, sustentava ele, o presidencialismo tornar-se-ia o mais tirânico dos sistemas, com a agravante de substituir a responsabilidade moral e perpétua das famílias reinantes, pela irresponsabilidade de ditadores transitórios de quatro anos".

Insistimos na citação de Rui Barbosa como extremamente importante por tratar-se de quem se trata, em especial, pela oportunidade que teve de acompanhar a passagem de um para outro regime, nos termos dramáticos como ocorreu e, ainda, avaliar ao largo do tempo, as possibilidades efetivas de um e de outro, para o bem da nação.

Assim é que — cita Brossard <sup>35</sup> — num dos últimos documentos de Rui, a conferência acerca de "A Imprensa e o Dever da Verdade" (1920), diz ele:

---

<sup>33</sup> *Op. e loc. cit.*, na nota 32.

<sup>34</sup> *Idem, idem.*

<sup>35</sup> *Idem, idem.*

"Nestes aleijões constitucionais da América Latina, como o Brasil, nestes míseros tolhiços de repúblicas, que, tais qual o pau torto de nascença, tarde, mal ou nunca se endireitam, o ideal dos governos está na irresponsabilidade. Essa intransigência em que o nosso mundo político se abrasa pelo sistema presidencial, negando pão e água a qualquer traço de ensaio das formas parlamentares, não se origina, realmente, de nenhum dos motivos assoalhados, não tem nascença em considerações de ordem superior, não vem de que os nossos políticos bebam os ares pela verdadeira prática republicana. Não, senhores. Pelo contrário, o de que se anda em cata é só da irresponsabilidade na política e na administração. Na irresponsabilidade vai dar, naturalmente o presidencialismo. O presidencialismo, se não em teoria, com certeza praticamente, vem a ser, de ordinário, um sistema de governo irresponsável." <sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> "Em conexão com a idéia de República, a de *presidencialismo* funcionou no pensamento de Rui Barbosa como uma decorrência necessária. Foi mais um dos tributos que pagou pelo seu culto, por vezes exagerado senão efetivamente irrealista, ao figurino ianque. Não questionou bastante a possibilidade de uma república parlamentarista: o ideal republicano significou para ele, quase axiomáticamente, o regime presidencialista. Seu apego à Inglaterra, expressado em numerosas páginas de extremada admiração, incluiu o elogio do parlamentarismo inglês. Este elogio, porém, corresponde mais aos textos anteriores a 1889. (...) mas no início da República, ao participar dos episódios iniciais do novo regime, integrou-se no modelo norte-

"O presidencialismo no Brasil não resiste a uma crítica séria" — afirma Paulo Bonavides:<sup>37</sup>

"Da Proclamação da República aos nossos dias, debaixo de governos aparentemente estáveis e que só o eram como expressão de sacrifícios que nenhum povo almeja fazer: o da liberdade imolada na continuidade de um autoritarismo sujeito às recrudescências do estado de sítio (os governos de Bernardes e Floriano na 1ª República), às violações da ordem constitucional, às insurreições armadas, ao golpe de Estado, às ditaduras civis e militares."

E aduz:

"Sabemos, por dolorosa experiência, como acabam as crises do presidencialismo: na renúncia e no suicídio de presidentes, na Constituição outorgada e nos Atos Institucionais, no colapso da participação democrática, no silêncio dos tribunais, nos *ukases* de recesso e fechamento das Casas do Congresso e na erosão dos valores representativos, sem os quais é impossível estabelecer uma ordem democrática genuína."

---

<sup>37</sup> *Loc. cit.*, na nota 8, p. 6.

---

-americano como numa atmosfera definitiva" (Nelson Saldanha, *Estado de Direito, Liberdade e Garantias*, Ed. Sugestões Literárias, 1980, p. 115).

Diagnostica, então, que: "uma das mais graves distorções do presidencialismo concentra-se ao redor de elementos que agravam habitualmente a crise do sistema: a ausência de confiança na competência dos quadros dirigentes, com grave dano às bases da legitimidade governativa; a elevação do grau de influência de estamento burocrático que, ao invés de ser um braço da administração, se transmuda na cabeça de todo o sistema de governo com o poder que o presidencialismo outorga neste país aos tecnocratas; o declínio da função parlamentar, que se mede estatisticamente pela perda de participação do Congresso na feitura das leis; o dilúvio normativo de decretos-leis e atos ministeriais que não raro arrebatam a competência constitucional do Poder Legislativo; o exercício de prerrogativas da soberania nacional, sem audiência do Congresso, pelos ministérios da área econômica, quando decidem sobre matéria econômica e financeira de caráter internacional, produzindo um ônus que compromete toda uma geração; o desprestígio da lei e da Constituição como regras jurídicas abstratas de fixação de direitos e deveres dos cidadãos; o excesso de decisionismo casuístico refletido numa torrente de atos e medidas executivas, eivadas de contradições, recuos, inconstituciona-

lidades e surpresas, caracterizando a indecisão e a perplexidade; enfim, o divórcio entre o Estado e a nação, o governo e a sociedade, o poder e a opinião: um fosso que o presidencialismo tem alargado pela insuficiência de seus instrumentos participativos e pela privação do diálogo ou de formas mais eficazes de comunicação da autoridade com o povo, este grande ausente do processo político, este soberano tão sub-representado na modalidade presidencial de governo".

Um projeto baseado na manutenção e no aperfeiçoamento do presidencialismo, como "arma contra o condomínio oligárquico do poder" — é o que propõe Roberto Mangabeira Unger: <sup>38</sup> essa proposta envolve uma forma de presidencialismo que permite o rompimento rápido dos impasses em volta da solução de reformas fundamentais, com um envolvimento do próprio eleitorado. "Por exemplo — o presidente, ao submeter sua proposta programática de reformas, ao vê-la rejeitada pelo Congresso, poderia dissolver esse Congresso e convocar novas eleições parlamentares. E o Congresso, por sua vez, poderia remover o presidente e convocar novas eleições presidenciais. Esse regime de certa forma é um regime misto,

<sup>38</sup> *In Folha de São Paulo*, 20.6.1986, p. 8.

mas com significado social oposto ao regime misto que se debate agora na Comissão Arinos."

Na série de artigos em que analisou a alternativa transformadora, o mesmo Unger propõe um ideário constitucional em que aborda numerosas questões importantes:<sup>39</sup>

Uma das preliminares enfocadas é a necessidade de uma reflexão sobre as lições da experiência brasileira. Isto nos parece, efetivamente, incontornável: nenhuma proposta de reforma constitucional — via Constituinte ou não — deixará de passar pelo crivo da realidade brasileira emergente, sob a luz do seu passado e do seu desejo em direção ao que se pretende nessa proposta.

Na análise que desenvolve Mangabeira Unger, coloca três diretrizes de uma proposta constitucional: primeiro, conforme se expôs acima, ele mantém e modifica o regime presidencialista, não porque seja intrinsecamente superior, refere, "é que a eleição presidencial direta representa entre nós a ocasião privilegiada para mobilizar o país e furar a lógica dos interesses oligárquicos e regionais. Serve como o fator temível de impre-

---

<sup>39</sup> Série "O Ideário Constitucional: Pontos de Partida" e artigos seguintes, in *Folha de São Paulo*, 27.1.1985, p. 3.

visão que frustra os cálculos e atrapalha os conchavos das elites”.

A origem constitucional alternativa, afirma então, libertaria o presidencialismo daquilo que o vicia: diminuir ao Executivo a autoridade para dispensar benesses e aumentar-lhe a autoridade para promover reformas; permitir-lhe provocar, em certos casos, eleições parlamentares antecipadas ao Congresso; em outros casos, ou em casos idênticos, destituir o Presidente por razões meramente políticas ou programáticas, sem necessidade de julgamento, na forma tradicional de *impeachment*, por crime de responsabilidade e a ambos os poderes suscitar a manifestação acelerada do eleitorado sobre as questões que os dividem.

“Dentro desse sistema de mútua dissolução e substituição de poderes, afirma então, cabe um uso pródigo do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular de leis.”<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Outro ponto de proposta é a descentralização federativa, repensada de forma a não servir à consolidação das oligarquias locais; por fim, a adoção de normas que dotem os organismos sindicais e comunitários de uma estrutura unificada que facilite a auto-organização das pessoas, nos lugares onde moram e trabalham: organismos completamente independentes da influência dos governos. (*Op. e loc. cit.*, na nota 39.)

3ª Pergunta: Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil?

A forma de governo atualmente em vigor no Brasil é o presidencialismo; cabe, portanto, de início, e vistos os pressupostos, características e análises expostos no estudo até agora realizado, o exame preliminar e destacado dessa prática governamental brasileira que se estende desde 1889 — há quase cem anos da nossa história.

A origem unitária da formação do Estado brasileiro, a excessiva centralização que faz do Brasil — conforme poderíamos dizer com Carl Schmitt “um Estado federal sem fundamentos federais” ou, com Alberto Torres<sup>41</sup> um federalismo nominal, justamente o oposto da federação” — vai desembocar no feixe incomensurável de poderes, mantido nas mãos do Presidente da República.

Com a República e a Constituição de 1891 transmutou-se para nossa organização político-administrativa o modelo federalista norte-americano. Com isto, entretanto, como observa Cruz Costa,<sup>42</sup> não se transformara a ordem política do

<sup>41</sup> *Apud* Candido Motta Filho, “As Transformações do Federalismo”, in *Revista da Faculdade de Direito — USP*, 1951, ps. 5 e 9.

<sup>42</sup> *Pequena História da República*, Ed. Civilização Brasileira, 1968, ps. 56-57.

país nas suas bases sociológicas e nem sequer nas suas bases jurídicas. Em contraposição ao patriarcalismo monárquico "que escondia e, de certo modo, atenuava o poder das oligarquias regionais nascidas dos clãs rurais", a República "tem o condão de reconhecer mais abertamente o poder destes; de certo modo" acrescenta, "o federalismo tal como entendido e efetivamente praticado (...) significa o processo pelo qual se fortaleceu e surgiu à plena luz o poder das oligarquias regionais".

Em outros países organizados em base federativa a organização federal passa por um contínuo processo de transformação de um federalismo "estático" para um federalismo "dinâmico", no sentido de expansão do governo central. A federação brasileira, portanto, ressent-se das mesmas influências e transformações com a situação agravada, no entanto, pelas circunstâncias em que se mostra, em nosso país, a questão do presidencialismo:

Nunca tivemos no Brasil, afirma Motta Filho,<sup>43</sup> um presidente que se considerasse, na observação de Marriman Smith, "uma fortaleza constantemente cercada".

Já nos primórdios da história republicana brasileira, o predomínio presidencialista, nulifi-

---

<sup>43</sup> *Op. cit.*, na nota 41, p. 56.

cando os últimos vestígios da tradição parlamentarista do Império, trouxe o fortalecimento excessivo do Poder Executivo, tendo como conseqüência o cerceamento das práticas do Congresso, em íntima dependência "da política dos governadores que formavam a base de sustentação dessa deformação do regime".<sup>44</sup>

Nessas circunstâncias, o presidencialismo chega a ser apontado como "uma ditadura legalizada e constitucionalizada".<sup>45</sup>

Assim, o federalismo político brasileiro — assinalado pelo presidencialismo — vem plasmado, até a atualidade, pelas características da centralização do planejamento, da economia dirigida, com a atuação do governo central multiplicando-se por todo o país, mediante a proliferação

---

<sup>44</sup> Alberto Salles, *apud* Luis Washington Vita, *Alberto Salles, Ideólogo da República*, Cia. Ed. Nacional, 1945, ps. 45-46. No trabalho denominado "Balanço Político — Necessidade de uma Reforma Constitucional" afirma que dez anos após a proclamação da República, a consciência nacional devia estar preparada para pronunciar o seu julgamento, reconhecendo o desengano da nova estrutura política e o "mandarinato político" do regime presidencial para concluir, já então, que o único sistema aceitável seria uma mescla de regime presidencialista e parlamentarista.

<sup>45</sup> Jorge Reinaldo Vanossi, *loc. cit.*, na nota 15.

de organismos que integram toda a estrutura federal e permeiam as estruturas estaduais e municipais, direta ou indiretamente, pelos vários mecanismos da discriminação de rendas e da competência exclusiva atribuída à União para significativas matérias de âmbito jurídico-constitucional.

Quando nos detemos em vislumbrar os rumos para uma ordem constitucional no sentido de um governo desejável para o país — na atualidade e em termos de futuro — um dos pontos críticos por certo existentes se consuma no exame do presidencialismo e nos poderes do presidente.

Há uma marcada tendência atual para uma solução em torno do parlamentarismo, inclusive como uma nova forma de relacionamento Executivo — Legislativo, na divisão de poderes da República.

Lembre-se que anteriormente à República tínhamos o parlamentarismo, instituído consuetudinariamente, quando Pedro II encarregou Honório Hermeto Carneiro Leão, futuro Marquês de Paranaguá, de compor o Ministério, tornando-se ele próprio primeiro-ministro.

Seria, portanto, a retomada de uma tradição brasileira.

E, dentro desse quadro de possibilidades, haveria ainda a distinguir, entre a instituição de

um parlamentarismo clássico, não-clássico ou híbrido, em que predominassem os aspectos presidencialistas (França) ou os parlamentaristas (Alemanha Ocidental).

Manifestando-se contra a rígida antítese entre presidencialismo e parlamentarismo, Vamireh Chacon<sup>46</sup> alude à observação de Duverger de que, na prática, houve presidentes fortes no próprio parlamentarismo francês e presidentes tão fracos nos Estados Unidos a ponto de o Congresso acabar predominando, quase numa espécie de parlamentarismo velado... Por estes e outros motivos, conclui, "os dois tipos de governo tendem a convergir, dentro de si mesmos e na inspiração a terceiros".

Miguel Reale<sup>47</sup> lembra que os alardeados méritos do presidencialismo (uma forma de governo marcada pela eficácia e estabilidade) não se confirmaram pela recente história republicana (em verdade, no regime presidencialista, a partir da Revolução de 1930 cada eleição do Presidente da República tem redundado numa crise institucional), observando que, relativamente ao regime de poderes, a Constituinte terá de defrontar-se

---

<sup>46</sup> *In* Suplemento Cultural de *O Estado de S. Paulo*, 21.8.77, ps. 9-11.

<sup>47</sup> *In* *Folha de São Paulo*, 29.10.86, p. 3.

com quatro tendências determinadas: uma fiel à tradição presidencialista; outra que pretende adotar o parlamentarismo clássico, de estilo britânico; a que acolhe certos aspectos do parlamentarismo, sem subordinação do Executivo ao Congresso; e a que submete o chefe da nação ao poder eminente do Parlamento. A estas duas últimas posições denomina, respectivamente, "semipresidencialismo" e "semiparlamentarismo".

Propondo a tese do *semipresidencialismo*, Reale alude à tese consagrada no Anteprojeto da Constituição, ponderando ser previsível, no Brasil, a crise que resultaria inevitavelmente da imposição de um primeiro-ministro em conflito com o Presidente da República, por ser este o Chefe de Estado e comandante das Forças Armadas e aquele o Chefe da Administração. Além disso, o semipresidencialismo configura nossa recente experiência política, que tem mostrado a necessidade de ser o Presidente da República assessorado por um ministro-coordenador (atualmente o Chefe da Casa Civil ou o Ministro do Planejamento) a ser aprovado pelo Legislativo.

Hélio Jaguaribe,<sup>48</sup> ao contrário, enfatizando que, no período de maturidade do Império, os partidos começaram a ter fisionomia própria e o

---

<sup>48</sup> In *Folha de São Paulo*, 13.4.86, 6; e 4.8.85, 14.

Parlamento assumiu papel importante, obtendo-se um equilíbrio entre sua função e a função arbitral do Imperador<sup>49</sup>, preconiza o estabelecimento de um regime de governo que corrija o presidencialismo exagerado e aproxime-se mais do parlamentarismo, favorável, portanto, à opção da Comissão de Estudos Constitucionais: um sistema semiparlamentarista, que reduz os poderes do Executivo.

Vimos, de um lado, o parlamentarismo inglês, tradicional ou clássico, originado de um longo processo de maturação; de outro, o presidencialismo norte-americano, adotado originariamente

---

<sup>49</sup> Conforme aponta Wilson Accioly ("Parlamentarismo ou Presidencialismo: Uma Alternativa para o Brasil", in *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, IV, ps. 5 e segs.) em estudo sobre precedentes parlamentaristas no Brasil, é a partir de 1850 até 1889, que se consolida o sistema parlamentar em nosso país. E refere a opinião de Haring sobre o parlamentarismo brasileiro de que, apesar das suas deficiências (evidentemente, em confronto com o parlamentarismo inglês clássico) "os dois maiores partidos adquiriram forma e substância e um certo grau de disciplina partidária. Alternando-se em sucessão regular, eles aprenderam, quando majoritários, a respeitar os direitos da minoria, como minoria, mais ou menos politicamente aceitar um revés. Foi a grande realização dos estadistas do 1º Reinado e da Regência consumada sob o 2º Imperador."

num momento histórico de um povo cujas bases sócio-político-culturais suportaram essa inovação.

Fácil é depreender, a partir dessa constatação, que os regimes de governo representativos dessas duas hipóteses não poderiam medrar, como tais, em qualquer terreno, sem as bases estabilizadoras de seus fatores sociais, culturais e políticos.

Dáí as diversas tipologias encontradas nos países em que, adotando-se uma ou outra forma de governo, necessariamente teve de revê-la sob a ótica da realidade social à qual se destinava ou sobre a qual viria a incidir.

No Brasil, repudiada a forma parlamentar,<sup>50</sup> adotou-se *ab initio* a forma presidencialista, transplantada do modelo norte-americano, verifican-

---

<sup>50</sup> Sobre a origem do presidencialismo no Brasil, refere Medeiros e Albuquerque (*O Regime Presidencial no Brasil*, Ed. Francisco Alves, 1920, ps. 20-22): "A Constituinte foi uma assembléia de calouros. A maioria de seus membros entrava por aí na vida pública. (...) Só havia nessa assembléia um grupo realmente ativo e coerente, sabendo mais ou menos o que queria: o grupo positivista. Embora pequeno, pesou muito — e nefastamente — sobre a Constituinte. A ele aderiam em regra todos os militares, que se julgavam obrigados a concordar com o positivismo, porque era a doutrina de Benjamin Constant. (...) Ora, o positivismo, tendendo naturalmente para a ditadura, pre-

do-se há quase cem anos da sua implantação a falha insanável do seu vício de origem, estranha que permaneceu às forças reais da sociedade brasileira, com base na sua história e experiências, anseios e necessidades.

Ora nos voltamos para uma mudança e, em face da experiência vivida, impõe-se efetivamente a volta ao parlamentarismo, não um semiparlamentarismo ou neoparlamentarismo ou, ainda, um "parlamentarismo freado" (Loewenstein):

Trata-se de um *parlamentarismo brasileiro*, como existe um parlamentarismo francês, alemão, italiano ou japonês, etc., porquanto nesses países também houve uma adaptação necessária do regime e nem poderá ser de outra forma, sob pena de voltarmos aos *modelos transplantados* e não correspondentes a uma realidade atual, brasileira.

Ao contrário, voltamos a um regime já experienciado no país — uma volta às origens, a uma tradição que nos legou aquele que foi denominado

---

feria o presidencialismo ao regime parlamentar. Quando se lêem hoje os debates daquela assembléia, vê-se bem que os próprios positivistas mais ilustrados e que mais influência tiveram ignoravam o mecanismo real do regime presidencial. O que eles sabiam era que estava em antagonismo com o regime parlamentar, detestado por Augusto Comte... Era o que os decidia."

“a única República que existia na América: o Império do Brasil”.<sup>51</sup>

Evidente é, porém, que essa opção pela volta ao parlamentarismo deverá acompanhar-se de medidas complementares à sua implantação: conforme ressalva Luiz Carlos Lisboa:<sup>52</sup>

“Tudo depende do parlamentarismo que se constrói. Antes de fazer uma escolha, é preciso reexaminar as nossas carências, aquilo que devemos cuidadosamente evitar, aquelas coisas de que é preciso fugir porque já vimos como funcionam mal. É o que não serve no presidencialismo que deve indicar o que se dejesa num regime parlamentarista. Os vícios de um apontarão as qualidades desejadas no outro.”

Dentro desses pressupostos, podemos enumerar três requisitos ou condições:

### 1. *Os poderes do Chefe de Estado*

O parlamentarismo brasileiro deverá prever atribuições específicas ao Presidente da República

---

<sup>51</sup> Palavras de Rojas Paul, presidente da Venezuela, ao ter notícia da queda da Monarquia Brasileira, in Oliveira Lima, *op. cit.*, na nota 26.

<sup>52</sup> “Por que não o Parlamentarismo?”, in *O Estado de São Paulo*, de 11.6.1983, p. 2.

que, eleito pelo voto direto, poderá: a) desenvolver a iniciativa do processo legislativo; b) propor emendas à Constituição; c) fixar prazos urgentes para a apreciação de determinados projetos de lei de sua iniciativa; c) sancionar e vetar projetos de lei; d) recomendar o primeiro-ministro ao Congresso, dentre parlamentares indicados pelo partido majoritário ou coligação de partidos, em lista triplíce.

Ter-se-á, por esta forma, a par da manutenção dos poderes do Chefe de Gabinete ou do Conselho de Ministros, o Chefe do Governo, a nível parlamentarista, dentre os quais, e concomitantemente, aqueles previstos ao Presidente da República, acima, a integração da autoridade deste último, como Chefe de Estado, ampliada de forma a consolidar a mútua responsabilização no direcionamento dos assuntos do governo, perante a nação. Mantêm-se todas as demais características do sistema parlamentarista, como tal.

## 2. *Os partidos políticos*

Tratando, há mais de meio século atrás, de questões como controlar o aparelho do Estado, a participação popular, a relação de instituições

representativas com a burocracia estatal e a crescente apropriação do poder pelos burocratas — extremamente atuais portanto, e bastante polêmicas — Max Weber<sup>53</sup> afirma que “somente um parlamento atuante, e não apenas fazedor de discursos, pode proporcionar a base para o surgimento e ascensão seletiva de verdadeiros dirigentes e não apenas talentos demagógicos. Um Parlamento atuante, refere, é aquele que supervisiona a administração mediante participação constante no trabalho dela.

“Um Parlamento forte e atuante realiza três coisas essenciais: 1º, provê os meios institucionais para controlar efetivamente o desimpedido poder da burocracia; 2º, gera a liderança política talentosa necessária para dirigir responsavelmente a atividade burocrática; 3º, provê os mecanismos para manter responsável aquela liderança.”

A supervisão administrativa, a criação de lideranças e, ademais, a responsabilidade política constituem, para Weber, a possibilidade de um Parlamento forte que, na complexidade do meio social, se apresenta como a única estrutura passível de garantir um mínimo de eficácia política.

---

<sup>53</sup> In “Parlamento e Governo”, apud Erik O. Wright, *Classe, Crise e o Estado*, Zahar Editores, 1981, p. 167.

Este é um grande problema político brasileiro:

Bolívar Lamounier e Rachel Meneghelle<sup>54</sup> dizem:

"A chamada *questão partidária* não diz respeito apenas à indisciplina individual dos membros dos partidos, nem mesmo às mazelas faccionais que afligem este ou aquele partido." Vai além e diz respeito aos próprios *sistemas* partidários ao longo de nossa história: desde os liberais e conservadores do Império sucederam-se formações já não identificáveis como tais, atrofiadas ou suprimidas, "sem deixar um rastro organizacional ou fio simbólico que pudesse ser retomado na etapa seguinte."

A questão é, portanto, fundamental. O caso brasileiro, acrescentam, "bem poderia servir para um reexame, no plano histórico e comparativo, de uma das noções mais assentadas na Ciência Política — a de que partidos fortes são indispensáveis e quem sabe até inevitáveis em sistemas políticos complexos".

Em termos de parlamentarismo, portanto, "a ausência de verdadeiros partidos nacionais, em geral conglomerados de múltiplas opiniões e inte-

---

<sup>54</sup> *Partidos Políticos e Consolidação Democrática — O Caso Brasileiro*, Ed. Brasiliense, 1986, ps. 10-11.

resses", como aponta Miguel Reale,<sup>55</sup> "um espectro partidário volúvel, clientelístico e ideologicamente inconsistente", conforme observa José Eduardo Faria,<sup>56</sup> aparecem como entraves significativos, porquanto, para que se concretize, efetivamente, esse regime será necessário, no dizer de Hélio Jaguaribe:<sup>57</sup> "previamente, tanto por apropriadas disposições legais, quanto pela prática política efetiva, que se constitua um sistema partidário sólido, disciplinado e representativo".

Trata-se aqui, a nosso ver, de uma inelutável questão de causa e efeito: implantado o parlamentarismo acompanhado de medidas legais tendentes à estruturação de partidos políticos que possam corresponder à dinâmica do novo sistema, desenvolver-se-á, necessariamente, uma prática

---

<sup>55</sup> *Op. e loc. cit.*, na nota 47.

<sup>56</sup> "Parlamentarismo Pode ser a Saída", in *Folha de São Paulo*, 16.11.86, p. 3.

<sup>57</sup> "Parlamentarismo Pode ser a Saída", in *Folha de São Paulo*, 4.8.85, p. 14. E acrescenta: "Com partidos voláteis e fisiológicos, o parlamentarismo facilmente se converte em antropofagia política. Donde a necessidade prévia de partidos estruturados, disciplinados e politicamente confiáveis. Se o Brasil quer parlamentarismo, tem de gerar parlamentares representativos e não esses mandatários que recentemente formam a maioria do Congresso."

política apropriada, a qual originará, à sua vez, por via de conseqüência, a conscientização política dos eleitores.

### 3. *A administração pública auto-regulável*

Diz Samuel H. James<sup>58</sup> que as diretrizes da Administração Pública de um país refletem a sua filosofia dominante de sociedade e de governo.

Com efeito, conforme refere Woodrow Wilson no seu famoso ensaio de 1887,<sup>58</sup> embora o campo da Administração seja um âmbito de atividades apolíticas, no sentido de que está afastado da balbúrdia e lutas da política e, sob alguns aspectos, do controvertido terreno do estudo constitucional — a política *determina as tarefas para a Administração* (apesar de que “não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições”).

A Administração — acrescenta — é “um meio de levar nossa própria política a práticas convenientes, um meio de tornar o que é democraticamente político para todos administrativamente possível em relação a cada um”.

---

<sup>58</sup> Respectivamente in Prefácio e “O Estudo da Administração”, de *O que é a Administração Pública?* Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1962, ps. 26-36.

A Administração, ressalta, é o governo em ação; é o executivo atuante, "o aspecto mais proeminente do governo" — é uma função do Estado.

Para Leonard D. Withe,<sup>59</sup> um sistema de administração pública "é o conjunto de leis, regulamentos, práticas, relações, códigos e costumes que prevalecem em momento e lugar determinados, para a realização e execução da política pública".

Noção um tanto complexa, conforme assinala Renato Alessi,<sup>60</sup> no sentido objetivo é o conjunto de órgãos estatais que desenvolvem a função administrativa, o *aparato* administrativo e, objetivamente, a expressão do Estado agindo *in concreto*, no exercício dessa finalidade. Para Hely Lopes Meirelles,<sup>61</sup> a locução Administração Pública tanto designa pessoas e órgãos governamentais como a atividade administrativa em si mesma.

Com ênfase na sua acepção de exercício da função administrativa governamental, de execução

---

<sup>59</sup> *Apud* Pedro Muñoz Amato, in "O que é Administração Pública?", *loc. cit.*, na nota 58, p. 86.

<sup>60</sup> *Instituciones de Derecho Administrativo*, Ed. Bosch, Barcelona, 1970, I/38 e segs.

<sup>61</sup> *Direito Administrativo Brasileiro*, Ed. Revista dos Tribunais, 1977, p. 64.

da política pública é que colocamos a questão do inter-relacionamento entre parlamentarismo e Administração Pública.

Conhecidas algumas características da Administração Pública no Brasil — a reconhecida tendência do uso da máquina estatal para o serviço de interesses políticos pessoais e regionais<sup>62</sup> e as conseqüências da excessiva centralização, ocasionando os movimentos centrípetos da Administração Pública em direção aos focos de poderes político-partidários, num entrelaçamento de extrema dependência, mostram a repercussão, na área administrativa, das mudanças que ocorrerão a nível de governo.

Nessa área, igualmente, medidas eficazes de auto-regulação administrativa deverão também ser dispostas e implantadas, permitindo à Administração Pública a desincumbência cabal das suas funções, fluindo e independendo as alterações que se processem no desenvolvimento do governo.

---

<sup>62</sup> Na recém-implantada Reforma Administrativa Federal — Decretos ns. 93.211 a 93.216 e 93.237, de 1986, alude-se expressamente ao "carnaval de contratações, ao clientelismo" (Discurso do Presidente José Sarney, *apud Folha de São Paulo*, 4.9.86, p. 45).

Conforme se deduz — a implantação do parlamentarismo — provida das providências que vimos de referir, na área política, a nível dos partidos e na área propriamente da Administração Pública, pela estruturação compatível dos seus órgãos e somente por essa forma, poderá concretizar-se efetivamente, motivo por que qualquer das propostas previstas terá de estar, necessária e inevitavelmente, acompanhada de tais medidas. IV

## VI. **Presidencialismo ou Parlamentarismo \***

QUESTÕES: 1ª) Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e parlamentar de governo? Vantagens do parlamentarismo. 2ª) Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo? 3ª) Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil? Bibliografia básica.

O presente trabalho espera responder basicamente a três questões fundamentais, a saber:

— *Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e o parlamentar de governo?*

— *Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo?*

---

\* Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos — Prof. de Introdução ao Estudo de Direito da PUC/SP; prof. de Direito Constitucional da Faculdade FIEO de Osasco; advogado-membro do IBDC.

— *Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil?*

Antes, porém, de enfrentar a primeira indagação, cumpre observar ao leitor nossa visão sobre o tema. A rigor debateremos as vantagens e desvantagens destes distintos regimes de governo — o presidencialismo e o parlamentarismo. Todavia, necessário registrar que, no fundo, debater essa problemática significa discutir as relações de poder, em determinada sociedade.

O que realmente salta ao espírito em uma discussão sobre os regimes de poder e que deve ser necessariamente tomado em linha de conta é a forma pela qual são tomadas as decisões políticas que afetam basicamente a vida de seu povo.

Fazemos esta nota em caráter preliminar, inobstante possa parecer prematura, uma vez que a doutrina que enfrenta discussões desta ordem acaba no mais das vezes esquecendo-se de que os regimes funcionam, em última análise, segundo a lógica do tempo e das circunstâncias. Não há regimes melhores ou piores, mas sistemas mais abertos ou mais fechados.

É o que nos propomos a analisar e discutir durante o desenrolar desta proposta.

Passemos à primeira questão.

1ª Pergunta: *Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e o parlamentar de governo?*

Para melhor enfrentar a primeira questão, cumpre analisar a gênese dos dois regimes. Começemos pelo parlamentarismo.

Será sem dúvida na velha Inglaterra do século XIII, em oposição ao absolutismo monárquico de então, que encontraremos a origem do *parlamentum*.

Apesar de elitistas, as forças que se contrapunham ao monarca, os nobres e a igreja, acabaram por um processo de lutas progressivas, em formar o Parlamento inglês livre. Interessante notar que surgiu o parlamentarismo com o intento de limitar a força concentrada na pessoa do monarca. Tal limitação foi conseguida através dos séculos XII e XVIII, e tem como marco inicial a *Magna Carta*, seguindo-se a *Petition of Right* e o *Habeas Corpus Act*.

Tais conquistas estão intimamente interligadas sucessivamente, afirmando-se, respectivamente, as normas de convocação do Parlamento, as conquistas de liberdade e de justiça e, por fim, o *habeas corpus*.

Merece registro histórico igualmente o ano de 1832 na Grã-Bretanha, com a edição do *Reform Bill*. Este documento tratava da resposta inglesa às revoluções continentais européias, iniciadas com a queda do odioso Carlos X e ascensão de Luís Felipe de França. A reação da Câmara dos Lordes antecipara o contra-ataque popular, transferindo o núcleo do poder para a Câmara dos Comuns e reduzindo substancialmente a força do monarca a um mero formalismo e conseqüentemente a da Câmara dos Lordes.<sup>1</sup>

Em síntese, portanto, o parlamentarismo surgiu na Inglaterra a partir de um processo lento, porém gradual, de conquistas sociais, preservando-se, contudo, por decisão parlamentar o regime monárquico, então sob nova feição.

Importante ainda registrar, nesta época, o surgimento dos partidos políticos, o que acarretou,

---

<sup>1</sup> Para melhor compreensão e estudo da evolução histórica do parlamentarismo britânico, recomendamos a leitura de Dalmo Dallari, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, Ed. Saraiva; Celso Bastos, *Curso de Teoria de Estado e Ciência Política*, Ed. Saraiva; Vamireh Chacon, *O Novo Parlamentarismo, Cadernos Políticos da Fundação Milton Campos*, editora da mesma Fundação, e, na literatura internacional, Harold Lasky, *Le Gouvernement Parlementaire en Angleterre*, Presses Universitaires de France, Paris.

por força das circunstâncias acima expostas, a necessidade de o rei chamar para compor seu Gabinete os líderes do partido dominante. É, sem dúvida alguma, esse o marco fundamental do regime parlamentarista.

Talvez o repúdio dos ingleses ao absolutismo tenha sido a causa da construção do sistema parlamentarista, tal como ele existe nos moldes atuais, pois, a distinção entre chefe de governo e chefe de Estado denota na figura deste último a imparcialidade, a posição sobranceira, face às crises políticas, e choques que, necessariamente, devem ser solucionados pelo primeiro.

Por outro lado, o regime parlamentarista tem como característica fundamental uma maior participação popular na formação do processo político. Tal constatação é de fácil apreensão, não só pela estreita vinculação atual eleitor-representante, como pela análise do desenvolvimento de sua própria vida histórica, representada na Inglaterra pelas reivindicações humanistas no decorrer dos séculos. Em outras palavras, a menor distância entre membros do Parlamento e o povo, que soube naquele país ser interlocutor fiel de suas ansiedades, acarretou a aprovação expressa deste regime de governo. Já vimos o desenvolvimento histórico do parlamentarismo e seus traços fundamentais:

Por apego à didática, elencamos suas vantagens, acolhidas em uníssono pela doutrina política.

*Vantagens do parlamentarismo:*

1) O *parlamentarismo* representa uma menor distância e, portanto, acarreta uma maior cobrança e participação popular, nas atividades de governo, fortalecendo o Poder Legislativo.

Não há dúvida de que ao adotar mecanismos eleitorais equilibrados, e que não distorçam a vontade popular, o regime parlamentarista está bem mais próximo das reivindicações populares do que o presidencialismo.

Na verdade, o regime parlamentarista tem como nota singularizadora a possibilidade do controle político, direta ou indiretamente, pelo povo. Desnecessário afirmar que é preciso que tais controles sejam efetivamente implementados.

De fato, o instrumento hábil com que o Parlamento conta reside na possibilidade permanente de exigir responsabilidade política do governo, através de uma série de mecanismos, dependendo do regime de freios e contrapesos entre os poderes do Estado e de seus órgãos.

Existe uma série de possibilidades, como dissemos, de avocar a responsabilidade política da-

queles que exercem as funções maiores da administração pública da nação parlamentarista.

Karl Loewenstein, em sua obra *Teoría de la Constitución*, ed. Ariel, p. 107, destaca as balizas da responsabilidade neste tipo de regime. Discorre o Mestre:

*"La última ratio del control parlamentario es el voto de censura acordado por la mayoría del parlamento al gobierno o na negativa a conceder el voto de confianza pedido por el gobierno. La consecuente división del gobierno conduce bien a la disolución del parlamento y a nuevas elecciones, o bien sencillamente a un cambio de gabinete. Por parte del gobierno, el medio não riguroso de control político es la facultad gubernamental de disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones. Aquí el electorado soberano jugará el papel de árbitro entre el partido o los partidos que se encuentren en la oposición y el gobierno mismo."* •

Costuma-se afirmar que no presidencialismo a irresponsabilidade se mede a prazo certo, e no parlamentarismo, a prazo incerto. Realmente, a idéia é procedente. Não há negar-se a legitimidade de um Presidente da República eleito pelo voto direto do povo; todavia, não se pode evitar um procedimento caudilhesco tão a moda infelizmente da América Latina. O regime parlamentarista ensancha uma constante consulta popular

com vistas a avaliar o desempenho de seus parlamentares e do governo.

2) *O sistema parlamentarista deve adotar o voto distrital como forma de uma maior vinculação e menor distância entre governantes e governados.*

Parte-se desta premissa para alcançar-se uma representatividade mais próxima da realidade. É certo que o voto distrital detém falhas e conseqüências que não desconhecemos. Todavia, com o nível de informação e tecnologia em que vivemos no século XX, não é lícito objetar a proposta distrital, em várias modalidades, contrargumentando com a festejada formação de oligarquias.

Pode-se afirmar, com duvidável validade, que o povo pode servir-se a ser objeto de manobra de candidatos inescrupulosos, porém, no estágio de desenvolvimento das comunicações em que nos encontramos, e com o espírito associativo cada vez mais aguçado, temos o dever cívico de defender propostas mais avançadas. Assim, o voto distrital, ou regional, nos parece aceitável. Em todas as democracias modernas privilegia-se a autoridade local, bem como as iniciativas que possam ser desenvolvidas e executáveis com estreita ligação geográfica do representante e representado.

No Estado de São Paulo, acabamos de passar pela eleição proporcional de deputados e assembléia legislativa. O número de candidatos, que logrou êxito, representa, sem dúvida, as regiões do Estado a que estão mais intimamente vinculados, o que faz supor da procedência de nossa tese.

A segunda idéia também é de fácil intelecção: se o regime parlamentar privilegia o Poder Legislativo, nada mais lógico do que criar mecanismos de aproximação no sistema representativo. Nesse passo, não é possível adotarmos, no Brasil, o parlamentarismo, sem uma profunda revisão no sistema eleitoral.

3) *O parlamentarismo como realidade política mundial está ligado à idéia de estabilidade política e institucional.*

A chave do parlamentarismo está situada no binômio dialético confiança *versus* desconfiança. O Gabinete, ou por outra, o primeiro-ministro que o dirige e os ministros que o compõem exercem suas funções enquanto contarem com o apoio da maioria parlamentar.

Não há dúvida de que esta estabilidade política pode vir a ser sinônimo de instabilidade constante, se não houver um quadro partidário bem estruturado. A experiência tem demonstrado

que, nos países onde o parlamentarismo floresceu, adota-se, em última instância, o bipartidarismo, embora conheçam-se sistemas parlamentaristas com realidades multipartidárias, a exemplo da Itália.

Por outro lado, é o regime parlamentarista que pode tonificar a existência institucional de partidos políticos fortes. É exatamente com o constante exercício da função que os órgãos se aperfeiçoam. Poderíamos contra-argumentar, alegando que as crises institucionais no Brasil são uma constante, e que os partidos não teriam tempo de se organizar a contento, como alegam alguns teóricos. Essa tese, todavia, não nos impressiona. Se o parlamentarismo funciona regularmente na maioria dos países do mundo com êxito, não há por que supor seu fracasso *ab initio*. Absolutamente, não estamos sugerindo importações de modelos alienígenas, mas tão-somente nos apegamos aos fatos.

Devemos ainda considerar o fato de que, se a constituição do governo depende da base parlamentar, os políticos terão o maior empenho em organizar-se em grupos coesos, já que a ordem de então será a disciplina, condição indispensável à manutenção ou conquista do poder.

Não há dúvida de que o parlamentarismo foi concebido como um modelo para que a crise

de um regime político não se transmudasse em uma crise de Estado. A possibilidade de o Parlamento destituir o Gabinete ou destituir ministros demonstra bem essa idéia. Do ponto de vista teórico, o partido majoritário, ou uma coligação partidária, por deter a maioria partidária, sustenta, conseqüentemente, uma maior estabilidade governamental.

Passemos agora a analisar o sistema presidencialista.

O presidencialismo teve seu nascimento nos Estados Unidos da América, com a união das treze colônias americanas, que à época procuravam a coesão com o objetivo de solucionarem em conjunto seus problemas, de forma unitária.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> René David, em sua monumental obra *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*, Ed. Meridiano Lisboa, 2ª edição, ps. 422 e segs., afirma acerca da originalidade do direito americano, contrapondo-o às instituições inglesas: "*Os dois direitos nunca chegaram, portanto, a fundir-se. O defasamento entre eles era, em principio, devido essencialmente à impossibilidade de aplicar, na América, o direito inglês. A diferença, e por vezes a oposição entre eles, à parte as soberanias nacionais, é devida atualmente a um conjunto muito complexo de factores: aqueles que, em diferentes planos, fazem dos Estados Unidos um Estado, e dos americanos uma Nação, profundamente diferente da Inglaterra e dos ingleses. A Inglaterra é uma ilha européia; os Estados Unidos são uma massa continental sem grande*

Interessante a opinião de Celso Ribeiro Bastos, acerca do desenvolvimento deste sistema. Disserta o Mestre:

"A manutenção de um exército comum, a cunhagem de uma única moeda, a regulação do comércio exterior, tudo isso estava a exigir que se criasse um poder central com forças e autoridade para tanto. De outra parte, havia o risco de se incorrer em demasias e criar-se um poder tão forte que pudesse resvalar para o despotismo e para a tirania. Não se quis acolher a experiência parlamentar inglesa, até porque ela traria dentro de si o próprio germen monárquico, que se queria extirpar" (*Curso de Teoria de Estado e Ciência Política*, Ed. Saraiva, p. 88).

---

*contacto com os vizinhos imediatos. A Inglaterra é um país de tradição; os Estados Unidos, orgulhosos dos seus antepassados que repudiaram o jugo colonial e dos emigrantes, de múltiplas raças, que vieram procurar neste país uma nova pátria, voltam deliberadamente as costas às mais antigas tradições. A Inglaterra é uma monarquia e o seu regime político é do tipo parlamentar; os Estados Unidos são uma República e conhecem um regime presidencial. A Inglaterra foi sempre uma Nação unitária muito centralizada no que respeita à administração da Justiça; os Estados Unidos, sem elos políticos tradicionais com o mundo externo, são um Estado Federal, no qual há necessidade de conciliar interesses nacionais e particularismos dos Estados. A estrutura económica dos dois países é profundamente diferente." (grifamos)*

Assim, podemos notar que, como tudo nos EUA é original, seu sistema de poderes e sua constituição detêm uma eficácia e aplicabilidade inegáveis. O sistema presidencialista americano, portanto, teve como marca registrada a independência do Presidente da República. Não responde objetivamente à força parlamentar, porque é eleito diretamente, haure sua força mais proxima-mente do povo.<sup>3</sup>

Não há falar-se em divisão de funções, portanto. A rigor, aonde o Congresso não legisle ou não atue, a Presidência tem campo de ação; mais especialmente na nomeação de funcionários públicos federais, realização da política exterior e condução da política executiva global.

O elemento de *discrímen* entre o sistema presidencialista e o parlamentarista, como restou

---

<sup>3</sup> Raymundo Farias de Oliveira, em sua obra intitulada *Parlamentarismo, Plenitude Democrática*, Ed. Nacional, 1985, fl. 24, afirma: "Em verdade, o presidencialismo americano não foi embutido na Constituição como fruto de momentâneas e entusiásticas elucubrações teóricas de uns poucos, e sim como decorrência de razoável processo de maturação histórica, onde a realidade política e sociológica sacudiu, intensamente, a intuição profética e a sensibilidade dos líderes políticos da época, levando-os à elaboração de verdadeira obra de estadistas no campo constitucional."

demonstrado, reside nas distintas funções legislativas desempenhadas pelos órgãos próprios.

O Legislativo no sistema parlamentarista ocupa posição sobranceira de poder, legislando e fiscalizando a ação do Estado, governando efetivamente, ao passo que no presidencialismo é ele presidente quem conduz por determinação popular a ação do Estado. O Presidente da República não é deposto a não ser por *impeachment*.

Conclui-se, portanto, que o sistema presidencialista é mais rígido, mais centralizado, uma vez que, eleito o presidente, será difícil deslocá-lo do posto, a não ser por sérias razões, tal não ocorrendo no sistema parlamentarista conforme expusemos nos itens anteriores. O problema, na verdade, gira em torno da responsabilidade de governo. No sistema presidencialista, o presidente é o maior responsável pela fixação dos princípios e ação do Executivo, auxiliado por seus ministros, ao passo que no sistema parlamentarista a condução do governo é atribuída ao órgão Executivo de origem e raízes parlamentares, a chefia de Gabinete.

Seria difícil elencar as vantagens e desvantagens do sistema presidencialista, como fizemos com o parlamentarismo.

Preferimos destacar suas notas específicas e analisá-las:

1º) a chefia do Executivo é unipessoal;

2º) o Presidente da República é eleito pelo povo, por um prazo determinado, seja direta ou indiretamente, via colégio eleitoral;

3º) o Presidente da República tem poder de veto.

Pela simples leitura das características fundamentais arroladas acima, percebe-se à primeira vista que o sistema presidencialista atribui força a uma só pessoa, o Presidente da República, o que poderia parecer à primeira vista ingenuamente antidemocrático; todavia, sua eleição desmente tal assertiva.

Passemos agora a enfrentar a segunda questão.

*2ª Pergunta: Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo?*

No que diz respeito ao presidencialismo, em verdade, como vimos, não é possível categorizar diferentes tipos desse sistema. Ele é fruto de uma construção estadunidense única.

Mais importante do que observar suas nuances teóricas através das nações que o ado-

taram, será constatar que modernamente existe um certo aspecto, uma convergência entre o presidencialismo e o parlamentarismo, na medida em que o controle do Legislativo naquele aumenta, ao mesmo tempo em que a força do Executivo cresce neste último. Fala-se inclusive em "parlamentarismo majoritário", ou "semipresidencialismo", ambos modelos dependendo de maiorias em cada Legislatura.

Cabe ressaltar, ainda, que diferentemente ao regime parlamentarista, o presidencialismo trabalha basicamente em cima de homens, manipulando politicamente a entrega de cargos no Estado, que, necessariamente, não serão parlamentares. O que parece novamente uma distinção que fazemos dos regimes, assim não é na verdade. Estamos tentando demonstrar que todos os regimes presidencialistas teoricamente estão reduzidos à matriz e aos elementos norte-americanos.

Quanto ao parlamentarismo, existe, como restou demonstrado, um modelo puro de origem inglesa, onde o Gabinete absorve as atribuições políticas e administrativas inerentes à função executiva, conseqüentemente, torna-se órgão que exerce chefia do governo. Ao monarca ou Presidente, restam apenas as atribuições pertinentes à chefia de Estado, o que levou Russel a declarar

que: "O primeiro-ministro tem mais poder do que glória e o rei mais glória do que poder."

De outra parte, existe aquilo a que os cientistas políticos denominam *modelos híbridos*, verdadeiras simbioses. Assim, encontramos o presidencialismo parlamentar ou vice-versa.

Como observamos há pouco, a determinação das formas ou tipos de parlamentarismo coincide na verdade, neste século, com a feição nas relações de poder do pós-guerra. De fato, após a 2ª Grande Guerra, regimes que estavam sob o jugo fascista passaram ou restabeleceram-se como parlamentaristas, a exemplo da Áustria, França (1946), Japão, Itália e, obviamente, Alemanha. Novamente, a assertiva de que o parlamentarismo pressupõe uma tentativa de democratização é aqui ratificada.

É de todos ainda conhecida a feição do Estado contemporâneo que de tipicamente liberal passou a intervencionista, técnico e planificador, dadas as exigências e circunstâncias do desenvolvimento tecnológico, que sempre pressupõe a especialização, a massificação humana.

Todavia, os regimes parlamentares dentro desse contexto lutam por seu espaço, é a batalha política *versus* tecnicista. E a volta ou expansão do regime parlamentar, entretanto, no pós-guerra

não significou, como seria de esperar, o retorno da supremacia do Poder Legislativo. O que na atualidade se observa é a constante tensão entre Legislativo e Executivo, ambos tentando avocar para si, dentro de suas naturais dificuldades, a tarefa de conduzir os rumos das nações.

Ruben César Keinert, em seu opúsculo *O que é Parlamentarismo*, Ed. Brasiliense, p. 66, alinha alguns fatores que teriam contribuído para a ratificação dessa verdadeira guerra de forças entre os dois poderes, entre as duas guerras mundiais, a saber:

1º) a exigência de um aparelho de Estado apto a garantir a continuidade de uma economia baseada em grandes unidades de produção;

2º) a ascendência das considerações e das decisões militares sobre as demais considerações e decisões de outra ordem dentro do Estado, formando-se um pólo de iniciativa legislativa e de subordinação da atividade legislativa (aprovação de orçamentos, de prestação de contas, fiscalização dos atos do Executivo);

3º) maior aprimoramento do Executivo em colher e aproveitar análises e informações gerais sobre o estado da opinião pública, e assim beneficiar-se de poder conhecer o melhor momento

para a proposição de leis, para convocação de referendos e plebiscitos, de eleições, etc.;

4º) a crescente aceitação por parte da opinião pública da crença de que as soluções técnicas são sempre preferíveis às soluções políticas ou negociadas.

De fato, embora a complexidade do Estado contemporâneo corresponda e exija mecanismos de ação rápida e eficaz em atenção aos negócios públicos, que em princípio estejam em mãos do Executivo, não é menos certo de que vem-se criando novos mecanismos institucionais inseridos no parlamentarismo para controlar esta ação técnica avassaladora do Executivo. Daí por que vamos encontrar modernamente modelos institucionais que, de acordo com suas necessidades regionais ou locais, serão parlamentaristas puros ou híbridos. A realidade mundial demonstra que o parlamentarismo está vivo e atuante; a maioria das nações adota-o como regime de governo.

Cabe, ainda, registrar que os parlamentarismos estão umbilicalmente ligados ao sistema partidário a que estiverem filiados. Maurice Duverger, em sua obra *Os Grandes Sistemas Políticos*, ao analisar os tipos de democracias liberais no mundo, trata, com pena de ouro, acerca dos sis-

temas eleitorais e sua vinculação à forma de governo. Averba o Mestre que:

"com base nos partidos políticos, poderemos distinguir os regimes de autêntico bipartidarismo (Grã-Bretanha e Nova Zelândia), os regimes de pseudobipartidarismo (Estados Unidos) e os regimes de multipartidarismo (Europa Continental e Japão). Com base nas relações entre o Governo e o Parlamento, podem distinguir-se os regimes parlamentares (Europa em geral), os regimes presidencialistas (Estados Unidos) e os regimes semipresidencialistas (França)".

Objetivamente respondendo à segunda questão, assim ficamos.

Conforme restou demonstrado na exposição precedente, o parlamentarismo assume modernamente duas modalidades, aquele típico ou puro de origem inglesa, e com seu desenvolvimento e adaptações surge o que se convencionou chamar de modelos híbridos ou temperados, que são adaptações à fórmula original.

No que toca ao presidencialismo, não há falar-se em tipos ou modalidades. O que existe é único, tem marca registrada, onde a posição individual do candidato é o centro de toda disputa institucional, pela representação da soberania po-

pular. Todos os outros regimes presidencialistas assumem basicamente a feição norte-americana.

E por último passemos a enfrentar a terceira questão, que nos indaga:

3ª Pergunta: *Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil?*

Para melhor colocar nossas idéias, façamos uma breve análise da história institucional brasileira, para chegarmos mais bem municiados à conclusão.

Como é notoriamente conhecido, no período imperial, inaugurado sob a ótica constitucional em 1824, apesar dos incidentes de força praticados por D. Pedro I, o Brasil viveu com relativo equilíbrio institucional até o ano de 1891. De fato, mais de meio século de paz, se compararmos essa época com os anos que viriam pela frente.

Neste período, em termos de regime de governo tínhamos o parlamentarismo do tipo dualista, em que o Gabinete deveria reunir a confiança do Imperador e da representação popular. De fato, tudo não se passou como em um "mar de rosas". Apesar das deficiências no processo eleitoral, como o voto censitário, aliado à faculdade, modestamente utilizada, é verdade, do Poder Moderador, fizeram do período imperial brasileiro, por

mais incrível que possa parecer, uma era de estabilidade.

Todavia, se realizarmos uma análise crítica do regime parlamentarista na época do II Império, não poderíamos concluir que ele gozou de fato de suas vantagens teóricas de estabilidade governamental. A possibilidade do Imperador, constante em exonerar seus ministros em desrespeito ao Poder Legislativo de então, acrescida das deformações institucionais não deram oportunidade, a exemplo das nações européias, ao Brasil de testar a validade desta forma de governo em caráter definitivo.

Passemos à República. Esta fase foi caracterizada pela supremacia do Poder Executivo sobre o Legislativo. A adoção da cópia xerox do modelo norte-americano, sob a conhecida influência de Rui Barbosa, fez com que novamente nos desviássemos do caminho da estabilidade governamental. Os Presidentes de então, militares com vocação rígida, como sói acontecer, não souberam enfrentar condignamente os impasses institucionais.

O centralismo de poder aliado à manipulação dos partidos políticos foi a marca registrada da 1ª República brasileira.

Segue-se o período de 1930 a 1946, que mais de perto nos interessa para a imagem que pretendemos focalizar. Apesar de a Constituição de 1934 ter conferido um maior avanço em termos de realidade da representação eleitoral, é igualmente conhecida sua marcante tendência centralizadora e tecnocrática, bem expressada nos Conselhos Técnicos, criados em atenção às forças getulistas. Getúlio instituiu a forma de conduzir as oligarquias locais, formando, para tanto, um aparato tecnocrático.

A radicalização do clima social de então nos trouxe a Constituição de 1937, que de resto é auto-explicativa, a conhecida *polaca*, de inspiração fascista. Novamente, após o golpe de Estado originado da própria Presidência da República nos jogou na instabilidade institucional.

A vocação negativa da história brasileira, caracterizada pelo regime presidencialista importado, permanece nos aplicando duros golpes. Novamente um homem subverte toda uma nação. Jânio Quadros e seu episódio atestam a falência do regime de então, que, não conseguindo vergar as forças políticas, renuncia.

Assim, o que vimos em breve pincelada histórica é exatamente a impossibilidade de afirmar-

-se que tivemos uma experiência parlamentarista digna.

De fato, João Goulart exerceu suas funções sem poderes presidenciais. Realizou-se um expediente de última hora, adotando-se o regime parlamentarista, não como uma opção consciente da nação, mas como um processo de acomodação dos "donos do poder". O regime, como só poderia ocorrer, teve curtíssima duração e mediante nova manipulação plebiscitária, voltamos ao presidencialismo.

Parece-nos que agora tornou-se mais fácil responder a questão. Qual o regime ideal para nosso sofrido Brasil institucional?

Sem vacilações, sob o ângulo teórico, o parlamentarismo. De fato, a experiência mundial testou e aprovou que a negociação política é superior à condução meramente técnica e centralizadora.

Não podemos nos descuidar de nossa tradição centralizadora, mal que deve ser combatido com o remédio parlamentarista. É certo, todavia, que seria imprudente e antiquado defender a implantação do parlamentarismo clássico, mas um regime equilibrado de poderes com uma clara opção parlamentarista é aconselhável.

Todavia, não nos iludamos, o parlamentarismo não é tábua de salvação ou panacéia, apto a resolver todos os problemas nacionais, mas sim uma opção válida de solidificar, ou mesmo de criar nova mentalidade e consciência de cidadania. Sem dúvida que o parlamentarismo aproxima o debate das grandes questões nacionais. O canal povo-parlamento deve estar no ar ininterruptamente. Neste processo os meios de comunicação de massa terão papel fundamental. É necessário que se discuta, se analise e, por fim, que se execute.

De outra parte, faz-se necessária a estruturação de partidos políticos fortes e programaticamente bem definidos. Sem partidos políticos ideologicamente assentados, não há regime parlamentarista, e nem poderia haver, pois o Parlamento é o eco das aspirações populares, sendo que o único caminho para conduzir estas informações, ou ao menos o mais importante, é o partido político, ao lado do que se convencionou chamar de "sociedade civil organizada".

Defendemos, portanto, para o Brasil um regime parlamentarista híbrido onde o Estado brasileiro, através dos Poderes Legislativo e Executivo, interajam reciprocamente em harmonia.

O governo parlamentar significa governo do diálogo. O Parlamento é uma sala de conversações da nação, aonde as opiniões são representadas, argumentos apresentados, objeções respondidas, dificuldades resolvidas, opiniões conciliadas, opiniões cristalizadas e traduzidas em ação.

O regime parlamentarista só terá êxito, se não for o único a discutir tais problemas, pois o governar discutindo depende e pressupõe que as pessoas tenham o hábito de discutir sobre coisas, e de serem governadas através da discussão. A democracia só poderá florescer através dessa conduta permanente.

Não podemos pensar igualmente em transformar a Presidência da República em órgão decorativo, pois não temos essa vocação, mas sim, é necessária uma redistribuição de poderes, retirando-os do Executivo e atribuindo-os ao Legislativo. É óbvio que o reaparelhamento desse último se impõe com seriedade.

De outra parte, se tentarmos canalizar todas as informações através do Parlamento, haverá uma sobrecarga e muitas mensagens não passarão. É preciso equilibrar o sistema, de molde a que não superestimemos o papel do Parlamento, mas que, igualmente, aumentemos suas responsabilidades.

Assim, objetivamente respondendo à última indagação.

O regime ideal para o Brasil será o regime parlamentarista equilibrado ou híbrido, onde o Presidente da República tenha, efetivamente, maior responsabilidade e deva prestar contas ao Parlamento de maneira eficaz.

De forma objetiva, o sistema que se pode pensar é aquele que se mantém, portanto, o Presidente, mas com alguém que tenha a co-responsabilidade da ação governamental, passando, transitando pelo Legislativo. É o Legislativo que se compromete e se fortalece com a ação do governo. Com vistas à execução do plano de governo, o Legislativo tem de ter força para propor *Moção de Censura*, seja contra o primeiro-ministro, seja contra os Ministros de Estado. Assim teremos um Legislativo que atua sobre o Executivo, cabendo ao primeiro-ministro coordenar a ação para dar a unidade governamental e legislativa; conciliando os interesses dos Ministérios e acompanhando o processo legislativo originário do Executivo e do Legislativo.

Em síntese, o que propomos é uma mudança de mentalidades, que poderá ser iniciada por meio da força propulsora parlamentarista. Somente com

um Legislativo forte, poderemos avançar democraticamente.

Todavia, a simples inserção de mecanismos de controle em textos constitucionais, ou a mudança do regime de governo, não resolve o problema. Basta notar que a atual constituição tem suficientes mecanismos para chamar os governantes às suas responsabilidades, bem como para apurar as possíveis falhas e delitos cometidos contra a coisa pública, e não são utilizados (direito de petição, comissões de fiscalização do Legislativo sobre o Executivo, pedido de informações, etc).

O que é, portanto, necessário é que haja vontade política e pressão popular para atingirmos uma maior seriedade na Administração Pública.

As Instituições não se transformam como em um passe de mágica, somente com o advento de uma nova Constituição. A mudança normativa, embora importante, quando necessária, tem um campo de ação indutor restrito. De outra parte, privilegiar-se o canal próprio, ou ao menos o principal de encaminhamento e representação da vontade popular parece-nos aconselhável. Aí encarta-se a solução parlamentarista.

Tomemos como exemplo a recentíssima Comissão do Executivo federal de "ouvidores das fa-

lhas da administração", criada pela Presidência da República. Ora, sabemos muito bem que, nos moldes em que foi instituída, não pode levar a efeito sua tarefa maior, coartar os abusos do administrador. Tal comissão demonstra a possibilidade demagógica a que o presidencialismo pode atuar. Manipula-se a opinião pública com promessas de correção de erros e de boa vontade moral, invertendo-se o exercício das funções atribuídas a cada Poder em uma federação autêntica e avança-se sobre o Legislativo.

Assim, a solução parlamentarista parece-nos um importante passo, no degrau a escalar, para atingirmos o aperfeiçoamento das instituições brasileiras.

### *Bibliografia*

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*, SP, Saraiva, 1986.

HERÓDOTO, Políbio e Montesquieu. *Formas de Governo*. (Série de leituras universitárias, editado pela Fundação Projeto Rondon e Ministério da Educação — SESU.)

KEINERT, Ruben Cesar. *O que é Parlamentarismo*, Ed. Brasiliense, SP, 1983.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1964.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Conferência proferida na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, publicada pela mesma.

MILL, John Stuart. *Governo Representativo*, Série "Clássicos da Democracia", editado pela IBRASA, SP, 1964.

OLIVEIRA, Raymundo Farias de. *Parlamentarismo, Plenitude Democrática*, Cia. Editora Nacional, SP, 1985.

REDSLOB, Robert. *Le Régime Parlementaire*, Paris, Marcel Giard Éditeur, 1924.

## ÍNDICE DA MATÉRIA

<i>Sumário</i> .....	V
<i>Introdução</i> .....	VII
I. Presidencialismo e Parlamentarismo .....	1
1.ª Pergunta: Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e o parlamentar de governo? .....	1
2.ª Pergunta: Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo? .....	15
3.ª Pergunta: Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil? .....	35
<i>Bibliografia</i> .....	44
II. A Tentação Parlamentarista .....	46
<i>Bibliografia</i> .....	60

III. Presidencialismo e Parlamentarismo .....	63
1ª Pergunta: Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo? .....	63
1. Parlamentarismo .....	64
1.1. Breve histórico .....	64
2. Tipos de parlamentarismo .....	65
2.1. Parlamentarismo clássico .....	65
2.2. O parlamentarismo inglês e sua expansão para o continente .....	66
2.3. Parlamentarismo moderno .....	68
2.4. A Constituição de Weimar e a evolução do parlamentarismo .....	70
3. Presidencialismo .....	74
3.1. Breve histórico .....	74
3.2. O sistema presidencial norte-americano ..	76
4. Tipos de presidencialismo .....	80
4.1. Presidencialismo puro .....	80
4.2. Presidencialismo misto .....	80
2ª Pergunta: Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e o parlamentar de governo? .....	82
Tendência atual dos sistemas de governo .....	83
3ª Pergunta: Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil? .....	85
IV. Parlamentarismo e Presidencialismo .....	94
1ª Pergunta: Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e o parlamentar de governo? .....	94
2ª Pergunta: Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo? .....	106

3. <sup>a</sup> Pergunta: Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil? .....	110
V. Presidencialismo e Parlamentarismo .....	117
1. <sup>a</sup> Pergunta: Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e o parlamentarista de governo? .....	117
1. O parlamentarismo .....	118
2. Sobre o presidencialismo .....	128
2. <sup>a</sup> Pergunta: Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo? .....	136
1. O tipo fundamental de parlamentarismo .....	137
2. O tipo fundamental de presidencialismo .....	140
3. O modelo presidencialista norte-americano .....	144
4. Um parêntesis .....	148
5. O parlamentarismo no Brasil .....	148
6. Sobre o 2º período de regime parlamentarista no Brasil .....	151
7. O presidencialismo no Brasil .....	153
3. <sup>a</sup> Pergunta: Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil? .....	161
1. Os poderes do Chefe de Estado .....	171
2. Os partidos políticos .....	172
3. A administração pública auto-regulável .....	176
VI. Presidencialismo ou Parlamentarismo .....	180
1. <sup>a</sup> Pergunta: Qual a diferença nuclear entre o sistema presidencialista e o parlamentar de governo? .....	181

Vantagens do parlamentarismo .....	185
2.ª Pergunta: Quais os tipos fundamentais de parlamentarismo e presidencialismo? .....	194
3.ª Pergunta: Qual o tipo de sistema de governo ideal para o Brasil? .....	200
<i>Bibliografia</i> .....	208

Este livro foi composto e impresso na  
COMPANHIA FORENSE DE ARTES GRÁFICAS  
Av. Guilherme Maxwell, 234 - Rio de Janeiro - RJ

SÉRIE REALIDADE BRASILEIRA

Volume I

ROTEIRO PARA UMA CONSTITUIÇÃO

*Ives Gandra da Silva Martins*

Volume II

PARLAMENTARISMO OU PRESIDENCIALISMO?

*Celso Seixas Ribeiro Bastos*

e

*Ives Gandra da Silva Martins*

Volume III

A NOVA CLASSE OCIOSA

*Ives Gandra da Silva Martins*

Volume IV

CAMINHOS PARA A UNIFICAÇÃO

ORÇAMENTÁRIA:

POR UM ORÇAMENTO CONFIÁVEL

*Carlos Alberto Longo*

*(em preparo)*

---

Capa: *Edi Araujo*

**EDITORA  
FORENSE**