

SISTEMA PARLAMENTARISTA DE GOVERNO: O MAIS ADEQUADO PARA O BRASIL?

Por Paulo Adib Casseb¹

O presente artigo visa a contribuir com o debate que renasce no Brasil acerca dos sistemas de governo, sem a pretensão de qualificar o tema como o remédio para todos os males do país, mas com o intento de exprimir que eventual modificação do sistema de governo vigente desde a proclamação da República poderia dar novo alento à política nacional, a partir da institucionalização de novo relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo, ajustado ao sistema parlamentarista.

Espera-se que, diferentemente do que houve em 1993, as autoridades constituídas promovam debate sério e autêntico sobre o tema, o que na década de noventa do século XX somente ocorreu no âmbito da sociedade civil, nos anos que antecederam ao plebiscito realizado em 21 de abril de 1993, sobre formas e sistemas de governo.

¹ Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da USP. Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da FMU. Magistrado do Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, no qual exerceu os cargos de Corregedor Geral (2012/2013) e Presidente (2014/2015). Titular da Cadeira nº 40 da Academia Paulista de Letras Jurídicas. Coordenador da área Justiça Militar da AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros. Presidente da Associação Internacional das Justiças Militares.

Impende aqui sublinhar, desde logo, que a doutrina examina sob a expressão “sistemas de governo” os modelos políticos de relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo. De acordo com a relação de proximidade ou distanciamento entre eles ter-se-á parlamentarismo ou presidencialismo, ou mesmo semipresidencialismo.

Este texto contém algumas reflexões sobre o sistema presidencial que rege a relação Legislativo/Executivo no Brasil desde o advento da República e, principalmente, a respeito do sistema parlamentarista, originário da evolução lenta das instituições políticas inglesas, que merece ser alvo de detido exame por parte dos brasileiros.

Segundo lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho², os aspectos fundamentais do parlamentarismo repousam, inicialmente, na divisão de funções do poder estatal em legislativa, executiva e judicial, distribuídas a órgãos distintos.

Outro aspecto caracterizador do sistema parlamentarista é o fato de que os Poderes Legislativo e Executivo são interdependentes, enquanto o Judiciário é independente de ambos.

A interdependência do Legislativo e do Executivo decorre do mecanismo parlamentarista segundo o qual o Gabinete governante, composto pelos Ministros, depende, para sua formação e

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993, pp. 9 e ss.

permanência no poder, do apoio da maioria parlamentar. Tem-se, então, o Executivo dependente do Legislativo.

A composição do Governo deriva das eleições legislativas, haja vista que o partido ou coligação vencedora desse pleito indicará o Chefe de Governo, o qual preencherá as vagas de Ministro que compõem o Ministério ou Gabinete. A manutenção do Governo persistirá enquanto houver apoio do Parlamento e, caso porventura venha a perdê-lo, mediante votação de questão de desconfiança, ou rejeição de questão de confiança, deixará o poder para a designação de novo Gabinete.

Essa engenharia institucional, que admite a queda do Governo mediante ação do Legislativo, denota a chamada responsabilidade política ministerial, que marca profunda diferença entre o Ministério no parlamentarismo, órgão dotado de autoridade política própria, e os Ministros de Estado no presidencialismo, no qual se posicionam os Ministros como meros secretários, auxiliares do Presidente da República, a este subordinados.

Para Maurice Duverger³,

[...] a responsabilidade política do Governo perante o Parlamento, constitui o elemento essencial do regime parlamentar. Mesmo que os outros dois elementos não existam (por exemplo, se não houver dualismo do Executivo, como no Governo provisório francês de 1945-1946, ou direito de dissolução), este basta para que haja regime parlamentar.

³ DUVERGER, Maurice. *Os grandes sistemas políticos*. Coimbra: Almedina, 1985, p. 136 e 137.

O mencionado autor ressalta que a responsabilidade política ministerial nada mais é do que uma revogação dos membros do Governo pelas Assembleias, revogação coletiva, pois a totalidade do Gabinete se demite diante do voto hostil do Parlamento. Mesmo que o Legislativo refira-se especificamente a determinado membro do Ministério, a regra é a solidariedade dos demais, provocando-se a queda do conjunto (o que denomino de princípio da solidariedade ministerial). É importante observar que nem todo voto hostil do Parlamento faz emergir a responsabilidade política do Gabinete, mas apenas aquele concernente às questões de desconfiança e de confiança.

Em contrapartida, é inerente ao sistema parlamentar mecanismo gerador de dependência do Legislativo, mais precisamente da Câmara baixa, em relação ao Executivo, uma vez que este poderá determinar a dissolução do Parlamento, convocando novas eleições legislativas.

Duverger⁴ aponta esse instrumento governamental de dissolução legislativa como peça-chave do parlamentarismo, ao observar que

A dissolução é assim considerada como uma das traves-mestras do parlamentarismo, porque só ela permite contrabalançar a influência do Parlamento sobre os ministros, por meio da responsabilidade política. Sem a dissolução, o Gabinete encontra-se praticamente desarmado

⁴ DUVERGER, Maurice. *Os Grandes sistemas... cit.*, p. 138.

face a um Parlamento que o pode derrubar a seu gosto. A dissolução restabelece o equilíbrio dos poderes: perante um voto de desconfiança da Câmara, o Gabinete pronunciará a dissolução e os eleitores serão chamados a resolver o conflito. A arbitragem do povo, pela via das eleições gerais, é assim a pedra angular do regime parlamentar.

Em razão dessa engrenagem constitucional de vinculação entre Legislativo e Executivo, pode-se considerar o parlamentarismo um sistema de cooperação de Poderes e não de independência entre eles. Como destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁵, citando o próprio Duverger,

[...] a colaboração de poderes se caracteriza por três ideias: 1 – a distinção das funções do Estado confiadas a órgãos diferentes; 2 – a existência de campos de ação comuns a esses órgãos e 3 – a existência de meios de ação recíproca entre os mesmos.

Mais um aspecto definidor do parlamentarismo, qual seja, a estrutura dualista do Poder Executivo, revela-se marcante. Este Poder encontra-se segmentado, no sentido de que suas atribuições são divididas entre o Chefe de Estado, monarca ou presidente, e Chefe de Governo, comumente conhecido como Primeiro-Ministro, o qual, com os demais Ministros por ele indicados, compõem o Gabinete.

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Democracia, organização política e regime de governo*. In “Revista da Universidade Católica de São Paulo”. São Paulo: Universidade Católica, 1964, vol. 28 (separata).

No parlamentarismo puro, o papel do Chefe de Estado é essencialmente o de representação oficial do Estado, interna e externamente, constituindo o símbolo vivo do Estado, e o grau de sua influência na tomada das decisões políticas depende de cada regime⁶ parlamentarista.

Em certos regimes, confere-se ao Chefe de Estado atribuições como a promulgação das leis, assinatura de decretos, ratificação de tratados e, conforme o caso, o ato de dissolução do Parlamento, a pedido do Primeiro-Ministro.

A título ilustrativo, o parlamentarismo espanhol confere ao Chefe de Estado (Rei) importante papel político, expresso em terminologia nitidamente inspirada na Constituição Imperial do Brasil de 1824 que, a partir da teoria constitucional sobre a divisão dos poderes de Benjamim Constant, previu o Poder Moderador de titularidade do Monarca. Assim prescreve o art. 56, 1, da Constituição espanhola de 1978: “O Rei é o Chefe de Estado, o símbolo da sua unidade e permanência, arbitra e modera o funcionamento regular das instituições, assume a mais alta representação do Estado espanhol nas relações internacionais, especialmente com as nações da sua comunidade

⁶ Manoel Gonçalves Ferreira Filho emprega o termo “regime” para designar um arranjo institucional aplicado na prática, ou seja, no sentido de regras concretamente postas em prática em cada um dos Estados (cf. *O Parlamentarismo...cit.*, p. 135).

histórica, e exerce as funções expressamente conferidas a ele pela Constituição e leis”.

Muitas vezes, no sistema parlamentarista, o Chefe de Estado encarna papel praticamente honorífico, emitindo atos meramente simbólicos, o que provocou a espirituosa afirmação de Duverger⁷ que “*de certo modo, ele não passa de uma máquina de assinar, que não pode recusar a sua assinatura*”. Não se olvide, no entanto, da força que os símbolos possuem, especialmente símbolos vivos, dotados do prestígio da história e da tradição, cujos pronunciamentos valem, frequentemente, bem mais que mil decretos (ou medidas provisórias).

Em geral, o efetivo exercício do governo, a organização e gestão da administração pública, cabe, precipuamente, ao Ministério, órgão colegiado composto pelo conjunto dos Ministros comandados pelo Chefe de Governo, cujo nome é designado pela maioria parlamentar (com a chancela meramente formal do Chefe de Estado, conforme o regime).

A sistemática do parlamentarismo apresenta interessantes vantagens em relação ao presidencialismo. A primeira a merecer contundente destaque é o fato de que o sistema parlamentar rompe com a onipotência do Poder Executivo presidencialista. Nasceu o presidencialismo da edificação de um Executivo forte, com estrutura monocrática, afinal o Presidente da República (e só

há presidencialismo em Repúblicas) aglutina a Chefia de Estado e a Chefia de Governo.

A Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 criou o sistema presidencialista a partir de um Poder Executivo todo-poderoso. Essa foi a real intenção dos integrantes da Convenção de Filadélfia, instaurada em 1786 para a revisão dos Artigos de Confederação e que acabou por decidir pela formação de um só Estado soberano. Alexander Hamilton⁸, integrante da Convenção, testemunhou esse intento de erigir um sólido e vigoroso Poder Executivo, ao expor as discussões sobre o tema realizadas pelos autores da Constituição dos Estados Unidos:

Ao definir um bom governo, um dos elementos salientes deve ser a energia por parte do Executivo. É essencial para proteger a comunidade contra os ataques do exterior; é não menos essencial para a firme administração das leis; para a proteção da propriedade contra essas combinações irregulares e arbitrárias que por vezes interrompem o curso normal da justiça; para a segurança da liberdade contra as empreitadas e ataques da ambição, do espírito fútil e da anarquia. O homem mais ignorante da história de Roma sabe quando desde logo se viu obrigada essa república a buscar refúgio no poder absoluto de um só homem, amparado pelo título formidável de Ditador, o mesmo contra as intrigas de indivíduos ambiciosos que aspiravam a tirania e os movimentos sediciosos de classes inteiras da comunidade cuja conduta punha em perigo a existência de todo governo, como contra as invasões de inimigos de fora que ameaçavam conquistar e destruir Roma.

⁷ DUVERGER, Maurice. *Os Grandes sistemas...cit.*, p. 135.

⁸ HAMILTON, A., MADISON, J. e JAY, J. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 297 e 298 (tradução para o português, minha).

(...) Um Executivo débil significa uma execução débil do governo. Uma execução débil não é senão outra maneira de designar uma má execução; e um governo que executa mal, seja o que for em teoria, na prática tem que resultar um mau governo.

Supondo, conseqüentemente, que todos os homens sensatos convirjam no sentido de que é necessário um Executivo enérgico, unicamente falta verificar quais os ingredientes que constituem essa energia (...).

Os ingredientes que resultam na energia do Executivo são: primeiro, a unidade; segundo, a permanência; terceiro, prover-se adequadamente sua conservação; quarto, poderes suficientes.

(...)

Os políticos e homens de Estado que gozaram de reputação devido à solidez de seus princípios e exatidão de suas opiniões se pronunciaram a favor de um Executivo único e de uma legislatura numerosa. Com muita razão estimaram que a energia constitui a qualidade mais necessária ao primeiro e acreditaram que existirá sobretudo se o poder encontrar-se em apenas uma mão.

Naquele momento histórico, edificou-se o sistema presidencialista a partir da intenção de obter-se, nas palavras de Hamilton, um Executivo enérgico, único, como antídoto contra um governo débil, pois a “*unidade tem a energia*”⁹. Esse o sistema que teve êxito somente nos Estados Unidos da América.

O Poder Executivo enérgico, transportado para a América Latina, gerou governos unipessoais e, não raras vezes, ditatoriais. Borges de Medeiros¹⁰, com precisão poética, asseverou que o

⁹ Palavras de Hamilton, in *El Federalista...cit.*, p. 298.

¹⁰ MEDEIROS, Antônio Augusto Borges de. *O poder moderador na República presidencial*. Pernambuco: Diário de Pernambuco, 1933, pp. 55-57.

presidencialismo, “*transportado para o solo ardente da América Latina*”, principalmente para o Brasil, “*um país de temperamento político ardente*” favoreceu o aflorar do “*poder pessoal do presidente*”. Este o resultado invariável do presidencialismo fora dos Estados Unidos, especialmente nos países latinos.

Não menos enfático, Raul Pilla, rebatendo argumentos de Afonso Arinos em debate sobre sistemas de governo¹¹, afirmou que

[...] não se pode ignorar o Sr. Afonso Arinos ser a adjudicação, a uma só pessoa, do incomparável poder representado pela Presidência da República no atual regime, o que condiciona e degrada toda nossa vida política, e gera periodicamente uma crise que, limitada antes a poucos meses, cada vez mais se foi dilatando, até chegar a preencher todo o período presidencial.

Além disso, o advento do Estado social, consolidado no início do século XX, agigantou a Administração Pública e posicionou o Poder encarregado de governar, o Executivo, em uma condição de hegemonia em relação aos demais, hegemonia esta mitigada no sistema parlamentarista e amplificada a níveis estratosféricos no presidencialismo.

O parlamentarismo garante, simultaneamente, o equilíbrio dos Poderes,

¹¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo e PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1958, p. 383. Esta obra reproduz o célebre

reduzindo a síndrome de exibicionismo do Executivo, propiciando o necessário entendimento e coordenação entre Governo e Legislativo, o que imprime agilidade e eficiência na gestão dos negócios públicos.

O protagonismo do Legislativo em relação ao Executivo, gerado pelo sistema parlamentar, é até desejável, pois, como analisa Rodrigues Alves Filho¹², ardoroso partidário deste sistema,

é o governo do povo. É o governo através do Parlamento, que, no fim das contas, é a Casa em que se reúnem os representantes do povo (...) a predominância do Parlamento é a garantia de que a soberania da nação continua intacta, uma vez que o Parlamento é o povo representado. Parlamentarismo, então, será o sistema de governo onde a democracia mais se acentua, porque o povo controla e fiscaliza o Governo. Quando este não satisfaz aos interesses da nação, cai pelo voto do Parlamento, não pelas armas de uma quartelada ou um golpe de Estado, onde quase sempre não é a vontade nacional que se manifesta, mas a vontade de grupos contrariados em seus interesses e ambições.

A técnica do voto de desconfiança, pelo qual o Parlamento provoca a queda do Governo, permite, a qualquer tempo, a substituição de governos ineptos sem que se tenha que aguardar, aflitivamente, o término de um mandato. A acentuada democraticidade do parlamentarismo é evidenciada pela responsabilidade política

debate entre Afonso Arinos e Raul Pilla por ocasião da discussão da emenda parlamentarista nº 4, de 29.03.1949.

¹² FILHO, Rodrigues Alves. *O que é parlamentarismo?* São Paulo, 1961, p. 17.

ministerial, que garante a existência de Gabinetes que reflitam os anseios populares, vez que sempre terão suporte na maioria parlamentar. Como antídoto contra sucessivas deposições de Ministérios, o sistema parlamentar contempla o mecanismo da dissolução da Câmara seguida de novas eleições, submetendo-se ao titular do poder a solução da controvérsia entre Governo e Legislativo.

Percebe-se que o parlamentarismo faz com que o exercício do poder seja constantemente confiado ao consentimento dos cidadãos. Nas palavras de João Camillo de Oliveira Torres¹³,

no sistema presidencial, o Presidente e o Congresso, uma vez eleitos, acham-se livres de qualquer controle por parte do povo. Possuindo mandatos fixos, seguem governando até que esses se encerrem, sem maiores dificuldades. Ora, no sistema parlamentar, a qualquer momento pode cair o Governo, se a maioria da Câmara, sensível às manifestações da opinião pública, o derrubar. Por outro lado pode o Chefe de Estado dissolver o Parlamento e convocar novas eleições.

Conforme ressaltado anteriormente, o presidencialismo estadunidense não funcionou na América Latina, inclusive no Brasil. Ao contrário, desvirtuou-se. Prado Kelly¹⁴ lembra que o presidencialismo implantado no país visou ao

¹³ TORRES, João Camillo de Oliveira. *Cartilha do parlamentarismo*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962, pp. 34 e 35.

¹⁴ KELLY, Prado. *As transformações do presidencialismo brasileiro*. In "Revista Brasileira de Estudos Políticos", Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, nº especial, nov/1959, p. 98.

rompimento dos laços que atavam as “mãos” das províncias, mas

desatou-os incompleta e ciosamente, guardando para si o maior quinhão na partilha de competência. E quanto mais conservou privilégios centralizadores, tanto mais acrescentou a autoridade, o prestígio, o comando do Chefe de Estado (...) Estava lançada a semente para a função despótica, de que nos livraram alguns governos pela educação democrática dos seus titulares, mas vicejou, de espaço a espaço, nas graves crises do regime e sobretudo nos torvos períodos do seu eclipse.

O debacle do presidencialismo brasileiro, como já vislumbrava Prado Kelly no final da década de sessenta do século XX, afigura-se hoje ainda mais intenso. Um regime presidencialista durante o qual, nos últimos 90 anos, apenas cinco presidentes eleitos diretamente completaram seus mandatos, decididamente não prosperou. Ao contrário, soçobrou. Poderá falhar também eventual sistema parlamentar? Tudo é possível, mas partimos de uma certeza: o presidencialismo em nossa pátria não deu certo. É o momento de se debater a possibilidade da futura adoção do parlamentarismo, um sistema que, independentemente da curtíssima experiência do início dos anos sessenta, já frutificou no Brasil do século XIX¹⁵, durante o reinado de D. Pedro II.

¹⁵ Revelou-se interessante a controvérsia entre Afonso Arinos de Melo Franco e Raul Pilla, exposta na obra anteriormente citada (*Presidencialismo ou parlamentarismo?*), se teria havido ou não verdadeiro parlamentarismo no tempo do Império. Afonso Arinos defendeu que jamais existiu parlamentarismo no Império, haja vista que, pela Constituição, o Poder Moderador possuía a faculdade de demitir os Ministros

Tivemos à época o “parlamentarismo à brasileira”¹⁶, que nos rendeu estabilidade política e alternância saudável de governos sob os olhares zelosos do Chefe de Estado, ao longo de praticamente 50 anos.

Ives Gandra da Silva Martins¹⁷ ensina, com a costumeira maestria, que,

Mais estável no período monárquico que no republicano, época em que usufruiu o país de paz interna e impôs a externa, viu sua estabilidade desaparecer, menos por deméritos da Monarquia e mais pelo intelectualismo reprodutor de teorias alienígenas, que desembocou no movimento de 15 de novembro de 1889.

Graças ao golpe que derrubou Dom Pedro II, o Brasil substituiu a estabilidade dinâmica do parlamentarismo pela instabilidade estática do presidencialismo, a estrutura evolutiva da monarquia constitucional, no sentido daquelas que ainda hoje representam as mais desenvolvidas democracias da atualidade

independentemente da manifestação de desconfiança do Parlamento (p. 17). Do outro lado da arena, Raul Pilla visualizou verdadeiro parlamentarismo naquele período, pois os Ministros jamais foram nomeados sem prévia consulta às várias correntes de opinião representadas no Parlamento, sendo que apenas um Ministério fora destituído sem haver pedido demissão (pp. 158 e seguintes). O fato é que a prática da vida política no Segundo Reinado, com o estímulo e contribuição de D. Pedro II, permitiu o desenvolvimento de autêntico regime parlamentarista, mesmo sem previsão expressa na Constituição de 1824, mas sem que com ela tal prática colidisse.

¹⁶ Expressão inspirada no título da obra de Armando Alexandre dos Santos, *Parlamentarismo, sim! Mas à brasileira: com monarca e poder moderador eficaz e paternal*. São Paulo: Artpress, 1992. Sobre o parlamentarismo brasileiro no período imperial, v. também Torres, João Camillo de Oliveira. *A democracia coroada*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.

¹⁷ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Uma breve teoria sobre o constitucionalismo*. Porto Alegre: Lex Magister, 2015, pp. 105 e 106.

(Inglaterra, Espanha, Suécia, Noruega, Holanda e Bélgica) pela falta de estrutura representada pela república, tendo conhecido, desde sua adoção, períodos de ampla ditadura, de autoritarismo pouco democrático, de manipulações eleitorais e de algum hiato de plena democracia. Por fim, substituiu o unitarismo herdado dos romanos e portugueses pela Federação copiada dos Estados Unidos, cujo mérito maior foi nunca ter existido a não ser nas páginas dos textos que foram sendo alteradas após 1891.

A tentativa de novo sistema de governo apresenta-se como ingrediente importante para o saneamento da vida política nacional, mas não pode ser compreendida como a panaceia para todos os nossos males. A grande causa dos males dos setores público e privado contemporaneamente é a crise de valores que pesa sobre a sociedade egoísta e materialista da “Era Tecnológica”.

Urge uma transformação no modo de pensar e de agir, no resgate da ideia de valores, de respeito, de bem comum. Sem isso, pouco se pode esperar de qualquer sistema político. Contudo, não podemos aguardar transformações desse porte aprisionados pela estática do desânimo. Que se dê um passo adiante. Começar pela discussão das vantagens e desvantagens de cada sistema de governo é um bom sinal de mudança e, sobretudo, esperança.

Referências:

DUVERGER, Maurice. *Os Grandes sistemas políticos*. Coimbra: Almedina, 1985.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993.

_____. *Democracia, organização política e regime de governo*. In “Revista da Universidade Católica de São Paulo”. São Paulo: Universidade Católica, 1964, vol. 28 (separata).

FILHO, Rodrigues Alves. *O que é parlamentarismo?* São Paulo, 1961.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo e PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1958.

HAMILTON, A., MADISON, J. e JAY, J. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

KELLY, Prado. *As transformações do presidencialismo brasileiro*. In “Revista Brasileira de Estudos Políticos”, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, nº especial, nov/1959.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Uma breve teoria sobre o constitucionalismo*. Porto Alegre: Lex Magister, 2015.

MEDEIROS, Antônio Augusto Borges de. *O poder moderador na República presidencial*. Pernambuco: Diário de Pernambuco, 1933.

TORRES, João Camillo de Oliveira. *Cartilha do parlamentarismo*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.

_____. *A democracia coroada*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.