

"É preciso convir que a mudança não é, por si mesma, um mal. Só será um mal se ela se fizer para pior. A continuidade só é desejável no bem, não no mal."

"Se o povo tem o direito de eleger livremente seus governantes, deve ter, também, o direito de livremente destituí-los. Uma cousa é a conseqüência natural da outra."

"No Brasil tivemos a monarquia, que se tornara parlamentarista em sua última fase, seguindo nisto a evolução normal. Proclamada a República, que fizeram os republicanos, contrariando as advertências de uns poucos? Seguiram o modêlo que tinham mais à mão - o dos Estados Unidos - e impuseram ao País a república presidencial quando natural fôra adotassem a República parlamentar. Se dêste modo tivessem procedido, teria havido evolução da monarquia para a república, e não teria havido involução do parlamentarismo para o presidencialismo."

COLETÂNEA "MEMÓRIA POLÍTICA DO RIO GRANDE DO SUL" VOLUME 1

CATECISMO

PARLAMENTARISTA

Raul Pilla



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL PORTO ALEGRE 1992 Pilla, Raul, 1892-1973.

P641c Catecismo Parlamentarista / Raul

Pilla. — Porto Alegre: Assembléia

Legislativa, 1992.

Reimpressão de acordo com o original.

1. Parlamentarismo. I. Título.

CDU 342.53

Catecismo

PARLAMENTARISTA

Raul Pilla

APRESENTAÇÃO

A publicação da Coletânea "Memória Política do Rio Grande do Sul" é uma iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado que visa relançar obras de reconhecido valor, cujas tiragens se encontram esgotadas e que, preferencialmente, tenham estreitos vínculos com a história do Rio Grande do Sul e com os mais eminentes líderes da vida rio-grandense.

Ao reeditar "Catecismo Parlamentarista" - Volume 1 desta Coletânea - acreditamos estar contribuindo para a valorização e o melhor conhecimento de nossa história político-institucional, que é rica em seu acervo editorial, mas que necessita ser resgatada.

Bastariam essas razões para justificar a iniciativa, mas outra há que a transforma em ação incontestavelmente impositiva. A Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul tem sido cenário natural de praticamente todos os grandes acontecimentos da vida político rio-grandense e de muitos de importante significação na vida nacional. Por esta Casa, passaram - e enriqueceram seus anais - figuras fulgurantes da política e da intelectualidade gaúchas. Suas paredes foram testemunhas e seu plenário palco de fatos que tornaram o Rio Grande do Sul um dos mais admirados e respeitados Estados da Federação Brasileira. Foi ali, na velha casa da rua Duque de Caxias que, por tantos anos, serviu de sede ao nosso Parlamento, por exemplo, que nossos heróis farroupilhas começaram a tramár os épicos feitos de 1835. Dentre tantos outros, para apenas mencionar dois dos nossos maiores, Bento Gonçalves e Domingos José de Almeida.

Ao reeditar obras esgotadas ou editando novas sobre nossa história política, estaremos cumprindo com um dever indeclinável de bem zelar e de manter acesa a chama que ilumina a bravura do povo gaúcho, a sua incomparável tradição e a exemplar dignidade com que sua gente e suas lideranças maiores têm se postado perante a Nação brasileira.

Ao iniciarmos esse trabalho, "Coletânea Memória Política do Rio Grande do Sul", com a reedição dessa verdadeira jóia de lavra do inesquecível rio-grandense Raul Pilla, editada em 1949, pela Livraria do Globo S.A. - Porto Alegre, queremos, igualmente, prestar nossa homenagem à memória de um dos mais respeitáveis políticos que nosso Estado já produziu. Por longos anos, ele foi o grande líder do pequeno mas aguerrido Partido Libertador, fechado pelos que, em 1964, implantaram no Brasil o regime do autoritarismo, e fez da pregação em favor do sistema parlamentarista de governo praticamente a principal razão de sua admirável atuação política, como dirigente partidário e como parlamentar.

Nessa oportunidade, em que a Nação se acha emoldurada por circunstâncias tão amargas e o Parlamentarismo volta a ser lembrado como solução capaz de contribuir para o aperfeiçoamento de nossas instituições, esta decisão constitui uma forma de oferecer às gerações políticas atuais e aos mais jovens, algumas lições daquele que, em matéria de sistema de governo, talvez tenha sido a maior autoridade em nosso País, neste século.

Pilla despediu-se da vida pública em agosto de 1968, pronunciando, na Câmara Federal, três discursos que, efetivamente, "abalaram o Congresso Nacional", reunidos em um livro editado pela Lima, sob o título "Revolução Julgada", e concedendo uma entrevista que ganhou, na oportunidade, as grandes manchetes de toda a imprensa nacional.

Na sua despedida, ele opinava que "... o regime atual ir-se-á fatalmente desgastando. É a vida". Mas não deixava de assinalar que "... o desgaste, por si só, não trará a restauração da democracia, porque outras formações anômalas se poderão desenvolver. Será necessário, portanto, um esforço construtivo, consciente e bem inspirado. Minha esperança repousa no ressurgimento da Nação como tal, com a consciência de seus interesses, quando o natural e inevitável desgaste do regime o ensejar".

E foi o que aconteceu quando as multidões ganharam as praças públicas, no mais fantástico movimento de opinião já vivido por este País, que sepultou o regime de exceção no qual vivemos mais de duas décadas e restaurou o estado de direito reclamado por todos os brasileiros.

Mas continuamos avançando. A Nação e seus representantes na Câmara e no Senado, manifestam, sem dúvida, uma inquietude na busca do aperfeiçoamento de nossas instituições, com vistas a torná-las instrumentos mais adequados à ambicionada transformação da contristadora realidade social vivida por imensa parcela da população brasileira. E parece que a implantação do sistema parlamentarista de governo se inclui, prioritariamente, entre as medidas consideradas fundamentais para que se possa adotar novas posturas e imprimir novos rumos ao nosso destino.

Há muitos setores da sociedade que entendem ter chegado a hora da qual por tantos anos nos falou Raul Pilla: a adoção do governo de Gabinete, que, além de ser democrático, contém um condimento que a realidade do dia-a-dia mostra estar cada vez escasseando mais: a exigibilidade da responsabilidade dos governantes pela prática de seus atos, razão pela qual, com exceção dos Estados Unidos, é adotado pela imensa maioria dos países evoluídos.

O líder libertador, de quem Otávio Mangabeira disse tratarse de "um homem cuja simples presença melhorava a atmosfera moral que respiramos" passou, no mínimo, meio século tentando demonstrar que, enquanto o Brasil em 1889 evoluíra da Monarquia para a República, experimentara um lamentável retrocesso, abandonando o Parlamentarismo, para, equivocadamente, adotar o Presidencialismo.

Ao longo de todos esses anos, o extraordinário político riograndense deve ter escrito milhares de artigos e proferido semnúmero de discursos e conferências sobre a importante matéria pela qual sentia verdadeira sedução.

Professor com gosto pelo ensino, Raul Pilla, com o correr dos tempos, conseguiu realizar a verdadeira arquitetura com a palavra. Buscando no fato cotidiano comparações e exemplos dotados de forte poder convincente, ele conseguiu transformar uma irrisória minoria do Congresso Nacional - oito ou dez adeptos apenas - em expressiva maioria que só não mudou o sistema vigorante porque, lamentavelmente, prevaleceram os interesses pessoais e partidários.

A propósito da estrutura político-administrativa de um sistema parlamentarista de governo, o antigo presidente do pequeno Partido Libertador chama a atenção para o fato de que "... como chefe da Nação, deve o presidente da República estar acima dos partidos e das suas competições, assim como o chefe do Poder Executivo, o primeiro-ministro deve ser expressão do partido ou aliança de partidos que o elegeu".

"O presidente da República - dizia Pilla - não pode ser as duas cousas ao mesmo tempo. É como se, numa partida de futebol, a mesma pessoa fosse árbitro do jogo e capitão de um dos bandos".

Enfim, com "Catecismo Parlamentarista" iniciamos esta Coletânea que objetiva reunir obras clássicas e modernas do acervo e da produção intelectual do Rio Grande. Formulamos votos de que esta iniciativa sirva de estímulo para outras tantas do mesmo gênero.

Porto Alegre, maio de 1992.

Cezar Schirmer, Presidente.

PREÂMBULO

O Partido Libertador tem a questão do regime político por um dos pontos fundamentais do seu programa. Sempre considerou extremamente defeituoso o mecanismo de govêrno adotado com a República e a êle tem atribuído a desordem característica da vida nacional neste meio-século. Tendo sido revisionista desde as suas mais remotas origens, com os federalistas e os dissidentes republicanos, cristalizou, por fim, na república parlamentar, o seu pensamento. Êste é, precisamente, o regime político que preconiza e defende.

O presente opúsculo destina-se a explicar, em linguagem chã e ao alcance de todos, o que é democracia, presidencialismo, parlamentarismo, mostrando as vantagens e os defeitos dos dois sistemas. Se do govêrno presidencial todos temos uma idéia, porque o estamos vendo funcionar, já o mesmo não acontece com o govêrno parlamentar, que há sessenta anos se deixou de praticar no Brasil. Nem as pessoas cultas fazem dêle, geralmente, um conceito exato.

Supomos, por isto, que êste Catecismo Parlamentarista, redigido a pedido do Diretório do Partido Libertador de Pôrto Alegre, se tornará útil a todos os cidadãos interessados no conhecimento dos problemas fundamentais da nacionalidade. E esperamos que êle estimule a realização de trabalhos análogos, em relação aos demais pontos do programa do Partido Libertador.

É provável que nem todos os aspectos da questão tenham sido devidamente esclarecidos, pois ao autor é sempre dificultoso pôr-se exatamente na situação dos leitores. Assim, tôdas as críticas serão bem recebidas, para a eventualidade de uma segunda edição dêste opúsculo.

R.P.

CATECISMO PARLAMENTARISTA

I — DEMOCRACIA

A — Fala-se muito, atualmente, em parlamentarismo, que se pretende substituir ao regime vigente, a República presidencial. Será útil ou conveniente tal substituição? Terá o regime tamanha importância como se quer fazer crer? Os nossos males não virão antes dos homens, que das instituições?

B — Há, realmente, quem assim pense: negam tôda influência ao regime político e tudo fazem depender dos homens. É, porém, uma opinião tão errônea, como a que tudo reduzisse ao regime e por completo abstraísse dos homens que o tem de praticar. Completam-se as duas cousas e devem, por isto, harmonizar-se. A eficiência, a produtividade de uma fábrica não está, apenas, nos seus operários; também está na sua administração e na sua maquinaria. Tomai certos homens, levai-os de uma fábrica obsoleta e mal gerida para estabelecimento moderno e modelar, e êles já não serão os mesmos operários: produzirão mais e melhor. Como afirmar que, na vida pública, tudo se reduz aos homens e nenhuma importância tem o mecanismo político?

A — Realmente, parece-me que estou percebendo. O regime político — no caso, o sistema presidencial, ou o sistema parlamentar — é um mecanismo mais ou menos perfeito, mais ou menos adequado. E agora compreendo que, se o mesmo regime pode dar resultados diferentes com povos diversos, o mesmo povo pode comportar-se diferentemente, variando o regime. Num caso, a diferença provém dos homens; no outro, do regime.

B — Exatamente. Dois são, no mínimo, os fatôres que sempre se hão de considerar: os homens e o regime. E, como os homens não os podemos substituir, cumpre procurar melhorálos, substituindo o regime. Outra cousa não pretendemos fazer nós, os parlamentaristas.

A — Confesso que, se muito tenho ouvido falar últimamente em parlamentarismo, dêle não possuo uma idéia clara. Conheço, e ainda assim mais pràticamente, do que teòricamente, o presidencialismo, por ser o que tem vigorado em nosso País. Mas do Parlamentarismo nada sei, a não ser o que se diz por aí: ser êle o regime da parolagem...

B — Em verdade, o parentesco vocabular é o maior responsável dêste estúpido preconceito. *Parlamento* vem de *parlar*, falar. E, como *parlar* em nossa língua, tem freqüentemente o sentido pejorativo de *tagarelar*, concluem muitos, por uma simples inferência verbal, que o sistema parlamentar é o regime da parolagem.

Nada, porém, mais falso do que isto. Regime da parolagem é, antes, o presidencial. Quem duvidar disto, nada mais terá que fazer, senão percorrer os anais da Câmara dos Deputados. Quantos discursos vãos ali se encontram! A julgar por êles, dir-se-ia antes um grêmio literário e recreativo, do que um parlamento.

Clara é a razão. No regime presidencial, nada do que se diz no Congresso tem verdadeira importância, pois dificilmente consegue mudar o curso do govêrno: no regime parlamentar, pelo contrário, tudo o que se diga tem ou pode vir a ter importância. Aí está porque no regime parlamentar os deputados falam menos e falam mais substancialmente, e mais a proprósito, que no regime presidencial. Não se desperdiçam palavras, porque as palavras têm valor, têm fôrça, têm ação.

Demais, é preciso combater esse preconceito contra a palavra, que viceja principalmente nos espíritos primitivos. A palavra é o mais sublime atributo do homem: é um dom divino. A palavra e a mão foram os dois instrumentos que cavaram o abismo existente entre o homem e o animal. Nada se faz, nenhum progresso se realiza, sem a palavra. Nem pensar se pode, sem o seu auxílio. Pois bem, o parlamento e, melhor ainda, o sistema parlamentar é aquêle admirável instrumento que faz da palavra, isto é, da idéia, o sucedâneo da fôrça no govêrno dos homens.

- A Vejo agora quão pouca razão têm os que confudem parlamento com parolagem. Mas não me parece que êste esclarecimento baste a me dar uma idéia do sistema parlamentar, já que o presidencial também tem parlamento ou congresso. Quisera eu saber em que consiste e como funciona o sistema parlamentar.
- B Estou pronto a satisfazer tão louvável desejo. Antes, porém, de explicar o que seja o parlamentarismo, será conveniente relembrar algumas noções fundamentais relativas à democracia, para à sua luz comparar as duas modalidades principais dela a parlamentar e a presidencial. Se não sabemos exatamente que é democracia, como poderemos decidir qual das suas formas é a melhor?
- A Tem razão. Fala-se muito em democracia, quer para defender, quer para a combater, mas pouca gente dela parece ter uma idéia clara. Como se trata de palavra usual e corrente, todos supõem saber o que ela significa.
- B Justamente. E, para não incidir no vício de ignorar o que se discute, procuremos definir os têrmos. Democracia é um modo geral do govêrno dos povos, como outro modo geral, mas oposto, é a autocracia. Ambas visam, ou dizem visar, o bem comum, pois nenhum govêrno se poderia justificar sem esta finalidade.

Mas se a finalidade é a mesma, em que se distingue a autocracia da democracia? A diferença está, quanto a êste aspecto da questão, em que o bem comum quem o define e declara, na democracia, é o maior interessado, é o único interessado o povo; ao passo que, na autocracia, quem o estipula, é um homem só, que a si mesmo se põe acima da coletividade, e cujos interêsses se tornam, por isto, forçosamente diversos dos interêsses comuns. Vê-se, pois, que a autocracia, govêrno de um ou de poucos, muito mais fàcilmente que a democracia, govêrno de todos, se pode desviar da única finalidade legítima de todo govêrno — o bem comum, pois o autócrata fàcilmente assimila os interêsses da coletividade aos seus próprios interêsses. Num caso, o bem comum será o que todos ou quase todos entenderam que seja; no outro, o que dispuserem os governantes, embora contra o sentimento dos governados. O autócrata pode estar animado das melhores intenções, pode até estar certo. Que importa isto, se o bem que êle nos quer dar, não é bem para nós?

- A Assim, ainda no que parece ser comum aos dois sistemas a finalidade há grande diferença entre autocracia e democracia?
- B Exatamente. Num caso, o objetivo é arbitrário; no outro é consentido. E isto quer dizer muito, porque na primeira hipótese o bem comum é o que o governante entende que deva ser; e, na segunda, o que a opinião geral sentir que é. Todos os déspotas acabaram levando à ruína as suas nações, alegando que lhes estavam construindo a grandeza. É que êles viam a grandeza nacional através do seu prisma pessoal, e não dos verdadeiros interêsses da coletividade.
- A Mas o povo também não se pode enganar quanto ao seu verdadeiro bem?
- B Claro é que pode, principalmente quando se deixa levar por demagogos. Mas, se o povo pode enganar-se quanto aos seus verdadeiros interêsses, o autócrata erra fatalmente, pela confusão que em seu espírito estabelecem os interêsses do poder. Demais, do êrro do povo sempre se colhe uma vantagem a experiência. Errando uma vez, aprendemos a evitar novos erros. Por isso, a democracia é a escola dos povos, ao passo que a autocracia é o seu ergástulo.
- A Se bem comum é o apregoado objetivo de todos os regimes, como se há-de então caracterizar a democracia?
- B A melhor definição parece ser ainda a de Lincoln: a democracia é o govêrno do povo, pelo povo e para o povo. Do povo, por ser o povo o objeto sôbre que se exerce o govêrno. Pelo povo, porque contràriamente ao que na autocracia sucede, é o povo quem a si mesmo se rege, ou diretamente, ou por meio de representantes livremente escolhidos. Para o povo, porque outra finalidade não pode ter o verdadeiro govêrno democrático, senão o bem comum, embora esta seja também a finalidade invocada pela autocracia.
- A Bem, parece-me bastante claro êste conceito de democracia: é o regime em que o povo tem governantes, mas não tem amos. Mas como se poderá saber se um determinado regime é efetivamente democrático? Não há tantos despotismos que se apresentam como democráticos e pretendem exerce-se em

nome do povo? Como saber ao certo, se é o povo quem realmente se governa, ou se o governam alguns usurpadores?

B — Não é dificultoso sabê-lo, pois a democracia apresenta alguns caracteres essenciais, por onde seguro se faz o reconhecê-la. A dois de podem êles reduzir: eleição e responsabilidade.

Consideremos o primeiro atributo — a eleição. Que vem a ser eleição? É o ato mediante o qual o povo nomeia os seus representantes e os seus governantes.

A — Por que se elegem também representantes, e não sòmente governantes?

B — Explico. Os governantes pròpriamente ditos são os que exercem o poder e fazem a administração. Mas para que haja democracia, govêrno do povo pelo povo, não basta que os governantes sejam escolhidos pelo povo: é necessário também que êles procedam de acôrdo com os sentimentos, os desejos e a vontade do povo. E, como o povo, nas grandes nações modernas, constituídas de milhões de habitantes, não se pode reunir na praça pública, como faziam os cidadãos de Roma e das cidades gregas, o povo elege representantes, que se reúnem nas assembléias chamadas parlamentos. Por isto, disse eu em que o povo elege os seus governantes e, também, os seus representantes.

A — Pelo que ouço, a democracia na antigüidade era diferente da que hoje se pratica?

B — Perfeitamente. Os gregos, por exemplo, dadas as reduzidas dimensões dos seus Estados e o pequeno número de cidadãos aptos a deliberar, praticavam o que se chama democracia direta. Nós, por motivos opostos, praticamos a democracia representativa.

A — Não há eleições na democracia direta, já que o povo é quem delibera?

B — Há-as e não pode deixar de havê-las, pois para dar cumprimento às resoluções do povo e preparar os negócios que à sua deliberação se devem submeter, são necessários governantes ou magistrados. A diferença, pois, entre democracia direta e democracia indireta é que nesta se elegem também representantes, além de magistrados ou governantes.

- A O segundo caráter essencial da democracia é, pelo que diz, a responsabilidade. Não bastaria a eleição? Elegendo os seus governantes e representantes, não se está governando o povo?
- B Não. A eleição não basta. Nomeados os representantes e os governantes, que garantia haverá de que êles interpretem justamente a vontade e atendam convenientemente aos interèsses do povo? Todo procurador pode abusar dos poderes que recebe.
- A Realmente há êste perigo. E agora me ocorre que muitas autocracias se têm originado em eleições. O despotismo, por ser eletivo, não deixa de ser despotismo.
- B Bem vê que a eleição não basta a caracterizar a democracia. Se não há democracia sem eleição, pode haver eleição sem democracia. Convém, pois, buscar outro atributo distintivo: êsse é a responsabilidade.

Se é o povo quem a si mesmo se governa por meio de representantes e magistrados, mister se faz que, em seus atos e suas deliberações, êstes magistrados e representantes não possam contrariar a vontade e os interêsses do povo. Contrariando-lhe êles a vontade, deixará de haver govêrno pelo povo; contrariando-lhe os interêsses, deixará de haver govêrno para o povo. À democracia, substituir-se-ia, então, uma autocracia eletiva.

- A Quer dizer que um govêrno eletivo, mas sem responsabilidade efetiva, não é democrático?
- B Certamente. Govêrno irresponsável é necessàriamente govêrno arbitrário, govêrno que faz o que quer, e não o que deve.

A responsabilidade implica um liame permanente entre governados e governantes. Sem ela, esgotar-se-ia a eleição no momento mesmo de processar-se. Redundaria em escolher senhores, ao invés de representantes e magistrados. E como a dos reis no palco, a soberania do povo mal teria a duração de um dia. Deposto o voto na urna, o suposto soberano ver-se-ia logo reduzido à condição de vassalo.

- A Compreendo agora perfeitamente que democracia sem responsabilidade é uma burla. Como se pode entender tal responsabilidade?
- B De modo muito simples: se o povo tem o direito de eleger livremente os seus governantes, deve ter também o direito de livremente destituí-los. Uma cousa é natural conseqüência da outra. Esta sujeição, esta dependência em que governantes e representantes ficam em relação à fonte do seu poder, é a responsabilidade política, que se manifesta principalmente pela prestação de contas.
- A Vejo agora claramente que sem eleição não há democracia e que sem responsabildade também não a pode haver.
- B Pois bem: já que temos agora um claro conceito de democracia, numa próxima palestra compararemos presidencialismo e parlamentarismo à luz dêste conceito. Veremos então qual das duas formas guarda maior fidelidade ao princípio democrático.

II — PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO

Estrutura e Funcionamento

A — Aqui estou novamente, para continuarmos a nossa interrompida conversa. Creio já ter uma idéia bastante clara do que é democracia. Estou ansioso por conhecer o que vem a ser o sistema parlamentar.

B — Pois, muito bem. Entremos em matéria. Sabido já o que é democracia, vejamos qual a estrutura e o funcionamento dos dois regimes, o presidencial e o parlamentar. Comparandoos, poderemos chegar a uma conclusão segura, poderemos ver fâcilmente qual dêles mais se aproxima do ideal democrático.

O govêrno presidencial, como o parlamentar, consta de três poderes distintos: o legislativo, que faz as leis; o executivo, que lhes dá execução; o judiciário, que resolve as divergências relativas à sua aplicação.

A — Ah! já sei: é a famosa lei da divisão dos poderes.

B — Sim, famosa e quase sempre mal interpretada, ainda pelos que teriam estrita obrigação de bem conhecê-la. Há quem a considere característica do sistema presidencial, quando é, pelo contrário, no sistema parlamentar que ela encontra a sua mais perfeita realização. Deixemo-nos, porém, de dissertações doutrinárias, que pouco nos adiantariam agora, e vejamos como se organizam os poderes no regime presidencial.

O poder legislativo é constituído por um conjunto de re-

presentantes — deputados e senadores — eleito por um período determinado. É o chamado Congresso, composto de duas câmaras, o Senado e a Câmara dos Deputados. O poder executivo é formado pelo Presidente da República, também eleito por prazo fixo, e por seus ministros, meros auxiliares, que êle livremente nomeia e demite. Nenhuma dependência há do poder executivo para o poder legislativo, senão a que decorre da elaboração das leis e da votação do orçamento.

Mas essa dependência mesma é muito frouxa, pois se o Congresso faz as leis, pràticamente não tem como obrigar o Presidente a dar-lhes cumprimento. É o que se exprime dizendo que os poderes são independentes.

A — Esta é uma cousa que eu não consigo compreender. Não sei como possam ser independentes órgãos de um mesmo organismo, que precisam trabalhar harmônicamente para que o organismo subsista. Quando estudei biologia, aprendi que organização é diferenciação e interdependência. E, mais, que tanto é maior a interdependência, quanto mais acentuada a diferenciação. Assim se há três órgãos ou poderes distintos no mesmo organismo político, como podem êles ser independentes?

B — Tem tôda razão e muito folgo que tenha visto justo. A independência dos poderes é uma ficção sem base nenhuma, nem racional, nem empírica. O que normalmente existe, e só pode existir, é uma interdependência mais ou menos acentuada. Os poderes são distintos, mas forçosamente coordenados. Não nos afastemos, porém, do nosso ponto.

Além desta absurda independência dos poderes, outro característico do presidencialismo convém seja examinado. Ao Presidente da República se atribuem duas funções distintas e, até certo ponto, antagônicas: a de chefe da Nação e a de chefe do poder executivo.

A — Mas não é tudo a mesma cousa?

B — Não. Originàriamente, nos regimes absolutistas, o chefe da Nação reunia na sua pessoa todos os poderes: êle legislava, administrava, julgava e representava ou incorporava a nação. Aos poucos, porém, o monarca foi sendo despojado dos seus poderes: deixou de legislar e de julgar, para ficar sòmente com o poder executivo. E dêste mesmo acabou sendo destituído no

regime parlamentar, para ficar, apenas, com o papel de chefe do Estado.

Era esta uma dissociação natural e necessária, na evolução da autocracia para a democracia. A príncipio, o chefe do Estado era tudo; foi depois cedendo as suas prerrogativas ao elemento popular, até reduzir-se a um símbolo vivo da nação. Esta evolução, porém, não se completou no regime presidencial, deteve-se na fase em que o chefe do Estado é também chefe do poder executivo; ao passo que chegou ao seu têrmo natural no regime parlamentar.

- A Significa isto que o sistema parlamentar representa uma forma mais adiantada, mais evoluída de democracia representativa?
- B A tal respeito não pode haver a menor dúvida. Até a cronologia o confirma. A república presidencial já se achava fundada nos Estados Unidos e longe estava o sistema parlamentar de ter alcançado o seu pleno desenvolvimento na Inglaterra: o monarca ainda exercia plenamente, ali, o poder executivo, além das funções de chefe de Estado.
- A Quer isto dizer que errados andam os que afirmam, como muitas vêzes tenho ouvido, que o parlamentarismo é velharia?
- B Sem a menor dúvida. Nem poderia deixar de assim ser, pois, como forma mais perfeita, o sistema parlamentar teria de ser também forma mais recente de democracia representativa.
- A Como se explica, então, seja tão corrente opinião tão contrária aos fatos?
- B É simples a explicação. No Brasil tivemos a monarquia, que se tornara parlamentar em sua última fase, seguindo nisto a evolução normal. Proclamada a República, que fizeram os republicanos, contrariando as advertências de alguns poucos? Seguiram o modêlo que tinham mais à mão o dos Estados Unidos e impuseram ao País a república presidencial, quando natural fôra que adotassem a república parlamentar. Se dêste modo tivessem procedido, teria havido evolução da mo-

narquia para a república, e não teria havido involução do parlamentarismo para o presidencialismo. E porque, em nosso País, excepcionalmente e, pode-se dizer, anormalmente, o presidencialismo chegou depois do parlamentarismo, é que alguns espíritos, desconhecedores da evolução geral do sistema representativo, imaginaram ser o parlamentarismo uma velharia. Mas, como já disse, a simples cronologia demonstra que o sistema parlamentar é uma modalidade mais recente de govêrno, que o sistema presidencial.

A — Incidem, pois, num êrro, motivado pela restrita consideração da matéria, os presidencialistas que se julgam mais adiantados que os parlamentaristas?

B — Por certo, é êste um preconceito sem o menor fundamento. Nos Estados Unidos, deu-se uma parada da evolução, quando o chefe do Estado permaneceu chefe do poder executivo; no Brasil, houve uma involução, quando o chefe do Estado voltou a exercer plenamente o poder executivo, de que já fôra despojado, em decênios de lutas pelas liberdades públicas.

A — Quer dizer que, longe de representar um retrocesso, a implantação da república parlamentar, entre nós, seria um grande passo para a frente?

B — Sem dúvida. Voltemos, porém, ao ponto, de que esta digressão nos afastou. Vimos que, no regime presidencial, o Presidente acumula duas funções distintas: a de chefe do Estado, que é, por exemplo, a que exerce o rei da Inglaterra, e a de chefe do govêrno, que é a do presidente do gabinete no mesmo país. Trata-se de dois papéis contraditórios, que dificilmente a mesma pessoa pode desempenhar satisfatòriamente.

Com efeito, como chefe da Nação, deve o Presidente da República estar acima dos partidos e das suas competições; e como chefe do poder executivo, é necessàriamente a expressão do partido ou da aliança de partidos que o elegeu. Como se poderá ser órgão de um partido e pôr-se, ao mesmo tempo, acima dêle?

A — São realmente duas cousas difíceis de conciliar. É como se, numa partida de futebol, a mesma pessoa fôsse o árbi-

tro do jôgo e o capitão de um dos bandos. Pelo que percebi, esta estranha situação não se verifica no regime parlamentar?

B — Não, porque, ali, o Presidente da República, como o rei na monarquias parlamentares, é apenas chefe do Estado, isto é, árbitro da partida; o chefe do govêrno e parte interessada no jôgo é pròpriamente, o presidente do conselho de ministros.

E não é tudo. O poder executivo tem, no sistema presidencial, uma feição característicamente pessoal, como nas antigas monarquias: é o govêrno de uma só pessoa embora auxiliada por outras pessoas de sua confiança. Os ministros não passam de simples secretários pessoais do presidente, que êle, como outrora os monarcas, admite e despede a seu talante.

Creio ter dado uma idéia sumária, mas suficientemente clara, do regime presidencial. Vamos considerar agora o regime parlamentar.

- A Noto que, se me falou dos poderes executivo e legislativo, nada me disse acêrca do terceiro poder, o judiciário, no regime presidencial.
- B É que nenhuma diferença importante apresentam os dois regimes, quanto ao poder judiciário. No sistema parlamentar há os mesmos três poderes, mas diversamente configurados e coordenados, o executivo e o legislativo. É no poder executivo que se tem a nota dominante do regime. O Presidente da República é apenas, aqui, o chefe da Nação, o árbitro da partida que se joga entre as parcialidades políticas. Insisto neste ponto, que é capital para compreender o funcionamento do sistema, já que muitos argumentam com o presidente no regime parlamentar, como se êle fôsse o mesmo presidente do regime presidencial. Sendo apenas um magistrado, o supremo magistrado da Nação, o Presidente da República é, em regra, nomeado pelo Parlamento, ao invés de ser diretamente eleito pelo povo, em árdua competição partidária.
- A Tenho ouvido argüir de menos democrácia a escolha pelo Parlamento, do que a eleição popular. Terá fundamento tal censura?
 - B- Nenhuma. Se o Presidente da República fôsse também

o chefe do governo e tivesse os latos poderes de que dispõe no regime presidencial, então se poderia talvez encontrar algum fundamento na argüição. Trata-se, porém, de escolher um magistrado, e não um representante, nem pròpriamente um governante; um magistrado que se recomende essencialmente por seus atributos pessoais. Quem duvidará de que a eleição pelo parlamento é, no caso, mais apropriada a tal objetivo, do que a eleição popular? Ambiente mais sereno, processo muito mais expedito e nada oneroso, melhor conhecimento dos homens e maior capacidade do corpo eleitoral, eis as suas principais vantagens. Pelo contrário, no caso de eleição direta, uma campanha política prolongada, apaixonada e dispendiosa e apresentação dos candidatos baseada, não tanto nas suas qualidades pessoais, como nas possibilidades e conveniências eleitorais.

A — Significa isto que, no regime parlamentar,o processo de escolha do Presidente da República está em harmonia com a natureza da função que se lhe atribui?

B — Precisamente. E nada tem que ver a democracia, no caso. O que a democracia exige é que o govêrno se exerça segundo os ditames da opinião pública. Quanto a êste ponto, manifesta é a superioridade do sistema parlamentar, universalmente considerado o govêrno da opinião, por excelência.

Demais, é de notar a inconsequência dos censores. No sistema democrático representativo, o Congresso ou Parlamento edita as leis mais graves e importantes, dispõe dos bens dos cidadãos pelos impostos, décide da sua vida e liberdade pela declaração de guerra, e ninguém entende que tais atos sejam pouco democráticos, porque praticados pelos representantes do povo, ao invés de deliberados diretamente por êle.

Trata-se porém, de eleger o Presidente da República? Ah! então, e só então, surgem os escrúpulos democráticos. E o parlamento, que pode decidir do futuro da Nação, não teria categoria para escolher o mais alto dos seus funcionários!

A — Como se poderá explicar o fenômeno? Já sei... É fruto daquela confusão que muitos fazem, raciocinando a propósito de parlamentarismo, como se êle fôsse presidencialismo. Como neste regime o Presidente dispõe de uma fôrça excessiva, crêem êles legitimá-la com o voto popular. Esquecem, po-

rém, que no sistema parlamentar é muito diverso o caráter da presidência e ela não precisa de tal legitimação.

B — Justamente. Vejo que apreendeu bem a diferença entre os dois regimes neste ponto. Estamos, assim, habilitados a prosseguir.

Se em nosso atual regime o Presidente da República é o chefe do poder executivo, melhor, é pròpriamente o poder executivo, pois os ministros dependem exclusivamente do seu arbítrio, e se no regime parlamentar tal função não cabe ao Presidente, que se confina no papel de chefe do Estado, quem exerce o poder executivo no regime parlamentar e quem é o seu chefe?

A — Esta era a pergunta que eu me estava preparando para formular: onde está o poder executivo no sistema parlamentar?

B — O poder executivo é o gabinete, ou conselho de ministros. Não é uma pessoa, auxiliada simplesmente por outras pessoas sem verdadeira responsabilidade, mas um corpo de ministros, dirigido por um dêles, o Presidente. Quer dizer que o govêrno, ao invés de pessoal, como nas antigas monarquias, é coletivo. Cada ministro, ao invés de mero auxiliar do Presidente da República, auxiliar que se despede com a mesma facilidade com que se admite, é membro do govêrno com categoria e autoridade próprias. No sistema parlamentar, quando nos referimos ao govêrno, queremos aludir ao gabinete, e não ao Presidente da República.

Que será mais democrático? O govêrno de um só homem, sujeito aos caprichos e idiossincrasias, ou o govêrno de vários, em que as principais questãos são amplamente debatidas e finalmente resolvidas de acôrdo com o parecer da maioria? E qual estará mais sujeito ao êrro? O govêrno de um só, de cuja vonta de se pode discordar, mas que é preciso acatar, ou o govêrno de vários, em que nenhuma vontade se pode impor por si mesma e está sujeita à crítica e ao voto dos demais?

A — Parece-me evidente a superioridade do govêrno coletivo. Quer dizer que o ser coletivo constitui um dos caracteres do govêrno parlamentar, e o ser pessoal caracteriza o govêrno presidencial?

- B Exatamente. É o que nos ensina todos os dias a imprensa. Falando, por exemplo, dos Estados Unidos, diz-nos ela que o Presidente, como verdadeiro monarca eletivo e temporário, tomou esta ou aquela importante resolução; falando, porém, da Inglaterra, dir-nos-á que o gabinete estêve reunido e assentou tais e tais deliberações. Num caso, uma pessoa, o Presidente; no outro caso, um grupo de pessoas, o gabinete.
- A Parece-me, porém, que também no regime presidencial se fazem reuniões ministeriais. Às vêzes a imprensa noticia que o Presidente da República estêve em conferência com os seus ministros durante uma ou duas horas.
- B É certo, mas muito vai de umas a outras reuniões. No regime parlamentar as reuniões são freqüentes, são regulares e têm força deliberativa: é um órgão de govêrno o gabinete que funciona. No regime presidencial é o Presidente da República quem, uma ou outra vez, resolve ouvir em comum seus secretários, ou por não ter ainda um opinião assentada, ou por não nutrir muita confiança no ministro por cuja pasta corre o assunto; mas, se neste caso êle ouve os ministros, a deliberação é dêle, e só dêle. Êle pode resolver contra o parecer da maioria e, até, da unanimidade dos seus ministros.

Ainda neste caso, portanto, o govêrno é pessoal, acentuadamente pessoal.

- A Mas, se o govêrno parlamentar é coletivo, deve ter um chefe. No sistema presidencial, o chefe do govêrno, ou, antes, o próprio govêrno é o Presidente da República. Quem é o chefe do govêrno parlamentar, já que o Presidente da República, como me explicou, é apenas um magistrado, um árbitro e não exerce pròpriamente o govêrno?
- B O chefe do govêrno no regime parlamentar é o presidente do gabinete. Quando um jornal ou um deputado se refere ao chefe do govêrno, é ao presidente do conselho ou chefe do gabinete, e não ao Presidente da República que êle quer aludir. Nem poderia ser outra a sua linguagem, pois enquanto os govêrnos podem cair a qualquer momento, o Presidente da República permanece no cargo até o fim do seu mandato. Tem-se, pois, para duas funções diversas, duas pessoas distintas: para a

função de chefe do Estado, o Presidente da República, ou o rei nas monarquias parlamentares; para a função de chefe do govêrno, o presidente do conselho de ministros. É o que pode haver de mais lógico e acertado.

A — Sim. Evita a incômoda situação do Presidente da República, que não sabe qual dos dois papéis preferir em certas conjunturas: se o de chefe da Nação, colocado acima dos partidos, se o de chefe do govêrno, expressão e porta-voz de um partido. Mas não sei ainda como se faz, como surge o chefe do govêrno. O chefe da Nação, o Presidente da República sei eu que o elege ou nomeia o parlamento. O presidente do conselho é também eleito pelo parlamento?

B — Em verdade, êste é o processo no chamado parlamentarismo racionalizado, que surgiu depois da primeira conflagração mundial. Mas não é o processo do parlamentarismo clássico, que se formou lentamente na Inglaterra e foi adotado por quase tôdas as nações democráticas do Continente europeu. Por motivos que alongariam demaisado esta palestra se aqui os expusesse, prefiro o processo clássico. Parece-me mais flexível, mais prático e, até, mais racional, que o do parlamentarismo racionalizado...

A — Em que consiste êle?

B — Verificada uma crise de govêrno, isto é, demitido o gabinete, quer por haver sido colhido por uma moção de desconfiança, quer por êle mesmo se haver julgado incapaz de fazer frente à situação, cabe ao Presidente da República, como chefe do Estado, providenciar a formação do novo govêrno. Condição essencial é que êste possa merecer a confiança do parlamento, isto é, da nação representada pelo parlamento. Começa, pois, o Presidente da República por ouvir o chefe do gabinete demissionário, o chefe da oposição que o derribou, os demais líderes parlamentares, para finalmente, depois de assim estudada a situação política, convidar o estadista que lhe pareça mais indicado a formar o novo govêrno.

Nem sempre é aceito o convite; sucedem-se às vêzes as conferências e os convites antes que alguém decida a tomar a si a incumbência. A — Será possível que o govêrno, geralmente tão cobiçado entre nós, não ofereça as mesmas seduções no regime parlamentar? Será crível que, convidado a chefiar o govêrno um político se recuse a fazê-lo?

B — Sim: é não só possível, mas também frequente. Porque não basta formar o govêrno; é preciso que êste govêrno se possa manter, isto é, conte com o apoio de uma sólida maioria parlamentar. Por isto, se o político convidado reconhece de antemão que não conseguirá, ou que dificultoso será conseguir o indispensável apoio parlamentar, recusa simplesmente o convite.

A — E neste caso?

B — Ao Presidente da República cabe renovar as tentativas, até encontrar quem aceite a incumbência. Aceita que seja, começam os trabalhos de organização do ministério e êste, depois de constituído, apresenta-se ao parlamento, a fim de expor-lhe o seu programa e saber se êle pode contar com o indispensável apoio; obtida a moção de confiança, estará instalado o govêrno; negada ela, caberá ao Presidente da República procurar outra solução para a crise.

A — Tenho ouvido algumas vêzes, a título de crítica ao regime parlamentar, que nêle é meramente decorativo o papel do Presidente da República. Verifico, porém, agora, que, muito pelo contrário, é de grande importância o papel que êle representa. Latente e, por isto, aparentemente insignificante nas situações normais, a sua ação manifesta-se por ocasião das crises.

B — Não se poderia interpretar melhor o papel do Presidente da República, no regime parlamentar. Êle corresponde verdadeiramente ao centro de gravidade do sistema. Mas, ainda quando simplesmente, decorativo fôsse o seu papel, não poderia servir isto de argumento contra o regime, a não ser para os nossos tupiniquins, que não concebem govêrno sem morubixaba. Significaria apenas ser tão perfeito o sistema parlamentar do ponto de vista democrático, que nêle o Presidente da República, vestígio dos antigos monarcas, não passaria de um símbolo...

Não nos percamos, porém, em divagações, porque, se sabemos como se forma o govêrno, ainda não vimos como êle cai, o que é essencial para lhe compreender o mecanismo.

Se o govêrno necessita da confiança do parlamento para instaurar-se, claro é que não pode prescindir dela depois de instaurado. Se a confiança é condição indispensável para que o govêrno se constitua, deve sê-lo também para que permaneca depois de constituído. Govêrno que houvesse perdido a confiança do parlamento, seria govêrno que, até prova em contrário, teria perdido a confiança da nação, e não poderia subsistir de acordo com os cânones democráticos. Por isto, quando alguma dúvida surge a tal repeito, ou é o próprio gabinete que toma a iniciativa de a elucinar, solicitando uma moção de confiança, ou é a oposição que avoca a tarefa, propondo uma moção de desconfiança. Obtida a nova manifestação de confiança, o gabinete continua; negada ela, demite-se imediatamente. Nem é necessário que a confiança seja negada formalmente: tão delicada é a sensibilidade dos homens de governo no regime parlamentar, que basta uma manifestação duvidosa, uma maioria parlamentar pouco firme, para que o gabinete se demita.

A — Esta confiança, como condição permanente de govêrno, vejo eu agora claramente que não se verifica no regime presidencial. Se o Presidente da República é eleito pela maioria dos votantes (o que nem sempre se verifica) é legitimamente de supor que disponha da confiança da nação no momento da eleição. Mas depois, no transcurso dos quatro ou cinco anos do seu mandato, não a pode êle perder por seus erros, suas faltas, seus abusos, ou simplesmente por se haver transformado a situação política do país? É o que se verifica constantemente. E, sem embargo, um tal govêrno, apesar de repudiado pela opinião pública, continuará imperturbàvelmente até o último dia do seu mandato.

B — Precisamente. E a isto chamamos democracia... Mas não páram aí as precauções do sistema parlamentar para mais perfeita realização possível da democracia.

Sendo o parlamento o órgão representativo da nação, claro é, entretanto, que nem sempre a estará representando fielmente. Num determinado momento poderá produzir-se um divórcio mais ou menos fundo entre representantes e representa-

dos. Por isto, declarada a crise ministerial, se a regra é demitirse o gabinete, pode êle apelar, todavia, do parlamento para a nação, pedindo ao Presidente da República que dissolva o parlamento. Retoma, então, o Presidente a sua alta função arbrital, concedendo ou recusando a dissolução. Negada esta, não tem o gabinete outro caminho, senão retirar-se. Concedida, a nação é que vai julgar em última instância elegendo uma maioria favorável ou contrária ao gabinete, isto é, mantendo ou destituindo o govêrno.

A — O sistema parlamentar é, realmente, um mecanismo engenhoso. Para o apreciar, é mister compreendê-lo.

B — Por isto afirmo eu, sem mêdo de errar, que, ou não o conhecem suficientemente, ou não são verdadeiros democratas os que o combatem.

Sabedores que somos, agora, da estrutura e do funcionamento dos dois regimes, estamos habilitados a verificar qual déles melhor realiza as duas condições fundamentais do regime democrático representativo — a eleição e a responsabilidade. Ficará isto para outra palestra.

III — PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO ANTE O CRITÉRIO DA RESPONSABILIDADE

B — Como prometi, vamos hoje aferir os dois sistemas rivais — presidencialismo e parlamentarismo — pelos dois critérios fundamentais da democracia: a eleição e a responsabilidade.

Quanto à eleição, nenhuma diferença apreciável existe entre os dois regimes, Nenhum dêles pode ser bem praticado sem boas eleições. Se a manifestação da vontade popular se vicia na origem, viciado estará todo o processo democrático.

A — É evidente: sem boas eleições, sem eleições honestas e verdadeiras, duvidoso se torna que o regime seja realmente o govêrno do povo pelo povo: será, sim, o govêrno do povo pela máquina eleitoral.

B — Exatamente. Apenas duas observações me cumpre fazer, quanto à eleição.

A primeira é que sendo o sistema parlamentar o govêrno por excelência da opinião pública, especial importância para o seu correto funcionamento, tem um bom regime eleitoral. Não pode haver parlamentarismo, sem eleições livres. Contràriamente ao que geralmente se supõe, foi só em 1832, com a reforma eleitoral que acabou com os burgos podres e subtraiu o eleitorado e o parlamento à influência da Coroa e dos seus ministros, que o sistema parlamentar se instaurou na Inglaterra. E, no Brasil, foi a lei Saraiva, de 9 de Janeiro de 1881, que estabeleceu as condições eleitorais mínimas para o correto funcionamento do regime, pois, apesar dos seus defeitos, facultou tal lei que a oposição derrotasse o govêrno e obrigasse a Coroa a mudar de gabinete e de política. Como advertiu Rui Barbosa ao apresentar-se o projeto, a lei Saraiva correspondia a uma revolução pacífica.

A — Parece-me fácil de compreender a especial importância que tem o regime eleitoral no desenvolvimento do sistema parlamentar. Se o govêrno depende da confiança do parlamento e êste deve exprimir a vontade popular, destróem-se esta relações, quando o govêrno pode falsear a vontade popular, manipulando as eleições.

B — Quanto mais perfeito é o regime democrático, maiores são as suas exigências em matéria eleitoral. Por isto, o sistema parlamentar é mais exigente que o presidencial e só pode vingar com um mínimo de garantias eleitorais. Hoje, porém, com a justiça eleitoral e o voto secreto e obrigatório, estabelecido pela primeira vez no País com o Código Assis Brasil, estamos bem aparelhados para praticar o regime parlamentar, pois está sofrivelmente preenchida a primeira condição da democracia representativa — eleição.

Passemos agora ao segundo requisito fundamental da democracia representativa — a responsabilidade. Aqui é onde se manifesta plenamente a superioridade do sistema parlamentar sôbre o presidencial. Há quase uma antítese entre os dois regimes: no parlamentar, a responsabilidade é plena, efetiva, integral; no presidencial, é incompleta, rudimentar e ineficiente.

A — Mas não é o que transparece dos textos constitucionais. Tenho lembrança de ter lido na atual constituição, uma secção inteira do capítulo "Do Poder Executivo", consagrada à responsabilidade do Presidente da República.

B — É certo. Mas dos textos aos fatos há uma abismo. Veremos daqui a pouco que a apregoada responsabilidade não se verifica.

Procedamos, porém, com método. Examinemos primeiro a responsabilidade quanto ao poder executivo, certamente a mais importante, já que, dispondo da fôrça e do tesouro, é êle, de todos os poderes, o que mais fàcilmente abusa.

Já vimos que, no sistema parlamentar, o govêrno é, pròpriamente o gabinete: o Presidente da República não é membro do govêrno, no sentido restrito da expressão; funciona, apenas, como magistrado. Portanto, se o govêrno é pròpriamente o gabinete, no gabinete é que deve residir a responsabilidade.

Ora, a responsabilidade política do gabinete é contínua, é constante, é completa. A qualquer momento, pode êle ser chamado a prestar contas dos seus atos. E, não sendo satisfatórias as suas contas, substitui-se, como se substitui um empregado incapaz ou desidioso.

- A Como se põe em efeito esta responsabilidade do govêrno no regime parlamentar?
- B De modo extremamente simples: pelas interpelações e pelas moções de desconfiança.

Se o gabinete praticou um ato criticável, ou deixou de praticar um ato útil ou necessário, um membro do Parlamento pode interpelá-lo, isto é, pode exigir que êle venha justificar-se. É a chamada interpelação parlamentar. Se as explicações satisfazem, a interpelação não tem outro resultado, senão um maior esclarecimento da opinião pública; no caso contrário, a interpelação termina com uma moção de desconfiança, que, uma vez aprovada, determina a demissão imediata do gabinete.

- A É sempre o gabinete todo que cai? Por que se deverão demitir todos os ministros, se um só dêles é culpado?
- B Quando a questão diz respeito à orientação geral do govêrno, embora afete especialmente uma determinada pasta ministerial, claro é dever-se demitir todo o gabinete e não sòmente o ministro diretamente interessado. Não esqueçamos que o govêrno parlamentar é coletivo, é um corpo, um conselho, onde todos os ministros são solidàriamente responsáveis. A regra é, pois, a demissão coletiva do gabinete embora um ou vários dos seus membros possam tomar parte no gabinete seguinte.
- A Não há casos, porém, em que a falta é caracterizadamente pessoal do ministro e não envolve a responsabilidade geral do gabinete?
- B Sim, tal hipótese pode verificar-se. Neste caso a solução é a saída do ministro inculpado, seja provocada pela interpelação parlamentar, seja, o que é mais freqüente, determinada pelo próprio gabinete. Em vez de *crise ministerial*, há então o

que se chama remodelação ministerial, porque apenas um ou alguns ministros são substituídos. O gabinete defende-se c consolida-se, eliminado os seus elementos mais fracos.

- A É realmente interessante êste mecanismo. E o mais importante é que, de uma forma ou de outra, nunca deixa de haver responsabilidade. Quem erra, paga o seu êrro. Mas não haverá também reponsabilidade no govêrno presidencial?
- B Não, não há. Não há o que se chama responsabilidade política: os ministros são, em tal regime, meros agentes da confiança do Presidente da República. Assim, a Constituição de 24 de Fevereiro de 1891 declarava expressamente a irresponsabilidade dos ministros perante o Congresso, ou perante os Tribunais, pelos conselhos dados ao Presidente da República. As constituições de 1934 e 1946 atenuaram aparentemente tal irresponsabilidade, ao admitirem o comparecimento dos ministros ao Congresso, a fim de dar explicações. Na prática, porém, continuaram os ministros tão irresponsáveis como antes, pois do arbítrio do Presidente da República, exclusivamente, continua a depender a sua permanência no poder.
- A Mas não significa isto que os ministros sejam irresponsáveis, senão sòmente que o são perante o Congresso. Êste nada pode contra os ministros, convenho; o Presidente da República, porém, pode tudo com êles, pois, assim como os admite, também os demite. Em outras palavras, declaradamente irresponsáveis perante o Congresso, respondem estreitamente os ministros perante o Presidente da República. A êste, e não ao Congresso, cabe, tomar-lhes contas.
- B Está perfeito o raciocínio. Em vez de responderem perante a representação popular, respondem êles perante o Presidente da República. Mas, para que efetiva se tornasse tal responsabilidade, que seria neçessário? Evidentemente, que o Presidente da República, por sua vez, também tivesse a sua responsabilidade. Do contrário reduzir-se-ia ao arbítrio do Presidente a suposta responsabilidade dos ministros. Os agentes de um poder irresponsável são, evidentemente, tão irresponsáveis quanto êle.

Ora, o Presidente da República, em que se resume, afinal, o poder executivo, não tem responsabilidade; é tão responsá-

vel quanto os antigos soberanos. Eleito e empossado, a ninguém deve contas do modo por que exerça o seu mandato. Pode oporse-lhe o Congresso, pode levantar-se contra êle a opinião pública, que êle continuará imperturbável até o fim do mandato, por maiores que sejam os erros perpetrados.

A — A não ser, naturalmente, que uma revolução vitoriosa venha truncar-lhe o mandato. É o que se verifica com demasiada freqüência na América Latina. Entretanto, tal irresponsabilidade, não é o que fazem crer os textos. Êles prevêm, e às vezes com minúcias, a responsabilidade do Presidente da República.

B — É certo. A Constituição atual dedica-lhe a secção III do capítulo III; o mesmo fazia a Constituição de 1934; a primeira constituição republicana de 1891 consagrava-lhe o capítulo V da secção II. Mas esta responsabilidade, de que aí se cogita, é sòmente a responsabilidade criminal, não a responsabilidade política.

A — Há duas responsabilidades diversas, a criminal e a política?

B — Sem dúvida. E grande importância tem tal distinção para o correto julgamento da questão.

A responsabilidade criminal é a que decorre da violação da lei positiva. Para que ela se verifique, necessário é que tenha havido a prática de um crime previsto pela lei. Assim, pode o Presidente da República violar a lei orçamentária, ou atentar contra a proibidade da administração, lançando mão indevidamente dos dinheiros públicos. É, então, criminal a responsabilidade em que incorre e dará lugar a um processo.

Mas, se em vez de um crime, em vez de uma violação da lei positiva, o Presidente tiver perpetrado simplesmente um êrro e tiver meramente contrariado os interesses ou sentimentos da coletividade, não haverá sanção para êrro, embora seja um êrro grave? E poderá o Presidente continuar a praticar impunemente os seus erros?

A — Claro me parece que não. O governante deve responder tanto por seus crimes, como por seus erros. Do contrário, seria uma meia responsabilidade: só seria responsável o crimi-

noso. E o que tivesse suficiente habilidade para não se deixar apanhar nas malhas da lei, êsse poderia entregar-se a verdadeiros abusos.

B — Pois esta responsabilidade dos governantes por seus erros é a responsabilidade meramente política, se concomintantemente não houver crime. Uma comparação talvez faça melhor compreender a diferença. Se o empregado de uma emprêsa tiver cometido uma desonestidade, tiver dado um desfalque, poderá ser processado criminalmente. Mas se, sem se desviar da linha da honestidade, êle se mostrar negligente, indolente, incapaz, não haverá como processá-lo criminalmente, mas êle poderá ser suspenso ou despedido. Esta sanção corresponde à responsabilidade política dos governantes.

A — Agora parece-me claro. É indispensável a responsabilidade política, ao lado da criminal.

B — Pois é justamente esta responsabilidade política, presente sempre no regime parlamentar, a que falta inteiramente no regime presidencial. Baniu-a êste expressamente, deliberadamente.

A — É estranho isto.

B — E a própria responsabilidade criminal, não obstante solenemente prevista nos textos legais, não tem efetividade no regime presidencial. Embora a história do presidencialismo esteja recheada de atentados de tôda ordem, não há exemplo de que tenha chegado a têrmo um único processo contra o Presidente da República, tal é a soma de poderes que o regime lhe confere. O processo por crime de responsabilidade é, como se tem dito, um canhão de museu, que existe para ser visto e não para ser utilizado. E como todos sabem disto, já não se tenta sequer utilizá-lo.

A — Existe esta responsabilidade criminal no regime parlamentar?

B — Existe, também aí está prevista como no regime presidencial. E também não funciona, também não se torna efetiva. Mas, não se efetivando, é perfeitamente dispensável, pois se supre vantajosamente pela responsabilidade política.

- A Quer dizer que a responsabilidade criminal não faz falta no sistema parlamentar; mas vindo a falhar, como falha, no sistema presidencial, torna-se irreparável a falta?
- B Precisamente. O sistema presidencial não dispõe de nenhuma outra arma para suprir o seu canhão de museu. E a isto se deve acrescentar que a própria responsabilidade criminal tem maiores possibilidades de efetivar-se no regime parlamentar, do que no presidencial, pois graças ao mecanismo da responsabilidade política, os governantes perdem preliminarmente o govêrno e a enorme influência que êle representa.

Integral é, portanto, a irresponsabilidade do poder executivo no sistema presidencial: exclui-se terminantemente a responsabilidade política e balda-se inteiramente, na prática, a responsabilidade criminal, de que tanto garbo se faz nos textos.

A — O Poder Legislativo também deve ter responsabilidade?

B — Por certo. Se muito importa a responsabilidade no exercício do poder executivo, por dispor êle do tesouro e da fôrça pública, também importa ela no exercício do poder legislativo, por ser êste o órgão de expressão da vontade política da nacionalidade. Não deve êle esquecê-la ou desprezá-la e, quando tal aconteça, mister se faz haver à mão o corretivo, para que não degenere em ditadura do legislativo o regime democrático representativo.

A — Eu tenho lido e ouvido que o sistema parlamentar é a ditadura do poder legislativo, do mesmo modo que o presidencial é a ditadura do executivo. Terá fundamento tal opinião?

B — Não, quanto ao sistema parlamentar. Não, precisamente, porque neste regime o parlamento é tão responsável quanto o gabinete. Não conhecem o regime e não sabem o que dizem os que, referindo-se ao parlamentarismo, falam em ditadura do parlamento. A mais exata definição do sistema parlamentar é a que caracteriza pelo equilíbrio entre o poder executivo e o legislativo, equilíbrio que nenhum dêles pode romper duradouramente, porque o povo é chamado a restabelecê-lo, como veremos. Ditadura do parlamento pode havê-la no sistema con-

vencional, ou govêrno de assembléia, não no regime parlamentar.

- A Como se poderá, porém, tornar efetiva a responsabilidade de uma representação coletiva? A responsabilidade política do govêrno já sei eu como se produz; não compreendo, entretanto, como se poderá verificar a responsabilidade do parlamento, que é uma enorme assembléia.
- B Pois é muito simples: pelo mesmo processo pelo qual ela se verifica em relação a qualquer delegado representante, ou procurador pela revocabilidade do mandato. Não são os deputados representantes do povo? Pois devem então poder ser chamados a contas e perder o mandato do momento que tenham decaído da confiança do povo que os elegeu. Do contrário, o povo seria o soberano de um dia o dia da eleição.
- A É evidente. O dono deixaria de ser dono, se não pudesse despedir o feitor da sua propriedade. E os verdadeiros proprietários seriam os diretores, e não os acionistas de uma emprêsa, se êstes os não pudessem destituir. Mas como se produz essa revocabilidade do mandato dos representantes do povo?
- B De modo muito simples. O parlamento é eleito pelo povo por um prazo determinado três, quatro, cinco anos mas não significa isto que, durante êste período, seja êle senhor de proceder como bem entenda. Havendo motivos para crer não esteja êle representando fielmente a nação, o Presidente da República que é apenas um magistrado, no sistema parlamentar pode aceder em dissolvê-lo, para que a nação se pronuncie. É o que acontece, às vezes, em virtude de uma crise ministerial.
- A Sim, lembro-me de que já me explicou como ocorre a crise. Se o parlamento aprova uma moção de desconfiança ao gabinete, êste demite-se.
 - B É o caso mais frequente. Que sucederia, porém, se es-

ta regra não comportasse exceções, e o gabinete tivesse de demitir-se sempre, ainda quando consigo julgasse estar a razão e a própria opinião pública?

- A O parlamento poderia abusar do seu poder e derribaria ministérios por simples capricho, sem razões sérias.
- B Pois bem: como se poderão evitar tais excessos? De maneira muito simples. Se o gabinete entende estar com a boa causa e se supõe apoiando pela opinião pública, em vez de apresentar ao Presidente da República o seu pedido de demissão, pedir-lhe-á a dissolução do parlamento. E o povo irá julgá-lo ambos, ao govêrno e ao parlamento, pronunciando-se por um ou por outro, ou reconduzindo o antigo parlamento, contrário ao gabinete, ou elegendo outro, a êle favorável. Vê-se, portanto, que no sistema parlamentar, o parlamento não é um poder irresponsável. A qualquer momento, pode êle ser chamado a prestar contas ao povo, e é por êste julgado.
- A É verdadeiramente engenhoso. O parlamento tem a faculdade de derribar gabinetes, já que êstes dependem da sua confiança, mas dificilmente a exercerá por simples capricho, sabendo que pode vir a responder por tal ato, se fôr injusto.
- B Tem-se, destarte, uma verdadeira cadeia de responsabilidades. Responde o gabinete perante o parlamento, e responde o parlamento perante o povo. Foi porque esta cadeia se rompeu na França, pois aí a Câmara só foi dissolvida uma vez, no comêço, e nunca mais se repetiu o fato, porque o Senado, de cujo assentimento dependia constitucionalmente a dissolução, passou a negá-la sistemàticamente, foi porque o parlamento se tornou prâticamente irresponsável, que se verificou aí uma acentuada instabilidade ministerial. Em verdade, o sistema francês não era o parlamentar, mas o de assembléia. Neste, o poder legislativo é tudo, não passando o gabinete de mera delegação dêle; naquele, equilibra-se o parlamento com o gabinete, e não se pode dizer que algum dêles tenha a preeminência, porque o povo resolverá o dissídio em última instância.
- A Tem-se, em suma, o verdadeiro regime representativo, porque o comitente, que é o povo, não abdica nunca dos

seus direitos na pessoa do seu procurador.

- B Exatamente.
- A Mas, no sistema presidencial, será irresponsável o Congresso?
- B Sem sombra de dúvida. O Congresso é inteiramente irresponsável, tão irresponsável quanto o Presidente da República e os seus Ministros. Isto, por ser irrevogável o seu mandato. Eleito por prazo fixo, ninguém pode remover, ou demover, se por desgraça erra. Errou e continuará errando até o fim, sem que a nação, que se diz soberana, o possa impedir.
- $A \rightarrow \acute{E}$ realmente uma estranha soberania essa do povo, no regime presidencial.
- B Para obviar a êste inconveniente, têm-se preconizado os mandatos curtos dois anos, como nos Estados Unidos. É um *paliativo*, não um *corretivo*. Não se suprime a irresponsabilidade do poder legislativo, apenas se reduz o prazo durante o qual ela se exerce. O que é uma inegável vantagem.
- A Por certo. É preferível, no sistema presidencial, o mandato curto ao mandato longo, porque restabelece com maior freqüência o efêmero liame entre representantes e representados.
- B Apesar disto, ou, talvez, por isto mesmo, a nossa Assembléia Constituinte preferiu o mandato longo.
- A Vejo agora que não exageram os parlamentaristas, quando proclamam ser seu o sistema da responsabilidade plena, e o presidencial o sistema da inteira irresponsabilidade. Neste, não responde o executivo perante o legislativo, nem o legislativo perante executivo; e nenhum dêles responde perante o povo.
- B Outras causas podem ter concorrido para a decadência da democracia no Brasil. Mas para explicar não é necessário invocar senão o presidencialismo que adotamos com a Repú-

blica, pois com êle instituímos a irresponsabilidade no exercício do govêrno democrático representativo. Já vimos que não pode haver verdadeira democracia sem eleição e sem responsabilidade.

IV — PRETENSOS DEFEITOS DO REGIME PARLAMENTAR

A — Creio já conhecer suficientemente os dois principais sistemas de democracia representativa. E a mim me parece evidente a superioridade do sistema parlamentar. Mas contra êle se ouvem, com freqüência, certa objeções, que eu quisera ver esclarecidas.

B — Muito bem. Estou pronto a discuti-las.

A — A mais corrente delas, a que surge infalivelmente quando se trata do tema, é a instabilidade do govêrno parlamentar. Diz-se que o sistema não convém, porque os governos não duram e não têm tempo de pôr em prática o seu programa administrativo.

B — Comecemos por examinar os fatos. Serão os gabinetes tão instáveis, como vulgarmente se imagina? Na Inglaterra são freqüentes os governos que duram três, quatro anos e mais. O mesmo acontece nos demais países parlamentaristas. No Brasil também tivemos gabinetes que governaram três anos. Verdade é que, se calcularmos a duração média dos gabinetes no Segundo Império, encontraremos 17 meses, isto é, quase ano e meio. Esta média não é tão baixa quanto poderá parecer à primeira vista, pois é preciso considerar que certos gabinetes não se mantiveram senão dias ou semanas, por falta da necessária base parlamentar. Descontamos os efêmeros, a duração média dos gabinetes que efetivamente exerceram o govêrno tornar-se-ia muito maior, que os dezessete meses referidos.

- A De toda a forma, êstes dados parecem justificar o temor dos que alegam que, dado o caráter do povo brasileiro, grande seria a instabilidade do govêrno no sistema parlamentar. Convém não esquecer que esta é a grande objeção.
- B Não creio que, a não ser em condições excepcionais, convenha que um govêrno dure mais de dois anos. Ainda os melhores governos gastam-se ràpidamente com o tempo, tais são os interêsses que contrariam, os descontentamentos que geram, e os erros que fatalmente praticam. Assim sendo, quem deixaria de de trocar por um novo o automóvel ao cabo de três ou quatro anos de uso, se pudesse fazê-lo sem ônus? Não é preferível substituir o govêrno, enquanto não envelheceu, a suportálo obrigatóriamente durante um ou dois anos, depois de decrépito?

A — Não há dúvida. Mas a mudança não é, por si mesma, um mal?

B — Não, certamente não. Só será um mal, se ela se fizer para pior. A mudança, em si mesma, longe está de provocar o abalo que a nossa mentalidade presidencialista imagina. Voltarei depois a este ponto. Vimos que a duração média dos gabinetes, no Segundo Império, foi dezessete meses. Quero conceder que seja pouco. Mas — c isso tem grande importância — a queda da maioria dos gabinetes quem a determinou não foi o parlamento, mas o Imperador. Se instabilidade houve, não se deveu ela, como se pretende, à inconsistência do nosso temperamento, mas à ação pessoal do Imperador. Não fôsse esta intervenção, e os gabinetes teriam durado muito mais.

A — Mas como pode ter sido assini? Não era parlamentarista a Constituição do Império?

B — É êste um equívoco, em que muita gente culta incorre. A Constituição do Império, que se derrogou a 15 de novembro de 1889, não era parlamentarista. Se quiséssemos classificá-la de acôrdo com tal critério, deveríamos dizer que, embora monárquica, era presidencialista, pois os ministros eram livremente nomeados e demitidos pelo Imperador e nada os fazia depender da confiança do parlamento.

A — É estranho. Então a Constituição do Império não era parlamentarista?

B — Já disse que não. E não há nada de estranho nisto. Sòmente as modernas constituições, entre as quais se incluem as leis constitucionais francesas de 1875, é que consagram formalmente o sistema parlamentar. No Brasil, como na Inglaterra, como em outros países, êle surgiu naturalmente pelo costume, em conseqüência de uma série de lutas pela crescente liberdade política.

A — Então o Brasil não copiou o sistema parlamentar da Inglaterra?

B — Não o fêz, nem o poderia ter feito, pois, no ano da nossa Independência o que se praticava na Inglaterra ainda não era o sistema parlamentar, como hoje o conhecemos. É natural que influíssem em outros países as praxes que se iam estabelecendo na Inglaterra, mas cópia, pròpriamente, não a houve.

Voltemos, porém, ao nosso ponto. Pelo parágrafo 6º do artigo 101 da constituição monárquica, o Imperador exercitava o chamado poder moderador, "nomeando e demitindo livremente os ministros de Estado". Foi baseado neste texto, que D. Pedro II despediu vários ministérios, apesar de contarem com apoio parlamentar. Portanto, quando se fala na instabilidade dos gabinetes, em nosso País, preciso é não esquecer que ela decorreu muito mais do Imperador, que do parlamento.

A — Quer dizer que esta causa não se faria sentir agora?

B — Naturalmente, pois, como já expliquei, o gabincte passaria a depender somente do apoio do parlamento e, em caso nenhum, o poderia dispensar o Presidente.

Passemos, porém, a considerar mais de perto o fenômeno da queda de um gabinete e da sua substituição por outro. Imaginam alguns que haja um como cataclismo. Supõem que, durante a crise, enquanto se realizam as conversações para a constituição do novo gabinete, fique o país sem govêrno e páre a máquina administrativa, haja como que um colapso na gestão dos negócios públicos; e que, resolvida a crise, o novo gabinete represente necessàriamente uma completa mudança dos ru-

43

mos da administração. São duas hipóteses inteiramente infundadas: nem a administração pára um só momento, nem padece, geralmente, inflexões muito fortes.

- A Como se explica que não haja uma parada na máquina administrativa, se o govêrno caiu e ainda não foi substituído?
- B Govêrno é uma cousa e administração é outra. O govêrno dá orientação, marca o rumo, e a administração põe em obra esta orientação, segue êste rumo. Portanto, o ter entrado em crise o gabinete não acarreta a parada da máquina. Esta contínua a andar na direção prevista, enquanto o novo govêrno a não modificar. Assim, em qualquer momento em que se produza a crise, há um orçamento em vigor e um conjunto de leis que não é absolutamente afetado pela queda do gabinete.
- A Realmente, no Estado democrático, que é um Estado de direito, segundo tenho ouvido dizer, tôda a atividade é regulada pela lei. Portanto, para que a crise ministerial determinasse a parada da máquina, seria mister que as leis e o orçamento deixassem de existir. Agora me parece claro que a administração não pára, não obstante a queda do ministério.
- B É evidente. Deixará o carteiro de entregar as cartas, deixará o coletor de receber impostos, deixará a polícia de exercer sua vigilância, deixarão de correr os trens, deixará o professor de dar as suas aulas, só porque o gabinete se demitiu? Pode, portanto, durar a crise, cinco, oito, quinze dias, sem que nada se altere no andamento da administração.
- A Demais, creio que raramente se dá a acefalia que se imagina. Tenho lido frequentemente nos jornais que, declarada a crise, o chefe do Estado pede aos ministros que permaneçam em seus postos até a organização do novo gabinete.
- B Exatamente. Os ministros demissionários não praticarão verdadeiros atos de govêrno e se limitarão a atender o expediente ordinário.
- É, portanto, inexato que a administração sofra um colapso por ocasião da crise ministerial. A máquina do Estado não pára, não se detém, não se perturba sequer.

- A Resta, porém, a outra objeção: a continuidade administrativa, que se rompe a cada queda de govêrno.
- B Ainda aqui, não tem fundamento sério a crítica. Argumenta-se, em primeiro lugar, como se a continuidade administrativa fosse em si mesma um bem. Como a tradição, ela não é nem um bem, nem um mal. Perserverar no que está certo, é evidentemente útil; mas insistir no êrro, para não interromper a continuidade, ou não quebrar a tradição, é simplesmente uma insensatez.

A — Isto parece evidente.

B — Portanto, o melhor sistema de govêrno seria o que permitisse a continuidade das soluções acertadas, das soluções bem aceitas pela coletividade e, pelo contrário, permitisse abandonar fàcilmente as que se mostrassem inadequadas. A continuidade só é desejável no bem, não no mal.

Ora, o sistema parlamentar permite mudar a qualquer momento o rumo que se reconheça errado, cousa que não se pode fazer no sistema presidencial, porque o chefe do govêrno, que é o Presidente da República, foi eleito por um certo número de anos, e não se pode remover.

- A Esta vantagem é incontestável. O sistema parlamentar não permite continuidade no mal, ou no que por tal se considerar. Mas a descontinuidade no bem? A queda do gabinete não vêm em muitas vêzes interromper soluções acertadas?
- B Não, se o govêrno cai, é porque não soube resolver determinada questão. E é fatal, então, que o novo govêrno se apresente com uma solução diferente. Mas os outros problemas, que não foram discutidos, não são afetados pela mudança do gabinete. Se estavam sendo convenientemente tratados e satisfeito se achava o parlamento, não haverá por que mudar de orientação a seu respeito. Mudança haverá sòmente em relação à questão específica que determinou a queda.
- A Vejo agora que a instabilidade administrativa não é tão grande, quanto geralmente se imagina.
- B A expressão concreta desta verdade podemos encontrá-la na constituição dos gabinetes que se sucedem. É

frequente que vários ministros passem para o gabinete seguinte. Outras vezes, o próprio presidente do conselho demissionário é encarregado de organizar o novo govêrno. Onde, pois, o cataclismo que muitos imaginam?

- A Realmente, visto de perto, não tem o fenômeno a gravidade que lhe atribuem os presidencialistas. Os homens podem revezar-se no govêrno, mas a administração tem bastante estabilidade.
- B Nem poderia deixar de assim ser. A orientação do gabinete é a que lhe traça o parlamento. E que é o parlamento?
- A Uma assembléia mais ou menos numerosa, em que se acham representados os partidos políticos.
- B Perfeitamente. Portanto, êste parlamento tem uma diretriz, uma orientação geral, que é resultante da orientação, das diretrizes dos partidos nêle representados. Ora, esta orientação geral é, por sua própria natureza, estável. Os partidos não mudam de programa, nem sequer de tendências, da noite para o dia. Cada um tem o seu caráter próprio, que dificilmente se modifica. Demais, se uma pessoa considerada isoladamente, pode mudar fàcilmente de opinião, já o mesmo não acontece quanto à coletividades, formadas por dezenas ou centenas de indivíduos. A inércia torna-se, então, muito forte. Isto explica que, embora se sucedam os gabinetes com maior ou menor freqüência, não há geralmente entre êles grandes divergências de orientação, já que devem refletir o pensamento dominante no parlamento.
- A E, quando um partido substitui outro no poder, não haverá então verdadeiros saltos?
- B Quando se verifica esta alteração na situação política? Evidentemente, após uma eleição geral, realizada, quer por se haver esgotado o mandato legislativo, quer por ter sido dissolvido o parlamento. Se mudou radicalmente a opinião do país, como não há de modificar-se correlativamente a orientação do govêrno? A culpa não será, então, do sistema, que apenas se limitou a registrar a alteração produzida no país.
 - A Ocorre-me, agora, que o mesmo acontece com o sis-

tema presidencial. Se um presidente conservador é substituído no poder por um presidente liberal ou socialista, muda também, e abruptamente, tôda a orientação administrativa, em conseqüência da alteração havida no país.

B — Justamente. É próprio da democracia que o govêrno receba da coletividade a sua orientação, ao invés de impor-lha. Há que notar, porém, uma grande diferença entre os dois sistemas: no parlamento, é automático o reajustamento entre o govêrno e a nação e ocorre sempre que se produz alguma divergência importante; ao passo que, no presidencial, êle só se pode produzir a prazo fixo, de quatro em quatro anos, por exemplo. Daí um mal-estar generalizado, a crise, que, em vez de se resolver em poucos dias, perdura indefinidamente, por meses e anos...

A — E daí, também, as freqüentes revoluções que caracterizam a América Latina.

B — Evidentemente. Nós, parlamentaristas, poderemos conceder o máximo, poderemos admitir, para argumentar, que haja uma real instabilidade administrativa no sistema parlamentar: não será preferível tal instabilidade à estabilidade que leva freqüentemente à mais grave e perigosa das instabilidades, que é a dos motins e revoluções? Quem hesitaria na escolha, se pudesse escolher?

A — Vejo agora que o argumento da instablidade governativa, tão impressionante à primeira vista, não vale nada, pois que, na pior das hipóteses, é preferível a instabilidade à irresponsabilidade e aos distúrbios consequentes.

B — Vimos, também, que a decantada continuidade administrativa não é, no sistema presidencial, tão grande quanto se imagina. A cada novo período presidencial pode haver uma total subversão administrativa. É é o que, por via de regra, acontece, porque cada presidente que fazer cousa nova e diferente do que fêz o antecessor. E não é tudo. A qualquer tempo, pode operar-se a mudança. Basta, para tanto, que o presidente, que é quem dá a orientação ao govêrno, tenha mudado de maneira de pensar, em qualquer momento do seu mandato. Não é hipótese gratuita; é fato que se tem verificado freqüentemente emnosso País, tanto na União, como nos Estados. É o que tem acon-

tecido, por exemplo, com a política financeira e monetária.

A — Quer dizer, então, que o govêrno verdadeiramente instável, do ponto de vista administrativo, é o presidencial?

B — Certamente, porque tudo depende do mudável arbítrio de um homem, ao invés de decorrer das lentas mutações que se processam no seio de uma assembléia numerosa e dotada, por isto de grande inércia.

É preciso não confundir duas cousas distintas: permanência dos homens nas posições de govêrno e continuidade administrativa. Os homens podem substituir-se nos cargos, sem mudança substancial da orientação - é o que sucede frequentemente no regime parlamentar; e a orientação pode mudar, permanecendo os mesmos homens no govêrno — é o que se verifica no sistema presidencial, e não se pode dar, sem escândalo, no sistema parlamentar. A instabilidade atribuída a êste mecanismo de govêrno não é, pois, verdadeira instabilidade; é, antes, mutabilidade, elasticidade. O govêrno pode cair, é certo; mas só cai, quando haja fundados motivos para isto. E qualquer que seja o nome que se lhe dê, esta instabilidade é mais política, isto é, de governantes, que administrativa, pois a vida nas nações como a dos indivíduos, é também uma continuidade, e o govêrno que surge não pode deixar de fundar a sua atividade na obra do govêrno que sai.

A — É realmente o que se verifica, pois o partido que assume o poder nunca põe integralmente em prática o seu programa: tem de moldar-se à situação que encontra. Outra dúvida que tenho é a seguinte: tenho ouvido dizer ser o parlamentarismo incompatível com a federação.

B — É interessante como as afirmações mais infundadas se propagam e autorizam, e chegam a ter fôrça de dogma, que se aceita e não se discute. Não posso imaginar onde se foi buscar tal incompatibilidade. A federação refere-se à estrutura, à organização do Estado. Há Estados simples, homogêneos, são os Estados unitários, como a França; há Estado complexos, heterogêneos, formados pela associação de vários Estados simples, são os Estados federativos, como os Estados Unidos. É como se disséssemos haver estados uni-celulares e estados pluri-celulares. Presidencialismo e parlamentarismo, são formas de govêrno, nada têm com a estrutura mais ou menos complexa do Estado.

Ora, bem: se um Estado simples pode ter, indiferentemente, um govêrno presidencialista ou parlamentarista, por que indiferentemente presidencialista ou parlamentarista não poderá ser o govêrno de cada um dos Estados simples que compõem o Estado federal, e o govêrno do próprio Estado federal? Não há federações monárquicas e federações republicanas? Por que não as poderá haver também parlamentaristas, ao lado de presidencialistas?

- A Realmente, não vejo nenhum motivo, para que tal não suceda. É como se alguém afirmasse que, havendo animais pluricelulares, que são associação de células animais, não pode haver também vegetais pluricelulares, por ser o funcionamento da célula vegetal um pouco diferente do funcionamento da célula animal.
- B A comparação é feliz. Se as células animais se associam para formar organismos de ordem superior, nenhum motivo haveria para que o mesmo não pudessem fazer as células vegetais. Mas tal discussão a respeito da possibilidade de federações parlamentares é inteiramente ociosa, porque elas existem realmente, ao lado das presidencialistas.

A — Quais são?

- B Por exemplo, a Austrália, a África do Sul e o Canadá: são federações semelhantes à norte-americana, com a diferença de serem parlamentaristas, em vez de presidencialistas. Hitler liquidou duas federações parlamentaristas, formadas depois da primeira guerra: a Alemanha e a Áustria. Como se poderá afirmar, depois dêstes exemplos, que o sistema parlamentar é incompatível com a federação?
 - A Será o mesmo que negar a existência do sol.
- B Em todo o caso, mostra a objeção a fôrça dos preconceitos, que nem ante a evidência solar recuam.
- A Outra argüição que tenho ouvido, é ser o sistema parlamentar próprio das monarquias e incompatível com a república. Imagino seja ela do mesmo estôfo que a outra.
 - B E não imagina mal. Trata-se de uma afirmação arbitrá-

ria e absolutamente sem base. É certo que o sistema parlamentar surgiu nas monarquias európeias. Por que tal aconteceu?

- A Parece-me que por um motivo muito simples: só havia monarquias na Europa, quando nasceu a moderna democracia. Era fatal, portanto, que o parlamentarismo se desenvolvesse primeiro nos Estados monárquicos.
- B Exatamente. A adotar aquele critério, concluiríamos também, e com não menor segurança, que a democracia é característica das monarquias e não das repúblicas, já que no seio daquelas foi que ela se desenvolveu modernamente. Na própria França, tal evolução começara em 1789, para ser abruptamente interrompida em 1792, com a execução do rei Luiz XVI.
- A Percebo, agora, que um instante de reflexão me teria dispensado de apresentar a objeção. Pois, se há repúblicas parlamentares, como afirmar que o parlamentarismo é próprio das monarquias e não se casa bem com a república?
- B Seria reconhecer a incompatibilidade da república com os mais perfeitos mecanismos democráticos...
- A Realmente, o argumento provaria demais. Para não deixar sem resposta nenhuma das objeções correntes, peço que me diga alguma cousa acêrca da suposta fraqueza do govêrno parlamentar.
- B É outro êrro. Não há govêrno democrático mais forte que o parlamentar. Tudo pode êle, enquanto tiver a confiança do parlamento e fôr apoiada pela opinião pública. Perdido êste esteio, deixa de ser govêrno, para ceder lugar a outro que de tal apoio disponha.
- A Quer dizer que no sistema parlamentar não há governos fracos?
- B Precisamente. O govêrno deixa automàticamente de o ser, quando se torna fraco, isto é, quando perde a confiança da nação. A não ser em condições excepcionais, quando a opinião está muito dividida e oscilante, o regime não comporta governos fracos e pode dar os mais fortes dos governos. A prova, tivemo-la nas duas conflagrações, onde as nações democráti-

cas resistiram galhardamente à autocracia. O que há de parte dos opugnantes é confusão de govêrno forte com govêrno de fôrça. Governos de fôrça, só o presidencialismo os pode dar. Em certas circunstâncias não lhe resta outra solução, já que não se pode deixar o país sem govêrno e o govêrno se constituiu com prazo fixo. Governos fortes, êsses também pode fornecêlos o presidencialismo, mas com o parlamentarismo é certo que se produzirão, sem necessidade de assentar na fôrça.

- A Há, realmente, a tendência de considerar fortes os governos que dispõem de maior soma de arbítrio e poder material.
- B Mas é um trágico equívoco, pois os governos baseados na fôrça são os que mais fàcilmente sucumbem.
- A Declaro-me satisfeito com as explicações que me deu. Acabo de verificar que as objeções levantadas contra o sistema parlamentar têm duas origens principais: desconhecimento do seu mecanismo, ou obscura consciência do que seja realmente democracia representativa.
- B Muito bem. E não esqueça que sempre estarei pronto a esclarecer tôdas as dúvidas e objeções.



"Ora, o Presidente da República, em que se resume, afinal, o poder executivo, não tem responsabilidade; é tão responsável quanto os antigos soberanos. Eleito e empossado, a ninguém deve contas do modo porque exerça o seu mandato. Pode oporse-lhe o Congresso, pode levantar-se contra êle a opinião pública, que êle continuará, imperturbável até o fim do mandato, por maiores que sejam os erros perpetrados. A não ser, naturalmente, que uma revolução vitoriosa venha truncar-lhe o mandato."

"Em nossso País, exepcionalmente, e, pode-se dizer, anormalmente, o presidencialismo chegou depois do parlamentarismo, é que alguns espíritos, desconhecedores da evolução geral do sistema representativo, imaginaram ser o parlamentarismo uma velharia. Mas, como já disse, a simples cronologia demonstra que o sistema parlamentar é uma modalidade mais recente de governo, que o sistema presidencial."



aul Pilla, um dos maiores defensores do regime parlamentarista para o Brasil, nasceu em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, a 20 de janeiro de 1892.

Doutor em Medicina e Bacharel em Ciências e Letras, pela Uni-

versidade Federal do Rio Grande do Sul, foi médico, jornalista e professor universitário.

Deputado estadual gaúcho, de 1935 a 1937, foi Constituinte em 1935. Ainda no Rio Grande do Sul, foi Secretário da Agricultura (1936) e Presidente da Assembléia Legislativa (1937).

Deputado Federal, de 1946 a 1967, também foi Constituinte Federal (1946), Presidente do Partido Libertador e líder do PL na Câmara dos Deputados (1952 a 1965).

Faleceu na capital gaúcha, em 5 de junho de 1973.

Principais trabalhos publicados por Raul Pilla

Catecismo Parlamentarista (1949)
Presidencialismo ou Parlamentarismo? (1958 - em colaboração com Afonso Arinos).
O Professorado e a Medicina (1961)
Despedindo-se da Velha Faculdade (1961)

PORTO ALEGRE 1992