



.....

PRESIDENCIALISMO
OU
PARLAMENTARISMO?

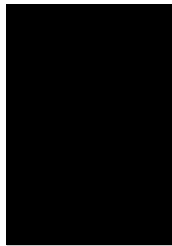
.....
Coleção Biblioteca Básica Brasileira

PRESIDENCIALISMO
OU
PARLAMENTARISMO?

Afonso Arinos de Melo Franco

e

Raul Pila



Brasília – 1999

COLEÇÃO BIBLIOTECA BÁSICA BRASILEIRA

O Conselho Editorial do Senado Federal, criado pela Mesa Diretora em 31 de janeiro de 1997, buscará editar, sempre, obras de valor histórico e cultural e de importância relevante para a compreensão da história política, econômica e social do Brasil e reflexão sobre os destinos do país.

COLEÇÃO BIBLIOTECA BÁSICA BRASILEIRA

A Querela do Estatismo, de Antonio Paim

Minha Formação, de Joaquim Nabuco

A Política Exterior do Império (3 vols.), de J. Pandiá Calógeras

O Brasil Social, de Sílvio Romero

Os Sertões, de Euclides da Cunha

Capítulos de História Colonial, de Capistrano de Abreu

Instituições Políticas Brasileiras, de Oliveira Viana

A Cultura Brasileira, de Fernando Azevedo

A Organização Nacional, de Alberto Torres

Deodoro: Subsídios para a História, de Ernesto Sena

Rodrigues Alves, de Afonso Arinos de Melo Franco (2 volumes)

Rui – O Estadista da República, de João Mangabeira

Eleição e Representação, de Gilberto Amado

Franqueza da Indústria, de Visconde de Cairu

Dicionário Bibliográfico de Autores Brasileiros, organizado pelo Centro de Documentação do Pensamento Brasileiro

Pensamento e Ação de Rui Barbosa – Fundação Casa de Rui Barbosa

Projeto gráfico: Achilles Milan Neto

© Senado Federal, 1999

Congresso Nacional

Praça dos Três Poderes s/nº – CEP 70168-970 – Brasília – DF

CEDIT@cegraf.senado.gov.br

<http://www.senado.gov.br/web/conselho/conselho.htm>

.....

Franco, Afonso Arinos de Melo

Presidencialismo ou parlamentarismo? / Afonso Arinos de Melo Franco e Raul Pila. – Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.

XXIV+388 p. – (Coleção biblioteca básica brasileira)

1. Regime de governo. 1. Presidencialismo. 2. Parlamentarismo.
3. Franco, Afonso Arinos de Melo, parecer. I. Pila, Raul. II. Título.
III Série.

CDDir 341.23

.....

.....

Sumário

INTRODUÇÃO

I – *Sistema de Governo e Democracia*,
por Marco Maciel, Vice-Presidente da República
pág. XI

II – *Presidencialismo ou Parlamentarismo? – Um debate sempre atual*,
por Nelson Marchezan, Deputado Federal
pág. XVII

PREFÁCIO

pág. 1

PARECER DO RELATOR DA COMISSÃO ESPECIAL DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS, DEPUTADO AFONSO ARINOS
DE MELO FRANCO, SOBRE A EMENDA PARLAMENTARISTA
Nº 4, DE 29 DE MARÇO DE 1949

pág. 15

I – Considerações preliminares, *pág. 17* – II – A forma da emenda,
pág. 20 – III – Parlamentarismo e presidencialismo no Brasil, *pág. 25*
– IV – A emenda e as instituições políticas nacionais, *pág. 54*
– V – A emenda e alguns dados da política contemporânea, *pág. 80*
– VI – Evolução e revolução constitucional, *pág. 102*
– VII – Conclusões, *pág. 108*

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO RAUL PILA
À EMENDA PARLAMENTARISTA Nº 4, DE 29 DE MARÇO
DE 1949, RESPONDENDO AO PARECER DO RELATOR
DEPUTADO AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO

pág. 111

I – A ascensão para a liberdade, *pág. 113* • – II – A organização da
democracia, *pág. 115* • – III – A diferente formação histórica dos povos
americanos, *pág. 118* • – IV – O desenvolvimento do regime democrático

depois da independência, *pág. 127* • – V – Análise do Parecer Afonso Arinos, *pág. 158* • – VI – Não houve parlamentarismo no Império?, *pág. 159* • – VII – Onde está o presidencialismo dos patriarcas de Filadélfia?, *pág. 176* • – VIII – Pretensa incompatibilidade do parlamentarismo com a Federação, *pág. 189* • – IX – O contraste judiciário da constitucionalidade das leis, *pág. 221* • – X – O regime, o militarismo e as revoluções, *pág. 236* • – XI – Uma antologia de Rui Barbosa, *pág. 244* • – XII – Respigando, *pág. 256* • – XIII – Proposições fundamentais, *pág. 278*

RELATÓRIO E PARECER DO DEPUTADO AFONSO
ARINOS DE MELO FRANCO SOBRE A EMENDA Nº 4-B,
DE 1952, SUBSTITUTIVA DA EMENDA Nº 4, DE
29 DE MARÇO DE 1949 (VOTO VENCIDO)

pág. 281

I – Dever contra desencanto, *pág. 283* • – II – Limites naturais do poder de emendar, *pág. 285* • – III – Autonomia municipal, *pág. 288* • – IV – Separação de poderes, *pág. 291* • – V – Convocação de suplentes, *pág. 292* • – VI – Composição do Ministério, *pág. 293* • – VII – Papel do Senado, *pág. 294* • – VIII – Considerações finais, *pág. 300*

VOTO DO DEPUTADO RAUL PILA À EMENDA
SUBSTITUTIVA Nº 4-B, DE 1952, ADOTADO PELA
COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

pág. 313

I – Desencanto, não dever, *pág. 315* • – II – A contradição do professor, *pág. 316* • – III – Recurso de advogado, *pág. 318* • – IV – Fuga da realidade, *pág. 319* • – V – Cegos e surdos, *pág. 320* • – VI – Para que complicar o que é simples?, *pág. 321* • – VII – A pureza técnica das Constituições, *pág. 322* • – VIII – Onde os alicerces presidencialistas?, *pág. 325* • – IX – Autonomia municipal, *pág. 326* • – X – Separação de poderes, *pág. 331* • – XI – Convocação de suplentes, *pág. 333* • – XII – Parlamentarismo, presidencialismo e multiplicidade partidária, *pág. 334* • – XIII – Governos fracos, governos fortes e governos duradouros, *pág. 339* • – XIV – Parlamentarismo e bicameralidade, *pág. 343* • – XV – A dissolução do Senado, *pág. 345* • – XVI – A verdadeira relação causal, *pág. 348* •

- XVII – A Constituição australiana, *pág. 350* • – XVIII – Finalmente a subemenda, *pág. 354* • – XIX – A complexidade do problema político, *pág. 357* • – XX – Confusão erudita e premeditada, *pág. 358* • – XXI – O verdadeiro problema, *pág. 363* • – XXII – A realidade viva, *pág. 365* • – XXIII – A questão fundamental, *pág. 367* • – XXIV – A reforma e as crises, *pág. 368* • – XXV – A reforma e os partidos, *pág. 370* • – XXVI – O regime e a formação dos partidos, *pág. 372* • – XXVII – Centro de estabilidade ou poder pessoal?, *pág. 374* • – XXVIII – Parlamentarismo e mecanização do Parlamento, *pág. 375* • – XXIX – Abuso de linguagem, *pág. 376* • – XXX – A grande revolução, *pág. 378* • – XXXI – Conclusões, *pág. 378*

ÍNDICE ONOMÁSTICO

pág. 381

.....

Introdução

O PRESIDENCIALISMO

SISTEMA DE GOVERNO E DEMOCRACIA

MARCO MACIEL

Vice-Presidente da República

O Estado continua a ser, neste fim de século, uma questão transcendente não só da teoria, como também da prática política. Esta relevância decorre, sobretudo, da circunstância de que, a despeito da variedade de concepções filosóficas distintas, não fomos capazes de criar formas de Estado, de governo, de regimes e de sistemas políticos que não caibam em categorias antagónicas ou, na melhor das hipóteses, que resultem da combinação delas.

No que se refere à forma do Estado, a prática revela dispor-mos de duas alternativas, unitário ou federado, com maior ou menor grau de autonomia possível. No que tange às formas de governo, só conhecemos as que o caracterizam como monarquia ou república, e quanto aos regimes políticos ou são democráticos ou autocráticos de diferentes modalidades. Por fim, há dois sistemas de governo conhecidos, o presidencialista e o parlamentarista, sendo indiferente a denominação que se der aos poucos que resultem da combinação ou fusão de ambos, semipresidencialistas ou semiparlamentaristas.

O que divide as categorias dessas diferentes concepções segundo as quais se pode configurar o Estado, o regime político e os sistemas de governo, é que os sistemas políticos dependem de seu desempenho e não de sua forma, organização e distribuição de poderes. É o caso das democra-

XII Introdução

cias e autocracias. Um regime pode ser formal mas não efetivamente democrático, se as garantias de liberdade existem, mas não estão materialmente asseguradas, como, por exemplo, prever eleições que não sejam livres nem competitivas, o que distingue a legitimidade democrática, quanto à investidura de poder, da não democrática, quanto a este aspecto essencial das democracias representativas.

Em sua evolução, e daí sua transcendência, o Estado não é só uma organização política, uma estrutura jurídica e uma realidade sociológica. Historicamente o chamado Estado “nacional”, que sucedeu à descentralização medieval, em sua origem era monárquico, unitário, absolutista e, por consequência, autocrático. É indispensável reconhecer que só a partir da universalização do direito de voto ele deixa de ser formal, para se tornar materialmente democrático, com eleições livres e competitivas, passando o parlamento a representar os interesses de todas as classes sociais. Esta, entretanto, é uma realidade muito recente, a rigor do século XX, porque a chamada universalização, de que são pioneiros a Suíça e a França, não incluía o direito do sufrágio feminino, só assegurado, na maioria das nações, neste século. Basta dizer que, na França, onde o voto deixou de ser censitário, em 1848, o sufrágio feminino só foi garantido a partir de 1945, quase um século depois, mais exatamente, depois da Segunda Grande Guerra Mundial.

A evolução histórica do Estado unitário para o Estado federado só se consumou no fim do século XVIII quando a Constituição americana, ratificada em 1787, cria a primeira Federação em todo o mundo, de quando datam também, na era moderna, tanto a primeira república quanto o primeiro sistema presidencialista de governo.

A federação e a república, da mesma forma que o presidencialismo, são etapas evolutivas, inovações políticas, do Estado nacional originalmente unitário e, em sua forma representativa, parlamentarista. Pode-se mesmo dizer que constituíram, sob aspectos políticos, aprimoramen-

tos institucionais decisivos da idade contemporânea. Esta é uma das razões por que, à exceção do Brasil, as nações americanas que se fundaram sob o fluxo das transformações decorrentes da revolução francesa de 1789, da americana de 1776 e mais remotamente da inglesa de 1688/89, são todas repúblicas que tinham sistemas de governo presidencialistas. O parlamentarismo é o estágio anterior, imediatamente precedente desses grandes avanços institucionais. Devemos, sem dúvida, essas transformações revolucionárias aos Founding Fathers que firmaram a Declaração de Independência e elaboraram a Constituição americana.

Os sistemas parlamentaristas, as monarquias dos Estados unitários, são, portanto, uma reminiscência histórica do Estado democrático. Por isso característicos das monarquias européias que ainda mantêm essa forma de governo, como os países escandinavos, os Países-Baixos e a Espanha, e das repúblicas tardias, caso da Itália, da Alemanha, da França e de Portugal que evoluíram da monarquia para o sistema republicano, mantendo o parlamentarismo, e segundo essa tendência, mantiveram-se sobretudo na maioria das colônias britânicas, à exceção dos Estados Unidos.

O Brasil se constituiu uma singularidade na América Latina. Tanto por sua Monarquia constitucional de 1824 a 1889 quanto pelo Estado unitário que tivemos no mesmo período, abrandado com o Ato Adicional de 1834 na forma que o Professor Pedro Calmon denominou de “semifederalismo”. O regime democrático do voto universalizado só conhecemos a partir da instituição da Justiça Eleitoral e do Código Eleitoral de 1932. Com tais garantias, e ainda de forma muito restrita, só tivemos a eleição para a constituinte de 1933. De tal sorte que a democracia plena só atingimos a partir de 1945, em eleições progressivamente cada vez mais livres e mais competitivas.

Esta talvez seja a razão por que, mesmo tendo sido a única questão da pauta submetida duas vezes à escolha plebiscitária do povo

XIV Introdução

brasileiro, de 1963 e de 1993, o presidencialismo costuma ser intermitentemente contrastado com o parlamentarismo, apenas praticado entre nós, como solução emergencial, entre setembro de 1961 e janeiro de 1963. A tentativa de implantação do parlamentarismo terminou, na verdade, transformada numa questão recorrente em nosso país, como solução para toda e qualquer dificuldade no campo político. O parlamentarismo foi proposto e derrotado na constituinte republicana de 1891, foi sugerido sem sucesso na constituinte de 1946 e voltou a ser cogitado em 1988. A sua vida efêmera entre nós parece mostrar que, à semelhança do que se dizia em relação à Monarquia, durante o Império, continua a ser uma “flor exótica” no continente.

A partir de 1946, a pregação parlamentarista do antigo e venerado Partido Libertador, do não menos venerando Deputado Raul Pila, colocou o problema na ordem do dia. Mas não devemos esquecer que, logo após a vida conturbada da Primeira República, esteve também em cogitação, tornando-se famosa a apologia, como sempre veemente e apaixonada, do grande polemista que era Sílvio Romero. Por meio de sete cartas enviadas a Rui Barbosa, de quem, por sinal, não houve resposta, o grande crítico literário não só fez uma ácida contestação à jovem república, como também pregou sua substituição por um singular parlamentarismo com, entre outras novidades, o poder de dissolver a Câmara e sancionado pelo Senado. Como sempre uma alternativa de aparência parlamentarista, e não o parlamentarismo que todos reconhecem de difícil e duvidosa eficácia entre nós.

Estas circunstâncias tornam extremamente úteis e oportunas a edição, pelo Senado, não só da Emenda Parlamentarista de Raul Pila, como também o denso e erudito voto contrário do então Deputado Afonso Arinos, por sugestão de quem a Emenda nº 4, de 2 de setembro de 1961, que “institui o sistema parlamentar de governo”, de duração tão fugaz, chamou-se Ato Adicional, como uma reminiscência histórica que, a rigor, nada tinha a ver com o Império, em que nunca se praticou um verdadeiro parlamentarismo. Trata-se da fase presidencialista do saudoso

brasileiro, já que na Constituinte de 1988 aliou-se entre os adeptos da solução parlamentarista que não vingou. É uma transição que se deu bem antes, ao contrário do que ocorreu com Ulisses Guimarães, para citar apenas dois entre os mais conhecidos convertidos. Afonso Arinos mesmo revelou, numa palestra na Câmara, que o fato que o fez mudar de posição não teve fundamento filosófico ou doutrinário, mas decorreu do doloroso episódio do suicídio de Getúlio Vargas, ao qual, em vida, lhe coube a tarefa de dar duro combate político, na qualidade de líder da oposição na Câmara dos Deputados.

Como presidencialista e presidente da Frente Republicana Presidencialista durante a propaganda do último plebiscito, sempre defendi que os sistemas de governo, sejam eles quais forem, não constituam uma solução milagrosa para qualquer de nossos problemas. Sempre optei pelo aprimoramento do presidencialismo de viés original, o norte-americano, testado ao longo de mais de dois séculos, com êxito, também com graves crises políticas, todas resolvidas dentro do modelo constitucional daquela grande república. Mostra tratar-se de um sistema capaz de resolver os problemas institucionais pacificamente, por mais graves que sejam. Julgo estar em boa companhia, quando constato que, mais do que a organização informal da estrutura e das formas do governo, das formas de Estado e dos sistemas de governo, o que importa é o seu desempenho, isto é, o funcionamento do sistema político e de suas instituições. Em outras palavras, contando com partidos capazes de operar com eficiência, com um sistema eleitoral consistente, com uma cultura política e um sistema de governo submetido a regras e normas democráticas, teremos fatalmente uma democracia. Mesmo porque todos sabemos que os regimes não democráticos, sejam eles de que modalidade forem, autocracias, ditaduras e autoritarismo de toda e qualquer espécie, tanto podem revestir-se em modelos formalmente parlamentaristas quanto presidencialistas. Tanto podem subsistir em estados unitários quanto em sistemas federativos. Podem, indistintamente, ser tanto monarquias quanto repúblicas. A questão fundamental, portanto, é a questão democrática.

XVI Introdução

Instituições democráticas, práticas e processos democráticos, cultura política democrática, enfim, é que garantem a democracia, quaisquer que sejam a forma do Estado, a forma ou o sistema de governo.

Brasília, agosto de 1999.

O PARLAMENTARISMO

PRESIDENCIALISMO OU PARLAMENTARISMO? – UM DEBATE SEMPRE ATUAL –

NELSON MARCHEZAN
Deputado Federal

Ainda constitui grande problema, no Brasil, conceber e organizar instituições políticas e jurídicas que sejam a um só tempo democráticas e eficazes. Debates sobre uma agenda de reforma política e institucional, abrangendo sistemas de governo, relações federativas, sistema eleitoral, representação e função legislativas, são por vezes considerados como de menor importância. Trata-se, entretanto, de um grande equívoco, pois, não raro, a democracia política, asseguradas a participação e a representação mais autênticas dos cidadãos e a governabilidade, é condição para conquista da democracia econômica e social.

*É imperativo, portanto, que se possibilite maior discussão sobre tais questões. Neste contexto, não poderia ser mais oportuna a decisão do Conselho Editorial do Senado Federal, presidido pelo ilustre Senador Lúcio Alcântara, de publicar a obra *Presidencialismo ou Parlamentarismo?*, de Afonso Arinos de Melo Franco e Raul Pila, como parte da Coleção Biblioteca Básica Brasileira.*

A dimensão histórico-política dessa obra, que traz os pareceres oferecidos pelo Deputado Afonso Arinos, como Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre a Emenda Parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949, e também da Emenda Substitutiva nº 4-B, de 1952, e dos votos em separado proferidos pelo Deputado Raul Pila, paladino do sistema parlamentar, em resposta aos pareceres

XVIII Introdução

contrários do Relator, nos reporta aos fundamentos e argumentos apresentados de forma magistral por esses insignes brasileiros, na defesa ou na contestação dos sistemas de governo — presidencialista e parlamentarista —, e a importantes fatos da nossa História.

O sistema parlamentarista foi a proposição básica da atividade política de Raul Pila. Eleito deputado federal em 1945, pelo Rio Grande do Sul, na legenda do Partido Libertador, em 1946 participou ativamente dos trabalhos da Assembléia Constituinte, que, contrariamente às suas expectativas, não sufragou o Parlamentarismo.

Não desanimou, no entanto, o intrépido combatente Raul Pila. Em 29 de março de 1949, com a assinatura de 110 parlamentares, apresentou a Emenda nº 4/49, que recebeu parecer contrário do Relator. No seu voto em separado, que constitui uma passagem notável da literatura política, Raul Pila refuta, uma a uma, as conclusões do erudito parecer proferido por Afonso Arinos, pela rejeição da proposta.

A Emenda Constitucional nº 4 não chegou, contudo, a ser votada. Na legislatura seguinte, reabriu-se a discussão da matéria. Em 27 de maio de 1952, a Comissão reexaminou o parecer contrário de Afonso Arinos e resolveu, por quatro votos a três, aprovar o voto em separado que o líder libertador havia proferido na legislatura anterior.

Interessante destacar que, à época, Afonso Arinos alinhava-se entre os oponentes ao sistema parlamentarista, desfraldando a bandeira presidencialista. Convictamente, tempos depois, retratou-se. Converteu-se ao parlamentarismo, conforme justificativas que referiu, em janeiro de 1958, no prefácio da edição então publicada pela Livraria José Olímpio, do mesmo livro que ora é objeto de reedição pelo Senado Federal.

Da mesma forma, em discurso proferido em sessão do Senado Federal, a 1º de setembro de 1961, ao solidarizar-se com o Senador Moura Andrade, presidente em exercício do Congresso Nacional, pela

adoção do parlamentarismo como solução para a crise sucessória na presidência da República, decorrente da renúncia de Jânio Quadros, Afonso Arinos diz, enfaticamente:

“...Fui, por duas vezes, o Relator na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que emitiu parecer contrário à adoção do sistema parlamentar de governo. Por duas vezes esse parecer foi vitorioso na Comissão Especial. Mas, depois que a experiência da vida política veio solicitar meditação mais profunda sobre as conclusões de natureza puramente teórica e jurídica que me tinham sustentado na redação daqueles votos vitoriosos, amadureci na convicção, na sincera, na sofrida, na dramática convicção de que o sistema presidencial falhou no nosso país.”

E concluía: “... Recusarei qualquer medida que vise ao impedimento do Presidente João Goulart; e apoiarei todas as medidas que visem à implantação do único regime que pode viver compativelmente com a legalidade, com o equilíbrio, com a correção, com a decência e com o respeito dos direitos humanos, que é o regime parlamentar...”

Raul Pila, por sua vez, antes da discussão e votação final daquela Emenda, com voz grave e eloqüente, expôs suas idéias ao Plenário e disse que votaria o substitutivo, porque era brasileiro, patriota. Mas, se fosse apenas um mero doutrinador, tomaria outra posição, pois a emenda substitutiva continha graves defeitos. E advertiu a todos, com a alternativa final: “... Ninguém se iluda, Sr. Presidente. Ou conseguiremos, graças ao bom funcionamento deste admirável instrumento que é o sistema parlamentar, transpor a caótica situação em que se encontra o país, evitando os salvadores de várias categorias, que já andam a espreitar a presa, ou nada nos salvará da ruína, num mundo em que a democracia do poder parece ir levando à catástrofe final”.

Instaurado o governo parlamentarista, sob a chefia de Tancredo Neves, a experiência malogrou, como não poderia deixar de ser, pela

falta de autenticidade da proposta final, que criava um governo de gabinete, sem que houvesse dissolução da Câmara e sem que se resguardasse a elegibilidade dos ministros para novo mandato parlamentar, entre outros equívocos. Com seu vício de origem — implantado para evitar um golpe de estado —, o parlamentarismo sofreu a hostilidade declarada e militante do presidente da República, que contou com a cumplicidade, declarada ou não, dos próprios partidos que sustentavam o governo e deveriam sustentar o sistema...

O plebiscito, previsto para nove meses antes do fim do período presidencial, foi marcado para logo. Em janeiro de 1963, 15 meses depois, o presidencialismo foi restabelecido, sucedendo-se uma crise sem precedentes, que redundou na crise de março de 1964.

A mudança, entretanto, não intimidou o destemido Raul Pila. Fiel ao seu apostolado cívico e às suas convicções, preparou a nova Reforma Parlamentarista, num trabalho em que contou com a colaboração inestimável de vários colegas, notadamente a de Aliomar Baleeiro, um dos “convertidos”, como Afonso Arinos, à causa parlamentarista. A nova emenda, embora subscrita por mais de dois terços da Câmara dos Deputados, não chegou a ser votada.

Sem esmorecer em sua luta, Raul Pila sofreu com os reveses, abatendo-se sobremodo com a extinção do seu Partido Libertador. Julgou ser o momento de encerrar sua atividade parlamentar. Em 31 de agosto de 1966, em memorável discurso, despede-se da Câmara dos Deputados. “Bato em retirada, mas retiro-me combatendo”. São páginas tocantes de autêntico missionário político, que soube lutar por seus ideais.

A causa parlamentarista, no entanto, continuou a ser defendida no Congresso e fora dele. O Catecismo Parlamentarista de Raul Pila, suas idéias e propostas fizeram “escola” e continuam sendo ainda hoje estudadas e debatidas.

Com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1986, renasceu a esperança de que o sistema parlamentarista fosse final-

mente implantado em nosso país. Entre os seus defensores, aparece, de modo vibrante, apesar de seus 80 anos, o constituinte Afonso Arinos. Presidente da Comissão de Sistematização, durante a discussão do Projeto de Constituição, em pronunciamento proferido em 4 de agosto de 1987, defendeu a implantação do sistema parlamentarista de Governo. Ao fazer lembranças pessoais, justificando mais uma vez a sua “conversão” para o parlamentarismo, Arinos sustentou que “...o regime presidencial nunca foi aplicado no Brasil. Aliás, o regime presidencial nunca foi aplicado convenientemente fora dos Estados Unidos. Não existe exemplo, em nenhum país, em nenhum continente, da reprodução desse sistema de governo, que obedece a condições específicas da formação sociológica, cultural e histórica daquela nação, na época em que ele surgiu no campo das instituições políticas modernas”... Continuando, o ilustre parlamentar discorreu sobre as inúmeras crises ocorridas no Brasil após a proclamação da República, situando “cinquenta e quatro anos de Governo absolutamente antidemocrático, absolutamente irreconhecível, absolutamente repugnante a qualquer modelo de governo respeitador da lei e da liberdade. Eis a face velada mas inesquecível do presidencialismo republicano no Brasil”.

Coube também a Afonso Arinos, na memorável sessão da Assembléia Nacional Constituinte de 22 de março de 1988, o encaminhamento de votação da Emenda Coletiva sobre o Sistema de Governo. Enfático, entre os argumentos que usou a favor do parlamentarismo, disse que “... o Brasil não está fazendo uma experiência inédita se adotar o sistema parlamentarista. A República nasceu parlamentarista. Pouco se presta atenção a isto. O Manifesto Republicano de 3 de dezembro de 1870, escrito por Quintino Bocaiúva ... e Saldanha Marinho, os autores do Manifesto Republicano, não toca na palavra “Presidência”, não fala na República Presidencial. Os autores têm toda a sua argumentação baseada na tradição parlamentarista do Império. Eles queriam a República, mas com o parlamentarismo. Somos os mais antigos defensores do parlamentarismo na América. Viemos da prática, passamos para a teo-

ria e passamos para a República. Desafio a quem queira me contestar. Quintino Bocaiúva, Saldanha Maranhão, o Manifesto é parlamentarista”.

Apesar de todas as expectativas e do arcabouço do projeto de Constituição estar definido segundo premissas de cunho parlamentarista, a data de 22 de março de 1988 assinalou a derrota do parlamentarismo na Constituinte. Não chegou, na verdade, a surpreender o fato de que muitos constituintes brasileiros, que votaram a favor do presidencialismo, ignorassem o conteúdo da emenda que foi aprovada. Difícilmente poderia ter sido de outra forma, face à improvisação que cercou a “costura” da emenda e à heterogeneidade que garantiu a sua aprovação.

A propósito, Franco Montoro, ex-governador de São Paulo, ex-presidente do PSDB e da Frente Parlamentarista, em artigo intitulado “Parlamentarismo: Participação e Mudança”, em que arrola as vantagens do parlamentarismo sobre o presidencialismo, assim escreveu:

“Por todas essas razões, a implantação do Parlamentarismo no Brasil é um imperativo histórico. Aproveitando a experiência e as sugestões mais modernas, a Comissão de Sistematização da Constituinte elaborou um projeto parlamentarista, que foi aprovado pela maioria de seus integrantes e mereceu o apoio majoritário da opinião pública e dos parlamentares, conforme pesquisas realizadas pela imprensa. Mas a pressão e os arranjos promovidos nas vésperas da votação pelos poderes interessados impediram a confirmação do voto favorável ao regime parlamentar”.

A Constituinte decidiu, como alternativa às pressões do Executivo, da máquina governamental, contra o parlamentarismo, a realização de um plebiscito para 7 de setembro de 1993, em que o eleitorado se manifestaria quanto à forma (república ou monarquia constitucional) e ao sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem

vigorar no país. Antecipado para 21 de abril daquele ano, a consulta popular decidiu pela continuidade da república presidencialista.

Não obstante a oportunidade perdida, não desanimam os defensores do sistema parlamentarista, entre os quais me incluo. Evidente que o parlamentarismo não constitui uma panacéia, que possa, por si mesmo, consolidar nossa democracia e curar rapidamente nossos males econômicos e sociais. Mas, com certeza, facilita a consecução desses objetivos, pelas qualidades intrínsecas que possui.

Como dizia Franco Montoro, “o Parlamentarismo é mais democrático e adequado à solução objetiva e pacífica dos complexos problemas nacionais. Ele assegura a transparência do governo, a discussão pública dos programas, o entendimento entre os partidos, a participação dos múltiplos setores da sociedade. Constitui, por isso, poderoso instrumento de combate à corrupção e à ineficiência administrativa”.

Por fim, gostaria de abordar a questão da representação partidária. Diz-se, contra a implantação do parlamentarismo, que, além do grande número de legendas partidárias, não temos partidos fortes. Penso que nosso sistema partidário realmente comporte alguma reestruturação, desde que mantida a concepção democrática da pluralidade de idéias. A redução do número de partidos, um ideal a ser atingido pela decisão do povo, virá como imperativo. Mas, o argumento contra o parlamentarismo não procede, pois é justamente o sistema parlamentarista que possibilita aos partidos políticos se consolidarem, contribuindo, inclusive, para que se transformem em centros de formação de homens públicos. No dizer do mestre Afonso Arinos, “uma democracia de partidos é, no Brasil de hoje, a única capaz de instituir governos responsáveis. E só governos responsáveis podem enfrentar democraticamente os problemas básicos da nacionalidade evitando as três forças que comprometem todas as soluções tentadas entre nós, e que são a demagogia, a improvisação e a corrupção.”

XXIV Introdução

*Não tenho dúvidas de que a publicação da obra **Presidencialismo ou Parlamentarismo?**, em boa hora decidida pelo Conselho Editorial do Senado Federal, cumprindo com seu objetivo de promover e estimular reflexões sobre fatos políticos de fundamental significação, será da maior valia para todas as gerações, em sua ansiosa busca de soluções estáveis para o país, mercê da conquista da democracia política, social e econômica e maior participação dos brasileiros na vida pública nacional.*

Brasília, 30 de novembro de 1999.

.....

Prefácio

Sugeriu o Deputado Raul Pila fosse de minha autoria a página introdutória deste volume, com o qual a Livraria José Olímpio Editora pretende fazer mais acessíveis, ao público leitor, os argumentos que serviram ao debate do problema da implantação do parlamentarismo em nosso país.

Partindo da consideração de que fui eu que modifiquei a maneira de votar na matéria, pareceu-me razoável que aqui viesse trazer, na apresentação desta pública controvérsia, os motivos principais de tal mudança.

Daí ter aceito a função de prefaciador, a qual melhor caberia ao Deputado Raul Pila, o parlamentar que, sem dúvida, em todo o regime republicano, mais se destacou na pregação do evangelho parlamentarista.

Diz conhecida anedota inglesa que os argumentos podem mudar a opinião dos deputados, mas nunca os seus votos. No caso do parlamentarismo deu-se comigo, até certo ponto, fenômeno inverso: argumentos poderosos, decorrentes da observação dos fatos políticos, mudaram o meu voto, sem alterar substancialmente a minha opinião sobre os aspectos exclusivamente jurídicos do problema. Esta afirmativa poderia parecer paradoxal e, até, meio cínica, se não se justificasse por motivos a que podem faltar acertos ou fundamento, mas nunca sinceridade e boa-fé.

Ao iniciar a sua exposição, devo reiterar que as razões mais influentes no meu espírito foram colhidas na experiência dos fatos e não na ciência dos livros. A observação do drama brasileiro desde a posse de Vargas, em 1951, passando pelo espetacular fracasso do seu governo e o triste fim de 1954, até à absurda crise de 1955, de cujo desfecho, com o golpe de Estado de novembro, emergiu o frágil governo atual,

2 Afonso Arinos de Melo Franco

não foi, para mim, atividade desinteressada e distante. Investido, desde 1952, da liderança do meu partido na Câmara, e, em seguida, da Minoria e da Oposição, pude viver uma experiência sem precedentes para qualquer outro deputado da República. Com efeito, de 1952 a 1954, chefei a Oposição parlamentar contra um Executivo caudilhistas, cujos objetivos finais, cortados pela crise de agosto, não chegaram a ser esclarecidos, e que se submetia ao mecanismo democrático não por convicção, mas porque não contava mais com as Forças Armadas para destruí-lo, como contara em 1937. De 1954 a 1955, encontrei-me na estranha posição de comandar o maior partido do governo, sem, entretanto, liderar a Maioria, pois esta era visível, embora não abertamente, hostil ao Executivo. Também não era porta-voz do governo, visto que o Presidente, talvez receoso de se fazer representar por um partido minoritário, insistia em não ter porta-vozes credenciados no Congresso, o que criou a situação singular de um Executivo sem política legislativa, situação que não foi dos menores nem dos menos funestos equívocos do período politicamente frustrado do honrado Sr. Café Filho.

Acompanhei, assim, de dentro, em um dos seus momentos mais críticos, o processo de desajustamento profundo da máquina do presidencialismo brasileiro. Refletindo sobre ele, à luz dos acontecimentos que vivera diretamente, ou acompanhara de perto, cheguei à conclusão de que tal desajustamento se projeta para fora do campo estritamente institucional e atinge toda a complexa realidade nacional, instabilizando a sua estrutura e entorpecendo o seu desenvolvimento.

O êxito dos regimes depende muito mais do espírito com que são aplicados e da correspondência com o meio social que pretendem governar, do que da sua estrutura jurídica.

Os Estados Unidos e a Inglaterra, apesar das diferenças que separam os respectivos regimes de governo, têm muita identidade quanto à maneira pela qual concebem e praticam o Direito Constitucional. Os sistemas constitucionais, entre os povos saxônicos, se desenvolvem histórica e casuisticamente e não empírica e racionalmente, como ocorre com os povos de cultura latina.

Daí a estabilidade secular, embora evolutiva, das constituições costumeira inglesa e escrita americana, em contraste com a instabilidade dialética (isto é, contraditória, feita de avanços revolucionários e recuos reacionários) das constituições dos países latinos – França, Itália, Espanha, Portugal, Brasil.

Os direitos políticos inglês e americano evoluíram, é certo, para soluções diferentes, em virtude de causas complexas que seria longo, até mesmo, esboçar. Mas tal evolução divergente não prejudicou, de nenhuma maneira, a identidade de espírito

que preside à prática das instituições. Esta é, aliás, observação corrente no estudo do *Direito Constitucional Comparado*.

O sistema presidencial dos Estados Unidos, tanto quanto o parlamentarismo da Inglaterra, estão entre os maiores êxitos de organização política de toda a história universal, cada qual em virtude de certos fatores específicos. O presidencialismo americano se apóia em três elementos igualmente importantes, cujo equilíbrio dinâmico constitui o segredo do seu extraordinário sucesso: o culto da Constituição Federal, a influência da Suprema Corte e a ação dos partidos políticos.

É importante observar que são três elementos históricos, cuja ação benéfica se denunciou e fez sentir desde o início da nacionalidade. Vamos ao primeiro deles.

Nos momentos mais graves da história dos Estados Unidos os responsáveis pelo seu destino não se dirigem ao povo em nome de princípios eternos ou de verdades abstratas, mas em nome do texto da Constituição, qualquer que seja o problema em tela.

Em plena Guerra da Secessão — lembra o professor D. W. Brogan — o Sul não reclamava o direito inalienável dos povos à formação dos governos próprios, mas uma correta interpretação do texto constitucional sobre os direitos dos estados. Por sua vez, Lincoln não defendia o abolicionismo como a consequência da liberdade eterna da pessoa humana, mas sim como um dos deveres que a Constituição lhe impunha e que ele devia executar. E hoje, ajunta com toda razão Brogan, “o povo americano, ao cabo de mais de um século e meio de experiência, está mais convencido do que nunca de que, somente nos quadros da Constituição, e não em qualquer outra parte, está a sua salvação política. Pode ser uma doutrina insensata, mas é a doutrina, a vívida fé política do povo americano”.⁽¹⁾

Dentro desta verdadeira religião constitucional, que coloca o texto de Filadélfia como uma espécie de quinto evangelho — o evangelho político — nas mãos do povo, a Suprema Corte e os partidos exercem, também secularmente, suas indispensáveis missões. A Suprema Corte, cercada pela reverência que os povos de língua inglesa sempre tributaram aos juízes, reverência que a crítica científica mais ampla, como a do professor Crosskey, ou as investidas políticas mais fortes, como a do segundo Roosevelt, nunca conseguiram destruir, nem verdadeiramente abalar, formula e fixa, em termos jurídicos, a adaptação contínua do texto semi-sagrado aos novos aspectos da realidade histórica. Por isto mesmo é a Suprema Corte a força mais importante daquele processo de “estabilidade evolutiva” a que acima me referi.

(1) D. W. Brogan, *An Introduction to American Politics*, Londres, 1954.

Com efeito, o alto tribunal tornou-se, nos Estados Unidos, o instrumento capaz de fazer, da Constituição, um texto que não apenas distribui competências e poderes, mas que também limita os mesmos poderes e competências. Por meio desta solução feliz a Corte, que é órgão, até certo ponto, político, mas que não está a serviço dos poderes políticos – Executivo e Legislativo – nem tampouco dos partidos, impede, em nome da Constituição, que aqueles poderes transponham os limites razoáveis das suas atribuições. Atrás do Judiciário desarmado está a Constituição, e atrás desta o povo. Não há dúvida que a Corte, muitas vezes, tem servido – nunca por corrupção ou temor – a interesses políticos e econômicos menos defensáveis. Mas também não há dúvida que ela sempre tem corrigido, em prazos mais ou menos longos, a rota desviada, graças à pressão da opinião pública, que ecoa dentro do recinto sagrado na voz de juizes de escola, de que Oliver Holmes foi a simbólica expressão.

A terceira força reside, como dissemos, nos partidos. A geração dos fundadores dos Estados Unidos era, teoricamente, hostil aos partidos, ou, como então se costumava dizer, às “facções” políticas. Tal atitude se impunha, em obediência aos postulados do pensamento político que naquele tempo dominavam. Com efeito, a partir de Jean Bodin, a doutrina do Estado elaborara o conceito jurídico da soberania nacional indivisível, a qual evoluíra da monarquia absoluta do século XVI, para as idéias do Contrato Social e do princípio majoritário, vitoriosas no século XVIII. Mas, nas mãos do rei ou nas mãos do povo, a soberania era una e indivisível. E, justamente, o partido era considerado como um processo vicioso de divisão dessa soberania, que do povo se transportava para tais instrumentos, colocados entre o sufrágio e o governo. Daí a repugnância teórica com que os pró-homens da Independência americana encaravam os partidos. Mas a força dos elementos culturais e históricos foi sempre muito maior que a de arbitrarias convicções filosóficas.

O impulso de solidariedade social e o espírito de cooperação, tão típicos da cultura saxônica e da tradição protestante, levaram as opiniões políticas, nos Estados Unidos, desde o século XVIII (tal como já se dera anteriormente na Inglaterra), a se agrupar em poderosas organizações que vieram a formar os dois partidos hoje existentes. Pouco importavam as críticas e receios de certos estadistas e pensadores. No correr do século XIX os homens públicos e escritores foram se convencendo do grande papel que a História reservava às, no princípio, tão malsinadas “facções”, cuja presença se tornava cada vez mais forte e necessária. A natural dialética democrática, bem como o sistema eleitoral majoritário, que, de certa forma, facilita a distribuição das opiniões em apenas dois grupos, contribuíram, também, para o resultado. E aí temos, nos partidos, a força atuante do regime, o seu sistema circulatório,

que leva sangue da realidade presidencial aos mais recônditos pontos da enorme Federação.

Quando volvemos os olhos para o presidencialismo latino-americano, e especialmente para o brasileiro, que mais de perto nos interessa, não encontramos, sinceramente, a presença dessas três forças que garantiram o êxito admirável do sistema norte-americano. Começamos pelo respeito à Constituição do Estado.

Já ficou anotado acima que o Direito Constitucional dos países latinos é de formação muito mais racional e teórica do que casuística e histórica. As constituições saxônias aderem, por um esforço pertinaz e constante, de interpretação e aplicação, às mutações econômicas e sociais trazidas pelo tempo. Não tendem a estabelecer princípios, mas a resolver problemas.

As constituições latinas procuram mais a gênese dos princípios genéricos do que a sua justaposição a situações concretas. Quando os problemas se modificam, prefere-se adotar, revolucionariamente, um princípio novo, em vez de adaptar, interpretativamente, uma disposição antiga. É claro que este método pressupõe a mudança freqüente dos textos constitucionais, e não induz a um respeito especial por nenhum deles. A França teve bem uma dúzia de constituições desde a de 1791; não longe desse número andarão a Espanha, se recordarmos o tormentoso caminho que vai da Constituição de Cádiz, de 1812, às recentes leis constitucionais de Franco; oito leis constitucionais oferece, modestamente, Portugal, entre a Constituição de 1822 e a atual carta salazarista. Nós, brasileiros, comparecemos apenas com sete (incluídos o Ato Adicional e a reforma de 1826). Mas este “pequeno” número é devido à duração relativamente longa das Constituições de 1824 e 1891. Quanto aos demais países da América Latina, a situação é ainda pior. Houve alguém que, num deles, disse que não guardava os textos constitucionais porque não colecionava publicações periódicas.

O segundo alicerce do sistema presidencial que não encontrou, entre nós, aplicação histórica, foi a influência política do Supremo Tribunal Federal.

Nunca o Supremo Tribunal brasileiro pôde exercer a sua missão específica de árbitro da legalidade, contendo os excessos do Executivo. Faltou-lhe a tradição judiciária das cortes inglesas e americanas. Neste particular a influência da Monarquia foi, entre nós, prejudicial. Com efeito, ao natural caudilhismo militar latino-americano, que, ao contrário do brocardo romano, fez sempre a espada passar antes da toga, juntou-se, no Brasil, a tradição francesa, quanto às atribuições do Judiciário. A Revolução Francesa, como se sabe, foi decididamente antijudiciária. A prática do antigo regime fizera das Cortes de Justiça (Parlements) os únicos órgãos capazes de enfrentar a Coroa. Por várias vezes aquelas Cortes resistiram aos reis de

França, recusando registrar atos destes que elas declaravam inconstitucionais ou contrários às chamadas “leis fundamentais” (não escritas) do reino. Por isto mesmo a Revolução via com olhos suspicazes o Judiciário, e desde logo providenciou para evitar que ele interferisse, de qualquer forma, na sua legislação. Daí o extremo enfraquecimento político do Judiciário francês, nos diversos regimes que se seguiram à Constituição de 1791. Enfraquecimento tão grande que leva uma forte corrente doutrinária francesa a não considerar o Judiciário como um poder independente, mas simples ramificação do Executivo. Pois bem, a Constituição brasileira de 1824 herdou esta concepção do Judiciário, e, quando se instalou a República, as gerações de juízes formados sob o Império não tinham, absolutamente, nem a tradição nem a mentalidade adequadas ao papel que a Constituição de 1891 lhes reservara. Desde o princípio, o Supremo Tribunal brasileiro fracassou na sua missão, apesar dos esforços vigorosos de Rui Barbosa e da honrosa resistência de alguns juízes, como Pedro Lessa. Fracassou com Floriano, com Hermes, com Vargas, para culminar na lamentável submissão de 21 de novembro. Não se pode acusar individualmente os seus membros, via de regra homens probos e juristas de mérito, embora muito raramente especialistas em Direito Público. A instituição, em conjunto, é que naufragou historicamente, na fraqueza, na omissão e no conformismo.⁽²⁾

Chegamos, agora, ao exame do último fator proposto, ou seja, o partido político.

O ponto focal do processo de desajustamento é, a meu ver, neste importante capítulo, a impossibilidade patente do presidencialismo brasileiro se transformar em um autêntico regime de partidos.

De uma maneira geral, pode-se assegurar que o partido político domina, no século XX, o panorama das instituições constitucionais, em todos os regimes verdadeiramente organizados. Quer nos sistemas democráticos de governo, quer nos totalitários ou antidemocráticos, o partido é o mecanismo político por via do qual as forças sociais se afirmaram dentro e através das instituições. Nos sistemas democráticos pluripartidários e parlamentares (França, Itália), elas procuram um livre equilíbrio graças às composições parlamentares chamadas coalizões. Quando o sistema democrá-

(2) Essas observações, que me parecem fundadas na mais lúdima experiência histórica, foram contestadas pelo atual Procurador-Geral da República, Dr. Carlos Medeiros Silva, que sobre elas e inoportunamente manifestou-se em uma sessão do Supremo Tribunal, sem apresentar fatos que as desmentissem. Revidando à sua contestação e confirmando minhas observações fiz um discurso na Câmara dos Deputados, na sessão de 13 de dezembro de 1957.

tico é bipartidário e parlamentar (Inglaterra) o governo é exercido naturalmente pelo partido em maioria. Quando é bipartidário e presidencial (Estados Unidos) ou o Presidente tem maioria no Congresso ou não a possui. No primeiro caso não há problema, mas no segundo são necessárias acomodações que, às vezes, não impedem derrotas do Executivo, como, ainda em 1957, sucedeu com o presidente Eisenhower na tramitação do orçamento. Porém, tanto as acomodações como as derrotas transcorrem exclusivamente no plano dos partidos.

Nos sistemas totalitários, assim os da direita como os da esquerda, os partidos se reservam, igualmente, a maior soma das responsabilidades políticas. Isto se dá hoje na Rússia, na China ou nos países da Cortina de Ferro, e também se deu na Itália e na Alemanha de Mussolini e Hitler.

A América Latina tende para a forma de governo caudilhista, que, tomada na sua essência, é menos o sistema em que governa um caudilho, do que o regime em que predomina politicamente a força armada. Esta é a tradição ibérica, que, visivelmente, se transmitiu aos estados latinos do Novo Mundo. Suas causas têm sido perquiridas por historiadores e sociólogos e, de resto, pouco interessam ao presente escrito. No fundo, essas causas se integram em um complexo de fatores. A expansão geográfica luso-espanhola foi mais baseada na aventura dominadora e estatal do que no trabalho organizado e privado, que marcou preferencialmente as colonizações holandesa e inglesa. A preocupação das minas, posta acima da produção de bens de consumo, foi outro elemento de singularização da expansão ibérica, em contraste com a flamenga e saxônia. Além disso, deve-se contar com os resultados das influências contrastantes do protestantismo e do catolicismo. Todas essas causas convergiam para constituir, na América Ibérica, mercantilista e católica, um ambiente mais propício à criação de uma classe dominante burocrática e militar, governando uma massa pobre e despreocupada das liberdades individuais. Do lado protestante, privatista e saxônio, ao contrário, cedo se revelou uma forte classe média independente do estado, desconfiada da militância, concentrada nas atividades privadas e ciosa das suas liberdades. As cautelas com que a Constituição americana encara a força armada (Milícia) são bem dignas dos descendentes daquela Inglaterra que só neste século conheceu o serviço militar obrigatório. Enquanto isso nós vemos, no Brasil, em pleno século XVIII, o historiador baiano José Mirales escrever toda a crônica militar da Colônia, desde os primeiros 600 soldados trazidos, em 1549, por Tomé de Sousa, até às flamejantes unidades regulares e de ordenanças de meados do setecentos, expondo com particular atenção as vantagens, soldos e prerrogativas da classe.

Mercantilismo (estatismo) econômico, burocracia e nobiliarquia no terreno administrativo, tudo apoiado em rígida organização militar, eis o panorama que, com adaptações secundárias, se pode entrever na formação de toda a América Luso-Espanhola.

O governo caudilhista, repetimos, é menos o governo de um homem que o dos grupos militares, regulares ou irregulares. Neste sentido é que a América Latina, desta segunda metade do século XX, vai se distanciando consideravelmente das democracias ocidentais contemporâneas. Governa-se cada vez mais pelas classes militares, e menos pelos partidos políticos.

*No momento atual pode-se observar que o mal abrange a todo o nosso continente tendo, inclusive, atingido países que dele eram aparentemente e, mesmo, realmente indenes, como a Argentina e a Colômbia. A razão disto deve ser encontrada na crise econômica de desenvolvimento que açoita os nossos países. Até 1930, ano da revolução do general Uriburu, a Argentina anglófila e civilizada era uma espécie de Canadá meridional. A crise européia, que arrastou a do Império Britânico, veio enquadrá-la no ambiente latino de que ela é hoje, com os seus generais, almirantes, ditadores e pronunciamentos, um dos mais conspícuos exemplos. A Colômbia era outro país que se singularizava pela prática civil das instituições. Mas, de alguns lustros até agora, principalmente a partir da revolução de Bogotá, em 1948, converteu-se em paraíso da militância desabrida. Em 1954, encontrando-me em Washington com um dos representantes da Colômbia na Organização dos Estados Americanos, ouvi dele que os militares que governavam o seu país já deviam ter exterminado mais de 50.000 adversários políticos. Aliás o colombiano Arceñegas, no seu impressionante livro *Entre la Libertad y el Miedo*, fornece dados semelhantes. Resta, como ilha de relativa paz no meio desse mar conturbado, o pequeno Uruguai. Mas a estabilidade democrática dos nossos simpáticos vizinhos do Sul talvez seja mais devida à ausência de um verdadeiro exército de tipo continental, do que à presença de instituições civis sólidas. Vejamos o que ocorre no Brasil. Entre nós o presidencialismo, que foi militarista no princípio da República, chegou a se emancipar da tutela da espada em fase relativamente larga do seu desenvolvimento, mas de algum tempo a esta parte, passou a se apoiar cada vez mais francamente neste partido sui generis que são as classes armadas. Esta declaração não resulta de qualquer ressentimento político ou sentimento de hostilidade contra a nossa organização militar, que, ao contrário, como estudioso da História, só tenho motivos para respeitar e admirar, quando a observo confinada às suas funções naturais. Baseia-se, apenas, na verificação desapaixoadada dos fatos da nossa história republicana dos últimos vinte anos. A revolução de 1930*

se coloca fora deste ciclo, pois foi predominantemente política e estadualista. A supremacia militar, tornada possível na repressão da revolução paulista de 1932, começou a se manifestar no golpe de 1937, que instalou a ditadura. Aliás, é interessante observar que, naquela ocasião, já se delineou o fracasso do partido político ditatorial que era o integralismo, assumindo o Exército as responsabilidades de partido oficial. Alguns familiares de Vargas tentaram organizar um partido que simbolizasse os ideais do 10 de novembro, mas não conseguiram, por causa da frontal resistência surgida nos meios militares.

Em 1945 as classes armadas deram o golpe de graça na ditadura enfraquecida pela guerra. De 1951 a 1954 o Exército, restituído à ideologia democrática pela derrota do nazismo, foi o principal obstáculo à restauração da ditadura. Em 1954 as três corporações militares, em conjunto, contribuíram decisivamente para a solução da gravíssima crise política. Em 1955, foi o Exército o principal fator da abertura das portas do Catete ao seu atual ocupante. Por este singelo apanhado dos fatos mais importantes do vintênio pode-se concluir que nunca, nem no tempo de Deodoro e Floriano, nem no governo Hermes, a influência militar foi tão profunda no Brasil, como de 1937 a esta parte.

Aí temos, em resumo, o panorama constitucional brasileiro de 1957: indiferença pela Constituição, desprestígio do Supremo Tribunal, impotência dos partidos, substituídos pelas classes armadas. Em tudo, pois, diferente do autêntico e vitorioso presidencialismo.

Não podemos julgar essa situação com critérios de valor. De nada adianta dizer-se, em política, que é mau ou bom o que acontece. Algumas vezes é um bem; outras um mal. Cumpre somente reconhecer que a situação brasileira, tal como a resumimos dentro da estrutura presidencialista, é e será por largo tempo inevitável.

Não considero o parlamentarismo uma panacéia milagrosa. Ao contrário. Proclamei-lhe os defeitos no estudo que se vai ler em seguida. Mas cheguei à conclusão de que melhor ou menos mal que o presidencialismo, ele servirá para vencer a atual crise da democracia brasileira. Aí vão as minhas razões.

O parlamentarismo é, hoje mais do que nunca, o regime dos partidos. Sendo o governo de gabinete, afinal, uma comissão expressiva de representações numerosas, é claro que as pressões extrapartidárias, de tipo militar, se exercerão muito mais dificilmente sobre ele do que sobre um Executivo unipessoal, muito mais acessível e, por isto, muito mais dependente, impressionável e pressionável.

O Brasil atual, pelo seu desenvolvimento econômico, político demográfico, social e cultural dificilmente iria para uma ditadura militar, através de um golpe de estado. Tal ditadura só seria possível, entre nós, por uma espécie de consentimento majoritário em face da anarquia social. Mas a influência militar, preponderante no presidencialismo brasileiro, não toma a forma de ditadura e pode se exercer, como de fato está ocorrendo, através de uma prática disfarçada das instituições, que nem sequer suprime as liberdades fundamentais.

Ficamos, assim, numa espécie de governo irresponsável, ou antes, numa situação na qual quem toma a responsabilidade dos atos, não a tem pelas suas conseqüências. E o meu receio é que esse processo, instalado em plena crise inflacionista, possa levar àquela anarquia social que considero a única hipótese admissível de ditadura militar, ditadura que pode vir, ainda que os militares não a desejem e da qual não sairemos sem grandes lutas e dificuldades.

Uma democracia de partidos é, no Brasil de hoje, a única capaz de instituir governos responsáveis. E só governos responsáveis podem enfrentar democraticamente os problemas básicos da nacionalidade evitando as três forças que comprometem todas as soluções tentadas entre nós, e que são a demagogia, a improvisação e a corrupção. A muitos parecerá ridículo esperar-se que o Congresso Nacional, recrutado através de um sistema eleitoral que facilita o cultivo daquelas três forças, tenha a firmeza e o espírito de sacrifício necessários para escolher, em seu seio, ministros capazes de enfrentá-las. Confesso que a mim, também, esta consideração provocava dúvidas sérias. Só depois de muito meditar sobre os resultados da minha já longa experiência de deputado é que consegui resolvê-las, de forma satisfatória para mim mesmo. E a solução do problema se me afigura estar, precisamente, no fator responsabilidade.

A responsabilidade política nos seus aspectos mais elevados, está ligada ao sentimento do bem comum e, nos aspectos mais baixos, ao instinto de conservação.

O exercício de onze anos de mandato me tem mostrado que a Câmara age muito melhor quando tem a responsabilidade efetiva dos seus atos, isto é, quando as conseqüências destes atos serão descarregadas diretamente sobre ela. Age melhor levada pelos dois aspectos que mencionamos acima, do sentimento de responsabilidade. Orienta-se pelo bem comum, por exemplo, quando ela tem de eleger algum deputado para funções de que dependa o seu próprio funcionamento. Então é raro que ceda às imposições da má escolha. Para a Mesa, as lideranças, as presidências de comissões, os partidos elegem, via de regra, os seus melhores homens, derrotando, freqüentemente, combinações oficiais que estabeleciam soluções visivelmente piores. Mas a Câmara não hesita nunca em escolher, por exemplo, para representá-la em importante missão

no exterior, algum deputado que, pela notória incapacidade ou pela autoridade moral discutível, ela mesma teria repellido na presidência de uma grande comissão ou na liderança de um grande partido. É que, nestes casos, a Câmara não sente a responsabilidade do seu ato, pois não arca com as conseqüências do mesmo.

Assim, podemos estar certos de que, preliminarmente, para um governo de gabinete, os partidos indicariam os seus melhores representantes, visto que, do êxito da administração, dependeria a continuidade da manutenção do poder. Ao contrário, no sistema presidencial que praticamos, há uma espécie de governo partidário, mas governo espúrio, porque irresponsável. Nele os ministros não são indicados pela medida do seu valor, mas pela conveniência dos corrilhos dominantes nos diretórios dos partidos. O que quer dizer, em certos casos, que são indicados precisamente pela desvalia, que os torna submissos aos caudilhos partidários. O governo atual é um exemplo típico disto, em mais de uma pasta.

Em outras vezes, o senso de responsabilidade decorre do instinto de conservação. Tal foi o caso da negação da licença para o processo do deputado Carlos Lacerda. A grosseira agregação ao texto constitucional implicava expor o mandato de cada deputado a uma limitação que contrariava toda a nossa tradição jurídica. Todos os argumentos, toda a pressão oficial esbarraram nesta inafastável consideração. Da mesma forma, o projeto oficial da lei de imprensa, nos pontos inconstitucionais em que restabelece a censura prévia, encontraria, provavelmente, a mesma resistência, porque nenhum deputado está interessado em entregar a liberdade de imprensa, que pode ser capital para o seu partido, ao arbítrio de autoridades policiais que hoje são correligionárias, mas amanhã serão adversárias.

É este sentimento da responsabilidade, ao mesmo tempo utilitário e idealista, que, segundo penso, funcionará no governo parlamentar através dos partidos, e que, atualmente, não funciona no governo presidencial, no qual os partidos desfrutam de postos irresponsáveis. Hoje o Congresso vota medidas demagógicas e primárias, porque os partidos sabem que votar é uma coisa e aplicar os resultados do voto é outra, sendo que essa aplicação compete a um Executivo a prazo fixo, que pode errar tremendamente e subsistir apesar dos seus erros.

O nosso Legislativo compensa em vantagens eleitorais próprias, à custa do orçamento, os votos que concede ao governo para uma política não planejada e muitas vezes orientada, da sombra, pelo elemento militar. Assim a irresponsabilidade é geral. É do Congresso porque vota leis erradas e demagógicas que não precisa aplicar. É do Executivo porque ainda que as aplique isto não lhe custa a vida, que é a pra-

12 Introdução

zo fixo. É das classes armadas porque decidem, sem aparecer, assuntos que não são seus e também não arcam com as conseqüências das decisões erradas.

Já um governo de gabinete, em regime de coalizão (que seria, entre nós, inevitável) teria outras possibilidades de resistir à pressão militar e às três forças destrutivas que indicamos: demagogia, improvisação e corrupção.

Por outro lado, o parlamentarismo será no Brasil um regime de governo mais prudente, ou, no nobre sentido de uma palavra que tem sido tão prostituída que hoje até recebe-se o seu emprego, mais conservador. Precisamos, com efeito, acabar com este horror cigano e leviano do conservantismo. O espírito conservador, ou existe em um país que sofre os impactos do Brasil de hoje, ou não existe e este país resvala para a catástrofe. Conservação, tal como a entendo eu, não se confunde com atraso, nem com injustiça social. Conservação é, muitas vezes, sinônimo de nacionalismo; de resistência às novidades que não são inovações; de preferência pelas soluções ponderadas em vez das improvisadas; significa energia em vez de hipocrisia; patriotismo em vez de ambição e amor pelo bem comum em vez de apetite pela vantagem próxima e particular. Conservar nem sempre é galvanizar o que está morto, mas defender o que se impõe que perdure. Neste sentido o arquiteto Lúcio Costa, inventor de Brasília, é conservador, porque defende Ouro Preto. E neste sentido eu me sinto inclinado, hoje, ao que chamo espírito conservador em política, porque vejo o Brasil, na febre dos plebiscitos eleitorais, caminhar desatinadamente para a anarquia econômica e social e para a ditadura militar conseqüente.

Escrevi acima a palavra conveniente: plebiscito. O sistema presidencial degenerou, hoje, no Brasil, em plebiscito entre dois demagogos, que se enfrentam periodicamente nas campanhas eleitorais. Vence fatalmente aquele que mais esperanças privatistas despertou nos indivíduos, classes e grupos. Aquele que mais prometeu às coletividades e não à coletividade, aquele que mais mentiu a seções separadas do povo e menos falou a dura verdade ao povo em conjunto. E isso cada vez será pior. É claro que as promessas mentirosas não podem ser cumpridas. Mas se o demagogo eleito não pode fazer o que prometeu pode, pelo menos, não fazer o contrário do que prometeu, e cuja feitura seria, em muitos casos, a salvação do país. Assim o demagogo eleito faz um governo negativamente populista, isto é, um governo que tem por norma não desgostar imediatamente o povo, ainda que tal desgosto redundasse em seu benefício final. Quanto tempo resistiremos a isto? Uma só coisa é certa: os presidentes futuros se elegerão segundo uma linha cada vez mais demagógica. Não há possibilidade de, numa eleição tornada plebiscito, um povo atrasado como o brasileiro manifestar-se de outra forma. A culpa não é do povo, que vota mal, mas dos grupos dominantes

que lhe exploram demagogicamente o voto, em seu próprio benefício, à espera do famoso dilúvio.

Não tenho a ilusão de que o regime parlamentar seja, desde logo, um mar de rosas. Estou certo de que deverá sofrer, no Brasil, um período muito árduo de adaptação e de consolidação, no qual a figura mais importante, pelo menos no início, será a do chefe do Estado, que precisa reunir grande autoridade moral e intelectual à difícil virtude de saber colocar-se em segundo plano, influenciando embora sobre os que se encontram no primeiro. Encontraremos este homem, cujo antecessor mais parecido seria Rodrigues Alves? Nada nos prova que não tenhamos outro brasileiro do mesmo tipo.

De qualquer maneira estou convencido de que, uma vez implantado o parlamentarismo, ele, por seu dinamismo interno, tenderia a se aprimorar, enquanto o nosso presidencialismo, infelizmente, conforme tudo indica, tende a se deteriorar sem remissão.

Aí tem o leitor, no atabalhoado destas notas mal concatenadas e escritas à pressa, entre outras tarefas, as razões que me fizeram mudar de voto na questão do parlamentarismo. Como se vê são motivos políticos e não jurídicos, nascidos da experiência vivida e não da ciência adquirida. Talvez eles sejam fracos demais para convencer a outros. Mas, para mim, bastaram.

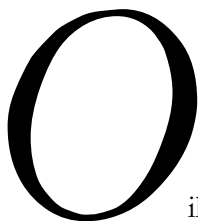
Rio de Janeiro, janeiro de 1958.

AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO

.....

*PARECER DO RELATOR DA COMISSÃO ESPECIAL
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DEPUTADO
AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, SOBRE A
EMENDA PARLAMENTARISTA Nº 4, DE 29 DE
MARÇO DE 1949*

.....



I - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

ilustre deputado Raul Pila, nosso eminente companheiro de Comissão, coroando pertinaz esforço de muitos lustros, em que tem consumado sua fé patriótica e suas energias de homem público, julgou azado o momento atual para empreender a obra de transformação profunda das instituições políticas brasileiras.

O fato de ter sido o nobre representante gaúcho apoiado por mais de cem deputados de todos os partidos e das mais variadas convicções, exclui qualquer discussão sobre o julgamento da Câmara quanto à oportunidade da tentativa.

Isso não nos impede, entretanto, de ponderar que, a nosso juízo, o momento escolhido não foi feliz, visto que a atualidade brasileira se apresenta toldada de dúvidas e apreensões, não só pelas vacilações inevitáveis no processo de adaptação do aparelho do Estado às normas da legalidade democrática, depois de tantos anos de ditadura, como também porque tal situação geral se vê ainda agravada pelo delicado problema do termo coincidente de todos os mandatos executivos e legislativos, desde a União Federal ao mais remoto município.

Essa grave imprudência (art. 2º do Ato das Disposições Transitórias) poderá, contudo, diga-se de passagem, ser consideravelmente atenuada pela lei eleitoral, que está perfeitamente em condições de determinar duas datas de eleições, a primeira para os postos executivos federal, estaduais e municipais, e a segunda para os postos legislativos, nas

mesmas condições (ou ainda escolher outra solução que melhor convenha), visto que nenhum texto constitucional obriga a realização de todas as eleições num mesmo dia.

De qualquer forma, as causas de agitação política e de imperfeição no funcionamento das instituições, acima apontadas, embora de caráter transitório, são suficientes para gerar uma atmosfera geral de incerteza e pessimismo, apta a conquistar, para a emenda parlamentar, o voto favorável de muitos ilustres colegas, cheios de patriotismo e boa-fé, os quais, no entanto, em ambiente menos carregado de dificuldades eleitorais (que nunca se repetirão tão sérias), e mais propício ao debate desapassionado das teses doutrinárias jurídicas e políticas, e ao exame circunspecto da adaptabilidade dos dois sistemas – o presidencial e o parlamentar – às condições objetivas do nosso povo, da nossa história, da nossa economia e da nossa civilização, talvez se situasse em posição diferente da que agora ocupam.

Manifestamos, pois, francamente, o nosso receio de que o momento atual, escolhido pelos nobres apresentantes da emenda, imponha a muitos, como solução de emergência para uma crise transitória, a emenda que vai transformar de *fond-en-comble* a organização tradicional da nossa vida republicana, com as mais profundas e distantes repercussões. As histórias de outros povos, tanto quanto a nossa, não são avaras de exemplos semelhantes.

Nosso voto, como relator, é, por conseguinte, contrário à oportunidade da emenda.

Ele será, por igual, contrário ao seu mérito, pelas razões que serão adiante formuladas, mas, antes de entrar nelas, julgamos conveniente apresentar ainda algumas considerações preliminares.

Em primeiro lugar permita-se ao relator, neste ponto do parecer, exprimir de público o seu grande apreço e a sua admiração sem reservas pela personalidade do deputado Raul Pila.

Sua fé, sua tenacidade, a pureza de sua vida, o patriotismo das suas intenções; a inquebrantável energia de que deu prova diante do despotismo, a modéstia pessoal ao lado da altivez cívica e até uma juvenil galhardia de combatente fazem do deputado libertador um padrão de orgulho para o Rio Grande e um exemplo aos homens públicos desta geração. É homem que se impõe ao respeito dos que dele divergem, ad-

versário ideológico diante do qual devemos baixar as armas em saudação, antes do ataque. Nada, pois, do que for escrito no decurso do presente trabalho poderá ser interpretado como quebra da opinião que sinceramente proclamamos em relação ao deputado Raul Pila.

Por outro lado, deve ficar de uma vez por todas acentuado que o relator não pretende nem por um momento – e seria estulto pretendê-lo – fazer obra original ou convencer alguém com os seus argumentos.

Num caso como o presente, as posições se encontram quase que de antemão tomadas, seja por convicção doutrinária amadurecida, seja por interesse político relevante.

Este parecer, tanto quanto o voto em separado que se lhe seguir (voto que talvez se transforme em parecer, segundo as inclinações da Comissão), não serão mais do que documentos que fixarão, para os *Anais* da Câmara e para a história parlamentar, os motivos pelos quais, no momento presente, uma grande corrente do Congresso opta pela manutenção das instituições republicanas a cuja sombra temos vivido, e cujo modelo é de todos conhecido, enquanto que outra corrente, também numerosa, prefere transformá-las segundo moldes não menos sabidos.

Finalmente é de se acentuar que a imensidade do que se tem a dizer, no exame de todas as questões suscitadas pela emenda, se choca com a exigüidade do prazo concedido ao relator – prazo de dias – e com a relativa síntese que a mais elementar discrição impõe no trato de assunto tão discutido e tão estudado.

Perdermo-nos em dissertações acadêmicas, em confrontos de experiências históricas alienígenas inaplicáveis aos fatos em exame, em apresentação gratuita do abundantíssimo material bibliográfico existente, seria um nunca acabar.

O que interessa é examinar o assunto, tanto quanto possível, tendo em vista o tempo presente e o caso particular do Brasil. É o que tentará fazer o relator. Tudo o que apareça de estranho a este círculo voluntário de limitação será apenas aproveitado como elemento de esclarecimento de algo que se encontre dentro dele.

E, mesmo assim, quanto há que dizer e, sobretudo, quanto há que cortar, que suprimir!

J. J. Rousseau, em passagem famosa, escrita a propósito do seu discurso sobre os malefícios da cultura, relata as angústias comuns a

todo escritor que percebe ter coisas demais a dizer sobre um assunto. As idéias turbilhonam vertiginosamente, os dados e argumentos circulam no cérebro em louca sarabanda, de forma que o esforço maior não é captá-los, mas escolhê-los e hierarquizá-los, aproveitando os mais importantes. O trabalho intelectual passa a ser, então, o de ordenar o tumulto, conduzir o torvelinho, filtrar o turvo caudal.

Todos nós, estudiosos de qualquer gênero, já nos encontramos algumas vezes na vida nesta contingência tão ao vivo descrita pelo generês. Contingência em que o esforço maior não é para dizer, mas para calar, e em que não nos deve faltar aquela coragem de ser breve que, segundo Tristão de Ataíde, faltou algumas vezes ao grande Rui Barbosa.

II – A FORMA DA EMENDA

1. **Dificuldades das subemendas** – A Constituição Federal dispõe, no art. 217, § 1º, que a emenda constitucional deve ser proposta pela quarta parte, no mínimo, dos membros da Câmara ou do Senado, e a Emenda nº 4, com suas cento e dez assinaturas, atende a essa exigência.

Há, todavia, outro aspecto a se considerar. Quando da discussão da emenda constitucional que regulava a criação de novos territórios federais, decidiu a Câmara ser impossível a apresentação de subemendas que não estivessem apoiadas pelo número mínimo de assinaturas exigidas na Constituição para as emendas. A decisão foi justa, porque, sendo as subemendas verdadeiras emendas, não seria aceitável que, através delas, se lograsse apresentar reformas à Lei Magna sem as cautelas impostas pelo sistema rígido que adotamos.

A decisão, por outro lado, torna extremamente difícil o processo de correção dos defeitos técnicos da emenda proposta em primeiro lugar, mesmo quando se esteja de acordo com o seu conteúdo.

A nosso ver, devemos estabelecer uma distinção entre os defeitos técnicos das emendas apresentadas, considerando-os em duas categorias: de um lado os defeitos de redação e de outro todos os demais.

Quanto aos defeitos de redação da emenda, parece-nos rigor inútil submeter sua correção ao apoio prévio de um quarto do total de

deputados ou senadores. Pensamos que, definida pela comissão especial a subemenda que corrige possível defeito como sendo puramente de redação, e sendo ela como tal considerada também na votação do Plenário, poderá perfeitamente ser apresentada por qualquer deputado, dentro ou fora da comissão especial.

As outras subemendas não. Ainda quando visem a corrigir apenas a parte técnica ou formal da emenda, só podem ser oferecidas, a nosso ver, com o apoio numérico previsto.

No caso da emenda Raul Pila existem, *data venia*, defeitos das duas naturezas: os que só dizem respeito à redação e os que levantam problemas propriamente constitucionais.

2. Defeitos de redação – Sobre os defeitos de redação não nos deteremos. Sua correção será fácil, caso a emenda seja aprovada, e desde que se adote a sugestão acima feita sobre eles. Não será demais, porém, salientar desde logo a maior dificuldade que o problema da redação apresenta, e que diz respeito ao emprego da palavra Parlamento.

Com efeito, sempre que a Constituição se refere conjuntamente aos dois ramos em que se divide o Poder Legislativo, fá-lo utilizando a expressão Congresso Nacional, como, por exemplo, nos arts. 37, 38, parágrafo único, 45, 65, 66, nº IX; 83, 85, 86, 87, nºs VII; VIII; IX; X; XVII e XVIII; 206; 208, parágrafo único, 211, 213 e 214, parágrafo único.

Não se encontra na Constituição uma só vez a palavra Parlamento.

A razão disso é que o termo Congresso, a exemplo dos Estados Unidos, é usado nos países de sistema presidencial de governo enquanto o termo Parlamento é peculiar aos estados que fazem do Poder Executivo uma delegação do Legislativo. No último caso há exceções, como, por exemplo, o de Portugal de hoje, mas o costume é o indicado.

A primeira vez que se usou nos estados a palavra Congresso para designar uma assembléia política, foi na reunião dos comissários de algumas colônias americanas, levada a efeito na cidade de Nova Iorque no ano de 1765, para o fim de se organizar uma resistência coletiva contra certa lei fiscal.⁽¹⁾

Mais tarde, em 1774, já em pleno movimento da Independência, a primeira assembléia de Filadélfia chamou-se também Congresso, e

(1) Watson, *The Constitution of the United States*, 1910, vol. I, pág. 121.

a Declaração da Independência é datada “In Congress, July 4, 1776”⁽²⁾. Igualmente o texto dos Artigos de Confederação que precederam a Constituição, tanto quanto esta própria, referem-se sempre ao Congresso, como reunião das duas Casas do Poder Legislativo.

O termo Parlamento é de aplicação bem mais antiga, mas acabou circunscrito ao poder governativo das assembléias.

Em França, desde o século XV, era empregado para designar as Cortes de Justiça. Só no século XIX passou a ser o nome das assembléias políticas surgidas no país pouco antes, durante a grande revolução.⁽³⁾

Na Inglaterra o corpo chamado Parlamento (nome usado pela primeira vez na assembléia de barões reunida em Londres em 1246) teve igualmente no início (século XIII) funções judiciais e não legislativas.

Estas últimas só se foram precisando no século XIV, quando se convencionou que somente o Parlamento poderia confeccionar as novas leis.⁽⁴⁾

Na Itália, muito antes da união política do século passado, a palavra Parlamento era conhecida. É encontrada freqüentemente nas crônicas municipais, desde o século XIV, para nomear assembléias populares, muitas vezes reunidas em praça pública.⁽⁵⁾

Na Bélgica também se chamou Parlamento, desde o início da Monarquia constitucional (princípio do século XIX), a reunião das Câmaras.⁽⁶⁾

No Brasil, como é sabido, o regime semiparlamentar do Império dava à reunião das duas Casas Legislativas o nome de Assembléia Geral.⁽⁷⁾

Parlamento é, pois, o nome peculiar do Poder Legislativo na grande maioria dos países de governo parlamentar. Sua origem mesma (do baixo latim *parliamentum*) sugere a decisão executiva depois de discussão, de controvérsia oratória.

(2) Beard, *American Government and Politics*, 1917, pág. 21.

(3) Duguit, *Droit Constitutionnel*, 1928, vol. II, pág. 691.

(4) H. Potter, *And Historical Introduction to English Law*, 1943, pág. 154.

(5) Brunialti, *Diritto Costituzionale*, 1896, vol. I, pág. 2.

(6) Orban, *Le Droit Constitutionnel de la Belgique*, 1908, vol. II, pág. 479.

(7) Constituição do Império, art. 14.

Congresso é o nome preferido pelos países em que o Executivo é independente da assembléia política, como os Estados Unidos, a Argentina,⁽⁸⁾ ou o Brasil, desde 1891.

Voltemos agora à dificuldade formal decorrente da Emenda Raul Pila.

Para começar, a própria redação é contraditória, no ponto que estamos examinando.

Estabelecendo o sistema parlamentar de governo, era natural que, coerente com a terminologia adotada nos países que a praticam, a emenda eliminasse do seu texto a palavra Congresso.

Tal, no entanto, não se deu. Encontramos, com efeito, aquela palavra nos seguintes artigos da emenda: 80, 85, 86, 87, nº XII; 91, 92, 96, 104, 105, 106, 108, 110 e 3 das Disposições Transitórias.

O termo Parlamento, por sua vez, aparece nos arts. 81, 84, 87; nºs II; VI e VIII, 90.

Casos há em que a emenda emprega as duas expressões para fins idênticos. Por exemplo no art. 87:

“São atribuições do Presidente da República:

.....
II – Concluir convênios e tratados internacionais *ad referendum* do Parlamento.

.....
XII – Fazer a paz, mediante autorização e *ad referendum* do Congresso Nacional.”

Como se vê, a emenda considera perfeitamente sinônimas, na técnica constitucional, as palavras Congresso e Parlamento, que, na realidade, não o são e nunca o foram.

Esta foi, sem dúvida, a solução mais cômoda, pois, a se respeitar o sentido preciso e tradicional de cada termo, seria necessário que a emenda substituísse, em todos os demais artigos em que apareça, no texto não alterado, o vocábulo Congresso por Parlamento.

Sendo a solução mais cômoda, não é, todavia, a solução mais técnica, pois fere a terminologia assentada no Direito Público, introduzindo,

(8) Constituição de 1853, art. 36, e Constituição de 1949, art. 41.

na Lei Magna, um grave defeito de forma que a colocaria em posição excepcional, senão única, entre as Constituições do mundo.

Não atribuímos demasiada importância às questões formais, principalmente de redação, embora devam elas ser mais atentamente consideradas no caso da lei constitucional.

Mas, no caso em exame, o defeito apontado é sintomático. Ele não apenas indica, com precisão, a extrema dificuldade que há em se comporem as expressões técnicas do corpo da Constituição com os da emenda, mas também sugere como será imperfeita e espinhosa a compatibilidade das próprias instituições assim subitamente modificadas, desequilibradas, postas fora de prumo.

O que acontece com as palavras por igual ocorre com as idéias que elas exprimem, com as instituições que elas definem. Também nesse terreno profundo a reforma planejada trará situações contraditórias, criará uma construção compósita, artificial, como a que apreciamos na dança dos vocábulos.

3. Outros defeitos de técnica – Confinados sempre, por enquanto à crítica formal, passemos a observar outros pontos que não sejam de redação.

O art. 7º, nº VII, letra b, da Constituição, inclui entre os princípios constitucionais a “independência e harmonia dos poderes”.

A emenda (letra A) substitui o trecho em questão por “divisão, equilíbrio e harmonia de poderes, governo coletivo e responsável”.

Foi suprimida, como era natural, a menção à independência dos poderes.

Não entraremos agora no mérito dessa questão, reservando-nos para fazê-lo mais adiante. Desejamos apenas salientar que a emenda, cujo alcance atingiu o art. 36, suprimindo-lhe o § 1º (v. emenda, letra B), não modificou, contudo, o texto deste mesmo art. 36, que, definindo os poderes do Estado, assegura solenemente:

“São poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si”.

Por conseguinte, a emenda eliminou a alusão à independência de poderes num ponto secundário, mas a manteve no trecho principal, em

que ela é solenemente estabelecida. Ora, é sabido que a chamada independência dos poderes é especialmente chocante com o sistema parlamentar.

Vamos a outra questão.

O art. 51 da Constituição determina que o deputado ou senador investido nas funções de ministro, interventor ou secretário de Estado não perde o mandato. Completando a disposição, declara o art. 52 que, no caso do artigo antecedente, a de licença ou vaga de congressista, será convocado o suplente.

Considerando que, no sistema parlamentar, o ministro de Estado não se afasta do Parlamento, a emenda (letra E) modificou o art. 52, estabelecendo que a convocação de suplente só se fará no caso de licença ou de vaga de deputado ou senador. Mas esqueceu-se de regular os casos previstos no art. 51, em que o senador ou deputado pode ser, além de ministro, nomeado interventor ou secretário estadual.

Em tais condições, mantida a reforma preconizada para o art. 52, não seriam convocados os suplentes dos interventores e secretários, o que seria absurdo, pois os mesmos não estariam no Parlamento, como os ministros.

São estes os defeitos de forma que nos ocorre mencionar na emenda. São, como vimos, de desigual importância, mas denotam que, infelizmente, a redação do projeto foi apressada, embora correspondesse a designios longamente amadurecidos. Redação apressada que, se adotada, terá repercussão desagradável na forma final, e que, para ser modificada, deve submeter-se a novo e penoso trabalho de elaboração, conforme já foi lembrado acima.

III – PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

1. **Não houve parlamentarismo no Império** – Não é recente a opinião de que os males da nossa política republicana decorrem da adoção do sistema presidencial, depois de muitas décadas de prática parlamentarista. Voltar ao parlamentarismo do Império, eis a solução preconizada por muitos, inclusive pelo Sr. Raul Pila, que a invoca em mais de um discurso.

Façamos, porém, um retrospecto tão rápido quanto o permita a extensão da matéria, das origens dos dois sistemas, na sua aplicação brasileira.

Começemos por observar que é altamente duvidosa, ou, pelo menos, muito pouco rigorosa, a caracterização do governo imperial como sendo parlamentarista.

Que caracteriza, com efeito, o governo parlamentar, ou governo de gabinete? Para não cometermos a imprudência de opinar por nossa própria conta, tomemos a opinião de duas grandes autoridades, escolhidas nos grandes países tradicionalmente parlamentaristas, Inglaterra e França. O inglês Bagehot (fonte na qual Joaquim Nabuco confessa, na *Minha Formação*, ter bebido a sua convicção da “superioridade do governo de gabinete inglês sobre o sistema presidencial americano”) escreve:

“O eficiente segredo da Constituição inglesa pode ser descrito como a estreita união, a quase completa fusão dos poderes Executivo e Legislativo... O traço-de-união é o gabinete. Por este novo nome entendemos uma comissão do corpo legislativo escolhida para ser o corpo executivo. A legislatura tem várias comissões, porém esta é a mais importante.”⁽⁹⁾ E essa definição de Bagehot é considerada a mais condizente com o moderno parlamentarismo por um escritor da lucidez de René Capitant.⁽¹⁰⁾

O ilustre professor francês Esmein, autor de um dos clássicos estudos sobre o funcionamento do sistema parlamentar, acrescenta que “o governo parlamentar não é senão a responsabilidade ministerial levada aos extremos limites”.⁽¹¹⁾

Executivo emanado do Legislativo, do qual aquele é uma simples delegação, responsabilidade ministerial coletiva, eis, em resumo, as características fundamentais do parlamentarismo, em qualquer das suas nuances, características que se revelaram desde a sua formação e que vêm sendo repetidas por todos os tratadistas, inclusive os mais modernos, que não citaremos para não sobrecarregar inutilmente o texto.

(9) Bagehot, *The English Constitution*, 1867, pág. 12.

(10) “Les Régimes Parlementaires”, in *Mélanges de Carré de Malberg*, 1933, pág. 31.

(11) Esmein, *Droit Constitutionnel*, 1927, vol. I, pág. 169.

Bem sabemos que, em teoria, certa corrente sustenta que o parlamentarismo decorre do princípio da divisão equilibrada dos poderes. Mas isto em teoria, como o reconhecem quase todos os escritores. A famosa tese de separação de poderes, atribuída a Montesquieu (que, aliás, nunca o sustentou nos termos em que a entendem muitos dos seus comentaristas), era um mero pretexto para afastar da Coroa irresponsável os poderes do governo.

Separação era uma espécie de subtração. Retirava-se ao monarca hereditário, com esta desculpa, o conjunto de poderes que se entregava ao gabinete escolhido por uma câmara eleita.

O próprio traço essencial da solução parlamentarista, isto é, a responsabilidade política dos ministros diante do Parlamento, redundava em colocar permanentemente o gabinete à mercê do Legislativo, ou melhor, redundava naquela primazia e até onipotência do Legislativo, de que falava Carré de Malberg.⁽¹²⁾ O gabinete inglês controla, sem dúvida, a maioria parlamentar. Mas é porque saiu de dentro dela.⁽¹³⁾

Vejamos como se apresenta, em face desses elementos fundamentais, o chamado parlamentarismo brasileiro do Império.

A Constituição de 1824 – cremos que única no mundo, neste particular – incluía entre os poderes do Estado o chamado Poder Moderador, o qual era exercido pelo Imperador.

O Poder Moderador, espécie de mecanismo de equilíbrio entre os outros poderes do Estado, tinha sido sugerido no início do século passado por Benjamin Constant, no seu livro de *Direito Constitucional*. Aliás, o ilustre escritor suíço confessa que a idéia de tal mecanismo não era originalmente dele, mas, sim, de Clermont-Tonnerre.

De qualquer forma, o Poder Moderador, que não figurava no Projeto Antônio Carlos, de 1823, foi inserto, segundo todas as probabilidades, por influência de Pedro I, no texto da Carta de 1824, de que Carneiro de Campos foi o principal redator.

Muito se escreveu, no Império, sobre este célebre conjunto de importantes faculdades conferidas ao monarca.

(12) *Teoría General del Estado*, trad. esp., *passim*.

(13) Capitant, *op. cit.*

Embora os dispositivos que o regulavam fossem bastante vagos, na prática as atribuições que criava eram várias e sérias, permitindo ao Imperador intervir preponderantemente na vida política do país.

Pimenta Bueno diz o seguinte, entre outras coisas:

“Compreende-se que o Poder Moderador, chefe do Poder Executivo, deixe todos os detalhes, toda a administração secundária aos ministros, já para não distrair sua alta atenção fixada sobre os grandes interesses do Estado, já para que as pequenas questões, os pequenos interesses e paixões individuais pesem só sobre os ministros, tanto no sentido prático da Constituição, como em todas as relações, já finalmente para evitar delongas sumamente prejudiciais.”⁽¹⁴⁾

Vê-se, por essa amostra, como o marquês de São Vicente, escrevendo com toda sua alta autoridade, num dos momentos mais felizes da vida do Império, quando as instituições funcionavam em plena paz, considerava mesquinhas as funções ministeriais em face do regime vigente. Vê-se como estamos longe do gabinete-delegação de um legislativo onipotente.

Um dos juristas brasileiros que melhor escreveram sobre o Poder Moderador foi o visconde do Uruguai. Estuda ele, com inegável sagacidade política, a formação e o alcance do instituto peculiar à nossa organização constitucional.

Por ele ficamos sabendo – aliás segundo informação tirada de um discurso de Alves Branco (Caravelas) – que o Poder Moderador foi introduzido na Constituição outorgada por influência do autoritário Pedro I, que depois o repetiu na Carta Constitucional portuguesa. Não era de se esperar que aquele Príncipe, dissolutor de uma Constituinte, fizesse outra coisa senão aumentar sua força política, contra o Legislativo.

Relata, ainda, o Visconde do Uruguai os inúteis esforços que se fizeram, no Império, para submeter os atos do Poder Moderador à referenda do gabinete. Nunca se aceitou isto a sério, apesar de opiniões isoladas; nunca, por conseguinte, se entendeu devesse a função política de chefe de Estado ficar na dependência das maiorias parlamentares.

Mostrando o absurdo que seria a aceitação de tal doutrina, escreve Uruguai:

“É [o Poder Moderador] a suprema inspeção sobre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o alto direito que tem a Nação de exami-

(14) Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro*, 1875, pág. 211.

nar como os poderes por ela delegados são exercidos, e de manter a sua independência, equilíbrio e harmonia; é essa suprema inspeção, esse alto direito que a mesma nação, não o podendo exercer por si mesma, delegou privativamente ao Imperador, revestindo-o das atribuições do Poder Moderador.

“Pois bem, é essa suprema inspeção, é esse alto direito, é essa delegação privativa, que alguns querem pôr na completa dependência, não de outro poder, mas dos ministros, agentes de outro poder.”

Por isto o visconde do Uruguai sustentava que as assinaturas dos ministros nos atos do Poder Moderador eram simples demonstração de acordo, e nunca provas de ratificação. Para ele, como de resto para a maioria dos escritores do tempo e dos historiadores de depois, o Imperador do Brasil não reinava apenas: governava, nos termos explícitos do art. 126 da Constituição.⁽¹⁵⁾

De resto a Constituição do Império não cogitava da responsabilidade política dos ministros, básica no parlamentarismo. Ela só se referia à responsabilidade penal dos mesmos, pelos crimes praticados no exercício das funções, o que é coisa totalmente distinta e era a consequência forçada da teoria do Poder Moderador.

Não nos devemos esquecer, por outro lado, deste ponto importante para o nosso raciocínio: o Poder Moderador, nos termos da Constituição, “nomeava e demitia livremente os ministros de Estado”.⁽¹⁶⁾

A propósito desse parágrafo escreve Pimenta Bueno:

“O atributo da livre nomeação e demissão do ministério, no todo ou em parte, é de tal modo inerente à Coroa que não é possível compreender o exercício dela sem essa prerrogativa... A dissolução de um ministério é e deve ser um ato que independe de dificuldades, desde que os próprios ministros a solicitem ou que o Poder Moderador a julgue conveniente.”

Como se vê, o Poder Moderador podia, pela Constituição, demitir o ministério, independente da manifestação de desconfiança do Parlamento.

E não há dúvida que o fez. Tomemos um exemplo.

(15) Visconde do Uruguai, *Direito Administrativo*, 1862, vol. II, págs. 15 e segs.

(16) Constituição do Império, art. 101, § 6º

A 14 de julho de 1868 o Imperador demitiu o gabinete “progressista” presidido por Zacarias, e que era sustentado, na Câmara, por ampla maioria liberal.

“O efeito produzido na opinião geral do país – diz José Maria dos Santos – foi a de uma dolorosa e profunda estupefação.”

E José Bonifácio, o Moço, no voto hostil com que a Câmara recebeu o novo gabinete conservador presidido por Itaboraí, declara francamente:

“A Câmara viu com profundo pesar e geral surpresa o estranho aparecimento do atual gabinete, gerado fora do seu seio e simbolizado por uma nova política, sem que uma questão parlamentar tivesse provocado a queda do seu antecessor.”⁽¹⁷⁾

A moção de José Bonifácio foi aprovada por 85 votos contra 10. Que fez o ministério diante de tão esmagadora maioria hostil? Dissolve a Câmara a 18 de julho...

Foi então que se uniram as alas “histórica” e “progressista” do partido propugnando pelo célebre programa da reforma, em que, pela primeira vez no Império, se exigiu prática efetiva do verdadeiro regime parlamentar, mediante reforma da Constituição, em que se estabelece, entre outras medias: a responsabilidade dos ministros pelos atos do Poder Moderador; a máxima “o Rei reina e não governa”; a organização legal do Conselho de Ministros (pois que, legalmente, só estava criado o posto de presidente do Conselho, e isso mesmo somente em 1847).⁽¹⁸⁾

É escusado lembrar que tais reformas nunca foram adotadas. Desde 1834 que os autores do Ato Adicional visavam a destruir a fortaleza do Poder Moderador, sem o conseguirem. A partir de 1869 a esquerda liberal, desiludida do regime, foi aos poucos evoluindo para a República, cujo partido se fundara em 1870, logo após a grave crise que convenceu aos mais confiantes da inexistência do nosso mecanismo democrático parlamentar.

Não eram justiceiros, portanto, os panfletários que, durante todo o decurso do Segundo Reinado, se encarniçaram em denunciar o chamado “poder pessoal” do Imperador. Pedro II era, de seu feitio, legalista

(17) José Maria dos Santos, *Os Republicanos Paulistas e a Abolição*, págs. 57-58.

(18) Américo Brasiliense, *Os Programas dos Partidos e o Segundo Império*, 1878, pág. 37.

e tolerante. Mas as instituições políticas que regiam legalmente o Império lhe outorgavam o grande poder pessoal cuja procedência idônea a oposição, irrequieta, fingia ignorar.

As diatribes violentas se sucediam inutilmente. A mais célebre delas é *O Libelo do Povo*, de Timandro (Sales Torres Homem). Nesse admirável documento de nossa literatura política, escrito sob a impressão da Revolução Praieira, se estudam as causas históricas, profundas e ancestrais, do que o autor chama o paternalismo do nosso governo. Mostra-se a tradição autoritária da Corte portuguesa dominando todos os poderes e o seguimento de tal tradição na obra de Pedro I. Mostra-se o segundo Imperador a usurpar os poderes nacionais, incorporando-os abusivamente (no julgamento do autor) às suas prerrogativas. E conclui o libelo com a célebre apóstrofe: “Quando raiará o dia da regeneração? Quando estiver completa a revolução, que há muito se espera nas idéias e sentimentos da nação... revolução que será o triunfo definitivo do interesse brasileiro sobre o capricho dinástico, da realidade sobre a ficção, da liberdade sobre a tirania.”⁽¹⁹⁾

Tremenda é a ira de “Philemon” no panfleto *Jornal de um Democrata* (1861); amargas as queixas de José de Alencar nas “Cartas de Erasmo” (1865-1866); grave a advertência, no crepúsculo do reinado, do ilustre Ferreira Viana. Dela transcrevemos o seguinte trecho, sempre martelando a mesma tecla:

“A Coroa, só pelo uso da prerrogativa de nomeação e livre demissão de ministros, operava a transformação repentina e, como por encanto, do espírito público; transformação que, embora aparente ou artificial, produzia todos os efeitos legais, como se real fora... Afinal fechou-se a arena gloriosa das lutas e vitórias políticas. O chão sagrado dos comícios ficou pisado dos mercenários, e as Câmaras unânimes vieram expor ao país, quase indiferente ou embotado, a desoladora prova de sua nula ou ridícula soberania.”⁽²⁰⁾

E o maior dos críticos do Império, Rui Barbosa, na fase vulcânica do *Diário de Notícias*, repete a cada passo, naquela agonia do regime, a observação que se vinha fazendo desde os seus primeiros anos.

Estudando as origens do movimento republicano, em artigo de 21 de março de 1889, acentuava Rui Barbosa “as revelações sucessivas

(19) Timandro, *O Libelo do Povo*, 1870, págs. 137-138.

(20) Ferreira Viana, *Carta Circular aos seus Concidados*, 1881, págs. 6-7.

dos partidos atirados à oposição pelo arbítrio imperial, a absorção progressiva da autoridade ministerial no elemento pessoal do Poder Moderador, a ingerência inconstitucional da Casa em todas as esferas da vida governativa”⁽²¹⁾.

Em outro artigo, de 20 de abril, insiste:

“Os mais interessados na ficção constitucional são precisamente os que a converteram em escândalo, absorvendo em si toda a realidade do poder e transformando em domésticos os seus conselheiros e parlamentares. Os presidentes do Conselho deixaram de ser chefes do partido, expressões de maiorias políticas: são, apenas, emblemas automáticos da autoridade imperial, que os anima, que os impele, que os levanta ou despenha.”⁽²²⁾

E, apenas para colher mais um exemplo de Rui, tomemos o artigo com que ele recebeu o último gabinete do Império, o do visconde de Ouro Preto, a 20 de julho:

“O Partido Liberal exulta, porque está no poder, o Partido Conservador revolta-se, porque o privaram do governo. Eis a síntese da situação atual e a de todas as nossas situações políticas, mudando apenas o nome à grei que tropeja contra a ditadura imperial e a que não vê na política do país senão maravilhas cor-de-rosa. Se Sua Majestade, em vez de entregar o timão aos liberais, houvesse por bem confiá-lo ao Sr. Antônio Prado... – o que tudo cabia nessa onipotência que distribui o poder aos designados pelas influências da sua imperial Casa, ou pelo humor da sua augusta pessoa – o Partido Conservador estar-se-ia banhando de contentamento... e as probabilidades eleitorais que hoje sorriem aos amigos do gabinete, acenariam com o mesmo aspecto festivo à gente adversa.”⁽²³⁾

Esse depoimento do liberal Rui Barbosa, sobre a situação dos últimos dias do primeiro reinado, conforma-se de maneira surpreendente com o do liberal Teófilo Otôni, referente aos primeiros dias do poder constitucional de Pedro II. Na sua “Circular aos Eleitores Mineiros”, escrita em 1860 mas que se reporta à crise da Maioridade, Otôni relembra a influência pessoal do menino Imperador, colocando a “facção áulica”, na pessoa de Aureliano, dentro do gabinete de 24 de julho de 1840, que

(21) Rui Barbosa, *Queda do Império*, 1947, vol. I, pág. 136.

(22) Rui Barbosa, *op. cit.*, vol. II, pág. 74.

(23) *Idem, ibidem*, vol. III, pág. 341.

representava a vitória dos liberais. E a “facção áulica”, estimulando a intervenção do Imperador menino, derrubou logo o ministério de 24 de julho, organizando o de 23 de março de 1841, representativo das preferências pessoais de D. Pedro II.⁽²⁴⁾

Como se vê, foi sempre a mesma coisa. De 1840 a 1889, segundo os depoimentos mais fidedignos, o Imperador exerceu, quando lhe aprouve, a atribuição, que lhe facultava a Constituição, de nomear e demitir livremente os ministros, o que é a negação do governo parlamentar, embora fosse a afirmação legal do Poder Moderador, aquele traço original do Direito Público brasileiro que Tobias Barreto, apesar dos seus sarcasmos, confessa ter impressionado ao sábio Guizot, como uma prova da nossa sabedoria política.⁽²⁵⁾

Por isso o maior dos historiadores do Império, Joaquim Nabuco, pôde escrever com inteira justiça, na sua conhecida síntese da linha política do reinado de Pedro II:

“Antes de tudo, o Reinado é do Imperador. Decerto ele não governa diretamente e por si mesmo, cinge-se à Constituição e às formas do governo parlamentar; mas como ele só é árbitro da vez de cada partido e de cada estadista, e como está em suas mãos o fazer e desfazer os ministérios, o poder é praticamente dele. A investidura dos gabinetes era curta, o seu título precário – enquanto agradassem ao monarca; em tais condições só havia um meio de governar, a conformidade com ele. Opor-se a ele, aos seus planos, à sua política, era renunciar ao poder.”⁽²⁶⁾

Não há necessidade de irmos mais longe nesta demonstração. Os fatos alinhados, os depoimentos recolhidos, autênticos aqueles, prestigiosos estes, são concordes em demonstrar que o chamado parlamentarismo imperial brasileiro nunca existiu, pelo menos o verdadeiro sistema parlamentar de governo, elaborado na Europa pela prática inglesa e fixado no continente pelo constitucionalismo do século XIX. No Brasil, a instituição constitucional do Poder Moderador – único no mundo – fez do nosso chamado governo parlamentar algo *sui generis* inteiramente diverso do que a doutrina conceitua com esse nome.

(24) Otávio Tarquínio de Sousa, *História de Dois Golpes de Estado*, 1939, pág. 156.

(25) Tobias Barreto, *Questões Vigentes*, 1926, pág. 194.

(26) Joaquim Nabuco, *Um Estadista do Império*, 1936, vol. II, pág. 374.

Governo parlamentar pressupõe formação dos ministérios pelo apoio das maiorias e queda deles pelo seu desfavor. No Brasil os gabinetes podiam ser nomeados e demitidos livremente (o termo era da Constituição) pelo imperante. Governo parlamentar exige responsabilidade política coletiva do gabinete diante da Câmara popular. No Brasil nunca chegou a haver gabinete no sentido parlamentar, pois os ministros não eram coletiva nem politicamente responsáveis senão na medida em que o chefe do Poder Executivo aceitasse tal situação. Sem o que demitia o ministério, nomeava outro contrário, dissolvia a Câmara e elegia outra que apoiasse o ministério recém-nomeado. A responsabilidade ministerial estabelecida era unicamente a penal, o que também correspondia à sugestão de Benjamim Constant. Tudo dentro da Constituição. Nem se diga que, seguindo o exemplo inglês, o Brasil-Império foi estabelecendo, na prática, o funcionamento das instituições parlamentares não previstas na lei escrita. A ascendência da maioria parlamentar na escolha dos ministérios e a teoria de que os governos eram comissões da Assembléia Legislativa encontraram, sem dúvida, guarida nos hábitos e nas idéias. É o que Nabuco chama obediência “às formas do Governo Parlamentar”. Mas eram somente formas, pois eram aplicáveis apenas enquanto tal situação era do agrado do soberano, conforme se demonstra com a rememoração dos fatos acima indicados e que se desenvolveram do princípio ao meio e ao fim do Império. Aliás, num sistema de Constituição rígida como era o nosso, o costume não podia retirar ao monarca as suas atribuições escritas. Não podia, pois, ocorrer o que se deu na Inglaterra.

Quando dizemos, assim, que o Império gozou de duradoura estabilidade das instituições devido ao regime parlamentar, formulamos uma inverdade, ou antes, duas. Primeiro, porque tal estabilidade não existiu de fato, pelo menos nos termos em que os saudosistas o proclamam. Segundo, porque, ainda que tivesse existido, não teria sido por causa do sistema parlamentar, que nunca praticamos verdadeiramente.

2. *Presidencialismo, fenômeno americano* – A 3 de dezembro de 1889 o Governo Provisório nomeou uma comissão composta de Saldanha Marinho, Américo Brasiliense, Santos Werneck, Rangel Pestana e Magalhães Castro, encarregada de elaborar o anteprojeto da Constituição Federal.

Foram, a princípio, redigidos três trabalhos separados: o primeiro de Américo Brasiliense, o segundo de Santos Werneck e Rangel Pestana e o terceiro de Magalhães Castro. Esses três anteprojetos denotam todos a preocupação de adotar a solução presidencialista americana para o Poder Executivo. Até a redação dos textos se assemelha.

O art. II, seção I, da Constituição dos Estados Unidos, dispõe:

“The executive power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his office during the term of four years.”

Projeto Américo Brasiliense, art. 27:

“O exercício do Poder Executivo da Federação será confiado a uma única pessoa que terá o título de Presidente dos Estados Unidos do Brasil; o mandato durará quatro anos.”

Projeto Santos Werneck-Rangel Pestana, art. 112:

“O Poder Executivo será exercido exclusivamente e com plena e rigorosa responsabilidade, por um cidadão eleito pela forma determinada nesta Constituição, com o título de Presidente da República Brasileira.”

Projeto Magalhães Castro, art. 71:

“O Poder Executivo da União é confiado a um cidadão, sob a denominação de Presidente da República Federal dos Estados Unidos do Brasil.”⁽²⁷⁾

A Comissão de Juristas fundiu os três projetos num único, que enviou ao Governo Provisório, e cujo art. 42 estava assim redigido:

“O Poder Executivo será confiado exclusivamente a um cidadão, que terá o título de Presidente dos Estados Unidos do Brasil.”

A tal artigo, emendado no governo por Rui Barbosa, sucedeu o art. 41 da Constituição de 1891, assim redigido:

“Exerce o Poder Executivo o Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, como chefe eletivo da Nação.”⁽²⁸⁾

O texto definitivo foi o mesmo do projeto do Governo Provisório. Não sofreu emendas na Constituinte.⁽²⁹⁾

(27) João Gomes Ribeiro, *A Gênese Histórica da Constituição Federal*, 1917, págs. 63, 93 e 113.

(28) Rui Barbosa, *A Constituição de 1891*, 1946, págs. 48-49.

(29) *Anais da Constituinte*, 1891, vol. I, pág. 106.

Percorrendo-se os *Anais* da primeira Constituinte republicana, observa-se como aquela Assembléia era surpreendentemente homogênea no seu maciço presidencialismo. Os parlamentaristas constituíam, dentro dela, exceções mofinas. O mais desassombrado e capaz era César Zama. Outros, como Teodureto Couto ou Oliveira Pinto, aqui e ali desvendam suas dúvidas sobre o sucesso do presidencialismo. Praticamente, todavia, a Constituinte foi presidencialista. E essa prática unanimidade, saindo de tantas décadas de um governo suposto parlamentar, dá que pensar.

Toda uma geração política – dentro da qual havia vários vultos que contam entre as maiores expressões da nossa cultura – em lugar de consolidar o sistema parlamentar, cujo defeituoso funcionamento fazia o desespero dos espíritos avançados do Império, resolveu simplesmente suprimi-lo, em face das imperiosas condições que exigiram o advento da República.

As origens do presidencialismo brasileiro podem ser encontradas na nossa própria tradição colonial e imperial de governos caracterizados por um Executivo forte. Para não ir aos governadores-gerais e aos vice-reis, limitamo-nos a observar que a tradição de Pedro I e Pedro II se coadunava muito mais – tenhamos a coragem de afirmá-lo – com os governos americanos que iríamos tomar como modelos, do que com os sistemas europeus, que conhecíamos literariamente e só praticávamos de nome.

E, se desejarmos estender o campo desta investigação histórica, chegaremos facilmente à conclusão de que o presidencialismo brasileiro entronca não apenas na tradição nacional como na mais autêntica tradição continental.

Aquelas condições sociológicas que observadores europeus, desde os antigos, da categoria de um Tocqueville ou de um Bryce, até os modernos, da importância de um Laski, lobrigaram como justificativas do sucesso presidencial nos Estados Unidos não são peculiares aos povos do hemisfério boreal do continente.

São, respeitadas as diferenças naturais, peculiares a toda civilização do Novo Mundo. Porque, embora nós, americanos, sejamos descendentes de várias culturas européias, a verdade é que as imposições do povoamento e da colonização, no meio da grande diversidade de elementos imprimem, para certos efeitos, à civilização continental em alguns

aspectos, inclusive políticos, “algo de intensamente peculiar que a distingue, conjuntamente, do resto do mundo.”⁽³⁰⁾

E essa relativa identidade de formação é que nos pode preservar, em conjunto, dos males que ensombram a materna Europa. A isso voltaremos.

Não foi por acaso que a solução precursora dos Estados Unidos, em matéria de organização do Poder Executivo, encontrou repercussão nos países da América Latina, repercussão, é claro, compatível com as condições especiais de cada um deles.

O trono brasileiro foi muito menos europeu do que habitualmente se supõe. Teve forma européia e matéria americana. Foi uma espécie de presidência vitalícia, como se pensou em fazer, aliás, nos Estados Unidos.

Em 1852, em pleno fastígio do Império, o grande Alberdi escrevia: “Nada más atrasado y falso, que el pretendido antagonismo de sistema político entre el Brasil y las Repúblicas sud-americanas...y el Brasil es hoy un poder esencialmente americano”.⁽³¹⁾

Há nisso tudo um determinismo continental, uma imposição natural da transplantação da cultura européia para o Novo Mundo, a qual sofreu as adaptações impostas pela nossa economia e a nossa evolução social.

Não será através da fórmula que lograremos escapar à órbita da civilização continental. O presidencialismo brasileiro foi muito mais uma continuação do que uma revolução.

3. Consciência presidencialista – É oportuno, neste ponto, acentuar que a escolha do modelo americano feita conscientemente pela quase totalidade dos melhores homens da geração republicana brasileira, como a que melhor convinha às condições objetivas do país, não foi divorciada de um lúcido reconhecimento das vantagens e desvantagens que acompanham a aplicação daquele sistema governativo, como, de resto, indiscutivelmente, a de qualquer outro até agora conhecido. Vantagens e desvantagens existem em todos. As opiniões divergem apenas quanto à preponderância de umas sobre outras.

(30) Afonso Arinos de Melo Franco, *Política Cultural Pan-Americana*, trad. esp., Buenos Aires, 1943, pág. 45.

(31) Alberdi, *Las Bases*, 1915, pág. 251.

É instrutivo acompanharmos, através dos mais ilustres escritores, a enumeração das vantagens e desvantagens do presidencialismo do Novo Mundo. Veremos que os conceitos, ressalvadas as formas de expressão, são mais ou menos os mesmos, desde o século XVIII até hoje. Nada de novo se escreveu sobre o assunto, que não estivesse contido, pelo menos em germe, na obra dos precursores. Vejamos rapidamente alguns exemplos, de diversas épocas, referentes a três países de governo presidencial, Estados Unidos, Argentina e Brasil.

Em 1788 Hamilton escrevia no *Federalista* que nenhuma parte da organização política do seu país tinha encontrado tantas dificuldades quanto a Presidência da República.

Os críticos tinham exagerado descompassadamente as afirmações sobre os excessos de autoridade e sobre as práticas ditatoriais. Tinham afirmado que um Executivo enérgico é incompatível com o governo republicano. Mas tinham esquecido as vantagens da unidade de comando, de energia e rapidez do poder; assim como tinham esquecido que a Federação era o freio necessário aos excessos do presidencialismo, era a defesa e a garantia da liberdade; como, também, que a temporariedade dos mandatos e a responsabilidade do Presidente (*impeachment*)⁽³²⁾ diminuía consideravelmente os riscos do seu autoritarismo.

Essas razões primitivamente apontadas por um dos patriarcas da nação americana, vêm sendo, com maior ou menor extensão, repetidas pelos que, depois dele, se ocuparam do assunto: Story,⁽³³⁾ Tocqueville, que, formado no regime parlamentar do seu país, faz no entanto uma admirável defesa do presidencialismo americano, sem fugir aos argumentos habituais;⁽³⁴⁾ Pomeroy;⁽³⁵⁾ Sterne, que mostra como a fraqueza do poder central exigiu a inovação do presidencialismo;⁽³⁶⁾ Chambrun;⁽³⁷⁾ Bryce, que reconhece lisamente, ao lado das críticas que formula, o sucesso do sistema;⁽³⁸⁾ Ellis

(32) *Le Fédéraliste*, trad. fr., introduções de Jèze e Esmein, 1902, págs. 432, 459, 572, 582, 583.

(33) *Constitution des Etats-Unis*, 1845, vol. II, págs. 230 e segs.

(34) *De la Démocratie en Amérique*, 1868, págs. 201 e segs.

(35) *An Introduction to the Constitutional Law of the United States*, 1888, págs. 113 e segs.

(36) *Constitutional History of the United States*, 1888, págs. 113 e segs.

(37) *Le Pouvoir Exécutif aux Etats-Unis*, 1897, *passim*, mas, principalmente, Introdução e Capítulos II e III, bastante influenciados por Hamilton e Tocqueville.

(38) *The American Commonwealth*, 1897, vol. I, págs. 38 e segs., principalmente pág. 73.

Stevens;⁽³⁹⁾ Willoughby;⁽⁴⁰⁾ Watson;⁽⁴¹⁾ Woodburn;⁽⁴²⁾ Giraud, que, como francês, é hostil ao presidencialismo, mas reconhece o seu sucesso nos Estados Unidos⁽⁴³⁾; Laski, autor do melhor trabalho moderno sobre o assunto, em que preferimos estender a todo o continente⁽⁴⁴⁾; e para finalizar a enumeração, Beard, que sustenta, com toda razão, que ora o presidente influi sobre o Congresso, ora este sobre aquele, conforme circunstâncias pessoais e históricas.⁽⁴⁵⁾

Passemos, agora, à República argentina, cuja velha Constituição presidencialista de 1860 (hoje sucedida por uma Carta ditatorial semelhante à que conhecemos em 1937), serviu, muitas vezes, de subsídio à elaboração da nossa primeira lei constitucional republicana. De fato a Constituição argentina de 1853, elaborada sobre as famosas *Bases* e sobre projetos de Alberdi, se assemelha muito mais, pela disposição das matérias e redação do texto, com a brasileira de 1891 do que com a dos Estados Unidos.

Alberdi escreveu as *Bases* no Chile, onde se encontrava exilado pela política do tirano Rosas. O prólogo do livro é datado de Valparaíso, a 1^a de maio de 1852. Por essa época o Chile, país que de perto seguiu o constitucionalismo brasileiro de 1824, estava vivendo sob a Constituição de 1833, que sucedera à fracassada Carta de 1828. Como esclarece um dos mais ilustres historiadores chilenos, a Constituição de 1828 fracassara, por incompatível com o grau de progresso político da República, sendo elaborada a de 1833, que “traduzia as tendências reinantes na sociedade, prostrada com tantos distúrbios e tanta instabilidade governamental”. Essa Constituição de 1833 reintegrou-se no quadro americano de apoio à ordem e à autoridade, fazendo que, na expressão feliz do mesmo historiador, “os poderes públicos e as instituições girassem em torno do Executivo como os planetas em torno do Sol”.⁽⁴⁶⁾

(39) *Les sources de la constitution des Etats – Unis*, 1897, págs. 14 e segs.

(40) *The Constitutional Law of the United States*, 1910, vol. II, págs. 1156 e segs.

(41) *The Constitution of the United States*, 1910, vol. II, págs. 850 e segs.

(42) *The American Republic*, 1916, págs. 114 e segs.

(43) *Le Pouvoir Exécutif dans les Démocraties d'Europe et d'Amérique*, 1938, págs. 48 e segs.

(44) *The American Presidency*, 1940, *passim*, mais principalmente a Introdução.

(45) *American Government and Politics*, 1946, págs. 14-17 e 212 e segs.

(46) Espinosa, *Balmaceda*, 1894, Introdução; cf. Albano, *Comentarios sobre la Constitución Política de 1833*, 1874, págs. 95 e segs.

Pois foi esse aspecto da Constituição do Chile que levou Alberdi a considerá-la “superior em relação a todas as da América do Sul, sensatíssima e profunda quanto à composição do Poder Executivo”.⁽⁴⁷⁾

E, estudando o assunto à luz da história argentina, ajunta considerações sobre a tradição colonial dos governos de autoridade que se assemelham às que acima formulamos a propósito do governo imperial. Pode-se dizer que, como teórico do presidencialismo na América Latina, Alberdi exerceu papel parecido com o de Hamilton, na pátria de origem do instituto.

Os clássicos do Direito Constitucional argentino seguem a trilha de Alberdi como os do americano a linha de Hamilton.

Barroquero;⁽⁴⁸⁾ Gonzalez;⁽⁴⁹⁾ Araya⁽⁵⁰⁾ salientam todos a tendência histórica para a concentração de poderes e justificam a correspondência de tal movimento com as necessidades nacionais; Delvalle⁽⁵¹⁾ demonstra como o presidencialismo de 1853 foi o meio capaz de evitar a separação das províncias e forçar a incorporação de Bueno Aires; Matienzo ressalta a atenuação da unidade de comando com a reforma de 1893 que torna os ministros responsáveis pelos atos que referendam, tal como hoje no Brasil;⁽⁵²⁾ Montes de Oca estuda o equilíbrio que o presidencialismo introduziu no sistema federal;⁽⁵³⁾ Bas,⁽⁵⁴⁾ um dos últimos exegetas do presidencialismo, antes das vicissitudes que arrastaram ao caudilhismo a República irmã do Sul, faz igualmente a defesa do sistema.

Os construtores da Constituição brasileira de 1891 planejaram, pois, sua grande obra política servindo-se conscientemente da experiência continental norte-americana, chilena e argentina. Experiência que se compunha admiravelmente com a singular instituição do Poder Moderador imperial.

(47) *Bases*, pág. 84.

(48) *Espíritu y Práctica de la Constitución Argentina*, 1889, págs. 288 e segs.

(49) *Manual de la Constitución Argentina*, 1897, págs. 556 e segs.

(50) *Comentario a la Constitución Argentina*, 1911, vol. II, págs. 186-187.

(51) *Derecho Constitucional*, 1911, págs. 43 e segs.

(52) *Derecho Constitucional*, 1916, vol. I, págs. 117 e segs.

(53) *Derecho Constitucional*, 1917, págs. 231 e segs.

(54) *El Derecho Federal Argentino*, 1927, vol. I, págs. 291 e segs.

Amaro Cavalcanti, membro da Comissão dos 21 na Constituinte, declarou em discurso:

“O projeto que se discute, todos sabemos, não é uma obra original. Elaboração da política experimental, ele nos apresenta o texto da Constituição Federal da República Norte-Americana, completado com algumas disposições das Constituições suíça e argentina.”⁽⁵⁵⁾

Destacados nomes da nossa literatura política se fizeram intérpretes e defensores da solução. Assis Brasil, teórico da democracia, é o primeiro, no livro⁽⁵⁶⁾ em que mostra a capacidade de evolução e transigência do presidencialismo; Aristides Mílton;⁽⁵⁷⁾ Barbalho⁽⁵⁸⁾ invocam as sábias razões de Hamilton, de Alberdi e dos seus seguidores e aplicam-nas ao nosso meio. Felisbelo Freire combate com vigor o renascimento do parlamentarismo acadêmico do início da República.⁽⁵⁹⁾

Vinte anos mais tarde Viveiros de Castro estabelece o mesmo processo comparativo em estudo jurídico;⁽⁶⁰⁾ enquanto Alberto Torres, em livro dos mais discutidos da nossa bibliografia, procede a idêntica avaliação de valores no campo sociológico e político.⁽⁶¹⁾ Rui Barbosa, cujo desencanto com alguns presidentes que combateu não deve ser confundido com adesão ao dogma antipresidencialista, era revisionista. Mas, na sua conhecida *Plataforma* de 1910, ao fazer a enumeração dos princípios constitucionais que deviam ser excluídos da revisão, coloca entre eles o sistema presidencial. E chama a atenção para a incompatibilidade entre parlamentarismo e Federação, em termos que denotam a dificuldade que haveria, para ele, em admitir a coexistência de instituições governativas que julgava tão antagônicas.⁽⁶²⁾

Entre os vivos, outros publicistas eminentes, como Carlos Maximiliano, Aníbal Freire e Pedro Vergara, têm mantido vigilante a consciência presidencialista e a tradição americanista do nosso Direito Político, compa-

(55) *Anais*, vol. I, págs. 160

(56) *Do Governo Presidencial da República Brasileira*, 1893.

(57) *A Constituição do Brasil*, 1898, págs. 209-211

(58) *Comentários*, 1902, págs. 155 e segs.

(59) *História Constitucional da República*, 1894, vol. I, págs. 123 e segs.

(60) *Estudos de Direito Público*, 1914, págs. 368 e segs.

(61) *A Organização Nacional*, 1914, págs. 265 e segs.

(62) *Plataforma*, lida no teatro Politeama, 1910, págs. 18-20.

tível com as condições históricas do continente e resistente às influências do pensamento europeu representadas pela doutrina parlamentar.

4. **Parlamentarismo, fenômeno europeu** – Procuramos, no item 2, acentuar a iniciativa americana do governo presidencial, tanto na teoria quanto na prática, e mostrar como o constitucionalismo continental, na sua feição predominante, foi adaptando às instituições nacionais o sistema elaborado pela nação precursora, os Estados Unidos.

Com o governo parlamentar, como é sabido, ocorreu processo muito semelhante. Originou-se na Inglaterra e transportou-se daí para o continente europeu, no decorrer do século XIX, obedecendo à linha predominante do pensamento político continental e às condições históricas do Velho Mundo.

Não é este o local para se apresentar, mesmo em ligeiríssimo resumo, um panorama da formação do parlamentarismo inglês.

O jurista menos familiarizado com o assunto terá conhecimento perfunctório dessa evolução, desde as transformações do Conselho real, na Idade Média, as lutas pelas liberdades públicas, a vitória contra a prerrogativa, o alargamento do sufrágio, até o aparecimento, sem lei escrita que a assegure, deste domínio absoluto do Parlamento sobre as demais instituições, desta “soberania do Parlamento” tão analisada pelos autores ingleses.

Esse fato capital da vida política do Ocidente – aparecimento, expansão e predomínio do Parlamento inglês – já encontrou seus narradores e analistas definitivos, clássicos e modernos. No século passado, entre outros, citaremos Bagehot,⁽⁶³⁾ que, segundo Nabuco, foi quem melhor revelou “o segredo, as molas ocultas da Constituição inglesa”⁽⁶⁴⁾; Erskine-May,⁽⁶⁵⁾ que, segundo Rui Barbosa, era a maior autoridade da Inglaterra em matéria de Direito Parlamentar;⁽⁶⁶⁾ Anson,⁽⁶⁷⁾ de que Hanotaux dizia ser a um só tempo “professor, homem público, jurisconsulto, filósofo do Estado”;⁽⁶⁸⁾ Dicey,⁽⁶⁹⁾ que em matéria de sutileza interpretativa

(63) *Op. cit.*

(64) *Minha Formação*, 1947, pág. 21.

(65) *Histoire Constitutionnelle de l'Angleterre*, trad. fra., 1865.

(66) Comentário ao art. 41 da Constituição de 1891.

(67) *Loi et Pratique Constitutionnelles de l'Angleterre*, trad. fr., 1903.

(68) Prefácio à obra citada.

(69) *Introduction à l'Etude du Droit Constitutionnel*, trad. fr., 1902.

e de inteligência expositiva no exame do confuso complexo constitucional da sua pátria só encontrou um predecessor, Bagehot, e um sucessor, Ivor Jennings, e que Esmein diz ser a principal autoridade em matéria de Direito Constitucional;⁽⁷⁰⁾ Maitland,⁽⁷¹⁾ cuja obra clássica e admirável foi terminada em 1888, embora só publicada vinte anos depois.

Modernamente poderemos lembrar também vários estudos marcantes que, servindo-se dos mesmos fatos expostos pelos historiadores mais antigos, dão, contudo, à evolução do parlamentarismo inglês interpretações às vezes novas, condizentes com as idéias dominantes da cultura contemporânea. Entre outros, Potter;⁽⁷²⁾ Berriedale Keith,⁽⁷³⁾ que, refundindo obra anterior de Ridges, tornou-se o verdadeiro autor de um livro insubstituível para quem estuda o moderno Estado britânico: René David,⁽⁷⁴⁾ que, com a tradicional clareza do pensamento francês, desvenda para o não-britânico muitos aspectos interessantes do Direito inglês; e finalmente, Ivor Jennings, de quem a crítica diz ser o sucessor de Dicey, em três obras já clássicas.⁽⁷⁵⁾

O parlamentarismo britânico – demonstram-no suficientemente esses autores – foi menos uma doutrina do que uma construção, longa e laboriosa da história da Inglaterra, da mesma forma que o presidencialismo foi uma construção da história dos Estados Unidos.

E da Inglaterra, graças às divulgações feitas por Montesquieu (1748), De Lolme (1771) e Blackstone (1765), passou para o continente europeu, como demonstram alguns depoimentos exemplificativos que transcreveremos, referentes a alguns países mais importantes.

“Il est né en Angleterre – diz Esmein – mais peu à peu il fait en Europe le tour des pays libres.” E mostra como se deu, em França, a adaptação dos princípios ingleses, nos reinados de Luís XVIII e Carlos X.⁽⁷⁶⁾

A maior autoridade francesa em Direito Constitucional, Léon Duguit, escrevendo sobre o governo parlamentar, demonstra até que ponto

(70) *Op. cit.*, vol. I, pág. 216.

(71) *The Constitutional History of England*, 1948.

(72) *Historical Introduction to the English Law*, citada.

(73) *Constitutional Law*, 1946.

(74) *Introduction à l'Étude du Droit Privé de l'Angleterre*, 1948.

(75) *The British Constitution*, 1947; *Cabinet Government*, 1947; e *Parliament*, 1948.

(76) *Op. cit.*, vol. I, págs. 169 e segs.

ele se conforma ao gênio essencialmente europeu de seu povo. Ao lê-lo, parece-nos estar lendo Hamilton, quando faz o elogio do governo presidencial. Se trocássemos a palavra parlamentarismo por presidencialismo, poderíamos inserir o texto de Duguit no trecho referido do *Federalista*, tanto ambos se assemelham no tom peremptório. “Persisto em pensar – diz Duguit – que o nosso sistema político é ainda o melhor que possa praticar um Estado republicano... Que ele seja sem defeitos ninguém o pretende. Que seja o sistema que os possua menos é o que não posso deixar de crer.”⁽⁷⁷⁾

Duguit, que isso escrevia, era positivista. No Brasil os positivistas eram não só antiparlamentares como ditatoriais. O projeto da Constituição Federal de Teixeira Mendes e Miguel Lemos declarava que “o governo dos Estados Unidos do Brasil é republicano ditatorial federativo”, que o ditador seria o autor das leis (art. 21), e que a Assembléia seria puramente orçamentária... (art. 27). Nada indica melhor a submissão das doutrinas políticas às influências culturais do meio social. Na França européia um ilustre positivista era sectário do parlamentarismo. No Brasil americano outros ilustres participantes da mesma filosofia levavam o seu presidencialismo aos extremos ditatoriais.

Na Itália, Santi-Romano enumera os institutos jurídico-políticos cuja fonte originária se encontra no direito inglês: a Monarquia constitucional, o Parlamento bicameral, as instituições parlamentares, o gabinete responsável ante o Parlamento.⁽⁷⁸⁾

Na Alemanha, Carl Schmitt, depois de lembrar como apareceram, no continente europeu, as diversas “construções, esquematizações, idealizações e interpretações do parlamentarismo inglês que permitiram a luta contra o absolutismo monárquico”, estuda o processo parlamentar na Alemanha, o esforço nunca inteiramente vitorioso de conjurar as peculiaridades de uma nação federal, semifeudal e habituada ao poder autoritário, como a Alemanha, aos princípios da supremacia das assembleias populares e da responsabilidade coletiva dos gabinetes perante as mesmas.⁽⁷⁹⁾

Na Espanha, Posada estabelece a analogia entre o constitucionalismo espanhol e o francês, que procuraram reproduzir, por meio

(77) *Op. cit.*, vol. II, págs. 831.

(78) *Corso di Diritto Costituzionale*, 1943, págs. 32-33.

(79) *Teoría de la Constitución*, trad. esp., 1934, págs. 375-376 e 382 e segs.

de leis, a experiência flexível, não sistemática e costumeira da Inglaterra.⁽⁸⁰⁾

Na Bélgica, Herrera formula considerações semelhantes às de Posada sobre a Espanha. Lembra, com efeito, aquele professor da Universidade de Bruxelas, que o constitucionalismo belga, tendo as fontes diretas no francês, descende de fato da origem comum que são as instituições inglesas, “sobretudo no regime parlamentar”.⁽⁸¹⁾

Podemos concluir esta ligeira exposição sobre a influência das práticas inglesas nos sistemas parlamentares da Europa, com uma menção de conjunto às monarquias do norte do continente: Holanda, Dinamarca, Suécia e Noruega.

A prática do parlamentarismo nesses países, acentua Emile Giraud, evoca lição inglesa, o que se explica por certa similitude de evolução histórica e de atmosfera moral. A democracia parlamentar foi, nesses países, mais legitimamente de origem inglesa, neste sentido que não se originou de movimentos revolucionários, mas surgiu por um processo de ampliação da Monarquia constitucional. Por isso mesmo, por essa similitude de situações históricas e de processos evolutivos, é que os sistemas parlamentares do norte europeu se aproximam do britânico em matéria de eficácia e estabilidade. Foram, como os demais, uma imitação inglesa, mas uma imitação natural.⁽⁸²⁾

Volvendo agora os olhos para o nosso continente, comecemos por reconhecer lealmente que o parlamentarismo teve, em teoria, momentos de incontestável favor nas doutrinas políticas da América Latina. Mas o fracasso invariável das tentativas de transplantação da delicada planta européia para o rude e vigoroso solo americano é a melhor demonstração da tese que vimos procurando sustentar; isto é, de que o presidencialismo é a solução para as nossas condições de vida tanto quanto o parlamentarismo parece ser para as dos povos do Ocidente europeu.

A razão provável do espraiamento, em certas Repúblicas latino-americanas da teoria parlamentarista reside na influência da Revolução Francesa e suas conseqüências. As guerras da Independência e a organização constitucional dos países deste hemisfério se deram nas primeiras décadas do século passado, quando se irradiavam brilhantemente,

(80) *La Nouvelle Constitution Espagnole*, 1932, págs. 5 e segs.

(81) *Traité de Droit Belge*, 1909, pág. 13.

(82) *Le Pouvoir Exécutif dans les Démocraties d'Europe et d'Amérique*, cit., págs. 254-266.

ainda, a influência da Revolução Francesa e as suas conseqüenciais políticas, inclusive, a adoção dos princípios parlamentaristas pelos últimos reis Bourbons, Luís XVIII e Carlos X. Depois de Rousseau e Raynal, homens como Chateaubriand e Benjamim Constant eram os guias intelectuais de certas gerações latino-americanas.

Por isso, na medida em que predominavam as influências da França sobre as dos Estados Unidos, foram adotados, no novo continente, os fracassados regimes parlamentares.⁽⁸³⁾

É sempre o que dizemos: pensamento europeu contra pensamento americano.

Um especialista no assunto, o uruguaio Luís Alberto Herrera, assim qualifica os resultados concretos da influência francesa na política dos continentes: “As sociedades sul-americanas, seja levadas ao erro pela inexperiência, seja porque, na época da Independência, não tinham perspectiva crítica, não souberam resistir ao contágio das declarações igualitárias francesas e caíram no abismo das confusões anárquicas... A história aí está, visível, e dolorosa, para nos mostrar a catástrofe a que nos conduziu a abstração alheia...”⁽⁸⁴⁾

Um dos mais convencidos adeptos sul-americanos do parlamentarismo, o chileno Jorge Huneeus, afirma, não sem alguma jactância, em certo ponto do seu conhecido livro, que o governo de gabinete tinha sido aplicado na América Latina em vários países, além do seu.⁽⁸⁵⁾ Mas, logo em seguida, ele próprio se encarrega de desmentir a assertiva, com este significativo parágrafo: “Todos adotaram o governo de gabinete, sem trepidação alguma, mas ainda assim não podem, como não podemos nós, emanciparmo-nos dos maus hábitos de tudo sujeitar à vontade do presidente da República. Este se encontra revestido de fato da enorme influência que exerce apesar da Constituição.”⁽⁸⁶⁾

E essa era a verdade histórica. Os países latino-americanos que adotaram, nos textos escritos, o sistema parlamentar, viveram freqüente-

(83) Sobre a influência das teorias francesas no Brasil colonial, v. Afonso Arinos de Melo Franco, “As Idéias da Inconfidência”, in *Revista do Instituto Histórico*, Congresso de História, 1938, vol. 7, págs. 47 e segs.

(84) Herrera, *La Revolución Francesa y Sud-América*, 1910, págs. 154-155.

(85) *Estudios sobre Derecho Constitucional Comparado*, 1891, vol. III, pág. 128.

(86) *Estudios sobre Derecho Constitucional Comparado*, pág. 130.

mente dezenas de anos sob ditaduras caudilhescas. De nada valiam os textos diante da realidade social e política.

Era a confirmação, em povos menos civilizados, do que se reificou no Brasil, com o seu chamado parlamentarismo. Aqui o Imperador era o verdadeiro poder, ainda que com a escusa de estar protegido pela Constituição. Nos outros países apesar das pretensas Constituições parlamentares, o presidente se reintegrava no clima americano que exige governos diretos, fortes, prontos, concentrados, federais.

O fenômeno constatado por Huneus é generalizado com felizes expressões por Arthur Scott Ainton, num capítulo do interessante livro, de autoria coletiva, denominado *Latin América and the Enlightenment*.⁽⁸⁷⁾ Ainton escreve que a América espanhola tomou de França o que pareceu bom em homens, métodos e idéias, mas quando a reorganização ficou completa a soma total da nova estrutura da sociedade era hispânica e o seu sucesso foi devido ao fato de que ela correspondia ao caráter e temperamento hispânicos.

Vejamos, de resto, a começar pela pátria de Huneus, que foi a República, latino-americana onde por mais tempo resistiu a experiência parlamentar, quais foram, no nosso meio, os resultados dela.

O sistema parlamentar, adotado no Chile, em 1892, em seguida à sangrenta revolução contra Balmaceda, foi abandonado em 1925, e o seu saldo não é favorável. Em cinco anos (1896-1901) vinte e cinco gabinetes se sucederam no poder. E o país conheceu, na voz de Alesandri, um antigo presidente da República que governou nesse período, o fracasso do regime, com a desordem parlamentar e a intrusão constante dos legisladores na administração.⁽⁸⁸⁾

O grande Balmaceda, em 1891, no dramático testamento político que escreve antes do suicídio, prevê o que será a tirania da pretensa liberdade parlamentar que nasce da revolução vitoriosa contra ele: “Enquanto subsista no Chile o governo parlamentar no modo e forma em que se o tem querido praticar e tal como o sustenta a revolução triunfante, não haverá liberdade eleitoral nem organização séria e constante nos partidos, nem paz no Congresso... O regime parlamentar triun-

(87) 1942, pág. 126.

(88) Giraud, *op. cit.*, pág. 65.

fou nos campos de batalha, mas essa vitória não prevalecerá... Este é o destino do Chile e oxalá as cruéis experiências do passado e os sacrifícios do presente induzam a adoção das reformas que façam frutuosa a organização do novo governo.”⁽⁸⁹⁾

Realmente, a 18 de setembro de 1925 (data coincidente com a da atual Constituição brasileira) o Chile reintegrava-se depois da frustrada experiência, no regime tradicional americano, com uma Constituição presidencialista, onde se chega com exagero a dizer, no art. 72, nº 5, que o presidente nomeia “discricionariamente” os seus ministros.

Do mesmo modo que o parlamentarismo sofreu, na Europa continental, as adaptações impostas pelas condições peculiares de cada país, o presidencialismo apresenta, na América, variantes formais que não alteram, entretanto, sua estrutura.

Mirkine-Guetzévitch, no ensaio que dedica às Constituições americanas, agrupa didaticamente tais variantes. Antes de fazê-lo formula as seguintes considerações gerais:

“A influência francesa na América Latina contribuiu sobretudo para criar, coexistindo com o sistema presidencial, certas tendências para o regime parlamentar. Esta influência francesa introduziu no regime presidencial alguns elementos do parlamentarismo. Na maior parte dos países onde este amálgama se apresenta, os elementos do regime presidencial são muito mais possantes do que as fraquíssimas (*très faibles*) tendências parlamentares.”⁽⁹⁰⁾

São estas as variantes consideradas pelo acatado constitucionalista:

1 – regime presidencial puro; 2 – regime presidencial com o direito de os ministros assistirem às sessões do Congresso; 3 – regime presidencial com direito, para o Congresso, de aprovar votos de censura aos ministros, não implicando, porém, tal voto obrigação de o ministro censurado se demitir; 4 – regime presidencial combinado com o parlamentar, de maneira que, mantendo o presidente todos os poderes, inclusive o de nomear e demitir livremente os ministros, ficam estes obrigados a se demitir se sofrerem um voto de censura do Congresso.

(89) Espinosa, *Balmaceda*, cit., vol. II, págs. 653-654.

(90) Mirkine-Guetzévitch, *Les Constitutions des Nations Américaines*, 1932, pág. LXXXII.

Esta combinação, que enfraquece o presidente sem dar força efetiva ao Congresso e pode ser fonte de constantes atritos entre os poderes, é aplicada, salvo engano, apenas no Equador.

Somente no Canadá (Estado semi-europeu pelas suas ligações com a Inglaterra) vamos encontrar o sistema parlamentar do tipo inglês.⁽⁹¹⁾

Essa é a situação na América Latina, essa a tradição continental. Seria falso, e até absurdo, pretender-se que o sistema de governo adotado entre nós tem assegurado a paz, a abundância e a tranqüilidade a esta parte do mundo. Bem sabemos que não. Escritores dos mais eminentes têm procurado interpretar de várias formas a turbulência, por vezes sangrenta, da nossa vida pública. Entre outros, para só lembrar alguns dos mais conhecidos, Bryce;⁽⁹²⁾ García Calderón;⁽⁹³⁾ Kayserling;⁽⁹⁴⁾ Siegfried⁽⁹⁵⁾ tentaram encontrar as causas da instabilidade rumorosa das nossas instituições.

Hoje, a imensa tragédia européia e mundial terá retirado aos sociólogos e juristas dos países mais adiantados a confiança superior e algo protetora com que encaravam os nossos males, perscrutando-lhes as origens e procurando dar-lhes remédio. A desordem da nossa vida interna, coincidente com o presidencialismo, nada é em face da desordem interna e externa dos povos mais civilizados da Europa, coincidente com o parlamentarismo.

Diante das catástrofes que se despenharam sobre o Ocidente, e que ainda se acumulam nos seus atormentados horizontes, é de beata ingenuidade, senão de cândida inocência, tentar atribuir tais males a sistemas de governo adotados pelos países.

Se pretendemos atribuir ao nosso presidencialismo a situação atual da Colômbia, da Venezuela ou do Paraguai, então, para sermos coerentes, deveríamos atribuir também ao parlamentarismo a responsabilidade da situação, muito mais difícil, em que se encontra a França ou a Itália.

(91) *Idem, ibidem*, pág. LXXXIII.

(92) *South America*, 1912.

(93) *Les Démocraties Latines de l'Amérique*, 1912.

(94) *Méditations Sud-Américaines*, trad. fr., 1932

(95) *Amérique Latine*, 1934.

A verdade é que os sistemas de governo nada são, nada representam, em nada influem no drama do mundo atual. Felizes os tempos em que a eles poderíamos atribuir a responsabilidade do mau e do bom.

De nossa parte, pelo menos, é com a mais firme, a mais sincera convicção que sustentamos ser o problema de regime, hoje, dos menos relevantes na Teoria do Estado. Este problema formal acha-se imensamente superado pelos que dizem respeito à distribuição da propriedade, ao amparo ao trabalho, e à manutenção da liberdade individual concomitantemente com o inevitável dirigismo administrativo.

5. A República brasileira e o parlamentarismo – A Constituinte de 1891 foi, como lembramos acima, maciçamente presidencialista. Mas a teoria parlamentar, como era natural, ficava latente em muitos espíritos. Não demorou muito que ela surgisse na arena dos debates.

Em 1894 Felisbelo Freire já escrevia o seguinte:

“Na vida do governo republicano faz-se sentir atualmente uma corrente de opinião política bem acentuada a favor do parlamentarismo... Quase todos eram antiparlamentaristas. Hoje a situação é inteiramente diversa. Para o parlamentarismo muitos convergem, convictos da sua prestabilidade. Espíritos sérios e amadurecidos por não pequena soma de conhecimento põem a favor da propaganda os recursos da sua atividade intelectual. Que se deu para essa transformação da opinião, que virou como um cata-vento?”⁽⁹⁶⁾

Vinte anos mais tarde, os convictos do parlamentarismo continuavam. Viveiros de Castro, em 1914, observa: “Nenhuma disposição constitucional tem sido mais malsinada do que esta [o sistema presidencial]; e devido à falta de memória que assinalamos na introdução, o regime parlamentar que vigorou no Império [*sic*] está sendo apregoado como a única panacéia capaz de curar todos os nossos males, regenerando imediatamente os nossos costumes políticos e administrativos, aceitando os carneiros do Panúrgio, sem mais detido exame, esta informação inteiramente gratuita.”

Pouco depois, num livro publicado em 1918, o político e jornalista Manuel Duarte chamava a atenção para um aspecto interessante do nosso parlamentarismo: aspecto, aliás, que foi aludido no início deste trabalho. Trata-se da opinião emotiva, que vê no parlamentarismo

(96) *História Constitucional*, cit., vol. I, págs. 104 e 123-124.

mo apenas um expediente para a solução de crises momentâneas, quando não – o que é pior – uma forma de posição de combate à situação política vigente.

Referindo-se à súbita simpatia manifestada pelo parlamentarismo por um grande jornal carioca, em 1917, escreve Manuel Duarte:

“A verdade é, entretanto, que a parte da opinião pública e jornalística que se mostra adepta do parlamentarismo não o faz senão por espírito oposicionista. Como os governos, entre nós, são presidenciais, a maneira mais radical de combatê-los é propugnar o advento de um regime em que a figura do chefe do Estado, que agora centraliza todos os ataques, desmaie e se amesquinhe diante de outro poder.”⁽⁹⁷⁾

Muitos parlamentaristas de 1949 se devem reconhecer neste retrato. Páginas adiante acrescenta o escritor outras considerações aplicáveis ao momento presente:

“Seria pouco sério negar que o parlamentarismo ganha entre nós, de vez em quando, um ou outro prosélito. Sentindo-se em minoria, os seus adeptos combatem e apostolizam, mantendo o que, com atualidade, se poderia chamar a iniciativa estratégica, enquanto os adversários formam talvez um campo entrincheirado onde aparentemente dormem o sossegado sono traiçoeiro dos que se sentem em posições inexpugnáveis. E, dessa grossa população descuidada de presidencialistas, muitos dos quais apenas por imitação e comodismo, mas sem convicção, lá de vez por vez desgarram um que vai professar o credo heterodoxo e que então, mais do que os velhos, se encarna na peleja pelas novas idéias. São os que se podem, sem impropriedade – sejam eles embora os cismáticos – denominar cristãos novos.”⁽⁹⁸⁾

Não seria imprudência nem malícia encontrar nesse rápido desenho os traços fisionômicos de muitos dos nossos ilustres opositores de hoje...

Sob o nome de “revisionismo” formou-se assim, desde cedo, uma corrente que visava à reforma da Constituição, sendo que muitos dos chamados revisionistas desejavam instaurar o sistema parlamentar republicano. Alguns, como Nilo Peçanha, abandonaram a

(97) Manuel Duarte, *Carlos Peixoto e seu Presidencialismo*, 1918, pág. 93.

(98) Manuel Duarte, *op. cit.*, págs. 99-100.

idéia pouco depois de abraçá-la. Outros, como Pedro Moacir, a ela se mantiveram admiravelmente fiéis. Na literatura, um dos últimos e mais conspícuos representantes da doutrina, pouco antes da Revolução de 1930, foi o Sr. José Maria dos Santos, com o seu livro *A Política Geral do Brasil*.

A Revolução de 1930, embora liberal na sua propaganda, era mais autoritária que parlamentar, ideologicamente. Influíam sobre ela as idéias de Alberto Torres e o exemplo do fascismo italiano. Mas, apesar disso, a corrente parlamentarista veio desaguar no estuário da segunda Constituinte.

Ao lado da maioria presidencialista, alguns dos representantes mais prestigiosos daquela Assembléia, como o deputado Agamenon Magalhães ou os senadores Ferreira de Sousa e Aluísio de Carvalho, cujas presenças ainda hoje prestigiam o Congresso Nacional, bateram-se vigorosamente pelo parlamentarismo.

Foram os seguintes, salvo omissão involuntária, os representantes parlamentaristas na Constituinte de 1934: Agamenon Magalhães, José de Sá, Abguar Bastos, Osório Borba, Mário Domingues, Aluísio de Carvalho, Pedro Rache, Ferreira de Sousa e Alberto Roselli.⁽⁹⁹⁾

Mas, juntamente com estes elementos de posição ortodoxa, outros se revelaram na assembléia, que viam as coisas com menos preocupação doutrinária e maior dose de realismo. Era a corrente despreocupada das fórmulas puras, das fórmulas rígidas, convencida da inexistência destas e que propugnava a introdução, na nova Lei Magna, de medidas de parentesco parlamentarista que viessem corrigir os malefícios do presidencialismo puritano de 1891.

Manifestou-se, em primeiro lugar, nesse sentido, o velho e ilustre Assis Brasil, que pronunciou um erudito e pitoresco discurso na sessão de 27-12-1933, cheio de sugestões sábias ainda para um leitor de hoje. Relembrou a sua opinião, fixada no livro já por nós referido, escrito no começo da República, que no governo presidencial não é defeso adotar certos elementos úteis do sistema parlamentar. Assim, por exemplo, a criação de um ministério responsável e obrigado a comparecer às Câmaras, a requerimento destas.⁽¹⁰⁰⁾

(99) *Anais da Constituinte de 1934*, vol. XX, pág. 79.

(100) *Idem*, vol. V, págs. 115 e segs.

Outro deputado gaúcho, Maurício Cardoso, propugnou idênticas medidas transacionais, com fundamento de que “o parlamentarismo e o presidencialismo têm virtudes que devem ser aproveitadas e vícios que devem ser corrigidos” e de que se devia aceitar, por isso mesmo, “um presidencialismo de forma mista.”⁽¹⁰¹⁾

O resultado dessas tendências reformistas aparece na Constituição de 1934, em disposições tais como a que prevê o comparecimento dos ministros à Câmara e ao Senado (art. 60, letra d); na responsabilidade dos ministros pelos atos que subscrevam (art. 61, § 2º); e na possibilidade da nomeação de deputados para o cargo de ministro (art. 62).

Na Constituinte de 1946, tanto quanto na de 1934, não era elevado o número de parlamentaristas. Quem o declara é o próprio Sr. Raul Pila, no breve discurso com que apresentou à Câmara a emenda constitucional de sua autoria, ao dizer: “Ao reunir-se a Assembléia Constituinte, tive ocasião de ler da tribuna o manifesto parlamentarista assinado por sete dezenas de pessoas, entre as quais se contavam poucos constituintes. À grande maioria afigurou-se, então, verdadeira utopia o nosso movimento; hoje, está ele representado por mais de um terço dos senhores deputados e muito não tardará que se lhe agreguem as poucas dezenas ainda necessárias à sua vitoriosa passagem nesta Câmara.”⁽¹⁰²⁾

Na discussão do plenário o Sr. Raul Pila pronunciou alguns brilhantes discursos em defesa das suas idéias, mais tarde recolhidos em folheto com o nome *Parlamentarismo e Presidencialismo*.

Outros discursos, em número relativamente elevado, foram pronunciados por diversos constituintes.

Também na subcomissão que trabalhou no capítulo referente ao Poder Executivo, o parlamentarismo veio à tona, por intermédio do Sr. Raul Pila, que assinou vencido o anteprojeto.⁽¹⁰³⁾

Quanto ao texto, a Constituição vigente manteve, apesar das objeções de presidencialistas mais ortodoxos, como o Sr. Gustavo Capanema, as transigências já admitidas pela lei constitucional de 1934: responsabilidade dos ministros, seu comparecimento perante as Casas

(101) *Anais*, cit., vol. XV, pág. 198.

(102) *Diário do Congresso* de 30-3-1949, pág. 2298.

(103) José Duarte, *A Constituição Brasileira de 1946*, 1947, vol. II, págs. 188-189.

do Congresso e respectivas comissões, espontaneamente ou a convite; a possibilidade de o congressista ser ministro.

Consigne-se o fato da grande maioria da Constituinte não ter sido parlamentarista, e justa será a surpresa diante da rapidez com que tão avultado número de ilustres deputados assinou a emenda que reforma a Constituição naquele sentido, apenas decorridos dois anos e meio da vigência da Lei Magna, nos quais nenhum fato histórico de extraordinário relevo veio, entre nós, alterar os dados com que o problema fora colocado em 1946.

O sincero respeito que nos merecem as opiniões e atitudes de tão dignos e eminentes companheiros deixa, por isso mesmo, fluando, no nosso espírito, duas conjeturas que nos animamos a formular: a primeira é que muitas assinaturas tenham sido colocadas, como é usual e tradicional, como simples demonstração de apoio, no intuito de facilitar desde logo a discussão de matéria tão relevante e de provocar a sua rápida solução; a segunda é que alguns deputados tenham sido mais levados por uma impressão pessimista, fundada ou infundada, pouco importa, na execução atual do regime vigente, do que por uma confiança firme nos possíveis benefícios daquele que se visa a instituir.

IV – A EMENDA E AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NACIONAIS

1. **Considerações preliminares** – Dentro do método que aplicamos ao presente trabalho, tratamos a princípio da forma da emenda, fazendo, a respeito, as observações que nos pareceram pertinentes.

Em seguida, como introdução ao estudo da parte material da emenda, do seu conteúdo propriamente dito, desenvolvemos considerações que se nos afiguraram úteis para situar o problema do parlamentarismo dentro da nossa evolução histórica. Com efeito, a ciência do Direito Público não é um raciocínio lógico e abstrato, mas uma ciência essencialmente histórica, que deve apreender a realidade social para enquadrá-la nas fórmulas jurídicas. Por isso mesmo, Hauriou escreve que o método para o estudo

do Direito Constitucional é o histórico, baseado na observação de como as instituições constitucionais evoluíram historicamente.⁽¹⁰⁴⁾

Foi essa observação resumida da instituição parlamentar, em contato com a histórica política brasileira, que procuramos fazer nas páginas antecedentes.

Chegamos, agora, ao ponto de examinar substancialmente a Emenda nº 4 nos seus aspectos mais concretos e nas suas repercussões mais profundas.

A tarefa é árdua e procuraremos nos desincumbir dela, prosseguindo na orientação até agora seguida, isto é, evitando, tanto quanto possível, as generalizações acadêmicas, e cingindo-nos aos dados imediatos da situação nacional.

2. Parlamentarismo e Federação – Uma das dificuldades que primeiro ocorrem é a compatibilidade entre o sistema parlamentar e o federal de governo.

Pensamos, como Willoughby, que o federalismo não é uma forma de estado, mas um sistema de governo. Preferimos dizer Governo Federal a Estado Federal, porque, como bem acentuou o constitucionalista americano: “O Estado é por sua natureza uma unidade cujo essencial atributo, a soberania, é necessariamente una. Não pode haver, portanto, um Estado composto de estados.”⁽¹⁰⁵⁾

Sendo uma forma de governo, o federalismo pode ser objeto de modificações constitucionais muito mais facilmente do que se fosse uma forma de estado. Por isso mesmo estavam certos aqueles que, desde o início do Império, achavam viável a monarquia federal. A parte a se modificar seria outra: a do aparente parlamentarismo monárquico.

Sendo uma forma de governo, além disto, estará o federalismo condicionado aos limites que lhe aprouver conceder a Constituição.

A nossa impede somente que sejam admitidos projetos de reforma “tendentes a abolir a Federação”.⁽¹⁰⁶⁾

(104) *Précis de Droit Constitutionnel*, 1930, pág. 2.

(105) *The American Constitutional System*, 1904, pág. 9.

(106) Art. 217, § 6º.

Mas não proíbe, nem o poderia, que sejam considerados e aprovados projetos tendentes a modificar a forma federal de governo estabelecida constitucionalmente.

As palavras federação-federalismo podem ser e são empregadas em sentido lato ou estrito. O sentido estrito não nos interessa aqui, pois diz respeito a casos individuais (Federação Americana, Federação do Trabalho, federalismo anarquista etc.) que não se relacionam, em absoluto, com o nosso assunto. Consideremos somente o sentido lato, o conceito mais geral, que sirva de apoio ao desenvolvimento do raciocínio.

Neste sentido, o federalismo é a tendência governativa que faz predominar o método da coordenação sobre o método da subordinação, e a Federação é o tipo de governo que realiza tal tendência.⁽¹⁰⁷⁾

Não devemos perquirir fórmulas que definam abstratamente a Federação e verificar, em seguida, se a reforma constitucional preconizada vai infringi-las. Esta Federação *in abstractu* não existe. Ela é, como todos os mais fenômenos governativos, um fenômeno histórico. Por conseqüência, o que nos compete é, em primeiro lugar, observar, em termos gerais e breves, o que tem sido e o que é o federalismo brasileiro, e, em seguida, apurar se a reforma proposta convém ao nosso federalismo social e histórico e é com ele compatível. O problema, repetimos, não é de enquadramento teórico (tese acadêmica e sem realidade), mas de conveniência e compatibilidade práticas (solução histórica e objetiva).

Por isto mesmo, não aceitamos a premissa levantada, entre outros, pelo Sr. Sampaio Dória, segundo a qual a emenda atenta contra a Federação porque amesquinha as funções legislativas do Senado. Esta circunstância (ainda que procedente, o que é principalmente da competência dos senadores examinar), por si só, não aboliria a Federação no Brasil. Dar-lhe-ia, quando muito, uma forma diferente da norte-americana, onde o Senado, pelo fato talvez de ter o mandato mais longo, exerce influência preponderante. Nós mesmos temos o exemplo da Constituição de 1934, em que a República era federal e o Senado tinha muitas diminutas atribuições. Teoricamente, não estávamos impedidos de voltar a ela.

Não há dúvida que a emenda vai diminuir enormemente a importância política e legalista do Senado, como Câmara dos estados. Mas,

(107) *Encyclopaedia of Social Sciences*, 1944, artigo "Federalism".

mantido o número igual de membros por unidade, o princípio federal estará assegurado. O problema é saber se os senadores consentirão que o Congresso ordinário vá diminuir, por tal forma, o seu papel na vida nacional. Em 1934 foi a Constituição que o fez, e erradamente. Agora seria o Legislativo ordinário, no qual o poder de veto do Senado é muito maior. Mas isto é, repetimos, um problema do Senado.

Há outros aspectos da emenda referente à Federação, que são mais sérios.

Em primeiro lugar não nos esqueçamos do considerável movimento histórico que foi, sempre, o federalismo no Brasil.

A tendência federal não foi apenas liberal, isto é, não correspondeu somente, como ocorre em todos os países em que ela se verifica, ao impulso favorável à preservação da liberdade política e contrário à centralização do despotismo. Sob esse aspecto, todos os movimentos liberais da nossa História foram federalistas: desde a Inconfidência Mineira até a Revolução Paulista.

Mas isso não bastaria para incompatibilizar o parlamentarismo com a Federação, porque a liberdade também pode ser assegurada por outros meios. A verdade é que, além dessa razão, o que é relevante, outras existem ligadas ao próprio processo natural de governo no Brasil, que tende também para o federalismo.

O Brasil é um país que ainda se encontra claramente na fase histórica federal.

Não ignoramos que é uma lei histórica a força de unificação dos países federais, mas esta lei só se faz sentir na concorrência de certos fatores de ordem técnica e material, que ainda nos faltam.

O federalismo brasileiro não foi formado pela necessidade de garantir a autonomia de minorias étnicas ou religiosas, como em vários países federais da Europa; nem apareceu como processo de integração política numa luta de emancipação, como nos Estados Unidos; nem como a vagarosa e natural composição de culturas e povos diferentes, em um pequeno e atormentado território, dando em resultado esse maravilhoso equilíbrio que é a Suíça.

No Brasil o federalismo foi, até hoje, imposto de um lado pelas circunstâncias materiais – o imenso território, a escassez de gente, a precariedade dos transportes – e pelas dificuldades insuperáveis que estas

circunstâncias de ordem material traziam ao poder central distante, e, de outro, pelo progresso do sentimento liberal, que via nas franquias regionais uma trincheira defensiva contra os pruridos da tirania.

Nosso federalismo é, assim, dos mais autênticos e dos mais puros. E a geração de 1891 não fez mais, na grande Carta política que elaborou, do que coroar harmoniosamente uma obra que a evolução histórica vinha naturalmente realizando.

O federalismo tem, em cada país, suas peculiaridades, suas exigências, seu desenvolvimento próprio. Nenhum processo histórico poderá estar mais condicionado do que o federalismo pela situação especial do país onde se desenvolve.

No Brasil muito se tem escrito sobre ele, sendo que uma das obras capitais da nossa bibliografia, *A Província*, de Tavares Bastos, (1870) foi dedicada, e com grande sucesso, a estudar-lhe a evolução sob o Império, e a indicar-lhe a solução natural da Monarquia federativa, que os estadistas imperiais não quiseram compreender.

O federalismo brasileiro decorre do período colonial, das correntes do povoamento fixadas anarquicamente no interior imenso, ao acaso de duas atividades econômicas dispersivas responsáveis pela distribuição precoce de núcleos de civilização isolados e rarefeitos, sem comunicação nem transportes verdadeiros.⁽¹⁰⁸⁾

Este processo colonizador, realizado principalmente no decorrer do século XVII, isto é, na época de grande atividade intelectual e política, trazia em si mesmo duplo germe do nosso futuro federalismo: a necessidade da autonomia governativa e a necessidade da liberdade política.

O Brasil monárquico se inaugura nessa luta, com a Revolução de 1817 (o Reino autônomo é de 1816), e termina com ela, na ação dos federalistas passados para a República.

É com este federalismo brasileiro que devemos examinar se se compõe o parlamentarismo proposto pela emenda.

A questão tem sido colocada de outra forma. Quando se fala na oposição entre Federação e parlamentarismo, apresentam-nos logo exem-

(108) Caio Prado Júnior, *Formação do Brasil Contemporâneo*, 1942; Afonso Arinos de Melo Franco, *Desenvolvimento da Civilização Material no Brasil*, 1944.

plos como os do Canadá, da Austrália, ou de outros países. Mas é necessário examinar de mais perto esses exemplos. Começemos pelo Canadá.

O grande Domínio da América do Norte foi o pioneiro na luta pela autonomia nacional, mas esta se desenvolveu de forma muito semelhante nos outros Domínios britânicos: Austrália, Nova Zelândia, África do Sul.

Começaram todos no regime de Colônias da coroa (*Crown Colony Government*), em situação assemelhada ao regime autocrático que vigora hoje nos protetorados ingleses.

Daí passaram a uma segunda etapa, o governo representativo, na qual o governo inglês de Londres tinha o controle do Poder Executivo enquanto, nas colônias, uma assembleia eleita preparava as leis e o orçamento. Trazendo conflitos inevitáveis, tal sistema evoluiu graças à habitual flexibilidade britânica, para o do governo responsável, em que também o Executivo era controlado pelo Legislativo, ao molde da metrópole, mas não inteiramente, como lá.⁽¹⁰⁹⁾

A estrutura do governo canadense é a seguinte:

O Poder Executivo é exercido por um governador geral, nomeado pela Coroa, e o seu gabinete, que depende da confiança da Câmara popular.

O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento, composto de Câmara eleita proporcionalmente pelo número de habitantes e por um Senado de 96 membros, nomeados vitaliciamente pelo governador, assim distribuídos, segundo as províncias: Ontário, 24; Quebec, 24; Nova Escócia, 10; Novo Brunswick, 10; Ilha do Príncipe Eduardo, 4; Colúmbia Britânica, Manitoba, Saskatchewan e Alberta, 6 cada uma.⁽¹¹⁰⁾

Passamos sobre o fato da nomeação vitalícia dos senadores, que diz respeito à forma democrática, mas não à forma federal de governo, se bem que, até certo ponto, justifique a pouca importância política do Senado canadense, coisa que não se justifica com o nosso Senado.

Mas não podemos deixar de nos demorar sobre a questão do número de senadores.

(109) Noel Baker, *Le Statut Juridique Actuel des Dominions Britanniques*, in “Recueil des Cours”, da Academia de Direito Internacional, vol. 19, 1927, págs. 249 e segs.

(110) Berriedale Keith, *Constitutional Law*, 1946, págs. 500-501.

É mais que sabido que, na Constituição dos Estados Unidos – neste particular, fonte das nossas – o número de senadores é igual para todos os estados, e que nenhum estado pode ser privado dessa igualdade nem mesmo por emenda constitucional. Esta proibição corresponde precisamente à nossa, que impede emendas que visem a abolir a Federação, porque um dos alicerces da Federação concebida como nós a concebemos reside na igualdade política dos estados, na igualdade com que todos eles exercem as funções legislativas e, principalmente, as funções de controle sobre o Executivo que ao Senado são atribuídas.

Mas a desigualdade de representações no Senado, que tanto repugna ao conceito americano e presidencialista de Federação, é adotada em outros países federais organizados, como o Canadá, à maneira do parlamentarismo europeu.

Na Alemanha imperial o Bundesrat (Conselho Federal, ou Câmara das Províncias), tinha representações variáveis; desde 17 cadeiras para a Prússia até 1 cadeira para as unidades menores.

Sob a Constituição de Weimar o Bundesrat foi transformado no Reichsrat, cuja composição era igualmente proporcional ao número de habitantes das províncias.

Na Áustria, do mesmo modo, a Câmara das Províncias é composta proporcionalmente à população das mesmas.⁽¹¹¹⁾

Eis alguns exemplos de como consideram a estrutura federal os países parlamentaristas.

Federação com desigualdade no Senado, isto é, com disparidade de poderes dos estados-membros no controle dos atos do Executivo, não é Federação no sentido norte-americano, no sentido brasileiro, no sentido continental. Por isto mesmo não nos parece procedente alegar o caráter federal do Canadá, para estabelecer comparações em matéria de aplicação do parlamentarismo. Trata-se de um federalismo europeu, ao qual se aplicou o sistema europeu de governo que é o parlamentarismo. Não devemos esquecer, por outro lado, que a submissão, no Canadá, das províncias ao poder central é ainda acentuada pelo fato de

(111) Charles Durand, *Les Etats Fédéraux*, 1930, págs. 205-207.

que os governadores de província são nomeados pelo governador geral, tal e qual no Império brasileiro. Podemos chamar a isto uma Federação?

É um autor inglês que, a propósito do Canadá, observa que a autoridade dos membros da Federação é tão diminuta que eles são chamados sintomaticamente províncias, em vez de estados. E acrescenta que um país como aquele é pouco federal (*such a state is less federal*). E, em outra página, confirma: “O Domínio do Canadá é menos federal do que qualquer dos três exemplos que examinamos... É por isto que falamos do Canadá como um exemplo modificado de Estado federal. De fato as unidades federais no Canadá não são estados de nenhuma maneira (*in any real sense*).⁽¹¹²⁾

Mesmo no pensamento de um professor europeu, como se vê, o Canadá não é uma autêntica Federação. No sentido americano, que é o nosso, que é aquele que predomina em todas as nossas Constituições republicanas, então a distância entre o modelo e o retrato é muito maior.

De muito pouco vale, portanto, ao se fazer referência ao anti-federalismo parlamentarista, invocar-se o exemplo da Canadá.

Mais próximo do nosso tipo americano de governo é o da Austrália. Ali as unidades federais têm, segundo os autores, mais características de estados-membros.

O Senado, para começar, tem o mesmo número de representantes para todos os estados, o que é fundamental. O Poder Executivo é composto de 11 ministros nomeados pelo governador (Conselho Executivo) além de possíveis ministros sem pasta, e agem não apenas segundo as diretrizes do Parlamento como também segundo as instruções do governador geral (*as the governor-general directs*).⁽¹¹³⁾

O Poder de nomear os ministros e de orientar a sua ação já introduz certa limitação ao parlamentarismo australiano. Outra, e fundamental, diz respeito ao controle da constitucionalidade das leis. Dela trataremos adiante. Também o federalismo é limitado, do ponto de vista brasileiro tradicional, pela circunstância importante de serem os governadores de estados nomeados pela Coroa, em Londres, o que muito dificilmente se compreenderia no sistema federal americano ou brasileiro.

(112) Strong, *Modern Political Constitutions*, 1935, págs. 101 e 113.

(113) Keith, *op. cit.*, pág. 504.

Essa perda da capacidade de eleger o chefe titular do governo local é uma conseqüência lógica do parlamentarismo monárquico, como acontecia no Brasil-Império. Não devemos desprezá-la na consideração da diferença entre a Federação australiana e a nossa. Nunca será federal, no sentido brasileiro, o país cujos executivos estaduais forem de nomeação.

Neste particular a reivindicação federalista, entre nós, foi sempre no sentido da eleição dos presidentes de província. No período regencial, quando o liberalismo dominava a política, vários foram os projetos de lei apresentados com o propósito de tornar elegíveis aquelas autoridades: em 1826, projeto de Paulo Albuquerque; em 1834, dois projetos de Fernandes da Silveira; em 1835, de Ferreira França.

Na prática política, os mais graves acontecimentos justificaram o porfiado empenho liberal. Os presidentes de província, apesar do pretense sistema parlamentar, possuíam grande autoridade no governo das respectivas circunscções como era da tradição colonial e como é inevitável, ainda hoje, na realidade política brasileira. A nomeação deles, feita pela Coroa ao sabor das mutações políticas da Corte, situada a centenas e centenas de léguas, sem conhecimento direto da situação local, ouvindo os conselhos interesseiros das facções favorecidas, sempre deu o pior resultado, nos momentos de crise.

Em 1842, por exemplo, a nomeação infeliz de um presidente da Província de Minas foi causa das mais fortes da sangrenta revolução daquele ano. Ouçamos o melhor historiador do movimento:

“No mesmo dia de sua nomeação o Ministério de 23 de março demitiu o presidente de Minas... Não presidiu à nomeação do sucessor dado ao marechal Barreto o mesmo espírito que predominara em julho de 1840. O membro mais irascível, cheio de ódio contra os autos da Maioridade, que ocasionaram a sua demissão da presidência da Província de São Paulo, respirando vingança contra o Partido Liberal que excluía-lhe [sic] o nome das urnas eleitorais, sectário apaixonado do Partido que lhe vestira uma beca, cujo ordenado queria desfrutar em paz, sem que fosse nunca tomar assento na Relação de que era membro, tal o homem colocado pelo Gabinete de 23 de março na presidência de Minas; e que, para maior desgraça do Partido Liberal, excitado por uma ir-

ritação cerebral, desenvolvera desde o princípio do seu governo uma violenta perseguição.”⁽¹¹⁴⁾

Como se vê, os conservadores nomeavam abruptamente para presidente de Minas um homem detestado pelos liberais, que por sua vez o tinham escorraçado da presidência de São Paulo. Os resultados não eram fáceis de se prever: revolução, destruição, perdas de vida, grandes despesas. Aí vemos uma amostra do que foi a nomeação de presidentes, no Brasil.

Outra sanguinolenta luta liberal, a Revolução Praieira de 1848, foi causada pela nomeação do presidente de Pernambuco. Conta Joaquim Nabuco:

“A Revolução de 1848 provavelmente só rebentou por se ter tido medo de mandar para a província, à vista da situação melindrosa, um homem forte... A Praia, que tinha querido revoltar-se durante a própria situação liberal, quando se deu a substituição de Chichorro, não vacilaria em fazê-lo estando no governo os seus adversários... Pena não era o homem para a situação de Pernambuco. Sentindo-lhe a fraqueza, a Praia julgou-se senhora do terreno e a revolução rebentou na sua presidência.”⁽¹¹⁵⁾

Desde a colônia que os governadores, nomeados de longe, eram mal recebidos. As *Cartas Chilenas* de Gonzaga são um depoimento gritante disso. Eleger o seu chefe, eis a grande reivindicação federalista dos brasileiros. Por essas e outras razões é que Tavares Bastos defende tão energicamente a idéia de serem eleitos os presidentes de província. Para ele, que escreve no declínio do Império, “a experiência das estéreis lutas entre as assembleias e os delegados do Imperador tem de sobra patenteadado o engano daqueles que reputaram feliz a combinação de dois princípios antinômicos: uma legislação local executada por funcionário estranho à localidade”. Para ele “a solução está, convém repeti-lo, em aceitarem-se as conseqüências lógicas do sistema adotado, restaurando-se a Assembleia do Ato Adicional, e dando-se-lhe por complemento o presidente eletivo”. Para ele “o estado presente é que é a anarquia”.⁽¹¹⁶⁾

(114) Cônego Marinho, *História do Movimento Político na Província de Minas Gerais*, 1944, pág. 75.

(115) *Um Estadista do Império*, cit., vol. I, págs. 68-70.

(116) *A Província*, cit. págs. 124-125.

Esta é a Federação brasileira, esta é a realidade brasileira. Comparar com o nosso federalismo o de outros povos que adotam, na prática federal, soluções que sempre repelimos como armas na mão é levar muito longe o método comparativo. Deixemos, portanto, a Austrália, até o ponto em que, a propósito de constitucionalidade das leis, mostraremos outro vício incurável do seu pretenso federalismo.

Outro exemplo, freqüentemente citado, de país federal e parlamentar é a Alemanha.

Não precisamos reproduzir, aqui nem mesmo em resumo, a magistral exposição do processo evolutivo da Federação germânica, feita por Laband.⁽¹¹⁷⁾

São conhecidas as condições peculiaríssimas daquela Federação e o caráter extremamente duvidoso daquele parlamentarismo durante o Império.

Quando o parlamentarismo se afirmou, sob a Constituição de Weimar, a Federação regrediu, tornando-se puramente nominal.

É o que ensina, entre outros, um especialista no estudo da República alemã, René Brunet. Escreve ele:

“Antigamente, quando se falava da Constituição alemã, perguntava-se: o Império alemão é um estado federal ou uma confederação dos estados? Quando se fala hoje da Constituição de Weimar, pergunta-se: o Reich é um estado federal ou um estado unitário?... O Reich pode prescrever, contra a vontade das províncias, modificações de seus territórios e mesmo a formação de novas províncias... A nova organização financeira do Reich, que entrou em vigor a 1^o de outubro de 1919, retirou, enfim, às províncias, o que lhes restava de independência estadual, pois que, a partir de então, todos os poderes financeiros das províncias passaram às mãos do Reich. As províncias não são mais do que corpos administrativos autônomos no interior do Reich. O Reich tornou-se um estado unitário descentralizado.”⁽¹¹⁸⁾

Serão inúteis outras palavras. Aí está o que ocorreu com a Federação alemã, quando se constituiu realmente, naquele país, o governo parlamentar. A Alemanha tornou-se um estado unitário no sentido

(117) *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, trad. fr., 1900, vol. I, págs. 19-212.

(118) Brunet, *La Constitution Allemande du 11 Août 1919*, 1921, págs. 90-91.

ocidental europeu, depois da primeira guerra, com a queda das casas reinantes.

Por isso mesmo, foi possível a prática do governo peculiar a este tipo de estado, o governo parlamentar europeu, que antes nunca fora, na Alemanha, senão uma aproximação, ou um simulacro.

Os exemplos citados, que poderiam ser confirmados por outros, como o da precária e incompleta Federação espanhola republicana são de moldes a nos convencer de que não devemos basear nossas conclusões sobre a adaptação do parlamentarismo ao governo federal brasileiro, em comparações apressadas com outros países, cujo federalismo é muito deficiente, considerado do ponto de vista da nossa formação histórica e da nossa tradição política. Federação não é um instituto político uniforme. Sofre, como os demais, adaptações importantes. Quando quisermos considerar comparativamente o nosso caso, para implantação do sistema parlamentar, devemos fazê-lo em cotejo com o dos Estado Unidos, que é a Federação igual à nossa. Nunca com o de países cujo conceito e cuja prática de sistema federal nada têm a ver com o Brasil.

A incompatibilidade entre o parlamentarismo e a Federação do tipo norte-americano e brasileiro foi, a nosso ver, exposta com agudeza e sensatez pelo ilustre Dicey, no livro já citado por nós mais de uma vez.

Vamos procurar resumir os argumentos do constitucionalista britânico, a respeito da matéria.

A princípio o autor afasta (como fizemos) da exposição três exemplos de Federação, o Canadá, a Suíça e a Alemanha, e isso porque eram tipos menos desenvolvidos do federalismo, ao passo que no sistema norte-americano (e brasileiro) os traços distintivos do federalismo se acentuavam melhor.

Em seguida Dicey salienta o estado de espírito muito peculiar dos povos federalistas, que é o de desejar a união e não a unidade: os cidadãos do país desejam constituir uma nação unida, mas nenhum deles deseja renunciar a existência individual do seu estado. Ninguém nega seja exatamente esta a psicologia da esmagadora maioria dos brasileiros do Amazonas ao Rio Grande do Sul.

O meio que o federalismo encontrou para organizar juridicamente este desejo de máxima coordenação com um mínimo de subordinação foi criar o princípio de supremacia da Constituição Federal escrita e a garantia dada por esta à autoridade dos estados para se organizarem dentro de limites iguais para todos. A supremacia da Constituição escrita só poderia ser assegurada por um processo: o direito de os tribunais interpretar a Constituição.

Na Inglaterra, mesmo os mais reputados juristas acham dificuldade em colher todas as conseqüências do princípio federal tal como foi acima exposto.

A razão é que, pela sua própria natureza, o sistema parlamentar não pode aceitar, na prática, o princípio de supremacia efetiva da Constituição.

“O único princípio fundamental da Constituição inglesa (diz Dicey, e podemos ampliar a asserção para os demais países parlamentaristas) é a soberania legislativa absoluta, o despotismo do Parlamento. Este princípio é incompatível com a existência de um pacto fundamental, cujas disposições se imponham a qualquer autoridade dele emanada.”⁽¹¹⁹⁾

Esta dificuldade, que Dicey salienta, de os juristas ingleses apreenderem verdadeiramente a doutrina da supremacia da Constituição sobre as demais leis, encontra nas federações um ponto particularmente sensível, que é o do controle da constitucionalidade das leis. Adiante nos demoraremos mais sobre ele. No momento, o que interessa é observar a tendência geral, inegável para todos os regimes parlamentares, da perda de importância da Constituição, ainda que escrita, ainda que rígida, em face da lei ordinária.

“Temos na Inglaterra – escreve Dicey – leis que podem ser chamadas fundamentais ou constitucionais porque contêm importantes princípios... que afetam a base de nossas instituições, mas que, para nós, não possuem nada de uma lei suprema, de uma lei que estabeleça a validade das outras leis.”⁽¹²⁰⁾

(119) *Op. cit.*, págs. 122 e segs. O trecho transcrito está à pág. 128.

(120) *Op. cit.*, pág. 128.

Em França, país de Constituição escrita, não se pode afirmar que a consciência da superioridade constitucional seja muito clara nem muito firme, tanto no meio jurídico quanto no judiciário ou no político.

Além da falta de solução do problema de controle da constitucionalidade da lei, como em breve veremos, os próprios hábitos da política francesa denotam o que ficou dito. A noção de lei como expressão da vontade geral, da lei como emanção do poder supremo da soberania nacional, apesar de muito criticada, tem resistido a todas as tentativas da restrição. Caracterizando esta tradicional maneira de pensar, escreve um dos melhores constitucionalistas modernos da França:

“A lei, segundo tal fórmula, é a vontade da nação expressa por seus representantes, e é nesta origem que ela busca sua força imperativa superior. Órgão de expressão da vontade geral, o Parlamento não depende, por tal título, senão dessa mesma vontade.”⁽¹²¹⁾

E, nessa mesma ordem de considerações, outro moderno jurista francês lobrigou com absoluta lucidez o grande risco que existe, para os estados governados pelo sistema federativo, na prática do princípio parlamentar da subordinação virtual da Constituição à lei. Diz ele: “Já tivemos ocasião de observar – e nunca será demais insistir – que, no estado federal, a Constituição ocupa um lugar muito mais importante do que no estado unitário... as violações da Constituição no estado unitário não acarretam conseqüências tão graves quanto os atentados contra a Constituição de um estado federal. Esta delimita as competências respectivas dos órgãos federais e dos órgãos dos estados-membros e toda modificação constitucional constitui, em definitivo, um rompimento de equilíbrio em favor de um desses dois poderes e em detrimento de outro.”⁽¹²²⁾

Na Itália, Santi-Romano faz considerações semelhantes. Apesar de o chamado Estatuto Albertino de 1848 se declarar “lei irrevogável e perpétua”, e de ser considerada como uma lei superior às outras, pela sua própria natureza de lei fundamental, foi ele muitas vezes modificado por leis ordinárias (*sono oramai molte le disposizioni statutarie che sono state modificate con leggi comuni*).⁽¹²³⁾

(121) Laferrière, *Droit Constitutionnel*, 1947, pág. 334.

(122) Michel Mouskheli, *La Réforme de l'Etat Fédéral*, in “Annales du Droit et des Sciences de l'Etat”, 1931, pág. 257.

(123) *Diritto Costituzionale*, cit. pág. 308..

Por estas e outras razões é que os fundadores da Federação republicana no Brasil, aqueles que tiveram a ventura de realizar o coroamento político do permanente impulso histórico federalista, compreenderam admiravelmente a necessidade do estabelecimento de uma Constituição que fosse a lei básica, insuscetível de modificação, clara ou implícita, pelo Legislativo ordinário.

Sem esta garantia, estaria esboroadado todo o sistema de defesa dos interesses estaduais. A administração dos estados, no que ela tem de mais vivo, de mais diretamente ligado às necessidades populares, precisa estar entregue às autoridades locais, que conhecem os problemas de perto, que sabem os elementos com que podem contar. A assistência federal é necessária sempre no sentido complementar, financeiro e técnico. Mas esta garantia de que os brasileiros do Rio Grande ou da Paraíba poderão governar-se de acordo com suas necessidades locais decorrerá sempre da supremacia da Constituição Federal sobre o Congresso, que assegura os limites da ação parlamentar. E a experiência de todos os povos parlamentaristas tem demonstrado que, entre eles, tal supremacia é ilusória. Nós mesmos, no regime aproximativo que tivemos no Império, vimos a situação de anarquia e penúria a que foram levadas as províncias.

Por isto é que Rui Barbosa escrevia, na sua plataforma de 1910:

“Com o sistema federativo, único adotável no Brasil, não se compadecem as fórmulas parlamentares. A ele, na República, se liga essencialmente o presidencialismo, a cujos vícios congeniais temos de buscar, pois os remédios nos freios e contrapesos do mecanismo; a brevidade na duração do poder supremo, a inelegibilidade do presidente; a larga autonomia dos estados, a posição oracular da justiça na aplicação da lei e nas questões de constitucionalidade.”⁽¹²⁴⁾

Eis o que pensava, o que afirmava Rui Barbosa. Foram estas palavras pronunciadas logo depois das outras em que o grande jurista dizia mais valer a instabilidade parlamentar do que a irresponsabilidade presidencial.

Os parlamentaristas citam muito esta última sentença, mas se esquecem de lhe ajuntar a conclusão, que é rigorosamente a transcrita acima, e sem a qual a referida sentença fica boiando no ar, investida de

(124) Plataforma, cit., pág. 21.

um valor próprio que nunca teve. Rui fez um diagnóstico e indicou o remédio, esboçou uma crítica e formulou a solução. A solução, para ele, era a do regime que tinha fundado, e por cujo aprimoramento sempre se bateu. Para ele a Federação se impunha ao Brasil, e para esta Federação brasileira o presidencialismo era a solução única e natural.

Não nos esqueçamos de que o parlamentarismo é um sistema de governo não somente instável mas centralizador, e que a Federação é uma forma de organização – talvez não fixa, talvez, como pretendem muitos, evoluindo sempre para o unitarismo – mas, em todo caso, uma etapa em que a organização sociopolítica exige estabilidade e descentralização.

É a etapa em que os poderes se coordenam mais do que se subordinam. Nesta etapa estamos nós, incontestavelmente. Não há dúvida que o processo centralizador se faz sentir, mas não é naturalmente que ele se tem feito sentir, e sim em virtude da política artificial imposta pelo fenômeno anormal da ditadura.

Esse processo de centralização postíça tem prejudicado, em muitos pontos, não a Federação, que é uma fórmula, mas o povo, que é a realidade.

A centralização da ditadura aumentou consideravelmente a urbanização em detrimento da vida rural, empobrecendo os campos sem enriquecer as cidades; elevou enormemente a burocracia federal; montou, com os ineficazes institutos de assistência social, bombas de sucção que aspiram recursos de todo o país para engrandecer as cidades maiores, sem oferecer amparo seguro aos trabalhadores associados; determinou um processo anárquico oneroso de industrialização, sem ter em conta (falamos em tese e em geral) as linhas diretoras da indústria pesada, nem mesmo as da produção, mas tão-somente a exploração dos lucros; em suma, colocou o país na seguinte situação: enquanto nos Estados Unidos a soma das arrecadações de todos os municípios supera a renda federal, no Brasil a mesma soma não atinge três por cento do orçamento federal da receita. Eis a centralização ditatorial.

Só uma política sábia de revigoramento da economia rural, de restabelecimento dos recursos dos estados e municípios, poderá salvar o país da ruína imanente contida na excessiva centralização.

A Constituição presidencialista de 1946, a mais municipalista que temos tido, poderia favorecer tal obra de reequilíbrio. Mas isso por meio de um trabalho pertinaz de construção dos seus melhores dispositivos e nunca por meio de uma reforma que vai desconjuntar completamente o sistema adotado mercê da alteração completa das bases governativas.

Resumindo: o federalismo brasileiro, como o americano, não teve bases étnicas ou religiosas, como os de certos estados da Europa: foi um federalismo geográfico, econômico, administrativo e liberal. Sua solução – nossa história o demonstra – foi a República presidencial. A adoção do parlamentarismo integral, como quer a emenda, desde o plano federal ao municipal, viria aumentar a centralização, tirar cada vez mais a força dos governos locais, estaduais e municipais, entregando-a à direção nacional dos partidos; facilitar, em um meio atrasado como o nosso, a opressão política das facções rivais umas sobre as outras e introduzir um elemento de imprevisível dificuldade e compressão nas administrações locais. Não compreendemos mesmo como tal contradição poderia funcionar. Ou a Federação desapareceria, com os resultados nefastos para o interior que conhecemos no unitarismo do Império, e no unitarismo da ditadura, ou o parlamentarismo é que seria uma experiência frustrada, mais uma, o que não seria aconselhável no momento delicado que vivemos.

Eis por que os países federais que adotam o parlamentarismo nada têm a ver com o federalismo brasileiro. Eis por que o maior constitucionalista e um dos maiores estadistas do Brasil, Rui Barbosa, tendo em vista o caso brasileiro, negou redondamente a possibilidade da combinação, entre nós, do parlamentarismo com a Federação.

Para terminar com este capítulo, salientaremos ainda que a tendência invencível do parlamentarismo para a centralização está patente na própria emenda.

Com efeito, a Constituição presidencialista de 1946 não colocou, entre os princípios constitucionais a serem observados pelos estados, o governo presidencial. O Sr. Nestor Massena⁽¹²⁵⁾ e o próprio Sr. Raul Pila⁽¹²⁶⁾ foram de opinião que os estados-membros poderiam, em face da atual Constituição, adotar o sistema parlamentar de Governo.

(125) *A Organização Constitucional dos Estados Federados*, 1947.

(126) *Sistema Parlamentar nos Estados*, 1947.

Interpretação talvez excessiva, mas que condiz com o liberalismo natural do sistema descentralizador, que tradicionalmente limita o poder central pelas franquias estaduais. Já o Sr. Raul Pila, no entanto, considerou necessário forçar a adoção do sistema parlamentar em todos os estados, como princípio constitucional (letra A da emenda). É que o sistema só funciona com a invencível força centrípeta, que mata a Federação.

E convém lembrar, como fecho deste capítulo, a grave advertência do jurista insigne que foi Woodrow Wilson:

“A questão das relações dos estados com o Governo Federal é o problema crucial do nosso sistema constitucional.”⁽¹²⁷⁾

3. O controle da constitucionalidade das leis – A supremacia da Constituição sobre as leis ordinárias é assunto que independe dos sistemas de governo. Podem admitir esta superlegalidade constitucional os países unitários ou federais, monárquicos ou republicanos, parlamentaristas ou presidencialistas. Mas uma consequência é forçada: desde que se admita o princípio da supremacia da Constituição, surge o problema do controle da constitucionalidade das leis. Este controle, como bem definiu Léon Duguit, exprime “a garantia do respeito do legislador pelo direito”.⁽¹²⁸⁾

Muito se tem escrito sobre este problema fundamental do Direito Constitucional, sobre a maneira pela qual ele se apresenta, os elementos em que se decompõe, as soluções cabíveis e mais eficientes.

Para os fins limitados deste trabalho, deveremos considerá-lo somente no aspecto das suas relações com o sistema governativo vigente, parlamentarismo e presidencialismo, e no êxito maior ou menor das soluções peculiares a cada um dos sistemas referidos.

A experiência tem demonstrado o seguinte: os governos presidencialistas tendem a adotar o controle jurisdicional da constitucionalidade das leis; os sistemas parlamentaristas tendem a repeli-lo.

Os fundamentos das duas posições são conhecidos.

O assunto envolve dois aspectos, um jurídico, outro político. O reconhecimento da harmonia ou desarmonia entre a lei ordinária e a

(127) Wilson, *Constitutional Government in the United States*, 1908, pág. 173.

(128) *Droit Constitutionnel*, cit. vol. III. pág. 714

Constituição é um problema de técnica jurídica. E é considerando este aspecto como predominante, que os regimes presidenciais, mais jurídicos que políticos, entregam o controle das leis ao Poder Judiciário. Mas, por outro lado, a limitação do Poder Legislativo envolve, fatalmente, um problema político relevante. E é na convicção de que esse aspecto político é o mais importante, que os governos parlamentaristas adotam soluções – ou antes, simulacros de soluções – que retiram do Judiciário o exame da questão.

O presidencialismo, regime jurídico por excelência, coloca a Constituição juridicamente acima das leis e incumbe a um corpo de juristas o trabalho de solver os conflitos entre uma e outra. O parlamentarismo, regime por excelência político, dificilmente aceita a supremacia constitucional, em face do poder político (v. supra, nº 2), e retira, logicamente, do meio jurídico, o exame da questão. Essa é a síntese da situação.

Do ponto de vista da doutrina democrática, as duas soluções são aceitáveis. O sistema parlamentar é baseado, como lembra um moderno jurista italiano ao escrever sobre o assunto, naquela “tradicional confiança otimista nos órgãos legislativos representativos, os quais, como expressão da vontade popular, nunca poderiam privar o povo das liberdades inscritas na Constituição”.⁽¹²⁹⁾

“Mas as liberdades não são somente as políticas, porque estas, quando manejadas pelas assembleias políticas, podem levar de fato à opressão contra os direitos essenciais e imutáveis da pessoa humana, do homem considerado como ser colocado acima das contingências políticas, cuja natureza possui traços espirituais permanentes que devem ser preservados.”⁽¹³⁰⁾

E é considerando a importância desses direitos humanos não políticos, que se antepõem muitas vezes ao Estado, que o presidencialismo entregou a guarda da Constituição ao Poder Judiciário, que não deve ser político.⁽¹³¹⁾

Em outras palavras, para o parlamentarismo, a liberdade marcante da democracia é a política, e sua trincheira o Parlamento. Para

(129) Carlo Cereti, *Diritto Costituzionale Italiano*, 1948, pág. 284.

(130) Coste-Floret, *Les Problèmes Fondamentaux du Droit*, 1946, págs. 59-60.

(131) Lúcio Bittencourt, *O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*, 1949, pág. 22.

o presidencialismo a liberdade marcante é jurídica, e sua trincheira, o Judiciário.

Daí a divergência clássica nas soluções para o controle da constitucionalidade das leis. O sistema presidencial opta por um órgão jurisdicional; o sistema parlamentar por um órgão político.

Vejamos a solução parlamentar. Ela é nenhuma, diz Laferrière. São estas as suas palavras: “Si l’on ne veut pas que la superiorité de la Constitution reste à l’état d’affirmation platonique, il faut qu’une autorité, indépendante du Parlement, puisse vérifier la constitutionnalité des lois et sanctionner l’invalidité juridique de celles qui seront reconnues contraires à la Constitution. Problème singulièrement délicat, ainsi que le prouvent, et la variété des solutions qu’il a reçues, et aussi le fait que, dans nombre de pays, em France notamment, il n’en a reçu aucune.”⁽¹³²⁾

Como se sabe, até a vigência da atual Constituição francesa o Judiciário foi muitas vezes invocado para declarar a inconstitucionalidade de leis, tendo sempre se escusado, com o fundamento de que os atos realizados pelo Poder Legislativo exprimiam a soberania nacional e escapavam à apreciação do Judiciário. São numerosos os julgamentos nesse sentido, durante mais de um século, proferidos por diferentes cortes judiciárias. O primeiro é da Corte de Cassação, em 1830, e o último da Alta Corte de Justiça, em 1945, no processo do marechal Pétain.⁽¹³³⁾

A influência da autolimitação do Poder Legislativo tornou-se, entretanto, patente em França e a Constituição de 1946 entendeu de resolver a questão do controle da legalidade dos atos daquele Poder por meio de um mecanismo complicado, o chamado Comitê Constitucional.

Os arts. 91, 92 e 93 da Constituição regulam o funcionamento desse Comitê. É ele presidido pelo presidente da República e compreende o presidente da Assembléia Nacional, o presidente do Conselho da República (Senado), sete membros da Assembléia e três do Conselho.

O trabalho do Comitê se cinge a declarar se a lei aprovada pressupõe uma revisão da Constituição (*suppose une révision de la Constitution*, art. 91). A consulta é feita conjuntamente pelos presidentes da Repúbli-

(132) *Op. cit.* págs. 309-310.

(133) Laferrière, *op. cit.* págs. 332-333.

ca e do Conselho da República (Senado). Nenhuma outra autoridade, e, com maioria de razão, nenhum particular pode provocar a ação do Comitê suscitando a inconstitucionalidade de uma lei. Princípio acorde com o que acima lembramos, a propósito da diferença de noção de democracia política e democracia jurídica, e do abandono em que ficam, na primeira, os direitos individuais.

Feita a consulta, o Comitê examina a lei, mas a sua competência se limita a devolvê-la à Assembléia com a declaração de inconstitucionalidade. A Assembléia, entretanto, pode manter a lei, com a reserva de que tal manutenção implica reforma da Constituição, na forma prevista (art. 53).

Esse mecanismo, a um tempo complicado e impotente, pois, afinal, não mantém a supremacia constitucional, foi severa e justamente criticado por Laferrière, no seguinte trecho:

“A Constituição de 1946... afastou a solução cuja experiência parece bem demonstrar ser a única efetiva, isto é, o controle judiciário. Ela entregou, não propriamente o controle, mas a constatação até certo ponto doutrinária da inconstitucionalidade das leis a um órgão que, se não é diretamente político, é uma emanção do Parlamento, e instituiu um sistema cujo resultado não é a anulação da lei reconhecidamente contrária à Constituição, mas que pode chegar à revisão da própria Constituição, para colocá-la de acordo com a lei que a infringiu.”⁽¹³⁴⁾

Onde a superioridade da Lei Magna? Onde a garantia dos dis? Onde a estabilidade da ordem jurídica, assim entregue aos caprichos das flutuações políticas?

E esta solução imposta pela tradição parlamentarista (desde a primeira Constituição francesa, do ano VIII, que Siéyès já tinha imaginado uma espécie de tribunal constitucional) é tanto mais lamentável quanto há vários anos a doutrina francesa vinha se esforçando no sentido de encontrar uma saída para estabelecer o controle judiciário dos atos do Poder Legislativo: ou melhor, no sentido da luta contra o que dois juristas eminentes, Barthélemy e Duez, chamaram com propriedade “a opressão parlamentar”.⁽¹³⁵⁾

(134) Op. cit., pág. 951.

(135) Duez, *Le Contrôle Juridictionnel de la Constitutionnalité des Lois em France*, in “Mélanges”, Maurice Hauriou, 1929, págs. 213 e segs.

Ficaram inúteis as opiniões de homens como Hauriou e Duguit, sendo que este, que era contrário ao controle judicial, tornou-se depois seu ardoroso partidário. Mas a verdade é que o regime parlamentar não aceita o controle porque, no fundo e na verdade, não aceita a superioridade efetiva da Constituição sobre as demais leis. Foi o que acima recordamos, apoiados na prática política e na opinião dos juristas dos países de governo parlamentar.

A Constituição de Weimar determinava (art. 13) uma sorte de controle jurisdicional, mas extremamente precário. Em primeiro lugar ele só se exercia nos casos de conflito entre lei provincial e lei do Reich. Em seguida, em caso de dúvida ou divergência, a questão só podia ser levantada perante a jurisdição pela “autoridade central competente” do Reich ou da província. Vê-se sempre a tendência de levar o assunto para o campo político, com esquecimento da defesa jurídica do cidadão.

Outra Constituição democrático-parlamentar surgida entre as duas guerras, a espanhola, procurou igualmente adaptar solução presidencialista ao sistema que adotara. Mas com insucesso igual ao alemão, e proveniente da mesma causa que era a precariedade da Federação. Criou um Tribunal de Garantias Constitucionais, órgão híbrido, de caráter político e não Judiciário e que, portanto, não conduzia o problema para o campo onde a solução foi realmente encontrada no dizer insuspeito de Laferrière ou de Kelsen.

O Tribunal de Garantias Constitucionais devia ser constituído por um membro eleito pelo Parlamento, pelo presidente do Conselho Consultivo da República, pelo presidente do Tribunal de Contas, por dois deputados, por um representante eleito por cada província e, finalmente, por dois membros do Instituto de Advogados e quatro professores de direito.

Como se vê, uma máquina numerosa, desorganizada e absurda, sem nenhum caráter judiciário.

Por isso mesmo um dos melhores constitucionalistas da Espanha, Alfredo Posada, fez as maiores reservas ao novo organismo. Ele sustentava (e propõe na Constituinte) que o Tribunal de Garantias deveria ser um órgão técnico, puramente judiciário, segundo o modelo americano, e constituído dentro do próprio Supremo Tribunal de Justi-

ça. As suas previsões sobre o funcionamento do órgão criado eram pessimistas, e, se a Revolução fascista não tivesse sobrevivido, seriam sem dúvida confirmadas pelos fatos.⁽¹³⁶⁾

A nova Constituição italiana, de 1^a de janeiro de 1948, procurou dar uma solução antiparlamentar ao problema, isto é, diminuiu o princípio da soberania do Legislativo com a criação de uma Corte Constitucional judiciária. Este controle constitucional exercido por esta Corte não tem o alcance nem o vigor do instituído pela tradição presidencialista americana.

Com efeito, só excepcionalmente a legitimidade de uma lei pode ser suscitada por um particular. A regra é que o seja pelo governo geral, ou pelo governo de uma das regiões da República, isto é, por pessoas de Direito Público.⁽¹³⁷⁾

Em todo caso, convém acentuar como os países com a experiência parlamentar da Itália, consideram necessário imitar uma das mais características instituições do sistema presidencial.

Sobre o sucesso da empreitada é que temos as maiores dúvidas, conforme melhor explicaremos abaixo.

Não é provável – e a nosso ver não é mesmo possível – que se consiga estabelecer na Itália, como em nenhum outro país de regime parlamentar, o controle jurisdicional efetivo sobre a constitucionalidade das leis.

Encontramos um exemplo interessante desta impossibilidade nos casos do Canadá e da Austrália. Nestes países, conforme lembramos no capítulo anterior, existe a forma de governo federativo, embora o parlamentarismo tenha introduzido no sistema federal o aspecto habitual das Federações europeias, afastando-o do molde americano, que é o nosso. Pois bem, no caso do controle da constitucionalidade das leis, igual adaptação se tornou necessária. O controle é tão incompleto quanto a Federação. É o que nos diz, escrevendo sobre a Austrália e o Canadá, um dos maiores especialistas no assunto, o professor Edouard Lambert, cujo livro sobre o controle das leis pelo Judiciário, nos Estados Unidos (*Le Gouvernement des Juges*), é clássico. Esclarece ele:

“Este método de proteção dos direitos individuais não se aclimatou em nenhuma outra parte do mundo anglo-saxão, nem mesmo

(136) Posada, *La Nouvelle Constitution Espagnole*, 1932, págs. 211 e segs.

(137) Cereti, *Diritto Costituzionale*, cit. pág. 288.

nos domínios australiano e canadense, que conhecem bem o controle da constitucionalidade das leis, mas limitado à repartição das competências entre os órgãos federais e os dos estados, ou das províncias.”⁽¹³⁸⁾

É irreversível o processo lógico do parlamentarismo. Nele a Federação é aparente, como aparente o princípio jurídico desta, que é a supremacia da Constituição Federal. Os fatos e os melhores autores o demonstram.

Tendo passado, assim, resumidamente, em revista, o problema do controle da constitucionalidade das leis tal como se oferece nos países parlamentaristas, veremos, ainda mais resumidamente (porque este aspecto da questão é do mais íntimo conhecimento do leitor brasileiro), como foi ele resolvido na tradição presidencialista do nosso país.

É sabido que o princípio do controle jurisdicional não se encontra expresso na Constituição dos Estados Unidos. Foi ele introduzido no Direito Constitucional por meio de uma interpretação construtiva de Marshall, na sua famosa sentença proferida no caso *Marbury v. Madison* (1803), na qual o princípio foi assentado para sempre, em frases como esta: “*Certainly all those who have framed written constitutions contemplate them as forming the fundamental and paramount law of the Nation, and consequently the theory of every such government must be that an act of the legislative repugnant to the Constitution is void.*”⁽¹³⁹⁾

Mas esse princípio, extraído do conteúdo implícito da Constituição, passou a ser uma das pedras angulares da organização política norte-americana, tendo tido parte considerável no trabalho sem precedentes na história do mundo, que foi a transformação em menos de dois séculos de uma confederação de pequenas comunidades agrícolas na mais poderosa nação que a humanidade já conheceu. E isso sem o abandono das instituições desde o início adotadas.

No Brasil Império não existia o controle do Judiciário sobre as leis. Como demonstra Levi Carneiro, a Constituição de 1824 não foi favorável à magistratura. Negou-lhe algumas garantias essenciais, já então asseguradas entre outros povos, e criou o Supremo Tribunal de Justiça

(138) Lambert, *La Limitation du Pouvoir*, in “Encyclopédie Française”, vol. 10, “Etat Moderne”, págs. 10-63-6.

(139) Maurer, *Cases of Constitutional Law*, 1941, pág. 8.

lhe conferindo o direito de decidir sobre conflitos, entre outras instâncias judiciárias, mas nunca o direito de limitar a ação do Legislativo.⁽¹⁴⁰⁾

O controle do Legislativo era exercido, como nos países parlamentares, de cuja forma se aproximava o Império, pela própria Assembléia e pelo Poder Moderador.

Vinda a República federativa, a Constituição de 1891 levou mais longe do que a de qualquer outro país “esse poder incomparável” – como o chamou Rui Barbosa – do Judiciário, em qualquer das suas instâncias, discutir a constitucionalidade das leis, e a sua aplicação, segundo esse critério. Era o espírito jurídico do presidencialismo predominando francamente, levado ao seu mais alto grau.

Em 1937 a Carta ditatorial, centralizadora e caudilhesca, enfraqueceu o princípio tradicional, permitindo a revisão da decisão do Judiciário por iniciativa do presidente da República, apoiado por um chamado Parlamento, a ele de fato submisso. Assim, como nos sistemas parlamentares, a Constituição se anula ante o Parlamento, nas Ditaduras ela se anula ante o Ditador, fonte de toda lei.

A Constituição de 1946 voltou ao princípio tradicional ao declarar a competência do Supremo Tribunal Federal para “julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais ou juízes, quando se questionar sobre a validade da lei federal em face desta Constituição, e a decisão recorrida negar aplicação à lei impugnada”. (Art. 101, nº III, letra *b*)

Chegamos agora ao ponto de aplicar todas estas considerações à projetada emenda parlamentarista.

A Emenda nº 4 não altera em nada o Poder Judiciário, previsto na Constituição vigente, como também em nada restringe as suas atribuições, deixando íntegras, inclusive, as de natureza política, tal como a importantíssima atribuição de exercer o controle da constitucionalidade das leis.

Nessas condições, quer-nos parecer que a emenda estabeleceu, no que concerne ao funcionamento dos poderes, uma contradição insolúvel, que é a incoercível predominância do Legislativo no regime

(140) Levi Carneiro, *Federalismo e Judicialismo*, 1930, págs. 221 e segs.; cf. Lúcio Bittencourt, *O Controle Jurisdicional*, cit., págs. 27-28.

parlamentar, predominância que corresponde à falta de supremacia da Constituição, coexistindo com a soberania funcional do Judiciário, peculiar ao presidencialismo federalista, e que decorre da obediência efetiva à Constituição Federal.

Em qualquer organização do Estado, a palavra final, do ponto de vista jurídico, como bem lembra Hauriou, fica pertencendo a um dos poderes. O que nunca se pode admitir é que a Constituição estabeleça dois poderes-chave, ao mesmo tempo. E é o que faz a emenda. Nem ao menos criou simulacros de tribunais, de fato submetidos às injunções políticas, como na França ou na Espanha, expediente que, mantendo a forma do controle jurisdicional, alterar-lhe-ia a substância, permitindo o convívio com o parlamentarismo. Não. A emenda conservou o próprio Poder Judiciário puro, técnico, jurídico, manteve-lhe integralmente as majestáticas e exclusivas atribuições de natureza política, mas, ao mesmo tempo, enveredou por um regime político que só funciona quando o Poder Legislativo se torna absorvente e só formalmente admite limitações à sua soberania.

Como resolver a contradição? Ao nosso ver, ela não será resolvida, ela é insolúvel, porque a emenda fará da Constituição uma espécie de centauro ou de sereia, um ser misto e impossível, metade gente, metade bicho.

A inadvertência da emenda, a nosso ver, neste passo, é não ter percebido que a contradição não é puramente formal: é profunda, substancial, irremovível.

Provém do estabelecimento de um regime governativo que se apóia ao mesmo tempo no predomínio do poder político e no predomínio do poder jurídico e, do ponto de vista técnico, no predomínio da Constituição e no predomínio da lei ordinária. Estamos sinceramente convencidos de que isto é inviável, e que, na prática, a tentativa nos levará ou ao esmagamento de um poder pelo outro, ou, o que é mais provável, ao choque anárquico entre eles, com a destruição de ambos, e das instituições, por uma terceira força que vise a implantar a ordem.

Para nós a contradição – parlamentarismo e Judiciário político – equivale a esta outra contradição – supremacia da Constituição e supremacia da lei ordinária –, e decorrem ambas da contradição – parlamentarismo e Federação.

São todas insolúveis. Pelo menos nas condições atuais do Brasil, que são as que nos compete observar e levar em consideração.

Terminamos aqui o que nos pareceu útil salientar a propósito da emenda nas suas relações com as instituições políticas nacionais. Examinemo-la, agora, tendo em vista certos aspectos gerais da ciência política contemporânea, que também interessam ao Brasil.

V - A EMENDA E ALGUNS DADOS DA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA

1. **Os sistemas de governo e as ditaduras** – Não é de hoje que se formulam, na tribuna do orador, na cátedra do professor ou no livro do escritor, críticas tanto ao sistema parlamentar quanto ao presidencial. Insistir nos fundamentos de ordem filosófica ou doutrinária, em que se apóiam partidários e adversários de um e outro sistema, seria esforço inútil a um estudo ligeiro como o presente, e só compreensível em trabalho didático.

Sendo limitado o assunto, apesar de complexo, as críticas podem, afinal, ser agrupadas em grandes correntes, pois que, com variações de circunstância, repetem-se em geral. Diz-se que o presidencialismo tende para o despotismo do poder pessoal, o parlamentarismo para a tirania do poder coletivo; que o presidencialismo facilita o esmagamento das liberdades políticas, o parlamentarismo o aniquilamento dos direitos individuais; que o presidencialismo conduz a uma espécie de dispersão opressiva, o parlamentarismo a uma sorte de concentração anárquica; que o presidencialismo termina na irresponsabilidade, o parlamentarismo na instabilidade. Diz-se isto e muita coisa mais, que seria fatigante rememorar, e que enche as páginas de bons e maus livros, desde o século passado.

Uma crítica, no entanto, que repetidamente é feita ao presidencialismo brasileiro precisa ser um pouco mais de perto considerada aqui. Os nossos patrícios parlamentaristas, quase que invariavelmente – e é com freqüência que este argumento vem à pena e aos lábios do hon-

rado Sr. Raul Pila – insistem em que o presidencialismo, entre nós, é o caminho da ditadura, isto é, da subversão da legitimidade política em proveito do poder de um homem.

São os vícios inerentes ao presidencialismo, sustenta-se, que produziram a ditadura de Floriano, as semiditaduras de outros presidentes para desfechar na longa ditadura do Estado Novo.

Ora, a verdade histórica é que também aqui a crítica, aliás justa, feita ao presidencialismo, se equilibra com a crítica, não menos justa, que se pode fazer ao parlamentarismo.

Os dois povos que são o modelo clássico dos dois sistemas, o inglês e o norte-americano, em virtude de circunstâncias históricas especiais, de natureza econômica, religiosa, racial e cultural, tiveram o privilégio de fazer evoluir os dois regimes, por meio de um engenhoso e lento processo transformativo, no qual as instituições respectivas foram encontrando o segredo do próprio funcionamento, e isso sem nada que se assemelhasse às crises ditatoriais sofridas pelos outros povos.

Mas esse processo de desenvolvimento pacífico se verificou somente, como é mais do que notório, naqueles dois povos. Todos os demais sofreram experiências ditatoriais, porque a ditadura, velha como a civilização, é uma etapa dificilmente evitável em certos momentos. Mais ainda: é de toda justiça salientar-se que as mais tremendas ditaduras modernas se criaram precisamente no ambiente de decomposição dos sistemas parlamentares, quando os povos não se achavam preparados para eles.

Negar ou sequer discutir isso, é enfrentar a mais ofuscante evidência das evidências.

Cronologicamente, a primeira delas é o fascismo italiano. Pois bem, a atmosfera de desagregação do parlamentarismo que precedeu à ditadura na Itália já tinha sido observada muitos anos antes e fixada, com lúcida precisão, nas seguintes páginas:

“Na Itália não existem partidos; somente grupos... Como não existem partidos com programas definidos[...] segue-se que cada deputado tem suas idéias particulares em matéria de impostos, de ensino, de reformas internas ou de política estrangeira[...] Daí resultam agrupamentos inesperados e estranhas surpresas de votação, conforme as questões discutidas. Um gabinete não está nunca confiante na sua maioria[...] Cada

dia ele deve trabalhar para manter seus partidários unidos por meio de transações, concessões e combinações[...] A Câmara é areia móvel onde nenhuma administração sólida pode assentar. Daí as crises ministeriais freqüentes, mais crises do que anos, desde a existência do Reino.”⁽¹⁴¹⁾

Essa situação de febril anarquia foi que preparou a Itália e a Europa para o fascismo. Atores e testemunhas importantes do drama italiano são os primeiros a reconhecê-lo.

O conde Sforza, liberal, em livro escrito entre as duas guerras, acentua o erro de se ter confundido o fracasso parlamentar com o fracasso da democracia, e as conseqüências que teve o descrédito do Parlamento na aceitação resignada do fascismo pelos italianos.⁽¹⁴²⁾

O socialista Rossi descreve o que foi a luta confusa dos partidos após a guerra e como influiu ela na crise do Estado, de cujo torvelinho emergiu dominadoramente o fascismo.⁽¹⁴³⁾

Porém nenhum escritor do nosso conhecimento descreveu melhor a luta dos partidos dentro do Parlamento italiano do que Giacomo Perticone. A falta de correspondência entre o povo e os partidos, a luta estéril destes, uns contra os outros, a ausência de programas, o personalismo das orientações, e finalmente a terrível desmoralização em que caiu o Parlamento graças aos vícios do sistema, tal é o panorama que nos pinta, com minúcia e vigor, aquele jurista. E a condenação final, lançada sobre as ruínas deixadas pelo fascismo, é cheia de advertência: “Resta o nosso drama, o drama interno, que se resume na derrocada espaventosa que arruinou o país, culpado e não culpado pela aventura. Culpados são os grupos e os partidos políticos que tinham a tarefa histórica de defender o Estado democrático e reforçar o Executivo.”⁽¹⁴⁴⁾

E, finalmente, o próprio Mussolini, em declarações pessoais ao escritor alemão Emil Ludwig, simboliza na luta contra o Parlamento a causa do seu partido, e considera que a decisão do povo foi, não contra determinada política externa ou interna, mas contra o Parlamento.

(141) De Laveleye, *Le Gouvernement dans la Démocratie*, 1896, vol. II, págs. 96-97.

(142) Sforza, *Dictateurs et Dictatures de l'Après-Guerre* – 1931.

(143) A. Rossi, *La Naissance du Fascisme*, 1938.

(144) Perticone, *Gruppi e Partiti nella Vita Publica Italiana*, 1946, págs. 281-282 e *passim*.

Diz ele:

“Wir feiern den 24 Mai, an dem krieg begann, nicht als triumph uber den Besiegten. Das zeigt Ihnen miene ganze politische Haltung. Wir halten diesen Entschluss für eine revolutionares Datum: damls hat das Volk gegen den Willen der Parlamentarier entschieden. Damit begann die Fascistische Revolution.”⁽¹⁴⁵⁾

(Festejamos o 24 de Maio, dia do início da guerra, não como um triunfo sobre os vencidos. Isso lhe mostra toda a minha atitude política. Nós consideramos esse acontecimento como uma data revolucionária: então o povo decidiu-se contra o parlamentarismo. Com ela começou a revolução fascista.)

Na Alemanha o processo foi absolutamente idêntico: parlamentarismo imperfeito (não pelas mesmas razões da Itália, isto é, falta de elevação cultural do povo, mas por outra, ou seja, a tradição autoritária), impotência do estado, vitória da ditadura.

Um dos melhores constitucionalistas alemães modernos, hoje professor nos Estados Unidos, relata ao vivo a ascensão de Hitler.

“Ele percebeu que o poder político não pode ser conquistado por métodos revolucionários se o exército e a polícia permanecem fiéis ao governo legal. O poder político só pode ser atingido pelos votos e os métodos legais.”⁽¹⁴⁶⁾

Estes “métodos legais” seriam oferecidos pela corrupção parlamentarista. Eis um decisivo esclarecimento a respeito, retirado ao texto da própria sentença que condenou os grandes criminosos alemães de guerra:

“O partido [nazi] procurou ganhar o apoio político do povo alemão e participar das eleições para o Reichstag e os Landtage. Ao mesmo tempo os dirigentes nazistas não procuravam dissimular o fato de que, envolvendo-se na vida política alemã, o seu único objetivo (*son seul but*) era destruir a estrutura democrática da República de Weimar e substituí-la por um regime totalitário nacional-socialista, que os colocaria em situação de executar sua política sem oposição.”⁽¹⁴⁷⁾

Era o suicídio da democracia por meio do fracasso parlamentar. Mas também Hitler, como Mussolini, se encarrega de dizer que o parlamenta-

(145) Ludwig, *Mussolinis Gespraech*, 1932, pág. 147.

(146) Karl Loewenstein, *Hitler's Germany*, 1940, pág. 3.

(147) *Jugement rendu par le Tribunal Militaire International*, 1946, pág. 6.

rismo foi ao mesmo tempo a vítima e o instrumento da sua vitória. Descrevendo o que fora a organização do Comitê Diretor do seu partido, acentua:

“Dieser Ausschus verkorperte, so Komisch es war, eigentlich das was die Bewegung selbst am scharfsten bekampfen wolte, nämlich den Parlamentarismus.”⁽¹⁴⁸⁾

(Este Comitê personificava, por cômico que seja, aquilo que o movimento procurava combater mais violentamente, isto é, o parlamentarismo.)

Para terminar com este ponto, vejamos rapidamente o que se passou na Espanha.

O jurista que presidiu à Comissão Parlamentar que elaborou o projeto de Constituição fornece a respeito um depoimento decisivo em um livro em que analisa as causas da ditadura de Franco. Em capítulo denominado “A debilidade do Poder Executivo”, escreve:

“Acabava de sair a Espanha de uma ditadura, na qual o Parlamento não funcionava e as liberdades individuais sofreram prolongado colapso. Era fatal que o povo e seus representantes entronizassem um regime de amplo liberalismo e de larga vida parlamentar[...] Mas desse empenho afetivo surgiram conseqüências muito graves para o porvir republicano. A mais importante foi o caráter de excessivo parlamentarismo e de liberdade política extrema da Carta Fundamental. Composta a Constituinte de parlamentares, não era de estranhar que cuidassem antes de tudo do seu ofício.”

E, adiante, o autor ajunta esta observação que parece muito aplicável ao Brasil: “O corpo da nova Espanha era demasiado pueril para vesti-lo de adulto.”⁽¹⁴⁹⁾

Salvador de Madariaga, no seu notável livro sobre a Espanha, confirma inteiramente essas observações, indicando como uma das causas do fracasso da Constituição e da derrota da República o preconceito parlamentarista contra o Poder Executivo, o enfraquecimento absurdo deste e a sua impotência diante da desordem parlamentar.⁽¹⁵⁰⁾

O parlamentarismo, impotente para combater o seu mortal opositor, abria-lhe, mais uma vez, as portas da cidade.

(148) *Mein Kampf*, 1932, vol. II, pág. 659.

(149) Jiménez de Asúa, *La Constitución de la Democracia Española*, págs. 72, 73 e 75.

(150) Madariaga, *España*, 1942, págs. 465 e segs.

Creemos que os exemplos lembrados bastam para que cheguemos, neste particular, às nossas conclusões. E elas são as seguintes:

Dizer-se que o presidencialismo é ditadura pessoal é uma simples frase, tão arbitrário como dizer-se que o parlamentarismo é despotismo das assembléias. Frases ditas e reditas há um século, mas, quando proferidas, assim, isoladamente, despidas de significação científica.

Dizer-se que o presidencialismo prepara o caminho da ditadura não é uma verdade genérica, mas a simples observação de alguns fatos concretos. Mas, por outro lado, é indiscutível que tais fatos concretos se verificaram repetidamente também com o parlamentarismo. As três maiores ditaduras modernas sucederam à desagregação do sistema parlamentar em povos que, como o brasileiro, não estavam preparados para ele, e foram diretamente facilitadas pela crise do parlamentarismo.

O Brasil acaba, como a Espanha, de sair de uma longa ditadura, na qual também o Congresso não funcionava, a Justiça estava manietada, a imprensa amordaçada e as liberdades individuais em colapso. Se, neste período de reconquista da legalidade em que estamos vivendo, viermos executar a grande transformação parlamentarista (medida cuja inoportunidade já acentuamos no início deste parecer), enfraquecendo o Poder Executivo, lançando a confusão e a desordem inevitáveis pelas contradições na estrutura e no funcionamento dos poderes, que também indicamos nos capítulos anteriores, estaremos, na nossa humilde opinião, fazendo aquilo de que os parlamentaristas tanto acusam o regime presidencial: estaremos abrindo o caminho à ditadura da espada, que é a forma tradicional de ditadura no Brasil.

2. Os sistemas de governo e o poder pessoal – Tanto o presidencialismo quanto o parlamentarismo têm funcionado melhor nos países que adotam o processo eleitoral por voto majoritário. Isso não será, somente, resultado da maneira de se fazerem as eleições, mas, também, conseqüência da índole de certos povos. A verdade é que índole do povo e processo eleitoral levaram os Estados Unidos e a Inglaterra ao quadro bipartidário (estamos falando em tese, porque este quadro não é rígido, sofre variações), que facilita enormemente o funcionamento, tanto do sistema presidencial quanto do parlamentar. O Parlamento inglês, o Congresso americano, são bipartidários nas épocas normais. Só

conhecem alterações nesse quadro (coligações, terceiros partidos) em tempo de crise.

O sistema proporcional, logicamente e sabidamente, conduz à multiplicação dos partidos. É verdade que, em alguns países como a França de antes da última guerra, tal sistema não era o adotado e a pluralidade partidária era habitual. Mas não é menos exato que a representação proporcional conduz sempre ao resultado acima referido. Atualmente, com a vigência da proporcionalidade, a Assembléia Nacional francesa compõe-se de representantes de 12 partidos diversos cujas bancadas (*groupes*) vão desde 166 membros comunistas, 162 republicanos populares (MRP), 102 socialistas, até um número diminuto, como os seis republicanos camponeses, os cinco muçulmanos ou os cinco algerianos.⁽¹⁵¹⁾

Na Itália os partidos tinham sido dissolvidos pelo fascismo desde 1926. Em 1942 passaram a se organizar, ou se reorganizar, clandestinamente. Na ocasião das primeiras eleições os partidos importantes eram pelo menos cinco: partidos da Ação Comunista, Socialista, Democrata Cristão e Liberal.⁽¹⁵²⁾

Essa situação é que levou o parlamentarismo, conforme a tese hoje aceita pelos juristas, a ser, em alguns países, não a forma de governo de uma maioria partidária, mas, ao contrário, a forma de governo da coligação de partidos minoritários. Diversamente do que se passa na Inglaterra, nos estados multipartidários o normal passa a ser o governo de coalizão.

Na Inglaterra, onde o parlamentarismo é baseado no voto majoritário, vem-se observando, ultimamente, uma tendência marcada em favor da disciplina majoritária. O Partido Trabalhista sempre foi, naturalmente, o mais disciplinado desde que surgiu.⁽¹⁵³⁾ Isto é, aliás, observação comum em todos os países quanto aos partidos mais marcadamente de esquerda ou de direita. Mas o fato a se observar é que, chegando ao poder, o Partido Trabalhista se esmerou em aperfeiçoar ao máximo a sua técnica majoritária. Coisa que não lhe é difícil, pois nas eleições de 5

(151) Paul Marabuto, *Les Partis Politiques et les Mouvements Sociaux sous la IV^e République*, 1948, pág. 261.

(152) Stelling-Michaud, *Les Partis Politiques et la Guerre*, 1945, págs. 105-108.

(153) Clement Attlee, *Bases e Fundamentos do Trabalhismo*, trad. port., s.d

de julho de 1945, o partido de Attlee passou a dispor de uma maioria de cerca de 155 votos sobre todos os outros partidos reunidos.

É o que se pode chamar a evolução antiliberal do parlamentarismo britânico, antiliberalismo que nada tem de antidemocrático, pois democracia não se confunde com liberalismo.⁽¹⁵⁴⁾

Nesse antiliberalismo parlamentar a direção trabalhista exerce uma espécie de ditadura sobre os membros eleitos, tornando simples reminiscência histórica a livre discussão, o livre debate, a livre oratória de antigamente. O deputado, isoladamente, nada vale. Não pode falar, não pode propor, não pode votar por si. Está integrado na maioria, e, se dela se afasta, não será reeleito.⁽¹⁵⁵⁾

Daí a inteira procedência daquela frase atribuída a um deputado: “Tenho ouvido, na Câmara dos Comuns, muitos discursos que mudaram minha opinião: nunca ouvi um só que tenha mudado meu voto.”

O sistema de fragmentação partidária, como o francês, dificilmente poderá conduzir ao mesmo resultado de rígida disciplina majoritária que tanto facilita o governo de gabinete. Em França, não seria, aliás, auspicioso para a democracia, a introdução do sistema bipartidário, ainda que fosse possível. E isto porque, havendo um grande partido totalitário – o comunista – este, se porventura chegasse ao poder, tal como fez em países da Europa Central e Oriental, imediatamente suprimiria a liberdade do outro e se instalaria no poder como partido único. É essa, pelo menos, a previsão de um dos maiores juristas da França atual.⁽¹⁵⁶⁾

O mecanismo bipartidário só funciona no sistema parlamentar onde os dois partidos predominantes são democráticos: Inglaterra e alguns Reinos da Europa do Norte.

Em França, pois, como em todos os países multipartidários, o Parlamento é muito mais um órgão de representação política que de governo. Ou melhor, a obra administrativa do governo tem de se basear em permanente e delicado trabalho de composição política.

Esse é um fato político e como tal deve ser aceito pelo Direito Constitucional. O parlamentarismo minoritário de hoje, visível nas coligações que governam a França ou a Itália, “*non può identificarsi con il parla-*

(154) Kelsen, *La Démocratie, sa Nature, sa Valeur*, 1932.

(155) Ivor Jennings, *Parliament*, cit.

(156) Marcel Waline, *Les Partis contre la République*, 1949, págs. 54-55.

mentarismo maggioritario”, como lembra um moderno jurista italiano,⁽¹⁵⁷⁾ é quase que outro sistema de governo.

Realmente o parlamentarismo majoritário inglês se identifica, neste aspecto, muito mais com o presidencialismo americano.

Governar, no sistema parlamentar, em coligação de grupos minoritários, significa nunca estar seguro da maioria para fins realmente governativos, a não ser pela ameaça de dissolução, que hoje a ninguém sorri. Ninguém deseja a dissolução, a não ser os partidos reformistas, que procuram alterar a estrutura constitucional vigente, como é, em França, o caso dos partidários do general De Gaulle.

Dissolução significa concorrência furiosa de muitas legendas, significa o risco de ir buscar lã e sair tosquiado, isto é, o risco de obter muito menos votos no último pleito, significa, finalmente, o pior, ou seja, arcar com despesas eleitorais, crescentes, quase impossíveis em renovações muito amiudadas. Ninguém quer dissolução.

E quando, por acaso, ela sobrevém, muitas vezes não resolve o problema da maioria para o governo. Na Alemanha e na França houve dissoluções feitas com o propósito de dar oportunidade ao eleitorado de constituir uma maioria forte. Mas o resultado é que os partidos principais, minoritários todos, voltaram às Câmaras mais ou menos com o mesmo número de representantes, perdurando, destarte, a situação a que se tinha procurado dar termo.⁽¹⁵⁸⁾

Assim, no parlamentarismo multipartidário, a coligação se impõe. Mas a coligação, como dissemos, é um fenômeno muito mais político do que governativo. Coligação assegura, até certo ponto, o equilíbrio político, mas retarda e amortece a ação do governo. Isso é a experiência atual dos países como França e Itália. Governar se transforma, como dissemos acima, no trabalho sem dúvida importante, sem dúvida patriótico de manter a paz e a estabilidade políticas. Mas não a eficácia administrativa. E, mesmo politicamente, coligação significa algo que poderíamos chamar, sem paradoxo, a estabilização da instabilidade. É como certos estados de saúde em que o doente “se equilibra” mas não deixa de ser enfermo, infirme, sem firmeza. A fraqueza a longo prazo não se transforma em força.

(157) Giuseppe Guarino, *Lo Scioglimento delle Assemblee Parlamentari*, 1948, pág. 21.

(158) Guarino, *Lo Scioglimento delle Asemblee Parlamentari*, cit., pág. 233.

Seguindo o método adotado neste trabalho, apliquemos ao caso brasileiro as observações feitas sobre a política de outros países.

Começemos por dizer que falar-se do presidencialismo brasileiro em tese, sem atentar na sua profunda modificação histórica, é um simples absurdo. O general Dutra é presidente da República como foram Campos Sales ou Afonso Pena. Mas o presidencialismo brasileiro de hoje tem com o daquele tempo a mesma identidade que o parlamentarismo de Attlee com o de Gladstone, ou o de Queuille com o de Mac-Mahon. Por isso mesmo, repetimos, é que parece incoerente instaurar-se o parlamentarismo no Brasil com o fundamento em críticas não aplicáveis ao presidencialismo atual, mas ao de 40 anos atrás.

Antigamente o Executivo, no Brasil, se declarava inteiramente separado do Congresso. No entanto só se elegia deputado ou senador quem apoiasse a política do presidente. Hoje, a Constituição e os hábitos estabeleceram inúmeras ligações entre o Executivo e o Legislativo. No entanto a influência do presidente na eleição dos congressistas é nenhuma, ou quase nenhuma. A situação atual, tanto quanto a anterior, não depende do presidente, mas das condições históricas gerais.

Há meio século, uma economia latifundiária, baseada na monocultura agrícola, impunha uma política patriarcal, ou antes, paternalista.⁽¹⁵⁹⁾

O presidente, no início da República, era o patriarca-mor, o fazendeiro-mor desta grande civilização homogênea e agrícola, desta República predominantemente cafeeira, onde o binômio Minas-São Paulo era a expressão do domínio do café.

Hoje a economia se diversificou imensamente: aumento da população, transporte aéreo, industrialização, policultura rural, subsolo, energia elétrica. Esta diversificação da economia coincidiu, e até certo ponto foi causa da única verdadeira revolução política operada no Brasil, que foi a revolução eleitoral com a instituição dos partidos nacionais, do voto secreto, da representação proporcional e da Justiça Eleitoral.⁽¹⁶⁰⁾

Nestas condições, a “política dos governadores” não pode voltar a ser o que era, pois não há governador que controle, contra a

(159) Gilberto Freire, *Casa-Grande & Senzala*, 1934, *Sobrados e Mocambos*, 1936, *passim*.

(160) Afonso Arinos de Melo Franco, *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*, 1948, *passim*.

opinião do eleitorado, os votos da sua circunscrição; embora não se deva confundir o seu declínio com a extinção do federalismo, o que é coisa muito diversa, que nos limitamos a observar de passagem.

Com a revolução eleitoral, as relações do presidente da República com os governadores e com o Congresso tiveram de se estabelecer em bases absolutamente distintas das conhecidas na Primeira República: em bases de coligação partidária.

Quem conhece um mínimo da nossa história republicana sabe como se formavam Câmara e Senado sob o guante dos reconhecimentos políticos. Tomemos ao acaso, um exemplo, o da legislatura de 1909, quando era presidente Afonso Pena, temperamento brando, político liberal, antigo Conselheiro do Império (circunstância pessoal muito assinalada para ele e Rodrigues Alves, pelos que, sem se ater aos fatos sociais e históricos, procuram explicar com motivos desta ordem o sucesso da República no seu início).

Vejamos, pois, sob o governo de Afonso Pena, a formação de uma legislatura, segundo o depoimento de um observador contemporâneo:

“Quando Carlos Peixoto assumiu a presidência e bateu os tímpanos, a algazarra findou: tomaram todos a mais urbana posição, acomodaram-se nas poltronas e os olhos cravaram-se na mesma. Carlos Peixoto vinha magro e abatido. Entretanto parecia contente. Pois aquela Câmara era obra sua, trabalho seu. Os colegas bem o sentiam; fixavam-no radiantes e afetuosos, como a um general vitorioso. Evidentemente, constituindo a deputação que ali estava, ele vencera alguma coisa, vencera pretensões sem escrúpulos e vencera adversários. Dos candidatos diplomados, afora os gaúchos, ainda os de grandes estados, nenhum havia ainda entrado em chapa sem o apoio dele. Representando o conselheiro, Carlos Peixoto encarnava todas as forças políticas da nação. Não substituíra o povo, idéias, sentimentos populares, porque o povo não é convidado a se manifestar na indicação dos seus mandatários [*sic*]. Para as eleições a bico de pena, os governadores e os oligarcas destacaram os candidatos segundo a combinação feita com o presidente Pena na pessoa de Carlos Peixoto. Por isso, desde que se encerrou o Congresso o ano passado [*sic*], a casa de Carlos Peixoto vive cheia, noite e dia. Conta-se que ele não pode repousar senão alta noite, e, pela manhã muito cedo, já o esperam. Tendo ido a Minas pelo tempo da eleição, teve, no regresso, uma grandiosa manifestação. Receberam-no na Cen-

tral com música, discursos, vivas, e, para acompanhá-lo a casa, o pátio cobria-se de carruagens. Recomeçou, então, a romaria. Os motorneiros já param os bondes em frente à residência das Laranjeiras sem que se lhes dê aviso. E sempre há quem desça. Conversando ontem à tarde, na saleta do café, sobre as condições em que são indicados os eleitos e candidatos, Raimundo de Miranda salientou bem esta dependência em que, constantemente, vive o nosso político do chefe da ocasião.”⁽¹⁶¹⁾

Só um homem inteiramente desligado da realidade poderia imaginar que subsiste, hoje, o mesmo poder do presidente da República. A homogeneidade econômica nacional (falamos, é claro, da linha predominante da economia) permitia há 40 anos o maciço poder dos estados cafeeiros. A diversidade econômica fez surgir na arena das decisões o interesse de outros grupos nacionais, e impôs a criação de um aparelho eleitoral que viesse exprimir a liberdade desses novos grupos. A disciplina patriarcal tornou-se totalmente impossível. Como sintoma disto, vemos agora os interesses cafeeiros agitados contra a política oficial do Ministério da Fazenda. PSD e UDN paulistas unem-se contra a política do governo, neste particular. O café na oposição. Só um louco imaginaria isto em 1909, quando Carlos Peixoto, homem tipicamente do café (da Zona da Mata mineira), assumia a presidência da Câmara e indicava com o seu dedo imperativo, com o seu perfil aquilino e sobranceiro, quem ia ser deputado no Rio Grande do Norte, no Ceará, em Goiás.

Diferenciação econômica, multiplicidade partidária, autenticidade eleitoral, enfraquecimento político do presidente e dos governadores, eis o processo fatal, inevitável, que estamos vivendo. Hoje, que estamos no início do sistema, o presidente não faz governadores (foi derrotado em grandes estados), nem deputados, nem senadores. Quem os faz são os partidos nacionais. Quando na política, os resíduos do poder pessoal se fazem sentir, é por capitulação desnecessária do Congresso.

Os partidos nacionais, eles próprios, sofrem esta tendência desagregadora da diversificação econômica. Em muitos pontos os interesses da UDN e do PSD de São Paulo se juntam, como no caso do café, contra os possíveis interesses industrialistas ou financeiros de outros grupos dos mesmos partidos no mesmo ou em outros estados.

(161) José Vieira, *A Cadeia Velha*, 1912, págs. 30-31.

A situação do presidente da República e dos governadores de voto praticamente autêntico (não queremos dizer consciente em toda parte) e de representação proporcional, se aproxima mais, politicamente, dos chefes de Estado do parlamentarismo europeu do que do presidente e governadores dos Estados Unidos.

Cingindo-nos ao aspecto federal, as relações do presidente com o Congresso têm de ser na base da coligação, porque nós praticamos um sistema talvez único no mundo: o presidencialismo com representação proporcional, de onde emergiram vários partidos fortes. É uma experiência nossa, que temos de resolver com os nossos próprios elementos.

O presidente foi eleito pelos votos de partidos coligados. Seu antagonista não eleito apoiou-se, também, nos votos de uma coligação de partidos. No Congresso nenhum partido sonha com a maioria do trabalhismo inglês. Como se pode falar em poder pessoal, em poder tirânico do presidente em face desses fatos que estão à nossa vista?

Grande tirano aquele cuja estabilidade política só se manterá legalmente na base da coligação dos partidos dentro do Congresso, tal e qual nos regimes parlamentares do continente europeu.

No Brasil, a falta de coligação política geraria a crise, e, se esta fosse muito forte neste momento, geraria o golpe militar, que é a forma latino-americana de se dissolverem parlamentos. Mas, como nos países parlamentares ninguém quer dissolução, no nosso ninguém quer golpes, e com maioria de razão. Por isto mesmo, a solução coligacionista é a melhor, porque é a única.

Mas esta solução, se tende a transformar cada vez mais o Congresso em órgão mais político do que Legislativo, é temperada, por outro lado, pela separação dos poderes e a responsabilidade do Executivo, que permitem a firmeza e a estabilidade na administração.

O poder político do presidente é hoje (e não pode deixar de ser) muito relativo. E o será cada vez mais, na medida que formos aplicando melhor o sistema de 1946. Sua responsabilidade não é mais pessoal, mas conjunta, embora não coletiva, com os ministros. Mas o sistema ainda lhe assegura iniciativa, estabilidade e força na administração, que é exatamente o que procuram com desespero os países parlamentares multipartidários.⁽¹⁶²⁾

(162) Waline, *op. cit.*; Arrighi, *Le Status des Partis Politiques*, 1948.

Dizer-se que De Gaulle, ou os seus partidários, marcham para a ditadura é também uma frase. Eles procuram a estabilidade do poder, mas procuram mal, porque vão ao contrário da tradição e da natureza política da França, que é parlamentarista. Devem conseguir seus intentos adaptando melhor o parlamentarismo. Dizer que os parlamentaristas no Brasil desejam o desgoverno, seria outra frase absurda. Desejam firmar melhor a liberdade política. Mas o desejam mal, porque contrariam todas as tradições e as conveniências do nosso país presidencialista. O que convém é adaptar o presidencialismo. O que convém, principalmente, é praticar a Constituição transaccional de 1946, onde os partidos nacionais, a representação proporcional, os ministros congressistas, o comparecimento dos ministros ao Congresso e a sua responsabilidade política conjunta com a do presidente, fizeram do nosso presidencialismo algo de muito diferente do que conhecemos daquele presidencialismo morto em 1930, contra o qual ainda se pretende lutar como o Herói Manchego contra os moinhos de vento.

O presidencialismo brasileiro da Constituição de 1946 é uma fórmula transaccional sábia, imposta pela nova estrutura econômica nacional, liberta da monocultura cafeeira. Diminuiu o poder pessoal do presidente (que o tem hoje em grau menor que o imperador), ao mínimo compatível com as condições do Brasil, mas manteve a estabilidade administrativa.

Politicamente é um governo que vive do equilíbrio entre os partidos, e o presidente, ou será ditador ou será realmente “de todos os brasileiros”. Mas administrativamente pode ser um governo forte, se souber dar ao ministério a importância nova que ele assumiu na atual Constituição, e tomar iniciativas, como o plano Salte, compatíveis com essa responsabilidade conjunta. Ainda por esse lado consideramos o regime vigente o mais adequado às condições atuais do nosso povo.

Parece-nos sinceramente que o decantado poder pessoal só se exercerá no regime de 1946, com infração de todo o sistema constitucional. E tal infração põe o problema fora de discussão, porque não se pode argumentar contra um sistema, ao dizer-se precisamente que ele não é praticado. De resto, nada impede que também o sistema parlamentar seja infringido pela ditadura pessoal, e isso ficou sobejamente provado nas referências que fizemos a outros países da América Latina (*v. supra*).

É a marcha da História. Então, parlamentarismo coexistia com as ditaduras caudilhistas. Hoje o presidencialismo coexiste com a queda do poder político do presidente.

3. Os sistemas de governo e os problemas sociais – Chegamos a um dos pontos mais interessantes do debate. Costuma-se afirmar que o parlamentarismo é o processo mais apto a construir o socialismo e, como tal, o regime próprio de nosso tempo, em que o mundo marcha para o socialismo.

Examinemos, mais de perto, essa afirmativa. É claro que os governos totalitários, comunista e fascista, sempre negaram ao parlamentarismo, precisamente e principalmente, a capacidade de resolver os problemas sociais. Lenine, Mussolini, Hitler, sempre repetiram isso. Ainda hoje um dos teóricos oficiais do comunismo russo não se cansa de proclamá-lo, em todos os tons.⁽¹⁶³⁾ Mas é claro, também, que argumentos de comunistas e fascistas não podem prevalecer num debate entre democratas. E não há negar que, hoje, o país democrático onde mais corajosamente se enfrenta a solução dos problemas sociais é de governo parlamentar: a Inglaterra; como também é certo que as soluções democráticas dos problemas sociais foram cedo aplicadas em outro país parlamentarista: a Suécia.

Mas o reconhecimento desses fatos não implica em que o governo presidencial seja incapaz de enfrentar aqueles problemas. Ele os enfrenta e os resolve na medida das possibilidades de cada nação. Tal medida é que, realmente, dá feição ao assunto, porque (e esta é a verdade que desejamos assinalar particularmente) a solução da questão social não depende do regime do governo, ou antes, tal como o dos regimes de governo, o seu sucesso está condicionado ao complexo histórico-sociológico de cada povo.

Se dissermos que só o parlamentarismo inglês pôde resolver a questão social da Inglaterra, estamos esquecendo que só o parlamentarismo também presidiu ao desenvolvimento capitalista daquele país. E que assim como há o parlamentarismo trabalhista, sob o qual está progredindo o socialismo, também houve o parlamentarismo imperialista, do século passado e começo deste. No fundo, portanto, o parlamentarismo é a moldura. O quadro, a tela são os movimentos sociais, li-

(163) Andrei Vychinsky, *The Law of the soviet state*, 1948, *passim*.

vre-cambismo, imperialismo, socialismo, impostos por condições históricas, muito conhecidas descritas por qualquer manual de economia política, que são de ordem internacional. O regime tem tanto a ver com a realidade histórica quanto a moldura com o quadro. Esta é a verdade. O mais são afirmações afetivas, subjetivas, emocionais.

Tanto o presidencialismo quanto o parlamentarismo clássico sofreram ultimamente consideráveis adaptações de estrutura, forçadas pelo problema do trabalho. A delegação de poderes legislativos é a mais importante destas adaptações. Ainda quando formalmente negada, como em um dos mais infelizes dispositivos da nossa Constituição, é o resultado da pressão invencível do fato econômico sobre o Direito Público.

Um dos mais brilhantes juristas da nova geração brasileira, o professor Bilac Pinto, escreveu, a propósito, que a nossa Constituição “pretende ignorar o problema, limitando-se a transplantar, das Constituições estaduais americanas, uma formulação já caduca da separação de poderes”. Adiante, lembra, ainda, o mesmo professor: “As causas determinantes da outorga de funções jurisdicionais à administração foram as mesmas que fizeram com que o Poder Legislativo transferisse uma considerável parte de sua tarefa a vários setores da administração. O que mais impressiona nessa irreprimível tendência é que ela caminha constantemente, a despeito do ortodoxismo teórico, dos textos categóricos das Constituições, dos julgados antagônicos[...] John Preston Comer, na sua monografia *Legislative Functions of National Administrative Authorities*, aponta como causas diretas do desenvolvimento da delegação legislativa a extensão da democracia e a modificação das condições econômicas que fizeram cair, sob o controle governamental, a regulamentação industrial e social de numerosas matérias, envolvendo volumosa legislação[...] O problema central de direção administrativa do Governo Federal dos Estados Unidos – registra um inquérito oficial – é o do poder regulamentar, em primeiro lugar porque nada menos de 115 agências federais estão emitindo regulamentos e normas que afetam o público, e, em segundo lugar, porque esse poder é uma das principais técnicas de direção geral do presidente[...] No Brasil, se bem que em grau menor, o mesmo fenômeno se observa. Dezenas de órgãos como as autarquias, as

sociedades de economia mista, as fundações de Direito Público, estão exercendo funções regulamentares, por delegação do estado.”⁽¹⁶⁴⁾

Em 1916, referindo-se às repartições executivas norte-americanas, que expediam normas legais, verdadeiras leis no sentido material da palavra, escrevia o estadista e jurista norte-americano Elihu Root:

“Diante delas, a velha doutrina que proibia a delegação de poderes legislativos foi virtualmente afastada. Não haverá mais resistência a tais iniciativas. Devemos prosseguir; devemos expandi-las, sejam ou não aceitáveis teoricamente, porque tais serviços fornecem proteção ao direito, e obstáculos aos malefícios, proteção e obstáculos que nas atuais condições sociais e industriais não seriam conseguidos praticamente pelo velho e primário processo legislativo e judiciário da última geração”.⁽¹⁶⁵⁾

Hoje, nos Estados Unidos, as tarifas ferroviárias são fixadas, o rádio e o comércio aéreo dirigidos, as normas profissionais estabelecidas, o comércio de grãos assegurado, as práticas comerciais orientadas, os recursos públicos conservados, tudo por meio de leis materiais que não são formais, no sentido clássico da expressão (Duguit), isto é, por leis emanadas de corpos extralegislativos.⁽¹⁶⁶⁾

Vejamos agora como são coincidentes as soluções dadas pelo parlamentarismo inglês. Ivor Jennings, em livro já citado várias vezes aqui, tem um interessante capítulo intitulado “Quem faz as leis?” (*Who makes the laws?*) Dele traduzimos os seguintes trechos:

“O progresso dos interesses dos grupos sociais é mais facilmente obtido por meio da organização. Já se disse que onde se reúnem dois ou mais ingleses há um clube. A sociedade britânica, no seu todo, é uma massa de clubes e associações. O próprio Estado opera por meio de empresas coletivas, departamentos, autoridades, tribunais, organismos tais como o Conselho de Energia Elétrica, o Conselho de Transportes de Londres, a BBC. A vida social e econômica inglesa é dominada por empresas coletivas.”

Depois de enumerar dezenas delas, das mais importantes, e de acentuar que o interesse nacional é o amálgama de centenas de inte-

(164) Bilac Pinto, “Separação de Poderes”, in *Revista Forense*, Vol. 108, págs. 45-47.

(165) *Apud, Committee on Ministers' Powers Report*, 1932, págs. 23-24.

(166) Artigo “Delegation of Power”, in *Encyclopaedia of Social Sciences*, citado.

resses de grupos, prossegue o escritor demonstrando como eles influem diretamente na legislação. O processo é o da consulta a tais organismos, quando da elaboração das leis.

“A Federação das Indústrias Britânicas é consultada sobre todas as matérias que afetem geralmente a indústria, como legislação fabril (*factory legislation*), avaliação de fundos industriais, condições do serviço industrial etc. Habitualmente a reserva da preparação orçamentária impede consultas sobre taxaço, mas questões de caráter técnico são usualmente submetidas ao Conselho da Federação. Da mesma forma, a Federação das Associações do Comércio Britânicas e a Associação de Comércio de Londres são consultadas sobre as matérias que afetem o comércio. Mas grande parte da legislação é relacionada com atividades especiais. A Associação Mineira, a Federação do Comércio do Ferro e do Aço, a Associação de Navegação, a União Nacional de Agricultores, o Comitê das Organizações Algodoeiras, a Corporação dos Seguradores, e entidades similares são freqüentemente consultadas. Onde a legislação afeta as condições de trabalho é necessária a palavra do Conselho Geral do Congresso das Trade Unions. Naturalmente a relação entre o governo e as Trade Unions é mais estreita, quando um governo trabalhista está no poder.”⁽¹⁶⁷⁾

Para representarmos o que pode ser a pressão das Trade Unions sobre o trabalhismo inglês basta lembrar que elas têm cerca de 5 milhões de membros inscritos, que, com as suas famílias, devem perfazer a esmagadora maioria dos votos do Partido Trabalhista.

O Parlamento, por meio dos partidos, está, assim, diretamente submetido à pressão dos grupos sociais. Mas isso não é tudo. Tal como nos Estados Unidos, ele investiu as autoridades executivas da maior parte da função legislativa.

Em um dos mais importantes documentos que, nos últimos vinte anos, têm sido publicados sobre as tranformações do Estado moderno, e que é o relatório da comissão especial, nomeada pelo governo inglês, para investigar a crescente massa de poderes legislativos e judiciais exercidos pelo Executivo, encontraremos dados muito interessantes sobre a matéria.

(167) Ivor Jenninngs, *op. cit.* págs. 171 e segs.

A prática da delegação legislativa – sustenta o relatório – é inevitável, porque reflete, na esfera do Direito Constitucional, as transformações impostas às idéias políticas e econômicas pela imensa mudança na vida social, resultante do progresso técnico e científico.

Na época do relatório, a legislação emanada do Executivo era mais de 10 vezes superior, em volume, à saída do Parlamento. E em importância não lhe ficava atrás, para a vida do “homem da rua”.

A aceitação disso não implica, dentro da tradicional plasticidade do direito inglês, reconhecer a limitação de poderes do Parlamento. Para o inglês, o Parlamento continua a ser a autoridade suprema, no sentido de que a sua competência é originária e sem restrições, enquanto a do Executivo é tida por subordinada. Com interpretações desta sutileza vai o regime parlamentar atravessando evolução perfeitamente paralela à do presidencial.⁽¹⁶⁸⁾

Atualmente a doutrina trabalhista chega a pensar em uma verdadeira prática revolucionária para remover os últimos empecilhos parlamentares opostos à sua poderosa ação majoritária. Trata-se de revigorar, dando-lhe sentido novo, a tradição da lei emanada diretamente da prerrogativa real, a chamada *Order in Council*, e cuja amplitude vinha sendo incessantemente reduzida à proporção que cresciam as atribuições do Parlamento.

Hoje há quem pense em destruir a restante estrutura capitalista da sociedade inglesa, por meio de *Orders in Council*, autorizadas geral e previamente por uma lei de poderes de emergência, e que seriam insuscetíveis de apreciação pelo Judiciário.⁽¹⁶⁹⁾

O jurista citado considerou, sem dúvida, essa doutrina como “revolucionária”, mas a surpreendente evolução democrática do povo britânico, mudando o fundo e mantendo a forma das instituições, não autoriza a rejeição dela nem de outras hipóteses semelhantes.

Em França a *Confédération Générale du Travail* (CGT), dominada pelos comunistas, tem cerca de 6 milhões de membros inscritos. Não é o Partido Comunista que a domina. Ela é que, até certo ponto, dá a linha ao partido e influi na sua ação parlamentar. Maurice Thorez, em

(168) *Committee on Ministers' Powers*, cit., *passim*.

(169) Keith, *op. cit.*, Introdução.

discurso pronunciado em outubro de 1947, não hesitou em afirmar enfaticamente: “Nossa força é a CGT.”

Por isso mesmo as tentativas de afastar, naquele país, o sindicalismo da política fracassaram completamente. O que se vê é uma colaboração estreita entre os sindicatos e os partidos, sendo que os da esquerda se tornaram cada vez mais dependentes daqueles. O socialista Léon Blum acompanha o comunista Thorez na caça ao apoio da CGT. Em setembro de 1945 ele escrevia: “Hoje seria absurdo procurar encerrar o sindicalismo na especialidade profissional. Sem se ter tornado um partido, sem se enfeudar em nenhum partido, a CGT tornou-se por ela mesma e nela mesma um dos órgãos essenciais da vida pública de nosso país”.⁽¹⁷⁰⁾

Ninguém mais, hoje em dia, acredita, nem sustenta, que os parlamentos legislem com os partidos, nem que os partidos sejam agrupamentos políticos para onde convirjam homens que participem de doutrinas ou pontos de vista teóricos assemelhados. As leis são feitas sob a pressão de grupos econômicos e trabalhistas e os partidos são principalmente mecanismos de competição de interesse do capital e do trabalho, na sua expressão mais firme e poderosa.

Isto não tem nada de degradante nem de irregular. É a situação atual da política mundial.

Nessas condições, o sistema governativo é assunto inteiramente secundário em face da questão essencial, que são os problemas a resolver. Só não seria secundário o assunto se se pudesse provar que tal sistema resolve aqueles problemas e tal outro não. Mas isso ninguém pode provar; nem provou até hoje. Os fatos indicam (somente os soviéticos o desmentem, mas não permitem que se observe nem se critique livremente o que se passe entre eles) que o país onde as condições econômicas oferecem melhores perspectivas de vida ao trabalhador é um país presidencialista, os Estados Unidos.

Diante desse fato, incontestável mercê dos dados objetivos que o afirmam, e que não é necessário lembrar, perde qualquer interesse a discussão sobre se o sistema presidencial é capaz de coexistir com o bem-estar das massas.

(170) Marabuto, *Les Partis Politiques et les Mouvements Sociaux*, cit, págs. 285-287.

Note-se que dizemos coexistir e não determinar. E isso porque, conforme já avançamos mais de uma vez, somos de opinião que o sistema de governo é questão inteiramente secundária neste processo. Depende de condições materiais e políticas e da capacidade dos governantes de cada povo.

Durante a época do apogeu capitalista nos Estados Unidos muito se criticou o vício inegável do regime que consistia em entregar à discrição de alguns velhos juízes reacionários da Suprema Corte os interesses de milhões de trabalhadores que o Congresso se esforçava, inutilmente, por amparar.

De fato, a mentalidade retrógrada de alguns juízes se valeu do poder especificamente presidencialista do controle jurídico das leis, para intervir nas organizações obreiras, impedindo legítimos processos de luta como a greve e o boicote, ou para aplicar, contrariamente aos seus objetivos, as leis antitrustes e outras de conteúdo socialista.

Mas é sabido por todos os que se dedicam ao estudo do Direito Constitucional que a orientação da Suprema Corte se modificou completamente no longo governo do segundo Roosevelt, graças à adoção oficial dos princípios liberais da corrente renovadora de juízes apoiados nas lições de precursores como Holmes e Cardoso. A este respeito o professor francês Pinto escreveu conhecido trabalho, em que foram estudadas todas as faces da questão.⁽¹⁷¹⁾

Não nos devemos esquecer, por outro lado, de que também o parlamentarismo, na mesma época, serviu fielmente aos interesses do capitalismo contra a causa socialista, atravessando depois – resguardadas as diferenças de estrutura econômica entre os Estados Unidos e a Inglaterra – evolução semelhante, graças à inclinação socialista que foi adquirindo o eleitorado.

Na sua mais importante obra de teoria do Estado, Harold Laski não esconde que o Parlamento britânico era ainda há pouco tempo predominantemente aristocrático na sua constituição, porque a carreira política exigia tais gastos educacionais e sociais que a grande maioria dos seus seguidores devia ser, ao mesmo tempo, composta de homens de fortuna⁽¹⁷²⁾ E, como acentua no mesmo capítulo o professor da

(171) Roger Pinto, *La Cour Suprême et le New Deal*, 1938.

(172) Laski, *El Estado Moderno*, trad. Esp., 1932, vol. I, pág. 223.

Universidade de Londres, um Parlamento nessas condições tinha de coexistir com uma estrutura econômica francamente capitalista.

Jennings, corroborando a afirmação, nos mostra que, enquanto em 1901, sob os conservadores, só havia 12 deputados trabalhadores na Câmara dos Comuns entre mais de 600, já em 1929, sob um governo trabalhista, o número de trabalhadores deputados chegava a 132. Hoje, possivelmente, estará ainda maior.⁽¹⁷³⁾

No nosso modesto meio político podemos indicar algo semelhante. Quando, no Brasil, chegou à Câmara, em 1909, um negro eleito deputado, Monteiro Lopes, seu reconhecimento foi um drama a custo levado ao fim, e o plenário, preocupado com a política personalista da época, se limitava a rir dele, quando falava da tribuna, defendendo a causa dos proletários.

Hoje honram a Câmara vários deputados saídos do meio operário, e esperamos que o seu número cresça continuamente nas futuras legislaturas. E ninguém se lembra de menosprezar a importância das suas intervenções. Esta evolução se processou entre nós, também sem nenhuma necessidade de mudança de regime.

Se existe um assunto, na teoria do Estado, que se situa fora do âmbito dos sistemas de governo, é o da causa trabalhista. Ela se impõe, reconhecidamente, em virtude das condições materiais da civilização moderna, e nesse sentido são todas as opiniões autorizadas. A. Svolos⁽¹⁷⁴⁾ e Scipione Gemma⁽¹⁷⁵⁾ oferecem um panorama sugestivo da internacionalização das conquistas socialistas, em todos os sistemas de governo.

Os males e os benefícios sociais – repetimos ainda uma vez – independem de tal ou qual forma específica da prática democrática. Sem dúvida a democracia parece ser, no seu conjunto de governo sempre à busca de um equilíbrio entre a lei e a liberdade, a forma mais adequada da vida social. Mas, dentro do seu amplo quadro, não há forma exclusiva que se imponha pelas qualidades intrínsecas. Todas dependem de adaptação ao meio nacional e ao meio histórico

(173) Jennings, *Parliament*, cit. pág. 41.

(174) A. Svolos, *Le Travail dans les Constitutions Contemporaines*, 1939.

(175) Scipione Gemma, *Il Diritto Internazionale del Lavoro*, 1938.

VI – EVOLUÇÃO E REVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL

No estudo do Direito Constitucional comparado, os autores fazem freqüentemente menção das suas tendências antagônicas que se podem observar na história política dos povos do Ocidente: a evolucionista e a revolucionária.

Em alguns países a marcha para o progresso e a adaptação das instituições às novas condições impostas pela transformação da economia, da ciência e da técnica se processam por meio de um movimento pacífico de construção jurídica e política. Movimento predominantemente empírico, sem preocupações abstratas ou filosóficas (a não ser na medida em que o raciocínio interpretativo seja instrumento de objetivos realistas), tem ele servido maravilhosamente para que os povos anglo-saxões, que o praticam, consigam enfrentar, sem abalos internos destruidores, a vertiginosa aventura da história moderna.

Os países da Europa Central e os povos latinos do Velho e do Novo Mundo têm sofrido destino diferente. Dentro deles, desde o século XVIII, acesas controvérsias filosóficas se vêm ferindo a propósito da origem, natureza e fins do Estado; doutrinas mais ou menos metafísicas se vêm construindo, como conseqüência de tais controvérsias; lutas ásperas e esforços ingentes se vêm alternando, em seguimento àqueles doutrinas, no propósito de demolir até os fundamentos a estrutura dos governos e construir outras em seu lugar; e, por isso mesmo, instituições políticas muito mais lógicas do que estáveis, muito mais perfeitas do que vivas, forjadas precipitadamente nas crises, se vêm sucedendo em lances de esperança e de amargura.

O Direito Constitucional de todas as disciplinas jurídicas é, naturalmente, a mais sensível no registrar os efeitos das duas grandes tendências acima indicadas. Sendo uma ciência histórico-social e, como todas do seu gênero, subordinada ao complexo de causas de que é simples conseqüência, não lhe devemos atribuir papel autônomo nem diretor. A Constituição inglesa não formou a vida do povo inglês, foi formada por ela.

Essa observação, que não é propriamente otimista nem pessimista – porque a identificação da realidade é alheia a qualquer julgamen-

to de valor – não deve desencorajar aos que, como nós, pertencem à linha dos povos irrequietos e turbulentos.

E isto porque é exatamente no reconhecimento da realidade, que as elites dirigentes de países como o nosso melhor se preparam para minorar-lhe os piores efeitos.

Aquilo a que, na Inglaterra ou nos Estados Unidos, se poderia chamar o Direito da Constituição, isto é, o estudo permanente e engenhoso de um conjunto de normas (escritas ou não, pouco importa) e o sucesso em fazê-las servir de instrumento sempre renovado, sempre aplicável a todos os imprevistos do progresso, é chamado na Europa e na América Latina o Direito Constitucional, isto é, a elaboração incessante de princípios doutrinários que podem ser, e freqüentemente são, desligados de qualquer texto concreto. De um lado o realismo utilitário; de outro a abstração especulativa. Eles vivem, nós doutrinamos. Eles escolhem, transigem, adaptam, compõem, sobre material existente. Nós criamos, condenamos, reconstruímos novamente, para amanhã de novo condenar, numa faina interminável.

Eles, em resumo, preparam os seus instrumentos e vão ao trabalho. Nosso trabalho é sempre, e monotonamente, o de aperfeiçoar cada vez mais os instrumentos, sem nunca nos servirmos deles.

A Espanha é assim, assim é a França. Por que não seríamos nós, no Brasil, semelhantes? A Espanha teve, da Carta de Bayonne (1808) para cá, meia dúzia ou mais de Constituições. A França mais de uma dúzia, e o Brasil, contadas as leis orgânicas ditatoriais, anda na sétima.

Contingente modesto, o nosso, pois há países da América Latina que apresentam safras de vinte.

O chamado constitucionalismo foi, no século passado, a escola que visava submeter o poder ao direito. Nem sempre o conseguiu, e mesmo muito pouco, porque o sentimento do poder, como lembra Ferrero (*Le Pouvoir*), foi em certos países muito mais forte que o da justiça ou do direito.

Os povos anglo-saxões souberam fazer com que as transformações do poder fossem sendo acompanhadas pelas do direito. Os outros transformavam o poder espasmodicamente, criando em cada crise um direito novo.

No Brasil esta tendência se acentua extraordinariamente por certos dados inerentes à nossa cultura. Temos aquilo a que chamamos, em livro de mocidade, a mística da “salvação pelo acaso”.

Permitimo-nos transcrever algumas linhas desse esquecido livrinho, não porque as consideremos de qualquer forma valiosas, mas porque reproduzem exatamente ainda hoje, descontando certo enfatismo de linguagem, a nossa maneira de pensar, e são aplicáveis ao assunto em tela:

“Algumas vezes se integram traços residuais índios e negros na elaboração de uma mesma influência que vai atuar poderosamente sobre a nossa civilização. A mais importante, talvez, de tais influências conjuntas é aquela que diz respeito à superstição, à magia, ao mistério, ao predomínio, enfim, das forças pré-lógicas sobre o comportamento social[...] Um ambiente de espera no milagre é um ambiente místico, favorável à eclosão de todas as tentativas insensatas, de todas os processos violentos em que haja profetas, rezas, prodígios em perspectiva. Um país que vive em tal estado de espírito é um país onde a ordem pública é impossível, porque o seu povo não percebe que a mudança de fórmulas ou regime é simples transformação de cores, de nomes, de rótulos. O problema fundamental, que é o da produção de riqueza, não está subordinado a processos nem tipos de trabalho, mas, simplesmente, está subordinado ao trabalho, sem mais nada. E o povo brasileiro, em matéria política, só se preocupa, só trabalha (pacífica ou violentamente, não importa) na transformação continua e inútil do processo da maneira de produzir, que a tanto equivale a procura desesperada de um regime político perfeito.”¹⁷⁶

No ensaio sobre *O Poder Executivo na República Brasileira* (1916), o avisado jurista e fino escritor que é o Sr. Aníbal Freire conclui a sua exposição do assunto com uma recomendação final que nos parecer, ainda hoje, muito pertinente:

“Tal é – diz ele –, em suas linhas gerais, o sistema vigente. Podem-se-lhe apontar imperfeições e deficiências das quais nenhum regime até hoje logrou escapar. Mas não há de negar que ele constitui um trabalho ingente de alta sabedoria, de descortino e de sugestivo interesse patriótico. Para sua conservação não se faz mister que o executem leal-

(176) Afonso Arinos de Melo Franco, *Conceito de Civilização Brasileira*, 1936, págs. 157 e 169.

mente, obedecendo à diretriz que o inspirou e lhe anima a existência e a duração, por meio de todos os embaraços e incertezas.” É a mesma lição que o grande Rui Barbosa pregava na sua Plataforma de 1910.

Mais aplicável ainda se nos afigura a recomendação ao sistema presidencial saída da Constituição de 1946, na qual foram aparados os excessos permitidos pela primeira lei constitucional republicana, denunciados por Rui, e que coincide com uma época histórica em que as condições básicas da economia e da sociologia não permitem senão amostras retardadas e excêntricas dos antigos métodos habituais.

Em um país como o Brasil, país-continente, o desenvolvimento desigual da civilização e da cultura é lei inevitável. Mas dentro da nossa pobreza e do nosso atraso de conjunto – que devemos humildemente reconhecer até por patriotismo, porque iludirmo-nos a esse respeito é dificultar a obra de recuperação –, dentro da nossa pobreza e do nosso atraso, um grande avanço se processou em matéria de costumes políticos. Negá-lo é ser juguete de paixões imediatistas ou desconhecer os fatos de um passado nacional ainda muito próximo para ser esquecido.

Condenar em bloco o presidencialismo brasileiro é uma tentativa vã. Corresponde a eliminar, do livro do tempo, um período da história nacional que quase se compara em extensão e se equipara, se não se avanteja em significação, à fase anterior do Estado, e que a esta fase anterior se liga intimamente.

Muitas injustiças são, sem dúvida, feitas ao Império. Entre elas, uma das mais comumente repetidas é a de que foi uma época adormecida, parada, dominada por um chefe livresco e por isso mesmo desinteressado dos aspectos construtivos e materiais da vida do povo. Sabemos que isso não é exato. Sabemos que o Império teve várias épocas distintas e que em algumas – como na década de 1850 – se operou no país um grande movimento de progresso, reflexo da expansão internacional do capitalismo, movimento esse estreitamente ligado, por sua vez, a um profundo abalo nos hábitos e nas idéias dos grupos sociais dominantes.

Não houve um Segundo Reinado, homogêneo e imutável. Houve vários períodos diferentes, que podemos claramente distinguir. Sob a Regência, tempo heróico, o país se debatia economicamente no vácuo; o ouro se extinguiu e o café mal começava. Esse hiato econômico determinara a ruína financeira (quebra do Banco do Brasil) e a políti-

ca não podia ser firme nem calma. Mas já ao fim da Regência o café fluminense começa a sair pelo mar, a transformar-se em ouro. Coincidem fatores pessoais (Maioridade) e entra-se em uma fase em que as instituições vão progressivamente se estabilizando até que o escravo, na década de 1870, começa a revelar sua insuficiência.

Estreitamente ligado às reivindicações novas da lavoura foi o movimento republicano.

Muitas injustiças, igualmente, se têm feito à República e ao seu regime de governo, como se ele pudesse ser responsável por todos os males. O historiador, habituado a esses estudos, sabe que tais julgamentos são sempre precipitados. Se fizéssemos um estudo semelhante ao que Charles Beard fez para os Estados Unidos,⁽¹⁷⁷⁾ a propósito da Constituição de 1891, veríamos que ela teve origens iguais à sua inspiradora. Como lá, foi aqui o pacto político organizado pela classe agrícola (no nosso caso pelos fazendeiros de café e os seus advogados), embora despontassem, no texto, preceitos gerais de direito, regras morais e recordações positivas.

O militarismo republicano (Deodoro, Floriano) não é devido ao presidencialismo. É um legado do Império, que, com a guerra do Paraguai, fê-lo revelar-se mais agudamente, integrando-nos no quadro continental.⁽¹⁷⁸⁾

Os críticos do presidencialismo se esquecem desta verdade de que a chamada “questão militar” foi iniciada no Império e, no fundo, tem a sua primeira manifestação impressionante na queda de Zacarias, em 1868. O Exército já era então um terceiro partido que cortava com a espada o nó górdio liberal-conservador.

As intervenções federais, as derrubadas às vezes sangrentas dos governos estaduais não representam tampouco – por lamentáveis e mesmo criminosas que tenham sido na República presidencial – fatos isolados, peculiares ao regime. São expressões da velha luta brasileira pelo equilíbrio entre a autoridade central e a liberdade federal. O Rio Grande talou-se e ensangüentou-se no Império e na República. A Bahia foi bombardeada na República e incendiada no Império. As causas não variaram.

(177) Charles Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*.

(178) Tobias Monteiro, A Questão Militar in “*Pesquisas e Depoimentos para a História*”, 1913, págs. 111-161.

Certa vez ouvimos de Albert Thomaz, o ilustre socialista francês, em discurso pronunciado como presidente da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, que o Brasil oferecia ao mundo uma das mais curiosas lições do Direito Público e de ciência política: o drama do seu federalismo.

No fundo, para quem examine as coisas na ampla perspectiva que oferecem a História e a Sociologia, as raízes do Brasil permanecem. Nosso governo forte vem do Império, nosso drama federal vem do Império, nosso militarismo invasor vem do Império. Os sistemas de governo variavam, mas não os fatos objetivos da política. Logo, aqueles não são os responsáveis por estes. Os responsáveis são outros, e devemos encará-los de frente, não procurar ladeá-los nem evitá-los mediante mudanças de rótulos e formas.

Os monstros que temos de abater são outros, que não o presidencialismo. São a miséria, a ignorância, a enfermidade, o isolamento, a improdutividade das massas populares nacionais.

Por trás da cortina das discussões teóricas, que o povo não entende e que não interessam ao povo, aqueles flagelos estão presentes, como uma guarda de espectros.

Contra eles é que temos de investir tenaz e corajosamente, mobilizando os recursos intelectuais, materiais e legais que os mais capazes saberão escolher.

Para isto devemos nos concentrar no trabalho de resolver os grandes problemas: reforma agrária; criação de recursos em divisas mediante a exportação de produtos de importância mundial (ferro, petróleo), a fim de provermos ao nosso reaparelhamento; industrialização inteligente, que acompanhe a expansão do mercado interno facilitada pela reforma agrária; nacionalização e barateamento da energia; e outros mais, que não são problemas insolúveis, e para cuja evolução temos tantos homens competentes e patriotas.

Mas, cedendo ao vezo antigo, antes de trabalhar já queremos mudar os processos de trabalho. Não praticamos, até agora, o novo presidencialismo com os desdobramentos de que é capaz, nos planos político e administrativo, e antes de experimentar a sério o seu funcionamento já pensamos em substituí-lo por algo que não é nada definido.

Não criamos ainda órgãos como o Conselho de Economia; não votamos o estatuto do petróleo; não levamos avante o plano Salte; não terminamos o plano da Valorização da Amazônia; não concluímos a recuperação do São Francisco; não concluímos a lei que regula a concessão de serviços públicos; não avançamos na reforma bancária, na lei do ensino, em dezenas de outras leis orgânicas e complementares da Constituição. Mas, irrequietos como os súditos de certo reino descrito por Kipling, já queremos desmanchar tudo, começar de novo, mudar, mudar, mudar...

VII - CONCLUSÕES

Em trabalhos escritos ao correr da pena, como foi este, a composição se ressentiu, por força, de certa dispersividade.

Pareceu-nos útil, por isto mesmo, condensar em forma de conclusões alguns pontos da desvaliosa exposição que redigimos para obedecer à honrosa incumbência da Comissão Especial.

I - Quanto à forma.

1ª - Apresenta defeitos de redação e defeitos de técnica, alguns sérios, que a tornam inaceitável. A correção formal da emenda exigiria, pela interpretação adotada na Câmara quanto ao encaminhamento de projetos desta natureza, a apresentação de subemendas com o quorum suficiente.

II - Quanto ao mérito.

1ª - O presidencialismo é o sistema de governo que melhor corresponde às tradições e às condições do Brasil, assim como às tradições e condições da América. O parlamentarismo nunca foi, de fato, praticado no nosso país nem no nosso continente, e quando o foi, nas fórmulas ou nas leis, nunca evitou o paternalismo, a ditadura virtual, o governo pessoal e concentrado, em suma.

2ª - O parlamentarismo é incompatível com o federalismo, tal como este é concebido, praticado e necessário no Brasil.

3^a – A emenda, não aceitando a contradição parlamentarismo-federação, instituiu o governo parlamentar ao mesmo tempo que manteve o controle do Judiciário sobre a ação do Parlamento, dualismo desconhecido, nos termos em que foi estabelecido, e de difícilíssima senão impossível manutenção.

4^a – Não é exato que o presidencialismo tenha preparado mais que o parlamentarismo o caminho à ditadura.

5^a – Hoje em dia, o processo de formação das maiorias parlamentares (bloco majoritário ou coligação de minorias) não depende do sistema de governo, parlamentar ou presidencial, mas do fato de os grupos econômicos e trabalhistas se diferenciarem em duas ou mais organizações partidárias. Nos países multipartidários, a posição política do Executivo é muito assemelhada, qualquer que seja o sistema de governo.

6^a – A eficiência da ação social dos governos também não depende dos regimes.

7^a – No Brasil, devemos habituar-nos à prática da evolução construtiva das instituições políticas em vez de prosseguir no esforço das revoluções destrutivas, que recolocam permanentemente o problema da forma do Estado sem nunca abordar as questões de fundo, que dizem diretamente respeito à vida do povo.

Pelas razões acima sumariadas, e pelos fundamentos que as precedem, somos pela rejeição da emenda parlamentarista.

.....

*VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO RAUL PILA
À EMENDA PARLAMENTARISTA Nº 4, DE 29 DE
MARÇO DE 1949, RESPONDENDO AO PARECER
DO RELATOR, DEPUTADO AFONSO ARINOS
DE MELO FRANCO*

.....

A

I – A ASCENSÃO PARA A LIBERDADE

marcha da humanidade faz-se regularmente da opressão para a liberdade. Acidentado é o caminho, tem altos e baixos, desvios e retrocessos, mas, visto de longe e de cima, a sua direção geral não muda. O homem liberta-se progressivamente da natureza pelo trabalho, pela ciência, pela indústria, e liberta-se pela democracia, da servidão imposta pelo próprio semelhante. Nas horas de confusão, nos dias de avassaladoras dificuldades, surgem os pretensos salvadores, que, em troca da liberdade, propõem dar ao homem a segurança. Não tarda, porém, a amarga desilusão e o povo transviado retoma o seu milenar caminho para a liberdade.

As liberdades essenciais concernem à personalidade humana. Definem-se nos chamados direitos individuais. Mas tais liberdades podem baldar-se, se não se abroquelam com a liberdade política. É mister que o estado não só as garanta, mas seja também de tal forma organizado, que contra elas não possa atentar. Em rigor, a monarquia absoluta, principalmente se impregnada de alto espírito religioso, poderia consagrar todas as liberdades individuais, mas precárias seriam elas, por ficarem a depender da boa vontade, da compreensão, dos impulsos, do arbítrio de um só homem. Uma carta de direitos, sem o mecanismo político capaz de os garantir, pode valer pela manifestação de um estado de consciência coletiva, mas não passa de irrisão, do ponto de vista prático. Não há liberdade que por sua simples definição se imponha e por si mesma se garanta. Ela requer uma armadura política, para poder subsistir.

A multimilenar e acidentada ascensão da opressão para a liberdade formula, pois, um problema técnico fundamental. Se há necessariamente governados, que são a imensa maioria, e governantes, que, constituindo ínfima minoria, dispõem, todavia, de poderosíssimos e incontrastáveis meios de ação, preciso é evitar que estes possam afetar ou destruir a liberdade comum. Assim, por pouco que os povos tenham saído da barbárie, é o da liberdade o principal problema de governo. Nem sempre se lhe aprecia devidamente a importância. Onde satisfatoriamente resolvido esteja, pode-se ele esquecer facilmente, pois então se respira tão naturalmente a liberdade, como o ar que nos rodeia; onde, porém, não tenha ainda tido solução adequada, aí se apresenta ele em todo o seu relevo.

Não tem, pois, sentido o afirmar-se, como fez o ilustre relator da emenda, Deputado Afonso Arinos, que, hoje, os problemas econômicos e sociais superaram o problema propriamente político e que este perdeu toda a sua importância. Importância não terá aparentemente na Inglaterra e nas outras modelares democracias, onde satisfatoriamente resolvido está o problema da liberdade política, mas o mesmo já não se poderá dizer nas atormentadas nações da América Latina, entre as quais veio o Brasil a incluir-se depois de haver delas andado afastado durante meio século. Entre nós, vivo e palpitante está o problema político, sem embargo dos graves problemas econômicos e sociais, que estão a pedir solução urgente; está vivo e palpitante, justamente por não ter recebido ainda solução conveniente. Suponha-se que, por fatalidade, as sólidas liberdades inglesas padecessem um eclipse e à monarquia parlamentar se substituísse uma ditadura fascista; não retomaria então a antiga e já esquecida importância o problema da liberdade política, a questão de sistema de governo?

Demais, é um erro de perspectiva, que a distância favorece, pensar que as questões econômicas somente agora tenham adquirido importância. A história da Antiguidade Clássica refere numerosos acontecimentos políticos determinados por fatores econômicos; não é necessário professar o materialismo histórico, para o reconhecer. A vida das sociedades, como a dos indivíduos, é una na sua multiplicidade; tudo nela se entrelaça. Cada época tem os seus problemas mais salientes, mas os fenômenos sociais que ficam na penumbra não deixam, por isto, de

existir e influenciar toda a vida nacional. Se a Inglaterra pôde passar pacificamente, poder-se-ia dizer naturalmente, de um governo conservador a um governo socialista, com as profundas reformas que este acarreta, foi graças, justamente, ao seu admirável sistema político. Para poder sustentar a tese, que se deveria considerar prejudicial, do ilustre relator, necessário seria deitar ao lixo, por inútil, a abundante literatura que, a respeito dos sistemas políticos da Inglaterra e dos Estados Unidos, começou a surgir no início do século passado e, até agora, não cessou de aumentar. O próprio Sr. Afonso Arinos socorre-se dela exaustivamente em seu trabalho.

Cabe notar aqui que o ilustre relator incide em uma contradição fundamental, que é comum a muitos defensores do presidencialismo entre nós. Afirma ele ser secundária a questão de sistema político e que o importante é a acertada solução dos vários problemas de ordem econômica e social. Mas, se assim é, se a questão de sistema político foi superada e perdeu a sua antiga importância, por que despende ele cerca de setenta páginas para defender o presidencialismo? E que mal haveria na mudança, se a mudança é em si mesma inócua e teria, além disso, o efeito psicológico de restituir a esperança a um povo desencantado, para não dizer descrente? No mínimo como recurso psicoterápico, haveria de justificar-se a reforma proposta. Tantos e tão poderosos são, porém, os argumentos favoráveis ao sistema parlamentar e tanto pesam eles na subconsciência dos presidencialistas, que o argumento final, com que pretendem resolver a questão, é negar-lhe importância!

II – A ORGANIZAÇÃO DA DEMOCRACIA

Se a liberdade é o atributo essencial da personalidade humana e preservá-la e desenvolvê-la se destina a democracia, em que consiste essencialmente a organização democrática do poder?

Varia a modalidade com as épocas e as circunstâncias; não poderia ser a mesma nas cidades-estados da Grécia, em que limitado era o número de cidadãos, e nos grandes países modernos, em que se conta por dezenas de milhões o número dos habitantes. Mas o princípio fundamental é

o mesmo: o governo nada mais é do que uma delegação do povo, que a este deve estrita e contínua conta. Varia o instrumento legal, com que tal delegação se estabelece, mas não a natureza do ato. Se em toda sociedade há necessariamente governantes e governados, na sociedade democrática os governantes não se opõem, nem, ainda menos, se sobrepõem aos governados: são apenas um órgão, um instrumento destes. Na democracia, quem governa é o próprio povo. Ou isto é uma verdade aproximada, ou não passa a democracia de mera ficção, como afirmam os autoritários. Outro não era o pensamento dos norte-americanos no século XVII. Já em 1641, para só citar um exemplo, a Assembléia Geral de Rhode Island declarava por unanimidade que o governo do estado era uma democracia e que o poder repousava no corpo de homens livres, únicos que tinham o direito de fazer as leis e vigiar-lhes a execução.⁽¹⁾

O problema técnico que a organização da democracia suscita foi resolvido com relativa facilidade nos pequenos estados gregos, onde possível era aos cidadãos reunir-se na ágora, para escolherem os seus magistrados e deliberarem acerca da coisa pública. Nos grandes estados modernos impraticável seria o processo. Contornou-se a dificuldade, entregando a deliberação não diretamente ao povo, mas a representantes por ele escolhidos. Nasceu, assim, a democracia representativa.

A base, pois, do sistema democrático representativo é a delegação popular. Este é o eixo em torno do qual gira todo o mecanismo. O desenvolvimento da democracia passa então a aferir-se, necessariamente, pelo das suas instituições parlamentares. Quando o absolutismo se viu forçado a transigir, somente aos poucos foi cedendo às assembleias representativas as prerrogativas que usurpara ao povo. A princípio, concede-lhe, apenas, a faculdade de autorizar o levantamento de impostos; reconhece-lhe, depois, o direito de fiscalizar-lhes a aplicação; finalmente o de exigir no meneio da coisa pública pessoas da sua confiança, embora postas sob a autoridade da Coroa. Como progressiva foi a ascensão do povo na marcha da autocracia para a democracia, progressivo também tem sido o desenvolvimento da instituição parlamentar no seio da democracia representativa. Todo sistema que, no mesmo pé, põe um homem, embora eleito pelo povo, e a representação popular, encarnação e não apenas símbolo do povo, corresponde certamente a uma

(1) De Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*.

involução no caminho democrático. É, por isto, contra o Parlamento que os inimigos da democracia primeiro desferem os seus ataques e com o Parlamento é que cai ou decai a democracia. Povo e Parlamento descrevem a mesma curva, já que um é a expressão do outro. Se esmorecem as funções, as prerrogativas do Parlamento, significa isto que também a soberania popular esmoreceu; se, pelo contrário, elas se desenvolvem, é que o povo retomou a sua influência.

Chega-se, destarte, por uma série de diferenciações, por sucessão de aperfeiçoamentos, ao regime parlamentar, que, por seu próprio mecanismo, não comporta outro governo, que não o fundado na vontade popular. Ele é, pelo menos em teoria, a mais perfeita forma do regime democrático representativo. Leva até as suas últimas conseqüências o princípio em que se funda. Se é o povo quem manifesta a sua vontade por meio dos seus representantes, a estes devem os depositários do poder prestar estritas contas. Um governo que, depois de constituí-lo, se subtrai à influência dos delegados do povo e corta os liames de dependência para com a coletividade, será mais ou menos democrático na sua origem, mas não o é em sua estrutura e funcionamento.

Esta é a grande justificação doutrinária do sistema parlamentar. O povo não é, com ele, o soberano de um dia – o dia da eleição –, mas verdadeiramente o senhor dos seus destinos, porque, por intermédio dos representantes, a sua influência se está continuamente exercendo no governo. E, como os representantes se podem transviar, e os mandatários podem trair o mandato, o instituto da dissolução do Parlamento restabelece as relações normais entre o povo e os seus representantes.

Não há, nem até hoje foi sequer concebido mais perfeito mecanismo político que o do sistema parlamentar. É realmente a obra-prima da arte política. E tão perfeita, que contra ela se alega a sua mesma perfeição.

Diz-se, com efeito, que não estamos em condições de o praticar satisfatoriamente, quer por nossa incultura, quer por nosso temperamento. Ótimo para povos mais adiantados, péssimo seria para nós. Mas esta seria simplesmente a confissão da nossa incapacidade de praticar a democracia. Se utilizarmos mal um mau instrumento, um instrumento tosco e grosseiro, como é inegavelmente o presidencialismo, e mal utilizarmos também um instrumento melhor, como é o parlamentar, claro

ficará não ser a democracia coisa que nos convenha. Felizmente, não passa de simples hipótese, e hipótese que fatos pretéritos desmentem, a afirmação que somos inaptos ao meneio do sistema parlamentar. Mas, ainda quando em seu abono não houvessem os precedentes que adiante alegarei, impor-se-ia uma experiência com ele, já que a nossa longa experiência presidencialista – mais de meio século de ditaduras, motins e revoluções – longe está de satisfatória. Confessam-no os próprios defensores do regime vigente quando afirmam que o sistema ainda não pode demonstrar as suas virtudes, porque não tem sido devidamente praticado. Poderá haver maior insensatez que insistir em manter um regime que não se consegue praticar?

Este é o reduto inexpugnável dos parlamentaristas brasileiros. Poderão conceder tudo quanto se queira: de pé ainda ficará a necessidade de uma experiência, e experiência que não venha demasiado tarde. Se um mau instrumento, como é o sistema presidencial, tem sido mal usado, e um bom instrumento, como é o sistema parlamentar, também o poderá ser, preferível há de ser sempre este caso, ao em que a inabilidade do operador se vê agravada pela imprestabilidade do instrumento. Mas, admitindo que nos demos pior com o parlamentarismo, do que com o presidencialismo nos temos dado, nada impedirá que a este voltamos depois de algum tempo, ou, ainda, que outra solução procuremos para o nosso problema político.

III – A DIFERENTE FORMAÇÃO HISTÓRICA DOS POVOS AMERICANOS

À lei geral da evolução, que conduz os povos da opressão para a liberdade, não fugiu o Brasil. Dos tempos coloniais até a queda do Império, geralmente constante, embora acidentado, foi o desenvolvimento democrático.

A formação histórica dos povos americanos apresenta caracteres comuns e, ao lado deles, diferenciações mais ou menos profundas. Comum a todos é serem transplantes da velha civilização européia em solo estranho; dizem respeito às diferenças, à raça e à cultura dos povoadores, às variadas circunstâncias em que se fez a conquista e a coloniza-

ção, isto sem falar no diferente ambiente físico e na diversidade original dos primitivos habitantes das várias regiões do continente americano.

Não poderia, pois, ser idêntica a evolução política dos povos americanos, por mais que certos fatores gerais nela influíssem. A América inglesa comportar-se-ia diferentemente da América espanhola e esta distintamente da América portuguesa.

O que principalmente caracterizou a colonização nos Estados Unidos foi ter-se processado livre e espontaneamente. Eram súditos ingleses que, na vastidão do novo continente, vinham buscar a liberdade ou as facilidades de vida, que na pátria lhes faltavam. Como faz notar De Tocqueville, em sua conhecida obra *De la démocratie en Amérique*, a vida política da colônia da Nova Inglaterra nasceu no seio mesmo das comunas, isto é, dos núcleos de população que se iam formando esparsamente. “Quase se poderia dizer – explica o autor – que, em sua origem, cada uma delas era uma nação independente. Quando, em seguida, os reis da Inglaterra reclamaram a sua parte na soberania, limitaram-se eles a tomar o poder central. Deixaram a comuna onde a tinham encontrado: agora são dependentes as comunas da Nova Inglaterra; mas no começo não o estavam ou mal o estavam. De ninguém receberam elas os seus poderes; pelo contrário, elas é que parecem ter-se privado de uma porção da sua independência, em favor do estado.”⁽²⁾

Não é, pois, de admirar que vivos e ativos surgissem no solo norte-americano, no século XVII, os princípios democráticos que, no continente europeu, dominado pelo absolutismo triunfante sobre os destroços do feudalismo, não se vislumbravam. Assim, já em 1641, a assembleia geral de Rhode Island declarava, por unanimidade, consistir em uma democracia o governo do estado e repousar o poder no corpo dos homens livres, que, sós, tinham o direito de fazer as leis e de vigiar-lhes a execução. E no Connecticut pela mesma época, todos os agentes do Poder Executivo, inclusive o governador do estado, eram eleitos.⁽³⁾ A colonização dos Estados Unidos foi feita, pois, por homens livres, que em o Novo Mundo vinham buscar principalmente a liberdade.

A América espanhola, por sua vez, foi o resultado da conquista militar em grande escala, como ocorreu no Peru e no México. E,

(2) De Tocqueville, *op. cit.*, vol. I, pág. 104.

(3) De Tocqueville, *op. cit.*, vol. I, pág. 62.

depois da conquista, fez-se a colonização por concessão real outorgada a gente altaneira, que trazia para a nova terra os preconceitos aristocráticos da metrópole e, na falta de outros títulos, na cor da pele via a marca da sua superioridade. Se a formação da América inglesa foi livre e democrática, a da América espanhola foi militar e aristocrática.

Diversamente se desenvolveram os acontecimentos na América portuguesa, como com muita penetração faz notar José Maria dos Santos, em seu grande livro *A Política Geral do Brasil*, cujo capítulo IX, intitulado “Uma Visão do Brasil Colonial”, deve ser lido na íntegra tal a luz que deita sobre o nosso desenvolvimento histórico. “Portugal, com o seu milhão e meio de habitantes do tempo da descoberta, nunca pôde estabelecer sobre as suas colônias o mesmo sistema de ocupação direta e efetiva, que os espanhóis e os ingleses, muito mais fortes e numerosos, conseguiram aplicar nos seus domínios ultramarinos. Servidos pela sua incomparável capacidade de navegantes, portugueses basearam a colonização principalmente no sistema dos entrepostos marítimos fortificados, por meio dos quais, conjugados à sua frota, se asseguravam o comércio internacional dos países descobertos. Em fixar-se na costa e traficar com o gentio, reduzia-se todo o esforço da primeira colonização portuguesa.

“O Brasil, pela circunstância de não conter em seu imenso território um só núcleo de população já industrialmente organizado, foi a única região do Novo Mundo, propriamente dito, onde Portugal experimentou a necessidade de criar por si mesmo as fontes do seu comércio. Aqui foi necessário ‘colonizar’ realmente, como, aliás e por exceção, ele já o fizera nas ilhas do Atlântico. Mas essa colonização efetiva, devido à sua exigüidade demográfica, os portugueses não a conseguem fazer metódica e intensiva. Não há na crônica colonial do Brasil nada no gênero das grandes incursões militares dos espanhóis no México e no Peru, nem de Lisboa ou do Porto jamais partiu uma bem organizada leva de ocupação como a dos primeiros colonos da Virgínia ou a dos puritanos do *Mayflower*. Os navios, vindos à procura de pau-brasil, vão deixando alguns homens que querem por si ficar. Outros desertam das equipagens. Aqueles que o reino destina especialmente ao desembarque, são os que lá não têm mais o que fazer: os degredados, os incorrigíveis, os falidos de qualquer sorte. É uma colonização só de homens, que penetram

no interior das terras sem olhar para trás, pois nada deixam atrás de si que mereça recordação. Por motivos vários, entre os quais predomina um peculiar espírito de aventura, esse movimento inicial continua, cresce, avoluma-se e continuamente melhora com o tempo. É uma colonização *sui generis* no continente, pois não desloca imediatamente as tribos indígenas, nem a elas se superpõe pela violência, mas que as penetra e dentro delas se instala, criando, pelas ligações com as mulheres da terra, uma gente nova. Quando a corte de Lisboa se interessa mais diretamente, mandando os seus primeiros grandes agentes oficiais, a admiração de todos eles se apodera, ante casos como o da tribo mestiça de João Ramalho, que, já senhora de grande parte do planalto paulista, nem mesmo se apura como nem quando o seu patriarca aqui chegou. Por todo o território, até a embocadura do Amazonas, vão-se espalhando núcleos semelhantes; os da costa, mantendo um contato mais freqüente com o mundo exterior, mas todos da mesma origem, criados pela associação do homem europeu à raça autóctone. O comércio marítimo nas baías principais e, à entrada dos grandes rios, foi tendo assim os seus primeiros entrepostos regulares. Vem a indústria do açúcar e para desenvolvê-la rapidamente, aumentando a riqueza dos carregamentos de volta, os navios portugueses entram a trazer a massa escura e laboriosa dos escravos africanos.

“É fácil compreender que, num meio assim formado, o homem fosse apenas uma força inteligente, em face da natureza. Não havia dignidades preestabelecidas nem valores de princípio. Na bagagem de perdidos e desgarrados dos primeiros que chegaram da Europa, não podiam ter lugar tais objetos de convenção. Cada um valia por si mesmo, segundo a sua maior ou menor capacidade em vencer a terra bruta e dela utilmente apropriar-se. Nestas condições, as diferenças que se estabeleceram entre os negros recém-chegados e os anteriores residentes foram apenas de natureza econômica, reguladas pelo regime do trabalho, fixado no contrato brutal, mas tácito e iniludível da escravidão. Moralmente, isto é, como simples seres humanos, todos, entretanto, sentiram-se iguais, à medida que se foram mutuamente conhecendo. É preciso notar que o mameluco, cristão e civilizado pela sua progênie masculina, sentiu-se imediatamente muito mais próximo do africano que dos

próprios índios aos quais os ligava a filiação materna. O africano era o bárbaro, representava o primeiro grande estágio da civilização humana, ao passo que o índio era e teimava em continuar apenas o selvagem. O africano aceitava a escravidão como uma consequência natural e inelutável das leis da guerra. O cativo era o preço pelo qual o vencido obtinha do vencedor a conservação da própria vida. O índio, vencido na guerra, não compreendia que o deixassem ainda respirar, recusando-lhe as honras do massacre. A estranheza do tratamento lançava-o numa incurável e mortal meditação. Os portugueses fixados no Brasil e os seus descendentes mamelucos, utilizando as dissensões entre as tribos a que se viam aliados e as outras, bem iniciaram com o tempo o cativo dos índios. Mas cada pequeno núcleo de escravos que conseguira conservar, era apenas o triste resíduo de toda uma grande leva de prisioneiros, misteriosamente dizimada pela fatal melancolia. A chegada dos africanos transformou completamente esse sinistro regime do trabalho nas primitivas plantações.

“Os nossos rudes e livres mamelucos não tinham a vigiá-los a maledicência de uma sociedadezinha beata e aferrada a preconceitos, com pretensões a nobreza e bons costumes. Eram outros os cuidados nas aglomerações daqueles simples construtores de aventuras. Inteligências fortemente aguçadas na luta direta e constante com a grande natureza, os brasileiros não só viram as vantagens de ordem industrial que os africanos lhes traziam, como logo sentiram as profundas diferenças morais que distanciavam o negro do índio, em referência ao civilizado. Sem procurar razões históricas ou psicológicas, que a mais requintada cultura do tempo não lhes teria permitido, eles, entretanto, se aperceberam de que o africano, posto pelo cativo em contato com as idéias e coisas da civilização, nem se fechava na selvagem preocupação de reagir, ao primeiro instante, pela traição e pelo massacre, nem se deixava morrer de insondável amargura, quando convencido de impotência, como fatal e regularmente o faziam os índios. Tratado com um pouco de atenção e de bondade, o bastante para fazê-lo tirar os olhos do chão e cessar de tremer no desconforto do seu imenso desastre, o negro logo deixava transparecer uma alma toda aberta à compreensão, e por isso mesmo em extremo sensível ao primeiro aceno de simpatia. Nas relações mais

íntimas e prolongadas dos trabalhos da lavoura e da floresta, ele foi revelando uma surpreendente capacidade industrial, que maravilhosamente se ajustava às condições do meio. Dentro daquela turba que os navios atiravam à costa como bestializada pelo infortúnio e pelos maus-tratos, uma vida menos cruel e mais regular ia revelando capacidades várias e preciosas. Havia agricultores e pastores experientes, oleiros hábeis, tecelões, caprichosos trabalhadores em madeira e em metais. Nas residências dos senhores, a presença das mulheres negras transformou completamente a vida. Desenvolveram-se as hortas e prosperou a pequena criação. A alimentação de rancho dos primitivos colonos, aduzida de práticas culinárias dos índios, deu lugar a uma mesa mais variada e caprichosa. Tudo se transformava, e as próprias tribos autóctones que se haviam ligado aos brancos, como os escravos que estes tinham podido conservar das tribos inimigas, começaram também a receber a passiva, discreta, silenciosa, mas evidente influência da gente negra. Os hábitos de operosidade, de interesse constante pelo trabalho em vista de um melhor rendimento, de previsão, que os brancos não haviam ainda conseguido transmitir eficazmente aos índios, estes os foram mais facilmente aceitando do africano, que a todos os títulos lhes ficava mais próximo. Na faina coletiva da derrubada ou do plantio, como nos afazeres quotidianos do terreiro ou da cozinha, o exemplo imediato e contínuo foi podendo muito mais do que as ordens e a impotente exacerbação dos senhores. O bárbaro africano, entre os colonos de origem européia e o selvagem recém-extraído da floresta, agia, por assim dizer, como elemento aglutinante na formação da sociedade comum.”

Estabeleceu-se, destarte, o contato e sucessivamente a fusão das três raças em todas as camadas da população. “A escravidão teve de ser mantida. Era uma contingência iniludível da vida colonial. Porém, as separações que ela conservou entre os indivíduos foram apenas de natureza material e econômica. Espiritualmente, todos se reconheceram seres humanos. Graças à sólida e constante proibidade do caráter português, a união moral operou-se no sentimento cristão, compreendido universal e sem reticências. Os colonos e os seus descendentes mamelucos não exigiram dos índios, a tiros de fuzil, que lhes cedessem pura e simplesmente o lugar, nem esperaram dos negros apenas que os servissem. De todos solicitaram leal e francamente o concurso, na construção e na posse de uma pátria nova. As três raças, vencendo todos os sofrimentos, todas as resis-

tências, todas as vicissitudes naturais e inevitáveis, assim se uniram e solidarizaram, irmanando-se de sangue, e espiritualmente se confundindo sob o amplo céu desta terra, na íntima e poderosa consciência de um grande, de um esplêndido e maravilhoso destino nacional.

“Esta foi a base real e profunda da formação social do nosso país.

“Num rápido debuxo, como este que acabamos de fazer, não valeria a pena assinalar os ensaios de organização feudal e aristocrática do regime das capitânicas, tentados pela corte de Lisboa, a partir de 1534, e repetidos sucessivamente até 1674. Os reis de Portugal se iludiram sobre a capacidade de transplantação da sua nobreza!...

“O que, em última análise, prevaleceu foi o regime democrático das sesmarias, segundo o qual os representantes da coroa davam forma legal à posse dos livres ocupantes. O homem, agindo livremente, com os únicos recursos da sua iniciativa e da sua coragem, sem enquadrar-se numa organização preestabelecida na metrópole, foi quem tudo construiu.

“Durante todo o nosso longo período colonial, o governo português nunca pôde afastar-se muito do seu antigo sistema dos entrepostos marítimos. Fixados em alguns pontos escolhidos do litoral, donde fiscalizavam o comércio interoceânico reservado ao pavilhão do reino, os agentes de Lisboa se restringiram quase exclusivamente à percepção dos impostos. Não se pode negar que eles tenham influído na organização geral da colônia, sobretudo no que ela dependia diretamente das suas relações com a metrópole. Mas na administração interna, propriamente dita, eles quase nada puderam. Os brasileiros se organizaram por si mesmos, em toda independência e, muito freqüentemente, reagindo contra as decisões da coroa, até o ponto de recusarem governadores por ela nomeados. A constituição política e administrativa das nossas primeiras aglomerações urbanas é certamente um dos espetáculos mais interessantes da sociologia americana. É deveras admirável a consciente e perfeita segurança com que aqueles rudes abridores de sertões apenas repousam num ambiente mais calmo e desbravado, imediatamente se concertam na organização do município. Reunidos na igreja recém-construída, ou na casa maior da povoação, se igreja ainda não fizeram, é profundamente compenetrados dos seus direitos civis e na perfeita consciência de um grande e nobre ato coletivo, que eles designam os ‘homens bons’ para o Senado da Câmara e elegem os seus juízes do povo.

“Os nossos rudes antepassados eram de uma extraordinária independência de caráter. Como não os impressionava a glória dos reis da Europa, expressada naquelas frotas cheias de homens de armas, que inutilmente vinham à conquista das suas terras, também pouco se lhes dava dos nobres senhores aqui mandados pela metrópole. Recambiavam a Lisboa os governadores exigentes, e tanto respeitavam o próprio poder espiritual, que, perante os jesuítas, facilmente adotavam a atitude do brutal João Ramalho, para quem, segundo confissão freqüente, seria um gosto poder daqui correr a frechadas o último padre...

“É claro que sobre tais homens não podiam as tradições monárquicas do Velho Mundo exercer grande atrativo. Para eles, o poder público começara a existir no dia em que, num certo ponto, uma aglomeração maior de habitações foi aconselhando a reunião dos vizinhos para as primeiras deliberações em comum. Assim eles haviam decidido dilatar o seu raio visual para além de uma certa cordilheira, ou estender a posse territorial às cabeceiras de um determinado rio. Assim foram eleitas as suas primeiras câmaras municipais, que, ligando-se entre elas pelas comunicações cada vez mais freqüentes, através dos varadouros abertos no sertão, fizeram surgir a consciência da grande nacionalidade. O princípio das liberdades municipais, legado à Península Ibérica pela ocupação romana e que resistira às próprias invasões godas, vinha daquela forma ressurgir na terra virgem da América, precisamente quando na Europa o recalcava a expansão avassaladora da grande monarquia moderna.

“É indispensável insistir na profunda diferença que real e indiscutivelmente existe entre a formação política do Brasil e a das demais colônias americanas. Nos domínios castelhanos, como nas possessões inglesas, as primeiras organizações civis vinham das metrópoles, preestabelecidas com minúcia nas instruções fornecidas pela corte de Madri aos seus vice-reis e *adelantados*, como na *charta* outorgada pela coroa de Inglaterra aos primeiros colonos da Virgínia. Dava-se aí uma espécie de transplantação social com fórmulas rígidas, guardadas todas as idéias e tradições do meio original, tal como existiam no instante da emigração. Era, até certo ponto, a sugestiva pseudomorfose local de Oswald Spengler. A colonização do Brasil não teve nada de semelhante. Os emigrantes portugueses, devido às especiais condições em que partiam, renuncia-

vam previamente a todas as vantagens e obrigações do seu antigo meio social. Eram portugueses e sonhavam criar aqui uma civilização luso-americana. Porém, da pátria de origem, eles só puderam conservar os fundamentos essenciais da língua e do modo de ser ou do caráter. Poder-se-ia dizer que os métodos municipais por eles aqui aplicados eram de Portugal? Sim; eles de lá os traziam. Mas a organização municipal foi sempre, na civilização do Ocidente, a primeira manifestação superior da sociabilidade humana. Na Península Ibérica, como em Roma ou na Grécia, foi nela antes de tudo que os homens encontraram as bases racionais do estado, desde que puderam compreender um interesse público, formado pela união consentida e legal dos interesses privados.

“O princípio do livre consentimento, o sistema de assentar todo interesse geral numa decisão coletiva, entrou, portanto, para a nossa organização política, na sua forma mais natural e espontânea, em toda a evidência da sua primeira compreensão. Sobre a terra isenta de barreiras, totalmente forros de sistemas e idéias preconcebidas, os primeiros povoadores do Brasil filiaram a sua nova existência social diretamente às fontes mais puras e naturais da democracia.

“A transferência da corte portuguesa de Lisboa para o Rio de Janeiro, em 1808, não podia determinar nenhuma modificação essencial no caráter de um povo assim formado. Os reis de Portugal, ao aportarem aqui com as famílias nobres, os oficiais, os soldados da sua numerosa comitiva, já encontraram uma nação interiormente constituída e perfeitamente caracterizada. A família real veio apenas trazer existência internacional, sem nada poder alterar dos nossos costumes nem das nossas qualidades próprias. O fato de ter sido o baiano José da Silva Lisboa, depois Visconde de Cairu, quem levou Dom João VI a fazer da abertura dos nossos portos ao comércio internacional o seu primeiro ato ao aqui chegar, mostra bem como os brasileiros compreenderam a transferência da corte. A independência do Brasil data realmente de 1808.

“Os brasileiros receberam os representantes do antigo regime monárquico da Europa mais ou menos como qualquer país novo aceita a intervenção de missões estrangeiras na organização dos seus serviços técnicos. Reconheciam a utilidade das criações de Dom João VI e o mérito do grande papel político representado pelo primeiro Imperador. Mas os princípios autoritários da velha monarquia de direito divino eles

jamais os reconheceram. A reação contra esses princípios inicia-se nove anos após a chegada de Dom João VI, na primeira revolução republicana de Pernambuco, em 1817, para, por meio das revoltas da Bahia e do Pará, em 1821, prolongar-se nas guerras intestinas do Primeiro Reinado até a abdicação de Pedro I.’⁽⁴⁾

Deste rápido esboço, verifica-se que as condições sociais e políticas produzidas na América portuguesa foram muito diversas das que se verificaram na América espanhola, e foram diferentes das que caracterizaram a América inglesa, mas tiveram com as desta um ponto de contato: o precoce desenvolvimento da democracia comunal. No Brasil e nos Estados Unidos havia, não obstante grandes diferenças de raças, religião e costumes, uma sólida base para o desenvolvimento da democracia. Dadas tão fundas diferenças ocorridas na formação dos países americanos, ilegítima será toda generalização que se fizer, sem as tomar na devida conta. Se a América se pode genericamente opor à Europa, preciso é não esquecer que há várias Américas, como há diferentes Europas. Europa e América são, antes de tudo, expressões geográficas.

IV – O DESENVOLVIMENTO DO REGIME DEMOCRÁTICO DEPOIS DA INDEPENDÊNCIA

a) No Primeiro Reinado

Ao proclamar-se a Independência, estava o Brasil preparado para o exercício da democracia representativa. Durante o período colonial, nunca foram recebidos, em nosso país, os velhos princípios autoritários da monarquia de direito divino. A débil dependência em que ficara para com a metrópole, levava naturalmente o nosso país à prática do governo próprio. Tão forte era no Reino Unido do Brasil a consciência democrática, que reverteu a Portugal e influenciou na revolução liberal de 1820, que ali se verificou. Brasileiros eram alguns dos seus promotores.

Compreende-se, destarte, que a primeira Assembléia Constituinte brasileira houvesse sido convocada três meses antes de proclama-

(4) José Maria dos Santos, *A Política Geral do Brasil*, cap. IX.

da a Independência, em 3 de junho de 1822, a requerimento do Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias, criado por decreto de 16 de fevereiro de 1822 e instalado a 2 de junho seguinte. O movimento constitucionalista e democrático não era consequência da independência: precedia-a. Reunido ainda a Portugal, o Brasil não tolerava o absolutismo e tomava as suas disposições para lhe extirpar os últimos vestígios. Instalada solenemente a Assembléia Constituinte a 3 de maio de 1823, com a presença do Imperador, não tardou se manifestasse o antagonismo entre a tendência autoritária, personificada no Imperador, e a tendência democrática, que nos representantes se encarnava. Na sua fala inaugural, disse Dom Pedro I que defenderia com a espada a Constituição que a Assembléia fizesse, se fosse digna dele. Erigia-se, assim, o monarca em juiz da obra dos constituintes. Depois de caloroso debate, aprovou-se a resposta à fala do Imperador, da qual constam as seguintes expressões: “A Assembléia confia que fará uma Constituição digna da nação, digna de si mesma e digna do Imperador.” E, mais, as seguintes e altivas expressões: “A Assembléia não trairá os seus comitentes, oferecendo os direitos da nação em baixo holocausto ante o trono de Vossa Majestade Imperial, que não deseja e a quem mesmo não convém tão degradante sacrifício.” Enquanto a comissão especial elaborava o projeto de Constituição, do qual foi relator Antônio Carlos, a Assembléia discutiu e votou seis leis ordinárias, publicadas sem sanção do Imperador, por considerar a Assembléia que, sendo poder constituinte, não dependiam as suas leis de sanção. E, desde começo, assentou o princípio eminentemente democrático que o Poder Legislativo, na qualidade de órgão representativo da nação, tem o direito de intervir na administração por meio de pedidos de informações sobre quaisquer atos e serviços públicos. Era a função inspectiva do Parlamento que assim se fundava, não menos importante que a função propriamente legislativa.

Discutia a Assembléia o projeto de Constituição, elaborado por uma comissão, de que era relator Antônio Carlos, quando dois oficiais portugueses, melindrados com os termos de uma carta publicada na *Sentinela da Liberdade*, agrediram a Davi Pamplona, que dela supunham ser o autor. A luta, latente entre o jovem Imperador voluntarioso e os representantes da nação, iria explodir com o episódio. E, à uma hora da tarde do dia 12 de novembro de 1823, era dissolvida a Assem-

bléia por um decreto do Imperador amparado na força dos canhões e das baionetas.

Tal foi, porém, a reação popular a este ato de prepotência, tal o isolamento em que ficou o Imperador, que este deitou logo proclamações para justificar a dissolução e acalmar o povo. Tendo convocado uma nova Constituinte, que não chegou a funcionar, nomeou depois um Conselho de Estado composto de dez membros, para redigir o projeto, que deveria ser submetido à consideração das províncias. Disto resultou a Constituição outorgada a 25 de março de 1824. Decorridos pouco mais de quatro meses da dissolução da Assembléia Constituinte, tinha, assim, o país a sua carta política.

Cumpra agora examiná-la, embora perfuntoriamente. Era, em quase tudo, reprodução, levemente alterada, do projeto Antônio Carlos; mas apresentava também inovações substanciais. Entretanto nem um, nem outro texto, nem o da assembléia dissolvida, nem o da comissão imperial consagravam o regime parlamentar, que, segundo nota ilustre publicista, na própria Inglaterra não se praticava então e só ali existia na doutrina dos *whigs*.

O projeto da Assembléia Constituinte estabelecia a tripartição dos poderes, que declarava simples delegações da nação (artigos 39 e 40); atribuía o Poder Executivo ao Imperador (artigo 138), que nomearia e demitiria livremente os ministros de Estado e seus conselheiros privados (artigo 142, inciso I); reconhecia à Casa dos Deputados (como lhe chamava) a atribuição de requerer, motivadamente, ao Imperador a demissão dos ministros de Estado, que parecessem nocivos ao bem público, e ao Imperador reconhecia o direito de não deferir a requisição (artigo 91, inciso II).

A Constituição outorgada elevava a quatro os poderes políticos do Império, acrescentando o Moderador aos três poderes clássicos (artigo 10); considerava delegações da nação tais poderes (artigo 12); introduzia a divisão e harmonia dos poderes políticos como princípio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias constitucionais (artigo 9^o); considerava o Poder Moderador, delegado privativamente ao Imperador, como chave de toda a organização política e atribuía-lhe a função de velar incessantemente sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos (artigo 98); incluía, entre as atribuições do Poder Mode-

rador, as de prorrogar ou adiar a assembléia geral, dissolver a Câmara dos Deputados, convocando imediatamente outra que a substituísse, nomear e demitir os ministros de Estado (artigo 101, incisos 5 e 6); fazia do Imperador o chefe do Poder Executivo que exercitava por seus ministros de Estado (artigo 102).

Vê-se claramente que o projeto da Assembléia não instituíu o sistema parlamentar, não fazia depender os ministros da confiança do Parlamento, nem admitia a dissolução deste, mas lhe lançava o germe na atribuição, reconhecida à Câmara, de solicitar ao Imperador a demissão dos ministros de Estado que lhe parecessem nocivos ao bem público. Era o reconhecimento de um princípio básico da democracia representativa: que os governantes não devem contrariar a nação, quando esta, por seus representantes, exprime o seu sentimento.

Ainda menos aproximada do sistema parlamentar era a Constituição outorgada, que, com a supressão da responsabilidade dos ministros esboçada no inciso II do art. 91 do projeto da Assembléia Constituinte, e a criação do Poder Moderador, dava a maior amplitude às prerrogativas pessoais do Imperador.

Nomeava este e demitia livremente os ministros, sem a menor dependência dos representantes do povo, e em nome da salvação do Estado podia ainda dissolver a Câmara que lhe estivesse criando dificuldades. Era a constituição de uma monarquia simplesmente constitucional e representativa, não de uma monarquia parlamentar. Era uma constituição *presidencialista*: já ali se encontravam as disposições, as próprias expressões que se tornariam, mais tarde, a definição do presidencialismo em nosso país: independência e harmonia de poderes, livre nomeação e demissão dos ministros de Estado. Era, ainda mais, uma Constituição superpresidencialista, graças à prerrogativa, que se arrogava o Imperador, de dissolver as Câmaras. Bem o compreendera Frei Joaquim do Amor Divino Caneca, ao emitir o seu histórico voto perante a Câmara de Recife: “O Poder Moderador da nova invenção maquiavélica é a chave mestra da opressão da nação brasileira e o garrote mais forte da liberdade dos povos. Por ele o Imperador pode dissolver a Câmara dos Deputados, que é a representante do povo, ficando sempre no gozo dos seus direitos o Senado, que é o representante dos apaniguados do Imperador.”

O regime político, tal como o definia o projeto da Assembléia Constituinte, era a “monarquia hereditária e representativa” (arts. 36 e 37); o governo, como o conceituava a Constituição outorgada, era “monárquico, hereditário, constitucional e representativo” (art. 3^o). Tal era a crisálida, da qual se desenvolveria, no Império, o regime parlamentar.

Este é, por certo, o fato mais notável de toda a nossa história política. O sistema parlamentar não se estabeleceu com a Constituição, mas apesar dela e contra ela. Basta isto a demonstrar que o parlamentarismo do Império foi um fenômeno natural e necessário, foi expressão da consciência democrática da nação, que, manifesta já no período colonial, não cessaria de fortalecer-se após a Independência. É que o sistema parlamentar corresponde à forma natural, espontânea da democracia representativa. Toda vez que uma representação popular animada de verdadeiro sentimento democrático se defronta com um governo autocrático e o sobrepuja, o governo, passando naturalmente de autocrático a democrático, passará inevitavelmente a ser responsável perante a mesma representação e a depender da sua confiança. Trata-se de uma verdadeira lei evolutiva, que somente em condições muito desfavoráveis não se manifesta inteiramente.

Impossível nos é acompanhar aqui, passo a passo, esta admirável evolução política, que ainda não chegara a seu termo, quando sobreveio o acidente histórico de 15 de novembro de 1889. No conhecimento da luta, ora surda, ora aberta, que se travou entre o poder pessoal do Imperador e o espírito democrático da nação, muitos de nós poderíamos buscar inspiração e alento nesta outra luta travada, com muito menos êxito, contra o poder pessoal dos presidentes.

Jurada a Constituição a 25 de março de 1824, em vez da aurora, parecia ter-se produzido o ocaso da liberdade. Não providenciava o Imperador para que a carta outorgada se executasse. Pelo contrário, suspenderam-se as garantias constitucionais, desterraram-se jornalistas, emudeceu a imprensa, criaram-se comissões militares de julgamento. Foi numa pesada atmosfera de temor e desconfiança quanto aos desígnios do Imperador, que, a 6 de maio de 1826, se reuniu pela primeira vez o Parlamento do Império. Vaticinava-se-lhe o mesmo fim da Assembléia Constituinte.

Não esmoreceu, porém, não se atemorizou a Câmara. No mês de julho ocorreu o primeiro embate com o governo, a propósito de

brutais violências praticadas, a pretexto de recrutamento, pelos comandantes das armas do Ceará e de Minas Gerais. Discutida a matéria em duas sessões inteiras, votou a Câmara que se recomendasse ao governo o castigo dos dois comandantes de armas e se lhe pedissem providências que evitassem a repetição de tais arbitrariedades e violências. “Essa deliberação da Câmara dos Deputados – diz Olímpio Ferraz de Carvalho, em seu precioso livro – constituía uma invasão das atribuições do Poder Executivo e infringia a separação dos poderes, estabelecida pela carta de 1824.”⁽⁵⁾

A proposta do orçamento de 1827 chegara tarde à Câmara e a respectiva comissão se achava impossibilitada de expor com exatidão o estado financeiro do país, por lhe haverem negado os ministros os elementos necessários. O ministro do Império José Feliciano Fernandes Pinheiro declarou à Câmara, em ofício datado de 31 de maio, não se julgar obrigado a prestar-lhe contas dos seus atos, nem a lhe endereçar relatórios. “Em 1827 – diz Afonso Celso em seu conhecido livro – encerra-se a discussão da resposta à Fala do Trono, sem que os ministros houvessem comparecido uma única vez às sessões e sem que uma só voz os defendesse. A própria Câmara não reputava anormal o fato, a despeito dos protestos de Vasconcelos, Vergueiro, Caravelas, Paula e Sousa. Os deputados correspondiam-se diretamente com o Imperador, prescindindo dos ministros.”⁽⁶⁾ Tal como na República presidencial, acrescento eu.

Na sessão de 25 de agosto, Bernardo Pereira de Vasconcelos apresentou uma indicação, para que fossem convidados o ministro da Fazenda a assistir à discussão do orçamento, e os das outras repartições a comparecer quando se tratasse do respectivo orçamento e das suas contas. A Constituição, em seu artigo 54, apenas facultava aos ministros comparecer para discutir as proposições, mas não dava ao Parlamento o direito de lhes exigir a presença. Era um direito dos ministros, não uma obrigação.

Atendendo ao clamor do Parlamento, da opinião pública e da imprensa, Dom Pedro I substitui o Ministério, formado de pessoas estranhas ao Parlamento, pelo Ministério Araújo Lima, depois Marquês de Olinda. Compreendera o Imperador que “o melhor meio de captar a

(5) Olímpio Ferraz de Carvalho, *Sistema Parlamentar*.

(6) Afonso Celso, *Oito Anos de Parlamento*.

simpatia da Câmara para o governo era tirar do seio dela os ministros de Estado”. Dava-se mais um passo na senda do governo parlamentar.

Este Ministério foi depois substituído por outro, que tinha a Clemente Pereira na pasta do Império e se completava com pessoas destituídas de importância política. Suspeitou-se quisesse o Imperador voltar à prática do poder pessoal. Ao reunir-se a Assembléia Geral em convocação extraordinária, a 1^o de abril de 1829, Bernardo de Vasconcelos apresentou uma emenda à resposta da Fala do Trono, em que se censurava o procedimento do Ministério. Era a primeira vez que tal censura se fazia diretamente. Mas, sustentado pelo Imperador, continuou o Ministério no poder. “Nessa época – diz Olímpio Ferraz de Carvalho – o sistema parlamentar não tinha ainda conseguido implantar-se. Na Inglaterra, Jorge IV seguia as tradições absolutistas de Jorge III. Como os *whigs* naquele país, os parlamentares brasileiros lutavam pela prática do governo parlamentar.”

Apesar disto, alguns meses mais tarde, em 4 de dezembro de 1829, Dom Pedro I demitia o Ministério, por causa da sua crescente impopularidade. Sucede-lhe o Ministério de que faziam parte Carneiro de Campos na pasta do Império, Miguel Calmon, na dos Estrangeiros, Caldeira Brant, na da Fazenda, Vilela Barbosa, na da Marinha, e que foi bem recebido pelo Parlamento. Ainda não havia decorrido um ano, quando, a 5 de outubro de 1830, o jornal oficial publicava o decreto de demissão de Caldeira Brant, da pasta da Fazenda. Defendeu-se este das imputações veladas que em tal decreto se lhe faziam, atribuiu a sua demissão à guerra que lhe moviam os favoritos do Imperador, criticou a indébita intervenção da Coroa nos atos governamentais e aludiu ao intento, que se alimentava, de restabelecer o poder pessoal. “Reviveram no público novas apreensões contra o Imperador e o seu sistema de ter ministros que servissem de instrumentos da sua vontade. Os liberais, que se tinham aproximado do governo, separaram-se dele imediatamente, procurando reunir-se aos que continuavam a fazer-lhe oposição.” O assassinio de Líbero Badaró, diretor do *Observador Constitucional*, em São Paulo, além de outros acontecimentos, mais veio carregar o ambiente. Foi em tal situação que o Imperador partiu para Minas, a 30 de dezembro, imaginando ter o acolhimento festivo ali já recebido em 1822. Cercava-o agora uma atmosfera fúnebre: “nas cidades e vilas por onde ia

passando, envolvia-o a plangência dos dobres a finados em memória de Badaró”. Ao regressar solenemente ao Rio, a 15 de março de 1831, foi festivamente recebido pelos portugueses e friamente pelos brasileiros. “Desde o dia 12, os portugueses estavam em festa, acendendo fogueiras, e soltando foguetes e girândolas, tendo havido na noite de 13 uma luta séria com os brasileiros, que pretenderam apagar as fogueiras e foram feridos a pedras e cacos de garrafa. Foi a *noite das garrafadas*.” No dia 17, vinte e três deputados e o senador Vergueiro dirigiam ao Imperador uma respeitosa mas severa representação contra os atentados que vinham ocorrendo e acentuavam que quase de todo perdida estava a confiança que convinha ter no governo. “A ordem pública, o repouso do Estado, tudo está ameaçado – diziam eles – se a representação que os abaixo assinados respeitosamente dirigem a V. M. I. e C. não for atendida e os seus votos completamente feitos.” Dois dias depois, o Imperador recompunha o Ministério. Embora não contivesse grandes nomes, pois continuavam a preferir-se os mais medíocres, que são o instrumento adequado da política pessoal, e não agradasse plenamente aos autores da representação, foi o novo Ministério acolhido com júbilo. Pouco depois, porém, a 5 de abril, despediu-o o Imperador e substituiu-o por outro que, por ser formado de figuras apagadas, foi denominado “o gabinete dos medalhões”.

Ao conhecer, no dia 6, a mudança ocorrida no governo, começou o povo a reunir-se no Campo de Santana, onde, às cinco horas da tarde, se contavam mais de três mil pessoas. Estando fechado o Parlamento, exercia diretamente o povo o seu direito e pedia a reintegração do Ministério despedido. Foram chamados os juizes de paz, a fim de encaminharem as pretensões populares. Às sete horas da noite, compareceram eles ante Dom Pedro e dele receberam a seguinte resposta: “Diga ao povo que recebi sua representação; que o Ministério passado não merecia a minha confiança; que do atual farei o que entendo; que sou constitucional e marchou com a Constituição. Hei de defender os meus direitos garantidos pela Constituição à custa de todos os meus bens e sacrifícios de minha pessoa.” Em seguida, leu o Imperador aos juizes de paz o art. 101 da Constituição, que lhe conferia o direito de escolher livremente os ministros. Ao anoitecer, reuniram-se ao povo os signatários da representação de 17 de março. Às 9 horas da noite, pedi-

da por uma comissão a intervenção do general Francisco de Lima e Silva, foi ele a São Cristóvão, nada conseguindo do inflexível monarca. A tropa confraternizava com o povo. Voltou o general Lima e Silva à presença de Dom Pedro, às 11h30min da noite, para lhe comunicar o fato e insistir na demissão do Ministério e na nomeação de um gabinete composto de liberais se S. M. julgasse ofensiva da sua dignidade a reintegração do Ministério anterior. Acedeu o Imperador e mandou procurar o senador Vergueiro, para o incumbir de organizar o novo governo e, como até às 2h30min da madrugada não fosse ele encontrado, entrou para o seu gabinete, acompanhado dos representantes da Inglaterra e da França, e dele saiu dez minutos depois com o ato de abdicção. Findava, assim, com a derrota, a luta que, desde a instalação da Assembléia Constituinte, o Imperador empreendera pelo poder pessoal. “O Sete de Abril não tinha por fim a queda do monarca, mas somente a demissão de um Ministério que não merecia a confiança da nação. Bem se está vendo – conclui Olímpio Ferraz de Carvalho – que o sistema parlamentar tem raízes profundas no sentimento do povo e na tradição nacional. Ele nasceu com a nossa nacionalidade, surgiu na palavra altiva e eloqüente dos nossos primeiros legisladores, vibrou sempre na tribuna da Câmara dos Deputados e produziu a queda do primeiro Imperador.”

b) Na Regência

A sete de abril de 1831, encerrava-se o Primeiro Reinado e começava o tormentoso período da Regência, que se prolongou até 1840, isto é, até a declaração da maioria de Pedro II. “A unidade nacional esteve a pique de esfacelar-se – refere o mesmo autor. – Nos nove anos que durou a Regência, foi o país convulsionado por cerca de quarenta levantes, revoltas e revoluções. Não houve um momento de paz.”

“O governo da Regência, que se seguiu à abdicção forçada de Pedro I – diz José Maria dos Santos, em sua obra magistral – não teve a elevação necessária para encarnar o espírito real e profundo do movimento de 7 de abril. A bem dizer, a Regência tomou da revolução apenas o seu lado estreitamente nacionalista, sem conseguir alçar-se à verdadeira significação doutrinária que ela encerrava. Banido o Imperador de origem estrangeira e afastados os elementos portugueses da sua confiança imediata, os diretores da nova situação julgaram que o principal

estava feito. A revolução havia posto o problema político em seus termos exatos e insofismáveis: os ministros, isto é, o governo deve depender sempre da confiança pública, expressada nos votos do Parlamento. Entretanto, os regentes, e os seus ministros, sem compreenderem que a agitação popular donde surgiram, carecia de um certo tempo para desaparecer completamente, foram tomados de pânico ante os motins subsequêntes, e rapidamente tenderam para a reação sistemática. O Senado vitalício, ainda nomeado por Pedro I, constituiu-se em barreira contra a reforma constitucional concebida pela Câmara dos Deputados. As discussões eternizam-se entre as duas casas do Parlamento, e quando, em 1834, é afinal votado o "Ato adicional" pelas duas Câmaras reunidas em constituinte, a única alteração constitucional que integralmente se salvou da redução sistemática a que todas as demais foram submetidas, foi a supressão do Conselho de Estado.

"Ora, o desaparecimento do Conselho de Estado, sem a concomitante extinção do Poder Moderador, só podia servir para tornar mais absoluto o exercício pessoal do Poder Executivo, e quando, no ano seguinte, o Padre Diogo Feijó recebeu a alta investidura de regente único, o problema político que continuara insolúvel, reassumiu nitidamente o seu caráter específico. É na sessão legislativa de 1837 que se tem talvez o espetáculo mais impressionante e sugestivo desse indomável esforço do sentimento liberal contra o princípio autoritário. Logo na abertura, no dia 3 de maio, a resposta à Fala do Trono apresenta-se clara e decisiva. Ela reconhece que a cooperação do Parlamento com o Poder Executivo é a base de uma situação normal no regime representativo. "Mas esta cooperação [textual], a Câmara dos Deputados faltaria aos seus mais sagrados deveres se a prestasse a uma administração que não goza da confiança nacional." O deputado Visconde de Abaeté, que defendia o ponto de vista governamental, levanta-se contra aquelas expressões. "Fundando-se nas atribuições dos poderes políticos, declarados independentes pela constituição, ele entendia que à Coroa pertencia a exclusiva e livre nomeação dos ministros, e que a doutrina apregoada pela comissão do voto de graças (comissão que redigia na Câmara do Império a resposta à Fala do Trono) tornara a Câmara tão onipotente, que os ministros não passariam de seus pupilos." Apesar de defendido assim por um dos mais eloqüentes oradores daquele tempo, o Ministério não pôde resistir à maioria da Câmara. No dia 16 daquele mês, o regente Feijó,

contra a sua vontade e todos os seus esforços, via-se na contingência de assinar a demissão do Ministério. Entretanto o regente fora vencido apenas pela repugnância dos ministros em voltarem perante a Câmara. Ele achava que o Gabinete, desde que tinha a sua confiança pessoal, podia muito bem manter-se sem embargo da atitude hostil dos deputados, e, ao designar o governo que se seguiu, ele o fez por si, sem querer contar com o modo pelo qual o Parlamento o recebesse.”

“Era uma personalidade bem curiosa a desse padre regente do Império[...] O seu caráter, misto de violência brutal e felina sinuosidade, manifesta-se todo na maneira pela qual organiza e joga contra o Parlamento aquele Gabinete de 16 de maio. O homem que ele escolhe para a empreitada, Manuel Alves Branco, pretende aplainar as dificuldades que o esperam por meio de um prévio entendimento com a maioria. Mas Feijó se opõe, concordando, entretanto, em que o novo ministro declare só aceitar o governo naquelas condições forçado por motivos de gratidão particular à sua pessoa. Essa declaração, aliada à circunstância de ser Alves Branco um espírito sabidamente liberal, poderia ser tomada como esperança de uma atitude governamental menos intransigente. O Padre Feijó, logo no dia seguinte, destruiu, porém, essas ilusões. “Desejoso de dar uma lição aos deputados, ele fez publicar no *Correio Oficial* a notícia da nomeação dos novos ministros, acompanhada de um artigo no qual se dizia que a perseverar a Câmara nas suas veleidades, de influir no governo, o regente a dissolveria, pois o Poder Executivo era independente do Legislativo e não podia sujeitar-se à maioria de Câmaras, que eram várias e caprichosas...”

“Feijó – comenta Olímpio Ferraz de Carvalho – seguiu uma política análoga à de Pedro I, tirando os seus ministros de fora do Parlamento, sustentando e praticando as normas do governo presidencialista[...] Se a maioria do país fosse partidária do presidencialismo, o regente Feijó teria sido por ela sustentado. Mas o que aconteceu foi justamente o contrário: levantou-se contra ele uma tempestuosa oposição, que o obrigou, antes de tempo, a entregar o poder aos adversários. O sistema parlamentar triunfava, em 1837, do presidencialismo de Feijó, que não encontrou apoio no sentimento da nação.”

Com a saída de Feijó, um dos precursores do presidencialismo brasileiro, o nosso regime político não encontrou logo o seu equilí-

brio. Uma divergência entre o regente interino, Araújo Lima, e os seus ministros, divergência motivada pela nomeação de um senador pela província do Rio de Janeiro, determinou a renúncia do “Ministério das capacidades”, que, ao subir ao poder, declarara perante a Câmara: “A administração atual se sujeita a todas as condições do sistema representativo; exige, por consequência, o apoio dos representantes da nação; e assim que esse apoio lhe faltar, ela se retirará.” Era um dos princípios básicos do sistema parlamentar, que assim se estabelecia.

A demissão do “ministério das capacidades” parecia restaurar o poder pessoal do regente, arrastado na queda de Feijó. Alguns meses depois, no começo do ano de 1840, os liberais, chefiados por Antônio Carlos, levantaram a questão da maioridade do Imperador, que ainda não contava 15 anos de idade. Vencidas na Câmara dos Deputados várias tentativas e proposto o adiamento da reunião das Câmaras quando o movimento parecia irresistível, levantou-se grande celeuma ao ser conhecido o decreto. Antônio Carlos subiu a uma cadeira e bradou: “Quem é patriota e brasileiro, siga comigo para o Senado. Abandonemos esta Câmara prostituída.” Ali chegados os deputados, que eram acompanhados do povo, resolveram de acordo com os senadores, mandar uma deputação ao Imperador, para lhe pedir assumisse logo o exercício das suas atribuições. Convocada por solicitação do Imperador, a Assembléia Geral para o dia seguinte, Vilela Barbosa, marquês de Paranaguá, declarou o Imperador maior e no pleno exercício de seus direitos constitucionais.

c) No Segundo Reinado

Impossível me é acompanhar aqui toda a história política do Segundo Reinado para observar o progressivo desenvolvimento do sistema parlamentar. Contentar-me-ei com aludir aos acontecimentos mais importantes.

Um fato domina quase toda a vida política deste período histórico: a Constituição não era parlamentarista e, pelo contrário, a tal sistema se opunha, quando ao Imperador conferia a prerrogativa de nomear e demitir livremente os ministros de Estado. Dom Pedro II, como Dom Pedro I e o regente Feijó, apegava-se à letra constitucional e aos direitos que ela lhe conferia contra os que se poderiam chamar direitos naturais da representação nacional; e só lentamente, com o correr dos

anos, foi ele reconhecendo os princípios do governo parlamentar. Isso explica que alguns Ministérios tenham caído por ação direta ou reflexa do Imperador, e não por voto das Câmaras.

Todavia, já o segundo Ministério de Dom Pedro II se retirava do poder, por uma leve censura, feita pela Câmara ao ministro do Exterior. “Nota-se aqui – diz Olímpio Ferraz de Carvalho – a delicada sensibilidade moral dos ministros. Não foi um voto de censura direto, destinado a derrubar o Gabinete. Uma leve referência desairosa bastou para a sua demissão. Era do sistema. No presidencialismo, atiram-se contra ministros palavras mais contundentes que coice de armas, e não se arredam do poder: têm a sensibilidade coriácea. É também do sistema. Outra observação: o Ministério era conservador e conservadora era a Câmara, o que não impediu que esta censurasse a política daquele e o derrubasse do poder.” O Ministério seguinte, organizado por Honório H. Carneiro Leão, apresenta-se à Câmara na sessão de 23 de janeiro de 1843, pela palavra do Visconde de Itaboraí, o qual invocava um princípio básico do sistema parlamentar: “Desejo ser o mais franco que é possível. Sinto a necessidade, que tem o governo, de expor com toda a lealdade os seus princípios, a fim de que a Câmara possa dar-lhe ou negar-lhe o seu apoio.”

Com o Ministério Alves Branco, de 22 de maio de 1847, dá-se um grande passo na senda do regime democrático representativo. A pasta do Império foi entregue a Francisco de Paula Sousa e Melo, que vinha da Constituinte, pela primeira vez subia ao poder e pusera, como condição para aceitar o cargo, a realização de uma das suas aspirações prediletas – a instituição da presidência do Conselho de Ministros. Tendo o Imperador concordado com a proposta, foi lavrado o Decreto nº 523, de 20 de julho de 1847. Compreende-se facilmente a importância da inovação. Até então, os ministros ligavam-se diretamente à pessoa do monarca e não constituíam um verdadeiro corpo coletivo; criada a presidência do Conselho, surgia formalmente o chefe do governo, em face do chefe do Estado, configurava-se claramente o governo de Gabinete.

Segundo Afonso Celso, de tal fato se pode datar o estabelecimento do sistema parlamentar no Brasil, mas a verdade é que ele não se instaurou de chofre e resultou de uma evolução mais ou menos acidentada, mas contínua, que ainda não chegara a seu termo, quando se proclamou a República.

Ao mesmo tempo que se ia assim modificando o caráter do governo, alargava-se-lhe, consolidava-se-lhe a base eleitoral. A eleição, além de indireta, fazia-se por circunscrições que abrangiam uma província inteira. Sendo majoritário o voto, a lista da minoria ficava inteiramente excluída. Em 1855, o gabinete Paraná promoveu a reforma conhecida pelo nome de “lei dos círculos”, segundo a qual em cada um dos círculos em que subdividia a província, se elegia um deputado e o respectivo suplente. À oposição se oferecia, assim, a possibilidade de representação, pois era pouco provável que o eleitorado se distribuisse uniformemente por todos os círculos, mas tinha o sistema o inconveniente de aumentar a dependência dos candidatos para com os chefetes locais, e tender, por isto, a levar ao Parlamento homens de pouca projeção. O Gabinete de 10 de agosto de 1859, que tinha por chefe o senador Silva Ferraz, propõe e faz aprovar a ampliação dos círculos eleitorais, que passariam a eleger três, em vez de um só deputado. “A Câmara eleita pelo sistema dos círculos de três deputados – diz José Maria dos Santos – foi realmente uma síntese luminosa e perfeita da alma brasileira daquele instante. De todas as correntes doutrinárias, ali se apresentaram os homens mais brilhantes e expressivos.”

A evolução que para o sistema parlamentar se vinha fazendo, não procedia regularmente: tinha intermitências e recuos. Tal foi o que se verificou com a queda do segundo gabinete Zacarias. Determinou-a escolha de um senador pelo Rio Grande do Norte. Da lista tríplice, o Imperador, sem consultar o Gabinete, mandou lavrar o decreto de nomeação de Sales Torres Homem, relegando os dois candidatos liberais. Objetou Zacarias que a preferência de um adversário poderia parecer falta de confiança da Coroa e desprestigiaria o Ministério. Escudando-se em suas prerrogativas constitucionais, replicou o Imperador que Torres Homem, cujo valor o próprio gabinete apreciava, tanto que o propusera para a presidência do Banco do Brasil e para o Conselho de Estado, não poderia ser preterido por cidadãos mais ou menos desconhecidos. Zacarias pôs a questão em termos de confiança e, não tendo cedido o Imperador, abandonou altivamente o poder.

A Câmara dos Deputados era formada em grande maioria de liberais progressistas: contava apenas dez conservadores: “Segundo o sistema parlamentar devia o Imperador convidar outro chefe liberal para

assumir o governo, visto que um gabinete conservador não poderia encontrar apoio numa Câmara de liberais. Mas assim não procedeu o monarca; entregou o poder aos conservadores, na pessoa de Itaboraí, que organizou o seu Ministério a 16 de julho de 1868.”

“Não era esta a primeira vez – diz Olímpio Ferraz de Carvalho – que Dom Pedro II entregava o poder à minoria parlamentar. Mas essas mudanças políticas por decisão do chefe do Estado deram-se nos primeiros anos do sistema parlamentar, quando ele estava ainda, por assim dizer, em embrião. Em 1868, depois de vinte anos do funcionamento regular do sistema, a substituição dos liberais por conservadores em minoria no Parlamento causou a impressão de um golpe de estado. Logo no dia seguinte à organização do Gabinete, Nabuco de Araújo levantou no Senado o primeiro protesto.” Foi então que ele enunciou o sorites célebre, que tanto e tão injustificadamente se tem explorado. “Pois sem dúvida, senhores, vós não podeis levar a tanto a atribuição que a Constituição confere à Coroa de nomear livremente os seus ministros; não podeis ir até o ponto de querer que nessa faculdade se envolva o direito de fazer política sem a intervenção nacional, o direito de substituir situações como lhe aprouver. Ora dizei-me: não é isto uma farsa? Não é isto um verdadeiro absolutismo, no estado em que se acham as eleições em nosso país? Vede este sorites fatal, este sorites que acaba com a existência do sistema representativo: – o Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar Ministérios: esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. Eis aí está o sistema representativo do nosso país!”

A Câmara recebeu o Gabinete Itaboraí com uma moção de desconfiança, apresentada por José Bonifácio, o Moço, muito embora soubesse que seria dissolvida. Na reunião do Conselho de Estado, Nabuco sustentou, em face do próprio Imperador, o princípio que o rei reina e não governa. Neste mesmo dia foi assinado o decreto imperial que dissolvia a Câmara dos Deputados e convocava a que lhe deveria seguir.

Reacendia-se, portanto, o velho conflito entre o poder pessoal do Imperador, que se escudava no texto da Constituição, e as incoercíveis tendências democráticas da nação brasileira. Os liberais abstiveram-se do pleito e, em manifesto à nação, justificaram o seu procedimento pela inexistência de garantias eleitorais. “E tudo está dito, quan-

do se diz, em última análise, que a vontade que nomeia os ministros é a mesma que elege o Parlamento, que depois os vêm apoiar; que a vontade que cria e muda as situações políticas, é a mesma que as confirma por seus mandatários eleitos.”

Faltava ainda ao sistema parlamentar uma sólida base eleitoral, para que ele se pudesse desenvolver seguramente, sobrepondo-se ao poder pessoal do Imperador. “Grande parte da população era escrava. A maioria do eleitorado era composta de funcionários públicos. Nas grandes províncias, bastavam cem votos para se eleger um deputado. Havia, ainda, outras faltas piores: o Gabinete dispunha das leis reacionárias que tinham sido promulgadas para a debelação das revoltas, e das quais passou a servir-se, para alcançar triunfos eleitorais. A famosa lei policial de 3 de dezembro de 1841, a lei da Guarda Nacional, a lei do recrutamento eram instrumentos férreos de compressão. Além disto, tinha o Gabinete à sua disposição os presidentes de província, os quais, no dizer do próprio Imperador, *serviam principalmente para vencer eleições*.”

A reforma eleitoral era a grande e essencial reforma que na mesma época preconizava Saraiva. “A extinção do Poder Moderador – dizia ele – pedida por uma parte da imprensa liberal, torna-se, a meu ver, desnecessária, desde que uma Câmara eleita livremente firmar a regra da responsabilidade ministerial em todos os atos desse poder, e ao direito de dissolvê-la corresponder, por parte do país, o de reeleger a mesma Câmara para dizer-lhe: ‘Erraste.’”

A queda do Gabinete Zacarias e a sua substituição por um gabinete conservador, que contava com reduzida minoria na Câmara, foi considerada um golpe de estado e causou grande abalo no mundo político. Seis meses depois, em 4 de maio de 1869, aparecia o manifesto do Centro Liberal, assinado por homens como Nabuco, Sousa Franco, Zacarias, Furtado, Paranguá, Francisco Otaviano, Teófilo Otôni, que formulava essa alternativa: “Ou a reforma, ou a revolução. Nos primeiros dias de novembro do mesmo ano publicava-se o manifesto radical, lançado por Francisco Rangel Pestana e Henrique Limpo de Abreu, em que se preconizava a abolição do Poder Moderador, da Guarda Nacional, do Conselho de Estado, da escravidão e se propugnava, entre outras coisas, o sufrágio direto e generalizado, Senado temporário e eletivo, derrogação de toda jurisdição administrativa, eletividade dos presi-

dentes de província. Um pouco mais tarde, em 1870, lançavam os republicanos o seu manifesto, que, em vez de uma apologia da República, era um ataque ao poder pessoal do Imperador.

Depois destes numerosos acontecimentos, começou o Imperador a ceder no terreno das suas prerrogativas constitucionais: ao ter de nomear Ministérios, ouvia os presidentes das duas casas do Parlamento e os chefes políticos em evidência; já não interferia na escolha dos ministros e ao presidente do Conselho deixava a liberdade de constituí-lo com pessoas de sua confiança; consultava os ministros a respeito da nomeação dos senadores. Em suma, estava-se submetendo às regras do regime parlamentar.

“Em 1883 – diz Afonso Celso – Rodrigues Júnior, convidado por carta do presidente do Conselho, Lafaiete, a solicitar exoneração de ministro da Guerra, recorreu ao Imperador e S.M. lhe disse que, havia tempos, transmitira aos presidentes do Conselho a faculdade de propor a nomeação ou demissão de seus companheiros.”

Um grande passo no caminho do aperfeiçoamento das instituições representativas foi dado pelo Gabinete Saraiva, de 28 de março de 1880. Já o gabinete Sinimbu, que o precedera, se apresentara com o programa da reforma eleitoral. “Creio não haver neste país – dizia o presidente do Conselho à Câmara dos Deputados – quem desconheça que, nas circunstâncias atuais, com as provas repetidas que temos tido, as nossas instituições não podem marchar com segurança para um futuro tranquilizador, se não conseguirmos efetuar a reforma eleitoral pelo sistema da eleição direta.” Aprovado o projeto de lei na Câmara, Sinimbu, não se sentindo com forças para vencer a resistência do Senado, renunciou e, autorizado pelo Imperador, convidou Saraiva a substituí-lo. A reforma eleitoral de 9 de janeiro de 1881, apesar de deficiente, ainda, quanto às garantias do eleitor, melhorou muito as eleições e permitiu que a oposição derrotasse o governo, obrigando a Coroa a mudar de gabinete e de política.

Rui Barbosa disse então, na Câmara, que o projeto, convertido em lei, seria a grande constituição do sistema representativo no Brasil, a maior lei deste país depois do Ato Adicional, o mais assombroso triunfo obtido pela causa liberal. Ferreira Viana, depois da primeira eleição, que levava à Câmara 75 liberais e 45 conservadores, declarou que a reforma tinha importado numa revolução.

“Depois da Lei Saraiva – diz Olímpio Ferraz de Carvalho – são constantes as derrotas de ministros.

“Dentro de seis anos, cinco ministros retiraram-se do governo por terem sido repelidos nas urnas. Não é tudo. O Ministério Dantas, tendo sofrido um revés na Câmara, dissolveu-a e apelou para o corpo eleitoral, e o corpo eleitoral resolveu o conflito em favor da Câmara, obrigando o Gabinete Dantas a retirar-se do poder. Era o sistema parlamentar que entrava na plenitude da sua verdade.”

Estava, pois, invalidado o sorites de Nabuco, embora o voto ainda fosse censitário e precárias continuassem as garantias do eleitor.

Desnecessário é, fazer aqui, referência à campanha abolicionista, que alcançou a sua vitória completa com a lei de 13 de maio de 1888, apresentada pelo gabinete João Alfredo, e é a melhor prova de que a opinião pública influía verdadeiramente na decisão das grandes questões de governo. A este gabinete sucedeu o de Ouro Preto, que se apresentou com um amplo programa de reformas liberais: alargamento do direito de voto, plena autonomia dos municípios e das províncias, efetividade das garantias do direito de reunião, liberdade de cultos a seus conseqüentários, temporariedade do Senado, reforma do Conselho de Estado, para o reduzir a órgão meramente administrativo, liberdade de ensino, lei de terras, destinada a facilitar-lhes a aquisição, estabelecimentos de crédito para auxiliar o comércio e a lavoura. Os deputados ouviam pasmados este programa de reformas, quando Pedro Luís exclamou:

“É o começo da República!” Replicou-lhe Ouro Preto: “Não: é a inutilização da república! Sob a Monarquia constitucional representativa, podemos obter, com maior facilidade e segurança, a mais ampla liberdade...”

“É preciso meditar com atenção estas palavras do visconde de Ouro Preto – diz José Maria dos Santos. – *A inutilização da República pela mais ampla liberdade!* O ministro não diz – a destruição ou a morte da República. Ele deseja somente que as reformas a realizar sejam tão completas, tão amplas, tanto avancem para a República, que, perante elas, a proclamação formal do novo regime se torne *inútil*, desnecessária, salvando-se assim as formas aparentes da monarquia, ao mesmo tempo que se reforça e amplia, até as suas últimas conseqüências práticas, tudo

quanto o nosso velho aparelho institucional e os nossos hábitos políticos já possuíam de real e verdadeiramente *republicanos*.”

Abertos os debates após a declaração ministerial de Ouro Preto, falou Gomes de Castro, que terminou enviando à mesa uma moção de desconfiança, finalmente aprovada por 79 votos contra 20. A 17 de junho foi lido o decreto que dissolvia a Câmara e convocava para 20 de novembro a que se elegeisse. A 31 de agosto, realizaram-se as eleições, nas quais o Partido Liberal alcançou enorme maioria. Estavam, pois, asseguradas as reformas propostas pelo Gabinete Ouro Preto. A questão militar, porém, veio quebrar esta evolução feliz, com o infausto acidente de 15 de novembro.

Resumamos e concluamos, com Olímpio Ferraz de Carvalho: “A Constituição do Brasil imperial era antiparlamentarista, dava ao monarca o direito de nomear e demitir livremente os ministros de Estado sem nenhuma atenção aos votos do Parlamento; não determinava que os ministros se retirassem do poder, quando perdessem a confiança da maioria parlamentar; não dava ao Imperador direito de dissolver a Câmara dos Deputados senão em caso de salvação pública; não o obrigava a escolher os ministros entre os membros do Parlamento; não reconhecia a figura do presidente do Conselho de Ministros; não estabelecia a responsabilidade política dos ministros perante a Câmara, nem perante o Senado, mas unicamente a sua responsabilidade criminal; atribuía, enfim, ao Imperador poderes quase iguais aos de chefe de Estado em República presidencial.

“Apesar de tudo isso, o sistema parlamentar firmou-se no Brasil imperial e funcionou com relativa regularidade durante perto de cinquenta anos de paz e prosperidade. Ele não foi uma imposição da lei, uma norma estabelecida a golpes de decreto, mas uma lenta conquista do Parlamento e da opinião pública em luta diuturna e pertinaz contra as prerrogativas constitucionais do chefe do Estado.”

d) A Deformação Republicana

Nesta contínua evolução que, do poder pessoal do Imperador para o governo coletivo e responsável, permanentemente sujeito à sanção da opinião pública, realizava a Monarquia, a proclamação da República presidencial, além de ter sido uma surpresa, foi um retrocesso. Restabeleceu no presidente da República e nos governadores dos esta-

dos o poder pessoal que, no Império, constituía o cavalo de batalha dos republicanos, dos liberais e de muitos conservadores. Basta cotejar as duas Constituições: a outorgada por Pedro I e a votada pela primeira Constituinte republicana. Diz a primeira, no artigo 102:

“O Imperador é o chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus ministros de Estado.” Reza a segunda, no seu artigo 41: “Exerce o Poder Executivo o presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, como chefe eletivo da nação brasileira.” Diz a primeira, no artigo 101, inciso 6º, que o Imperador nomeia e demite livremente os ministros de Estado. Repete a segunda, no inciso 2º do artigo 48, que o presidente da República nomeia e demite livremente os ministros de Estado. Estabelece a primeira, no artigo 9º, a divisão e harmonia dos poderes e acentua, no artigo 98, que ao Poder Moderador cabe velar pela independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos. Quase as mesmas expressões emprega a segunda, no artigo 15, ao afirmar que o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário são harmônicos e independentes entre si. Em outros pontos, a Constituição republicana foi além da imperial. Assim, enquanto esta nada dispõe sobre a responsabilidade política dos ministros, e, portanto, não a exclui, aquela declara expressamente, no artigo 52, não serem os ministros responsáveis perante o Congresso ou perante os tribunais, pelos conselhos dados ao presidente da República. A Constituição imperial, artigo 54, admitia a presença dos ministros no Parlamento. A Constituição republicana proibia terminantemente, no artigo 51, o comparecimento dos ministros às sessões do Congresso. Proibindo a presença dos ministros e declarando-os irresponsáveis, esta Constituição exaltava necessariamente o poder pessoal do presidente da República.

Como explicar tão clamorosa involução? Como justificar que a República houvesse revigorado disposições constitucionais caídas em desuso no Império e, a certos respeito, as tivesse excedido?

À parte a idéia federativa, que surgira já no Primeiro Reinado e no Segundo era sustentada pela corrente mais avançada do Partido Liberal, apresentava o movimento republicano um caráter meramente negativo: combatia o poder pessoal do Imperador, como o combatiam os partidos monárquicos, visava a substituição da Monarquia pela República, mas, na feição particular que esta deveria ter, nin-

guém se detinha. Parecia subentendido que a República se faria substituindo o monarca vitalício e hereditário por um presidente eleito e temporário, mas conservando o mesmo mecanismo de governo. Nem o manifesto de 1870, nem o do Congresso republicano de São Paulo, reunido em 1873, fazem a menor referência à República presidencial. Ao contrário, o que deles se pode inferir é que a República projetada seria parlamentar. “O manifesto de 1870, num dos seus períodos de sentido mais claro e perceptível, diz que *a soberania nacional só pode existir uma nação cujo Parlamento tenha a suprema direção e pronuncie a última palavra nos negócios públicos*. As “Bases para a Constituição do Estado de São Paulo”, delineadas em Campinas, em outubro de 1873, pela comissão permanente nomeada no Congresso Republicano de julho daquele ano, estabelecendo que o Poder Executivo (Título III, art. 23) seria de livre nomeação e demissão da Assembléia Geral, também pareciam mostrar – diz José Maria dos Santos – que, “pelo menos naquele instante, o novel partido ainda se mantinha fiel à soberania do povo, expressada nos votos do Parlamento.”

Como se explica, pois, que, com tais precedentes, tivessem os republicanos, vitoriosos pelo golpe militar de 15 de novembro, descambiado no presidencialismo, que era negação destas idéias?

Uma das suas causas é magistralmente exposta por José Maria dos Santos, em seu grande livro. “Os propagandistas republicanos de 1870, ao se destacarem da velha corrente liberal que produzira o programa radical de 1869, nada mais encontraram de real e objetivo a oferecer na sua propaganda, além das concretas e precisas reivindicações daquele documento. A propaganda republicana exercia-se no vago e no indeciso, insistindo na necessidade de substituição da Monarquia pela República, mas sem jamais deter-se nos caracteres essenciais do novo regime, em oposição aos daquele que se pretendia destruir, e sem nada adiantar sobre os seus meios ou processos de ação prática... Era tudo difuso e impreciso. Em face dos velhos partidos do Segundo Reinado, que metodicamente e com segurança preparavam o Brasil para a sua próxima e inevitável transformação política, eles tomavam como essencial a simples designação verbal da forma de governo, sem indagar de como esta se traduziria nos diferentes órgãos do estado constituído.

“Ora... não basta a afirmação entusiasta e repetida de um ideal. É necessário apresentar o sistema pelo qual esse ideal venha a reagir sobre a vida coletiva, ou indicar com exatidão as modificações a introduzir, para tal fim, no sistema existente. Sem esse indispensável trabalho de concretização, a atividade de uma agremiação política qualquer acaba reduzindo-se apenas a um incontido e crescente anseio pelo poder, que não escolhe mais os seus processos e ao qual todas as oportunidades podem convir.

“Tal foi a situação moral em que se colocaram os nossos republicanos históricos, ao lançarem o seu vazio e sonoro manifesto de 3 de dezembro de 1870.

“Em verdade, para a proclamação final da República no Brasil de Pedro II, não havia propriamente um antigo regime a destruir, como na França de Luís XVI. Havia apenas que apagar os últimos vestígios da realeza, em um país cujas condições históricas, traduzindo-se afinal em uma longa prática dos métodos liberais, de fato, já haviam feito uma democracia. Nestas condições, talvez se explicasse aquela ausência de base objetiva do manifesto de 70, pela curial consideração de não ser mais necessário projetar uma obra que já está sendo executada. Mas, se os republicanos não conseguiram formar um programa de idéias, que se adiantasse às correntes liberais da Monarquia, o fato material da sua agremiação em partido veio, entretanto, habituá-los a considerar todos os fatos da vida nacional do ponto de vista do seu grupo. Nasceu para eles um interesse partidário, ou, para melhor dizer, um interesse de facção que, em falta de outros recursos morais ou doutrinários, só podia prosperar no combate universal e sistemático às instituições existentes. É provável que, se o Brasil fosse uma autocracia, a mais rudimentar tática partidária os houvesse levado ao preconceito dos métodos parlamentares, que são especificamente o oposto àquela forma de governo. O nosso país era porém uma democracia, e eles resvalaram, por simples e natural oposição, para o terreno da reação autoritária. O Governo Federal dos Estados Unidos, com a sua velha organização de um grande autocrata, cercado de auxiliares irresponsáveis e assistido de um Parlamento puramente orçamentário, logo lhes pareceu o modelo ideal de forma republicana, visto o seu profundo antagonismo com os nossos hábitos políticos do Segundo Reinado.”

Outra causa desta reversão está, certamente, na imitação que do modelo norte-americano os propagandistas eram quase fatalmente levados a fazer. Como já se viu, a federação representava verdadeiramente a idéia viva da propaganda republicana. Tendo-se de fazer ao mesmo tempo a Federação e a República, era natural que nos Estados Unidos, a Federação por excelência, se fosse buscar também o molde da República. Parecia mais simples do que adaptar à Federação a República parlamentar, da qual só se conhecia a modalidade unitária.

Tanto mais inevitável era a imitação, quanto os parlamentaristas que havia na Constituinte se sentiam suspeitados de monarquismo, em face deste raciocínio primário: se o presidencialismo era a República, como se verifica nos Estados Unidos, o parlamentarismo era inevitavelmente a Monarquia, como demonstrava o Império brasileiro. Uma transformação deveria fatalmente acarretar a outra.

Além destes, um outro fator pesou grandemente na gestação das novas instituições. Como é natural, dada a origem da República, um grande número de constituintes se compunha de militares. “Eram oficiais moços, que quase todos se consideravam solidários com Benjamim Constant – diz Medeiros e Albuquerque, em seu precioso livro *O Regime Presidencial no Brasil*. Só havia nessa assembléia um grupo realmente ativo, coerente, sabendo mais ou menos o que queria: o grupo positivista. Embora pequeno, pesou muito – e nefastamente – sobre a constituinte. A ele aderiam em regra todos os militares, que se julgavam obrigados a concordar com o positivismo, porque era a doutrina de Benjamim Constant. A ignorância de quase todos sobre as questões políticas mais elementares chegava a limites estupendos!

“Ora, o positivismo, tendendo naturalmente para a ditadura, preferia o presidencialismo ao regime parlamentar. Quando se lêem hoje os debates daquela assembléia, vê-se bem que os próprios positivistas mais ilustrados, que mais influência tiveram, ignoravam o mecanismo real do regime presidencial. O que eles sabiam é que estava em antagonismo com o regime parlamentar, detestado por Augusto Comte, e que se aproximava mais do sistema ditatorial. Era o que os decidia.”

Se tal era a mentalidade dos fundadores do novo regime, não poderia ela deixar de refletir-se na constituinte republicana, não somente

pelo natural prestígio advindo da vitória, mas também porque o Governo Provisório tomava todas as providências para que predominassem as suas idéias. Oito anos antes, a Lei Saraiva produzira, como vimos, verdadeira revolução, dando ao sistema parlamentar uma sólida, embora ainda imperfeita base eleitoral. Para a eleição da constituinte, nada melhor excoigou o Governo Provisório, senão o famigerado regulamento Alvim. Era um vergonhoso retrocesso. Mister é que nele nos detenhamos.

O Decreto nº 200-A, de 8 de fevereiro de 1890, instituía comissões distritais e municipais de alistamento. Segundo o artigo 21, à comissão distrital cabia alistar, *por conhecimento próprio*, isto é, arbitrariamente, os cidadãos que reunissem as qualidades de eleitor. Pelo artigo 22 o cidadão poderia requerer o seu alistamento por escrito e, pelo artigo 23, poderia fazê-lo também verbalmente perante a Comissão, submetendo-se, então, a um rápido exame de leitura e escrita. Quer dizer que o analfabeto se poderia alistar facilmente, desde que contasse com a boa vontade da comissão, pois nem um requerimento escrito era obrigado a fazer. O artigo 25 dizia textualmente: “No caso de laborar a comissão em dúvida sobre a idade legal do cidadão *poderá* exigir do mesmo a prova dela por quaisquer meios admissíveis em direito.” Quer dizer que o alistando só fazia prova de idade, quando a comissão entendesse exigí-la e tivesse interesse em dificultar o alistamento. O artigo 26 dispunha: “Para a formação das listas de qualificação, a comissão tomará informações dos párocos, agentes fiscais, etc. e das pessoas que lhe inspirarem confiança.” O parágrafo único do artigo 27 mandava que se mencionasse, na lista geral de qualificação, a idade, ao menos provável, do cidadão.

Como se viu, abria-se larga margem de arbítrio às comissões distritais. E, como se isto não bastasse, o artigo 40 dava à comissão municipal a atribuição de “rever as listas de qualificação, podendo eliminar os cidadãos que julgar não terem as qualidades de eleitor”. Para bem compreender o alcance do sistema, será preciso não esquecer que o Governo Provisório nomeava discricionariamente os governadores dos estados e estes os intendentes dos municípios e todas as autoridades subalternas. Não havia, em verdade, nenhuma garantia séria, quanto ao alistamento.

O Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890, referia-se ao processo da eleição. O seu artigo 2º declarava inelegíveis ao Congresso Na-

cional os governadores, os chefes de polícia, os comandantes das armas, bem como os demais funcionários militares que exercessem comandos de forças de terra e mar equivalentes ou superiores, os comandantes de corpos policiais, os magistrados, os funcionários administrativos demissíveis independentemente de sentença; mas o seu artigo 4^o *suspendia estas incompatibilidades para a eleição do primeiro Congresso*. Quer dizer: eram elegíveis, quando menos o deveriam ser por causa do regime ditatorial então vigente, todos quantos poderiam utilizar o poder em próprio benefício.

O artigo 28 estabelecia textualmente que não poderia a Mesa entrar na apreciação da identidade do eleitor que exhibisse o título. Eram estes verdadeiros títulos ao portador. A mesma disposição vamos encontrar, mais tarde, na legislação eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul. Tal foi o escândalo dos falsos eleitores, neste caso, que a eleição para presidente do estado, realizada em 1922, provocou a revolução de 1923, com a conseqüente substituição da Carta Constitucional de 14 de julho e a supressão da legislação eleitoral estadual.

O artigo 30 dizia: “As cédulas para deputado conterão tantos nomes quantos forem os deputados.” O sistema era, pois, majoritário e à Minoria nenhuma possibilidade deixava de se fazer representar.

Não menos significativo era o artigo 32. Já se viu que se exigia ao eleitor que soubesse ler e escrever, mas se dispensava o alistando de formular por escrito o requerimento; a alfabetização verificá-la-ia a comissão de alistamento por um ligeiro exame. Pois bem, o artigo 32 dizia que, se, na ocasião de votar, não soubesse ou não pudesse o eleitor escrever o seu nome no livro, fá-lo-ia, em seu lugar, outro eleitor por ele indicado. Era isto admitir sem reboços que os analfabetos se poderiam alistar e, depois de alistados, poderiam votar, embora patente ficasse a sua incapacidade.

Assim foi que, ao organizar-se a República, o sistema parlamentar, lentamente instituído pelo costume, foi substituído pelo sistema presidencial. O Governo Provisório, fortemente influenciado pelos positivistas e desejoso, por seu lado, de fortalecer a própria situação, que se lhe devia afigurar precária, em conseqüência do reduzido número de republicanos existentes na véspera do dia 15 de novembro, optou pelo sistema presidencial, redigiu um projeto de Constituição vazado em tal molde e tomou todas as providências para que a sua vontade prevale-

cesse. A Assembléia Constituinte saiu unanimemente, ou quase unanimemente republicana, isto é, submissa ao Governo Provisório, e os parlamentaristas que lá havia mal se animavam a levantar a voz, para não incorrerem em suspeição.

“Seria impossível – diz José Maria dos Santos – que aos meios cultos e jurisperitos do Brasil não se houvesse tornado logo patente o verdadeiro caráter das novas instituições. Se os elementos mais esclarecidos da sociedade brasileira têm podido manifestar-se livremente, à medida que os artigos da Constituição eram enunciados perante o Congresso, é provável que no momento da promulgação já ninguém mais se iludisse sobre a natureza real da nova organização do estado. Mas a ditadura militar, movida pelo mais simples instinto de defesa, se não fosse por última e irresistível necessidade, logo se revelou contrária aos debates muito amplos. As opiniões que se manifestavam, o faziam apenas para melhor adaptar os novos dispositivos legais à técnica do presidencialismo. Fora daí as discussões eram vedadas. Quatro meses após o 15 de novembro, a irritação do marechal Deodoro em face de alguns jornais que se permitiam uma certa liberdade de crítica, como o *Novidades* e o *Diário do Comércio*, era tão ameaçadora e impetuosa, que o ministro Campos Sales via-se na obrigação de redigir o decreto de 21 de março, no qual, por elementar prudência, a liberdade de imprensa era simplesmente suprimida. Esse decreto, entretanto, não se revelou tão eficaz quanto o esperava o seu autor. No mês de novembro seguinte, quando se reunia o Congresso e apesar da desolação geral dos membros civis do governo, a *Tribuna Liberal* era empastelada, morrendo no distúrbio um tipógrafo que não fugira a tempo. Para menor descrédito daquele período, foi uma grande felicidade que os demais operários e os redatores da *Tribuna* conseguissem escapar, porque os autores daquela brutalidade, uma vez ela consumada, dali partiram sem incômodo, lamentando tão-somente não terem podido, para completo escarmento, aspergir o montão de escombros com o sangue de toda aquela gente. A prisão sem nenhuma forma de processo regular e o exílio eram práticas governamentais ainda em vigência, e nestas condições não é de admirar que a Constituição de 24 de fevereiro tenha atravessado o seu trimestre de incubação parlamentar e enfim surgido, sem que ninguém ousasse explicar ao público os vícios de origem que ela trazia.”

Como se vê, inversamente ao parlamentarismo, que se desenvolveu naturalmente, contrariando a letra da Constituição, o presidencialismo foi imposto ao Brasil pela ditadura republicana. Em três meses, apenas, a Assembléia Constituinte Republicana substituiu a Monarquia pela República, organizou a Federação, trocou o sistema parlamentar pelo presidencial, fez, em suma, as mais amplas e mais profundas transformações políticas já ocorridas no Brasil, quando qualquer destas questões, por si só, demandaria meses e meses de debates numa assembléia livremente formada.

e) A integração do Brasil no sistema político latino-americano

Embora pequeno fosse o Partido Republicano ao proclamar-se o novo regime, disseminado estava o republicanismo em toda a parte, poucos eram os que admitiam a hipótese do terceiro reinado e apenas se esperava a morte do magnânimo Imperador para fazer a esperada transformação das nossas instituições políticas. Mas, se isto se pode dizer da idéia republicana, o contrário foi o que sucedeu com o presidencialismo: apesar de consagrado na letra da Constituição Republicana, não o soube praticar o povo brasileiro, nem sequer se lhe pode afazer ao cabo de sessenta anos de dolorosa experiência. A história da República é a crônica desta dolorosa inadaptação.

Em verdade, o que vigorou, depois de promulgada a Constituição de 24 de fevereiro, foi a ditadura. Estabelecido o dissídio entre o Congresso e o presidente da República, este nenhuma solução encontrou, senão o golpe de estado de 3 de novembro. A reação produzida em todo o país levou o marechal Deodoro a renunciar vinte dias depois e a entregar o governo ao vice-presidente marechal Floriano Peixoto. E este, que pela Constituição deveria exercer a presidência interinamente, até que se fizesse a eleição do novo presidente, resolveu manter-se no cargo até o fim do quadriênio e para isto tomou as necessárias providências, como a deposição dos governadores e a sua substituição por oficiais de sua confiança. O resultado desta política de força, que levava o Congresso a antecipar o encerramento da sessão para não ser pela segunda vez dissolvido, foi a revolução federalista, irrompida no Rio Grande do Sul em agosto de 1893, e a revolta naval de 6 de setembro do mesmo ano. Não cabe descrever aqui o que foi aquela luta épica.

Cumprasse assinalar apenas que a revolução federalista, a que se reuniram depois os revoltosos da Armada, além de numerosos oficiais do Exército, tinha por programa, no Estado do Rio Grande do Sul, a derrogação da Constituição ditatorial de 14 de julho e, na União, a instituição da República parlamentar, isto é, o reatamento das tradições democráticas da nacionalidade. Os revolucionários chegaram até as divisas do Estado de São Paulo e foram vencidos mais por seus erros, do que, pela força do governo, que não tinha verdadeiro apoio na opinião pública.

Sucedendo Prudente de Moraes ao marechal Floriano Peixoto no governo da República, começou o que se pode chamar a ordem civil, quase tão precária na República brasileira, quanto nas demais Repúblicas latino-americanas. Excetuados o de Campos Sales, que recebeu o país esgotado pelas lutas anteriores, e o do Sr. Eurico Dutra, que se beneficiou do acordo interpartidário, nenhum governo transcorreu, até agora, na República, sem lançar mão do estado de sítio. Será preciso descrever as oligarquias estaduais, rememorar a política dos governadores, mencionar a hipertrofia do Executivo e historiar os levantes e revoluções que temos tido? Ao nosso intento basta frisar que os vários movimentos armados e as memoráveis campanhas políticas de Rui Barbosa visaram, justamente, combater a hipertrofia do Poder Executivo e a exacerbação do poder pessoal, que o presidencialismo produziu no país, retrogradando-o ao tempo do Primeiro Reinado e da Regência. Instrutivo seria o diagrama que traduzisse, de um lado, as variações do regime político e, do outro, os distúrbios ocorridos. Ver-se-ia que o Segundo Reinado, caracterizado pela prática do sistema parlamentar, foi uma larga quadra de paz interna, e que constantemente perturbados foram o Primeiro Reinado, a Regência e a República, que se caracterizaram pelo poder pessoal inerente ao presidencialismo.

Nesta longa série de distúrbios e motins da República, um deles merece fixar por um momento a nossa atenção. Referimo-nos à chamada Campanha Liberal e à conseqüente Revolução de 1930. Que se visava combater então? A hipertrofia do Poder Executivo e o poder pessoal do presidente da República, que, não satisfeito de se exercer durante o mandato, se prolongava além dele, pela escolha do sucessor. Chegara-se a um estado de supersaturação presidencialista. A revolução venceu e foi bem recebida até pelos que ela apeava das posições, tão funda-

mente sentidos eram os males que se propunha remover. Ela não cumpriu as suas promessas, é certo e, muito ao contrário, levou o país à ditadura, mas isto é outro caso e não altera a gênese do movimento. Não seria este o primeiro exemplo de revolução que se malogra com a vitória. O certo, o indisputável é que a revolução liberal foi consequência direta do regime vigente no país, visava corrigir-lhe as aberrações e, para tanto, só um caminho devera ter trilhado: a substituição do sistema presidencial, que já contava quarenta anos de experiência infeliz, pelo sistema parlamentar, que dera ao país quarenta anos de paz, prosperidade e liberdade.

Do ponto de vista democrático, a República representa uma involução; é o que José Maria dos Santos, em seu citado livro, denomina *deformação republicana*. Não a corrigimos nas várias oportunidades que tivemos, a última das quais foi a Assembléia Constituinte de 1946. Contentamo-nos, então, com alguns paliativos, cuja ineficácia está hoje mais do que patente. Mas tivemos o bom senso de facilitar a correção de uma Constituição, que sabíamos imperfeita. Deve isto levar-se a crédito dos constituintes de 1946. A emenda constitucional, que ora se aprecia e foi subscrita por 110 deputados, visa justamente reatar a interrompida tradição democrática do Brasil, instituindo, com a Federação e a República, o sistema parlamentar.

f) O que entrou na evolução democrática na República

Chegados a este ponto do nosso excursão, poder-se-á indagar: se o sistema parlamentar se estabeleceu no Império, apesar da Carta de 1824, por que assim não sucedeu na República? Olímpio Ferraz de Carvalho, que formula a questão, dá-lhe a seguinte resposta: “Não se estabeleceu na República porque a Constituição de 1891 trancou todas as portas para aquele sistema: erigiu em norma de governo a irresponsabilidade ministerial, proibiu, como se fosse um crime, o comparecimento dos ministros no Congresso, separou completamente o Poder Executivo do Legislativo, a ponto de não estabelecer entre eles senão comunicação escrita. A Carta do Império não fazia tão rigorosa e absoluta separação, como se os dois poderes não se pudessem avistar. Ela permitia aos senadores e deputados serem nomeados para o cargo de ministro de estado, ou conselheiro, sendo que os senadores continuavam a ter as-

sento no Senado, e os deputados deixavam vagos os seus lugares na Câmara, e procedia-se a novas eleições nas quais podiam ser reeleitos e acumular as duas funções.”⁽⁷⁾

A esta causa, que é por certo a principal, há que acrescentar outras. Assim, a Carta de 1824 atribuía ao Imperador, no exercício do Poder Moderador, a faculdade de dissolver a Câmara dos Deputados, nos casos em que o exigisse a salvação do estado. O monarca nomeava e demitia livremente os ministros de estado e podia, além disso, dissolver a Câmara; exercia o Poder Executivo e dominava o Poder Legislativo. Pois bem, tão perigosa prerrogativa do Poder Moderador foi uma das portas que se abriu à prática do sistema parlamentar: o Imperador passou a dissolver a Câmara dos Deputados toda vez que entendia necessário fazer uma consulta à nação. Com as nossas constituições republicanas impossível seria semelhante evolução, já que nenhuma delas admite a dissolução a qualquer pretexto, só se podendo esta verificar por um clamoroso golpe de estado, como foi o desferido por Deodoro. Sendo uma garantia para o Poder Legislativo, era também um impedimento à sua evolução para o sistema parlamentar.

Como se viu, com a proclamação da República instituiu-se no país uma verdadeira ditadura, ou, melhor, uma ditadura central e dominante e uma série de ditaduras locais e secundárias. Não é preciso recordar, aqui, Deodoro, Floriano, os presidentes mais ou menos fortes que se lhes seguiram e, nos estados, a ditadura constitucional do Rio Grande do Sul e as oligarquias mais ou menos familiares dos estados do Norte. Criou-se, desde logo, uma poderosa trama de interesses, que haveria de impedir todo esforço evolutivo em nossas instituições políticas. Desta situação, a política dos governadores representa a fórmula mais completa: o presidente da República e os governadores dos estados apoiavam-se mutuamente, na sustentação do seu poder pessoal, portanto, na resistência a qualquer tentativa de reforma.

Se a isto se acrescentar que, muito de indústria, procuraram estabelecer no espírito público um injustificado antagonismo entre parlamentarismo e república, ter-se-á idéia das fortes resistências que teria de encontrar o novo regime na sua natural evolução para o sistema parlamentar. Falsos preconceitos doutrinários e poderosos interesses cons-

(7) Olímpio Ferraz de Carvalho, *op. cit.*, pág. 168.

tituídos, eis o que paralisou o processo evolutivo, que encontrava, além disto, como se viu, uma poderosa e múltipla barreira no texto constitucional. Tão forte era o preconceito antiparlamentarista dos republicanos, que Rui Barbosa se viu obrigado a transigir com ele. Ao lançar as suas campanhas revisionistas, acentuava ele, para desarmar os adversários, que não se tratava de parlamentarismo, embora nunca se lhe tivesse ouvido uma só palavra condenatória deste sistema e, pelo contrário, lhe reconhecesse as vantagens.

Demais, a Constituição republicana era, independentemente das suas disposições particulares, um freio muito mais poderoso que a Carta Monárquica. Fora esta outorgada por um soberano português de nascimento, que dissolvera uma assembléia constituinte e, por isto, discutida e contestada tinha a sua legitimidade; em face dos seus princípios, erguiam-se naturalmente, por uma necessária contradição, os princípios da nascente democracia. No conflito, a letra da Carta Imperial é que teria de ceder, como realmente cedeu. O primeiro Parlamento do Império reuniu-se pela primeira vez a 6 de maio de 1826. Nenhum dos ministros era deputado. Mas já no mês de julho a Câmara dava o primeiro assalto à fortaleza imperial, recomendando ao governo o castigo dos dois comandantes das armas que, nas províncias do Ceará e de Minas Gerais, haviam cometido violências e pedindo providências para que não mais se repetissem semelhantes arbitrariedades. “Essa deliberação da Câmara dos Deputados – diz Olímpio Ferraz de Carvalho em seu já citado livro – constituía uma invasão das atribuições do Poder Executivo e infringia a separação dos poderes, estabelecida pela Carta de 1824.” Assim, ante a Coroa, abroquelada na lei escrita, levantava-se o espírito democrático dos representantes da nação. E, daí por diante, nunca mais cessou esta luta contra o poder pessoal.

A Constituição republicana de 1891 dimanava de uma Assembléia Constituinte, tinha, portanto, mais títulos ao respeito, do que a Carta violenta e arbitrariamente outorgada pelo Imperador. Começou, além disto, a vigorar em plena e prolongada ditadura, isto é, num ambiente em que a tendência era antes restringir, que dilatar as franquias democráticas. E, como se não bastassem tantos fatores adversos, veio juntar-se-lhes, como intérprete da Constituição e das leis, o Supremo Tribunal Federal, que, débil na defesa dos direitos assegurados

na Constituição, se apegou sempre à rígida e literal interpretação das suas disposições, quando este era o interesse do governo. Grandes e autorizadas vozes, começando pela de Rui Barbosa e terminando pela de João Mangabeira, sempre denunciaram esta incapacidade do Supremo Tribunal para exercer a sua mais alta função constitucional. Não havia, assim, na República, a possibilidade de evolução por uma progressiva e oportuna interpretação do diploma constitucional, como sucedera no Império. O órgão ao qual cabia, senão provocar, pelo menos admitir a interpretação evolutiva, que se verificara nos Estados Unidos, ancilosara o regime que, assim imobilizado, só poderia degenerar, como degenerou.

Aqui está porque não se pôde produzir na República a feliz evolução ocorrida na Monarquia. Tudo conspirava contra ela, inclusive o progressivo abastardamento dos nossos costumes políticos, que o próprio regime determinara.

V – ANÁLISE DO PARECER AFONSO ARINOS

Uma lacuna e uma contradição

Expostas as razões históricas e doutrinárias que inspiraram os proponentes da Emenda nº 4 à Constituição Federal, passarei agora a considerar o douto e erudito parecer que lhe opõe o ilustre relator, deputado Afonso Arinos, a quem deixo aqui expresso o meu profundo agradecimento pelas generosas palavras a mim prodigamente dispensadas, ao considerar a iniciativa.

Visa a Emenda nº 4 substituir pelo parlamentar o sistema presidencial de governo. Impor-se-ia, portanto, o estudo dos atributos intrínsecos do sistema proposto, a análise do seu mecanismo, para só depois disto passar a inquirir da sua adaptabilidade às condições peculiares do nosso país. Como aceitar ou rejeitar a reforma proposta sem a considerar em si mesma, como simples fórmula de organização do poder, e sem a comparar, além disto, com a fórmula vigente?

Escusou-se o relator de tal apreciação, a nosso ver indispensável. Se um mecanismo político vale alguma coisa, vale antes de tudo

por ser um mecanismo e como tal se deve julgar. Talvez a justificação da omissão se encontre na parte final do parecer, quando diz que, no Brasil, “os sistemas de governo variaram, mas não os fatos objetivos da política. Logo – conclui – aqueles não são os responsáveis por estes. Os responsáveis são outros, e devemos encará-los de frente, não procurar ladeá-los nem evitá-los, por meio de mudanças de rótulos e de fórmulas. Os monstros que temos de abater são outros, que não o presidencialismo. São a miséria, a ignorância, a enfermidade, o isolamento, a improdutividade das massas populares nacionais”.

A esta conclusão da inanidade dos regimes políticos, chega o deputado Afonso Arinos depois de haver escrito sessenta e seis páginas cheias de erudição em defesa do presidencialismo...

Esta é a contradição em que incide a maioria dos defensores do sistema presidencial: sentindo-lhe difícil a defesa, quer do ponto de vista prático, quer do ponto de vista doutrinário, resolvem a questão eliminando-a. Sustentam uma tese e acabam suprimindo-a. Mas se, como dizem, o sistema político não tem importância, que mal advirá de uma reforma, que eles mesmos dizem inócua? Evidentemente nenhum. E pelo menos um benefício poderá ela acarretar: restituir à nação a confiança, que parece perdida, na sua capacidade de governar-se livremente. “Deixar como está para ver como fica”, não é, por certo, o melhor meio para sairmos do tremedal, em que nos vamos afundando. É preciso tentar alguma coisa, desde que não seja absurda e claramente contraproducente.

De toda forma, cumpre notar aqui que o Sr. Afonso Arinos nada articulou contra as virtudes intrínsecas do sistema parlamentar, contra os predicados do seu mecanismo, contra a sua evidente superioridade funcional ante os critérios essenciais da democracia representativa.

VI – NÃO HOUVE PARLAMENTARISMO NO IMPÉRIO?

Fugindo ao mérito do mecanismo proposto, que ninguém pode negar seja mais perfeito, do ponto de vista democrático, que o presidencial, e querendo invalidar o argumento dos que invocam a expe-

riência parlamentarista do Império para justificar a reforma, afirma o ilustre relator não ter havido parlamentarismo na Monarquia brasileira.

Longe está de ser verdadeira a afirmação; concedido, porém, que o fosse, nada significa isto contra a possibilidade de realizarmos agora o sistema parlamentar. Válido seria o argumento se parlamentarista houvera sido a Constituição monárquica, se nas suas disposições se houvera estabelecido o mecanismo do governo coletivo e responsável e, não obstante, não se tivesse conseguido praticar o sistema nela consagrado. Já vimos, porém, não ser isto exato. Embora pouca gente o saiba, a verdade é que o Brasil nunca teve uma Constituição parlamentarista. Muito ao contrário disto, era antiparlamentarista, para não dizer presidencialista, a carta política do Império. O próprio Sr. Afonso Arinos o reconhece. Assim, não sendo parlamentar o sistema configurado na Constituição, ninguém teria o direito de exigir que parlamentar fosse o sistema realizado.

Mas a verdade rigorosa, já fortemente demonstrada nas páginas antecedentes, é que se chegou a praticar o sistema parlamentar no Brasil. Falsa é a proposição do ilustre deputado Afonso Arinos, com a extensão que ele lhe deu. Parlamentarismo não houve realmente no Primeiro Reinado e na Regência Feijó, apesar da clara tendência que em tal sentido se pronunciava, porque tanto o primeiro Imperador como o Regente se apegavam às suas prerrogativas constitucionais; mas parlamentarismo, cada vez mais bem caracterizado, houve-o no Segundo Reinado. É, justamente, a lenta e trabalhosa evolução operada o que demonstra não ter sido ele, no Brasil, um fenômeno artificial e arbitrário, como foi a implantação do presidencialismo, mas um fato natural e espontâneo.

O Sr. Afonso Arinos, porém, vê os fatos daquela época à luz das “versões históricas com as quais os cronistas das primeiras décadas da República procuravam desacreditar as instituições da Monarquia, sem ter em conta que a crítica posterior, pelo simples restabelecimento dos fatos, já reduziu tudo aquilo às suas merecidas e justas proporções. A pertinácia do relator naquelas versões de caráter inevitavelmente tendencioso – prossegue o Sr. José Maria dos Santos, em nota crítica que gentilmente me forneceu – leva-o a insistir naturalmente no *poder pessoal*, pelo qual Pedro II dispunha livremente dos Ministérios, nomeando e

demitindo ministros segundo as exclusivas indicações da sua vontade, sem jamais levar em conta a posição destes perante o Parlamento.

“Ora, em todo o decorrer do Segundo Reinado, nunca ministro algum foi nomeado sem prévia e, às vezes, bem laboriosa consulta às várias correntes de opinião representadas no Parlamento, e só um único Ministério foi demitido sem haver pedido a sua demissão. Foi este o de Antônio Carlos, de 24 de julho de 1840 – o Ministério da Maioridade – destituído por decreto de 23 de março de 1841. Mas, aí, o Imperador estava ainda nos seus quinze anos de idade. O decreto lhe foi apresentado pelo seu antigo tutor e pelas senhoras da família imperial, acompanhados dos maiores homens da época, que todos lhe foram solicitar a assinatura, como urgente medida de salvação nacional.”⁽⁸⁾

“Daí por diante, nunca mais houve Ministério que se retirasse sem solicitar a sua demissão, fossem quais fossem as condições parlamentares da retirada, encarregando-se o presidente do Conselho demissionário de cortesmente convidar o seu possível sucessor a comparecer ao paço de São Cristóvão. No caso Zacarias de Góis, de 1868, que o relator aponta como modelo perfeito da prepotência imperial, o pedido de demissão foi atendido com a máxima relutância, pois havendo sido apresentado no dia 11 de agosto, só no dia 14 foi examinado em Conselho de Estado, para só no dia 16 tornar-se efetiva a demissão.”⁽⁹⁾ A propósito desse célebre incidente, cita o relator a *Política Geral do Brasil*. Mas cita apenas no pequeno trecho que convém à sua doutrina dando de somenos as conclusões que tudo explicam e documentalmente esclarecem.

“É verdade que no decorrer do Segundo Reinado, ministérios houve que se demitiram sem haverem sido postos em minoria perante a Câmara? Mas o fizeram por decisão própria, em face de condições políticas especiais, sem possível inferência do Imperador e muitas vezes em contrário aos seus votos pessoais. É muito difícil compreender as coisas daquele tempo, sendo sobretudo impossível delas falar com propriedade, sem um certo conhecimento não só das leis que as regulavam, como ainda das praxes nas quais eram estas interpretadas.

“A nomeação e a demissão de ministros constituía um dos primeiros atos cuja prática era vedada ao Monarca, sem prévia audiência

(8) José Maria dos Santos, *op. cit.*, cap. II, págs. 26 e 27.

(9) *Idem, ibidem*, págs. 101 a 110.

do Conselho de Estado (Lei nº 28, de setembro de 1841, e art. 13 do Regulamento de 5 de fevereiro de 1842). Qualquer consulta que lhe fosse dirigida em tal sentido, automaticamente resolvia-se em convocação dos conselheiros da Coroa, que tudo decidiam por maioria de votos, sendo muito importante recordar que a iniciativa da convocação dependia sempre do presidente do Conselho de Ministros. O Imperador, realmente, não tinha meio algum de influir direta e pessoalmente na vida dos Ministérios. A sua ação era toda moral, exercendo-se, sobretudo, nos seus contatos pessoais com os grandes políticos da época, na intimidade do paço de São Cristóvão, sem que nada dali transpirasse para o grande público nem para as discussões do Parlamento uma vez que a sua pessoa era inviolável.

“Como compreender e, sobretudo, como falar de tais assuntos, sem um prévio e acurado estudo das leis, dos costumes, dos hábitos, e, principalmente, do espírito do tempo, fiando-se apenas em velhos trapos de oposição e em versões históricas eivadas de ânimo partidário? Na história dos trinta e seis gabinetes que tiveram o poder no decurso do Segundo Reinado, notam-se, com fácil evidência, três motivos de demissão:

1ª – o Ministério, levantada a questão de confiança na Câmara dos Deputados, é posto em minoria e imediatamente retira-se. Este é o caso comum.

2ª – o Ministério, havendo preenchido um certo programa para o qual foi escolhido, considera encerrada a sua missão e, não desejando comprometer-se em questões subseqüentes, solicita a demissão. Este foi, por exemplo, o caso do Ministério Silva Ferraz, de 10 de agosto de 1859, que, tendo como missão a reforma eleitoral da segunda Lei dos Círculos, uma vez ela aprovada e eleita segundo os seus dispositivos uma nova Câmara, retirou-se em fevereiro de 1861, sem esperar a nova situação parlamentar. Foi este igualmente o caso do Gabinete Saraiva de 28 de março de 1880, que, tendo feito passar a reforma eleitoral que tomou o nome de seu chefe, em janeiro de 1881, e depois de fazê-la aplicar na eleição de uma nova Câmara reunida a 31 de dezembro do mesmo ano, retirou-se em janeiro do ano seguinte.

3ª – o Ministério, apesar de fortemente apoiado na Câmara dos Deputados, vê tolhido o desenvolvimento da sua política pela maioria do Senado, em combinação conservadora com os círculos do Conse-

lho de Estado, e entrega, desanimado, a sua demissão. Este foi o caso do Ministério Zacarias, de 3 de agosto de 1866, demitido em julho de 1868 por questões pertinentes à marcha da Abolição.

“Com exceção do caso Antônio Carlos de 1841, já referido acima, tais são as modalidades de crise ministerial observáveis no Segundo Reinado, tendo-se a exata medida da influência de Pedro II em qualquer delas na palavra solene e austera do conselheiro José Antônio Saraiva, que, grande homem de governo, em íntimo contato com as três hipóteses, afirmava nos primeiros dias da República nunca haver em sua carreira encontrado o poder pessoal do Imperador.

“A partir do primeiro gabinete da Regência Olinda – prossegue José Maria dos Santos na referida nota – formado a 15 de setembro de 1837 em torno à grande figura de Bernardo Pereira de Vasconcelos, não houve mais governo algum que, ao apresentar-se perante a Câmara, deixasse de confessar a sua perfeita conformação com os métodos parlamentares. O próprio marquês de Olinda, depois de haver deixado a Regência em 1840, organizava o Gabinete de 4 de maio de 1857, para apresentá-lo à Câmara, dois dias depois nos seguintes termos: “*nós nos apresentamos com toda a esperança de merecermos a adesão, a cooperação da Assembléia Geral, e particularmente da Câmara dos senhores deputados*”.⁽¹⁰⁾ Silva Ferraz, apresentando o gabinete de 10 de agosto de 1859, dizia: “*Saídos do seio da representação nacional, conhecemos perfeitamente a nossa responsabilidade e as condições do sistema representativo*.”⁽¹¹⁾ O visconde de Sinimbu, ao apresentar o gabinete de 5 de janeiro de 1878, não falava de outra forma: “*Em observação das práticas parlamentares e em homenagem devida ao respeito e consideração que tributamos à câmara dos senhores deputados, comparecemos perante ela*.”⁽¹²⁾ Saraiva, levando à presença da Câmara o gabinete de 28 de março de 1880, encerrava o seu discurso com estas palavras: “*Não devo concluir sem pedir à Câmara um apoio franco e sincero. Se não tiver confiança no Ministério para a realização desse programa, mostre-o por um modo especial*.”⁽¹³⁾ Martinho Campos fazia o seu gabinete de 21 de janeiro de 1882 tomar contato com a Câmara, dizendo: “*A natureza da nossa forma de governo obriga a aceitar a premi-*

(10) *Anais*, ses. de 6 de maio de 1857.

(11) *Anais*, vol. IX, pág. 70.

(12) *Anais* de 1878, vol. I, págs. 105 e seguintes.

(13) *Anais*, vol. I, págs. 9 e 10.

nência da Câmara dos Deputados em organizações ministeriais.”¹⁴ Foi neste espírito e obedecendo a estas normas que se organizaram, viveram e se retiraram todos os governos, não só do Segundo Reinado, como do último período da Regência, no qual teve realmente início o parlamentarismo brasileiro.

“Para aceitar, portanto, a afirmação de que nunca houve parlamentarismo no Império, é indispensável repelir por inverídicas as palavras dos nossos maiores estadistas e homens de governo ou dar por apócrifa toda a documentação na qual foram elas oficialmente fixadas. Tratar-se-ia apenas de cancelar a História do Brasil, em todo o longo período que vem de 1837 a 1889.”

Para melhor sustentar a sua tese, que não houve parlamentarismo no Império, começa o ilustre relator por procurar definir, baseando-se em autoridades incontestáveis, o que seja parlamentarismo. Fá-lo, porém, de maneira incompleta, citando trechos destacados, que nos revelam apenas uma das diversas faces do sistema e as outras deixam na sombra. Mais por dever de exação doutrinária, do que por necessidade dialética, pois exuberantemente demonstrada ficou a existência do governo de gabinete no Segundo Império, passo agora a examinar os autores citados.

O primeiro é Bagehot, um dos grandes clássicos da literatura política da Inglaterra. “O eficiente segredo da Constituição inglesa – transcreve o Sr. Afonso Arinos – pode ser descrito como a estreita união, a quase completa fusão dos Poderes Executivo e Legislativo. O traço-de-união é o gabinete. Por este novo nome entendemos uma comissão do corpo legislativo escolhida para ser o corpo executivo. A legislatura tem várias comissões, porém esta é a mais importante.”

Como se vê, nada há, nestes trechos, que destoe da prática do Segundo Império. Afirmá-lo seria, como diz José Maria dos Santos na citada nota crítica, fulminar de nulos por simples falsidade todos os documentos daquela época, a começar naturalmente pelos anais do Parlamento. Mas, nas citadas palavras de Bagehot ainda não se encontra completamente definido o sistema parlamentar. “Sendo embora uma comissão do Poder Legislativo – explica Bagehot páginas adiante e omi-

(14) *Anais*, 1882, vol. I, págs. 213 e seguintes.

te o Sr. Afonso Arinos – reveste-se o gabinete de poderes tais, que nunca, a não ser em virtude da tradição e dos felizes resultados da experiência, uma Assembléia teria ousado delegar a uma comissão. Tal comissão pode dissolver a Assembléia que a nomeou: tem um veto suspensivo e, ainda nomeada por um Parlamento, pode apelar para outro.” Isto também se verificou no Brasil, ouvido previamente o Conselho de Estado. Não é, pois, perfeitamente exato dizer que, segundo a doutrina de Bagehot, a responsabilidade política dos ministros diante do Parlamento redundava “em colocar permanentemente o gabinete à mercê do Legislativo, ou melhor, redundava naquela primazia e mesmo onipotência do Legislativo, de que falava Carré de Malberg”. Este seria o sistema convencional, ou de Assembléia, que não se pode confundir com o parlamentar e, realmente, nunca foi praticado no Brasil. Não me parece também que este último autor tenha sido invocado acertadamente na sustentação da tese de que nunca houve parlamentarismo no Brasil. Se o que realmente caracteriza o sistema parlamentar é a onipotência do Legislativo, forçoso será reconhecer que tal sistema não se praticou no Brasil. Mas Carré de Malberg não afirma rigorosamente tal coisa, como ao ilustre Sr. Afonso Arinos se afigurou, na sofreguidão com que andou a catar possíveis argumentos em favor da sua tese.

Dois doutrinas principais existem a respeito da essência do sistema parlamentar. Uma, que nele reconhece a existência de dois poderes eqüipolentes – O Legislativo e o Executivo – que mutuamente reagem entre si. Outra, que no Legislativo vê o poder dominante, senão exclusivo, e considera o Executivo como simples dependência do primeiro. À primeira doutrina filiam-se constitucionalistas como Esmein e Duguit, à segunda o invocado Carré de Malberg.

Bastaria, pois, tal dualidade doutrinária, para que impedido estivesse o ilustre relator, de afirmar, baseando-se apenas numa, e na menos corrente das interpretações do sistema, que o parlamentarismo nunca vigorou no Brasil, se com a outra interpretação está acorde o regime político efetivamente praticado no Segundo Império. Mas nem a própria doutrina invocada lhe pode dar razão, na posição negativista que tomou, em face de um dos mais admiráveis fenômenos da vida política brasileira.

Leiamos a Carré de Malberg: “...a Constituição de 1875 [da França] pensou consagrar a dualidade orgânica dos poderes. Estabelecia,

porém, ao mesmo tempo o regime parlamentar, que, segundo suas origens inglesas, funda-se, é verdade, num princípio dualista mas cujas tendências práticas se dirigem a esse objetivo final: assegurar o domínio do Executivo pelas Assembléias. O parlamentarismo pretende certo equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo, mas, em razão das fortes prerrogativas conferidas ao Corpo Legislativo, este equilíbrio é de fato instável. Em realidade, esta espécie de governo tem um caráter misto, que dela faz também um regime transitório; o termo normal da evolução começada com a reforma parlamentar é a supremacia plena do parlamentarismo...⁽¹⁵⁾

Como se vê, para o próprio Carré de Malberg, o domínio do Executivo pelas Assembléias Legislativas não é um fato plenamente estabelecido, senão uma tendência prática, e a supremacia plena do Parlamento é, somente, o termo normal da evolução começada com a forma parlamentar, e não a expressão clássica do sistema. Como quereria, pois, o nobre deputado Afonso Arinos que, mal tendo chegado, na última quadra do Império, à prática do sistema parlamentar, estivesse já então o Brasil no termo da evolução que apenas se iniciava? Seria subverter o próprio conceito evolutivo.

Demais, preciso é não esquecer que, no trecho citado, Carré de Malberg refere-se especialmente ao regime francês; sabido é que, ali, tendo praticamente desaparecido a dissolução da Câmara, por ter ela ficado constitucionalmente dependente do Senado, o regime evoluiu rapidamente para o governo convencional, ou de assembléia. O mesmo não se poderá dizer, porém, da Inglaterra contemporânea, onde, pelo contrário, o gabinete se tem reforçado a ponto de haver sugerido uma comparação inversa à do mito de Saturno: é o filho que, ali, devora o pai... Sendo um sistema vivo, e não meramente formal, o parlamentarismo adapta-se às circunstâncias.

Quem tiver dúvidas a tal respeito leia ainda os seguintes trechos de Carré de Malberg, que parecem ter escapado à atenção do ilustre relator.

“Em França, causas inversas [às da Inglaterra] produziram opostos resultados. Sob a Constituição de 1875, o presidente, eleito pelos membros do Parlamento, não possui, ante as Câmaras, força política que lhe

(15) *Théorie Générale de l'Etat*, vol. II, pág. 95.

permita exercer uma ação comparável à do monarca inglês. Os ministros, por seu lado, não tendo bastantemente o caráter de chefes titulares da maioria, freqüentemente não têm podido exercer nela, senão um ascendente restrito e precário. Sabe-se, além disto, que o povo francês desconfia da autoridade governamental e nada disposto estaria a secundá-la, caso ela tentasse reagir contra a vontade das Assembléias. Assim, é com extrema reserva que o gabinete ministerial usa os poderes pela Constituição conferidos ao Executivo. Até uma instituição tão conforme com o espírito do parlamentarismo e com as tendências da democracia, qual a dissolução, há longos anos que jaz inutilizada e parece ter-se tornado, hoje, quase inutilizável.

“Demais, e não obstante o que tenham dito certos autores, os quais pretendem tenha sido dotado o presidente de atribuições que o igualam a um monarca constitucional, os poderes de que dispõe o governo sob a Constituição de 1875, não têm, nem a mesma extensão, nem a mesma força que os do rei da Inglaterra.”⁽¹⁶⁾

“Sob tal reserva – prossegue Carré de Malberg páginas adiante – o governo não é atualmente, em França, e a própria Constituição de 1875 dele não fez, senão um simples Executivo, uma autoridade reduzida a um papel executório. Desde logo, de admirar não seria que, no regime parlamentar francês, o gabinete, encarregado de exercer os poderes do governo, não possuía em face das Câmaras, com tão reduzidos meios de ação, senão uma influência e um poder muito inferiores aos de que goza o Ministério, em certos países estrangeiros, de regime parlamentar.”⁽¹⁷⁾

Como se vê, o ilustre Sr. Afonso Arinos quis aplicar à caracterização do parlamentarismo brasileiro, no Império, o atributo peculiar do parlamentarismo francês, que deste fez verdadeiro governo convencional ou de assembléia.

O ilustre relator socorre-se também de Esmein para demonstrar nunca ter havido parlamentarismo no Brasil, citando-lhe a seguinte frase: “O governo parlamentar não é senão a responsabilidade ministerial levada aos extremos limites.” Parecendo-lhe certo que tal responsabilidade nunca chegou, entre nós, a limites extremos, conclui ele, naturalmente, que não se praticou o sistema parlamentar entre nós. Vejamos, porém, o que diz Esmein:

(16) *Idem*, pág. 96.

(17) *Op. cit.*, pág. 99.

“O governo parlamentar, que os ingleses denominam mais frequentemente governo de gabinete, supõe desde logo o governo representativo, de que é variedade. Supõe também a separação jurídica do Poder Legislativo e do Poder Executivo, que se conferem a titulares distintos e independentes. O Poder Executivo, com todas as suas prerrogativas, é atribuído a um chefe, monarca ou presidente da República, em nome e por ordem de quem se praticam todos os atos que constituem o exercício deste poder. Mas todos estes atos, ou quando menos, os mais importantes, devem ser previamente deliberados e decididos pelos ministros, estatuindo em corpo e como em conselho deliberante. De outro lado, o titular do Poder Executivo tem, por certo, o direito formal e aparente de nomear e revocar os ministros; mas o seu poder efetivo, quanto à escolha, está singularmente restringido por uma série de regras e condições que deve satisfazer o Ministério e constituem a própria essência do governo parlamentar.”⁽¹⁸⁾

“Como se vê, o governo parlamentar não admite a separação completa (*tranchée*) do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Entretanto, ele não os confunde, como se tem pretendido algumas vezes. Admite somente, entre eles, uma certa penetração recíproca. Os ministros são verdadeiramente, em certo sentido, os representantes do Corpo Legislativo para o exercício do Poder Executivo; mas são também e, antes de tudo, os agentes nomeados pelo chefe do Estado e os representantes dele ante o Corpo Legislativo. Decorre disto que eles não são simplesmente, como muitas vezes se procura fazer admitir, os comissários do Corpo Legislativo, ou, até, da Câmara dos Deputados, exclusivamente, e somente encarregados de lhes executar as vontades.”⁽¹⁹⁾

Quem tiver visto como se estava praticando o sistema parlamentar no Segundo Reinado e o comparar com esta descrição de Esmein, não poderá deixar de notar a consonância da nossa prática com a teoria exposta e adotada pelo ilustre constitucionalista francês. Não havia – é certo – “o gabinete – delegação de um Legislativo onipotente”, como quereria o Sr. Afonso Arinos, mas havia um gabinete que estabelecia um elo entre o chefe do Estado e o Parlamento e da confiança deste dependia. Não era o nosso, por certo, o parlamentarismo francês, não seria também o parlamentarismo britânico, mas era seguramente o parlamentarismo brasileiro: con-

(18) *Droit Constitutionnel Français et Comparé*, pág. 170.

(19) *Idem*, pág. 173.

clusão que não pode desagradar ao sociólogo Afonso Arinos, pois tamanho relevo atribui aos fatores étnicos e mesológicos, e quer para a América um regime americano, tão-somente por ser americano.

Depois de haver invocado os autores estrangeiros em favor da sua tese negativista – e já vimos com que eficácia o conseguiu – o ilustre relator passa a invocar o testemunho de autores nacionais. Parece-me que ainda mais infeliz foi ele neste tentame.

Vimos, e ficou exuberantemente comprovado, não ter sido o parlamentarismo uma criação da lei, mas um desenvolvimento histórico, que se produziu freqüentemente em oposição ao texto legal. Deste fato fundamental e incontestável decorrem, pelo menos, duas importantes conseqüências. A primeira é que desde cedo se estabeleceram duas tendências, duas doutrinas, duas escolas: a tendência áulica ou imperial, que se apegava à interpretação literal da Constituição e defendia integralmente as prerrogativas do monarca; a tendência democrática, que insistia em tornar os ministros politicamente responsáveis perante o Parlamento e, finalmente, levou o país à prática do governo parlamentar. Para os autores da primeira escola, não havia, ou não devia haver parlamentarismo no Brasil; para os da segunda, era o parlamentarismo um ideal que se estava realizando e se devia realizar, e criticavam eles muita vez o que se praticava, a fim de melhor chegar a praticá-lo.

A segunda conseqüência é que não se pode apreciar o regime político do Império, sem lhe distinguir cuidadosamente as várias fases. A mesma afirmação – ter havido ou não ter havido parlamentarismo – será errônea ou verdadeira, conforme a fase que se considere. Não o houve rigorosamente sob Pedro I e na Regência Feijó, apesar dos esforços de vultos extraordinários como Bernardo Pereira de Vasconcelos; sob Pedro II, na última fase do seu reinado, tornou-se o sistema parlamentar uma conquista definitiva e pacífica.

Ora, procurando confortar a sua tese no testemunho de publicistas do Império, o Sr. Afonso Arinos não estabelece a necessária distinção, nem quanto à época do escrito, nem quanto à tendência do escritor. Incide por isto em graves erros de interpretação, sem falar no mau vezo de citar frases ou períodos destacados, que fora do contexto perdem a sua verdadeira significação.

Começa ele por invocar o maior constitucionalista do Império: Pimenta Bueno, marquês de São Vicente: “Compreende-se que o Poder Moderador, chefe do Poder Executivo, deixe todos os detalhes, toda a administração secundária aos ministros, já para não distrair sua alta atenção fixada sobre os grandes interesses do Estado, já para que as pequenas questões, os pequenos interesses e paixões individuais pesem só sobre os ministros, tanto no sentido prático da Constituição, como em todas as relações, já finalmente para evitar delongas sumamente prejudiciais.”⁽²⁰⁾

“Vê-se por esta amostra como o marquês de São Vicente, escrevendo com toda sua alta autoridade, em um dos momentos mais felizes da vida do Império, quando as instituições funcionavam em plena paz, considerava mesquinhas as funções ministeriais em face do regime vigente. Vê-se como estamos longe do gabinete-delegação de um Legislativo onipotente.”

A primeira observação que me cumpre fazer é haver um engano relativo ao ano da publicação da obra: é de 1857, e não de 1875, época em que o sistema parlamentar estava já solidamente radicado. A segunda observação, por certo mais importante, é ser inteiramente errônea a interpretação do pensamento de Pimenta Bueno, calcada, como foi, em um trecho isolado. A terceira observação é intitular-se a obra – *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, corresponde ao que atualmente denominamos “Comentários da Constituição”.

Isto posto, encontra-se o trecho citado na Seção 3ª – “Das atribuições do Poder Moderador em relação ao Poder Executivo” – e reza o seguinte:

“Embora o imperante, o Poder Moderador, seja chefe do Poder Executivo, estes dois poderes são, e devem ser distintos; senão teríamos apenas uma fraseologia, e não uma realidade diferente.

“O imperante sem o ministro não é Poder Executivo, nem os atos deste poder têm vigor sem a assinatura ministerial, sem a responsabilidade, que é garantia indispensável da sociedade.

“Compreende-se que o Poder Moderador, chefe do Poder Executivo, deixe todos os detalhes, toda a administração secundária aos ministros, já para não distrair sua alta atenção fixada sobre os grandes in-

(20) Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro*, 1875, pág. 211.

teresses do estado, já para que as pequenas questões, os pequenos interesses e paixões individuais pesem só sobre os ministros, tanto no sentido prático da Constituição, como em todas as relações, já finalmente para evitar delongas sumamente prejudiciais; é o que acontece com as presidências, que estão abaixo do Ministério. É, porém, também fácil de compreender que o poder imperial tem a missão de influir muito sobre todos os grandes interesses do estado, como chefe que é do Poder Executivo.

“Na dependência de sua vigilância permanente estão as instituições, os progressos da civilização, as necessidades sociais, o bem-ser geral. E a alta direção, o espírito elevado, a apreciação da política e da administração superior, enfim o pensamento de impulsão que prefixa a harmonia dos poderes, que tudo antevê, que previne a vigilância nacional.”

Como se acaba de ver, está aqui magistralmente descrito o Poder Moderador, “delegado privativamente ao Imperador”. Nada me deve o ilustre relator, por lhe eu ter completado e avigorado a citação. Mas, os ministros? Terão eles, no conceito de Pimenta Bueno, as mesquinhas funções que lhe atribui o Sr. Afonso Arinos? Força nos é continuar a transcrever. Comentando a nomeação e demissão dos ministros, diz o emérito publicista:⁽²¹⁾ “O atributo da livre nomeação e demissão do Ministério, no todo ou em parte, é de tal modo inerente à Coroa que não é possível compreender o exercício dela sem essa prerrogativa”.

“Demitir ou dissolver um Ministério é mudar o pessoal do Poder Executivo, menos o chefe desse poder; e muitas vezes é mudar a marcha política e administrativa do governo em maior ou menor amplitude.”

“A dissolução de um Ministério é e deve ser um ato que independa de dificuldades desde que os próprios ministros a solicitem ou que o Poder Moderador a julgue conveniente. A composição, porém, de um Ministério é muito difícil. É preciso descobrir pessoas não só dotadas das habilitações precisas, mas que tenham idéias análogas, as mesmas vistas sobre os negócios públicos, os mesmos princípios; é preciso que essas idéias tenham apoio na Câmara e no país. Sem essas e outras condições, o Ministério ver-se-á em breve sem adesões, sem força, sem poder dar conta de sua árdua missão.

(21) Pimenta Bueno, *op. cit.*, pág. 212.

“Em regra a Coroa designa o presidente do Conselho de Ministros, ou o compositor do Ministério, e o encarrega sob sua inspeção de compô-lo.”⁽²²⁾

Não está aí plenamente configurado o sistema parlamentar: governo coletivo e responsável perante a Câmara e o país? Continuemos, porém, a ouvir o marquês de São Vicente, já que o ilustre relator apenas lhe quis aproveitar períodos destacados.

“O Poder Executivo é a delegação da soberania nacional encarregada não só da execução das leis de interesse coletivo da sociedade, mas também da deliberação e impulsão, da segurança, e gestão da alta administração do estado.

.....

“O Poder Executivo é delegado ao Imperador com seus ministros de estado. Ele é o chefe, mas não o exerce por si, sim por estes agentes necessários e constitucionais, que completam e respondem por este poder. Sem que os ministros referendem ou assinem os atos desta delegação nacional, eles não são exequíveis, Constituição, art. 132.

“Estas condições do Poder Executivo não só oferecem as garantias que são indispensáveis à sociedade, mas são também elas que distinguem e separam este do Poder Moderador. Daí também se infere que, nos assuntos de maior importância faz-se necessário o acordo do pensamento do chefe do poder com os ministros, já porque ele tem o direito de demiti-los desde que falte esse acordo, já porque estes não podem, nem devem em tais assuntos ir de encontro à sua convicção e consciência, e pelo contrário preferir desde então dar a sua demissão antes do que trair os seus deveres com os direitos e públicos interesses.”

Depois de haver lido os trechos de Pimenta Bueno acima transcritos, o Sr. Afonso Arinos poderá continuar afirmando que nunca houve parlamentarismo no Império, mas não o poderá fazer invocando a autoridade do insigne jurista. Não obstante a figura constitucional do Poder Moderador, o regime que realmente se chegou a praticar foi o parlamentar, que não estava previsto na Constituição de 25 de março de 1824.

A criação do Poder Moderador, só adotada em duas Constituições – a do Brasil e a de Portugal, ambas outorgadas pelo mesmo prínci-

(22) *Idem, ibidem, op. cit.*, pág. 227.

pe – foi uma fantasia de teórico, que muito longe pretendeu levar a análise das coisas. Benjamim Constant foi quem a sugeriu. Em verdade, as atribuições deste quarto poder, a que se quis atribuir preeminência sobre os demais, são as do chefe do Estado, que não é por si um poder nas democracias representativas, mas participa dos outros poderes e, além disto, personifica a nação. A doutrina, porém, havia de sorrir a um príncipe voluntarioso, que começava o seu reinado dissolvendo uma assembléia constituinte. Desconhecido no projeto por esta elaborado, surgiu como por encanto na Constituição outorgada por Dom Pedro I.

Tornou-se pois uma realidade política. Foi a armadura legal de que se revestiu o poder pessoal do Imperador. E diante do instituto vária seria a posição dos políticos. Os conservadores tenderiam naturalmente a aceitá-lo; os liberais, a combatê-lo; a sustentá-lo tenderiam os espíritos de feitio mais jurídico, do que político, já que a Constituição o consagrava; a invalidá-lo seriam levados os espíritos de feição contrária; os arraigadamente monarquistas, veriam nele a mais alta expressão do regime; os menos propensos à mística imperial, nele enxergariam uma excrescência. Explica esta vária motivação, que Bernardo Pereira de Vasconcelos, o pioneiro do sistema parlamentar no Brasil, aceitasse o Poder Moderador, como na Constituição se achava expresso, enquanto Zacarias de Góis e Vasconcelos o queria sujeito à referenda dos ministros, como o estavam os atos do Poder Executivo, e outros o queriam simplesmente suprimido.

Que significação terá, pois, nesta contenda, a circunstância de Paulino José Soares de Sousa, visconde do Uruguai, ter sustentado contra Paula Sousa, Vergueiro, Andrada Machado, Zacarias e tantos outros, que a assinatura dos ministros nos atos do Poder Moderador era simples demonstração de acordo e nunca prova de ratificação? O significativo é, sim, que apesar do tropeço representado pelo Poder Moderador no caminho do sistema parlamentar, este se tenha finalmente imposto. Demais, esta questão do Poder Moderador, acesa ainda em 1862, quando se publicaram a obra de Zacarias – *Da Natureza e Limites do Poder Moderador* – e a citada obra do visconde do Uruguai, foi perdendo importância, à medida que, como se viu, Dom Pedro II se identificava com as regras do sistema parlamentar.

Mas, ainda naquela época, não sustentava o visconde do Uruguai o Sr. Afonso Arinos, no seguinte passo: “Para ele, como de resto

para a maioria dos escritores do tempo e dos historiadores de depois, o Imperador do Brasil não reinava apenas: governava, nos termos explícitos do art. 126 (ou 101?) da Constituição”. Se não, abra o ilustre relator o mesmo volume e o seguinte trecho:

“Forma o Poder Moderador novo Ministério [no caso de haver-se retirado o anterior por discordância com tal poder]. Os novos ministros aderem, portanto, à medida, e com o Conselho de Estado cobrem a Coroa. Apresenta-se o novo Ministério às Câmaras. Se estas lhe dão apoio, está a questão decidida satisfatoriamente, e passada a crise. Se lhe negam, ou o Poder Moderador abandona a medida e forma novo Ministério, ou dissolve a Câmara, e é então a questão sujeita à nação, que a resolve pelos novos representantes que passa a eleger”.⁽²³⁾

Estas linhas condensam a doutrina clássica do sistema parlamentar: Ministério dependente da confiança das Câmaras e consulta à nação mediante o instituto da dissolução. Terá o visconde do Uruguai entrado em contradição consigo mesmo na mesma obra e no mesmo volume, ou lhe terá o Sr. Afonso Arinos erroneamente interpretado o pensamento?

Entre outras citações, que, todas, têm a mesma significação – críticas mais ou menos veementes a práticas que contrariavam os mais puros princípios do sistema parlamentar, mas se apoiavam no texto da Constituição outorgada – invoca o ilustre relator a Ferreira Viana, transcrevendo o seguinte trecho:

“A Coroa, só pelo uso da prerrogativa de nomeação e livre demissão de ministros, operava a transformação repentina e, como por encanto, do espírito público, transformação que, embora aparente ou artificial, produzia todos os efeitos legais, como se real fora... Afinal fechou-se a arena gloriosa das lutas e vitórias das idéias políticas. O chão sagrado dos comícios ficou pisado dos mercenários, e as Câmaras unânimes vieram expor ao país, quase indiferente ou embotado, a desoladora prova de sua nula ou ridícula soberania.”⁽²⁴⁾

(23) Visconde do Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, vol. II, pág. 99.

(24) Ferreira Viana, *Carta Circular aos meus Conciudadãos*.

Isto dizia o grande orador em 1881. A 31 de julho de 1884, ao justificar, na Câmara, o seu voto contrário à lei de meios pedida pelo governo, assim se manifestava ele:

“A nossa Constituição política, mais outorgada do que conquistada, e talvez por esta razão menos apreciada, deu ao chefe do Poder Executivo força e elementos que porventura o coloquem na posição de predominador contra o espírito do sistema, só pela força da letra da lei... Nenhum de vós desconhece a onipotência do chefe do Poder Executivo... Esta onipotência resulta não só do texto constitucional, como principalmente da longa prática de abusos e excessos que os poderes invadidos e usurpados não poderão reprimir.”

Aqui está, pois, claramente definida a luta histórica que o Sr. Afonso Arinos não quis ou não pôde ver, apesar da sua inteligência e da sua cultura: a força da letra da lei contra o espírito do sistema que a nação queria praticar. E, nos passos acima reproduzidos, encontram-se também algumas das mais fortes objurgatórias atiradas contra a ação da Coroa.

“Verdade é – esclarece Afonso Celso em seu estudo sobre o poder pessoal do Imperador – verdade é que o Sr. Ferreira Viana, mais tarde, em 1888, ministro da Coroa, a princípio na pasta da Justiça, depois na do Império, teve ensejo de conviver com o Imperador, donde resultou atenuar-se, senão desaparecer, a severidade de seus juízos.

“Alma nobre e reta, rendia, por fim, plena justiça, à elevação moral e ao patriotismo do Sr. D. Pedro II.”

Proclamada a República, preso e maltratado pelos dominadores do momento, pôde Ferreira Viana conhecer o que realmente era opressão e onipotência...

Idênticas considerações podem fazer-se quanto ao invocado testemunho de Sales Torres Homem (Timandro), no seu conhecido *O Libelo do Povo*. Decorridos alguns anos, reconciliava-se o libelista com as instituições imperiais, reconhecendo a injustiça das suas objurgatórias.

E que dizer do testemunho de Joaquim Nabuco, também invocado pelo ilustre relator? Nunca houve quem, neste país, com mais concisão e elegância justificasse o sistema parlamentar e a Monarquia, idéias a que se conservou sempre fiel. Entretanto, é da sua autoridade que se quer valer o Sr. Afonso Arinos, para sustentar que nunca houve parlamentarismo no Brasil...

Em suma, reconhece expressamente o ilustre relator que a Constituição do Império não consagrava o sistema parlamentar: “Os gabinetes podiam ser nomeados e demitidos livremente [o termo era da Constituição] pelo imperante”: “a responsabilidade ministerial, estabelecida era unicamente a penal”. Reconhece, também, por outro lado: “A ascendência da maioria parlamentar na escolha dos Ministérios e a teoria de que os governos eram comissões das assembleias legislativas encontraram, sem dúvida, guarida nos hábitos e nas idéias. É o que Nabuco chama obediência às formas do governo parlamentar.” E depois de reconhecer tudo isto, conclui contraditoriamente pela inexistência do regime porque as formas do governo parlamentar a que se refere Nabuco, “eram somente formas, pois eram aplicáveis enquanto tal situação era do agrado do soberano”.

Se o ilustre Sr. Afonso Arinos houvesse de aplicar o mesmo critério à Inglaterra, também concluiria pela inexistência, ali, do sistema parlamentar, não só porque não está consagrado nos textos legais, mas também porque, até hoje, nunca foram expressamente revogadas as disposições legais que se lhe opõem, e a qualquer momento poderia o Rei da Inglaterra invocá-las, para retomar a antiga plenitude do seu poder. Como se vê, forte demais é o argumento...

Assim, à sua conclusão, em aberta contradição com fatos que ele mesmo reconhece, prefiro a de Afonso Celso, exarada em seu trabalho *Oito Anos de Parlamento*: “O parlamentarismo foi no Brasil uma lenta conquista do espírito público, jamais consagrada em lei. Estribava-se no direito costumeiro, não no direito escrito”.⁽²⁵⁾

VII – ONDE ESTÁ O PRESIDENCIALISMO DOS PATRIARCAS DE FILADÉLFIA?

Não sendo parlamentarista a Constituição do Império, não estávamos obrigados a praticar o sistema parlamentar, senão simplesmente a Monarquia representativa, que na Constituição se preceituava. Se chegamos a praticá-lo, como ficou demonstrado, é que ele corres-

(25) Afonso Celso, *op. cit.*, pág. 168.

pondia à índole liberal e democrática da nossa gente. Diversamente aconteceu com o sistema presidencial. A primeira Constituição republicana era rigorosa e minuciosamente presidencialista; tudo ali estava regulado para a correta aplicação do sistema. Ao cabo de quarenta anos, foi ela abandonada e substituída por outra, também presidencialista, embora algumas atenuações apresentasse o sistema nela consagrado. Sucedeu-lhe, depois de três anos, a carta superpresidencialista de 1937, que nunca chegou a ser cumprida. Em 18 de setembro de 1946 tivemos a terceira Constituição presidencialista, mitigada embora como a de 1934. Já lá vão, pois, sessenta anos de diplomas constitucionais, em que se regula minuciosamente o presidencialismo, sem que ele logre efetivar-se satisfatoriamente. Não são os parlamentaristas que o afirmam: confessam-no os próprios defensores do regime, que pensam por tal forma ressaltar, in abstracto, as excelências do sistema, que a prática não logrou ainda demonstrar. O regime seria ótimo, se o conseguíssemos exercer; como não o exercemos devidamente, nós e não o regime, é que não prestamos; portanto, nós é que nos devemos adaptar ao regime, e não o regime a nós.

A julgar pela seguinte proposição do seu parecer – “não se pode argumentar contra um sistema, ao dizer-se precisamente que ele não é praticado” – e por uma citação que faz de Aníbal Freire, o Sr. Afonso Arinos também se filia a esta escola, que sobrepõe o instrumento ao operador e subordina o fim aos meios.

É que, para o ilustre relator, o presidencialismo representa, no Brasil e no continente americano, uma fatalidade histórica, para não dizer meramente geográfica. É um fenômeno americano, isto é, que se verificou na América e só na América pudera ter-se produzido, da mesma forma que o parlamentarismo é um fenômeno europeu. Nem um, nem outro sistema se podem transplantar utilmente, por lhes faltar, então, o ambiente adequado. É esta para o ilustre relator uma verdade sociológica evidente, positiva, insofismável. Temos necessariamente o regime que podemos ter e é inútil procurar modificá-lo ou substituí-lo. Nós, americanos do Sul, do Centro e do Norte, não podemos ser senão presidencialistas, porque somos americanos. É esta a palavra grave da ciência.

Tão penetrado parece o Sr. Afonso Arinos deste princípio geopolítico, que à pág. 33 do seu parecer se lê o seguinte:

“A maior autoridade francesa em Direito Constitucional, Léon Duguit, escrevendo sobre o governo parlamentar, demonstra até que ponto ele se conforma ao gênio essencialmente europeu do seu povo. Ao lê-lo parece-nos estar lendo Hamilton, quando faz o elogio do governo presidencial. Se trocássemos a palavra parlamentarismo por presidencialismo, poderíamos inserir o texto de Duguit no trecho referido do *Federalista*, tanto ambos se assemelham no tom peremptório. ‘Persisto em pensar’, diz Duguit, ‘que o nosso sistema político é ainda o melhor que possa praticar um Estado republicano... Que ele seja sem defeitos ninguém o pretende. Que seja o sistema que os possua menos é o que não posso deixar de crer.’⁽²⁶⁾

“Duguit, que isto escrevia, era positivista. No Brasil os positivistas eram não só antiparlamentares como ditatoriais. O projeto da Constituição Federal de Teixeira Mendes e Miguel Lemos declarava que ‘o governo dos Estados Unidos do Brasil é republicano ditatorial federativo’, que o ditador seria o autor das leis (art. 21) e que a Assembléia seria puramente orçamentária... (art. 27). Nada indica melhor a submissão das doutrinas políticas às influências culturais do meio social. Na França européia um ilustre positivista era sectário do parlamentarismo. No Brasil americano outros ilustres participantes da mesma filosofia levavam o seu presidencialismo aos extremos ditatoriais.

Raciocinando por tal forma, incidiu o ilustre relator na falácia, ou no sofisma (conforme se perpetre de boa ou de má fé) que consiste em empregar a mesma palavra com sentidos diferentes. Positivismo pode ser filosofia, política ou religião: nem todos os adeptos da filosofia de Augusto Comte lhe adotam a política e a religião. E positivismo pode ser também um simples critério científico – o critério que ao racionalismo antepõe o empirismo, e remonta, pelo menos, a Francisco Bacon, no século XVI.

Neste sentido, e não de adepto da filosofia, da política ou da religião de Augusto Comte, é que Léon Duguit se diz e pode dizer-se positivista; ele é um dos mestres da escola positiva ou positivista do Direito, somente. Reuni-lo, sob o mesmo rótulo, com Teixeira Mendes e Miguel Lemos, os apóstolos da religião da humanidade no Brasil, é uma fantasia que ao Sr. Afonso Arinos, menos que a qualquer outro, se pode desculpar.

(26) Léon Duguit, *Droit Constitutionnel*, vol. II, pág. 331.

Pesa-me, pois, ter de dissentir do dogma geopolítico que o ilustre relator pretendeu estabelecer. Não encontro para ele a menor base. Não existe, nem no continente americano, nem no continente europeu, a susposta uniformidade de condições físicas ou, sequer, sociais. Diferente da dos Estados Unidos foi, já o vimos, a formação do Brasil, diferente foi também da dos países da América espanhola. Portanto, admitido o determinismo tão vagamente esboçado pelo Sr. Afonso Arinos e aceito o princípio que diverso do da Europa tem de ser o regime político da América, neste continente deveriam ter-se gerado pelo menos três regimes distintos, correspondentes à diversidade das três Américas – a inglesa, a espanhola e a portuguesa.

Fiquemos, porém, na tese do Sr. Afonso Arinos: o presidencialismo é fenômeno americano; o parlamentarismo, fenômeno europeu. Os fatos contrariam abertamente tal esquema. O presidencialismo é um fenômeno americano, no sentido de que somente na América vingou: não o é, porém, no sentido de que só ele tenha existido ou possa existir na América. Temos neste continente o Canadá, com a sua federação parlamentarista; temos Cuba, cujo parlamentarismo era defeituoso, mas, ainda assim, deu melhores resultados que o presidencialismo ali restabelecido. E, na Europa, encontram-se, desde o modelar parlamentarismo das nações escandinavas e o singular governo colegial da Suíça, até ditaduras constitucionais mais ou menos bem caracterizadas. Onde, pois, a uniformidade continental que a tese do ilustre relator supõe? Não existe, nem poderia existir. Feita abstração de certas influências acidentais e secundárias que mais condicionam a forma do que a essência, os vários regimes correspondem até a fases diversas de evolução dos povos do que a fatores de ordem física e somática. Não há um regime americano, ou um regime europeu, senão no sentido de se haver originado na América ou na Europa; o que há são regimes mais ou menos adequados às diversas fases do desenvolvimento político das nações. A melhor prova disto é que o sistema parlamentar nascido não na Europa propriamente dita, mas numa ilha da Europa, cujas condições e cujos habitantes a tantos respeito diferem dos do continente, se pratica hoje em todos os continentes. Não é um sistema europeu: é um sistema universal.

Sustentar o contrário, afirmar que os regimes políticos são produtos diretos, imediatos e fatais do ambiente, e só nele podem sub-

sistir, mais errôneo seria que afirmar que o café, originário da Arábia, não se pudesse aclimar no Brasil, ou a batata e o tomateiro, procedentes da América, não pudessem prosperar no continente europeu.

Mas tão imbuído está o Sr. Afonso Arinos deste preconceito geográfico ou continental, que diz: “Para não irmos aos governadores-gerais e aos vice-reis, limitemo-nos a observar que a tradição de Pedro I e Pedro II se coadunava muito mais – tenhamos a coragem de afirmá-lo – com os governos americanos, que iríamos tomar como modelos, do que com os sistemas europeus, que conhecíamos literariamente e só praticávamos de nome”.

Deixemos de lado a flagrante injustiça da inclusão de Pedro II na mesma categoria dos demais chefes de Estado do continente americano. Não há quem, medianamente enfronhado na história do Segundo Reinado, possa aceitar a assimilação. Mas, Dom Pedro I? Equiparar-se-á ele antes aos caudilhos latino-americanos do que a monarcas europeus do tipo de Jorge III e Jorge IV, da Inglaterra? E os governadores-gerais e os vice-reis não foram criação portuguesa, como portuguesa foi a tentativa feudal das capitânias? Vê-se como força a argumentação o Sr. Afonso Arinos, para demonstrar que os habitantes do continente só se compadecem com governos fortes e pessoais, isto é, com o despotismo. Mas, por felicidade nossa, ele não tem razão: o despotismo não é uma natureza, é uma fase da evolução. E permanecermos numa fase atrasada ou passarmos para outra mais adiantada poderá depender das circunstâncias, mas dependerá também da nossa compreensão e do nosso esforço. Com o fatalismo pseudocientífico dos presidencialistas, segundo o qual o continente americano condenou os seus habitantes ao regime dos governos fortes, isto é, despóticos, é que não haveria esperança de progresso ou, sequer, de salvação.

O Chile praticou, como se sabe, o regime parlamentar. Consigna o fato o próprio Sr. Afonso Arinos. Mas da circunstância que o sistema acabou sendo substituído, em 1925, pelo presidencialismo, graças a um movimento armado e por meio de uma Carta outorgada pelo Sr. Alessandri, tiram argumento alguns contra o sistema parlamentar, quando, pelo contrário, em favor dele fala a História, se devidamente estudada.

“Até o ano de 1925 – diz Olímpio Ferraz de Carvalho em sua excelente obra já citada – o Chile foi regido pela Constituição de 1833,

elaborada por uma convenção de 36 membros e promulgada a 25 de maio pelo presidente Joaquim Prieto. Depois de 40 anos de aplicação, foi essa Constituição reformada em 1874, sob a presidência de Erraruz: 35 artigos foram ab-rogados e substituídos por disposições novas, mantendo-se, entretanto, a essência da Constituição de 1833, que estabelecia o sistema presidencial, segundo se depreende de seus textos. O presidente da República tinha o direito de nomear e demitir à sua vontade os ministros do Gabinete, sem ter em consideração a vontade da Câmara dos Deputados, perante a qual eles não eram responsáveis. Por seu lado, a Câmara não era sujeita à dissolução, não tinha o direito de censurar e derrubar Ministérios. “Jamais a Constituição de 1833 pretendeu estabelecer o regime parlamentar.” Vamos ver, entretanto, que, pouco a pouco, lentamente, o sistema parlamentar se infiltrou nos costumes políticos do Chile. “O parlamentarismo, diz o professor Mirkine-Guetzévitch, penetra até nos países cujas constituições o ignoram. O exemplo do Chile é muito característico: a prática da vida política ali foi mais forte que o texto da lei constitucional. Este fenômeno se produz em muitos países: o parlamentarismo infiltra-se pouco a pouco no regime presidencial. Nos primeiros anos de aplicação da Constituição de 1833 os presidentes da República chilena nomearam e demitiram livremente os seus ministros, de acordo com o texto constitucional.”

Estabeleceu-se, porém, em 1848, a mesma luta entre o presidente e o Congresso, que vimos no Brasil travada entre o Imperador e a Câmara dos Deputados. “Os ataques da Câmara contra o Governo Federal foram-se tornando cada vez mais temíveis” – prossegue Ferraz de Carvalho: “Dos simples votos de censura, passou ela à negação dos recursos orçamentários. Nos países livres, o poder orçamentário, *power of the purse*, foi sempre uma arma poderosa dos parlamentares contra os maus governos. A Câmara chilena passou a brandir essa arma. Em 1849 por 24 votos contra 16, a Câmara suprimiu os créditos destinados à escolta do presidente da República. Entrou o ano de 1850, sem que, pela primeira vez, se tivessem votado as leis orçamentárias, no intuito de manifestar desconfiança para com o Ministério. Foram recusados os créditos solicitados para a manutenção das legações na Itália e Espanha. Mas o Ministério continuou inabalável no seu posto. Os conflitos foram multiplicando com o decorrer do tempo. A 18 de se-

tembro de 1886, José Manoel Balmaceda foi feito presidente da República por influência do governo precedente. Entre o novo presidente e o Congresso, levantou-se um prolongado conflito, que deu em terra com diversos Gabinetes e veio, em 1891, desfechar numa tremenda guerra civil. Nesse ano de 1891, o presidente Balmaceda assumiu virtualmente a ditadura. Nos dias 6 e 7 de janeiro, a Armada revoltou-se e bloqueou as cidades costeiras, sob o comando de Jorge Montt, que operava de harmonia com Valdo Silva e Ramón Barros Luco, respectivamente vice-presidente do Senado e presidente da Câmara dos Deputados. Membros do Congresso, em número de 89, assinaram um 'Ato de Deposição', declarando Balmaceda destituído do cargo de presidente da República, mas o ato não surtiu efeito, e a luta continuou até 28 de agosto, dia em que as tropas revolucionárias derrotaram completamente as forças do governo em Placilla, caindo na luta 1.400 mortos e 3.500 feridos. A 29 de agosto, Balmaceda renunciou à presidência e recolheu-se à legação argentina, onde se suicidou a 19 de setembro. No dia 10 de novembro reuniu-se o novo Congresso: o almirante Jorge Montt foi eleito presidente da República e assumiu o cargo a 26 de dezembro de 1891. O Congresso tornou-se, daí em diante, o poder supremo do Estado.

Vitoriosos os partidários do parlamentarismo, em vez de reformarem a Constituição, nela introduzindo as regras capitais do novo sistema de governo, mantiveram-na intacta e começaram a interpretá-la no sentido da supremacia parlamentar. Faltou, por isso, ao sistema parlamentar do Chile uma peça essencial: a dissolução da Câmara dos Deputados. De modo que a ditadura se transferiu do presidente da República para o Congresso. Não é este sistema o ideal de um governo liberal. Já mostramos os seus inconvenientes ao tratarmos da Constituição francesa. Sem a dissolução, o Parlamento fica irresponsável, arbitrário e autoritário. Têm sido condenadas pela História assim a ditadura de um só homem, como a onipotência de uma assembléia. Não há dúvida que o segundo mal é menor que o primeiro: a própria História no-lo ensina. Não estando sujeito à dissolução, nada tendo que perder nos conflitos com o Executivo, o Parlamento atacará o Ministério por motivos insignificantes, multiplicará as noções de censura e desconfiança contra ele, lhe tirará a liberdade de ação, lhe fará exigências absurdas, até-lo-á com-

pletamente, reduzi-lo-á a aperturas tais, que se não manterá por muito tempo no poder, ou se transformará em simples mandatário do Parlamento. O ex-Presidente Artur Alessandri compreendeu perfeitamente as falhas de sistema parlamentar do seu país.

“Um regime parlamentar”, diz ele, “onde o Parlamento tem o direito de censurar os ministros e onde o presidente da República não tem o direito de dissolver as Câmaras, deixa o Executivo inteiramente submetido à vontade do Parlamento... É por essa razão, repito, que os triunfadores da revolução de 1891 cometeram um grave erro em não regulamentar o fruto de sua vitória, criando um regime parlamentar que não compreende nem o encerramento dos debates, nem a limitação e a regulamentação das interpelações, nem a dissolução do Parlamento.”

“Os males do Chile, portanto, no período que vai de 1891 a 1925, não podem ser lançados à conta do sistema parlamentar, mas à das suas falhas e imperfeição. O de que o Chile se ressentiu foi justamente da falta da dissolução parlamentar. O governo ficou dominado pelo Congresso, que lhe fazia imposições prejudiciais aos interesses públicos. Mas cuidais porventura que os males do Chile, durante o seu inautêntico parlamentarismo, são iguais, em horror e tamanho, aos que conhecemos nos países oprimidos pelo presidencialismo? Não; o Chile não conheceu ainda todos os horrores da tirania presidencialista. Vamos ver, pela própria palavra de Artur Alessandri, os males causados ao Chile pelo seu falseado parlamentarismo. Opressão? Atentados à liberdade? Encarceramento de cidadãos inocentes? Corrupção administrativa? Emprego dos dinheiros públicos para fins de política partidária? Abusos e crimes perpetrados pelo governo? Não, nada disso sofreu o Chile durante os governos parlamentares. O sistema parlamentar, ainda mesmo falseado como o do Chile, não causa semelhantes atentados.”

Na instrutiva lição do Chile foi que nos inspiramos, nós, os parlamentaristas da última Assembléia Constituinte, para recusar as fórmulas de transição que com tanto empenho nos eram propostas. Seria insensatez retirar uma peça de um mecanismo perfeito, a pretexto de simplificá-lo.

Admitamos, porém, por um momento a tese do ilustre relator e concedamos que haja realmente um sistema político característico da América. Qual será este regime fatal e necessário? Será o que se pratica

no Brasil ou será o que se executa nos Estados Unidos? E, se é o dos Estados Unidos, qual devemos tomar por modelo, o que se definiu na Constituição de Filadélfia e foi superado, ou o que se veio por fim a praticar? Impõe-se a indagação, porque há diferenças fundamentais entre estas várias coisas.

Consideremos em primeiro lugar as instituições norte-americanas, tais como foram estabelecidas em sua origem. Quem as quiser julgar somente pela Constituição Federal, incidirá em grave erro. Esta é apenas a cúpula do sistema e não o seu fundamento. Desde De Tocqueville, os mais autorizados publicistas, como Story e Boutmy, acentuam o caráter binário das instituições norte-americanas, cujas partes não se podem considerar isoladamente. A grande realidade, pelo menos a realidade primitiva e fundamental, são os estados, isto é, as antigas colônias, que para conquistarem a independência se confederaram e reuniram *em congresso*, como faziam as potências soberanas e a este órgão representativo cometeram a tarefa de velar pela segurança comum. Os estados já estavam politicamente organizados e o estavam de maneira democrática. “Desde a sua origem – diz De Tocqueville – o princípio da soberania do povo tinha sido o princípio gerador da maioria das colônias inglesas da América.”⁽²⁷⁾ Já vimos que, em Rhode Island, repousava o poder no corpo dos homens livres, os quais somente tinham o direito de fazer as leis e de lhes *vigiar a execução*. No Connecticut, não somente o governador, *mas também todos os agentes do Poder Executivo eram eleitos*. Por isto, o mesmo autor estabelece como critério de pesquisa e exposição “a necessidade de estudar o que se passa nos estados particulares, antes de falar do governo da União”. E é ele, ainda, quem nota “na maioria das constituições americanas uma dupla tendência, que leva os legisladores a dividir o Poder Executivo e a concentrar a potência legislativa”⁽²⁸⁾.

“O Poder Executivo do Estado – diz ainda o mesmo autor – tem por representante o governador. Não é por acaso que tomei este nome de representante. O governador do Estado *representa*, com efeito, o Poder Executivo; *mas exerce apenas alguns dos seus direitos*.”⁽²⁹⁾

(27) De Tocqueville, *op. cit.*, pág. 89, I.

(28) *Op. cit.*, pág. 112, I.

(29) *Op. cit.*, pág. 140.

“Na América – acrescenta ele adiante – a legislatura de cada estado não encontra, diante de si, *nenhum poder capaz de lhe resistir...* Ao lado dela, e sob a sua mão, *está colocado o representante do Poder Executivo*, que, mediante a força material, deve obrigar os descontentes à obediência.”⁽³⁰⁾

“Veremos adiante que, na América, a força real reside nos governos provinciais, mais que no governo federal.”⁽³¹⁾

A confederação que se estabeleceu a 9 de julho de 1778, em Filadélfia, tinha um governo muito fraco, se de governo merecia o nome. “Cada estado – rezava o artigo segundo do pacto – conserva a sua soberania, a sua liberdade, a sua independência, todos os poderes, jurisdição ou direitos que não sejam expressamente delegados pela presente confederação aos Estados Unidos reunidos em Congresso.” “Os ditos estados – dizia o artigo terceiro – estabelecem individualmente, entre si, pelo ato presente, um pacto duradouro de amizade, para sua defesa comum, a manutenção das suas liberdades, a sua felicidade mútua e comum, comprometendo-se a proteger-se reciprocamente contra toda invasão ou ataque dirigido contra eles ou alguns deles, seja por motivo de religião, de soberania, de comércio, ou por outro qualquer motivo.” “Para tornar mais fácil a administração dos negócios públicos – diz o artigo quinto – os delegados serão nomeados anualmente de acordo com a maneira prescrita pela legislatura de cada estado e se reunirão em Congresso uma vez por ano, na primeira segunda-feira de novembro. Cada estado custeará as despesas dos seus delegados durante as sessões do Congresso quando funcionarem como membros da comissão dos estados. Cada estado terá direito a um voto nas discussões do Congresso. Segundo a seção quinta do artigo nono, o Congresso nomeará uma comissão dos estados, composta de um delegado de cada estado e presidida por um deles, para dirigir a administração no intervalo das sessões. Pela seção sétima do mesmo artigo, o Congresso não poderia praticar nenhum importante ato de governo, como cunhar moeda, construir ou comprar navios armados, sem a concordância da maioria dos estados.

Como se vê, a República norte-americana era uma simples aliança de estados soberanos, era uma Federação no sentido etimológico da expressão. Não havia, como nota Story, nenhum poder coercitivo,

(30) *Op. cit.*, pág. 145.

(31) *Op. cit.*, pág. 239.

que obrigasse os estados ao cumprimento das disposições constitucionais. Cessadas as urgências da guerra, tornou-se a Confederação uma sombra sem corpo. Não era verdadeiro governo o que não tinha o poder de ditar leis ou apenas as podia fazer sem sanção, e não possuía o direito de cobrar impostos e taxas para atender às próprias despesas. Iminente era a ruína da Confederação e o próprio Congresso foi quem, reconhecendo a sua impotência, convocou uma assembléia para revisar as disposições vigentes e “pôr a Constituição Federal em condições de corresponder às necessidades do governo e à manutenção da União”.

Em que consistia o problema apresentado à Assembléia? Unicamente em organizar um Governo Federal eficiente, capaz de manter e desenvolver a união, que somente as exigências da guerra da independência haviam estabelecido, pois os estados já tinham a sua organização e esta era, como vimos, perfeitamente democrática. Começou-se, pois, por definir as atribuições do Governo Federal, estipulando que aos estados caberiam as que não se compreendessem na definição. E o modelo do novo governo-geral, foram buscá-lo na Inglaterra da época, que se encontrava sob o governo pessoal e despótico de Jorge III.

De Tocqueville explica, com a sua habitual penetração, o retrocesso democrático do Governo Federal, em relação ao dos estados: “Viram – diz ele referindo-se aos convencionais de Filadélfia – que, já então, só dos abusos da liberdade poderiam provir os perigos que ameaçavam o povo.”⁽³²⁾

“Quando se fez a independência dos Estados Unidos – diz Medeiros e Albuquerque em seu precioso livrinho – ninguém pensou em achar uma forma nova de governo. Summer Maine mostrou admiravelmente que se tratou apenas de substituir o governador nomeado pelo rei, por um governador eleito pelo povo. Ninguém tinha preocupação de inovar. Ninguém pretendeu estabelecer uma divisão rigorosa de poderes independentes. A prova disso é que o Senado norte-americano ficou tendo o direito de aprovar ou reprovar todas as nomeações de funcionários públicos, atribuição que ainda hoje conserva.

“As colônias eram regidas por um governo idêntico ao da metrópole: um representante do rei e um conselho com atribuições, em

(32) De Tocqueville, *op. cit.*, pág 255.

parte legislativas, em parte executivas. Esse representante do rei tinha poderes muito extensos: tão extensos na colônia, como o próprio rei na metrópole. Ora, nesse tempo, o rei era, de fato, absoluto. As únicas restrições sérias ao seu poder diziam em parte respeito ao levantamento de novos impostos. O mais, na prática, não tinha importância.

“Consumada a revolução nos Estados Unidos, era necessário substituir o mandatário do rei por um mandatário do povo. Foi o que se fez. Havia o Conselho, que assistia o governador. Converteu-se em Senado com as atribuições que já tinha. Era necessário criar um órgão equivalente à Câmara dos Comuns. Criou-se. Summer Maine mostrou, fazendo o confronto da Constituição dos Estados Unidos, com o regime colonial, que a precedeu, e com o regime que imperava na Inglaterra na mesma época, a absoluta analogia dos três.

“Tomou-se o que havia, fazendo o mínimo de alterações, necessitadas imperiosamente pelo fato da independência, e reduziu-se tudo a escrito, principalmente porque os estados queriam garantir-se contra as invasões do poder central.

“No meio de tudo, sem que aliás se tivesse procurado expressamente, apareceu uma coisa maravilhosa: a constituição do Poder Judiciário. Ainda aí, seguiu-se a tradição inglesa, dando-se-lhe apenas a forma expressa de lei escrita.

“A modificação, que ocorreu, dependeu mais dos primeiros homens que exerceram os altos cargos judiciais que de qualquer outra coisa. Em parte alguma se encontra um só texto declarando o Supremo Tribunal terá qualquer supremacia sobre os outros poderes. A supremacia que ele veio a conseguir decorreu do mérito pessoal dos primeiros ministros daquela alta corporação, que firmaram praxes, de então em diante respeitadas.

“Em resumo, ainda uma vez: o regime presidencial é a adaptação a uma nação republicana, com o mínimo de modificações, de um regime colonial, em que o chefe da colônia era um representante do poder abeso-luto do rei.”⁽³³⁾

A isto se deve ainda acrescentar que, advertidos pela dolorosa experiência da Confederação, onde houvera apenas uma sombra de go-

(33) Medeiros e Albuquerque, *O Regime Presidencial no Brasil*.

verno e a unidade nacional quase naufragara na anarquia, a Assembléia de Filadélfia haveria de preferir o modelo britânico, ao que os próprios estados confederados já haviam adotado.

Vê-se, pois, que o sistema presidencial, longe de resultar de um suposto e não definido determinismo continental, proveio de circunstâncias históricas especiais. E é também evidente – como diz José Maria dos Santos na já citada nota crítica – “que o Brasil, ao pretender na sua Constituição de 1891 copiar as instituições dos Estados Unidos, sem dispor dos antecedentes históricos nos quais elas se fundaram, só conseguiu tomar a segunda parte do sistema binário de Boutmy, isto é, o *instrumento grosseiramente autoritário* que, sem os elementos que ali o complicam, *imediatamente assumiu todos os aspectos comuns do despotismo*. Se a organização política que os publicistas da segunda metade do século XIX designaram pelo neologismo de *presidencialismo*, é realmente a dos Estados Unidos, lógica e historicamente necessária será a afirmação de que *nunca houve presidencialismo* na República brasileira. Houve sim, e continua a haver, o mesmo despotismo dos períodos de Pedro I e do regente Feijó, que automaticamente se restabeleceu, desde que excluímos as liberdades parlamentares conquistadas no período seguinte”.

Mas, se as instituições presidencialistas brasileiras são muito diversas das norte-americanas, porque estendemos aos estados e aos municípios o *governo forte* que os norte-americanos só admitiram na superestrutura do sistema, mais delas ainda se afataram, com a evolução que, por baixo da Constituição escrita, se foi operando no sistema governamental da República setentrional do continente. Desde que uma obra clássica a pôs em evidência, não há como falar em presidencialismo norte-americano, segundo a primitiva concepção dos patriarcas de Filadélfia. A obra a que me refiro é de Woodrow Wilson e já o seu título diz tudo: *Governo Congressual*. Demonstra-se ali, de maneira clara e irrefutável, que o poder predominante se tornou o Congresso. Por isto, um dos mais conhecidos constitucionalistas contemporâneos, Mirkine-Guetzévitch considera o moderno sistema norte-americano um *parlamentarismo larvado*. Não foram os óbices que lhe opõe a Constituição escrita e muito mais adiantada estaria, por certo, a evolução que se vem operando.

Como falar, pois, num sistema continental americano, que se contraporá ao sistema continental europeu, se nos demais países ameri-

canos não se pôde reproduzir o presidencialismo originário dos Estados Unidos, por lhes terem faltado as mesmas condições sociais e políticas, e se o próprio sistema originário está evoluindo lentamente no sentido europeu?

Em suma, o presidencialismo brasileiro, artificialmente imposto ao país, difere do presidencialismo norte-americano: Primeiro, por lhe ter faltado a base verdadeiramente democrática, que nos Estados Unidos se encontra nos estados e nos municípios; Segundo, por ter evolvido grandemente o primitivo presidencialismo norte-americano. Não existe o suposto determinismo continental; o que se verifica são fatores históricos intercorrentes que têm influenciado em vários sentidos a formação das instituições políticas americanas. Nenhuma base tem a teoria de um sistema político específico do continente. Admiti-lo, seria afirmar que, diferentes das do europeu, são as leis psicológicas gerais a que obedece o habitante deste hemisfério.

VIII – PRETENZA INCOMPATIBILIDADE DO PARLAMENTARISMO COM A FEDERAÇÃO

a) O federalismo brasileiro

Será incompatível o sistema parlamentar de governo com a organização federal do Estado? Esta é a questão, levantada por muitos presidencialistas, que o ilustre relator retoma, para lhe dar uma resposta moderada. Não afirma ele a incompatibilidade geral e absoluta dos dois fatos – parlamentarismo e federação – pois não pode ignorar a existência de várias federações de governo parlamentar; diz, sim, que é incompatível o sistema parlamentar com o federalismo brasileiro, social e historicamente considerado.

Creio que poderia anotar esta confissão e passar adiante. Se, geralmente falando, o governo parlamentar não exclui a organização federativa, nada impede que realizemos a reforma proposta, isto é, que associemos a nossa Federação, não mais ao presidencialismo, mas ao parlamentarismo. Será, por certo, uma federação um pouco diferente da que até agora tivemos, mas será uma federação. Não hesito em afirmar

que será uma federação mais verdadeira, pois, corrigida a hipertrofia do Poder Executivo Federal, mais real se tornará a autonomia dos estados.

Mas já não será o federalismo brasileiro – adverte o Sr. Afonso Arinos. Confesso que não entendo. Se brasileiro é o federalismo que, bem ou mal até agora temos praticado, e o é porque o temos praticado, não sei por que deixará de ser brasileiro o que passarmos a praticar depois de adotada a emenda parlamentarista. Será tão brasileiro como o atual: apenas será diferente e corresponderá a outra fase da vida nacional.

Demais, qual será, senão este, o critério da brasilidade do nosso federalismo? Brasileiro é ele, porque sempre foi uma aspiração da nacionalidade desde a sua remota formação. Lembra-o o próprio relator, com acerto: “No Brasil o federalismo foi, até hoje, imposto de um lado pelas circunstâncias materiais – o imenso território, a escassez de gente, a precariedade dos transportes – e pelas dificuldades insuperáveis que estas circunstâncias de ordem material traziam ao poder central distante, e, de outro, pelo progresso do sentimento liberal, que via nas franquias regionais uma trincheira defensiva contra os pruridos da tirania.

“Nosso federalismo é, assim, dos mais autênticos e dos mais puros. E a geração de 1891, não fez mais, na grande Carta Política que elaborou, do que coroar harmoniosamente uma obra que a evolução histórica vinha naturalmente realizando.

“O federalismo tem, em cada país, suas peculiaridades, suas exigências, seu desenvolvimento próprio. Nenhum processo histórico poderá estar mais condicionado, do que o federalismo, pela situação especial do país onde se desenvolve.

“No Brasil muito se tem escrito sobre ele, sendo que uma das obras capitais de nossa bibliografia, *A Província*, de Tavares Bastos (1870), foi dedicada, e com grande sucesso, a estudar-lhe a evolução sob o Império, e a indicar-lhe a solução natural da Monarquia federativa, que os estadistas imperiais não quiseram compreender.

“O federalismo brasileiro decorre do período colonial, das correntes do povoamento fixadas anarquicamente no interior imenso, ao acaso de suas atividades econômicas dispersivas, responsáveis pela

distribuição precoce de núcleos de civilização isolados e rarefeitos, sem comunicações nem transportes verdadeiros.⁽³⁴⁾

“Este processo colonizador, realizado principalmente no decorrer do século XVIII, isto é, na época de grande atividade intelectual e política, trazia em si mesmo o duplo germe do nosso futuro federalismo – a necessidade da autonomia governativa e a necessidade da liberdade política.

“O Brasil monárquico se inaugura nesta luta, com a Revolução de 1817 (o reino autônomo é de 1816), e termina com ela, na ação dos federalistas passados para a República.”

Se o federalismo brasileiro é esta longa evolução tão brilhantemente delineada pelo relator, em que virá perturbá-la, na sua dupla necessidade – autonomia governativa e liberdade política – a reforma proposta? Reconhece o Sr. Afonso Arinos, em Tavares Bastos, uma das expressões do pensamento federalista brasileiro. Pois bem, o que ele pretendia, é o que nós agora propomos realizar: a federação com o parlamentarismo. E é também o que pretenderam Rui Barbosa e Joaquim Nabuco, antes da República. Por que se há de desnacionalizar agora tal federalismo?

Se o parlamentarismo não é teoricamente incompatível com a Federação e, por outro lado, a Federação presidencialista que se instituiu em 1889 representa apenas uma fase do movimento federalista brasileiro, parece que, sob este aspecto, haveriam de desaparecer todas as objeções do Sr. Afonso Arinos à emenda parlamentarista. Presidencial ou parlamentar, monárquico ou republicano, o nosso federalismo seria brasileiro, enquanto correspondesse aos nossos sentimentos e necessidades, e não fosse mera cópia servil de outros modelos. Mas o ilustre relator tem muitas linhas de defesa e de ataque. Depois de haver-nos feito o que parecia uma concessão – compatibilidade dos dois conceitos gerais de federação e parlamentarismo – acolhe-se ele à autoridade do ilustre Dicey, para afirmar “a incompatibilidade entre o parlamentarismo e a Federação do tipo norte-americano e brasileiro.”

b) Parlamentarismo e onipotência parlamentar

Sucede, porém, que, em seu afã de catar argumentos contra a emenda, o Sr. Afonso Arinos não leu Dicey com atenção, ou, se o leu,

(34) Caio Prado Júnior, *Formação do Brasil Contemporâneo*, 1942; Afonso Arinos de Melo Franco, *Desenvolvimento da Civilização Material no Brasil*, 1944.

não o soube interpretar. Dicey nunca afirmou a alegada incompatibilidade. Ao contrário disto, reconhece ele explicitamente a congruência do parlamentarismo, com a Federação. O ilustre relator é que foi vítima de uma confusão: confundiu o regime da soberania ou onipotência do Parlamento – característico da Inglaterra e realmente incompatível com a Federação – e o regime parlamentar propriamente dito, que pode ser constitucionalmente tão bem definido e limitado, quanto o presidencial. Ouçamos, porém, o próprio Dicey, tão desacertadamente invocado. Servir-me-ei da tradução francesa, prefaciada por A. Ribot.

“O princípio da soberania parlamentar significa, nem mais, nem menos, que o Parlamento, assim definido, tem, de acordo com a Constituição Inglesa, o direito de fazer ou não fazer uma lei qualquer, significa, mais, que a nenhum homem e a nenhum corpo, reconhece a lei inglesa o direito de desprezar ou pôr de lado as leis feitas pelo Parlamento”.⁽³⁵⁾ É o que Dicey chama “autoridade legislativa ilimitada do Parlamento inglês”,⁽³⁶⁾ e ilustra, a seguir, com a conhecida afirmação de De Lolme: “É princípio fundamental para os juristas ingleses, que o Parlamento tudo pode fazer, salvo mudar uma mulher em homem e um homem em mulher”.⁽³⁷⁾ Cita depois o autor vários casos de intervenção do Parlamento britânico na esfera dos direitos privados: decretar a maioria de um menor, naturalizar um estrangeiro e dele fazer um nacional nato, legitimar um filho ilegítimo nascido antes do casamento.⁽³⁸⁾ É o que se denomina *ato de indenidade*.

“A soberania parlamentar – conclui Dicey – é, pois um fato legal indubitável.”

“É completa, tanto do ponto de vista positivo, quanto do ponto de vista negativo. O Parlamento pode legalmente legiferar em toda matéria que ele julgue ser conveniente objeto de legislação. Segundo a Constituição inglesa, nenhum poder existe que possa rivalizar com a soberania legislativa do Parlamento... Esta doutrina da supremacia legislativa do Parlamento é a verdadeira chave de abóbada da Constituição.

(35) Dicey, *Introduction à l'Etude du Droit Constitutionnel*, pág. 35.

(36) *Idem, ibidem*, pág. 37.

(37) *Idem, ibidem*, pág. 38.

(38) *Idem, ibidem*, pág. 43.

Mas é, preciso se faz admiti-lo, um dogma que nem sempre tem sido imediatamente aceito.”⁽³⁹⁾

Adiante passa Dicey a enumerar e definir as “características de um Parlamento soberano”.

“1ª Nenhuma lei existe que o Parlamento não possa mudar, ou (para exprimir a mesma coisa de modo um tanto diferente) as leis fundamentais denominadas constitucionais são, de acordo com a nossa Constituição, modificadas pelo mesmo corpo e da mesma forma que as outras leis, a saber, pelo Parlamento atuante segundo o seu caráter legislativo ordinário...

“2ª De acordo com a Constituição inglesa, não existe nenhuma distinção clara ou acentuada entre leis não fundamentais ou não constitucionais, e as leis que têm este caráter.

... "Esta ausência de toda distinção entre as leis constitucionais e as leis ordinárias tem uma relação íntima com a não-existência, na Inglaterra, de todo *estatuto*, de toda Carta constitucional escrita ou promulgada... É, porém, um erro acreditar que o Direito Constitucional inglês, inteiro, não pudesse ser reduzido a escrito e ser promulgado na forma de um código constitucional. A Constituição belga assemelha-se muito a uma reprodução escrita da Constituição inglesa; poderia a Constituição britânica converter-se facilmente num ato do Parlamento sem padecer nenhuma transformação substancial, com a só condição de reservar-se o Parlamento inglês – o que, diga-se de passagem, o Parlamento belga não possui – o irrestrito poder de ab-rogar ou emendar o código constitucional.

“3ª Não existe em parte alguma, no Império Britânico, pessoa ou corpo de pessoas, Executivo, Legislativo ou Judiciário, que possa declarar nulo um ato votado pelo Parlamento britânico, sob o pretexto de ser ele contrário à Constituição, ou por qualquer outro motivo, suposto, bem entendido, que tal ato não tenha sido ab-rogado pelo Parlamento.”⁽⁴⁰⁾

Passando depois a caracterizar o regime inverso, diz o emérito publicista britânico:

(39) *Idem, ibidem*, pág. 62.

(40) *Idem, ibidem*, pág. 79.

“Os sinais que permitem reconhecer a subordinação de um corpo legislativo (corpo legislativo não soberano) são: primeiro, a existência de leis que afetam a constituição deste corpo, leis a que deve obedecer e que não pode modificar; em segundo lugar, uma distinção acentuada entre as leis ordinárias e as leis fundamentais; enfim, a existência de uma ou várias pessoas judiciais ou de outra categoria que têm autoridade para estatuir acerca da validade ou constitucionalidade das leis votadas por este corpo legislativo.

“A existência de um destes sinais de subordinação quanto a um corpo legislativo dado é a prova de que este corpo não é uma legislatura soberana.”⁽⁴¹⁾

“O Parlamento francês – discorre Dicey em outro passo – não é uma assembléia soberana, pois está ligado pelos artigos da Constituição, de uma maneira que o nosso Parlamento desconhece. Os artigos da Constituição ou leis ”fundamentais" estão numa situação totalmente diferente da lei ordinária do país”.⁽⁴²⁾ E, mais adiante: Em suma, as diversas Constituições da França, que, neste sentido, são tipos excelentes do sistema continental, demonstram, quando se comparam com a elasticidade ou “flexibilidade” das instituições inglesas, esta característica que se pode convenientemente chamar “rigidez”.⁽⁴³⁾

“A Constituição belga, por exemplo, não limita menos a ação do Parlamento que a Constituição republicana da França.”⁽⁴⁴⁾

c) Onipotência e federalismo

Depois de haver exaustivamente estudado os dois sistemas – o da soberania ou onipotência e o da subordinação parlamentar –, passa Dicey a estudar, no capítulo III, as relações entre soberania parlamentar e federalismo. “Proponho-me neste capítulo – diz ele – pôr em evidência a natureza da soberania parlamentar, como existe na Inglaterra, comparando-a com o sistema de governo sob o nome de federalismo, tal como funciona em diversas partes do mundo civilizado e, especialmente, nos Estados Unidos da América do Norte.

(41) *Idem, ibidem*, pág. 82.

(42) *Idem, ibidem*, pág. 110.

(43) *Idem, ibidem*, pág. 112.

(44) *Idem, ibidem*, pág. 120.

“Encontram-se efetivamente, hoje em dia, três outros notáveis exemplos de Governo Federal: a Confederação Suíça, o Domínio do Canadá e o Império Alemão [o livro de Dicey é de 1885]. Mas, ainda que, para o nosso tema, possa ser elucidativo o estudo das instituições de cada um destes estados, mais proveitoso nos será concentrar, neste capítulo, toda a nossa atenção nas instituições da grande república americana. Isto, por duas razões. Primeira, a União apresenta o tipo mais completamente desenvolvido de federalismo. Todos os traços distintivos deste sistema de governo e, sobretudo, o domínio (controle) do Poder Legislativo pelo Judiciário, aparecem aqui em sua forma mais saliente e mais perfeita. A Confederação Suíça e o Domínio do Canadá foram, ao demais, copiados do modelo dos Estados Unidos; de outro lado, a Constituição do Império alemão está demasiado cheia de anomalias – cujas causas são, umas históricas, outras temporárias – para que se possa tomar por tipo de uma forma qualquer de governo. A Constituição dos Estados Unidos tem, em segundo lugar, uma relação muito particular com as instituições da Inglaterra.”⁽⁴⁵⁾

Passa Dicey, em seguida, a considerar o que há de oposto – autoridade ilimitada do Parlamento – e de semelhante – os mesmos fundamentos políticos e jurídicos – nas instituições do seu país. “Em suma – diz ele – o princípio que dá a sua forma ao nosso sistema de governo é, para empregar uma expressão estranha, mas muito acertada, o *unitarismo* ou o exercício habitual da autoridade legislativa superior por um poder central que, na espécie, é o Parlamento britânico.

“De outro lado, o princípio que influi em todas as partes do sistema político americano é esta distribuição de autoridade limitada, executiva, legislativa, judiciária, entre corpos coordenados, mas independentes uns em relação aos outros, que, como veremos, é essencial à forma de governo.”⁽⁴⁶⁾

“Um estado federal – explica Dicey à página 126 – é uma combinação política destinada a conciliar a unidade e a potência nacionais com a manutenção dos *direitos dos estados*. O objetivo visado determina o caráter essencial do federalismo. Com efeito, o meio pelo qual o federalismo tende a conciliar os direitos em aparência incompatíveis, da

(45) *Idem, ibidem*, pág. 122.

(46) *Idem, idem, ibidem*.

soberania nacional e da soberania estadual consiste em estabelecer uma Constituição, em virtude da qual os poderes soberanos ordinários são partilhados entre o governo nacional ou comum e os estados separados. Os pormenores desta divisão diferem em cada Constituição Federal; mas visível é o princípio geral em que deve fundar-se. Tudo quanto concerne à nação, no seu conjunto, põe-se sob o domínio do governo nacional. Tudo quanto não é interesse geral de primeira ordem fica nas mãos dos estados particulares.

“Da idéia que a unidade nacional pode conciliar-se com a independência dos estados por uma divisão de poderes, sob uma Constituição comum entre a nação, de um lado, e os estados particulares do outro, decorrem os três caracteres do federalismo: – a supremacia da Constituição; – a distribuição dos diferentes poderes do governo entre corpos diferentes, investidos de uma autoridade limitada e coordenada; – o direito, reconhecido aos tribunais, de interpretar a Constituição.

“A existência de um estado federal deriva da Constituição, como da concessão que a criou deriva a existência de uma corporação. Portanto, todo Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, pertença ele à nação ou aos estados particulares, está subordinado à Constituição. Tanto o presidente dos Estados Unidos, como as Câmaras do Congresso, o governador, ou a legislatura, ou a Corte Geral de Massachussets não podem exercer um único poder que seja contrário aos artigos da Constituição.

“Esta doutrina da supremacia da Constituição é familiar aos americanos; na Inglaterra, até juristas reputados têm dificuldade em apreender-lhe todas as conseqüências. Provém a dificuldade de não reconhecer a Constituição inglesa nenhum princípio que se aproxime da doutrina essencial do federalismo – a saber, que a Constituição é, de fato, “a lei suprema do país.”⁽⁴⁷⁾

“O único princípio fundamental da Constituição inglesa é a absoluta soberania legislativa, o despotismo do rei em Parlamento. Este princípio é incompatível com a existência dum ato fundamental, cujas disposições se imponham a toda autoridade existente em virtude da Constituição.

(47) *Idem, ibidem*, pág. 127.

“A supremacia da Constituição comporta três conseqüências:

“1ª – A Constituição deve ser quase necessariamente uma Constituição escrita.

“Os fundamentos de um estado federal são um contrato complicado. Este documento contém uma variedade de termos que nele foram introduzidos, geralmente, após madura reflexão, pelos estados componentes da Federação. Estabelecer subentendidos ou convenções na base de um arranjo deste gênero, seria expor-se, muito certamente, a divergências e incômodos. Os artigos do tratado ou, em outros termos, da Constituição, devem pois consignar-se num escrito e, se possível, redigir-se de modo que se evite toda interpretação falsa.

“2ª – A Constituição deve ser o que chamei Constituição “rígida” ou “inexpansiva”.

“A lei da Constituição deve ser, senão juridicamente imutável, pelo menos só modificável por uma autoridade posta acima e fora dos corpos legislativos ordinários, como são as legislaturas federais ou dos estados, existentes em virtude da Constituição.”

“3ª – Toda Assembléia Legislativa existente em virtude de uma Constituição Federal é simplesmente um corpo legislativo subordinado, cujas leis participam da natureza dos *by-laws*; são válidas, se contidas nos limites da autoridade pela Constituição conferida a este corpo legislativo; são nulas, ou inconstitucionais se excedem os limites desta autoridade.

“A distribuição dos poderes – nota ainda Dicey – é um traço essencial do federalismo. O objetivo, em vista do qual se forma um estado federal implica uma divisão da autoridade entre o governo nacional e os estados particulares.”⁽⁴⁸⁾

“Da relação existente entre federalismo e limitação de poderes, decorre a supremacia, na América, dos princípios da Constituição Federal sobre as Constituições dos estados particulares.”⁽⁴⁹⁾

“Em suma – conclui o constitucionalista britânico – *unitarismo* significa concentração da autoridade do estado nas mãos de um poder soberano aparente, seja este poder um Parlamento ou um Czar. *Federalismo*

(48) *Idem, ibidem*, pág. 134.

(49) *Idem, ibidem*, pág. 138.

significa distribuição da força do estado entre certo número de corpos coordenados, saídos todos da Constituição e por ela regidos.”⁽⁵⁰⁾

“Quando existe, como na Bélgica ou na França, uma Constituição rígida, cujos artigos a legislatura ordinária não pode modificar, está a dificuldade em tomar garantias quanto à legislação contrária à Constituição... Em resumo, sendo regidas a França e a Bélgica por Constituições unitárias, o caráter não soberano da legislatura é, em cada um dos casos, um acidente e não um traço essencial da sua política. Outro é o caso num sistema federal. A supremacia legal da Constituição é essencial à existência do Estado; a glória dos fundadores dos Estados Unidos consiste em terem imaginado ou adotado arranjos, graças aos quais a Constituição se tornou, tanto de fato, como de direito, a lei suprema do país.”⁽⁵¹⁾

d) Parlamentarismo e Federação

À página 146 enumera o publicista britânico as características essenciais do federalismo – supremacia da Constituição, distribuição dos poderes, autoridade do Judiciário – e diz que elas reaparecem, ainda que com modificações, em todo estado federal verdadeiro. E continua:

“Passemos, por um instante, ao Domínio do Canadá... É claro que, em seus traços essenciais, a Constituição do Domínio está modelada pela da União Americana. É verdade que alguns competentes críticos canadenses o contestam, mas, a meu ver, não são decisivas as razões que invocam.” Dicey resolve, então, a aparente contradição, mostrando que a semelhança do regime político canadense com o dos Estados Unidos está na Federação, e com a Inglaterra, no sistema parlamentar. Neste último caráter, e unicamente nele, se baseiam os que negam a semelhança da Constituição do Canadá com a do seu grande vizinho. E, para que nenhuma dúvida haja a tal respeito, consigna o autor: “No Canadá, como nos Estados Unidos, tornam-se os tribunais inevitavelmente os intérpretes da Constituição.”⁽⁵²⁾

“O federalismo suíço – prossegue o autor invocado pelo Sr. Afonso Arinos – reproduz, com notáveis modificações, é verda-

(50) *Idem, idem, ibidem.*

(51) *Idem, ibidem*, pág. 139.

(52) *Idem, ibidem*, pág. 149.

de, os traços essenciais do Governo Federal, tal como existe do outro lado do Atlântico. A Constituição é a lei do país: não pode ser modificada pelos corpos legislativos federais ou cantonais; define e limita, direta ou indiretamente, os poderes de todas as autoridades que estabelece.”

Como se vê, Dicey não considerou a Suíça, ou o Canadá menos federativos que os Estados Unidos, apenas, como era natural, tomou a estes por modelo na descrição do sistema.

Reproduzimos um último passo, para deixar bem claro o pensamento do autor. “Enfim – diz ele – federalismo é sinônimo de *legalismo* – predominância do Judiciário na Constituição – espírito de legalidade dominante no povo. Claro é que, numa Confederação tal como os Estados Unidos, tornam-se os tribunais o eixo, em torno do qual giram as disposições constitucionais do país... Por conseguinte, o Poder Judiciário pode e deve determinar os limites da autoridade do governo e da legislatura; a sua decisão não tem apelação e disto resulta que os juízes são não somente os guardas, mas também, em determinados momentos, os senhores da Constituição.”⁽⁵³⁾ “Numa Federação, as causas que acarretam a existência de um corpo tal como a Suprema Corte, conferem-lhe também uma fonte de poder supremo... Os juízes são os garantes dos direitos dos estados separados... É quase evidente por si mesmo que inútil e supérfluo se tornará um Tribunal Federal, quando os Estados Unidos tiverem deixado de ser uma verdadeira Federação. Uma Corte Federal não tem, com efeito, razão de ser uma República unitária.”

Alonguei-me, talvez excessivamente, na citação de Dicey. Era necessário, porém, que nenhuma dúvida pairasse a respeito do pensamento do autor, que o ilustre Sr. Afonso Arinos tão fora de propósito invocou. Clara está agora a questão. O que o grande publicista opôs à Federação não foi o sistema parlamentar, senão o sistema da soberania ou onipotência do Parlamento, característica do regime inglês, mas que falta, como ele expressamente consigna, em países unitários, como a Bélgica ou a França, e falta necessariamente nos países federativos. Aliás, cumpre notar que Dicey nunca emprega expressões equívocas, que possam induzir a extensões ilícitas: fala sempre em *Constituição inglesa*, *Parla-*

(53) *Idem, ibidem*, pág. 155.

mento inglês, sistema britânico e, quando se quer referir especificamente ao mecanismo parlamentar, diz *sistema parlamentar britânico*, e não genericamente, sistema parlamentar. Foi, pois, ilegitimamente, e contrariando as expressas manifestações do autor invocado, que o Sr. Afonso Arinos deliberou “ampliar para os demais países parlamentaristas” a afirmação de Dicey, que “o único princípio fundamental da Constituição inglesa é a soberania legislativa absoluta, o despotismo do parlamento”.

e) O essencial e o acessório na Constituição inglesa

Esqueceu o ilustre e culto relator uma verdade há muito estabelecida pela penetrante e luminosa análise de Bagehot. A Constituição britânica é uma formação histórica grandemente complexa e compreende partes essenciais e partes acessórias, partes peculiares aos ingleses e partes aplicáveis a outros povos. Clássica, por exemplo, ficou a sua distinção entre as partes *imponentes*, que produzem e conservam o respeito das populações, e as partes *eficientes* da Constituição, que dão à obra o movimento e a direção. Ora, entre as feições peculiares aos ingleses, mas não ao sistema parlamentar, que segundo o mesmo Bagehot, se pode reduzir a uma assembléia de representantes e a um gabinete eleito por esta assembléia, Dicey inclui, justamente, a soberania ou onipotência do Parlamento. Pela base cai, portanto, a construção imaginada pelo Sr. Afonso Arinos, para demonstrar a incompatibilidade do parlamentarismo com a Federação, e cabalmente justificada fica a emenda, que, introduzindo o sistema parlamentar, mantém o Congresso Nacional como uma corporação de poderes limitados pela Constituição, como limitados são os poderes do Parlamento na Bélgica, na França, no Canadá, na Austrália.

Assim, o princípio da onipotência do Poder Legislativo nenhuma relação forçosa tem com o parlamentarismo, que, convém não esquecer, diz muito mais respeito à organização do Executivo, que à do Legislativo, pois no gabinete é que se encontra a peça essencial do sistema. Pouco importa que a ação legislativa do Parlamento seja, ou não, limitada pela Constituição, se não se alteram as relações características entre os dois poderes, ou, em outros termos, se o gabinete depende da confiança do Parlamento e se pode, em determinadas circunstâncias, pedir a dissolução da Câmara, para consultar a nação. E facilmente concebível seria, *num país unitário*, o sistema presidencial com onipotência ou soberania do Congresso: se

ria aquele em que o Congresso tivesse a faculdade irrestrita de legislar sobre qualquer assunto, sem padecer qualquer limitação constitucional, embora nenhuma ação direta pudesse ele exercer sobre o Poder Executivo, que continuaria independente das suas manifestações.

f) O conceito de Federação

É que nenhuma contradição existe entre os conceitos de parlamentarismo e Federação. O que esta supõe são duas esferas distintas de poderes governativos: a dos interesses gerais, ou nacionais, e a dos interesses locais, ou dos estados-membros. Não significa isto que não existam ou se confundam inteiramente estas duas ordens de interesses nos regimes unitários, senão somente que o governo local neles fica mais ou menos subordinado ao governo central.

“Sempre que – explica o Professor Sampaio Dória – as províncias de um país compuseram, com eleitorados próprios, seu Legislativo e Executivo e, em conseqüência, houver descentralização das funções políticas e administrativas, aí se terá estabelecida a Federação. Sempre, porém, que os órgãos dos governos provinciais, principalmente o Executivo e o Legislativo, não forem compostos pela vontade particular das respectivas províncias, mas nomeados pelo governo central do país, aí se terá o regime unitário.

“Centralização política o mesmo é que composição dos governos provinciais pelo governo central. Qualquer descentralização política que em tal hipótese se anuncie, tem vida fictícia e precária.”⁽⁵⁴⁾

“Quanto à distribuição territorial do poder governativo – diz Getell, professor de Ciência Política na Universidade de Califórnia – dois sistemas se verificam nos estados modernos, que produzem dois tipos distintos de governo. Num, a Constituição do estado atribui todo poder governativo ao governo nacional, que cria as divisões e lhes delega os poderes que lhe parecem convenientes, alterando-lhes a seu grado os limites ou os poderes, por um ato legislativo ordinário. Tal sistema cria um governo unitário. No outro sistema, provê definitivamente a Constituição do estado tanto o governo nacional, como as suas principais divisões, com as quais partilha os poderes de governo. Com tal ar-

(54) Sampaio Dória, *Curso de Direito Constitucional*.

ranjo, nem o governo nacional, nem o das suas principais circunscrições pode modificar o outro ou interferir legalmente com o exercício dos poderes que lhe cabem. Somente mediante emenda constitucional se pode fazer um reajustamento. A maioria dos estados modernos, adotou a forma unitária de governo; os Estados Unidos, a Alemanha, a Áustria, a Suíça, o Canadá, a Austrália e alguns estados da América Latina adotaram a forma federal.”⁽⁵⁵⁾

Isto posto, pergunto: onde está a incompatibilidade entre a Federação e o parlamentarismo? Se um estado unitário pode ter indiferentemente um governo presidencial ou parlamentar, por que parlamentar ou presidencial não pode ser o governo particular de cada um dos membros da União, e o próprio governo geral da União? Quanto aos seus interesses peculiares, cada membro da Federação é um estado unitário; quanto aos interesses gerais da nação, a União é também um Estado unitário, já que o governo federal os administra direta e indiretamente em todo o território nacional, que para ele representa uma unidade. Poder-se-ia, pois, definir o estado federal como uma associação de governos de duas categorias diferentes: o governo geral e os governos regionais.

Getell, no livro que acabo de citar, trata amplamente da natureza do estado, da sua organização, das suas formas, do governo presidencial e do governo parlamentar, do governo unitário e do Governo Federal, das Constituições, dos partidos, de cada um dos três poderes etc. e, entretanto, não faz a mais remota referência à suposta incompatibilidade da Federação com o parlamentarismo. Ignorância ou descuido?

g) Rui Barbosa, a Federação e o parlamentarismo

Contra a compatibilidade do parlamentarismo com a Federação, tem-se invocado a autoridade de Rui Barbosa. O ilustre Sr. Afonso Arinos não poderia deixar de brandir a mesma arma, e, com tanto maior razão, quanto ao nosso sumo publicista, parece dever-se a origem do infundado preconceito. Examinemos, porém, o caso.

Que eu saiba, só uma vez se referiu Rui à questão: foi na plataforma apresentada à nação, no Politeama baiano, em a noite de 15 de

(55) Getell, *Political Science*, pág. 223.

janeiro de 1910. Estávamos em plena campanha civilista, na qual a candidatura do insigne brasileiro se opunha à do marechal Hermes da Fonseca. Todos os meios e todos os argumentos se empregavam para incompatibilizar o candidato da nação com o pequeno mundo político, do qual dependia a investidura. Não admitiam, então, os senhores do país, o mais leve retoque da Constituição de 24 de fevereiro, que tão bem lhes garantia a posse nas posições. Assim foi que, muito de indústria, se passou a personificar em Rui Barbosa o revisionismo e, no marechal Hermes da Fonseca, a intangibilidade da Constituição.

Não sendo esta a origem da campanha, que era fundamental uma reação contra uma candidatura presidencial imposta à nacionalidade, não poderia o candidato civilista aceitar a questão nos termos em que a pretendiam colocar. Mas isto, naturalmente, sem repudiar as suas conhecidas convicções revisionistas.

Assim, não era propriamente de revisão que se tratava. Nem estava na órbita das atribuições do presidente da República o fazer ou iniciar reformas constitucionais. Entretanto, adverte Rui Barbosa, “se no cargo, tiver eu ensejo de ser útil à revisão, sem quebra de minha lealdade aos votos que me elegeram, com as minhas simpatias, a minha influência, os recursos de persuasão ao meu alcance, de muito bom grado, e a todo poder que eu possa, o farei, sem dúvida nenhuma”.

Posta a questão em tais termos, procurava o candidato desarmar as “prevenções inveteradas” dos ortodoxos e jacobinos do “culto republicano”, que receavam viesse a revisão hostilizar a República, a forma federativa, a separação entre o estado e os cultos, o regime presidencial ou a integridade dos estados. “O meio prático de obviar a esses temores – acrescenta Rui Barbosa mais adiante – será não cometer a reforma da nossa lei orgânica senão mediante prévio acordo entre os elementos políticos da maioria, que, no Congresso ou na opinião, se delibere a organizar a tentativa revisionista. A essa harmonia poderíamos chegar, é o que me parece, reunindo oportunamente uma convenção análoga à nossa de 22 de agosto, convocada, porém, com o ajuste estipulado entre os seus promotores, de não serem, nos seus debates, objeto de proposta de reforma as disposições constitucionais

“1^a) que declaram a forma republicana;

“2^a) as que instituem o princípio federativo.

.....
“9ª) as que declaram inelegíveis os ministros e estatuem a sua livre nomeação pelo chefe do Poder Executivo.
.....

“Adotadas estas precauções tranqüilizadoras contra as demasias do espírito de reforma, poderia ela encetar-se, como convém, no terreno das nossas instituições constitucionais, moderada, gradual e progressivamente.

“Essas reservas afastariam especialmente das primeiras tentativas reformatórias a questão entre a República parlamentar e a República presidencial. Não é pouco numerosa a corrente que contra esta já se pronuncia. Mas eu ainda me não animaria a segui-la. Não duvido que em breves anos se venha a impor a sua discussão. Mas abrir por ela o primeiro ensaio de reforma constitucional seria expô-la, quase com certeza, ao malogro, em tópicos a respeito dos quais é exequível, por acoadamento em relação a um problema ainda não maduro, contra o qual as exigências da ortodoxia republicana são até agora irredutíveis.

“Não vou tão longe quanto a elas. Não penso, como o Sr. Campos Sales, que o regime presidencial seja ‘da essência do governo republicano, como o parlamentar das monarquias constitucionais...’ Não. Na França, o governo republicano se amolda ao regime parlamentar. Na Alemanha não se acomoda à forma parlamentar a monarquia constitucional. Aqui não se trata de um princípio tão essencial ao regime quanto o que antepõe à República unitária a República federativa. A natureza democrática das nossas instituições nada perderia com a substituição do governo presidencial pelo governo de gabinete. O que eu, porém, não saberia é de que modo conciliar com este o mecanismo do sistema federal.

“Primeiramente, com o sistema parlamentar, o Ministério se teria de constituir em gabinete, na significação britânica do termo. Um gabinete supõe um ministro preponderante, que encarne a solidariedade coletiva do corpo ministerial e dirija o Parlamento. Esse ministro eclipsaria a autoridade presidencial; o que bem se concebe num mecanismo, como o francês, em que o chefe do Estado se nomeia por eleição das câmaras legislativas, mas não seria possível no mecanismo americano, que elege o presidente da República mediante os sufrágios da nação.

“Dadas as formas parlamentares, na Monarquia, ou na República, o verdadeiro chefe do governo é, necessariamente, o primeiro-ministro; e as conseqüências deste resultado, anulando politicamente a presidência, não se conciliam com a índole de um sistema, em que ela representa a nação com a mesma realidade positiva que a legislatura.

Depois, no governo de gabinete, o gabinete é responsável. Mas responsável ante quem, sob uma Constituição Federal? Nele não existe uma Câmara predominante, como nas monarquias parlamentares. As duas Casas do Congresso têm posições equíponderantes. Ora, um Ministério não pode ser responsável, juntamente, a duas Câmaras, dotadas de poder igual e inspiradas, muitas vezes, em políticas diversas. Aquela que dispusesse da sorte dos gabinetes senhorearia o Poder Legislativo e absorveria o poder presidencial. Haverá, na República federativa, algum dos dois ramos do Congresso, a que se pudesse reconhecer tal ascendente?

“São, bem o vedes, senhores, incompatibilidades essenciais. Não falo nos males do parlamentarismo. Também os tem a solução oposta. Uma se ressentia da instabilidade na administração; inconveniência do maior alcance que, manifestada em França, entre nós se agravaria com a estreiteza do nosso período presidencial. A outra, da ausência de responsabilidade que, reduzida, nas instituições americanas, ao *impeachment* do chefe da nação, não passa de uma ameaça desprezada e praticamente inverificável.

“Nesse confronto, as formas parlamentares levariam a melhor, porque mais vale, no governo, a instabilidade que a irresponsabilidade. Mas com o sistema federativo, único adotável no Brasil, não se compadecem as formas parlamentares. A ele, na República, se liga essencialmente o presidencialismo a cujos vícios congênicos temos de buscar, pois o remédio nos freios e contrapesos do mecanismo: a brevidade na duração do poder supremo; a inelegibilidade do presidente, a larga autonomia dos estados; a posição oracular da justiça na aplicação da lei e nas questões de constitucionalidade.

“Eliminados, assim, estes assuntos do campo, onde se deverá exercer a revisão, nem poucos nem de leve momento são os que a ela se lhe oferecem, impondo-se à consideração dos reformadores logo na primeira fase desse cometimento. Dela excluirei, ainda, certas matérias,

aliás, no meu sentir individual, dignas da maior consideração, mas a que prevejo, no estado atual das opiniões, resistências invencíveis: a questão das terras nacionais e a revisão das rendas. Sobre uma e outra bem conhecida é a minha maneira de pensar. Não quereria, porém, arriscar-me a perder o possível, pouco que seja, por fazer do impossível caprichosa questão.”

Foi longa a citação, mas absolutamente indispensável, para se bem apreender o pensamento e definir a situação de Rui Barbosa na questão. Consideremos a primeira objeção. É evidentemente uma falácia a que o publicista foi arrastado pelo candidato. O regime político brasileiro era e ainda é presidencial e federativo. Pelo primeiro caráter, o presidente da República é o chefe do governo, não passando os ministros de meros auxiliares dele; pelo segundo, os interesses estaduais são geridos por governos autônomos, isto é, independentes do governo geral. Passando a existir um gabinete de ministros, com o seu chefe, responsáveis todos ante o Parlamento, o que somente se modifica é o primeiro caráter: de presidencial transforma-se em parlamentar o governo. O segundo caráter do regime – o sistema federal – esse não se alteraria. Ou será que, para usar a própria expressão do insigne publicista, *supondo o gabinete um ministro preponderante, que encarne a solidariedade coletiva do corpo ministerial e dirija o Parlamento*, esse ministro eclipsaria a Federação? Não. Esse ministro – explica Rui – eclipsaria a autoridade presidencial, anularia politicamente a presidência e impossibilitaria o mecanismo americano, que elege o presidente da República mediante os sufrágios da nação. Em suma, a reforma parlamentarista destruiria o sistema presidencial, que é, justamente, o que com ela se visa. Não mais consistente é a segunda objeção. Ante qual das Câmaras seria responsável o gabinete? A própria lógica do sistema estaria desde logo indicando que perante a Câmara que mais diretamente representa o povo e que, para mais fielmente o poder representar, admite a dissolução. Representando o Senado os estados e não o povo, e não comportando ele a dissolução, claro se faz que só indiretamente se pode verificar ante ele a responsabilidade dos ministros. Mas a eqüipolência das duas Câmaras, de que fala Rui como característica do regime federativo? Não há tal eqüipolência, nem nos Estados Unidos, onde, tanto historicamente como funcionalmente, o Senado tem poderes diferentes e, até, maiores que os da Câmara; não

a há no Brasil e menos a houve sob a Constituição de 1934 que sob as de 1891 e 1946. O que há, no próprio regime federativo, são duas funções diferentes para cada uma das duas Casas do Congresso: a Câmara Alta representa os estados da Federação, é constituída, como se diz, dos seus embaixadores e, por isto, lhe cabem certos privilégios que à outra Câmara se negam; a Câmara Baixa representa a nação na sua unidade, é constituída por representantes do povo e não por embaixadores dos estados e, por isso mesmo, exerce certas prerrogativas que à outra não cabem. Assim é nos Estados Unidos; assim tem sido no Brasil, sob as suas diversas constituições presidencialistas.

Será, porém, inerente à organização federativa do Estado a existência de duas Câmaras, sejam ou não eqüipolentes? Estará a bicameralidade na própria natureza da Federação? Ou será, antes, uma convenção, um uso, que se transformou em dogma? Por pouco que no assunto se reflita, não se poderá deixar de pôr em dúvida o suposto princípio, antes originado de circunstâncias históricas, que determinado por necessidade orgânica do sistema. Se o que caracteriza essencialmente a Federação é a coexistência de duas esferas distintas de governo, a dos interesses nacionais e a dos interesses estaduais, e se a gestão destes cabe aos governos particulares de cada estado e a daqueles ao governo geral da nação, que necessidade lógica levará a introduzir, neste, um elemento regional, como se pretente seja a representação senatória?

Entre nós, foi a questão tratada com mestria por um dos nossos maiores constitucionalistas, o Sr. João Mangabeira. “O grande argumento dos defensores da manutenção do Senado – diz ele no seu trabalho *Em torno da Constituição* – é a necessidade imprescindível, e essencial ao regime federativo, de uma Câmara legislativa, em que os estados se representem, sob a base da igualdade.

“O argumento firmado no precedente norte-americano, tem mais autoridade que razão. Examinemo-lo em todos os seus elementos. Será peculiar à Federação o sistema bicameral? Não, porque muitos estados unitários o adotaram.

“É, por outro lado, a igualdade da representação em uma das Câmaras condição da existência do regime federativo?

“Não, porque em muitos estados federais, como o Império Alemão, o Canadá, a República Alemã e a Áustria, as unidades federativas se

representam desigualmente. Na Áustria, o art. 7º da Constituição prevê, e admite a hipótese dos futuros estados se representarem com desigualdade. Por outro lado, em muitos estados unitários a segunda Câmara é composta de representantes em número igual, dos departamentos ou das províncias.

“É verificar nas seguintes Constituições: Bolívia art. 61, Equador art. 44, São Domingos art. 17 e Uruguai art. 26. De modo análogo dispõe o art. 31 da Constituição da Prússia, nestes termos: ”É constituído um Conselho de Estado para a representação das províncias na legislação e administração do país.” Mas o constituinte prussiano não fez senão adotar a lição de Gierke, pela qual a participação das províncias na vontade do Estado era possível no regime unitário.

“Foi mesmo um dos fundamentos com que combateu a doutrina de *Le Fur*. Isto posto, evidente que não é a participação na vontade do Estado, nem a igualdade da representação das Unidades federativas numa das Câmaras, o que singulariza a federação e a extrema dos outros regimes.

“Objetam, porém, que embora assim seja, não é possível Estado Federal, sem que numa das Câmaras as unidades federativas, como tal se representem.

“Distingamos: o que caracteriza o Estado Federal é a sua coexistência com estados constitucionalmente autônomos, dentro das raiais que a Constituição Federal lhes traça, e a impossibilidade de modificação desta por lei ordinária da Assembléia nacional, e sem que eles sejam ouvidos. Esta a fórmula compatível com a realidade do mundo moderno, nas suas instituições federativas atuais. Esta a lição dos fatos, a que os ideadores de regras da própria fantasia não se querem submeter.

“Mas se uma das Câmaras deve representar os estados, como unidades federativas, óbvio que aí só devem ser tratados assuntos que lhes interessem peculiarmente, como entidades políticas.

“Porque a nação se representa e fala na outra Câmara. Esta, ao meu ver, a principal razão pela qual não se deve transformar a Câmara dos estados num ramo do Poder Legislativo. É que se nesta eles se representam como entidades políticas, raras são as leis que, sob esse caráter, lhes interessam.

“Assim, quando se vota uma lei relativa ao casamento, à herança, ou ao serviço militar, nada tem que ver com ela o Estado, como

unidade federativa. A quem ela interessa é ao povo brasileiro; é à nação. O que ela beneficia ou prejudica não são conveniências locais – são interesses gerais. Quando se decreta um imposto, o atingido pelo gravame não é a entidade política Estado Federado, mas os nacionais e estrangeiros residentes no Brasil.

“Mas, então, por que esses interesses, exclusivamente nacionais, devem depender de uma Câmara em que os estados se representam unicamente no seu caráter de unidades federativas? É um contra-senso, um absurdo, uma *contraditio in adjecto*, submeter leis exclusivamente nacionais à aprovação ou rejeição de uma Câmara, composta de representantes exclusivos de estados, como tais.

“Que existam essas Câmaras, ou melhor, esses Conselhos para representar e defender as unidades federativas, nos assuntos que lhes interessa ou respeita, aí bem, é uma garantia indispensável aos estados.

“Foi exatamente o que fez o anteprojeto, dando-lhes igualdade de representação no Conselho Supremo e conferindo a este competência para intervir, e às vezes preponderar em todas as medidas que interessam aos estados, como entidades políticas distintas da nação. Assim, depende de voto do Conselho a intervenção nos estados, quando de iniciativa do presidente da República, bem como a nomeação de seus ministros, que superintendem uma série enorme de serviços nas unidades federadas. Somente ao Conselho cabe a iniciativa da lei modificadora da uniformidade dos impostos federais, assim como do projeto quinquenal conciliador dos interesses da União e dos estados, em matéria de tributação cumulativa.

“Compete ainda ao Conselho convocar extraordinariamente a Assembléia Nacional, propor-lhe qualquer projeto de lei, e representar contra o presidente da República e os ministros.

“Por fim, e aí a garantia máxima dos membros da Federação, a reforma da Constituição Federal só poderia ser feita por iniciativa dos estados, ou aprovação do Conselho Supremo, por dois terços de votos, em 3 discussões, em 2 anos consecutivos. Eis as funções legislativas que devem competir à Câmara dos estados. Porque as outras pertencem à nação, à sua Assembléia, onde os eleitores dos estados se representam como povo brasileiro. Eis aí a Câmara dos estados, como órgão de

equilíbrio e segurança no regime federativo, impedindo as usurpações do poder central.

“Somente nestas condições, os representantes dos estados votarão por eles, no seu caráter específico de unidades políticas locais. E como a realidade pode mais que a ficção, o fato é que no Senado americano, os senadores não votam mais por estados, como membros da Federação, mas por interesses ou partidos. Não divergem, na Câmara ou no Senado, os votos dos deputados e senadores democráticos ou republicanos. São os mesmos em ambas as casas. A representação senatorial em cada estado divide-se, votando com o seu partido, como fizeram os deputados. É o que, entre outros publicistas, Laski salienta.

“Onde, portando, os estados? Onde o voto senatório pelos interesses locais? A época da votação por estados passou. O mesmo ocorria entre nós. As bancadas na Câmara e no Senado votavam de acordo com a opinião política ou econômica, que as congregava ou cindia. Não diferiam, em cada estado, os votos de suas bancadas nas duas casas do Congresso.

“Por que, então, sob o falso pretexto de Federação, se intrometerem os estados, como tais, na feitura de leis que interessam exclusivamente à nação?”

“A Câmara dos estados só deve existir para que, nesse órgão, possam eles, como unidades federativas, ter representação e defesa de seus interesses privativos. Porque os seus direitos, como os da União, quem os assegura contra possíveis usurpações é o Supremo Tribunal, como guarda e intérprete máximo da Constituição.”

Esta é a opinião de João Mangabeira, que só por si bastaria a abalar irremediavelmente a tese do ilustre relator. Dado, porém, que da equi-polência das duas Câmaras se queira fazer questão capital no regime federativo, uma nação parlamentarista e unitária, a Bélgica, nos daria solução: responsabilidade ministerial ante as duas Câmaras.

Difícil é dizer até que ponto foi consciente, no espírito de Rui Barbosa, este processo psicológico, que o levou a afirmar na plataforma de 1910, a incompatibilidade essencial entre Federação e parlamentarismo. É de crer, porém, se trate aqui de uma das tantas traições da subconsciência, a que não se forram as mais lúcidas inteligências e os caracteres mais adamantinos. Querendo salvar o seu revisionismo, que,

por ser do principal autor da Constituição, se revestia de tamanha autoridade, sem prejudicar, de outra parte, a importante campanha política em que se empenhara, foi ele insensivelmente levado a afastar a todo transe a reforma parlamentarista, afirmando, mais ou menos convictamente, a sua incongruência com o regime federativo.

Tal se me afigura a gênese de um preconceito, que ainda hoje pesa em muitos espíritos preclaros.

b) O federalismo no Império

Com esta opinião de Rui Barbosa, se ela não fosse convenientemente interpretada, chocar-se-ia o seu comportamento anterior; ao querer conciliar a Monarquia parlamentar com a Federação. Como se sabe, esta se tornou a bandeira da maioria do Partido Liberal, no último período do Império. Não teria Rui então previsto a contradição, que só mais tarde, vinte anos depois de proclamada a República, se lhe tornou patente? E Joaquim Nabuco, Afonso Celso, Tavares Bastos e tantos outros vultos em eminentes do liberalismo também a não teriam percebido?

Como que pressentindo a objeção, o Sr. Afonso Arinos diz à página 46 do seu parecer: “Por isso mesmo, estavam certos aqueles que, desde o início do Império, achavam viável a Monarquia federal. A parte a se modificar seria outra: a do aparente parlamentarismo monárquico.” Insinua aqui o ilustre relator que os federalistas do Império estariam dispostos a sacrificar o parlamentarismo à federação. Ignoro, onde ele terá ido buscar os elementos para tal afirmar, mas, enquanto ele os não exibir, tenho o direito de contestar.

É com efeito, digno de nota que os principais arautos da idéia federalista, no Império, pertencessem quase todos ao Partido Liberal, ou, de modo mais geral, se filiassem àquela corrente que, contrariando os partidários das prerrogativas da Coroa, pugnava pela correta prática do sistema parlamentar. Além da forma monárquica, que pretendiam conservar, sustentavam eles a Federação, que desejavam implantar, e o parlamentarismo, que queriam aperfeiçoar. Se existe realmente a contradição pretendida pelo Sr. Afonso Arinos, não a perceberam aqueles grandes vultos do Império. No livro de Tavares Bastos, *A Província*, nenhuma alusão se encontra à tese do culto relator. Joaquim Nabuco, nos memoráveis discursos proferidos na Câmara dos

Deputados, nas sessões de 14 de setembro de 1885 e 8 de agosto de 1888, defende ardorosamente a reforma federalista, estuda as objeções contra ela levantadas, como a invocada incompatibilidade entre Monarquia e Federação, mas nenhuma palavra diz a respeito da incompatibilidade com o sistema parlamentar ou, quando menos, sobre a necessidade de o alterar. Ao contrário, apresentando as quatro razões, que lhe pareciam imperiosas, em favor da autonomia das províncias, disse ele no último dos discursos citados, resumindo o que explanara no primeiro, alguns anos antes:

“A terceira razão foi a impossibilidade de fazer de uma delegação do governo central, como são as presidências de províncias, um governo provincial efetivamente responsável perante aqueles que administram.” (*Anais da Câmara dos Deputados.*)

Poderá a expressão “governo provincial efetivamente responsável” significar outra coisa senão governo de gabinete, na boca de um parlamentarista como Joaquim Nabuco, que defendeu o sistema no Império e na República? Diga-o, em consciência, o Sr. Afonso Arinos.

Não menos clara é a posição de Rui Barbosa. Em maio de 1889 realizou-se no Rio, no escritório da *Tribuna Liberal*, o Congresso do Partido Liberal, que aprovou a reforma do programa, elaborada por uma comissão especial. Do projeto dissentiu Rui Barbosa, por ser radical quanto à Federação e recusar a transação nele proposta; apresentou um substitutivo, que teve o apoio de mais 18 congressistas.

Assim, enquanto dispunha o projeto que o presidente da província seria nomeado pelo Imperador, dentre os cidadãos eleitos em lista tríplice por votação dos eleitores da província, o substitutivo estabelecia que o presidente e os vice-presidentes seriam nomeados mediante eleição popular por sufrágio direto. Discriminava o substitutivo a competência da autoridade nacional e a das autoridades provinciais, e estabelecia o princípio que competia à autoridade provincial, além dos poderes estatuídos no Ato Adicional, todos os que não estivessem compreendidos nas atribuições da autoridade nacional e não fossem contrários aos direitos constitucionais dos cidadãos. Está aí perfeitamente caracterizada a Federação; entretanto, nenhuma palavra se encontra, que implicasse qualquer modificação ou restrição do sistema parlamentar, que então se estava praticando.

i) A Federação no Canadá

O ilustre relator tem uma inegável habilidade em deslizar sutilmente de uma idéia para outra e entre elas estabelecer a confusão. Assim, ao pretender negar, contra a opinião dos próprios autores que citou, seja o Canadá uma Federação bem caracterizada, diz ele:

“Trata-se de um federalismo europeu, ao qual se aplicou o sistema europeu de governo que é o parlamentarismo. Não devemos esquecer, por outro lado, que a submissão, no Canadá, das províncias ao poder central é ainda acentuada pelo fato de que os governadores da província são nomeados pelo governador geral, tal e qual no Império. Podemos chamar a isto uma Federação?”

No Império brasileiro, os presidentes das províncias eram nomeados pelo Imperador e não havia Federação; no Canadá, os governadores de províncias são nomeados pelo governo geral; logo, no Canadá também não há Federação: este é o silogismo contido nas linhas acima transcritas.

Esquece, porém, o Sr. Afonso Arinos uma diferença essencial entre os dois casos. No Brasil, o governo provincial não passava de simples delegação do governo geral e se exercia pessoalmente pelo presidente da província, que, livremente nomeado e substituído pelo gabinete, caía geralmente com ele; não havia governo provincial autônomo. No Canadá – e esta é a diferença que não quis perceber o culto relator – o governador geral, imediatamente, e os governadores provinciais, imediatamente, são simples representantes da Coroa e exercem, no meio do governo, o mesmo papel “imponente”, que o rei na Inglaterra; o governo, tanto no Domínio, como nas suas províncias é realmente constituído pelo gabinete, responsável ante a respectiva assembléia e formado de acordo com a vontade dela; chefe do governo não é o governador, mas o presidente do Conselho de ministros. Onde, pois, a paridade entre os dois regimes – o canadense e o brasileiro do tempo do Império? Este era confessadamente unitário e aquele é certamente federativo, qualquer que seja a definição que de Federação se adote. Recorramos a Willoughby, o autor citado pelo relator. “Falando estritamente – diz ele – a única maneira correta de empregar a expressão *estado federal* é designar um estado no qual um muito considerável grau de autonomia administrativa se concede aos vários distritos em que se divide o território do

estado.”⁽⁵⁶⁾ Estará fora de tal definição o Canadá, se ali foi feita a partilha de atribuições entre o governo geral e o local, e as províncias constituem livremente o seu próprio governo? Não o nega, nem o poderia negar o ilustre relator, diz apenas que se trata de um federalismo europeu. Assim seja, mas é um federalismo europeu que se está dando admiravelmente no continente americano...

Não é talvez inútil notar que, segundo lembra Kennedy, professor da Universidade de Toronto, em seu livro *The Constitution of Canada*, à página 414, “Hamilton, que se pode apontar como o autor de uma Constituição confederativa, propôs deliberadamente à Convenção de Filadélfia que o presidente nomeasse os governadores dos diversos estados e tivesse um veto absoluto sobre os atos das legislaturas estaduais. (Eliot, *Debates*, V, app. 5.) Razões diplomáticas impediram fosse a sugestão incorporada à Constituição, mas é importante notar que ninguém a considerou antagonica à essência de uma Constituição federal, e Hamilton menos que os outros, pois tinha a mais clara concepção da natureza de uma Federação. Deste poder, pelo menos quanto à legislação dos estados, foi investida a Suprema Corte”.⁽⁵⁷⁾

É que, como já fizemos notar, tendo um caráter acentuadamente coletivo e dependendo das assembléias legislativas e do povo o governo das colônias confederadas, corresponderia a nomeação do presidente dos estados à designação de um simples magistrado, como é no sistema parlamentar.

j) A Federação na Austrália

A mesma incompreensão revelada pelo Sr. Afonso Arinos, quanto à associação do parlamentarismo com a Federação no Canadá, reproduz-se na consideração do regime de governo australiano, embora reconheça ser ele mais próximo do tipo americano, que do outro membro da Comunidade Britânica. Assim, diz ele à página 52: “O poder de nomear os ministros e de orientar a sua ação já introduz certa limitação ao parlamentarismo australiano.” Ora, quem nomeia os ministros na Inglaterra, na Bélgica, na França, em qualquer país de governo parlamentar? O Rei, ou o presidente da República. Pois, na Austrá-

(56) Willoughby, *The Constitutional Law of the United States*, pág. 9.

(57) Kennedy, *op. cit.*, pág. cit.

lia, quem os nomeia é o governador geral, na qualidade de representante do monarca inglês, segundo o artigo 61 da Constituição australiana. Nenhuma diferença há entre os dois casos. Redargüirá o Sr. Afonso Arinos que o governador geral da Austrália também orienta a ação dos ministros. Vejamos exatamente do que se trata. Reza o artigo 65 da Constituição australiana: “Enquanto o Parlamento não proveja de outra forma, os ministros de estado não excederão de sete e exercerão os cargos como o prescreve o Parlamento [*as the Parliament prescribes*] ou, na falta de provisão, [*in the absence of provision*] como o governador geral determine [*as the governor-general directs*].” Assim, está a ação dos ministros sujeita às prescrições do Parlamento e, só quando estas faltem, à orientação do governador geral. Sucederá diversamente nos países de mais puro regime parlamentar? Não parece. A função do chefe do estado no sistema parlamentar é a de um magistrado, de um árbitro, que pode e deve intervir com os seus conselhos nas situações delicadas. É o que exprime Carlos Maximiliano, quando diz: “No regime parlamentar, o chefe do Estado exerce o Poder Executivo por meio dos seus ministros (C. Imp. art. 102), no presidencial, com auxílio deles (art. 49). No primeiro caso, há um gabinete solidário, que dirige superiormente a política e a administração; no segundo, a unidade de ação é impressa pelo primeiro magistrado do país, independente das Câmaras, rodeado de secretários da sua confiança pessoal.”⁽⁵⁸⁾ É o que se verifica em todos os países parlamentares. Na Inglaterra, o rei é ouvido pelo primeiro-ministro nas questões mais importantes; na França, o presidente da República podia excepcionalmente presidir ao Conselho de Ministros. Na extinta República Alemã, o gabinete exercia a sua atividade de acordo com um regulamento aprovado pelo presidente do Reich (artigo 55). Na Tcheco-Eslováquia, cujo regime se podia considerar modelar, o presidente da República tinha direito de assistir às reuniões do Conselho e presidi-las, solicitar ao governo ou a um dos seus membros informações sobre assuntos da sua competência (artigo 82); tinha o direito de convocar em sua residência o Conselho de Ministros, ou os ministros individualmente (artigo 83). Assim, e contrariamente ao que ao Sr. Afonso Arinos se afigurou, nenhuma limitação foi introduzida no parlamentarismo australiano. O que ele estranhou

(58) Carlos Maximiliano, *Comentários*, pág. 516.

na Constituição australiana é o que está consagrado, ou pela praxe, ou pelo texto constitucional, em todos os países de governo parlamentar, sejam eles federativos, ou unitários.

k) Parlamentarismo, presidencialismo e centralização

Para o ilustre Sr. Afonso Arinos (e ele o diz como coisa estabelecida e indiscutível) “o parlamentarismo é um sistema de governo não somente instável, mas centralizador” (pág. 60). Se é instável, como poderá ser centralizador? A absorção de poderes requer, pelo menos, permanência no órgão ou poder que a realiza. Há pois, evidente contradição na dupla caracterização que do sistema parlamentar pretendeu fazer o relator.

Donde lhe terá vindo a idéia de que o sistema parlamentar é centralizador? Da circunstância de serem unitários, além de rígidos pelo sistema parlamentar, países como a Inglaterra, a França, a Bélgica, a Suécia, etc.? Mas o Canadá? E a Austrália? E a África do Sul? Afirmo o Sr. Afonso Arinos que não são federações do tipo americano. Conceda-se. Serão, porém, países centralizados ou unitários? Se não o são, onde está a imaginada tendência centralizadora do parlamentarismo?

Suponho eu que, da errônea idéia de ser necessariamente o parlamentarismo um sistema de soberania ou onipotência parlamentar, deduziu o Sr. Afonso Arinos a sua tendência centralizadora. Se o Parlamento tudo pode, há de ser levado naturalmente a absorver em si todas as atribuições. Mas nem na Inglaterra, que é exemplar único de um regime de onipotência parlamentar, se verificou a afirmação do ilustre relator, pois os antigos domínios da Grã-Bretanha adquiriram tal grau de autonomia que se acham presos à mãe-pátria quase unicamente pelo vínculo da Coroa, e extremamente dificultoso se tornou, por isto, classificar rigorosamente a comunidade das nações britânicas.

E, se é centralizador o parlamentarismo, que dizer do presidencialismo? Nos Estados Unidos está a Federação evoluindo ou involuindo para uma centralização cada vez maior. E conseqüência, não só da crescente extensão e complexidade dos problemas da vida moderna, mas também da enorme cópia de recursos de que dispõe o Congresso e que o presidente aplica livremente. Nas demais repúblicas presidenciais e federativas da América onde não se verificou o prodigioso desenvol-

vimento dos Estados Unidos, tem-se praticado realmente o sistema federativo, ou, pelo contrário, têm vivido os estados federados em permanente submissão ao poder central?

Não há quem possa desconhecer ser a última hipótese a verdadeira. Não tem havido realmente regime federativo na América Latina, como não tem havido realmente democracia representativa. Embora as Constituições escritas consagrem formalmente a Federação, o que tem havido é a vassalagem dos governantes estaduais ao senhor nacional, que dispõe soberanamente das Forças Armadas e tem o privilégio de emitir moeda.

Joaquim Nabuco já notara a falência do princípio federativo na América. Ao justificar, na sessão de 8 de agosto de 1888, o projeto que providenciava a instauração da monarquia federativa, dizia ele, respondendo aos que alegavam a incompatibilidade da Federação com a monarquia:

“Eu não venho propor que se fundem monarquias subordinadas à direção do governo central; pelo contrário, o que venho propor é a criação de Repúblicas, como hão de ser os diferentes estados confederados do Brasil, unidos pelo laço nacional da monarquia.

“Quem tem estudado a história das repúblicas na América, vê que em quase todos esses estados se tem travado uma luta constante entre o princípio federal e o princípio unitário, e que, em toda a parte, exceto os Estados Unidos (e dos Estados Unidos direi duas palavras de passagem), em toda a parte as repúblicas, para existirem, têm tido necessidade de anular o princípio federativo, isto é, o princípio da autonomia local... É que os presidentes desses estados têm-se visto forçados, no interesse das suas reeleições ou de sua permanência no poder, a destruir a independência local, onde se aninhavam os seus rivais, determinando, como na América Central, essa luta entre os dois princípios constitucionais, reconstruções das próprias nacionalidades.

“Ora, eu pretendo e digo que apenas com o laço monárquico entre elas, as províncias do Império teriam muito maior proteção e muito maior garantia para o desenvolvimento da sua autonomia, do que se fossem organizadas sob a forma republicana, porque necessariamente pelas lutas e competições provinciais a República tenderia a ser unitária...”

Aí fica, expressa pela voz de Joaquim Nabuco, a verdade que o perpassar dos anos só tem feito confirmar; as federações republicanas e presidenciais são necessariamente centralizadoras. Entre nós é tão evidente o fato que nem os estados mais poderosos se podem subtrair à pressão do presidente da República. É história antiga e recente. Decorre o fenômeno, não só da soma de poderes que o presidente enfeixa em suas mãos, mas também, e principalmente, da prática irresponsabilidade com que os exerce.

Se o governo parlamentar é, apesar de instável, centralizador, que se haverá de dizer do governo presidencial, estável, irresponsável e naturalmente autoritário?

Ainda quando os fatos não atestassem a falsidade da tese do Sr. Afonso Arinos, a simples reflexão haveria de evidenciá-la. Parlamentarismo e federalismo são dois processos distintos, mas convergentes, da preservação da liberdade.

1) O centralismo da emenda parlamentarista

No afã de confortar a sua tese do caráter centralizador do parlamentarismo, afirma o ilustre relator estar ele patente na própria emenda por mim subscrita.

“Com efeito – diz ele á página 62 – a Constituição presidencialista de 1946 não colocou, entre os princípios constitucionais a serem observados pelos estados, o Governo Presidencial. O Sr. Nestor Masseur (*A Organização Constitucional dos Estados Federados*, 1947), e o próprio Sr. Raul Pila (*Sistema Parlamentar nos Estados*, 1947) foram de opinião que os estados-membros poderiam, em face da atual Constituição, adotar o sistema parlamentar de governo.

“Interpretação talvez excessiva, mas que condiz com o liberalismo natural do sistema descentralizador, que tradicionalmente limita o poder central pelas franquias estaduais. Já o Sr. Raul Pila, no entanto, considerou necessário forçar a adoção do sistema parlamentar em todos os estados, como princípio constitucional (letra A da emenda). É que o sistema só funciona com a invencível força centrípeta, que mata a Federação.”

A tal argüição, poderia eu responder simplesmente que a Constituição presidencialista de 1891 estabelecia, no artigo 63, que na

Constituição e nas leis que adotassem, deveriam respeitar os estados os princípios constitucionais da União. Entre tais princípios, era a interpretação dominante que estivesse incluído o sistema presidencial. Foi justamente para acabar com a controvérsia, que a emenda constitucional de 1926 incluiu o governo presidencial entre os princípios que, sob pena de intervenção federal, deveriam os estados respeitar em sua organização. Se a emenda parlamentarista revela a força centrípeta do sistema, que revelará a emenda constitucional de 1926, cuja inspiração foi apurar ainda mais o caráter presidencial das nossas instituições?

A Constituição de 16 de julho de 1934, embora tivesse sensivelmente atenuado o presidencialismo da primeira, obrigava os estados, pelo artigo 7º, a respeitar não só a forma republicana federativa, mas também a dependência e coordenação de poderes, princípio que supunha caracterizar o regime adotado. Ainda aqui, a mesma tendência centralizadora, que o Sr. Afonso Arinos irroga à emenda parlamentarista.

Os constituintes de 1945 eliminaram, deliberadamente, a exigência do regime presidencial, quanto aos estados, e limitaram-se a consignar a observância da forma republicana representativa e do princípio da independência e harmonia dos poderes. Este princípio, se corretamente interpretado, compadece-se tanto com o sistema presidencial, como com o parlamentar. Assim não o entendeu, porém, o Senhor Presidente da República quanto ao caso da Constituição do Rio Grande do Sul: em um discurso rumoroso, proferido na capital daquele estado, deu ele a sua palavra de ordem. Acolheu-a o Supremo Tribunal Federal, provendo por unanimidade o recurso do governador. Em outros casos, o supremo intérprete da Constituição e das leis chegou a exigir, em Constituições estaduais, a reprodução servil de disposições secundárias, senão acessórias, do estatuto federal. Aqui tem, pois, o Sr. Afonso Arinos: a atual Constituição está impregnada de amplo espírito federativo, mas no sentido de uma ferrenha centralização a interpretam os seus principais executores. Será isto efeito da invencível força centrípeta do parlamentarismo?

Permita agora o ilustre relator que me defenda de uma increpação. Diz ele ter eu incidido em uma contradição, pois considero necessário forçar a adoção do sistema parlamentar em todos os estados, isto depois de haver sustentado que, em face da atual Constituição, po-

deriam os estados-membros adotar o sistema parlamentar de governo. Se o Sr. Afonso Arinos procurasse antes compreender os parlamentaristas do que combatê-los, teria percebido facilmente a razão do disposto na letra *A* da emenda, que obriga os estados a observar a divisão, equilíbrio e harmonia de poderes e a praticar o governo coletivo e responsável. Vou explicá-lo, senão justificá-lo.

Como notaram De Tocqueville, Story, Boutmy, Bryce e tantos outros, e já tive ocasião de dizer, é um sistema binário a organização política dos Estados Unidos. Na base dele, em cada estado, e, já antes da Independência, em cada Colônia, há um governo verdadeiramente democrático, com preponderância da representação popular; na cúpula, um poderoso mecanismo de contenção, destinado a preservar a unidade e a independência, que por pouco não soçobraram no tempo da simples confederação. A democracia básica corrigia e compensava a autocracia da superestrutura. Nesta circunstância não atentaram os primeiros constituintes republicanos quando, tomando por modelo a Federação norte-americana, às unidades e ao todo, impuseram a mesma organização política.

O menos, pois, que se deveria fazer, entre nós, seria restaurar o modelo norte-americano em sua plenitude, democratizando o governo dos estados, onde, mais fortemente que no governo da União, se tem feito sentir o despotismo. Foi o que viu claramente o ilustre Sr. Odilon Braga, em alguns notáveis artigos publicados em 1946: admitia ele a conservação da superestrutura presidencialista, mas preconizava para os estados um governo mais democrático e, até, se não estou enganado, o próprio governo parlamentar. Foi por isto que, na Assembléia Constituinte de 1946, eu me esforcei por deixar aos estados a maior amplitude de organização, assegurados, naturalmente, os princípios fundamentais da democracia. E por isto concorri eu para que a Assembléia Constituinte do meu estado adotasse o sistema parlamentar. Seria já um grande progresso chegar-se a uma Federação autocrática de verdadeiras democracias estaduais.

A recíproca, porém, já não teria o mesmo valor. Uma Federação democrática de autocracias estaduais não se poderia sustentar por falta da necessária base. Não passaria de miragem. Os dominadores dos estados falseariam o jogo das correntes de opinião, indispensável tanto ao sistema parlamentar, como a qualquer outro regime que mereça o

nome de democrático. A preocupação de salvaguardar a democracia básica, e não uma suposta tendência centralizadora, foi, portanto, o que levou os autores da emenda a estender aos estados o princípio do governo coletivo e responsável. Curioso centralismo seria esse que procura garantir, em toda a plenitude, a melhor prática do *self-government* em cada uma das unidades federadas...

O ilustre relator contestará, naturalmente, seja o sistema parlamentar mais democrático que o presidencial. Os parlamentaristas, porém, estão disto convencidos e, assim sendo, apenas se mostram coerentes, quando também aos estados querem estender os benefícios do seu sistema.

Nenhuma dúvida pode haver, com efeito, não só de que é compatível a Federação com o parlamentarismo, senão também que melhor funcionará com o parlamentarismo a Federação. Quais têm sido, com efeito, os escolhos que têm avariado o nosso regime? De um lado o despotismo estadual, que para se garantir se submete ao despotismo central; de outro lado o despotismo central, que, para melhor exercer a sua ação compressora, ou se apóia nos despotismos estaduais, ou os substitui pelo recurso heróico da intervenção. Não temos tido propriamente uma Federação democrática, senão somente um sistema de suseranias feudais, prestando o senhor menor a sua vassalagem ao senhor maior. O sistema parlamentar, instituindo governos coletivos e responsáveis, em vez de senhores, quebra tal regime de sujeição; liberta os estados da submissão e exime a União de exercê-la; permite, em suma, o livre funcionamento do sistema federativo, porque, tanto nos estados, como na União, aos cidadãos cabe sempre a última palavra. A Federação tem sido uma irrisão na América Latina, porque irrisão aí tem sido a democracia. A observação de Joaquim Nabuco, atrás citada, nunca deixou de ser uma realidade.

IX – O CONTRASTE JUDICIÁRIO DA CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS

Depois de haver pretendido demonstrar a incompatibilidade do parlamentarismo com a Federação, passa o ilustre relator a sustentar

que incompatível é ele também com o controle judiciário da constitucionalidade das leis. Reputa, por isso, insolúvelmente contraditória a emenda, pois deixou íntegro o Poder Judiciário, inclusive quanto à atribuição de julgar da constitucionalidade das leis. A esta conclusão chega ele, depois de ter começado por escrever o seguinte, à página 62 e seguinte:

“A supremacia da Constituição sobre as leis ordinárias é assunto que independe dos sistemas de governo. Podem admitir esta superlegalidade constitucional os países unitários ou federais, monárquicos ou republicanos, parlamentaristas ou presidencialistas. Mas uma consequência é forçada: desde que se admita o princípio da supremacia da Constituição, surge o problema do controle da constitucionalidade das leis. Este controle, como bem definiu Léon Duguit, exprime ‘a garantia do respeito do legislador pelo direito’.”⁽⁵⁹⁾

a) O contraste judiciário e os regimes políticos

Se a supremacia da Constituição não depende dos sistemas de governo, como afirma o Sr. Afonso Arinos, depois de haver isto reconhecido expressamente, que a emenda incidiu em uma contradição profunda, substancial, irremovível, ao manter a supremacia da Constituição no regime parlamentar?

É que, nesta matéria, navega o ilustre relator em pleno mar de confusões. A primeira já ficou atrás demonstrada: é a assimilação do sistema parlamentar ao da soberania do Parlamento. Neste sim, é impossível a verificação judicial da constitucionalidade das leis, porque nenhuma separação se estabelece entre a lei fundamental e as leis ordinárias. Não há julgar, onde não há o que distinguir. É o caso da Inglaterra. Exista, porém, uma Constituição escrita e rígida, que ponha limites à função legiferante, e realizada estará a condição essencial para estabelecer o princípio da constitucionalidade das leis. Sem uma clara demarcação entre o lícito e o ilícito em matéria legislativa, é que tal princípio não poderá vingar.

Supõe, entretanto, o ilustre relator que se manifesta no sistema parlamentar uma irreprimível tendência ao abuso por parte da representação popular. Mas a tendência a dilatar a própria esfera de ação

(59) Léon Duguit, *op. cit.*, vol. III, pág. 714.

verifica-se em toda assembléia representativa e, mais do que isto, em todo órgão político, tenha ele funções executivas ou judiciárias; outra não é a razão por que todas as Constituições procuram criar freios e contrapesos. Em verdade, nenhum motivo especial se encontra no sistema parlamentar disciplinado por uma Constituição escrita e rígida, para que a representação nacional seja menos respeitosa dos limites que ali se lhe traçam. A função comum dela, em ambos os sistemas, é legislar; e legislando, tanto no presidencialismo, como no parlamentarismo, pode ela exceder-se. O que distingue o Poder Legislativo, em um e em outro sistema, são as suas relações com o Poder Executivo. Que têm, porém, estas relações com o princípio do contraste das leis pelo Poder Judiciário, se tal contraste se exerce somente quanto à função legislativa do Parlamento? Por que terá menor autoridade a intervenção judicial em um que noutro regime? Ninguém será capaz de explicá-lo. “Concede a maioria dos cientistas de política – diz Patterson – que a doutrina da separação dos poderes quando aplicada às divisões políticas do governo, o Poder Executivo e o Legislativo, é artificial e não se pode manter na prática. Entretanto, um Judiciário independente, que exerça o poder de revista judicial, não é incompatível com a proposição acima. Praticamente, todos os sistemas constitucionais de governo provêem à independência do Judiciário, sem ter em conta as relações do Executivo com o Legislativo.”⁽⁶⁰⁾

Alegar-se-á, talvez, que, sendo mais estreitas, no sistema parlamentar, as relações entre Legislativo e Executivo, será este levado a não observar a sentença judicial que houver recusado validade à lei. O argumento provaria demais, porque na esfera legislativa existe no presidencialismo uma verdadeira solidariedade entre os dois poderes, pois o presidente da República colabora, pela sanção e pelo veto, na elaboração das leis.

b) O contraste judiciário repousa na existência de constituições rígidas

Em outra base assenta, portanto, a verificação da constitucionalidade das leis pelo Judiciário: na competência restrita, constitucionalmente limitada do Parlamento. Onde ela é definida, possível é o contraste judicial da constitucionalidade das leis; simplesmente absurdo se faz ele, onde o Parlamento é soberano e não conhece barreiras à sua competência. Assim sendo, o parlamentarismo não exclui por si tal contraste. Talvez o torne, isto sim, menos imperioso, porque, em tal siste-

(60) Patterson, *Presidential Government in the United States*, pág. 247.

ma, graças ao instituto da dissolução, está o Parlamento sujeito a uma efetiva responsabilidade ante a nação. Ele poderá violar a Constituição, mas não poderá violentar a vontade nacional. A tal respeito nota A. Ribot, em seu prefácio à tradução francesa de Dicey: “preocuparam-se menos, na Inglaterra, com proclamar certos direitos e erigi-los em princípios constitucionais, que com os garantir eficazmente”. (Pág. XVIII.)

Se isto é o que a simples reflexão demonstra, não será demais ouvir autoridades na matéria. Diz Alexis De Tocqueville, em seu grande livro *De la Démocratie en Amérique*, publicado em 1835:

“O juiz americano assemelha-se perfeitamente aos magistrados das outras nações. Está revestido, entretanto, de um imenso poder político.

“Donde vem isto? Ele move-se no mesmo círculo e serve-se dos mesmos meios que os outros juizes; por que possui um poder que estes não têm?

“A causa está neste único fato; os americanos reconheceram aos juizes o direito de fundar suas decisões na Constituição, antes que nas leis. Em outros termos, permitiram-lhes não aplicar as leis que lhes parecessem inconstitucionais.

“Sei que semelhante direito foi reclamado algumas vezes pelos tribunais de outros países; mas nunca foi concedido. Na América, todos os poderes o reconhecem; não se encontra nem um partido, nem sequer uma pessoa que o conteste.

“A explicação está no princípio mesmo das constituições americanas.

“Em França, é a Constituição uma obra imutável, ou como tal considerada. Nenhum poder teria a faculdade de fazer-lhe a menor modificação; tal é a teoria consagrada.

“Na Inglaterra, reconhece-se ao parlamento o direito de modificar a Constituição. Na Inglaterra pode a Constituição mudar incessantemente, ou, melhor, ela não existe. O Parlamento é corpo constituinte, ao mesmo tempo que legislativo.

“Na América, as teorias políticas são mais simples e mais racionais.

“Uma Constituição americana não se considera imutável, como em França; não poderia ser modificada pelos poderes ordinários da sociedade, como na Inglaterra. Ela forma uma obra à parte que, re-

presentando a vontade de todo o povo, obriga tanto os legisladores, como os simples cidadãos, mas pode ser mudada pela vontade do povo, segundo a forma estabelecida e nos casos previstos.

“Na América, a Constituição pode, pois, variar; mas, enquanto existe, é a origem de todos os poderes. A força predominante está somente nela.

“Fácil é ver em que estas diferenças devem influir na posição e nos direitos do corpo judiciário, nos três países citados.

“Se, em França, pudessem os tribunais desobedecer às leis, com o fundamento de as considerarem inconstitucionais, em suas mãos ficaria realmente o poder constituinte, pois somente eles teriam o direito de interpretar uma Constituição, de que ninguém teria o direito de mudar os termos. Pôr-se-iam no lugar da nação e dominariam a sociedade, tanto, pelo menos, quanto o permitisse a fraqueza inerente ao Poder Judiciário.

“Sei que, recusando aos juizes o direito de declarar inconstitucionais as leis, damos indiretamente ao corpo legislativo o poder de mudar a Constituição, pois ele já não encontra barreira legal que o detenha. Mais vale, porém, conceder o direito de mudar a Constituição a homens que representam imperfeitamente a vontade do povo, que a outros, que só a si mesmos representam. Muito mais insensato, ainda, seria dar aos juizes ingleses o direito de resistir à vontade do corpo legislativo, pois o Parlamento, que faz a lei, faz igualmente a Constituição e, por conseguinte, em nenhum caso se pode chamar inconstitucional uma lei, quando ela emana dos três poderes. (Evidentemente, refere-se o autor à Coroa, à Câmara dos Lordes e à Câmara dos Comuns.)

“Nenhum destes raciocínios é aplicável à América. Nos Estados Unidos, a Constituição domina tanto os legisladores, como os simples cidadãos. Ela é, pois, a primeira das leis e não poderia ser modificada por uma lei. É, pois, justo que os tribunais obedeçam à Constituição de preferência a todas as leis. Decorre isto da essência mesma do Poder Judiciário: escolher entre as disposições legais, aquelas que mais estreitamente o vinculam é, de algum modo, o direito natural do magistrado.

“Em França, é a Constituição, igualmente, a primeira das leis e os juizes têm um igual direito de a tomar por base das suas decisões; mas, exercendo este direito, não poderiam os juizes deixar de invadir

um direito ainda mais sagrado que o deles: o da sociedade, em nome da qual procedem. Aqui, a razão comum deve ceder ante a razão de estado.

“Na América onde a nação pode sempre reduzir os magistrados à obediência mudando a Constituição, não é de temer semelhante perigo.”⁽⁶¹⁾

Assim, de acordo com a opinião de De Tocqueville o contraste judiciário das leis depende essencialmente de haver ou não haver uma Constituição escrita, que se sobreponha à lei ordinária. Na Inglaterra, tal contraste é impossível por não haver ali uma Constituição escrita e rígida como nos Estados Unidos. Outra não é a opinião de Dicey.

“Quando estes distintos juristas – diz ele, referindo-se a Story e Kent – faziam, sob a forma de lições, os seus comentários a respeito da Constituição dos Estados Unidos, sabiam eles precisamente quais eram o assunto e o método convenientes ao seu ensino. O tema formava uma parte definida e facilmente reconhecível do direito do seu país. Continha-se, em um documento dado, que toda gente poderia conhecer, isto é: ‘a Constituição dos Estados Unidos estabelecida e preceituada pelo povo dos Estados Unidos’. Os artigos desta Constituição muito longe estão, por certo, de se disporem de acordo com uma lógica perfeita; carecem de uma completa lucidez de expressão, mas contêm, sob forma inteligível e clara, a lei fundamental da União. Esta, notemo-lo, foi feita, e só pode ser substituída ou modificada por um meio diferente dos empregados para a promulgação ou a modificação das outras leis; apresenta-se, por consequência, como um objeto distinto de estudo; trata da legislatura do Poder Executivo e do Poder Judiciário; pela disposição dos seus próprios termos, ela define indiretamente o campo de ação da soberania legislativa dos Estados Unidos. Story e Kent conheciam, pois, com precisão, a natureza e os limites do ramo do Direito que intentavam estudar, sabiam também que método empregar para tratar da matéria. A sua tarefa de comentadores era, pois, na espécie, exatamente semelhante à que teriam tomado, se expusessem um outro ramo da jurisprudência americana. Um legista da União, que deseje estudar os artigos da Constituição, nada mais tem de fazer, senão empregar os mesmos meios que lhe servem para o estudo de qualquer outra lei... O escritor ou o professor inglês encontra-se em uma situação essencialmente di-

(61) *Op. cit.*, vol. I, págs. 165 e seguintes.

ferente da dos seus colegas de além-mar. Ele pode percorrer o *statute-book* de um a outro extremo: não encontrará nele uma só lei que contenha os artigos da Constituição; não disporá de critério que lhe permitia distinguir, das leis ordinárias, as leis constitucionais ou fundamentais; verificará até ter uma origem quase recente a expressão Direito Constitucional, que, se me não engano, Blackstone nunca emprega.”⁽⁶²⁾

Ficou, pois, cabalmente demonstrado que a possibilidade do contraste judicial das leis depende, não da feição especial do mecanismo constitucional – parlamentarismo ou presidencialismo – mas do princípio da soberania da Constituição que somente com uma Constituição escrita e rígida pode prevalecer. A outra explicação não recorrem os autores.

Replicará, talvez, o ilustre relator, que se é uma condição necessária a rigidez da Constituição para que se verifique o contraste judicial das leis, a forma presidencial de governo é que o postula. Eu poderia concordar com ele, se ele, por seu lado, reconhecesse que o sistema presidencial, sem esta válvula, se reduz á mais insuportável das tiranias.

c) O federalismo é que postula o princípio da soberania da Constituição

Mas a verdade rigorosa é ser, não o presidencialismo, porém, o federalismo, a causa determinante do princípio da supremacia da Constituição e da sua mais natural conseqüência – a verificação da constitucionalidade das leis pelo Poder Judiciário. Surge aqui a segunda confusão do Sr. Afonso Arinos, para o qual o princípio é inerente ao presidencialismo, em vez de defluir das necessidades orgânicas do regime federativo. Como surgisse o princípio nos Estados Unidos, onde Federação e sistema presidencial nasceram ao mesmo tempo e foram fruto do mesmo parto laborioso, o ilustre relator preferiu filiá-lo, sem maior indagação, ao último, e não ao primeiro dos dois fatos. O contrário, porém, ficou demonstrado nas páginas antecedentes.

Insistamos no ponto, já que tamanha importância lhe atribui o eminente relator. Ouçamos, mais uma vez, a Dicey: “a distribuição de autoridade limitada, executiva, legislativa, judiciária, entre corpos coordenados, mas independentes entre si, é essencial à forma federal de go-

(62) *Op. cit.*, pág.7.

verno”. “É doutrina essencial do federalismo – que a Constituição é efetivamente a lei suprema do país.”

“Toda Assembléia Legislativa, existente em virtude de uma Constituição federal, é simplesmente um corpo legislativo subordinado; as suas leis são válidas nos limites da autoridade a ele conferida pela Constituição; são nulas ou inconstitucionais se excedem os limites desta autoridade.”

A. Ribot, comentando Dicey, afirma: “Em uma Federação é indispensável sejam os direitos dos estados protegidos contra as invasões do Poder Legislativo federal. Não pode este pretender a soberania. Não passa de um poder delegado e subordinado.” (Prefácio da tradução francesa da obra de Dicey, pág. VI.)

Explica De Tocqueville: “definiram-se, pois, com cuidado, as atribuições do governo federal e declarou-se ficar nas atribuições do governo dos estados tudo quanto não se compreendesse na definição. Assim, o governo dos estados era a regra comum e a exceção tornou-se o governo federal. Mas, prevendo-se que, na prática, poderiam surgir questões relativas aos limites exatos deste governo excepcional, e perigoso seria deixar-lhes a solução aos tribunais ordinários instituídos nos diferentes estados, pelos próprios estados, criou-se uma alta Corte federal, tribunal único, do qual uma das atribuições foi manter, entre os dois governos rivais, a partilha dos poderes, tal como a Constituição a estabelecera.”⁽⁶³⁾

Como se vê, ninguém, a não ser o ilustre relator, deixa de filiar, à organização federativa, o princípio da supremacia da Constituição e do contraste das leis pelo Poder Judiciário. Uma nação unitária, seja ela parlamentar ou presidencial, poderá adotá-lo, sem a menor dúvida; mas uma federação dificilmente poderá prescindir dele.

É o que se verifica no Canadá – federação parlamentarista de províncias parlamentaristas. Diz Dicey: “A legislação do Parlamento federal ou do domínio está subordinada à Constituição, isto é, ao British North America Act, 1867, tanto como a legislação das províncias. Toda lei votada pelo Parlamento do Domínio ou por uma legislatura provincial é nula e nula será considerada pelos tribunais, desde que esteja em oposição com a Constituição”. “No Canadá – reafirma o mesmo autor mais adiante à pág. 149 – os tribunais tornam-se inevitavelmente os in-

(63) *Op. cit.*, vol. I, pág.191.

térpretes da Constituição”. “Como Ministro da Justiça – diz W. P. M. Kennedy, professor da Universidade de Toronto – Blake pleiteou, no Parlamento, a medida que estabeleceu a Suprema Corte do Canadá (1875). A lei incluía uma cláusula que suprimia as apelações para a comissão judiciária, quando o gabinete imperial fez saber que lhe seria negado o assentimento real. A Corte, entretanto, foi um sucesso notável. Recebeu muitas apelações das Cortes provinciais, que, de outra forma, teriam ido a Westminster. Ajudou a desenvolver a lei constitucional e deu dignidade e confiança ao Judiciário canadense.”⁽⁶⁴⁾

Na Austrália, verifica-se o mesmo fenômeno. Existe ali a magistratura estadual, ao lado da federal. A Alta Corte conhece de apelações oriundas tanto de juízes ou tribunais federais, como dos tribunais estaduais, e tem jurisdição originária em matéria que envolva a Constituição ou a sua interpretação, ou se funde em leis elaboradas pelo Parlamento, ou diga respeito à legislação de estados diferentes. O princípio é sempre o mesmo, e resulta da organização federal do estado, independentemente de ser parlamentar ou presidencial o sistema de governo.

Uma exceção à plenitude do princípio apresenta a Suíça, não obstante seja esta uma federação. O Tribunal Federal suíço não pode discutir a constitucionalidade das leis ou decretos feitos pelo Legislativo federal. “Poder-se-ia, desde logo, supor – adverte Dicey – que a Assembléia federal é, contrariamente ao Congresso americano, um corpo soberano. Nada disto. A razão pela qual todas as leis da Assembléia devem considerar-se constitucionais pelo Tribunal Federal, é que a própria Constituição torna quase impossível as invasões das suas disposições pelo corpo legislativo. Uma lei ordinária devidamente votada pela Assembléia federal pode ser legalmente anulada por um veto popular. A autoridade da Assembléia suíça excede nominalmente a autoridade do Congresso americano, porque, na realidade, o corpo legislativo suíço é mais débil que o Congresso.”⁽⁶⁵⁾

d) A juridicidade do sistema presidencial, na teoria e na prática

Procura o Sr. Afonso Arinos estabelecer um verdadeiro e radical antagonismo entre parlamentarismo e presidencialismo, dizendo ser este o regime jurídico por excelência, enquanto o parlamentarismo é

(64) W. P. M. Kennedy, *The Constitution of Canada*, pág. 341.

(65) *Op. cit.*, pág. 151.

regime por excelência político. Não me parece tenha razão o ilustre relator; decorre a afirmação daquela sua fundamental confusão entre soberania parlamentar e parlamentarismo. Já se viu que este comporta, perfeitamente, a limitação constitucional do Poder Legislativo e o contraste da constitucionalidade das leis pelo Poder Judiciário. Mas, ainda quanto ao sistema britânico da soberania parlamentar, exagero seria negar-lhe um caráter estritamente jurídico, se em nenhum outro país, mais do que na Inglaterra, é a lei que rege os homens e nulo se considera pelos tribunais todo ato do Poder Executivo praticado em violação dela. O direito domina toda a vida nacional. Pouco importa que, não se fazendo ali nenhuma distinção entre leis constitucionais e leis comuns, possam umas ser revogadas pelas outras; não deixa de existir, por isto, o império da lei, que obriga igualmente a governantes e governados.

Não será demais reproduzir aqui o juízo de Joaquim Nabuco. “Somente na Inglaterra, pode-se dizer, há juízes. Nos Estados Unidos a lei pode ser mais forte que o poder; é isto que dá à Corte Suprema de Washington o prestígio de primeiro tribunal do mundo, mas só há um país no mundo em que o juiz é mais forte que os poderosos: é a Inglaterra. O juiz sobreleva à família real, à aristocracia, ao dinheiro e, o que é mais do que tudo, aos partidos, à imprensa, à opinião; não tem o primeiro lugar no estado, mas tem-no na sociedade”.⁽⁶⁶⁾

Mas, se o sistema parlamentar britânico é mais político do que jurídico, que dirá o Sr. Afonso Arinos da juridicidade dos regimes das nações latino-americanas, onde a Constituição e as leis padecem repetidas violações de toda ordem? Pretenderá o ilustre relator sobre pô-los ou sequer equipará-los ao regime político inglês, somente pela circunstância de ser presidencial, e não parlamentar o seu sistema de governo? Evidentemente regime jurídico não é o que tem um corpo de leis, e, por sua incapacidade funcional de as tornar efetivas, faz delas textos mortos, senão o que, tendo embora uma Constituição flexível, estende sobre todos os cidadãos o manto da lei, protegendo-os contra o arbítrio dos governantes. A Inglaterra, sem Constituição escrita, e a maioria das Repúblicas latino-americanas, com as suas solenes mas inoperantes Constituições, ilustram bem as duas hipóteses, e mostram o que verdadeiramente se deve entender por regime jurídico.

(66) Joaquim Nabuco, *Minha Formação*, pág. 118.

Deixemos, porém, estas nossas repúblicas, tão cruelmente estigmatizadas por Bryce e por todos os publicistas que as estudaram e volvamos a atenção para os Estados Unidos, onde, segundo o Sr. Afonso Arinos, deve encontrar-se o protótipo dos regimes políticos. Tomarei por guia o livro recente de C. Perry Patterson, professor da Universidade do Texas.

Explica o autor, no prefácio: “É meu propósito demonstrar que mudamos a nossa democracia constitucional em democracia política. Com tal quero significar que convertemos em ilimitada uma democracia limitada, e substituímos uma Constituição escrita por uma Constituição não escrita, e um governo de leis, por um governo de homens. Significa isto que foram destruídos os princípios da Revolução Americana, bem como os fundamentos do nosso sistema constitucional, e retornamos aos princípios do sistema britânico.” Tal é a importância deste fato e tão de perto diz ele respeito a uma das teses essenciais do parecer do Sr. Afonso Arinos, que não me posso deixar de deter nele, utilizando, quanto possível, as próprias expressões do publicista americano.

Começa Patterson por recordar que James Harrington (1611-1677), filósofo inglês da política, de tendências republicanas e geralmente só considerado inferior a John Locke quanto à influência exercida nas instituições políticas americanas, diz que o governo é sempre, ou um “império de homens”, ou um “império de leis”.

“Por governo de lei – diz Patterson – entendiam os nossos maiores um sistema constitucional baseado em uma lei fundamental estabelecida pelo consentimento dos governados em sua soberania originária. Lei fundamental foi a expressão empregada para a distinguir dos atos legislativos e significava a vontade suprema do povo. Era a lei suprema tanto para o povo, como para o governo e só podia ser modificada de acordo com as suas próprias provisões. Tornou-se o governo mero agente do povo na administração da sua vontade. Possuía poderes, mas não soberania. O próprio estado ficava limitado pela doutrina dos direitos inalienáveis.

“Por governo de homens, os nossos maiores entendiam exatamente o caso oposto. O governo possuía a soberania. Daí, ser a Constituição antes o ato do governo, que o ato do povo. O governo não era um agente, mas um amo. A vontade do governo representava a Consti-

tuição. Tal governo era um governo de lei, já que a sua vontade era sempre lei. Ele poderia considerar a Constituição como contendo certos elementos constituintes que se deveriam tomar mais a sério que as leis ordinárias, mas o fato era que tal limitação era auto-imposta e não passava, geralmente, de pura teoria. Esta era, no pensamento dos antepassados, a natureza do sistema britânico, que na prática se tornou um governo de homens, limitado apenas pela sua discricção.

“Estes dois esquemas de governo (*control*) estão muito mais afastados na teoria, que na prática. Um põe a ênfase na lei, outro, nos homens. É preciso não esquecer que, em ambos os sistemas, os homens fazem a lei, seja ela fundamental ou ordinária, e também a interpretam. Quanto mais limitado será, de fato, do que um governo que pode determinar os seus poderes, um governo que pode interpretar os seus próprios poderes?

“Os meios por nossos maiores empregados para instituir um governo de leis foram federalismo, separação de poderes, freios e contrapesos, bicameralismo, soberania popular, constituições como leis fundamentais, tanto na nação, como nos estados, declarações de direitos e a revista judicial como ‘coerção da lei’ para manter o sistema. Partilhou-se a autoridade no interesse da ‘vida, liberdade e propriedade’, o que, segundo Locke, era o principal ofício do governo proteger. Jefferson, na Declaração da Independência, substituiu propriedade por ‘procura da felicidade’. Esta teoria do nosso sistema é conhecida como a Constituição literária. As suas feições salientes (*Its mechanical features*) derivaram largamente dos escritos de Locke, Harrington, Montesquieu e Blackstone. A experiência no Império Britânico e a realizada sob os artigos da Confederação convenceram os nossos antepassados da validade dos princípios advogados por estes escritores.

“A teoria literária da Constituição foi particularmente elaborada por John Adams, em 1814, em uma carta dirigida a John Taylor. A tendência, neste país, entre legistas, juízes e expositores da Constituição, tem sido acentuar a teoria literária da Constituição. Até os chamados antifederalistas, que se tornaram de fato, os verdadeiros federalistas após a adoção da Constituição, fizeram-se os principais campeões desta teoria, como meio de evitar a destruição do caráter equilibrado da Constituição. Esta ênfase na anatomia da Constituição acentuou o seu caráter do-

cumental, até quase excluir a consideração do seu atual funcionamento político. O que eu sustento é que a teoria literária da Constituição foi destruída pela Suprema Corte e pelo sistema de partidos, e que temos agora uma supremacia política exercida sobre os agentes do nosso sistema de governo, inclusive a própria Corte.

“A possibilidade de surgir uma divergência entre a teoria e a prática, em nossos sistemas, foi expressa na Convenção Federal de 1787. John Francis Mercer, um delegado de Maryland, disse no plenário da Convenção: ‘É grande engano supor que o papel que estamos a propor governará os Estados Unidos. São homens que ele porá no governo e homens são os que se hão de interessar em o manter.’ Os homens são a essência e a eles cabe fazer o negócio.

“Aqui está a predição de que um governo de poderes enumerados, limitado, além disto, por federalismo, separação de poderes, freios e contrapesos, bicameralismo e revista judicial, e ligado pelas cadeias de uma lei fundamental, haveria finalmente, como dizia Jefferson, de quebrar as suas cadeias e tornar-se um governo de homens. A tese deste estudo é que as predições de John Francis Mercer e Patrick Henry já são agora, infelizmente, um fato histórico, e que a Suprema Corte e o sistema de partidos foram os principais arquitetos desta revolução. O caminho da revolução foi a supremacia judiciária à supremacia do Congresso, sob o presidente, como chefe do seu partido e cabeça da burocracia.”

“Jefferson – continua Patterson – foi o primeiro estadista a chamar a atenção do povo americano para o fato que a Suprema Corte lhe estava fazendo uma nova Constituição. Os juízes (dizia ele) estão praticando a Constituição por *inferências*, *analogias* e *sofismas*, como fazem com a lei ordinária... Há muito, entretanto, é minha opinião que o germe de dissolução do nosso governo federal está na constituição do Judiciário federal, um corpo irresponsável (pois o *impeachment* é apenas um espantinho) que atua dia e noite, como a gravidade, alcança um pouco hoje e outro pouco amanhã e avança silenciosamente como um ladrão, pelo campo da jurisdição, até que tudo se usurpe aos estados e se consolide em um o governo de todos... Se sobre uma infração da Constituição se estabelece uma segunda, sobre a segunda uma terceira, etc. qualquer dos poderes da Constituição pode chegar a absorver todo o poder de governo.”

Referindo-se a Woodrow Wilson, diz Patterson: “Um grande estadista mais recente, legista e autoridade em Direito Constitucional, reconhecia que a revolução já estava feita, e à Suprema Corte creditava ele o havê-la terminado.” Prossegue o autor, citando numerosos depoimentos, como o de Hughes, que dizia: “Estamos sob uma Constituição, mas a Constituição é o que os juízes dizem que é”; o do juiz Stone, que reconhecia não ter o Judiciário nenhum freio no exercício do seu poder; o do juiz Holmes, que admitia francamente que a Suprema Corte legisla e não hesitava em falar em legislação judiciária; o do juiz Frankfurter, que aconselhava aos juízes da Suprema Corte a leitura da vida em vez da leitura da linguagem neutra da Constituição, e acrescentava que eles são de fato os árbitros da vida social; o de James M. Beck, que afirmava ser a Suprema Corte mais que uma corte de justiça, por ser, em um alto sentido, uma permanente convenção constituinte.

“Equivale isto a dizer – conclui Patterson – que a Corte exerce poderes constituintes e que ela está para com a nossa Constituição, na mesma relação em que o Parlamento inglês está para com a Constituição inglesa. Há, entretanto, esta importante diferença, que a Corte segue a iniciativa do Congresso, enquanto o Parlamento exerce, só, os poderes constituintes. Melhor explicando, significa isto que o nosso Congresso propõe emendas à Constituição mediante leis que a Corte, ou aprova, ou rejeita e assim exerce, por último, a soberania do povo americano. Independentemente de quanto possam torcer ou desviar o sentido da Constituição, tais leis são uma parte da suprema lei do país. São leis, sem embargo de sua real inconstitucionalidade.”

e) O governo de leis degenerou em governo de homens e levou à ditadura do presidente

Aqui tem o ilustre relator a juridicidade que, no seu entender, caracteriza o presidencialismo, em contraposição ao parlamentarismo. Isto no país padrão do sistema, pois atroz irrisão seria falar em juridicidade naquelas pobres repúblicas em que a lei é simplesmente o árbitro dos potentados. Acompanhemos, porém, com Patterson, as conseqüências deste fato capital.

“O resultado deste processo – diz ele – é que os poderes do Congresso e os do presidente cresceram tremendamente, graças à

legislação ordinária com aprovação judiciária. O Congresso, por certo, não votará uma lei que lhe diminua os poderes, e o presidente não aprovará uma medida que limite os seus. Não se reconhece, geralmente, que esta tendência, para a supremacia legislativa apouca a finalidade da revista judicial e compromete, por conseguinte, a posição da Corte em nosso sistema constitucional. Outra tendência ainda mais inquietadora é que a supremacia legislativa se está concentrando nas mãos do presidente. Significa isto que tanto o Congresso, como a Corte se estão tornando os agentes do presidente e que estamos passando do governo da lei, para o governo dos homens. Significa que o governo se tornou um processo político, como no sistema inglês, mas, infelizmente, sem a responsabilidade, a que este sistema provê e obriga.

“É de perturbar os espíritos ingênuos dizer-se que a revista judicial, ‘o mais alto louvor’, como lhe chamou Patrick Henry, ação coercitiva para manter a Constituição, como a considerava Ellsworth, tem sido atualmente um fator revolucionário no desenvolvimento da Constituição. Qualquer outro modo de ver é o cúmulo da simplicidade, diante dos fatos.”⁽⁶⁷⁾

Nos capítulos subseqüentes passa Patterson a demonstrar como a supremacia do Judiciário levou praticamente à supremacia do Congresso, aumentou largamente os poderes constitucionais do presidente, fez dele o cabeça da administração nacional, dando-lhe o domínio da burocracia, à qual concedeu uma larga soma de poder legislativo e judiciário com finalidade determinada e, por fim, ao presidente outorgou o domínio quase exclusivo dos negócios estrangeiros. Comprova, por fim, que a presidência se tornou um poder executivo político, não mais jurídico, que exerce largamente os poderes legislativos do Congresso e os da burocracia e do Judiciário federal. “Quando os poderes constitucionais do presidente se combinam com os seus poderes políticos, claro fica que já fomos muito longe – excessivamente longe – no sentido de um tipo executivo de governo quase sem freios legais e só responsável, por isto, perante as urnas eleitorais, que ele mesmo, por numerosos meios, submeteu largamente à própria influência. Em outras

(67) C. Perry Patterson, *Presidential Government in the United States – The Unwritten Constitution*, págs. 3 a 13.

palavras, o nosso inteiro sistema constitucional está agora funcionando primariamente em uma base política”.⁽⁶⁸⁾

O caráter jurídico, antes que político, do presidencialismo, é hoje uma simples ficção, nos Estados Unidos, e sempre foi uma irrisão monstruosa, na maioria das repúblicas latino-americanas.

Patterson não se limita a diagnosticar a perversão operada no sistema constitucional do seu país. Busca-lhe também o remédio. Onde, porém, encontrá-lo, quando o princípio da supremacia do Judiciário falhou completamente? Se o governo passou inevitavelmente a operar mais no terreno político que no constitucional, o corretivo está em torná-lo responsável. “Isto só pode alcançar – diz Patterson – fazendo os ministros responsáveis ante o Congresso e forçando o presidente a agir por meio de ministros tirados do Congresso... Estes não podem ser títeres do presidente, sujeitos à sua arbitrária demissão. Devem ser responsáveis ante o Congresso por meio da organização dos partidos”.⁽⁶⁹⁾ Haveria um gabinete, com o seu primeiro-ministro, que cairia quando derrotado no Congresso.

Impossível me é acompanhar o autor na descrição da reforma proposta. Basta notar que é uma adaptação do sistema britânico e que, no capítulo final da obra, se enumeram nada menos de vinte e quatro vantagens da inovação.

Em suma, a pretensa superioridade do presidencialismo sobre o parlamentarismo, quanto ao aspecto jurídico, é uma simples ilusão, que conduz a um governo praticamente irresponsável. A verdadeira solução, que é a responsabilidade política, encontra-se no governo de gabinete. Tal é a reforma que, há muito, se vem reclamando nos Estados Unidos.

X – O REGIME, O MILITARISMO E AS REVOLUÇÕES

Ao presidencialismo se têm imputado o militarismo e as revoluções do período republicano. Contesta formalmente o Sr. Afonso Arinos a influência do regime político nestes fenômenos sociais. “O milita-

(68) *Idem, ibidem*, pág. 14.

(69) *Idem, ibidem*, pág. 260.

rismo republicano (Deodoro, Floriano) – diz ele – não é devido ao presidencialismo. É um legado do Império, que, com a guerra do Paraguai, fê-lo revelar-se mais agudamente, integrando-nos no quadro continental.

“Os críticos do presidencialismo se esquecem desta verdade de que a chamada ‘questão militar’ foi iniciada no Império e, no fundo, tem a sua primeira manifestação impressionante na queda de Zacarias, em 1868. O Exército já era então um terceiro partido, que cortava com a espada o nó górdio liberal-conservador.”

Antes de discutir a questão, parece-me necessário lembrar alguns preceitos lógicos. Em Biologia e, ainda mais, em Sociologia, dada a complexidade dos fenômenos, intervêm sempre causas múltiplas. Assim, a Patologia Geral, distingue, em Medicina: causas eficientes, determinantes, predisponentes, adjuvantes. Sem esta distinção, tanta razão teriam os que negam ser o bacilo de Koch o agente necessário da tuberculose, pois nem todos os que a ele se acham expostos contraem a doença, como os que tudo a ele querem reduzir, pois sem o bacilo de Koch não há tuberculose. É que, sendo a causa eficiente da infecção, requer o bacilo, todavia, a intervenção de outras causas ou condições, para produzir a infecção.

Desta complexidade causal resulta que a nenhuma conclusão segura se pode chegar, sem a cuidadosa análise dos fenômenos. A simples coincidência, ou incoincidência dos fatos não basta a estabelecer ou negar o elo causal. Preciso se faz penetrar na intimidade dos fenômenos e surpreender-lhes as verdadeiras relações. Sem tal precaução, até as leis físicas mais simples estariam sujeitas a contestação. Atua a gravidade indistintamente sobre todos os corpos? Não se diria, ao ver o fumo ou um balão a subir na atmosfera. Eis aí uma evidência de fato, que parece contrariar a lei científica e entretanto a confirma, quando devidamente analisada. Pois é esta deficiência ou carência de análise que se nota frequentemente no trabalho do ilustre relator.

Começa ele por afirmar que a questão militar se iniciou no Império e teve a sua primeira manifestação na queda de Zacarias, em 1868. Que ela teve começo no Império, é certo, pois, do contrário, não poderia ter acarretado, como acarretou, a proclamação da República; mas por completo infundado é que se tenha iniciado com a queda de Zacarias. Demonstra-o exaustivamente José Maria dos Santos, em sua grande obra, já tantas

vezes citada, onde consagra à questão os capítulos V e XI e boa parte do capítulo VII. Não houve realmente nenhuma questão de caráter ou significação militar entre Caxias e Zacarias de Góis. O que se verificou foi, em certo momento, a suspeita, por parte do chefe militar conservador, de que já não dispusesse da plena confiança do gabinete liberal. Recusada, porém, a demissão, o grande soldado e ainda maior cidadão, “que procurava apenas uma afirmação formal e indubitável de confiança, submeteu-se sem replicar à solução, para trinta dias depois cobrir-se de glória no esplêndido golpe estratégico de 21 de março”.

“A crise ministerial de 1868 – diz José Maria dos Santos – não teve realmente nenhuma relação efetiva com o incidente do pedido de demissão do Marquês de Caxias, incidente este aberto e de todo encerrado cinco meses antes da data em que ela se produziu. Se dúvidas a tal respeito existiram naquele tempo, elas foram inteira e completamente destruídas nas sessões do Senado de 15, 17 e 18 de julho de 1870, delas nada mais restando senão o generoso caráter de exame geral de consciência daquelas explicações a que deram ensejo. Não nos perturbamos com o fato de cronistas, como o Sr. Batista Pereira, ainda hoje pretendem ressuscitar aquelas dúvidas. Eles procedem por extensão retrospectiva da impressão que lhes causa o predomínio dos militares nos primeiros anos da República, tornando-se apenas vítimas de uma espécie de miragem dessa especial visão política hispano-americana, que ficou sendo também a nossa, a partir de 1889...”⁽⁷⁰⁾

“É possível que o Marquês de Caxias, ao endereçar ao ministro da Guerra, em fevereiro de 1868, a carta do seu pedido de demissão, o fizesse por ter ficado deveras convencido de já por demais haver sacrificado aos liberais o seu partido e a sua própria dignidade de grande chefe conservador. Mas, se ele mesmo, solenemente, negou àquele seu gesto todo e qualquer caráter de reação política e partidária, se os seus contemporâneos mais interessados no incidente, em um tocante movimento geral de sinceridade que constituiu um dos instantes mais belos do nosso velho parlamento do Império, aceitaram as suas explicações e sem reserva as aplaudiram, por que insistir, ainda hoje, em uma suposição antipática e deprimente, em favor da qual nenhum elemento novo de prova se apresentou?”⁽⁷¹⁾

(70) José Maria dos Santos, *op. cit.*, pág. 119.

(71) *Idem, ibidem*, pág. 120.

Mas, se tal não foi a causa da queda do gabinete Zacarias, que, então, a determinou? O mesmo autor o explica cabalmente: foi a sua firme, intrépida, generosa e esplêndida decisão de promover, sem mais delongas, a abolição total do cativo. Contra a idéia levantaram-se os conservadores e, notadamente, a maioria conservadora do Conselho de Estado, que colheu a oportunidade da escolha de um senador pelo Rio Grande do Norte, para derribar o governo reformista. Não foi a questão militar, que ainda não surgira, mas a questão abolicionista, o que determinou, em 1868, a queda do gabinete Zacarias.

A questão militar produziu-se realmente, mas mais tarde, em 1884, quando fazia já quatro anos que falecera o Duque de Caxias. Para ela, não poderia ele ter concorrido. De presumir é, pelo contrário, que, se vivo fosse, o cidadão haveria de interpor toda a influência do militar, para a evitar ou dirimir. E foi uma questão militar típica, exclusivamente motivada por interesses ou sentimentos de classe.

“Não é possível descobrir o mínimo caráter político – diz José Maria dos Santos – nos incidentes que se produziram no nosso Exército, a partir de 1883, e aos quais foi dado, em conjunto, o nome de *Questão Militar*. Foram todos eles casos de ordem puramente disciplinar, onde os oficiais, procurando reagir contra disposições superiores que lhes pareceram ofensivas ou prejudiciais, abandonaram os meios regulamentares, para apelar em público e pela imprensa para o estreito e perigoso espírito de classe.

“Imediatamente, a questão militar nasceu de um projeto de lei apresentado ao Senado do Império, em 1883, pelo senador marquês de Paranaguá, no qual se propunha a criação de um montepio de contribuição obrigatória para os militares, alterando-se ao mesmo tempo as condições da reforma no serviço das armas. Contra esse projeto formou-se logo um *Diretório* de resistência, que delegou poderes ao *tenente-coronel* Sena Madureira, para sobre ele dar pela imprensa o modo de pensar do Exército. Este foi o princípio. Daí por diante, todo oficial preso ou censurado julgou-se no direito de discutir o seu caso pelos jornais, sem a menor consideração pela posição política ou militar daqueles a quem os seus comentários envolvessem. Assim, formou-se a especiosa querela de saber se aos militares era ou não lícito empenharem-se em discussões pela imprensa, sobre objeto de serviço sem o prévio consentimento das autoridades superiores do Exército. O Ministério da Guer-

ra, como era natural e necessário, opinou pela segunda hipótese, mandando reeditar os avisos anteriores que assim estabeleciam. Mas em 1886, o marechal Deodoro da Fonseca, comandante das armas no Rio Grande do Sul, interpelado pelo governo sobre uma manifestação daquela natureza verificada na região de seu comando, respondeu simplesmente que os avisos ministeriais reeditados não obrigavam os oficiais do Exército. Tinha-se criado a doutrina do *soldado-cidadão*, inteiramente livre nas manifestações do seu pensamento...

“Tais princípios, defendidos em documento público por uma tão alta patente, tiveram o dom de envenenar definitivamente as relações do governo imperial com o Exército. O comandante das armas foi destituído das suas funções e mandado regressar ao Rio de Janeiro. Mas os cadetes da Praia Vermelha receberam-no em triunfo no cais do Pharo. Desse momento em diante a Questão Militar entrou a sensibilizar fortemente os propagandistas da República, que logo se constituíram em advogados ostensivos e intransigentes daquele novo e surpreendente ponto de vista disciplinar. O prestígio do uniforme passou a ser o cuidado maior dos republicanos...

“É verdade que a propaganda da República nominal imediata já tinha chegado até o seio do Exército. Mas ela se mantinha apenas nos meios escolares, sobretudo entre os discípulos do major Benjamim Constant, a quem uma especial cultura filosófica inclinava às preocupações de ordem social. A massa geral do Exército, isto é, a grande maioria dos oficiais que serviam nos corpos de tropa, nenhum interesse ligava, entretanto, a esses assuntos, dividindo-se, quando muito, no terreno das opiniões, entre os dois grandes partidos liberal e conservador, que então regulavam toda a nossa existência política.

“Foi somente a *Questão Militar*, partindo de uma deselegante e áspera disputa de vantagens materiais, que ligou e confundiu todas as opiniões do Exército contra os governos do Império, fossem eles, indiferentemente, liberais, ou conservadores.”⁽⁷²⁾

Concordo, pois, com o Sr. Afonso Arinos em um ponto: a Questão Militar nasceu no Império e, associando-se à reação dos escravocratas, à tendência federalista e à propaganda republicana, levou à República.

(72) *Op. cit.*, pág. 189.

Mas este militarismo é muito diverso, do que depois se manifestou. Poderia ter-se produzido com qualquer regime, desde que condições semelhantes se verificassem. Era essencialmente um movimento de classe, embora houvesse tido graves conseqüências políticas. Foi um acidente, um simples acidente, a que todos os regimes estarão mais ou menos sujeitos, enquanto as nações forem obrigadas a manter consideráveis forças armadas.

Diverso foi, porém, o militarismo que depois se manifestou na República, se é que tal nome merece. Não foi nunca, a não ser, talvez, na situação que motivou a campanha civilista, um movimento de classe, que na classe tivesse a sua origem e os seus motivos. O que vemos, sim, é a intervenção dos militares na política, com a força que as armas lhes emprestam, mas geralmente solicitada pelos próprios políticos, quando não provocada pela tensão da situação política do país. Trata-se evidentemente de um fenômeno político, determinado por causas políticas e comum à América Latina.

Aqui é que se impõe aprofundar a análise, a que convidei o ilustre relator. Quando nós, os parlamentaristas, afirmamos haver relação de causa e efeito entre o presidencialismo e os freqüentes pronunciamentos militares da América Latina, não nos fundamos apenas na impressionante coincidência dos dois fenômenos: poderia não passar de coincidência. Baseamo-nos, sim, nos caracteres profundos do regime presidencial, que permitem estabelecer uma ditadura pessoal, contra a qual não há sequer o recurso de esperar por uma nova eleição, porque a influência incontestável do presidente se estende até a escolha do sucessor. Excluído, com efeito, o período inicial de Deodoro e Floriano, simples sobrevivência do golpe militar que instaurou a República, que pretenderam sempre os levantes militares posteriormente verificados? Que pretendeu a mais sangrenta e mais prolongada das nossas revoluções na República – a de 1893 – em que tomaram parte tantos militares de terra e mar? Nunca pretenderam, pelo menos nunca alegaram outra coisa, senão combater a ditadura, ou corrigir a hipertrofia do Poder Executivo. Em um sistema sem válvulas, ou com válvulas insuficientes, inevitáveis se fazem tais explosões.

Já o mesmo não sucede com o sistema parlamentar, onde o governo sofre diretamente a influência da opinião e a queda dos gabinetes é uma válvula pronta sempre a funcionar. Não se quer dizer com isto que

impossíveis se tornem os golpes militares no sistema parlamentar; significa-se, apenas, que com ele vêm a faltar as causas politicamente justificadas ou justificáveis, para a intervenção violenta dos militares na vida política do país. Se, em tais condições, o fenômeno se produzir, será então tipicamente uma manifestação de classe, e não passará de militarismo estreme.

Agora mesmo não estamos assistindo a este fenômeno, que seria verdadeiramente espantoso, se a ele não estivéramos habituados: políticos e imprensa não estão a invocar a intervenção das classes armadas no próximo pleito presidencial, a pretexto de evitar uma solução eleitoral que reputam danosa ao país? Clara é a explicação da anomalia: como tudo depende, neste regime, do presidente da República, todos os recursos parecem lícitos para vencer a batalha; até a decisão da pendência pelas classes armadas.

A análogas considerações se presta uma outra tese, afim desta: que o presidencialismo produz as revoluções e o parlamentarismo as evita. Tomada em sentido absoluto, seria simplesmente absurda; equivaleria a afirmar que o regime político é a causa única das revoluções. Não há, porém, estudante de Sociologia que ignore serem múltiplas as causas do fenômeno: há-as de natureza econômica, religiosa, política, etc. E, geralmente, concorrem várias causas, para que a irrupção se dê. Por isto, parlamentarista nenhum afirmou jamais que o presidencialismo produz revoluções; o que diz é que as favorece. E nenhum afirma que o parlamentarismo põe inteiramente a salvo da subversão, senão que a dificulta. Em suma, o que o presidencialismo cria, com a sua rigidez característica, são causas políticas de revoluções; e o que o parlamentarismo evita com a sua admirável elasticidade, são estas mesmas causas políticas. Ninguém pretendeu nunca que os países presidencialistas estivessem fatalmente condenados à revolução e inteiramente livres dela ficassem os parlamentaristas.

Ainda aqui, pois, necessário se faz proceder à análise, a que foge o ilustre relator. Por que só houve uma única, mas tremenda revolução nos Estados Unidos? Diversos motivos concorreram para que elas não se reproduzissem, a começar pela espantosa prosperidade material do país. Entre eles, não se pode deixar de incluir o fator político: o caráter eminentemente democrático dos governos estaduais, a existência de dois grandes partidos mais ou menos equilibrados, entre os quais se par-

tilham os governos estaduais e oscila o Governo Federal. Por que houve revoluções em países parlamentaristas, como a Alemanha e a Itália? Por se haverem produzido outras causas, que não as decorrentes do mecanismo constitucional, e terem elas sido suficientemente fortes para determinar a subversão do regime. Na Alemanha, ninguém o ignora, foi a exacerbação nacionalista, habilmente explorada por Hitler e seus sequezes, que determinou a queda da República; na Itália, foram as dificuldades geradas pela guerra em um país pobre, a profunda decepção curtida pelo nacionalismo italiano, a ameaça comunista, a princípio atizada por Mussolini e depois por ele explorada e, finalmente, a mediocridade do rei, o que determinou a catástrofe. Em suma, nos complexos sociais, como nos complexos biológicos, não há causas únicas e por si sós eficientes, mas causas ou condições múltiplas, que se podem reforçar, ou anular. O papel do pesquisador é, justamente, destrinchá-las.

A respeito da influência do regime político sobre o fenômeno revolucionário há, pelo menos, dois casos históricos que, por sua nitidez, se diriam duas experiências sociais.

Um é o do Brasil. O Primeiro Reinado e a Regência Feijó, regimes, como vimos, puramente pessoais, embora fundados na letra da Constituição, foram perturbados por distúrbios e revoluções; o Segundo Reinado, com um sistema parlamentar que progressivamente se ia consolidando, foi um longo período de paz interna, só perturbado, no fim, pela Questão Militar e pelas repercussões da Abolição. Proclamada a República, restabeleceu-se o poder pessoal e, com ele, voltaram os motins e revoluções. Tem-se dito que a Monarquia realizou a unidade nacional, mas, sem negar o papel integrador que ela desempenhou ao fazer-se a Independência, mais exato seria dizer, como nota um dos nossos mais argutos espíritos, ter sido o sistema parlamentar quem realmente a preservou, pela paz e pela liberdade que assegurou.

O outro exemplo eloqüente é o da França. Após a grande Revolução, viveu o país em ditaduras e revoluções. Em 1848 a revolução derrubou o trono de Luís Filipe e organizou a República nos moldes presidencialistas. Não tardou que Luís Napoleão, eleito pelo sufrágio universal do povo, entrasse em conflito com a assembléia e a dissolvesse em 1851, fazendo-se imperador dos franceses como o seu grande tio. A infeliz guerra franco-prussiana trouxe-lhe a queda e a conseqüente

implantação da República parlamentar. Desde então serenou, como por encanto, a vida política da França, que se tornou o segundo Império colonial do mundo. Agora mesmo, em uma situação econômica extremamente dificultosa e em uma situação política tensíssima por causa do embate dos dois extremismos, tem o sistema parlamentar dado exuberantes provas da sua elasticidade. A ninguém é possível predizer o que ainda poderá acontecer na França, mas só os obcecados negarão terem as sucessivas crises ministeriais livrado o país da ditadura e da revolução.

Negando, embora, que o presidencialismo se possa considerar causa de ditaduras, revoluções e golpes militares na América, o ilustre Sr. Afonso Arinos atribui a gênese da ditadura fascista à desagregação do parlamentarismo, que na Itália a precedeu. Somente o desconhecimento das condições em que se formou a moderna nação italiana poderia explicar tal juízo. Há um século, não passava a Itália de simples expressão geográfica. Com o seu território dividido e fragmentado, era em parte dominada pelo estrangeiro e, em parte, por governos absolutistas. Feita a unificação e adotado o sistema parlamentar, em poucos decênios aquela colcha de retalhos, aquele campo de disputas da Europa transformou-se em uma grande potência. Faz apenas oitenta anos que a Itália se unificou inteiramente; tinha ela pouco mais de meio século, quando, em conseqüência dos distúrbios da primeira conflagração, sobreveio-lhe o acidente fascista. E essa maravilhosa transformação de uma expressão geográfica em uma alta expressão política operou-se com o regime parlamentar, que, diz o Sr. Afonso Arinos, preparou a ditadura, e é o mesmo sistema parlamentar, embora sem coroa, com o qual a nação italiana, com surpreendente rapidez, está-se refazendo do caos da derrota.

XI – UMA ANTOLOGIA DE RUI BARBOSA

Um dos últimos, se não o último trabalho publicado por Rui Barbosa, foi a conferência “A Imprensa e o Dever da Verdade” (Bahia, 1920). Deste trabalho têm sido citados alguns trechos, em que se anatematiza o presidencialismo. Eu mesmo os reproduzi em um dos meus discursos parlamentares e em várias conferências.

O Sr. Afonso Arinos, porém, supondo que tais citações fossem extraídas da plataforma de 1910, onde, como já se viu, o candidato reconhece a irresponsabilidade característica do presidencialismo, mas ao mesmo tempo afirma a incompatibilidade do parlamentarismo com a Federação, levanta quase uma argüição de má-fé. “Os parlamentaristas – diz ele – citam muito esta última sentença (mais valer, no governo a instabilidade, que a irresponsabilidade) mas se esquecem de lhe ajuntar a conclusão, que é rigorosamente a transcrita acima (com o sistema federativo, único adotável no Brasil, não se compadecem as fórmulas parlamentares) e sem a qual a referida sentença fica boiando no ar, investida de um valor próprio que nunca teve.” (Pág. 39.)

Ora, ainda que a citação feita pelos parlamentaristas fosse a da antiga plataforma e não a da recente conferência, obrigados não estavam eles a referir-se ao trecho da incompatibilidade da Federação com o parlamentarismo. São, de fato, questões distintas – a superioridade de um sistema de governo sobre o outro e a congruência do parlamentarismo com a Federação. Tratando-se da primeira questão e, alegada a opinião de Rui sobre ela, não havia por que invocar-lhe a opinião sobre a segunda, que não se achava em causa. Estivesse esta em debate, então, sim, cumpria consignar a restrição do insigne publicista. Foi, por exemplo, o que fez em dois artigos intitulados “*Federação e Parlamentarismo*”, “*Exegese de um Preconceito*”, publicados em janeiro de 1946 nos Diários Associados. Ali reproduzia eu, interpretava e criticava a afirmação de Rui Barbosa. Nunca houve, pois, de parte dos parlamentaristas, a preocupação de a dissimular, por contrária ao seu ponto de vista.

Isto posto, parece conveniente documentar o pensamento de Rui Barbosa a respeito dos dois regimes, não só para bem o definir, mas também para lhe surpreender a evolução, se a houve.

Há quem sustente que Rui sempre foi parlamentarista, sem embargo de haver sido um dos principais autores da Constituição presidencialista de 1891. É, pelo menos, o que pensa o Dr. Luís Silveira Melo, reputado advogado e brilhante jornalista de São Paulo. Por arrojada que pareça, não se pode rejeitar a tese, *in limine*. Quem ler o que ficou escrito a respeito das circunstâncias que levaram à adoção do sistema presidencial na República, pode bem admitir que Rui Barbosa o aceitasse como uma simples contingência. Eu, porém, prefiro sustentar uma tese menos radi-

cal: que Rui Barbosa nunca foi antiparlamentarista, que ele nunca deixou de reconhecer a superioridade teórica do regime parlamentar. Ao ilustrá-la, valer-me-ei do subsídio fornecido por um dos maiores conhecedores da obra do insigne publicista – o Dr. Paulo Brossard de Sousa Pinto.

Convém começar por notar que, contrariamente ao que muitos supõem, não foi Rui o autor do projeto da Constituição de 1891. Haviam sido formulados três projetos; uma comissão de juristas fundiu-os em um só e o Ministro da Fazenda do Governo Provisório apenas o reviu e emendou. E a preferência dada então ao paradigma norte-americano, ele mesmo é quem a explica em uma das suas *Cartas de Inglaterra*, intitulada “Duas Glórias da Humanidade” e datada em 2 de maio de 1895: a Constituição dos Estados Unidos era o modelo que se impunha, pois fora dela só havia “a democracia helvética, intransplantável para estados vastos, e os ensaios efêmeros da França, tipo infeliz, além de oposto às condições de um país naturalmente federativo como o nosso”.

Mas já em 1898, em discurso proferido no Senado a 21 de outubro, dizia ele: “Se há uma coisa de estranhar na nossa história política, pelo menos é esta a impressão causada no meu espírito, é que, se há um poder forte, um poder onipotente, cujo pedido de faculdade não se possa tomar ao sério, um poder que só carece de ser limitado, contra o qual os direitos constitucionais têm necessidade de se rodear de novas garantias, é o Poder Executivo.”

De janeiro de 1910, são os trechos da sua plataforma, atrás reproduzidos e comentados quando se tratou da compatibilidade do parlamentarismo com a Federação. Apesar de haver levantado tal questão, diz ele: “Não é pouco numerosa a corrente que contra esta [a República presidencial] já se pronuncia. Mas eu *ainda* me não animaria a segui-la. Não duvido que em breves anos *se venha a impor a sua discussão*... Neste confronto as formas parlamentares levariam a melhor, porque mais vale, no governo, a instabilidade que a irresponsabilidade.”

Grifei algumas palavras do excerto, para acentuar que o próprio Rui não estava absolutamente convencido da incompatibilidade do parlamentarismo com a Federação, se admitia a possibilidade de vir a seguir a corrente parlamentarista, não obstante julgasse a Federação por

essencial ao Brasil. Seja como for, o certo é que nunca mais a partir de janeiro de 1910, voltou ele ao tema, embora tivesse tratado muitas vezes, como se verá, da questão de sistema político. Se a restrição da plataforma foi mais que simples recurso de tática política, o certo é que ela se esvaiu inteiramente com o tempo.

Em 1913, assim se exprimia Rui: “Daí em diante ninguém mais enxergou na responsabilidade presidencial senão um tigre de palha. Não é sequer um canhão de museu, que se pudesse recolher, entre as antigualhas históricas, à seção arqueológica de uma armaria. É apenas um monstro de pagode, um grifo oriental, medonho na carranca e nas garras imóveis. A mitologia republicana compõe-se desses monstros, dominados lá em cima, pelo colosso da imbecilidade que se entona sobre as quatro patas da sua força. Assim acabaram de montar-se o culto da violência, da impudência e da inépcia. É uma confraria de irresponsáveis, governando, pela sua irresponsabilidade, uma nação insensível. As vantagens desse privilégio exploram-se em comum, em um sistema de mutualidade cujas regras toleram ao chefe do Poder Executivo todos os crimes, a troco de sua proteção a todos os abusos dos seus servos.”⁽⁷³⁾

Em 1914, multiplicaram-se as manifestações. São do discurso pronunciado no Senado, em 16 de junho, os trechos seguintes:

“... nesta República, depois de 25 anos de existência republicana, retrocedendo todo esse tempo e aproximando-nos daquele em que o primeiro Imperador dispunha das liberdades nacionais, nesta República basta uma reclamação do Chefe do Poder Executivo, sem nenhuma sombra de prova jurídica em que ela se estribe, para que as duas Câmaras do Congresso sucessivamente batam palmas, digam amém e ajoelhadas ofereçam em holocausto ao arbítrio do governo as nossas mais sagradas liberdades constitucionais.”

“Ao governo pessoal do Imperador, contra o qual tanto nos batemos, sucedeu hoje o governo pessoal do presidente da República, requintado em um caráter incomparavelmente mais grave. Governo pessoal de mandões, de chefes de partido, governo absoluto, sem responsabilidade, arbitrário em toda extensão desta palavra, negação com-

(73) Rui Barbosa, *Ruínas de um Governo*, pág. 97.

pleta de todas as idéias que pregamos, os que nos vimos envolvidos na organização desse regime e que trabalhamos, com tanta sinceridade para organizá-lo.”

Ao assumir, em 19 de novembro, a presidência do Instituto dos Advogados, dizia Rui Barbosa: “A opinião pública, mergulhada em uma indiferença crescente, entregou-se de todo ao mais muçulmano dos fatalismos. Com o reinado sistemático e ostentoso da incompetência, cessaram todos os estímulos ao trabalho, ao mérito e à honra.”

Referindo-se ao Poder Executivo, clama Rui na mesma oração: “Para esse poder já existe uma lei de responsabilidade. A Constituição a exigiu. A primeira legislatura do regime deu-se pressa em a elaborar. A medida tinha por objetivo atalhar a degeneração da presidência em uma ditadura permanente. Mas os nossos estadistas se contentaram de a estampar no *Diário Oficial*, e arquivá-la na coleção das leis. Raros são os seus artigos, em que não hajam incorrido os nossos presidentes. Alguns a têm violado em quase todos.

“... ainda não houve presidente, nesta democracia republicana, que respondesse por nenhum dos seus atos.

.....

“A jurisprudência do Congresso Nacional está, pois, mostrando que a lei de responsabilidade, nos crimes do chefe do Poder Executivo, não se adotou, senão para não se aplicar absolutamente nunca. Deste feito, o presidencialismo brasileiro não é senão a ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a irresponsabilidade consolidada, a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo.”

Em um formidável discurso, em que, respondendo a insinuações de Pinheiro Machado, Rui Barbosa estuda, no Senado, a gênese da candidatura Venceslau Brás, assim se manifesta ele:

“Os nossos governos nunca se acomodaram a este freio da Justiça, que é a característica do regime americano, criando um sistema de governo, em cujo movimento o mecanismo da responsabilidade dos altos funcionários do estado se acha muito imperfeitamente garantido, criando um sistema de governo no qual a irresponsabilidade é, em última análise, a condição permanente dos dois poderes políticos da nação – o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Quis o espírito judiciário dos nossos irmãos da América do Norte que em um terceiro poder existisse uma bar-

reira contra os excessos políticos, contra a onipotência das maiorias parlamentares, contra a tendência absorvente do Poder Executivo.

“Onde o governo se realiza pelo sistema parlamentar, o jogo das mudanças ministeriais, dos votos de confiança, dos apelos à nação, mediante a dissolução das Câmaras, constitui uma garantia, já contra os excessos do Poder Executivo, já contra as demasias das maiorias parlamentares. Mas, neste regime, onde para o chefe do Estado não existe responsabilidade, porque a responsabilidade criada sob a forma do *impeachment*, é absolutamente fictícia, irrealizável, mentirosa, e onde as maiorias parlamentares são manejadas por um sistema de eleição que as converte em um meio de perpetuar o poder às oligarquias estabelecidas, o regime presidencial criou o mais chinês, o mais turco, o mais russo, o mais asiático, o mais africano de todos os regimes.”

Aqui aparece nítida, incontrastável, no pensamento do orador, a superioridade do sistema parlamentar. Em um outro passo da sua formidanda oração, dá-nos ele o estalão, com que se hão de julgar, respectivamente, os homens do Império e os homens da República, e que não será demais recomendar à atenção do ilustre relator.

“Um mês de governo Hermes – diz ele – sobraria, no Império, para fazer cair 50 gabinetes. Os abusos, as preterições de direitos, os excessos de poder, contra os quais, em 1889, eu assentava baterias, no *Diário de Notícias*, combatendo o Ministério João Alfredo e o Ministério Ouro Preto, dariam que rir hoje aos mais severos catões republicanos. Em todos eles poderia incorrer uma administração de agora, continuando a ser tida em conta de mais pura que esta mulher de César, cujo culto professa o nobre senador pelo Rio Grande do Sul. Se as vibrações que de casos tais extraiu então a imprensa, encheram, abalaram e levantaram a nação, é que esta ainda não perdera o seu pudor, e o tinha muito melindrável.

“Nada honra mais o Império do que essa sensibilidade, notável prova de que ele não nos extinguiu o senso moral, não nos obliterou o civismo, não nos aborrecera da honestidade. Eis aí por onde se estabelece a diferença entre os dois regimes.”

“Não é com o exemplo de uma ou outra injustiça, uma ou outra fraqueza, uma ou outra pequenez do Imperador que se há de caracterizar o reinado e o sistema de governo. O Império se definia com a

sua alta moralidade, a elevação do crédito nacional e os grandes nomes que ilustraram o regime. A República se debuxa com a extinção dos nomes nacionais, com o achatamento geral da inteligência, no governo e nos corpos deliberativos, com a ostentação habitual da mudez nos escândalos reinantes, com a consagração da soberania da ignorância, com a solene proclamação do princípio da competência, da capacidade universal nos chefes de Estado, nos ministros, nos partidos, nos árbitros das situações, com a guerra, enfim à Justiça, enxovalhada com o título de ditadura pelos mais servis cortesãos de todas as ditaduras do poder, das armas e do Tesouro.”

Em 1915, em discurso no Senado, volta ele a insistir no contraste dos dois regimes, fazendo ressaltar a superioridade do sistema parlamentar.

“Não que os homens de 1889, entre nós, não se achassem saturados do espírito de liberdade. Passamos de um governo parlamentar ao governo presidencial; passamos do governo da Tribuna ao governo das Comissões parlamentares, passamos de um governo de responsabilidade, de um governo de merecimento, de um governo de conquista das posições pela palavra, a um governo de irresponsabilidade parlamentar, a um governo dotado, no seu chefe, de prerrogativas quase ditatoriais, a um governo que, para ser atualmente praticado, requereria a presença de lições que servissem de corretivo, de freios e de dique eficaz... Nós passávamos repentinamente de um terreno, onde todas essas garantias estavam consolidadas no mecanismo, na forma parlamentar, com a presença dos ministros no seio das Câmaras; passávamos de um regime onde todas essas garantias se achavam consolidadas desse modo, para um regime onde nos encontramos destituídos inteiramente dessas garantias... Nessa transição, os homens que não tinham consigo senão o hábito do fraseado republicano, a fascinação das idéias de 1889, a educação dos hábitos da escola francesa, esses homens se achavam baldos completamente daquilo que lhes era mais essencial para empreender a realização exata da forma de governo que acabávamos de adotar.”

Em 1917, concede Rui Barbosa uma entrevista a um jornalista francês e diz o seguinte:

“Discute-se hoje com muito calor, na tribuna e na imprensa, a questão de saber se, no tocante a essas instituições funestas que tornam

irresponsáveis os governos, e estabelecem o predomínio da incapacidade, o remédio não seria substituir a República presidencial pela República parlamentar. Quanto a mim, apesar de tudo, hesito ainda. Mas começo a sentir que não haverá talvez nenhum outro meio de chegar, entre nós, a um governo realmente democrático, fundando a responsabilidade do poder perante o povo, e chamando o mérito e a capacidade à partilha do poder, à gestão das finanças, à administração dos negócios estrangeiros e à elaboração da lei. Não se poderão adiar por muito tempo reformas tão essenciais, sob pena de lançar o país na desordem, e comprometer os interesses mais caros de seu crédito e da sua existência mesma.”

Como se vê, começa Rui a considerar inadiável a reforma parlamentarista, que antes aceitava em princípio.

Em 1919, é Rui Barbosa levado a outra campanha presidencial. Entrevistado pelo *Correio do Povo*, de Porto Alegre, sobre a questão revisionista, o candidato reproduz os trechos da plataforma de 1910, em que excluía da sua cogitação a reforma parlamentarista, por não estar ainda maduro o problema, contra o qual as exigências da ortodoxia republicana são inda irredutíveis, mas, circunstância significativa, nenhuma referência faz à incompatibilidade da federação com o sistema parlamentar, anteriormente alegada. E conclui da seguinte forma:

“Estas palavras, explanando a cláusula nona da enumeração, mantêm o regime presidencial, pondo fora de todas as minhas cogitações o parlamentarismo como pretensão de atualidade.

“Já se vê que, se as restrições do Rio Grande no concernente à revisão constitucional são essas, com elas se acha no mais rigoroso acordo o meu revisionismo.”

É de notar, por muito expressiva na boca de um candidato cujo evidente interesse era desarmar as prevenções anti-revisionistas, a declaração de que o parlamentarismo estava fora das suas cogitações *como pretensão da atualidade*. Se o exclui apenas como pretensão atual, é que admite a possibilidade de vir a preconizá-lo mais tarde.

E não é tudo. Na conferência pronunciada a 8 de março de 1919, na Associação Comercial do Rio de Janeiro, volve o formidando lutador à comparação dos dois regimes. “O regime constitucional, na monarquia – diz ele – tinha entre nós, dois largos pulmões, o Parlamen-

to e a imprensa, por onde a vida nacional se oxigenava livremente. O nome do Senado não desdizia, ali, das tradições da majestade antiga, não repugnava às grandezas consulares da casa de Cícero e Catão. A tribuna legislativa era a gloriosa arena, onde as idéias e as virtudes se batiam pelas aspirações da honra e do civismo. No jornalismo ainda não havia mercados abertos para as secretarias, os esconderijos policiais e as verbas escusas do orçamento.

“Outros tempos desbancaram o ranço dessas futilidades. As belezas do presidencialismo brasileiro escorraçaram dos augustos laboratórios da legislação republicana o talento, a eloquência e a verdade, baixaram, de legislatura em legislatura, naqueles recintos consagrados à caricatura da soberania nacional, o nível da capacidade e do decoro, da independência e da respeitabilidade, poluíram a vida parlamentar de chapas inconfessáveis, de segredos tenebrosos, de pústulas vergonhosas e máculas sem nome. Na publicidade, lado a lado com os grandes órgãos onde se guarda a herança do pudor, o sagrado fogo de Vesta, abriram-se as casas de mancebia política, teúda e manteúda com o dinheiro público, de onde saem à praça, tais quais messalinas transfiguradas, no carnaval, em gênios, anjos e deidades, as mais feias culpas do governo, engalanadas, com as mais finas jóias da palavra, em atos meritórios e rasgos exemplares.

“É a corrupção das consciências, exercida, não à penumbra das alcovas, como os vícios pudendos, nos alcouces, pelos libertinos, mas à luz da publicidade, justamente com aliciação da publicidade e em prostituição da publicidade. Todo o mundo conhece, nomeia, censura os que compram e os que vendem. Mas o abuso passa a uso, a ignomínia se torna em gala, a condescendência acaba, afinal, por envolver com os honestos e limpos os prostituidores e prostituídos.

“A mais vil das comborçarias se converte de quadriênio a quadriênio em moral do regime. ‘Mulheres de partido’ chamavam os antigos às desventuradas que viviam de vender o corpo. Estes ‘homens de partido’ vivem de negociar não com o corpo, mas com a alma. Cada sexo tem a sua gente de partido. Dizia-se outrora que nas ‘casas de ruim conversação’ o que se praticava era a ‘amizade desonesta’. Hoje em dia, entre nós, é noutras ‘casas de mau viver’ que se dita a lei dos costumes públicos, e se distribui entre os homens de estado a honra, ou a desonra.”

É da conferência pronunciada no Teatro Lírico, a 20 de março, o trecho seguinte:

“Era uma segunda emancipação o que se teria de empreender, se o abolicionismo houvera sobrevivido à sua obra, para batizar a raça libertada nas fontes da civilização. Mas o abolicionismo degenerara da independência das suas origens, adotando o culto da princesa redentora; os cabeças da causa vencedora adormeceram nos seus lauréis: e a República, reacionária desde o seu começo, desde o seu começo imersa no egoísmo da política do poder, pelo poder, traidora desde o seu começo aos seus compromissos, tinha muito em que ocupar a sua gente, para ir desperdiçar o tempo com assuntos sociais.

“Nem mesmo quando algum dos lidadores da campanha recém-terminada se animasse a encetar a segunda haveria onde a lograsse abrir com vantagem, porque só no governo parlamentar existe o terreno capaz de dar teatro a essas cruzadas morais, a essas lutas pelas idéias nas regiões mais altas da palavra, onde elas se fecundam. No presidencialismo não há senão um poder verdadeiro: o do chefe da nação, exclusivo depositário da autoridade para o bem e o mal.

“Desse poder me arredaram sempre os tuxauas e morubixabas do regime. Na constituição vacilante deste, a minha exclusão do posto supremo tem sido entre eles, o único ponto de acordo. Destarte, sem autoridade para qualquer iniciativa suscetível de resultado, a minha tarefa, no meio das batalhas pessoais em que se debate a impotência do Parlamento, se viu reduzida a bradar pelas leis, que se imolam, e contra os abusos, que se consumam.”

Na conferência proferida a 2 de março de 1919, em Juiz de Fora, diz Rui Barbosa: “Mas o que eu vejo, pelo contrário, é que toda a vez que lhe falam, ele responde. Quais são os grandes povos, os povos de atividade, os povos de vigor, os povos de soberania? São os povos a quem Deus deu quem lhes fale. Um povo, que não tem quem lhe fale perde o hábito de ouvir; com o descostume de ouvir acaba perdendo o ouvido; e porque já não ouve, se desaveza de falar, para ao cabo, perder, também, a fala. No fim de contas se reduziu a uma pesada massa incôscia e surda-muda; porque, à força de não escutar nada se lhe gastou a oitava e a linguagem, mergulhando-se a vida na surdez e na afasia.

“Ora, trinta anos há que o povo brasileiro se acha condenado a este regime. Na Monarquia havia vozes. A audição popular exercitava-se e, pela audição, se exercitava a consciência do povo. Por isso, com a Monarquia, se fez o Sete de Abril, se logrou o Vinte e Oito de Setembro, se conseguiu o Treze de Maio, se chegou ao Quinze de Novembro. Resgatou-se a nação do colonialismo. Remiu-se da escravidão o trabalho. Emancipou-se da centralização a vida local.

“Mas a nossa revolução estabeleceu o silêncio. A República aferrolhou, trancou e chapeou a porta por onde entrara, não sei se para que por ela também a não pusessem, algum dia, no olho da rua. As formas do novo regime mataram a palavra. Deixaram o mecanismo das instituições legislativas. Mas acastelando o governo em um sistema cabal da irresponsabilidade, emancipando-o totalmente dos freios parlamentares, reduziram a tribuna a um simulacro de locutório, insulado no vazio.

“A nação não ouve o que dali se diz, porque o que dali se diz, não tendo autoridade alguma, nenhum prestígio, nenhum eco, nenhuma repercussão pode ter. Com o governo parlamentar, as Câmaras legislativas constituem uma escola. Com o presidencialismo, uma praça de negócios. O segredo que agora já se quer banir até da diplomacia é a essência do governo interno sob as nossas instituições.

“Os debates, na representação nacional, não servem para deixar ver a verdade sobre o governo da nação. Para o que servem é para encobrir. Seu papel dissimulativo os rebaixa. Sua baixeza os entrega à mediocridade. Sua mediocridade os inutiliza. Sua inutilidade os separa do povo, que os aborrece, os evita, os ignora e se habitua a não os escutar. Destarte, abandonada pelo merecimento que ali nada tem de fazer e esquivada pelo povo que dali nada tem de ouvir, à tribuna parlamentar sobre-resta ainda a palavra que outrora a animava, mas reduzida a um anacronismo.”

Em carta dirigida, em 19 de fevereiro de 1921, a Maurício de Lacerda, assim se exprime o incomparável apóstolo: “Todavia, não é a questão social que enche ainda o cenário da política brasileira. O que tudo domina é o problema político-administrativo. A questão é se o Brasil deve ser dirigido por um governo ultrapessoal, debaixo dos sórdidos e esfarrapados trapos republicanos, ou se deve ficar sob a severa observância da lei, pelos sentimentos do povo.”

Chegamos agora à derradeira manifestação de Rui Barbosa, a que se contém na conferência *A Imprensa e o Poder da Verdade*, escrita em 1920.

“Só onde os povos se costumaram a tomar contas aos seus administradores – diz ele –, e estes a dar-lhes, é que os homens públicos apreciam as vantagens dos regimes de responsabilidade.

“Nestes aleijões constitucionais da América Latina, como o Brasil, nestes míseros tolhiços de repúblicas, que, tais qual o pau torto de nascença, tarde, mal ou nunca se endireitam, o ideal dos governos está na irresponsabilidade.

“Essa intransigência em que o nosso mundo político se abrasa pelo sistema presidencial, negando pão e água a qualquer traço de ensaio das formas parlamentares, não se origina, realmente, de nenhum dos motivos assoalhados, não tem nascença em considerações de ordem superior, não vem de que os nossos políticos bebam os ares pela verdadeira prática republicana. Não, senhores. Pelo contrário, o de que se anda em cata é só da irresponsabilidade na política e na administração.

“Na irresponsabilidade vai dar, naturalmente, o presidencialismo. O presidencialismo, se não em teoria, com certeza praticamente, vem a ser, de ordinário, um sistema de governo irresponsável.

“São os sólidos costumes políticos dos Estados Unidos e o vigor daquela extraordinária democracia o que ali escoima o presidencialismo desse caráter, para volta ao qual, aliás, de contínuo lhe está fazendo força a índole do regime.”

Como se viu e ficou sobejamente documentado, Rui Barbosa nunca foi antiparlamentarista. Contra a adoção do sistema criado pelo gênio político dos ingleses, alegou apenas, e sem fundamento sólido, a sua incompatibilidade com a Federação. Mas, depois da campanha eleitoral de 1910, nunca mais voltou ao assunto, se bem cada vez mais veemente se tornasse a sua apologia do sistema parlamentar: o insigne constitucionalista revogou tacitamente a primitiva restrição já que da Federação nunca abjurou.

Tão evidente e impressionante foi a conversão de Rui Barbosa (se de conversão se pode rigorosamente falar) que, na campanha presidencial de 1919, Moniz Sodré, em longo discurso de combate, lhe

apontava a evolução parlamentarista por uma das suas palpáveis contradições e incorrigíveis incoerências. Entre outras coisas, dizia o orador: “...atualmente já muito outra é a sua opinião. O parlamentarismo, esse grande inimigo da República, passou a ser a sua única salvação. Já não existem essas incompatibilidades essenciais com o regime federativo. Ao contrário.”⁽⁷⁴⁾

XII – RESPIGANDO...

a) A inoportunidade da reforma

Vou chegando ao termo da rude tarefa a que me obrigou o ilustre relator na defesa de uma reforma mais que necessária: urgente. Urgentíssima, pois se a não fizermos já, poderá chegar demasiado tarde o remédio dos nossos graves e profundos males políticos.

Entretanto, refere-se à inoportunidade da iniciativa a primeira objeção do Sr. Afonso Arinos. “O momento escolhido não foi feliz visto que a atualidade brasileira se apresenta toldada de dúvidas e apreensões, não só pelas vacilações inevitáveis no processo de adaptação do aparelho do estado às normas da legalidade democrática, depois de tantos anos de ditadura, como também porque tal situação geral se vê ainda agravada pelo delicado problema do termo coincidente de todos os mandatos executivos e legislativos, desde a União Federal ao mais remoto município.” (Pág. 5.)

Compreende-se facilmente esta posição do relator. Sendo ele contrário ao mérito da reforma, esta sempre lhe parecerá inoportuna, enquanto, pelo menos, não mudar o seu modo de encarar a essência da questão. A verdade é, porém, que não têm fundamento as apontadas inconveniências. Como bem adverte ele, não é obrigatório que todas as eleições – federais, estaduais e municipais – se realizem no mesmo dia, embora, segundo o artigo 2º do Ato das Disposições Transitórias, todos os mandatos terminem na mesma data. Esta causa de caráter transitório, que, no entender do relator, levaria muitos parlamentares “cheios de pa-

(74) Moniz Sodré, *Rui Barbosa e a História*, pág. 106.

triotismo e boa fé”, a aceitar a emenda parlamentarista, não tem consistência, já que se pode facilmente remover.

Que remanesce, então, capaz de influenciar o espírito dos representantes da nação? Evidentemente, a crescente convicção, partilhada hoje por antigos e categorizados presidencialistas, de que o regime falhou nesta dolorosa e já longa experiência de sessenta anos – mais longa que a experiência do parlamentarismo no Império – e o fato notório e sobejamente comprovado de que cada eleição presidencial corresponde geralmente a uma grave crise que põe em perigo as próprias instituições democráticas. Nada há, pois, de ocasional, de transitório na atual situação política, senão, pelo contrário, a manifestação de uma lei de perturbações cíclicas que tendem a tornar-se contínuas pelo progressivo alargamento dos ciclos. De natureza fundamental são os motivos que impelem os parlamentaristas, quer sejam estes antigos, quer novos.

Alegar contra as causas fundamentais da reforma, a existência de causas transitórias que também a favorecem, como as dificuldades da atual situação política do país, é simplesmente absurdo. Corresponderia a impedir que um doente de apendicite supurada se fizesse operar sob o acicate da dor e premido por perigo de morte porque não estaria em condições de deliberar serenamente a respeito da operação que lhe vai salvar a vida... Se a reforma é útil, se é necessária, tanto melhor estejam causas acidentais a influir na decisão, que, de outro modo, se poderia retardar, ou indefinidamente adiar.

b) O caráter experimental da emenda

Argumentam geralmente os presidencialistas como se a reforma que propomos fosse, depois de adotada, um fato definitivo e irremediável. E, por isto, estacam diante dela. Mas, se bem promovida por antigos e convencidos parlamentaristas, nem estes a consideram senão uma experiência de que seriam os primeiros a desistir se ela malograsse. É, como tive ocasião de dizer ao eminente Sr. Gilberto Freire, uma experiência sociológica o que alvitramos. Nenhum de nós tem algum interesse particular ligado a reforma. Sustentamo-la, temo-la muitas vezes sustentado em detrimento das nossas conveniências políticas, porque a consideramos útil e necessária ao país. Verificando o contrário, os mes-

mos motivos patrióticos que, até aqui nos têm levado a preconizá-la, nos induziriam, então, a combatê-la.

Um ilustre senador, a quem eu expunha o caráter experimental da reforma, objetou-me: “E se ela não der resultado?” Eu redargüi simplesmente: “E se ela der resultado?” O objetivante, que reconhecia, aliás, a superioridade teórica do sistema, não teve o que dizer.

Responder-me-á o relator (pois isso já se acha escrito no seu parecer) que se trata de experiência não somente incerta, mas também perigosa. Não me parece que a boa democracia seja em si mesma perigosa. De toda forma, deve sê-lo menos que a má. Demais, se perigo há na reforma proposta, é o do que abandona o navio que vai afundando para alcançar uma embarcação próxima. Pode o náufrago perecer na tentativa, mas perecerá, certamente, se a não fizer.

c) A suposta evolução do presidencialismo brasileiro

O Sr. Afonso Arinos, porém, não só nos nega a experiência proposta, mas quer também perseverar em a nova experiência presidencialista que, segundo afirma, se está realizando no país. “Falar-se do presidencialismo brasileiro em tese – diz ele – sem atentar na sua profunda modificação histórica é um simples absurdo. O general Dutra é presidente da República como foram Campos Sales ou Afonso Pena. Mas o presidencialismo brasileiro de hoje tem com o daquele tempo a mesma identidade que o parlamentarismo de Attlee com o de Gladstone, ou o de Queuille com o de Mac-Mahon. Por isso mesmo, repetimos, é que parece incoerente instaurar-se o parlamentarismo no Brasil com o fundamento em críticas não aplicáveis ao presidencialismo atual, mas ao de quarenta anos atrás.

“Antigamente, o Executivo no Brasil se declarava inteiramente separado do Congresso. No entanto, só se elegia deputado ou senador quem apoiasse a política do presidente. Hoje, a Constituição e os hábitos estabeleceram inúmeras ligações entre o Executivo e o Legislativo. No entanto, a influência do presidente na eleição dos congressistas é nenhuma, ou quase nenhuma. A situação atual, tanto quanto a anterior, não depende do presidente, mas das condições históricas gerais.

“Há meio século uma economia latifundiária, baseada na monocultura agrícola, impunha uma política patriarcal ou, antes, paternalista.”⁽⁷⁵⁾ O presidente, no início da República, era o patriarca-mor, o fazendeiro-mor desta grande civilização homogênea e agrícola, desta República predominantemente cafeeira, onde o binômio Minas-São Paulo era a expressão do domínio do café.

“Hoje a economia se diversificou imensamente: aumento da população, transporte aéreo, industrialização, política rural, subsolo, energia elétrica. Esta diversificação da economia coincidiu, e até certo ponto foi causa da única verdadeira revolução política operada no Brasil, que foi a revolução eleitoral, com a instituição dos partidos nacionais, do voto secreto, da representação proporcional e da Justiça Eleitoral.”⁽⁷⁶⁾

Temos de novo, aqui, o sociólogo a confundir e englobar as coisas, em vez de analisar. Modificaram-se as nossas condições econômicas; alteraram-se até certas condições políticas, com o regime eleitoral, o Brasil de hoje não é evidentemente o Brasil de há meio século; mas o sistema político, o mecanismo constitucional é exatamente o mesmo, sem embargo de algumas atenuações trazidas pelas Constituições de 1934 e 1946. O presidente da República continua a ser, como há vinte, há trinta anos, o centro de toda a vida nacional. Quer provas o Sr. Afonso Arinos? Aí está a política do acordo, paradoxalmente realizada quando, pela primeira vez na história da República, se defrontavam dois grandes partidos, um no governo, o outro logicamente na Oposição. Quem foi que ditou o acordo? De parte do Senhor presidente da República, a evidente conveniência de se ver livre dos incômodos de uma Oposição poderosa, além da desconfiança na homogeneidade do seu próprio partido; de parte da Oposição, primeiro o interesse de pleitear com relativa liberdade as eleições estaduais, cuja importância é fundamental, depois o interesse de preservar as situações estaduais no pleito conquistadas; de parte do partido majoritário, nada mais senão a conveniência ou necessidade de atender ao Senhor presidente da República. Em suma, partidos nacionais e governos estaduais a girar sempre e irresistivelmente na órbita do presidente da República. Aí está a questão sucessória. Apesar de se dizer que a solução foi

(75) Gilberto Freire, *Casa-Grande & Senzala*, 1934, e *Sobrados e Mocambos*, 1936, *passim*.

(76) Afonso Arinos de Melo Franco, *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*, 1948, *passim*.

entregue aos partidos, a verdade é que dos lábios do chefe da nação se espera a palavra decisiva. E jornais tem havido que afirmam, sem reбуços, caber de fato ao presidente da República o direito de intervir na nomeação do sucessor, e reclamam que o faça quanto antes. Modificaram-se as condições econômicas e sociais do país, melhorou-se grandemente, com o voto secreto e obrigatório e a Justiça Eleitoral, o alicerce eleitoral da democracia; dizem, até, que temos partidos nacionais; contudo, a mecânica do sistema presidencial continua a operar irresistivelmente; o presidente da República é ainda, e será sempre, enquanto não se modificar o mecanismo constitucional, a grande força política, a força política dominante, senão exclusiva. Pode-se alterar o ambiente em que se encontra a máquina, mas ela não deixará nunca de funcionar segundo a estrutura que lhe deram, enquanto tal estrutura se mantiver. Ela é que transforma, compõe ou decompõe as forças, que se lhe aplicam.

E tudo isto se está verificando, não obstante a moderação até agora revelada pelo Sr. Eurico Dutra, que, justo é reconhecê-lo, tem desmentido, no campo político, as mais pessimistas previsões feitas por ocasião da eleição. Imagine, agora, o Sr. Afonso Arinos o que seria o regime se um temperamento mais *presidencialista* estivesse exercendo a Suprema Magistratura da República...

Nada demonstra melhor a força modeladora dos regimes de governo que o diferente caráter dos partidos políticos. “Os partidos – diz Gilberto Amado em seu excelente trabalho *Eleição e Representação* – não têm a mesma função no regime parlamentar e no regime presidencial. No regime parlamentar a função do partido é, por assim dizer, representativa; no regime presidencial a função do partido é sobretudo eleitoral.”⁽⁷⁷⁾

E justamente porque nada se mudou substancialmente em nosso mecanismo político é que aumentou posteriormente a já numerosa corrente parlamentarista manifestada na Assembléia Constituinte. Pediam muitos uma derradeira experiência com o regime antes de abandoná-lo. Verificaram, porém, durante esta experiência de três anos, que nada mudara substancialmente e, por isto, vieram engrossar a corrente reformista.

(77) Gilberto Amado, *Eleição e Representação*, pág. 158.

d) *Psicologia contra psicologia...*

Outra é, entretanto, a explicação dada pelo Sr. Afonso Arinos ao impressionante fenômeno. Diz ele, com efeito: “Referindo-se à súbita simpatia manifestada pelo parlamentarismo por um grande jornal carioca, em 1917, escreve Manuel Duarte:

“A verdade é, entretanto, que a parte da opinião pública e jornalística que se mostra adepta do parlamentarismo não o faz senão por espírito oposicionista. Como os governos, entre nós, são presidenciais, a maneira mais radical de combatê-los é propugnar o advento de um regime em que a figura do chefe do Estado, que agora centraliza todos os ataques, desmaie e se amesquinhue diante de outro poder.”⁽⁷⁸⁾

“Muitos parlamentaristas de 1949 se devem reconhecer neste retrato.”

Depois de transcrever outro trecho do autor citado, conclui o ilustre relator:

“Não seria imprudência nem malícia encontrar nesse rápido desenho os traços fisionômicos de muitos dos nossos ilustres opositores de hoje...” (Parecer, pág. 42)

Aí está: para o Sr. Afonso Arinos, o parlamentarismo de muitos não seria desejo de aperfeiçoar as nossas instituições políticas senão somente uma como sublimação de um irreduzível, mas, força é reconhecê-lo, covarde espírito oposicionista. Em vez de atacar de frente ao Sr. Eurico Gaspar Dutra, ao Sr. Milton de Campos, ao Sr. Silvestre Péricles de Góis Monteiro, ao Sr. Otávio Mangabeira, atiram-se ao regime que aos adversários permite exercer o poder execrando...

Já que o ilustre relator me arrastou ao terreno das explicações psicológicas, vou aplicar o processo aos presidencialistas. Medeiros e Albuquerque já fizera a indagação em seu admirável livrinho, em que lhe consagra um inteiro capítulo. Mereceria este transcrever-se integralmente se por demais alongado não andasse já o presente voto. Limitar-me-ei a reproduzir-lhe as conclusões, remetendo o Sr. Afonso Arinos ao livro do insigne publicista.

“Assim, os defensores do regime presidencial entre nós – diz Medeiros e Albuquerque – se grupam em três categorias principais:

(78) Manuel Duarte, *Carlos Peixoto e seu Presidencialismo*, 1918, pág. 93.

– os que estão atualmente com o poder e sentem que, com outro regime, não o conseguiriam alcançar;

– os que, esperando um dia chegar à presidência, não querem ver-lhe diminuídas as prerrogativas. Muitos deles, que teriam mérito bastante para alcançar e exercer de fato o poder freqüentes vezes, no regime parlamentar, passam o tempo a aspirar por uma quimera que nunca se realiza;

– os coerentes, que, ou por terem aceitado com entusiasmo sincero em 1891 o novo sistema ou por terem feito parte do grupo de pretendentes falhados a que acima se aludiu, defenderam em outros tempos o presidencialismo e sentem agora acanhamento de mudar de opinião.

“Há, enfim – mas esses não tem importância – a massa, que se acarneira em torno dos que pertencem àquelas três categorias. Vão com os outros mecanicamente. São satélites. Não manifestam opinião pessoal.

“Um argumento de ordem prática domina toda a questão para nós. Com o regime parlamentar nenhum dos homens de valor da República teria sido impedido de exercer o poder. Pensem nos presidentes que se assinalaram pelo seu mérito e verão que, na República parlamentar, mais de uma vez lhes teria sido possível chegar à presidência do Conselho. Em compensação, com o regime parlamentar, mesmo desnaturado, mesmo aplicado do pior modo, o Brasil nunca chegaria a um Ministério Hermes, nunca teria certos chefes políticos que o desgraciam e infelicitam.

“Isso basta para, no nosso caso, julgar os dois sistemas.”⁽⁷⁹⁾

e) Argumento contraproducente

Para o Sr. Afonso Arinos, o presidencialismo atual já não é o de há vinte ou trinta anos, embora tenha mantido a mesma organização dos poderes: estaria evoluindo para uma espécie de parlamentarismo europeu.

“A situação do presidente da República – diz ele – e dos governadores de estado, no Brasil de hoje, neste Brasil de voto praticamente autêntico (não queremos dizer consciente em toda parte) e de representação proporcional se aproxima mais, politicamente, dos chefes

(79) Medeiros e Albuquerque, *O Regime Presidencial no Brasil*. pág. 166.

de Estado do parlamentarismo europeu do que o presidente e governadores dos Estados Unidos.

“Cingindo-nos ao aspecto federal, as relações do presidente com o Congresso têm de ser na base da coligação porque nós praticamos um sistema talvez único no mundo: o presidencialismo com representação proporcional de onde emergiram vários partidos fortes. É uma experiência nossa, que temos de resolver com nossos próprios elementos.

“O presidente foi eleito pelos votos de partidos coligados. Seu antagonista não eleito apoiou-se, também, nos votos de uma coligação de partidos. No Congresso, nenhum partido sonha com a maioria do trabalhismo inglês. Como se pode falar em poder pessoal, em poder tirânico do presidente em face destes fatos que estão à nossa vista?

“Grande tirano aquele cuja estabilidade política só se manterá legalmente na base da coligação dos partidos dentro do Congresso, tal e qual nos regimes parlamentares do continente europeu.

“No Brasil a falta de coligação política geraria a crise, e se esta fosse muito forte neste momento geraria o golpe militar, que é a forma latino-americana de se dissolver parlamentos. Mas como nos países parlamentares ninguém quer dissolução, no nosso ninguém quer golpe, e com maioria de razão. Por isto mesmo, a solução coligacionista é a melhor, porque é a única.”

Pretendendo defender o sistema presidencial na atual situação política do país, o Sr. Afonso Arinos brandiu, de fato, contra ele um dos mais terríveis argumentos, o argumento que trouxe muita gente para a corrente parlamentarista. Reconhece o ilustre relator, com efeito, já não se estar praticando, nem poder-se já praticar o presidencialismo clássico, em que o presidente da República se apóia no seu partido e livremente nomeia os ministros; o que existe é um governo de coligação que, por definição, não pode deixar de ser um governo coletivo.

Deixemos de lado a realidade, que se dissimula por trás da ficção, pois os ministros continuam a ser simples secretários pessoais do presidente da República; qual seria conseqüência necessária de um governo de coligação, baseado no acordo dos partidos representados no Congresso Nacional? Evidentemente, a responsabilidade política dos ministros. Sem tal cautela, esvai-se completamente a tênue responsabilidade, a

responsabilidade meramente formal suposta no presidencialismo clássico. Não responde o presidente porque os ministros são representantes dos partidos; não respondem os ministros porque não passam de secretários do presidente.

Ante uma situação político-partidária de tal ordem, que torna realmente impraticável o regime presidencial, porque ou subordina o presidente aos partidos, ou submete os partidos ao presidente, que seria de esperar de quantos considerassem lucidamente a situação? Naturalmente que caminhassem decisivamente para o sistema que permite o governo pluripartidário, mas integralmente responsável. É contra esta solução que se levanta o Sr. Afonso Arinos, sob o pretexto de que se está realizando a meias e imperfeitamente...

Demais, não é certo, não está de acordo com os fatos observados, o que afirma o ilustre relator quanto ao enfraquecimento do poder presidencial pela pluralidade partidária. Ao contrário disto, o que se verifica é que o presidente, manobrando com inegável sagacidade entre os partidos, tem-lhes imposto a sua vontade, graças, justamente, à grande influência que o regime lhe faculta. Nos Estados Unidos, por exemplo, onde só existem praticamente dois partidos, não há meio-termo: o presidente, ou se compõe com o partido, ou aceita a luta contra ele. Falta ao presidente norte-americano a capacidade de manobra de que dispõe atualmente o presidente brasileiro, graças, justamente, à pluralidade partidária. Nenhum partido é suficientemente forte para se opor ao presidente, e todos são bastante fracos para com ele transigir.

f) Ao menos isto...

Um dos grandes problemas políticos do Brasil republicano tem sido o dos partidos políticos nacionais, que nunca se conseguiu ter realmente. A estrutura federativa pode ter concorrido para lhes dificultar o desenvolvimento, mas a mais importante causa da deficiência é o regime presidencial que, prescindindo da existência de verdadeiros partidos para funcionar, por isto mesmo, não lhes oferece condições propícias. Tão sentida tem sido a lacuna que a Constituição de 1946 tornou legalmente obrigatória a existência de partidos políticos nacionais e por completo excluiu os partidos regionais. Por não querer ferir respeitáveis

melindres, eximo-me aqui de analisar a realidade dos partidos nacionais. Contento-me com assinalar, como ponto pacífico, não haver entre nós quem conteste a necessidade de tais organizações para o sofrível funcionamento da democracia brasileira.

Pois bem, um dos motivos por que o ilustre Sr. Afonso Arinos condena a reforma parlamentarista é, precisamente, a realidade que ela viria dar aos partidos nacionais. A sua adoção – diz ele – “viria tirar cada vez mais a força dos governos locais, estaduais e municipais, entregando-a à direção nacional dos partidos... Não compreendemos mesmo como tal contradição poderia funcionar”.

Assim, os que entendem serem necessários os partidos nacionais ao normal funcionamento da nossa democracia têm para conseguir-lo realmente, e não somente no papel, a receita que lhes dá o Sr. Afonso Arinos: o sistema parlamentar de governo. Ao menos este mérito não nega o ilustre relator à emenda...

g) Procurando fugir ao dilema

O Sr. Afonso Arinos tece longas e, como sempre, eruditas considerações em torno da dualidade e da multiplicidade partidária, opondo, a tal respeito, a Inglaterra e os Estados Unidos ao Brasil e à França. Com que fim? Para mostrar que o sistema parlamentar funciona de modo diferente em um e em outro caso? Seria desnecessário despendar tantas palavras para demonstrar uma coisa de si mesma evidente. Se diferente é a distribuição das forças que atuam no mecanismo, diverso deve ser também o comportamento dele. O que, porém, o ilustre relator pretendeu insinuar, senão afirmar, foi que, com a multiplicidade partidária, se altera a essência do regime.

Nada é, porém, mais falso do que isto. Nenhuma mudança se produz no mecanismo político propriamente dito.

Continua o Poder Executivo a exercitar-se por um gabinete, continua este a depender, como no sistema bipartidário, da confiança da maioria parlamentar e continua sujeito o Parlamento a se ver dissolvido quando surge algum dissídio grave com o governo, ou evidente se torne a necessidade de consultar o país. A única diferença está em que, com a dualidade partidária, se resolvem mais facilmente, e quase automaticamente, as crises ministeriais, e negociações mais ou menos laboriosas

exigem elas com a multiplicidade. Decorre isto, porém, da situação político-partidária do país, e não do mecanismo político que manifesta aqui, mais uma vez, a sua admirável flexibilidade, adaptando-se bem a todas as situações.

Se esta é a realidade quanto ao sistema parlamentar, que funciona facilmente com dois grandes partidos, mas funciona satisfatoriamente com muitos, que é que se verifica quanto ao sistema presidencial nesta última condição? Ele não funciona absolutamente, não funciona, pelo menos, sem perder as suas características essenciais.

Desaparece ou atenua-se a apregoada independência dos Poderes, porque o presidente da República não pode exercer eficazmente a sua ação política e administrativa, sem apoiar-se em uma combinação de partidos no Congresso, e reflexo de tal combinação se torna o seu Ministério. Tem-se, pois, necessariamente, uma evolução do regime presidencial no sentido parlamentarista, mas uma evolução imperfeita e, quase diria, abortiva: governo de gabinete sem responsabilidade política. É o que reconhece claramente o Sr. Afonso Arinos, embora lhe não atribua a mesma significação, em um passo já citado do seu erudito parecer.

O dilema que hoje se formula imperiosamente é o seguinte: ou mantemos a representação proporcional e adotamos o sistema parlamentar, único que verdadeiramente comporta a multiplicidade partidária; ou mantemos o presidencialismo e renunciemos à representação proporcional, regredindo à representação majoritária. Presidencialismo e representação proporcional com multiplicidade partidária são coisas contraditórias; forçosa se faz a opção. Qual seja a dos espíritos visceralmente democráticos, não é preciso que se diga.

h) O sistema de governo e os problemas sociais

“Costuma-se afirmar – diz o Sr. Afonso Arinos – que o parlamentarismo é o processo mais apto a construir o socialismo e, como tal, o regime próprio de nosso tempo, em que o mundo marcha para o socialismo.”

Segundo me parece, o ilustre relator apresentou a seu modo o argumento, para ter, depois, a fácil vitória de o destruir. Não creio que alguém tenha jamais afirmado ser o sistema parlamentar o sistema mais apto a construir o socialismo, pois muitas providências características

dele se poderiam mais facilmente realizar sob uma ditadura. Outra é a tese, que se pode desdobrar em duas proposições.

Primeira. Sendo o parlamentarismo, por excelência, o governo da opinião pública, para que uma reforma social se realize pacificamente e sem abalo, basta que ela chegue a conquistar a maioria do eleitorado. Exemplo típico e recente é o governo socialista na Inglaterra, que se seguiu a um governo de coalizão, mas caracterizadamente conservador. Desconhece o sistema parlamentar, graças, justamente, à extraordinária sensibilidade do seu mecanismo, aquele período mais ou menos longo de fricções e distúrbios, em que a reforma está vitoriosa na opinião, mas ainda não logrou impor-se aos governantes.

Segunda. Tamanhos são os poderes pelo socialismo conferidos aos órgãos governativos, tão fundo desce, com ele, a regulação da vida econômica dos cidadãos que, fora do sistema parlamentar, degenera ele fatalmente na mais terrível das ditaduras pessoais. Senão a única, pelo menos a melhor e a mais segura maneira de conciliar o socialismo com a democracia é o parlamentarismo.

Tal é a tese dos parlamentaristas em relação aos problemas sociais. Não creio que, proposta nos seus verdadeiros termos, se possa ela razoavelmente refutar.

“Tanto o presidencialismo quanto o parlamentarismo clássico – diz o Sr. Afonso Arinos – sofreram ultimamente consideráveis adaptações de estrutura, impostas pelo problema do trabalho. A delegação de poderes legislativos é a mais importante destas adaptações. Ainda quando formalmente negada, como em um dos mais infelizes dispositivos da nossa Constituição, é o resultado da pressão invencível do fato econômico sobre o Direito Público.”

É certo. Esquece, porém, o ilustre relator duas circunstâncias importantes. A delegação de poderes sempre foi um fato normal no sistema parlamentar, e está de acordo com a sua própria índole, ao passo que aberra dos princípios do sistema presidencial, fundado, como foi, na mais rigorosa separação, diz-se até independência, dos Poderes. A delegação, por mais ampla que se torne, nenhum perigo apresenta no nosso sistema parlamentar, onde o governo depende estritamente da confiança do Parlamento e deixa de o ser quando a perde; mas, enxertada no sistema presidencial, onde o Executivo não depende do Legislati-

vo, onde as suas atribuições se vão continuamente alargando, onde a sua conatural irresponsabilidade se vai estendendo progressivamente graças à multiplicação de conselhos executivos e órgãos paraestatais, a delegação dos Poderes redundava simplesmente na ditadura. Nenhum monarca absoluto teve jamais sequer a sombra dos poderes exercidos, direta ou indiretamente, por Franklin Delano Roosevelt. Por isto dizem alguns que os Estados Unidos estão caminhando para o totalitarismo.

i) O parlamentarismo e o Senado

Discutindo a tese da compatibilidade do parlamentarismo com a Federação, o ilustre relator não aceita a tese do professor Sampaio Dória, segundo a qual atenta a emenda contra a Federação, por amesquinhar as funções do Senado. Claro é que estou nisto de inteiro acordo com o Sr. Afonso Arinos.

Dir-se-ia, porém, que o relator só faz aos parlamentaristas esta concessão, para tentar uma pequena intriga com os senadores.

“Não há dúvida – diz ele – que a emenda vai diminuir enormemente a importância política e legislativa do Senado, como Câmara dos Estados. Mas, mantido o número igual de membros por unidade, o princípio federal estará assegurado. O problema é saber se os senadores consentirão que o Congresso ordinário vá diminuir, por tal forma, o seu papel na vida nacional. Em 1934 foi a Constituição que o fez, e erradamente. Agora seria o Legislativo ordinário, no qual o poder de veto do Senado é muito maior. Mas isto é, repetimos, um problema do Senado.”

Supor, entretanto, que a maioria dos senadores venha a rejeitar a emenda sem atender ao seu mérito fundamental e intrínseco, somente por diminuir ela a importância política e legislativa do Senado, seria considerar os senadores mais ou menos destituídos de espírito cívico e capazes de sobrepor as prerrogativas de uma simples corporação aos vitais interesses da nacionalidade. Que a hipótese é gratuita, demonstra o fato de vários senadores haverem assinado e sustentado a emenda na Assembléia Constituinte e ser já grande o número dos que se dispõem a sustentá-la nesta segunda tentativa.

Consideremos, porém, a questão no próprio e estrito terreno em que a pôs o relator. Se é verdade que a emenda confere à Câmara um papel político que nega ao Senado – o de decidir por si mesma a

sorte dos gabinetes, que não se podem manter sem a sua confiança – esta vantagem é sobejamente compensada por uma prerrogativa do Senado – a de nunca ser dissolvido, a de poder cada senador chegar seguramente ao fim do seu longo mandato. Que será preferível? É questão de temperamento, de interesses, etc., que varia com cada indivíduo. Mas o senador que inveja a situação dos deputados no sistema parlamentar, tem à mão o remédio: candidatar-se à deputação nas próximas eleições legislativas. Resolverá o seu caso sem prejudicar os interesses da nação...

j) Apologista do presidencialismo

Andou-se afadigando o erudito relator em reunir autoridades favoráveis à tese presidencialista. Confesso humildemente não conhecer todos os autores citados e declaro que, dada a premência do tempo, não os pude consultar. Quanto a alguns, que eu conheço, posso assegurar longe estarem eles de confortar a tese do relator.

Comecemos por De Tocqueville, “que – diz o Sr. Afonso Arinos – formado no regime parlamentar do seu país, faz no entanto uma admirável defesa do presidencialismo americano”. Aqui perpetra o ilustrado relator um lamentável anacronismo. O primeiro volume da obra do ilustre publicista francês apareceu em 1835; a sua viagem à América do Norte foi evidentemente anterior. Pois bem, em tal época não havia parlamentarismo na França, nem o houvera nunca antes, e, na própria Inglaterra, foi somente em 1832 que, com a reforma eleitoral, o sistema inglês apresentou os seus caracteres, hoje clássicos. Como poderia, pois, o ilustre De Tocqueville estar formado no regime parlamentar do seu país? Esqueceu o Sr. Afonso Arinos o que tanta gente ignora: que o presidencialismo norte-americano precedeu, histórica e evolutivamente, o parlamentarismo inglês.

Natural é pois que, vindo de um país flagelado pelo absolutismo monárquico e por ditaduras republicanas, se extasiasse De Tocqueville ante as liberdades americanas.

Di-lo ele mesmo: “Entre as coisas novas, que, durante a minha permanência nos Estados Unidos, me chamaram a atenção, nenhuma me feriu mais vivamente o olhar, que a igualdade de condições”.⁽⁸⁰⁾

(80) De Tocqueville, *op. cit.*, vol. I, pág 1.

A igualdade, a democracia, a verdadeira revolução social operada no Novo Mundo, eis o grande espetáculo para um francês daquela época.

“O livro todo que se vai ler – diz ele – foi escrito sob a impressão de um como terror religioso, produzido na alma do autor pela vista desta revolução irresistível, que há tantos séculos abre caminho por todos os obstáculos e, ainda hoje, avança no meio das ruínas que fez.”⁽⁸¹⁾

“É para mim fora de dúvida que, mais cedo ou mais tarde, chegaremos também, como os americanos, à quase completa igualdade de condições. Não concluo disto que sejamos levados um dia a tirar necessariamente, de semelhante estado social, as mesmas conseqüências políticas que os americanos. Muito longe estou eu de crer que eles tenham encontrado a única forma de governo que a democracia possa ter.”⁽⁸²⁾ Não o parlamentarismo, que em França ainda não existia, mas provavelmente o regime que se estava elaborando na Inglaterra inspirou tão sensatas palavras. Por mais que admirasse os Estados Unidos, De Tocqueville não se propunha tomá-los por modelo em matéria política.

Bryce, contrariamente ao que supõe o relator, não reconhece o sucesso do sistema; reconhece, sim, o sucesso dos americanos em terem conseguido que funcionasse.

Depois de analisar cinco defeitos importantes do mecanismo americano, diz o autor do *American Commonwealth*:

“Podemos resumir estes defeitos em uma observação geral. O governo americano, considerado no conjunto, carece de unidade. Seus ramos não se ligam e, não sendo dirigidos para um mesmo ponto, os seus esforços não produzem um resultado harmônico. Os marinheiros, o piloto, os maquinistas não parecem tender ao mesmo fim ou obedecer à mesma vontade, e o navio, em vez de andar em linha reta, descairá ou andará aos ziguezagues, quando não se limite a girar sobre si mesmo.”⁽⁸³⁾

Depois de feita uma severa crítica do sistema, tece Bryce o elogio do povo americano. “As imperfeições do instrumento são a glória do artesão. Quanto melhor funciona uma máquina por si mesma, menos necessária é a inteligência para a fazer andar; quanto mais sujeita a desarran-

(81) *Idem, ibidem*, pág. 8.

(82) *Idem, ibidem*, pág. 19.

(83) Bryce, *American Commonwealth*, pág. 417, trad. fr.

jos, tanto mais cuidados e habilidade exige de parte do mecânico... Um tal povo (o americano) pode fazer funcionar qualquer constituição.”⁽⁸⁴⁾

“Posto que a Constituição de 1789 – nota Bryce – constitui-se um grande progresso em relação ao sistema oligárquico então vigente na Inglaterra, ela é ainda, a se lhe considerarem simplesmente as disposições legais, a menos democrática de todas as constituições.”⁽⁸⁵⁾

Também Laski não foi acertadamente invocado pelo ilustre relator, que lhe atribui haver muito bem expresso o *caráter americano* do presidencialismo. Ora, este caráter americano, a que se refere Laski, não diz respeito ao continente, como poderiam fazer supor as expressões do Sr. Afonso Arinos, mas somente aos Estados Unidos. “Não é, segundo creio, simplesmente um lugar-comum dizer que a essência da presidência é uma instituição americana, que funciona em um ambiente americano, que foi formada pelas forças da história americana e que deve julgar-se segundo o critério americano da sua correspondência às necessidades americanas”.⁽⁸⁶⁾ Por isto – adverte ele um pouco adiante – não se podem aplicar às instituições americanas os padrões derivados da experiência européia.

Feita a judiciosa advertência, não se exime o ilustre publicista britânico de expor os graves defeitos do sistema presidencial, que coteja com as correspondentes virtudes do sistema parlamentar. “O presidente não é, de nenhum modo, o senhor da legislatura. Ele pode indicar o caminho da ação ao Congresso. Pode argumentar, censurar, persuadir, afagar; mas está sempre fora do Congresso e sujeito a uma vontade que não pode dominar. Enquanto no cargo, é o líder nacional do seu partido; mas não é, deliberadamente, nem pode ser o seu líder no Congresso; ainda quando o seu partido tem a maioria em ambas as casas, necessita ele alcançar a boa vontade do partido no Congresso; não o pode mandar. Um presidente que tal pretendesse, logo descobriria os limites do seu poder”.⁽⁸⁷⁾ “Ele pode tomar a iniciativa da política, mas não a pode dominar. Excetuada a emergência de guerra, esta tem sido a constante característica da sua posição desde 1789.”⁽⁸⁸⁾

(84) Bryce, *op. cit.*, pág. 421.

(85) *Idem, ibidem*, pág. 435.

(86) Laski, *The American Presidency*, pág. 7.

(87) *Idem, ibidem*, pág. 13.

(88) *Idem, ibidem*, pág. 14.

“E não é que no sistema americano a iniciativa seja suprida alhures. Por motivos que estudarei em outro capítulo, não é o Congresso um corpo capaz de direção construtiva; as funções que ele cumpre mais eficazmente são as de criticar e investigar... Pois é certo, a respeito de qualquer Assembléia Legislativa, que a sua coerência na ação depende de estar ela de tal forma organizada, que proceda sob um contínuo senso de responsabilidade. Isto o Congresso não faz e, segundo devo inferir, por sua própria natureza dificilmente o pode fazer. E, como o gabinete nada mais é do que um simples conselho do presidente, que este utiliza na medida, e não mais do que na medida que considera conveniente, daquele também não é de esperar iniciativa de tal ordem.”⁽⁸⁹⁾

Acentuando que os malefícios deste fato mais grave ainda se tornam na atualidade, diz o autor mais adiante: “Não é possível, no estado moderno, separar a legislação da administração. Ao fazer política, uma assembléia, tão promíscua como uma legislatura não pode deixar de ser, não se pode organizar para a ação construtiva, a menos que os que a dirigem sejam também os encarregados da ação.

“Este não é o caso nos Estados Unidos. Entre uns e outros há sempre uma separação, que às vezes chega a ser antítese. O sistema atribui de fato, à legislatura, funções que, há três quartos de século, aproximadamente, John Stuart Mill apontava como as menos adequadas a ser por ela exercidas.”⁽⁹⁰⁾

Expostos os graves defeitos funcionais do sistema americano, passa o ilustre publicista a contrapor-lhe as excelências do sistema britânico. “Em circunstâncias normais – diz ele – não é difícil perceber que o presidente dos Estados Unidos deve invejar a posição legislativa de um primeiro-ministro britânico. Este é o cabeça de uma segura maioria parlamentar; a não ser que ele tenha praticado grave erro, é, hoje em dia, o eleito, e não o Parlamento, quem lhe inutiliza os planos.

“Ele, o primeiro-ministro, e o seu gabinete têm a iniciativa efetiva em toda a legislação, sobretudo em matéria de finanças.”⁽⁹¹⁾

“A legislatura não é, por si mesma, capaz de direção positiva, a não ser que esteja organizada para isto. O sistema britânico organiza a

(89) *Idem, ibidem*, pág. 19.

(90) *Idem, ibidem*, pág. 25.

(91) *Idem, ibidem*, pág. 11.

Câmara dos Comuns para o efeito, fazendo-a aceitar ou rejeitar, com risco de uma eleição geral, a política que lhe submete o gabinete. Ela não dirige o gabinete. Ela não é um corpo gerador de política. É um órgão de registro, um instrumento de crítica, uma caixa de ressonância pela qual a voz da nação se pode fazer ouvir.

“No esquema americano, nada se provê a este fim. O presidente pode instar na sua política; mas não tem sanções adequadas para a poder executar. E, depois de a haver recomendado, nenhuma certeza tem do que será dela. Ninguém responde efetivamente pelo seu destino.”⁽⁹²⁾

À guisa de conclusão, citarei um último período. “O sistema, segundo creio – diz Laski –, gera tanto a incoerência, como a irresponsabilidade, e não menos no domínio da finança.”⁽⁹³⁾

Interessante e valiosa, posto que mais antiga, é a opinião de Wilson. Como já notei, o ilustre publicista americano foi o primeiro a demonstrar que, nos Estados Unidos, o sistema presidencial evolvera para o que ele denominou governo congressional. Apesar de tal evolução, prefere-lhe Wilson o sistema parlamentar britânico. Manifesta é para ele a superioridade do sistema britânico como instrumento de administração, pois, sob a direção da comissão permanente de chefes de partido – que é o gabinete –, “Legislativo e Executivo se põem um ao lado do outro, em íntima e franca cooperação”; enquanto os americanos, “preferindo manter o Congresso e os departamentos a respeitável distância”, permitem “somente um governo menos direto, por maiorias de partido, e contêm a ação dos partidos por uma complicada maquinaria legislativa de quarenta e oito comissões, complexas e providas de funções ministeriais”.⁽⁹⁴⁾

É, porém, na gestão financeira, onde avultam, para Wilson, os defeitos do sistema americano e mais ressaltam as virtudes do sistema britânico. São os inesgotáveis recursos com que tem contado o Tesouro americano, recursos “mais fáceis de coletar que de gastar”, o que explica se tenha podido suportar tão defeituoso regime. “A nossa principal dificuldade – diz o autor – provém, não dos déficits, mas dos supe-

(92) *Idem, ibidem*, pág. 246.

(93) *Idem, ibidem*, pág. 116.

(94) Wilson, *Governo Congressional*, pág. 139.

rávits. E, por felicidade, este é o caso, porque, sendo escassa a renda e imperativa a economia, ao melhor trato das finanças de uma nação, absolutamente necessário se faz pôr a administração financeira em mãos de uns quantos homens grandemente preparados e hábeis, sujeitos a uma responsabilidade muito estrita; isto, porém, é justamente o que não permite o nosso sistema de comissões. Da mesma forma que em outras matérias de legislação, assim também, nas finanças, temos muitos chefes que atuam sob uma responsabilidade mui confusa e ineficaz. Como é natural sob um Ministério como este, a nossa política financeira foi sempre muito variável, tendo-se, além disto, com freqüência, afastado do caminho da prudência e da previsão”.⁽⁹⁵⁾

“O contraste que o nosso sistema – continua Wilson – apresenta com os sistemas do Velho Mundo, dos quais o britânico representa o tipo mais adiantado, é, por certo, muito notável. Um é o verdadeiro reverso do outro. Tem-se, de um lado, uma política financeira realizada, sob a direção de uma Câmara representativa, por um Ministério compacto e homogêneo e, do outro lado, uma política financeira dirigida pelo próprio corpo representativo, com o auxílio subalterno, puramente burocrático do Executivo. Em outros termos, em nossa prática, as comissões são os ministros e os ministros titulares, meros empregados confidenciais. Não existe, já não digo cooperação, mas nem, sequer, aliança nominal entre as diferentes seções desta comissão ministerial, não obstante a evidente afinidade e mútua dependência dos seus diversos encargos. Este caráter disperso na direção nota-se e percebe-se, como já ressaltai, em toda a nossa legislação; mas acarreta conseqüências muito mais sérias na administração financeira, que na direção das demais atividades do governo.”⁽⁹⁶⁾

Tais são alguns dos apologistas do presidencialismo, invocados pelo ilustre relator.

k) Os defeitos formais da emenda

Chego agora, por fim, a uma crítica do Sr. Afonso Arinos, que reconheço fundada. Traz, efetivamente, consigo, a emenda, uma dualidade de expressões – Parlamento e Congresso – que conviria ex-

(95) *Op. cit.*, pág. 147.

(96) *Op. cit.*, pág. 194.

pungir. Originou-se a duplicidade da circunstância de ter sido redigida primitivamente a emenda para o projeto que se discutia na Assembléia Constituinte e caber, então, à própria comissão especial adaptar, caso fosse aprovada, a emenda ao projeto, ou o projeto à emenda. Renovada agora a iniciativa, não se atentou em que a emenda se aplicaria não mais a um projeto ainda em elaboração, mas a um texto definitivo e só modificável nos pontos pela própria emenda previstos. Dou, pois, a mão à palmatória, embora não ache muito grave o pecado cometido. Como o reconhece o relator, as subemendas de redação não necessitam do apoio de um quarto dos deputados e podem ser apresentadas por qualquer deputado, dentro ou fora da comissão especial. E, nesta, claro é que se poderá contar com a competência do professor Afonso Arinos para fazer coisa formalmente escoreita.

Mas, ainda quando se tratasse de subemendas substanciais, seria perfeitamente dispensável, no meu entender, o apoioamento da quarta parte dos deputados. A Constituição só exige este *quorum* para a proposição da emenda: “Considerar-se-á proposta a emenda – reza o § 1º do artigo 217 – se for apresentada pela quarta parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados o do Senado Federal.” Evidente é o intuito da restrição: evitar que a estabilidade da Constituição esteja à mercê de tentativas meramente perturbadoras. O que se quis dificultar foi a abertura da questão; mas, uma vez aberta a esta, absurdo seria que, aceita a emenda para se discutir e votar, se lhe impedisse ou dificultasse o aperfeiçoamento, que só com subemendas se poderia alcançar. Proposta a emenda e aberta a questão, passam a vigorar, evidentemente, salvo declaração expressa em contrário, os processos normais de elaboração legislativa. Demais, do ponto de vista meramente formalístico, já não se trataria de emenda, senão de subemenda, já não seria emenda à Constituição, mas emenda à emenda. Como exigir o mesmo *quorum* que para a proposição inicial da emenda?

Dos defeitos formais da emenda quer valer-se o Sr. Afonso Arinos para argumentar contra o mérito dela.

“Não atribuímos demasiada importância – diz ele – às questões formais, principalmente de redução, embora devam elas ser mais atentamente consideradas no caso da lei constitucional.

“Mas, no caso em exame, o defeito apontado é sintomático. Ele não apenas indica, com precisão, a extrema dificuldade que há em se comporem as expressões técnicas do corpo da Constituição com as da emenda, mas também sugere como será imperfeita e espinhosa a compatibilidade das próprias instituições assim subitamente modificadas, desequilibradas, postas fora de prumo.

“O que acontece com as palavras por igual ocorre com as idéias que elas exprimem, com as instituições que elas definem. Também neste terreno profundo, a reforma planejada trará situações contraditórias, criará uma construção compósita, artificial, como a que apreciamos na dança dos vocábulos.”

Creio que mais não é preciso acrescentar para retratar a disposição de espírito com que o ilustre relator se entregou à tarefa...

Tendo reconhecido o fundado da primeira crítica de ordem formal levantada pelo Sr. Afonso Arinos, reconhecendo-o também quanto à terceira (caso de senador ou deputado nomeado interventor ou secretário estadual), o mesmo não posso fazer quanto à segunda.

“O art. 7^o, n^o VII, letra *b* da Constituição, inclui – diz o relator – entre os princípios constitucionais a independência e harmonia dos Poderes.”

“A emenda (letra *a*), substitui o trecho em questão por ‘divisão, equilíbrio e harmonia de Poderes, governo coletivo e responsável’.

“Foi suprimida, como era natural, a menção à independência dos Poderes.

“Não entraremos agora no mérito dessa questão, reservando-nos para fazê-lo mais adiante. Desejamos apenas salientar que a emenda, cujo alcance atingiu o art. 36, suprimindo-lhe o § 1^o (v. emenda, letra *b*), não modificou, contudo, o texto deste mesmo art. 36, que definindo os Poderes do estado assegura solenemente:

“São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.”

“Por conseguinte, a emenda eliminou a alusão à independência de Poderes em um ponto secundário, mas a manteve no trecho principal, em que ela é solenemente estabelecida. Ora, é sabido que a chamada independência dos Poderes é especialmente chocante com o sistema parlamentar.”

A suposta contradição foi consciente e premeditada. Conservou-se tal qual o artigo 36: primeiro, por realizar plenamente o sistema parlamentar, como reconhecem autorizados constitucionalistas, o princípio da divisão de Poderes ou, o que o mesmo é, o princípio da independência e harmonia dos Poderes; segundo porque, declarado genericamente o princípio no texto constitucional, claro é dever-se ele entender de acordo com as disposições específicas estabelecidas pela própria Constituição. Na Constituição atual, o princípio da independência e harmonia dos Poderes concretiza-se de uma forma; na Constituição reformada, realizar-se-ia ele de outra. Apenas isto.

Por que, então, não se conservaram as mesmas expressões no artigo 7^o, n^o VII, letra *b* e se substituíram elas por “divisão, equilíbrio e harmonia de Poderes, governo coletivo e responsável”? Por uma razão muito simples e de si mesma evidente: que sendo seu intuito obrigar os estados à prática do sistema parlamentar, não se poderia contentar a emenda com exigir-lhes apenas a observância do princípio da independência e harmonia de Poderes, se tal princípio se compadece tanto com o sistema parlamentar, como com o presidencial. Tratando-se dos estados, era indispensável a definição rigorosa; tratando-se da União, não, por estar o sistema definido no contexto.

Se porém, o ilustre relator quer conservar o princípio da independência e harmonia dos Poderes por apanágio do presidencialismo, nenhuma dúvida tenho eu em ceder-lho, aceitando uma subemenda referente ao artigo 36...

1) O mérito do parecer

Ao terminar a minha contestação ao erudito parecer do Sr. Afonso Arinos, quero sinceramente agradecer-lhe o serviço prestado à causa parlamentarista. Não creio que ninguém pudesse reunir contra ela maior número de objeções, nem contra ela argumentar com mais empenho e sutileza. Quer isto dizer que, de acordo com o profundo conceito de Stuart Mill, exarado no seu ensaio sobre a Liberdade, ninguém mais do que o Sr. Afonso Arinos concorreu para confortar o valor da tese parlamentarista, se ela resistiu, como parece ter resistido, ao seu fogo de barragem. Antes de conhecer o trabalho do Sr. Afonso Arinos, eu era convictamente parlamentarista; depois de o haver lido e criticado, mais

ainda se robusteceu a minha convicção parlamentarista. Este é o principal mérito do longo e erudito parecer.

XIII – PROPOSIÇÕES FUNDAMENTAIS

1) – A ascensão para a liberdade é uma lei evolutiva geral.

2) – A evolução da democracia representativa leva naturalmente ao sistema parlamentar.

3) – É diferente a formação histórica dos povos americanos e, por isto, não se podem eles submeter ao mesmo molde político.

4) – O sistema parlamentar não estava configurado na Constituição do Império; foi como diz Afonso Celso, uma lenta conquista do espírito público.

5) – O sistema presidencial nunca foi doutrinado pelos propagandistas da República, que combatiam principalmente o poder pessoal do Imperador e preconizavam sobretudo a Federação.

6) – O sistema presidencial foi imposto à nação pelo Governo Provisório e até hoje não foi satisfatoriamente praticado.

7) – Não é lícito confundir o sistema parlamentar, com o sistema de soberania ou onipotência do parlamento.

8) – Nenhuma incompatibilidade existe entre parlamentarismo e Federação. Ao contrário, o sistema parlamentar viria aperfeiçoar a Federação.

9) – Com a representação proporcional e a multiplicidade partidária, o presidencialismo não pode funcionar normalmente e evolue necessariamente para uma forma mais ou menos acentuada de governo coletivo.

10) – Em tal contingência, é o parlamentar o sistema verdadeiramente adequado, pois, torna estritamente responsável o governo coletivo.

11) – O dilema que ao nosso país se oferece é : ou optar pela representação proporcional com o parlamentrismo; ou optar pelo presidencialismo com a representação majoritária.

12) – É inexato opor-se o caráter eminentemente político do parlamentarismo ao caráter eminentemente jurídico do presidencialismo.

13) – Se nenhum regime político pode evitar revoluções e ditaduras, o sistema parlamentar evita as causas puramente políticas das ditaduras e revoluções.

14) – O sistema parlamentar realiza a melhor conciliação possível do socialismo com a democracia representativa.

15) – A emenda parlamentarista é não só necessária mas também oportuna.

Sala das Sessões da Comissão Especial, em 22 de agosto de 1949. – *Raul Pila*.

.....

*RELATÓRIO E PARECER DO DEPUTADO AFONSO
ARINOS DE MELO FRANCO SOBRE A EMENDA
Nº 4-B, DE 1952, SUBSTITUTIVA DA EMENDA Nº 4,
DE 29 DE MARÇO DE 1949*

(VOTO VENCIDO)

.....

A

I – DEVER CONTRA DESENCANTO

assinada pelo número constitucional de deputados, apresenta-se à nossa comissão a Emenda nº 4-B, de 1952, substitutiva da de nº 4, de 1949, e por honrosa designação do Sr. presidente cabe-me, pela segunda vez, examinar o problema do parlamentarismo na República brasileira.

Confesso que não é sem desencanto que me atiro de novo à árdua tarefa. A observação da mudança operada na mentalidade da Câmara entre o ano de 1949 – no qual foi vitorioso o ponto de vista contrário à emenda, que defendi na Comissão – e o ano de 1952, em que o ideal parlamentarista nela se tornou majoritário, embora expresso em direções tão divergentes quanto as manifestadas pelos Srs. Raul Pila, Castilho Cabral e Fernando Ferrari, a observação da mudança oferecida, dizia eu, convence-me do acerto das reflexões que formulei no fecho do meu anterior parecer.

Seja-me permitido transcrever aqui o que então dizia: “Devemos nos concentrar no trabalho de resolver os grandes problemas: reforma agrária, criação de recursos em divisas mediante a exportação de produtos de importância mundial, (ferro, petróleo) – a fim de provermos ao nosso reaparelhamento; industrialização inteligente que acompanha a expansão do mercado interno facilitada pela reforma agrária; nacionalização e barateamento da energia e outros mais que não são problemas insolúveis e para cuja evolução temos tantos homens competentes e patriotas. Mas cedendo ao vezo antigo, antes de trabalhar já queremos mu-

dar os processos de trabalho. Não praticamos, até agora, o novo presidencialismo com os desdobramentos de que é capaz, nos planos políticos e administrativo e já pensamos em substituí-lo por algo que não é nada de definido.” E concluía:

“No Brasil, devemos habituar-nos à prática da evolução construtiva das instituições políticas em vez de prosseguir no esforço das revoluções destrutivas, que recolocam permanentemente o problema da forma do estado, sem nunca abordar as questões de fundo, que dizem diretamente respeito à vida do povo.”

Este curioso traço da nossa psicologia social – a esperança de que as transformações de forma sejam capazes de atacar e resolver os problemas de fundo – não podia deixar de se exprimir no meio que mais diretamente e mais seletamente espelha o espírito popular: a Câmara dos Deputados.

E é evidente que a fé na magia das formas se intensifique quando, como é infelizmente o caso dos nossos dias, os problemas nacionais se apresentem com aspecto tal que a coragem para enfrentá-los deve ser tão grande quanto o esforço empenhado em resolvê-los. Diante das tarefas ingentes que estão exigindo a mobilização de todos os homens públicos deste país, em plena e vertiginosa crise de crescimento, diante, sobretudo, da originalidade e dos riscos de insucesso de muitas soluções a serem ensaiadas é, realmente, muito mais tentador afundarmo-nos, como em macia rede de tucum, na preguiçosa esperança de uma reforma fácil e brilhante da estrutura política do estado, na qual sossegaríamos os apelos da nossa consciência e os clamores do povo enquanto as responsabilidades de cada um se dissolveriam em esforço geral de aparente envergadura e ilusória profundidade.

Entre 1949 e 1952, a situação nacional, por motivos que não vêm a pêlo analisar, sendo, entretanto, o principal deles o fracasso administrativo do atual governo, agravou-se consideravelmente. É, assim, muito lógico que a velha fé brasileira nas soluções formais se tenha exacerbado proporcionalmente. Daí, repito, o desencanto em retornar ao assunto sobre o qual já tanto, e pelo visto tão inutilmente, me demorei. O dever, contudo, impõe obrigações mais fortes que as renúncias do desânimo.

Bem prevejo a resposta que cabe a essas considerações iniciais. Dir-se-á que a situação brasileira provém diretamente do regime que adotamos e que, sem a eliminação deste, não melhoraremos aquela.

São modos de ver que respeito, mas que violentam, ou melhor, estupram a realidade. Qualquer sistema democrático de governo – e aí estão os Estados Unidos e a Inglaterra – será apto a resolver os problemas do povo desde que funcione. A questão se limita, então, a dizer que o presidencialismo não é capaz de funcionar no Brasil, enquanto o parlamentarismo o será. Porém, a esta conclusão, a História responderá; e aos gritos.

II – LIMITES NATURAIS DO PODER DE EMENDAR

Passemos agora a examinar os pontos essenciais da reforma, tal como se encontra consubstanciada na nova emenda. Não farei o exame individual de cada artigo. Seria tarefa penosa para o leitor além de dispersiva e pouco convincente. Em vez disso, procurarei, na análise, apresentar algumas objeções de ordem geral, ajuntando, em seguida, considerações especiais sobre certos artigos.

A primeira objeção versa sobre a natureza mesma do trabalho. Vê-se que ele supera, e de muito, as previsões normais do poder de emendar conferido ao Congresso Nacional pelo artigo 217 da Constituição. Não desejo dizer com isto que a emenda, tal como está, infringe aquele artigo e deva ser recusada por esta razão. Pretendo apenas significar que a reforma que se preconiza seria muito mais aceitável do ponto de vista técnico se a comissão que a elaborou tivesse francamente preferido apresentar um novo projeto completo de Constituição.

Transformar água em vinho é milagre registrado nas Escrituras mas cometimento de difícil empresa para simples mortais. O vinho, tocado por vara destra, mas não milagrosa, ficará sempre aguado, misturado, intragável. Por mais engenhosos e atentos que tenham sido os ilustres redatores da emenda, a verdade é que eles não evitaram, nem o poderiam, a justaposição, o remendo, a cirurgia plástica às vezes deformante que ficou patente na nova fase da tentativa.

Nunca se poderia, aliás, atingir à pureza técnica exigida na construção de uma lei constitucional transformando-a tão substancialmente com a pretensão de guardar as linhas do antigo arcabouço. As constituições são monumentos históricos. Podem evoluir por ampliações, desenvolvimentos e adaptações, porém, sem nunca fugir por completo ao espírito que lhes insuflou vida. Os exemplos clássicos, e sempre os melhores, são as leis básicas dos Estados Unidos e da Inglaterra. Evoluem com os séculos, mas guardando sempre identidade consigo mesmas, mantendo inalteráveis certos processo de funcionamento.

Também um palácio antigo, uma velha igreja evoluem e se modificam mercê de construções aluvionais, trazidas pelo rio do Tempo. Mas não é comum que o palácio se transforme em igreja, nem esta naquele.

Se o grupo parlamentarista do Congresso for de fato majoritário, impõe-se então que assuma a atitude verdadeiramente capaz de dar plena satisfação aos seus desígnios e, ao mesmo tempo, de manter a Constituição da República redigida dentro das exigências técnicas elementares de unidade, coerência e perfeição formal. Cumpre que essa fração parlamentarista apresente um projeto autônomo e completo de Constituição parlamentar, pois a tanto chegam os poderes do Congresso ordinário pelo artigo 217 da Constituição. Em vez disso, o que se nos oferece é a proposta andrógina de uma construção parlamentarista assentada sobre alicerces presidencialistas; coisa tão difícil que a própria emenda, reconhecendo a anomalia da situação em um dos seus itens, vê-se obrigada a suprimir do texto constitucional o inciso referente à inclusão das emendas no mesmo texto (Const., art. 217, § 4º), tão impossível era para os constituintes de 1946 conceber reforma de tal vulto por via de emenda.

Creio não incidir em erro ao afirmar que nunca na história constitucional de qualquer país do mundo moderno se concretizou uma troca de regimes jurídicos de governo, por meio de emendas acrescentadas a um texto já existente.

Na América Latina tivemos dois exemplos marcantes de substituições integrais de regimes do governo: o chamado parlamentarismo chileno e o regime diretorial ou colegiado no Uruguai.

O parlamentarismo chileno, cuja experiência constituiu um espetáculo permanente de anarquia para terminar na tragédia sangrenta

da deposição e do suicídio de Balmaceda, não foi mais do que uma revolução operada aos poucos, dentro dos partidos e do Congresso, em trinta anos de desvirtuamento de uma Constituição presidencialista. Balmaceda Espinosa, no seu livro clássico sobre Balmaceda, explica minuciosamente a evolução desse curioso processo histórico.

Quanto à reforma de 1925, que restabeleceu a integridade dos princípios gerais do presidencialismo, ela não fez mais do que retomar o antigo caminho desvirtuado pela ação dos partidos no Congresso.

O regime diretorial do Uruguai obedeceu em parte ao propósito de opor um dique à maré oratória do parlamentarismo que começou a se elevar na pequena República no início deste século.

Um jurista de prestígio, Jiménez de Aréchaga, em livro que teve grande êxito,⁽¹⁾ propôs em 1912 a adoção do Executivo Colegiado. Esta fórmula foi adotada pelo ilustre estadista Battle y Ordóñez, que a encaminhou, com o apoio do seu grande prestígio, aos partidos e é opinião naquele mesmo ano. Em 1916 reuniu-se uma Constituinte que no ano seguinte efetivou a reforma preconizada. Em 1934 em seguimento ao golpe de estado do presidente Terra, nova Constituinte substituiu a Constituição de 1917 por outra, que não adotava nenhum dos sistemas democráticos habituais, senão que criava uma espécie de executivo dual.⁽²⁾

Finalmente em 1951 substituiu-se ainda uma vez a Constituição, mediante novo texto constitucional, voltando-se ao Executivo Colegiado. Mas a Assembléia Geral votou todo um novo estatuto político consagrado, a seguir, por plebiscito popular (V. a respeito, o discurso do deputado Osvaldo Trigueiro).

No Brasil a grande reforma de 1926, devida à louvável iniciativa do presidente Bernardes foi feita com a preparação, o cuidado, a técnica exigíveis para uma nova Constituição. No entanto, tratava-se apenas de incorporar ao sistema algumas aquisições incontroversas da doutrina jurídica, da experiência parlamentar e da jurisprudência do Supremo Tribunal.

Não parece, à vista do exposto, natural nem aceitável que modifiquemos toda a estrutura jurídica do governo, toda a base sobre que se assenta o poder político, fazendo-o por via de emenda a uma lei

(1) *El Poder Ejecutivo y sus Ministros*.

(2) Aréchaga, *op. cit.*; Alberto Demicheli, *El Poder Ejecutivo*, 1950.

existente, que visava a fins opostos e que conservará, depois de emendada, muitos dos atributos destinados àqueles fins.

O poder de emendar não tem apenas o limite legal estabelecido pelos parágrafos 5º e 6º do artigo 217 da Constituição. Ele também encontra barreiras na técnica da elaboração constitucional, que não encontra precedente idôneo para a aventura que agora se ensaia, e digamos logo, no próprio bom senso que melhor recomendaria a preparação de uma lei completa e coerente, fácil de ser compreendida e, portanto, mais capaz de ser respeitada neste país, onde constituições e reformas já foram tantas vezes “farrapos de papel”.

Feita esta objeção de ordem geral, procurarei agora respigar aqui e ali, na safra dos artigos, aquilo que der lugar a críticas reais e importantes. Não me parece possível, nesta altura, discutir pormenorizadamente tantos e tão importantes assuntos como os contidos no articulado da emenda. Vou somente chamar a atenção para alguns pontos, reservando o final do parecer para certas apreciações genéricas que pretendo deixar consignadas, não porque sejam estranhas aos ilustres redatores e signatários da emenda, mas porque, como no parecer anterior, desejo que fiquem conservadas nos *Anais* as razões das divergências. Insisto também, aqui, em declarar que a análise do texto será feita da forma mais sumária possível. Se fôssemos nos alongar sobre cada um dos temas seria um nunca acabar.

III - AUTONOMIA MUNICIPAL

Pelo art. 2º manda a emenda que sejam eleitos os prefeitos pelas Câmaras Municipais, ante as quais serão responsáveis.

Não dispõe o artigo sobre como se efetivará a responsabilidade dos prefeitos. Não sendo da competência do Legislativo federal elaborar uma lei federal de organização municipal, segue-se que o assunto ficará a cargo das Constituições estaduais que, ao se adaptarem à reforma, estabeleceriam o funcionamento do princípio de responsabilidade. O que corresponde a tornar possível a adoção de diversos processos, conforme os estados, o que, de si mesmo, seria inconveniente.

Mas suponhamos que se adote o processo que parece mais lógico: o prefeito poderá ser destituído em caso de falta de apoio na Assembléia.

Isto iria tornar extremamente delicado o problema das administrações municipais no país.

Em primeiro lugar tal poder conferido ao Legislativo municipal (que seria a única forma, repetimos, que nos parece tornar possível o princípio da responsabilidade) não encontra exemplo aceitável nos países parlamentaristas.

Na Inglaterra os municípios (*counties*) e as cidades (*towns*) são administrados por conselhos, compostos de conselheiros (*councillors*) e vereadores (*aldermen*), eleitos por prazos diferentes. Nos municípios esses conselhos são presididos por autoridades com o título de *chairman* enquanto que nas cidades, têm eles o título de *mayor*.

Tais autoridades não têm função governativa nenhuma. São eleitas para representarem o conselho nas cerimônias e presidirem às sessões. Nem precisam ser membros do conselho. Este é que governa.⁽³⁾

Na Itália, a Constituição de 1947, na parte referente às comunas, é completada pelas leis gerais que estabelecem a organização municipal.

Na tradição italiana, tanto constitucional quanto administrativa, as comunas são consideradas autarquias territoriais de caráter predominantemente administrativo. Antes de 1926 as comunas italianas tinham um conselho eletivo e um prefeito (“sindico”), escolhido pelo conselho de entre o seus membros. Depois daquele ano o fascismo aboliu os conselhos e os prefeitos eleitos e constituiu o regime das nomeações de prefeitos (*podestà*) demissíveis *ad nutum* pelo poder central, tal como no Brasil do Estado Novo. Depois da guerra, retorna-se ao sistema dos conselhos e síndicos, mas manteve-se a tradição da autarquia territorial sem caráter político na competência do poder municipal. A autarquia territorial funciona dentro do princípio da autonomia municipal. Mas autonomia, aqui, entende-se somente como poder normativo apto a expedir as normas que façam funcionar a autarquia, e esta é somente a capacidade de exercer a atividade administrativa.⁽⁴⁾

(3) E. W. Ridges, *Constitutional Law*, Londres, págs. 409 e segs.

(4) Giorgio Goldi, “La Provincia e il Comune nell’ordinamento costituzionale”, in *Commentario sistematico alla Costituzione Italiana*, Florença, 1949, vol. II, págs. 381 e segs.

Em França é igualmente a competência administrativa o único conteúdo da autonomia municipal. Os autores franceses chamam mesmo, habitualmente, “descentralização administrativa” à organização das comunas.

A lei em vigor, sob a Constituição de 1946, é a mesma de 1884, e estabelece um governo das comunas baseado no conselho eleito e no prefeito municipal (*maire*), autoridade distinta da que dirige a circunscrição mais ampla, e que é o prefeito departamental (*préfet*).

O *maire* é eleito pelo conselho, entre os seus membros, pela mesma duração de mandato que o próprio conselho. Não é responsável perante o conselho, visto que não existe responsabilidade política nas comunas, mas depende, na forma da lei, do poder disciplinar do governo central.⁽⁵⁾

Na Bélgica as comunas são semelhantemente dirigidas por conselhos eleitos e por prefeitos municipais (burgomestres) nomeados diretamente pelo rei e somente destituíveis por este. Não existe, tampouco, qualquer responsabilidade política do burgomestre em face do conselho.⁽⁶⁾

Examinados esses precedentes, e reconhecido como é que as cidades e municípios dos países parlamentares da Europa são habitualmente muito bem governados, devemos insistir no princípio, hoje indiscutível, de que a autonomia municipal, no Direito moderno, exprime somente a idéia de autarquia administrativa.

O município só teve função política antes que o estado organizasse convenientemente o seu sistema de garantias jurídicas para a liberdade. Mesmo no Brasil, a partir da lei de 1828, por todo o Império e toda a República, esta vem sendo a orientação da doutrina.⁽⁷⁾

Aos poucos, à custa de ingentes esforços, entre os quais vale contar a criação de departamentos municipais – a princípio em São Paulo e depois acolhidos na Constituição – e a introdução gradativa de uma mentalidade racionalizadora e técnica na administração dos municípios, o presidencialismo brasileiro vai procurando fazer do nosso município o

(5) Marcel Waline, *Manuel de Droit Administratif*, Paris, 1946, págs. 178 e segs.

(6) Van Mol, *Manuel de Droit Constitutionnel de la Belgique*, Liège, 1940, págs. 201 e segs.

(7) Castro Nunes, *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, 1920. Vítor Nunes Leal, *O Município e o Regime Representativo no Brasil*, 1948.

que ele deve ser: uma autarquia territorial administrativa, tutelada, na medida do possível, pelas leis do estado.

Nosso município é ainda de uma miséria espantosa. Nos países citados, e também nos Estados Unidos, a soma das rendas municipais atinge cifras que nos envergonham quando comparadas com as nossas.

Receamos imenso, por tudo isso, que a extensão do parlamentarismo político aos municípios, conhecido que é o caráter das lutas municipais, represente um retrocesso muito sério nesta coisa mais séria ainda: a administração municipal.

IV – SEPARAÇÃO DE PODERES

Não existe, no Direito Constitucional, tese mais estudada e controvertida que a da separação de poderes. Delineada desde muito antes de Montesquieu, foi, contudo, no célebre capítulo VI do livro XI do *De l'Esprit des Lois* que o grande pensador a propósito da Constituição da Inglaterra desenhou de forma mais nítida do que até então fora feito, a teoria da separação.

Todas as vicissitudes por que tem atravessado essa teoria, todas as adaptações que tem sofrido, inclusive as mais modernas, não lhe retiraram o caráter de postulado básico da democracia e pedra angular da liberdade política. No terreno administrativo, é possível, e mesmo certo, que a separação de poderes deve ser praticada com muitas atenuações. Mas no campo político, sobretudo no que tange às garantias da liberdade, não há dúvida que o princípio tão bem definido por Montesquieu, segundo o qual só um poder pode conter outro poder, permanece íntegro.

A emenda propõe a supressão do parágrafo 1º do art. 36, no qual se declara a proibição do cidadão investido nas funções de um poder exercer as de outro.

Provavelmente os autores da emenda entenderam que o preceito era desnecessário em face da permanência de outros dispositivos especiais que proíbem a acumulação de funções legislativas e judiciárias com quaisquer outras excetuado o magistério quanto aos juízes. Mas,

ainda assim, não é de boa técnica a supressão. Uma constituição é o conjunto de preceitos gerais definidores de certa orientação técnica e de disposições específicas reguladoras de casos e situações concretas. Não se justifica, de forma alguma, a supressão dos preceitos gerais sob o pretexto de que eles se verãõ atendidos pelas disposições particulares. Sobretudo em casos como o da separação de poderes, ligado tão intimamente à teoria democrática que se pode dizer ser ele o símbolo mesmo das garantias liberais.

Pela mesma razão que deve ter influenciado os autores da emenda, também se deveria riscar da Constituição o *caput* do art. 1º, pois o regime representativo, a Federação, a República, bem como o reconhecimento do povo como parte do poder, se acham resguardados pelos artigos que regulam as eleições, a organização dos estados e a temporariedade dos mandatos eletivos.

A supressão do art. 36, § 1º, é, assim, de má técnica por desobedecer à tradição da doutrina democrática que confunde o reconhecimento da separação de poderes com a própria liberdade política. A observação é tanto mais procedente quanto se pode observar, o que é significativo, que a cláusula da separação de poderes foi geralmente suprimida nas Constituições das chamadas “democracias populares”.

V – CONVOCAÇÃO DE SUPLENTES

No art. 7º, a emenda elimina a convocação de suplentes de deputado ou senador quando estes estejam desempenhando funções no Executivo. Não parece bem fundada a providência. No regime parlamentar, seria quase fatal que os secretários e ministros saíssem todos do Legislativo dada a necessidade da confiança deste para a existência dos governos. Nessas condições, e ainda com a probabilidade do grande aumento de postos ministeriais e subsecretarias de estado (às vezes os ministros e subsecretários se contam por dezenas), teríamos um desfalque considerável no Congresso, não para as votações, mas para os trabalhos de elaboração legislativa, que não podem ser feitos pelos ministros ou subsecretários.

VI – COMPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO

Parece que os ilustres autores da emenda serviram-se principalmente do modelo da vigente Constituição francesa quando estabeleceram a composição e as atribuições do Conselho de Ministros.

As diferenças criadas, entretanto, não asseguram, *data venia*, o funcionamento satisfatório do sistema.

No Brasil, como na França de hoje, a representação proporcional determina a multiplicação dos partidos. Daí ser inevitável, quer no nosso presidencialismo, quer no parlamentarismo francês, a composição entre diversas correntes para formação de uma maioria governativa. Por isso mesmo é que em França, nos últimos tempos, os ministérios são sempre recrutados no seio de uma mesma maioria, apesar das quedas de gabinetes.

As combinações de certos grupos partidários persistem sempre nos bastidores embora mudem os figurantes no palco. “O presidente – escreve com razão um ilustre professor em livro recente – não escolheu, na verdade, os chefes de governo senão dentro de uma determinada maioria. As demissões sucessivas dos governos não conduziram senão a novos arranjos no seio mesmo da Maioria. Em nenhum momento o presidente da República fez apelo ao chefe possível da Maioria que acabava de derrubar o governo.”⁽⁸⁾

Como se vê, o esquema clássico do parlamentarismo, a balança entre oposição e governo que funcionava automaticamente nas crises ministeriais, com a suspensão de um prato e o abaixamento do outro, é uma inexistência no moderno parlamentarismo pluripartidário. A estabilidade governativa não se torna garantida, porque as dissensões internas, comuns nas coalizões, levam facilmente os gabinetes à derrota. Mas a ascensão da Oposição – termo lógico da derrota – também não se alcança, porque as dissensões se acomodam em novas fórmulas que evitem a perda do poder. Portanto, nem estabilidade nem mudança de rumos. Precisamente uma instabilidade continuada, uma precariedade renitente e duradoura. Este seria também o panorama nacional, com todos os inconvenientes que a nossa menos avançada educação política introduzida no caso, previsíveis desde logo no tipo de transações que os

(8) Roger Pinto, *Eléments de Droit Constitutionnel*, 1952, pág. 492.

elementos componentes do bloco majoritário seriam levados a fazer, para assegurar o rotativismo dos seus representantes no poder.

Mas voltemos ao exame comparativo do mecanismo francês e do previsto na emenda. Em França, o presidente do Conselho só é nomeado depois de ser investido da confiança da Câmara pela maioria absoluta dos seus membros (Const., art. 45). No Brasil, a confiança se consideraria assegurada por maioria simples (art. 41, parágrafo único, da emenda).

Formar-se-ia assim, aqui, um governo menos forte do que o que lá se constitui, mas a dificuldade de expelir esse governo fraco para fora dos serviços ministeriais é ainda maior na emenda do que na Constituição francesa. Ambas exigem a maioria absoluta para a manifestação de desconfiança, mas no Brasil se exige a apresentação da moção por 25 deputados, o que não se dá em França, e também se impõe que o voto só ocorra cinco dias depois da apresentação, enquanto lá o prazo é de um só dia. (Const. fr., arts. 49 e 50; emenda art. 41.)

Insistimos, à vista do exposto, na observação acima feita. O governo aqui seria mais fraco, pois não precisaria contar com a maioria absoluta, e mais duradouro, pois o processo da sua queda é intencionalmente dificultado. O provável, portanto, seria uma sucessão de Ministérios vacilantes, sem maioria efetiva, transacionando constantemente para guardar o poder, e só o cedendo em último caso, e assim mesmo não o passando à Oposição, porém sempre a outro grupo, saído do seio da mesma maioria. É o que se dá em França e é o que teríamos, se fosse aprovada a emenda.

VII - PAPEL DO SENADO

Outro ponto que merece reparo, neste capítulo, é o da dissolução da Câmara.

Esta medida, normal em regime parlamentar, se acha prevista nos artigos 42 e 43 da emenda de forma, a nosso conhecimento, única no mundo.

Além de muito dificultada, a medida da dissolução (basta lermos os artigos referidos para nos capacitarmos da extrema precaução com que o assunto foi regulado) só atinge a Câmara e nunca o Senado, sendo que, em um dos casos, o Senado é também juiz da dissolução da Câmara.

Observada a situação desse ponto de vista, cumpre agora examiná-la no que toca à posição do governo em face do Legislativo, de acordo com a emenda.

Veremos como a adaptação feita no sistema francês inovou para pior, e como será arriscada, mesmo considerada a matéria dentro da doutrina parlamentarista, a adoção da solução proposta.

Observemos, antes de comentar aquela solução, como funciona o mecanismo parlamentar nos vários países que o adotam, prestando atenção especial ao problema da dissolução das Câmaras.

Na Inglaterra, a Câmara dos Lordes (cuja influência política é hoje pouco mais que nenhuma), é, como se sabe, órgão vitalício e não eletivo. Não se dissolve, portanto, mas isto devido às suas origens e significação. Por isso mesmo é que não tem intervenção alguma nos casos de dissolução da Câmara dos Comuns, que é promovida sob a responsabilidade única e exclusiva do primeiro-ministro, com a anuência puramente formal da Coroa.⁽⁹⁾

Na República Federal alemã, a Dieta Federal (Câmara dos Deputados) é dissolvida pelo presidente federal quando nenhum dos candidatos ao posto de chanceler federal obtém a maioria necessária na Dieta. Também aqui não intervém o Conselho Federal (espécie de Senado) cuja composição não é tampouco eletiva, mas baseada em nomeação pelos governos das províncias (*Land*) e cujas funções legislativas são igualmente muito restritas (art. 63 da Constituição da República Federal de 1949. Note-se que não me basearei na Constituição da República popular alemã, nem na de nenhuma outra República popular filossoviética, visto que estou examinando só os países que praticam o parlamentarismo democrático, tal como o concebe a emenda).

Na Áustria, o Senado (*Bundesrat*) é eleito pelas Câmaras provinciais e não tem funções legislativas, mas de conselho. Por isso a Câmara dos Deputados (*Nationalrat*) se dissolve, não se prevendo a disso-

(9) Giuseppe Guarino, *Lo Scioglimento delle Assemblee Parlamentari*, Nápoles, 1948, pág. 92.

lução do Senado. Mas o Senado não tem qualquer participação na dissolução da Câmara, sendo qualquer participação na dissolução da Câmara, sendo mesmo texto expresso a proibição dele intervir nesse assunto (arts. 29 e 41, nº 5, e 42 da Constituição austríaca).

Na Bélgica, o Senado, que não é órgão totalmente eletivo, visto que a escolha dos senadores se processa de diversas maneiras, pode ser dissolvido pelo rei, juntamente com a Câmara ou separado dela, mas nenhuma Casa é ouvida sobre a dissolução da outra.

Na França, o Senado (Conselho da República) não é eleito diretamente, mas indiretamente pelas coletividades comunais ou departamentais, sendo ainda uma parte dos senadores escolhida pela Câmara dos Deputados (Assembléia Nacional). Só esta última exerce funções legislativas verdadeiras, sendo o Senado, no fundo, um corpo consultivo (Constituição francesa, arts. 6, 13 e 20). Por isso mesmo o Senado não se dissolve, tampouco opina sobre a dissolução da Câmara ou Assembléia (art. 71).

Na Itália, o Parlamento se compõe de Câmara dos Deputados e Senado, uma e outro eleitos por sufrágio universal e direto, os deputados por todo o país e os senadores pelas regiões. Mas tanto o Senado quanto a Câmara são sujeitos à dissolução nos casos constitucionais, sendo a medida tomada junta ou separadamente pelo presidente da República. (Constituição italiana, arts. 56, 57 e 58.)

No Canadá, o Senado não é eletivo, mas vitalício e escolhido por nomeação. Funciona antes como Câmara de Pares nos moldes das chamadas monarquias limitadas do início do século passado. Não opina tampouco sobre a dissolução da Câmara dos Comuns.⁽¹⁰⁾

Na Austrália, o Senado é de tipo federal, como nos Estados Unidos ou no Brasil, sendo os senadores eleitos por voto direto. Mas logicamente, dadas a sua origem e sua função legislativa, ele é sujeito à dissolução tanto quanto a Câmara dos Deputados.⁽¹¹⁾

Percorridos, assim, os exemplos de alguns países modelares na prática parlamentar, poderemos retirar das observações feitas as seguintes conclusões:

(10) Berriedale Keith, *Constitutional Law*, Londres, 1946, pág. 501.

(11) Hood Phillips, *Constitutional Law of Great Britain*, Londres, 1946, pág. 621.

1 – na grande maioria dos países, o Senado, ou Câmara Alta, é um corpo não eletivo (ou eleito por via indireta), às vezes vitalício, com funções legislativas praticamente nulas e exercendo quase somente atribuições moderadoras.

Nessas condições, dada a sua pouca influência, não são tais câmaras suscetíveis de dissolução, mas também não são chamadas a opinar nos casos de dissolução da Câmara popular. Encontramos nesses países de velha tradição parlamentar a reminiscência das Câmaras aristocráticas ou frenadoras, mecanismo tipicamente europeu e do século XIX, tradição com a qual se compõe tão bem, ainda hoje, essa doutrina européia e oitocentista que é o parlamentarismo.

A situação acima referida é a vigente na Inglaterra, Alemanha, Áustria, França, Canadá. A Constituição belga, mais severa, permite a dissolução mesmo de um Senado não eletivo.

2 – Quando o Senado tem funções legislativas definidas e busca suas origens no sufrágio direto do povo, ele se torna tão suscetível de ser dissolvido quanto a Câmara. São os casos da Itália e da Austrália.

Voltemos agora ao mecanismo da responsabilidade política estabelecido pela emenda. É o seguinte: O Conselho de Ministros é responsável perante a Câmara; somente esta é dissolvida pelo presidente, mas o decreto de dissolução, para ser executado, deve ser, em certos casos, aceito pelo Senado. (Arts. 40, 41 e 43 da emenda.)

Esta situação singular, direi mesmo anômala dentro do sistema, não se justifica de forma alguma e poderá determinar graves consequências.

Que ela é singular já o vimos. Caso único seria o de um Senado Federal, recrutado pelo voto direto e sufrágio universal como a Câmara, mantendo a integridade dos seus poderes legislativos (quanto a isto não houve a menor alteração na Constituição) e que teria dois formidáveis privilégios: o de nunca ser dissolvido e o de ser, em determinada circunstância, árbitro final da dissolução da Câmara. Se algum dia, nos tempos da primeira República, se falou em ditadura do Senado quando ali dominava a vigorosa personalidade de Pinheiro Machado, muito mais se falaria nisto se, por infelicidade, fosse aprovada a emenda parlamentarista tal como se encontra. Não cometerei a injúria de supor

que tal dispositivo visa obter a boa vontade do Senado para a aprovação da emenda, nem isso seria argumento que vencesse o bom senso dos deputados e dos próprios senadores. Mas, realmente a solução aventada se choca com todas as práticas e com todas as teorias aceitáveis a respeito do Senado Federal, do sistema bicameral e mesmo de regime parlamentar.

A submissão da Câmara dos Deputados – a quem competiria a responsabilidade política – a um Senado irresponsável seria fatal em matéria legislativa, pois do Senado ficaria dependendo, afinal, a aplicação da temida dissolução, ele que do risco se veria livre... O mais provável, na prática, é que o Senado dominaria a legislação, ao passo que a Câmara, cuja dissolução é cuidadosamente dificultada pela emenda, nunca se dissolveria, desde que se pusesse de acordo com o Senado. Não é exagerado conjecturar que resultados poderiam daí advir. Diante de uma Câmara formada por representação proporcional, conseqüentemente multipartidária e de maioria instável, o Conselho de Ministros seria responsável. Mas, esta responsabilidade não encontraria contrapartida efetiva na responsabilidade do Congresso visto que a causa da dissolução escaparia das mãos do Executivo, pois o Senado, fortemente legislativo, seria sempre indissolúvel e, em certos casos, recusaria a dissolução da Câmara desde que esta ficasse de acordo com ele, acordo obtido provavelmente em vista da aceitação, pela Câmara, do predomínio do Senado em matéria legislativa.

Por outro lado, o presidente da República também ficaria na dependência de um Senado irresponsável para a prática do ato que seria mais importante no exercício da sua função moderadora de chefe do Estado, responsável pelo restabelecimento do equilíbrio entre a vontade das Assembléias eleitas e o poder de sufrágio dos eleitores. O presidente ficaria, por igual, prisioneiro do Senado.

Seria assim, no regime parlamentar, o verdadeiro “governo congressional” que Wilson estigmatizou no presidencialismo americano, e que, diga-se de passagem, é hoje tese inteiramente abandonada na evolução histórica dos Estados Unidos. Seria uma péssima solução, pois, menos que congressional, seria um governo senatorial.

Um único modelo, e este, mesmo aproximado, precede historicamente a tal solução. Trata-se da organização constitucional da Ter-

ceira República francesa. O Senado era eleito indiretamente por um corpo especial composto de deputados, conselheiros gerais, conselheiros de Distrito (*Arrondissement*) e delegados dos Conselhos Municipais, (lei de 9-12-1884, art. 6^o). Este Senado, nos termos do art. 5^o da lei constitucional de 25-2-1875, é que dava ou negava permissão ao decreto do presidente da República, dissolutório da Câmara dos Deputados.

Ficava, pois, assentada uma situação semelhante à da emenda em exame. Os resultados são conhecidos de todos os estudiosos do Direito Constitucional francês e se resumiram no desaparecimento do instituto da dissolução, básico na prática parlamentar, por mais prudente que deva ser a sua aplicação. Os autores são unânimes em depor a respeito; por isso transcreveremos aqui apenas a opinião de um deles, o moderno e ilustre jurista professor Marcel Sibert, que ainda recentemente visitou o Brasil.

Falando da dissolução da Câmara na Terceira República, depois de definir o instituto como “o mais eficaz dos diversos meios de ação do Executivo sobre o Legislativo, pois que se prende não mais à duração do exercício dos poderes da Câmara mas à sua própria existência legal”, e depois também de acentuar que a faculdade da dissolução se assenta nos “direitos imprescritíveis da nação”, Sibert acrescenta:

“No que tocava ao Senado indissolúvel, o fato de que ele se achava associado pela Constituição à dissolução da Câmara ia lhe valer a antipatia dos que lhe censuravam não representar senão indiretamente, isto é, inexatamente a vontade nacional. Quanto ao presidente, a necessidade da aprovação do Senado o colocou em realidade na dependência deste... De fato, nem um nem outro ganhou com a disposição da lei de 25 de fevereiro de 1875.”⁽¹²⁾

Podemos, pois, assegurar que, em matéria de dissolução, o arranjo encontrado pela emenda é absolutamente errado, e determinará, afinal, um profundo desequilíbrio político nas instituições, com predomínio da Câmara conservadora (eleita por mais tempo) sobre a Câmara popular e a presidência da República.

É uma solução falha na forma e reacionária no conteúdo.

(12) Marcel Sibert, *La Constitution de la France du 4 septembre 1870 au 9 août 1944*, Paris, 1946, págs. 155 e segs.

VIII – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Feito o exame perfuntório da emenda substitutiva cabem algumas reflexões gerais, como remate deste modesto trabalho. Elas serão mais de ordem política do que histórica ou doutrinária. Os argumentos colhidos na nossa experiência histórica e na nossa já rica doutrina de Direito Público foram compendiados e expostos na medida escassa das possibilidades do signatário deste voto no parecer oferecido à emenda parlamentarista, quando da sua primeira versão.

Remetemos o possível leitor interessado no exame mais completo do assunto a esse estudo de que constam, entre outros, os seguintes capítulos: “Não houve parlamentarismo no Império”; “Presidencialismo, fenômeno americano”; “Consciência presidencialista”; “Parlamentarismo, fenômeno europeu”; “A República brasileira e o parlamentarismo”; “Parlamentarismo e federação”; “O controle da constitucionalidade das leis”; “Os sistemas de governo e as ditaduras”; “Os sistemas de governo e o poder pessoal”; “Os sistemas de governo e os problemas sociais”; “Evolução e revolução constitucional”.

No trabalho acima referido, apesar de datar de 1949, se acha, em substância, tudo o que ainda agora eu poderia escrever sobre o assunto, descontadas pequenas variações e correções de menor monta que viriam sempre acentuar e nunca desmaiar as tintas do quadro rapidamente bosquejado. A intenção do relator é agora a de juntar algumas reflexões aos argumentos anteriormente produzidos, reflexões que focalizam aspectos predominantemente políticos da questão.

a) Regimes e partidos políticos

É sabido que a extensão do poder de sufrágio que se operou no século passado, à proporção que se consolidava nos hábitos, foi mudando radicalmente a feição dos parlamentos. Aos poucos, foi terminando o papel histórico daquilo que Gambetta chamou o “Parlamento dos notáveis”, para ir surgindo o predomínio dos partidos e não dos homens, nas assembléias populares. Claro é que esse processo não foi súbito nem igual. Certos partidos, os chamados “de massa”, sofreram evolução disciplinar mais rápida e alguns países, a começar pela Inglaterra,

se adaptaram mais depressa aos novos hábitos. Mas a evolução, que ainda prossegue, é constante e sempre no mesmo sentido.

Ainda na primeira fase deste século, o ilustre Bryce, na sua derradeira grande obra, já observava a transformação em vias de se operar. Bryce acompanhava a mudança com seus velhos olhos de liberal e de “notável”, e por isso mesmo ela lhe parecia mais decadência do que progresso. Para Bryce, a influência crescente dos partidos em detrimento da dos homens era um vício. Mas ele já acostatava em 1921 nas seguintes palavras:

“Resta-nos falar de uma ameaça mais séria contra a ação salutar dos corpos representativos... Quando um partido possui um programa definido cuja realização persegue com firmeza, ele exigirá, talvez, daqueles cuja candidatura se compromete a apoiar, a promessa de se submeter à disciplina do partido e a votar conjuntamente, como um bloco, no Parlamento... A Câmara deixa de ser uma assembléia deliberante; ela não é mais do que uma simples máquina de votações, órgão passivo de um despotismo invisível.”⁽¹³⁾

À proporção que se desenvolviam as causas geradoras desse estado de coisas foi se tornando menos nítida a separação entre as formas de governo presidencial e parlamentar, para se concentrar todo o peso da caracterização democrática no sistema de distribuição das forças partidárias, principalmente no que concerne ao seu número (sistema bipartidário ou multipartidário) e à sua disciplina dentro das assembléias.

Um atilado jurista dos nossos dias, o professor francês Maurice Duverger, no seu conhecido livro *Les Partis Politiques*, escreve a respeito, com todo acerto:

“O desenvolvimento dos partidos transformou profundamente a estrutura dos regimes políticos. Da mesma forma que as ditaduras contemporâneas, apoiadas no partido único, não têm senão uma semelhança longínqua com as tiranias pessoais ou militares, também as democracias modernas, fundadas na pluralidade de partidos organizados e disciplinados, são muito diferentes dos regimes individualistas do século XIX, que reposavam no jogo pessoal de parlamentares muito desligados uns dos outros. Tornou-se banal, em França, opor a Quarta República, com seus partidos rígidos e monolíticos, à Terceira, caracteriza-

(13) Bryce, *Les Démocraties Modernes*, trad. fr., Paris, 1924, vol. II, págs. 391-393.

da pela flexibilidade dos grupos e a franqueza das organizações... A substituição de um regime sem partidos por um regime de partidos obriga, pois, a rever inteiramente as análises tradicionais dos sistemas políticos. *A distinção clássica do sistema presidencial e do sistema parlamentar, por exemplo, tende a torna-se caduca [perimée]: o sistema inglês é tão diferente do sistema francês quanto do americano, apesar da similitude exterior das instituições... Quem conheça o Direito Constitucional clássico e ignore o papel dos partidos, tem uma visão falsa dos regimes políticos contemporâneos; quem conhece o papel dos partidos e ignora o Direito Constitucional clássico tem uma vista incompleta, mas exata dos regimes políticos contemporâneos.*⁽¹⁴⁾

Observação análoga é feita por um jurista italiano, também a respeito da Inglaterra:

“O governo parlamentar tornou-se governo de gabinete e este por sua vez transformou-se em governo do primeiro-ministro, *muito semelhante ao governo presidencial dos Estados Unidos*”.⁽¹⁵⁾

No meu parecer de 1949, aplicando ao Brasil essas aquisições da doutrina constitucional, eu próprio escrevia a seguinte:

“Esse é um fato político e como tal deve ser aceito pelo Direito Constitucional. O parlamentarismo minoritário de hoje, visível nas coligações que governam a França ou a Itália ”*non può indentificarsi con il parlamentarismo maggioritario*”, como lembra um moderno jurista italiano. “*É quase que outro sistema de governo. Realmente o parlamentarismo majoritário inglês se identifica neste aspecto muito mais com o presidencialismo americano*” (pág. 53). E, mais adiante, insistia: “Hoje em dia o processo de formação das maiorias parlamentares (bloco majoritário ou coligação de minorias) *não depende do sistema de governo, parlamentar ou presidencial*, mas do fato de grupos econômicos e trabalhistas se diferenciarem em duas ou mais organizações partidárias. Nos países multipartidários, a posição política do Executivo é muito assemelhada, qualquer que seja o sistema de governo (pag. 69).

Assim, coincidindo, aliás com a opinião de outros escritores, eu procurava situar o problema da forma de governo nos seus termos funcionais, de preferência a fazê-lo em termos formais, no fundo destituídos de sentido prático.

(14) Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*, 1951, págs. 387-388.

(15) Alberto Predieri, “I Partiti Politici”, in *Commentario alla Costituzione Italiana*, 1950, vol. I, pág. 174.

Ao voto majoritário e sistema bipartidário (habitualmente coincidentes) segue-se um Executivo poderoso, gênero primeiro-ministro inglês e presidente americano.

Ao voto proporcional e à multiplicidade de partidos (fatores, por igual, quase sempre ligados), sucede um Executivo menos forte politicamente, e um governo baseado na composição parlamentar, tal como na França, Itália ou Brasil contemporâneos.

A intenção que eu tinha no meu parecer era demonstrar que, nos termos da realidade política contemporânea, a multiplicidade dos partidos e a função que eles desempenham na prática das instituições constitucionais levam fatalmente o regime presidencial a esta diminuição considerável do poder pessoal do presidente da República, queira ou não queira este, desejem ou não desejem isso os grupos políticos que apóiam o chefe de Estado.

A situação do Brasil no governo Dutra e principalmente no atual governo Vargas são demonstrações inequívocas do que acima se afirma, e só alguém inteiramente transviado pela paixão de uma causa poderia negá-lo de boa-fé.

O general Dutra e o Sr. Getúlio Vargas são ambos homens que vinham de largos anos de exercício do poder discricionário praticamente completo, que foi o chamado Estado Novo. Nem o general Dutra nem o Sr. Getúlio Vargas tinham qualquer formação doutrinária democrática, qualquer convicção profunda sobre a necessidade de um efetivo funcionamento de instituições que se baseassem nos princípios do Direito, mais do que no arbítrio dos governos. Não vai nessas afirmações crítica pessoal alguma mas, somente, o resultado objetivo do conhecimento de duas vidas íntimas e longamente entrelaçados com a História recente do nosso país.

O general Dutra, se não era um chefe popular, gozava no entanto de incontestável prestígio no meio militar, por ele até certo ponto levado a apoiar o golpe de 1937, e, portanto, dispunha de força material bastante para imprimir ao seu governo um feitiço marcadamente pessoal. Mais ainda do que ele, poderia fazê-lo o Sr. Getúlio Vargas, que veio eleito em uma onda de entusiasmo popular que encontra raros precedentes na nossa República, entusiasmo esse, radicado nas camadas menos esclarecidas do povo, facilmente transformável em apoio indiscrimi-

nado a quaisquer aventuras personalistas, digamos mesmo, caudilhistas, por parte dos detentores do poder. Não há de se negar que os democratas sinceros, ao tempo em que se faziam ouvir o tinir das espadas e os rumores surdos das massas fascinadas por uma espécie de irrefletida fé, puderam julgar possível a recaída do país na febre ditatorial. Puderam julgar possível e se prepararam, naturalmente, para a resistência. Mas a História tem a sua lógica, por vezes surpreendente.

Com a passagem do tempo foi se positivando, no governo Vargas, o que já se delineava no governo Dutra. Por mais desorientados, indisciplinados e frouxos que sejam os nossos partidos – e somente a vida e a prática políticas os irão conformando aos modelos desejados – a verdade é que, pela ordem natural das coisas, eles foram se tornando em peças indispensáveis do mecanismo constitucional. Não apenas porque a letra da Constituição assim o diga, mas porque a sua aplicação o vem exigindo. E se hoje não podemos dizer que o presidente está submetido aos partidos, também o oposto não mais pode ser afirmado sem falsidade, mesmo que se trate dos partidos governistas, mesmo que se aluda ao próprio partido do presidente. Esta vem sendo a marcha inexorável do nosso presidencialismo: o equilíbrio entre o poder presidencial e o dos partidos no Congresso, principalmente na Câmara dos Deputados. Sei que esta afirmação pode ser contestada, e desconfio de que o será; pelo menos terá opositores, com fundamento em exemplos e fatos parciais mais ou menos verídicos. Mas uma tendência geral não se mede por contradições parciais, ainda que fundadas. E quando recordamos os primeiros discursos do Sr. Getúlio Vargas, com diretas advertências e talvez mesmo ameaças ao Congresso, ou com – o que valia o mesmo – voluntária omissão de qualquer referência a ele e comparamos tais discursos com as atitudes atuais do Executivo reconhecendo a necessidade do entendimento entre o governo e os partidos para a execução de reformas básicas, a confecção de leis essenciais, a orientação da política externa, tal comparação vem demonstrar que a evolução do presidencialismo brasileiro prossegue democraticamente, e que é uma escandalosa falsidade, um desconhecimento absoluto das conquistas a que nós mesmos estamos assistindo, quando não comandando, vir-se dizer que o poder pessoal de hoje é o mesmo de há 20 ou 30 anos. Não existe, aliás, maior prova de confiança nessa evolução do que a oferecida pelo nobre

deputado Raul Pila, líder reconhecido do movimento parlamentarista brasileiro, no discurso com que deu o assentimento do seu partido ao trabalho conjunto de elaboração da reforma administrativa do governo federal. Com efeito o ilustre deputado gaúcho admitiu a hipótese da formação de um governo de gabinete, dependente do apoio do Legislativo, sem qualquer alteração da letra constitucional e confiado somente em uma espécie de *gentlemen-agreement*, entre o presidente e os partidos. O fato dessa solução – que a mim parece irrealizável, porque com ela se colocaria a confiança do Legislativo à mercê do arbítrio presidencial, com possibilidade de um envolvimento inútil e até desmoralizante para os partidos, desde que o presidente, por ato de sua competência exclusiva, resolvesse demitir os ministros da Oposição que tivessem porventura confiado na solidez do arranjo – o fato dessa solução ter parecido viável ao Sr. Raul Pila representa por si só todo um curso sobre a transformação do presidencialismo brasileiro, neste sistema eleitoral pluripartidário e de representação proporcional.

Pedro Moacir, que foi o mais destacado predecessor do Sr. Raul Pila no movimento parlamentarista republicano, nunca se lembraria de uma proposição semelhante, ao tempo do nosso velho presidencialismo.

Poder-se-á, agora, lançar contra o meu raciocínio uma crítica que antevejo e que me proponho a responder por antecipação. Dir-se-á, com efeito, que visto que sustento a similitude de situações entre o Executivo presidencial e o parlamentar, no regime proporcional e multipartidário, não deveria haver objeção a que se passasse do primeiro para o segundo, precisamente porque tal transformação não acarretaria mudanças substanciais.

A tal argumento responderei com dois outros. O primeiro é o de que, sendo de menor monta a transformação política no que tange à substância do poder e às formas do seu exercício, não há por que tentá-la agora, no meio de tantas crises em que se debate o país, e sobretudo através de uma reforma profundamente defeituosa, do ponto de vista técnico, como a que se apresenta no bojo da emenda. Incorreção ou incorreções já acentuadas na primeira parte deste voto.

O outro argumento é muito mais importante e representa a segunda parte da tese que aqui vimos tentando desenvolver sobre a in-

fluência da organização dos partidos nos sistemas de governo, tendo em vista a situação do Brasil.

Já vimos, apoiados no raciocínio de Duverger, por sua vez apoiado em fatos mais incontroversos, a ligação profunda que existe entre governo democrático e partidos políticos, ligação sem dúvida muito mais afetiva hoje do que existente entre regime democrático e sistema de governo (presidencial ou parlamentar), no tempo do Direito Constitucional antigo.

O chamado fenômeno da mecanização do Parlamento – ou seja, a votação determinada não mais pela opinião dos deputados ou pela influência dos discursos, porém pela decisão das direções ou lideranças partidárias e pela disciplina cada vez mais rígida dos partidos – é um fato habitual, corriqueiro mesmo nos países parlamentaristas. Ainda aqueles que escapavam a esse imperativo da nova democracia estão se adaptando rapidamente ao mesmo. Não existe mais relação alguma entre o panorama descrito por Brunialti no fim do século passado, a propósito da indisciplina dos grupos parlamentares italianos, e o que hoje se observa na nova República, segundo se vê nos seus livros recentes de Direito ou Ciência Política.⁽¹⁶⁾

Da mesma forma, como acentua Duverger, a diferença entre os partidos “monolíticos” da Quarta República francesa e os grupos fluidos da Terceira é visível demais para que possa ser posta em dúvida.

Aliás a perda da expressão do maior e mais influente partido político dos tempos áureos da Terceira República, o partido radical-socialista, hoje inteiramente secundário no parlamento francês, é a prova concludente dessa evolução histórica. O partido radical-socialista era o tipo mesmo da agremiação do liberalismo democrático, dominada por personalidades notáveis, mas sem preocupação de disciplina ou qualquer forma de enquadramento coletivo. Por isso mesmo assiste razão a Mirkin-Guetzévitch quando, falando de hoje, diz que “o parlamentarismo não pode ser senão o regime dos partidos”.⁽¹⁷⁾

Sem procurar aprofundar o complexo e delicado problema das relações entre o partido e a sua bancada, questão das mais intrincadas no moderno Direito Constitucional, porque envolve os conceitos básicos do

(16) V. Pietro Virga, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, 1948, passim.

(17) *Les Constitutions Européennes*, Introdução, 1951, vol. I, pág. 74.

mandato independente e do mandato imperativo, desejo apenas acentuar que *politicamente*, isto é, *funcionalmente* o parlamentarismo é, hoje, um sistema de governo fundado na disciplina e na programática dos partidos.

Encarada a questão desse ponto deveremos convir, sensata e desapassionadamente, que o Brasil não se acha de forma alguma preparado para a prática de tal sistema.

O processo eleitoral – no caso simples reflexo do processo democrático em geral – encontra-se no nosso país em fase de franca evolução, e muito distante, ainda, da sua cristalização formal. (A democracia é um sistema que só se concebe como evolução permanente quanto à substância, mas que atinge sem dúvida nenhuma, nos países mais evoluídos, a essa etapa que chamei de cristalização formal, de que ainda tanto nos distanciamos.)

A própria representação proporcional é entre nós bastante imperfeita, em virtude da fraqueza mesma das organizações partidárias como instituições autônomas. A prova disso é que nem mesmo conseguimos eliminar o voto individual, juntamente com o de legenda, quando, no escrutínio de lista e proporcional verdadeiro, o voto simplesmente partidário é o que se impõe.

Programas os partidos não os possuem, salvo se por programas quisermos referir simples tendências. Mesmo os partidos presumivelmente de massa – com exceção talvez do Comunista, fora da lei – gravitam em torno de chefes, de homens. A surpreendente frouxidão dos laços partidários fica patenteada a cada momento em qualquer bancada mais numerosa, nas assembléias federais, estaduais e municipais. Praticamente é impossível a qualquer líder de partido fechar questões, a não ser que sejam bancadas como a do Partido Libertador, na qual o ilustre Sr. Raul Pila resolve a questão em uma troca rápida de palavras com o não menos ilustre e prezado amigo Sr. Coelho de Sousa ou como as dos partidos Socialista e Democrata Cristão, nos quais os nossos eminentes confrades Srs. Arruda Câmara e Orlando Dantas deliberam pelas bancadas respectivas depois de praticarem, por alguns momentos, aquilo a que o grande James Joyce chamava “monólogo interior”.

Os candidatos não devem, entre nós, a eleição aos seus partidos, salvo raríssimas exceções. Os partidos é que freqüentemente devem a candidatos prestigiosos a elevação dos seus quocientes.

Só a ação do tempo, a consolidação dos programas, a educação gradual do eleitorado virão dar aos nossos partidos políticos o seu *status* adequado e definitivo. Em tais circunstâncias é indispensável um centro de estabilidade do nosso mecanismo constitucional, visto que a disciplina partidária, centro moderno de estabilidade parlamentar, é uma utopia entre nós, agora e no próximo futuro. Para mim, o centro de estabilidade do mecanismo constitucional brasileiro, nesta fase, só pode ser o Executivo presidencial, tal como hoje o temos, isto é, conforme lembrei acima, limitado nas suas tendências tradicionais ao excesso de poder pela organização pluripartidária resultante da eleição proporcional. Esta função de controle dos “desvios de poder” – para me servir da clássica expressão francesa – os partidos nacionais a podem exercer, ainda nesta fase, e a vêm exercendo a contento, conforme lembrei, porque é uma função negativa, uma função de vigilância.

Mas a função de governar, de administrar, eles só a exercerão no dia em que funcionarem maquinalmente, como nas demais democracias parlamentares modernas, principalmente na que melhor funciona, que é inglesa. *Isto é, quando tiverem construído, através do gabinete e do seu chefe uma espécie do poder presidencial*, como o reconhecem tantos autores citados, poder presidencial que os clássicos do constitucionalismo brasileiro, os devotos do parlamentarismo gladstoniano querem precisamente extinguir entre nós, sem construir nada que o substitua.

Partidos indisciplinados, Câmara indissolúvel, ou quase, Senado irresponsável e dominador, eis um panorama capaz de encher o olho ao mais desenganado pescador de águas turvas, do mais caviloso confiante na anarquia como prólogo da por tantos esperada ditadura.

b) Forma e conteúdo dos governos

Como última reflexão desejo retornar, da maneira mais enérgica, às advertências já formuladas no meu parecer de 1949, e referidas no início deste despretensioso e insuficiente trabalho, sobre os riscos de uma evolução política da envergadura da preconizada pela emenda, levada a efeito, sem nenhuma necessidade básica, e com graves perigos de desajustamento, em uma fase de expansão econômica, mutação social e transformação administrativa como esta que estamos atravessando espontaneamente no Brasil. Volto a insistir no assunto porque, acima das

convicções doutrinárias, das sutilezas jurídicas, das controvérsias históricas, ele é, historicamente, o principal. *Si cette chanson vous embête...*

Georges Burdeau, no terceiro volume do seu grande livro de Direito Constitucional, volume destinado precisamente ao estudo dos regimes políticos, observa com grande penetração, em página magistral que peço licença para transcrever extensamente, o seguinte:

“À força de falar de crise da democracia ou do parlamentarismo terminaríamos por supor que não existe senão um conceito de democracia, ou que o parlamentarismo é a forma única que podem revestir, no quadro do sistema representativo, as relações entre o governo e a assembléia eletiva.

“Ora, a realidade exige uma interpretação muito diferente dessas transformações que desconcertam a opinião. O que se acha atingido é a teoria dos regimes; quanto às modalidades concretas da vida política, elas não parecem sadias ou enfermas senão em relação com a idéia preconcebida que se formava dos seus princípios, o que, pelo menos, é uma atitude contrária à observação realista dos fenômenos políticos.

“Nessas condições, a finalidade de qualquer estudo objetivo das formas políticas não é traçar um esquema abstrato da realidade observável, mas retirar desta os dados que, presente e imperiosamente comandam o jogo das forças políticas, ainda que abandonando os sistemas governamentais oficialmente consagrados. *Uma observação capital resulta de tal exame e é a de que a distinção clássica dos regimes foi feita em função de uma sociedade liberal e, por conseqüência, ela não é de utilidade alguma para a compreensão dos regimes que rejeitam o liberalismo.*

“Corolário da precedente, uma segunda observação se impõe com não menor evidência, e é a de que a classificação dos regimes não liberais se ache, de um lado, inteiramente por fazer, devendo, de outro lado, ser feita sobre um fundamento distinto do utilizado pela teoria clássica. Enquanto esta, por causa mesmo do postulado liberal, não pode levar em conta senão os fatores propriamente constitucionais, as categorias destinadas aos regimes novos não podem fazer abstração das considerações sociais que hoje condicionam a atividade dos governantes... O exame da realidade política atual mostra, além disso, que não é mais possível, para classificar os regimes, fixar-se em um critério único.

Todos os dados que reunimos sobre origens, fundamentos, fins e modos de exercício do poder, se combinam nos regimes políticos atualmente existentes. Não existe nenhum que não contribua para a originalidade dos estados contemporâneos. *Dois estados aparentados quanto à concepção dominante sobre os fins do poder se distinguirão pelas suas técnicas constitucionais. Ao contrário, não é impossível encontrar estados próximos pelos mecanismos governamentais, mas separados por um abismo ideológico.*”⁽¹⁸⁾

O Brasil, apesar de todos os obstáculos e retrocessos, evoluiu para as formas superiores da democracia. O equilíbrio entre os partidos e o Executivo responsável, preservado sabiamente pelo chamado Poder Moderador no Império e sacrificado na Primeira República devido à ausência dos partidos e a necessidade de coibir, também, os excessos federalistas que nos levariam, se não contidos, à sucessão, restaura-se na Terceira República, depois da dura prova ditatorial, em condições inegavelmente promissoras. Na vida do Brasil independente, nunca os partidos, como tais, foram mais atuantes, nunca o Congresso mais livre, nunca a máquina democrática mais desimpedida na sua marcha do que sob a Constituição de 1946. Sei bem que isso não se deve à boa vontade nem à compenetração do Executivo, mas à marcha iminente da História. O que, de certo modo, é ainda mais satisfatório. Não ignoro tampouco que estamos ainda longe de um possível estado ótimo, ou daquilo a que acima chamei a cristalização formal da democracia em nosso país. Mas creio que firmemente marchamos para ela.

Fecho, assim, este voto descosidamente composto em horas subtraídas ao repouso, mesmo dominical, repetindo o apelo com que escrevi o anterior. Deixemos que o mecanismo governamental se aperfeiçoe, dentro das tradições nacionais, por meio da sua própria prática, como vem incontestavelmente ocorrendo. Tratemos agora de governar o país em vez de atirá-lo insensatamente em novas, escusadas e vãs experiências que, a não ser nos círculos dos estudiosos de elite, não provocuem interesse algum real no seio do povo.

Em conseqüência oferecemos à douta Comissão as seguintes conclusões:

(18) Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, vol. IV. (*Les Régimes Politiques*), 1952, págs. 362-363.

1ª – A emenda 4-B, de 1952, excede os limites naturais do poder de emendar. Seria necessário um projeto completo de Constituição para se atingir aos seus propósitos.

2ª – A emenda estabelece um governo fraco quanto ao poder político, mas, paradoxalmente, muito difícil de ser decalogado. Estabelece pois a instabilidade vitalícia.

3ª – A emenda atribui ao Senado um papel desconhecido em qualquer regime parlamentar vigente, e contraditório com os princípios, quer do bicameralismo, quer do próprio parlamentarismo.

4ª – A emenda não leva em conta a função primordial dos partidos no regime parlamentar nem a situação verdadeira dos partidos brasileiros.

5ª – A emenda se mantém no quadro das concepções clássicas do Direito Constitucional sem atender às transformações modernas desta disciplina, no que toca à perda de importância da caracterização dos regimes.

Pelo que acima ficou resumido, e pelo mais, que consta do presente voto, também, do que anteriormente ofereci em 1949, que deste é inseparável, sou de parecer que a doutra Comissão Especial deve rejeitar totalmente a nova emenda parlamentarista.

.....

*VOTO DO DEPUTADO RAUL PILA À EMENDA
SUBSTITUTIVA Nº 4-B, DE 1952, ADOTADO PELA
COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS
DEPUTADOS*

.....

I - DESENCANTO, NÃO DEVER

Apresentada durante a passada legislatura, a 29 de março de 1949, a Emenda Constitucional nº 4, que institui o sistema parlamentar de governo, recebeu, na respectiva Comissão Especial, um alentado parecer contrário do eminente Sr. Afonso Arinos e um longo voto em separado por mim redigido, no qual se respondiam, ponto por ponto, às arguições do relator. Não havendo chegado à votação naquele ano final de legislatura, retomou a emenda o seu andamento na presente legislatura, sendo para isto constituída nova comissão especial, que tem por presidente o deputado Sr. Meneses Pimentel. Considerando, então, que a matéria fora amplamente tratada nos dois trabalhos apresentados à comissão anterior, propôs o Sr. Afonso Arinos e foi aceito por esta Comissão, que ela os tomasse em consideração, erigindo-se em parecer o que lograsse maioria de votos. Assim foi que a atual Comissão, por quatro votos contra três, emitiu parecer favorável à aprovação da Emenda à Constituição nº 4-B.

No decorrer da discussão no plenário, não só para corrigir certos defeitos formais do projeto original, mas também para atender ao desejo, por muitos manifestado, de tornar mais difícil a dissolução da Câmara dos Deputados, foi apresentada uma subemenda substitutiva, em virtude da qual voltou o projeto a esta Comissão. Para relatar a nova proposição, inspirada no pensamento já vitorioso no seio da Comissão, o Sr. Presidente houve por bem designar, o Sr. Afonso Arinos, que,

aceitando o encargo, parece deveria considerar a emenda substitutiva à luz do pensamento geral já adotado pela Comissão, a esta dando, no particular, a valiosa contribuição da sua competência e autoridade, como catedrático, que é, de Direito Constitucional na Faculdade Nacional de Direito. Assim, porém, não o entendeu o eminente professor e, talvez na esperança de levar a Comissão a reconsiderar a sua posição favorável à reforma, reabriu a discussão da questão fundamental.

Assim, se é “com desencanto” que o douto colega “se atira de novo à árdua tarefa” de “examinar o problema do parlamentarismo na República brasileira”, como diz nos períodos iniciais do seu trabalho, nada o obrigava agora a retomá-la, pois o seu dever já o cumprira ele cabalmente, ao elaborar, para a primeira Comissão Especial, o exaustivo trabalho que, na segunda, se transformou em voto vencido, de acordo com a combinação por ele mesmo proposta.

Tendo pedido vista do novo parecer do ilustre colega, não estaria eu obrigado a acompanhá-lo na discussão de uma matéria que, no seio da Comissão, está vencida e, fora da Comissão, tem sido amplamente discutida no plenário da Câmara e ali ainda continuará a sê-lo; tanto mais quanto toda discussão ociosa virá favorecer manobras protelatórias em matéria que considero de suma importância e urgência. Todavia, tal é o merecido prestígio intelectual de que goza o relator designado, que não me atrevo a deixar sem reparos algumas das suas novas afirmações.

II – A CONTRADIÇÃO DO PROFESSOR

Volta o Sr. Afonso Arinos a incidir na clamorosa contradição, já por mim apontada em seu primeiro trabalho. Ao mesmo tempo que defende intransigentemente o sistema político vigente no país, condena ele os reformadores que, em vez de tratar das “questões de fundo, que dizem diretamente respeito à vida do povo”, se preocupam permanentemente com o “problema da forma do Estado”.

Mas, se este problema não tem nenhuma importância, ou a tem apenas secundária, por que tanto se aferra o ilustre parlamentar em

defender o atual sistema de governo, contrariando nisto a opinião da maioria da representação do partido de que é líder? Se parlamentarismo ou presidencialismo são indiferentes ao bom governo da República, se nem um nem outro trazem por si a solução dos problemas básicos da nacionalidade, por que não satisfazer à única esperança que ainda resta a muitos, em face do geral descalabro em que afunda o país? Na menos favorável das hipóteses, nada melhorará, mas também nada piorará, já que, no pensamento do ilustre publicista, as mutações de forma são inoperantes. Não se compreende combata com tamanha veemência a reforma quem sustenta, como faz o Sr. Afonso Arinos, a indiferença, pelo menos relativa, das formas de governo. A maioria dos representantes da nação, inteiramente desencantada com a maneira como se está processando a vida pública, deseja mudar do sistema presidencial para o parlamentar? Pois faça a experiência – deveria dizer com olímpica indiferença o eminente publicista; faça a experiência e desengane-se.

Somente assim estaria ele coerente com a tese que sustenta. Somente assim deixaria ele de proceder exatamente como os parlamentaristas, que a uma dada “forma do Estado” antepõem uma outra, e apenas na forma preferida não coincidem com o brilhante colega.

A verdade é, porém, que antes, talvez, por motivos sentimentais que racionais, não é o Sr. Afonso Arinos tão indiferente às formas de governo, quanto quer fazer crer. Nem o poderia ser, sob pena de confessar uma brilhante inutilidade a sua disciplina na faculdade de Direito. O presidencialismo lhe está entranhado na alma, talvez por melhor corresponder à sua formação aristocrática que só compreende e admite, no Brasil, uma democracia paternalista. Mas, sendo realmente difícil em face da realidade brasileira, justificar o sistema presidencial, segue ele o processo mais cômodo, embora contraditório, de negar importância à questão, que deseja resolvida, mas à sua própria maneira.

Nós, porém, os parlamentaristas, ou, de modo mais geral, os que preconizamos a reforma do mecanismo constitucional existente, estamos convencidos do contrário. Tem para nós importância, e muita importância, semelhante questão, pois desejamos ver sinceramente praticada, no Brasil, a democracia representativa, que nunca saberemos confundir com o poder pessoal, embora eletivo e temporário. Que o presidencialismo seja a forma jurídica adequada ao exercício deste poder

espúrio, não há quem de boa-fé possa negar. Despojá-lo da armadura constitucional é a primeira das providências indispensáveis à sincera realização da democracia. Para o conseguir, afrontamos a conspiração dos interesses constituídos, a mesma conspiração que não queria a Abolição, não queria a Federação, não queria a República, e acabou acarretando tudo isto de modo tumultuário e inadequado. Não há maior imprudência, que a prudência excessiva e desarrazoada.

III - RECURSO DE ADVOGADO

Presidencialista que não quer ceder no seu presidencialismo, increpa o Sr. Afonso Arinos aos parlamentaristas estarem, com a sua iniciativa, perturbando o trabalho de resolver os grandes problemas nacionais, e estarem “permanentemente a recolocar o problema da forma do Estado, sem nunca abordar as questões de fundo, que dizem diretamente respeito à vida do povo”.

Ora, argumenta o ilustre deputado como se a proposição, a discussão e, por fim, a votação da emenda parlamentarista viessem impedir ou perturbar a solução de tais problemas. Será por causa desta terrível emenda, que ainda não se fez a reforma agrária, que não se remediou a falta de divisas, que não se proveu ao nosso reaparelhamento, que não se nacionalizou, nem barateou a energia, que não se pôs paradeiro à inflação? Será por que o Sr. José Augusto fez vários discursos preconizando o parlamentarismo, o Sr. Artur Santos fez um discurso explosivo contra a emenda, o Sr. Aliomar Baleeiro com outro lançou o temor no seio das hostes parlamentaristas? Será por que os sete ilustres membros que constituem a Comissão Especial se viram obrigados a dedicar uma fração mínima do seu tempo ao encaminhamento da emenda e das respectivas subemendas? Será por isto que ainda não se resolveu nenhum daqueles fundamentais problemas? Não creio que, assim desnudada a objeção, seja o Sr. Afonso Arinos capaz de a manter. Não passa, em verdade, de recurso de hábil advogado.

Não é de supor que, num país tão novo e tão extenso, onde tanta coisa há que fazer, um dia possa chegar, em que resolvidos estejam

todos os que o Sr. Afonso Arinos chama problemas de fundo. E, como tal dia não chegará nunca, satisfeitos estarão os seus mais profundos desejos: intangível ficará o sistema constitucional que deu forma jurídica ao caciquismo nacional.

Lembremo-nos, porém, de que objeções análogas à do eminente colega terão ouvido os propugnadores da Federação, da República e, até, os campeões da Independência: era necessário, primeiro, resolver outras questões mais importantes e urgentes. Resistindo à Federação, propugnada por uma grande corrente liberal, os monarquistas precipitaram o advento da República. Aonde nos precipitarão agora os que resistem à modificação de um mecanismo constitucional, cujos graves defeitos estão evidenciados por uma longa e cada vez mais dolorosa experiência de sessenta anos?

IV – FUGA DA REALIDADE...

Para o eminente líder da União Democrática Nacional, a reforma parlamentarista não passa do que, em psicologia, se chama fuga da realidade. “É evidente – diz ele – que a fé na magia das formas se intensifique quando, como é infelizmente o caso dos nossos dias, os problemas nacionais se apresentem com aspecto tal que a coragem para enfrentá-los deve ser tão grande quanto o esforço empenhado em resolvê-los. Diante das terefas exigentes que estão exigindo a mobilização de todos os homens públicos deste país, em plena e vertiginosa crise de crescimento, diante, sobretudo, da originalidade e dos riscos de insucesso de muitas soluções a serem ensaiadas é, realmente, muito mais tentador afundarmo-nos, como em macia rede de tucum, na preguiçosa esperança de uma reforma fácil e brilhante da estrutura política do Estado, na qual sossegaríamos os apelos da nossa consciência e os clamores do povo, enquanto as responsabilidades de cada um se dissolveriam em esforço geral de aparente envergadura e ilusória profundidade.”

Bem se vê que coragem cívica não falta eminente Sr. Afonso Arinos. Não refoge ele, como nós outros, às duras e esmagadora tarefas da conjuntura nacional. Atende, porém, nisso: em macia rede de tucum

também se afundam, depois de elevados a um posto de governo, os nossos homens públicos, porque, graças ao atual regime, garantidos nele se acham por um certo número de ano. A luta é para lá chegar: depois de lá instalados nada impede o *otium cum dignitate*. Tal situação é justamente, uma das coisas que nós, parlamentaristas, desejamos corrigir. Pretendemos, graças à responsabilidade política inerente ao sistema por nós proposto, que os governantes enfrentem os problemas nacionais, ou confessem logo não os poder resolver, a outras mãos mais capazes entregando a árdua tarefa. E, então, quando os incompetentes puderem ser facilmente afastados, todas as oportunidades se abrirão a homens da envergadura do Sr. Afonso Arinos.

V - CEGOS E SURDOS...

Não está porém, tão apaixonado o ilustre catedrático de Direito Constitucional, que aos parlamentaristas não conceda alguma coisa. Não. “Bem prevejo – diz ele – a resposta que cabe a essas considerações iniciais. Dir-se-á que a situação brasileira provém diretamente do regime que adotamos e que, sem a eliminação deste, não melhoraremos aquela.”

Ora, muitas graças sejam dadas a quem se dignou descer ao fundo do nosso pensamento, tenha sido, embora, para o aniquilar. “São modos de ver que respeito – diz ele – mas que violentam, ou melhor, esturpam a realidade. Qualquer sistema democrático de governo – e aí estão os Estados Unidos e a Inglaterra – será apto a resolver os problemas do povo, desde que funcione. A questão se limita, então, a dizer que o presidencialismo não é capaz de funcionar no Brasil, enquanto o parlamentarismo o será. Porém a esta conclusão a História responderá; e aos gritos.”

Nós, parlamentaristas, somos, pois, cegos e surdos; cegos, por não ver que o presidencialismo está funcionando no Brasil; surdos, por não ouvir o que nos brada a História: nunca houve parlamentarismo no Brasil!

Quanto à nossa cegueira, apelamos do Sr. Afonso Arinos, para a grande maioria dos nossos colegas, para a própria nação brasileira, que bem está vendo como tem funcionado o presidencialismo entre nós. Quanto à nossa surdez, não sei a que História se refere o eminente

publicista: talvez seja uma História do seu particular conhecimento; mas a História do Império, que todos conhecemos e tem sido tratada por grandes vultos do publicismo, essa o que nos diz é que, não estando configurado no texto constitucional, entrando até em certos pontos em contradição com ele, o parlamentarismo foi sendo edificado pelo costume, graças ao profundo sentimento democrático dos nossos maiores. O sistema parlamentar, no Império, foi uma admirável obra histórica, tão admirável e grande que é das poucas coisas ainda capazes de nos inspirar confiança nos destinos da nacionalidade.

No erudito parecer oferecido pelo Sr. Afonso Arinos à emenda parlamentarista na passada legislatura, há um capítulo em que por sete páginas, se sustenta não ter havido parlamentarismo no Império. No meu voto, hoje erigido em parecer, opus-lhe cabal contestação, utilizando, entre outros documentos, uma nota a mim gentilmente fornecida pelo ilustre historiador José Maria dos Santos, autor da *Política Geral do Brasil*. No trabalho que, com declarado desencanto, oferece agora à subemenda parlamentarista, o Sr. Afonso Arinos não toma conhecimento da argumentação por mim expedida e limita-se a dizer que contra o parlamentarismo, no Brasil, grita a História. Nada mais me cabe, portanto, senão remeter o leitor à minha contestação. Mas não o farei, sem reproduzir a conclusão da nota do historiador, Sr. José Maria dos Santos:

“Para aceitar, portanto, a afirmação de que nunca houve parlamentarismo no Império, é indispensável repelir por inverídicas as palavras dos nossos maiores estadistas e homens de governo, ou dar por apócrifa toda a documentação na qual foram elas oficialmente fixadas. Tratar-se-ia apenas de cancelar a História do Brasil, em todo o longo período que vem de 1837 a 1889.”

VI – PARA QUE COMPLICAR O QUE É SIMPLES?

Fiel à sua técnica de advogado, para o qual é lícito empregar todos os expedientes na defesa da causa, pretende o Sr. Afonso Arinos menoscabar a legitimidade da reforma proposta, sem todavia chegar a negá-la inteiramente. Para ele, a emenda parlamentarista “supera, e de mui-

to, as previsões normais do poder de emendar, conferido ao Congresso Nacional pelo artigo 217 da Constituição. Não desejo dizer com isto – adverte oportunamente o censor – que a emenda, tal como está, infringe aquele artigo e deva ser recusada por esta razão. Pretendo apenas significar que a reforma que se tem em vista seria muito mais aceitável do ponto de vista técnico, se a comissão que a elaborou tivesse francamente preferido apresentar um novo projeto completo de Constituição”.

Ora, o eminente Sr. Afonso Arinos é muito hábil, mas nós, os parlamentaristas, não somos muito tolos. O nosso grande objetivo comum é modificar em determinado sentido a atual organização dos poderes. Se isto se pode conseguir emendando apenas certos capítulos e artigos do texto constitucional vigente, por que iríamos nós refundir as restantes partes da obra, suscitando maiores resistências externas e criando, entre nós mesmos, divergências fatais? Se assim procedêssemos, poderia o nosso eminente adversário passar-nos o atestado de ineptos...

Com efeito, que necessidade ou que conveniência teriam os parlamentaristas de reabrir a complexa e controversa questão da divisão das rendas, bem ou mal resolvida no capítulo I do título I? Por que iriam tocar na Justiça dos estados, título II, restabelecendo a disputa entre as várias correntes existentes a respeito da organização do Poder Judiciário na Federação? Por que iriam tocar no título III, *Do Ministério Público*? Em que e para que iriam modificar o título IV, *Da Declaração dos Direitos*? Será que, na República Parlamentar, devam ser diferentes os direitos dos cidadãos? Por que e para que, tendo unicamente em mira a implantação do sistema parlamentar, iriam os parlamentaristas alterar o título V, *Da Ordem Econômica e Social*; ou o título VI, *Da Família, da Educação e da Cultura*; ou o título VII, *Das Forças Armadas*; ou o título VIII, *Dos Funcionários Públicos*? Será incompatível com a prática do sistema parlamentar alguma das disposições contidas nestas partes da Constituição vigente?

VII – A PUREZA TÉCNICA DAS CONSTITUIÇÕES...

Mas o Sr. Afonso Arinos preocupa-se enormemente com “a pureza técnica exigida na construção de uma lei constitucional”, a qual

ficaria comprometida com tão substancial transformação, baldando-se “a pretensão de guardar as linhas do antigo arcabouço”. “As Constituições são monumentos históricos – diz ele. Podem evoluir por ampliações, desenvolvimentos e adaptações, porém, sem nunca fugir por completo ao espírito que lhes insuflou vida. Os exemplos clássicos, e sempre os melhores, são as leis básicas dos Estados Unidos e da Inglaterra. Evoluem com os séculos mas guardando sempre identidade consigo mesmas, mantendo inalteráveis certos processos de funcionamento.”

Recolhemos a lição insigne. Mas, como alunos diligentes: discutindo-a e criticando-a. Não me parece haja uma Constituição democrática e democraticamente elaborada, que se possa considerar tecnicamente perfeita. Tais somente o podem ser as Constituições outorgadas, saídas da cabeça de Júpiter. Não o é, por exemplo, a Constituição dos Estados Unidos, além disto transformada em veste de Arlequim por sucessivas emendas. E ainda menos o é a Constituição da Inglaterra, pois a genetriz das democracias modernas não tem Constituição escrita, no sentido usual da expressão, e apenas apresenta alguns textos dispersos, de mui diversa antiguidade. Além disto, a parte escrita da Constituição inglesa contém numerosas disposições caídas em desuso, mas nunca expressamente revogadas: desapareceria o sistema parlamentar na Inglaterra, o dia em que o Monarca entendesse fazer uso de todas as suas prerrogativas constitucionais. Será isto o que o ilustre professor denomina pureza técnica?

Se, como reconhece o Sr. Afonso Arinos, as Constituições são monumentos históricos, a pureza técnica, a que ele se refere, só pode ser um ideal do estudioso no seu gabinete, nunca um preceito para o político em plena ação. Prender-se a ele e retardar uma reforma que se considera necessária e urgente seria simplesmente um absurdo. Exige, porém, o meu eminente contendor que, na evolução dos séculos, as Constituições “guardem sempre identidade consigo mesmas, mantendo inalteráveis certos processos de funcionamento”. Será isto o que se verificou na Inglaterra, cujo exemplo ele considera dos melhores? Desde quando existe o governo de gabinete naquele país? E não se alterou profundamente, quando ele se instituiu, o processo de funcionamento do sistema constitucional britânico? Pois esta alteração, que o ilustre jurista considera legítima na Inglaterra, que já se operou no Brasil com uma

Constituição monárquica semelhante à presidencialista de 1891, é, justamente, a que nós queremos fazer na República. Guardar-se-á a identidade da Constituição consigo mesma, porque esta continuará a inspirar-se no mesmo princípio fundamental – a democracia representativa; exatamente no mesmo princípio, apenas mais fielmente observado. Desapareceria tal identidade, se com a emenda pretendêssemos instituir a democracia direta, o cesarismo, ou qualquer outro sistema radicalmente distinto do sistema representativo; nunca, porém, pela evolução do presidencialismo para o parlamentarismo.

Mas o Sr. Afonso Arinos, como esteta que é, muito se preocupa com o aspecto arquitetônico das Constituições. E para elas exige unidade de estilo. Ora, sabe ele muito bem que alguns dos mais belos monumentos da arquitetura européia são conjuntos de construções de várias épocas e, até, de vários estilos. Isto é também o que sucede com a Constituição inglesa, formada por construções de épocas diversas e estilos diferentes.

Tal reconhece, quanto às Constituições dos dois grandes países anglo-saxônicos, o Sr. Afonso Arinos, mas objeta: “Também um palácio antigo, uma velha igreja evoluem e se modificam mercê de construções aluvionais, trazidas pelo rio do tempo: mas não é comum que o palácio se transforme em igreja, nem esta naquele.”

Não é comum, concordo; mas tem acontecido. Muitos edifícios históricos têm tido as mais diversas utilizações.

Demais, exagera grandemente o ilustre colega: não se trata de transformar um palácio em igreja, embora à vida pública se pretenda conferir maior elevação e dignidade; quer-se apenas reformar o palácio, para que ele melhor possa servir ao seu papel. E, para tanto, não se faz mister tocar nas linhas arquitetônicas do monumento, senão, apenas, proceder a algumas adaptações internas. Por exemplo: no Palácio Tiradentes, bastaria que a Mesa da Câmara dos Deputados mandasse instalar no recinto das sessões a bancada destinada aos ministros...

Não se conforma, porém, o Sr. Afonso Arinos com tamanha simplicidade processual. Quereria ele (já vimos o porquê) que apresentássemos um “projeto autônomo e completo de Constituição parlamentarista, pois a tanto chegam os poderes do Congresso ordinário, pelo artigo 217 da Constituição. Em vez disso – continua – o que se nos ofere-

ce é a proposta andrógina de uma construção parlamentarista assentada sobre alicerces presidencialistas”.

Consigno com satisfação o seu abalizado parecer, segundo o qual o Congresso ordinário poderia receber, de acordo com o artigo 217, um projeto autônomo e completo de Constituição parlamentarista. Mas, se assim tivéssemos procedido, é muito provável nos viesse ele agora observar que, dizendo poder ser emendada a Constituição, não quer significar o artigo 217 que ela possa ser integralmente substituída, pois o seu § 4º estatui que, publicada com a assinatura dos membros das duas Mesas, a emenda será anexada, com o respectivo número de ordem, ao texto da Constituição. Presos, agora, por não ter cão, presos seríamos, então, por ter cão...

VIII – ONDE OS ALICERCES PRESIDENCIALISTAS?

Quererá isto dizer que, como afirma o eminente constitucionalista, o que oferecemos é uma proposta andrógina de uma construção parlamentarista assentada sobre alicerces presidencialistas? Nego-o redondamente, pois a emenda o que faz, justamente, é *substituir por fundamentos parlamentaristas os alicerces presidencialistas da atual Constituição*. Neste fato, justamente, estribam quantos, pretendendo manter uma distinção entre emenda e reforma, já inteiramente apagada do nosso estatuto básico, contestam legitimidade, senão juridicidade, à emenda parlamentarista: vai ela muito além do que segundo eles, seria cabível numa simples emenda à Constituição...

De toda forma, o Sr. Afonso Arinos, sempre tão minucioso, deveria ter apontado quais os alicerces presidencialistas que permaneceriam, depois de aprovada a emenda. Não o fez nem o fará, pois o contraste judiciário da constitucionalidade das leis, que a emenda conserva, não é, como demonstrei no meu voto relativo à emenda inicial, hoje convertido em parecer nesta Comissão, uma característica do presidencialismo, senão condição essencial da organização federativa. Para o suprimir seria mister abolir a Federação, coisa que não está no pensamento dos parlamentaristas. Muito ao contrário, democratizando a Repúbli-

ca, corrigindo o poder pessoal inerente ao presidencialismo, o que eles pretendem é dar vida à Federação, reduzida agora a simples ficção legal, ante a crescente hipertrofia do Executivo da União. Crê o Sr. Afonso Arinos, “não incidir em erro ao afirmar que nunca, na história constitucional de qualquer país do mundo moderno, se concretizou uma troca de regimes jurídicos de governo por meio de emendas acrescentadas a um texto já existente”. Não dispondo de tempo para uma pesquisa que viria favorecer a tática protelatória dos adversários da emenda, prefiro aceitar a afirmação *in fide magistris*. Não há, pois no mundo moderno, precedente para o que pretendemos fazer agora. E daí? Significará apenas que seremos os primeiros a realizar, por meios tão simples, obra tão importante. E muitas graças devemos render, por isto, à sabedoria dos constituintes de 1945, os quais, preferindo prudentemente a evolução à revolução, dispuseram que, por simples emenda, sem o perigo das Assembléias Constituintes, onde tudo se pode pôr em causa, se pudessem ir fazendo calmamente as reformas necessárias, excetuada apenas a abolição da Federação e da República. Eis, portanto, uma originalidade, se é que de originalidade se trata, da qual nos poderemos louvar.

IX – AUTONOMIA MUNICIPAL

O artigo 28 da Constituição reconhece a autonomia dos municípios e assegura-a pela eleição do prefeito e dos vereadores e pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse. Embora pudessem as Constituições estaduais dispor diferentemente, a eleição dos prefeitos faz-se geralmente de acordo com o modelo presidencialista, isto é, por eleição popular direta, como se processa a do chefe do Executivo Federal, ou a dos chefes dos executivos estaduais; pelo mesmo modelo se pautam as atribuições e as relações recíprocas do prefeito e da Câmara dos Vereadores. É, assim, o governo do município uma miniatura do governo da União, ou dos estados.

Instituindo o sistema parlamentar na União e nos estados, a Emenda à Constituição nº 4 cuidou de estendê-lo também aos municípios, no que seja aplicável. Estipula, por isto, em seu artigo 2º, que os

prefeitos serão eleitos pelas Câmaras Municipais, ante as quais são responsáveis. Trata-se evidentemente de responsabilidade política. Eleito pela Câmara dos Vereadores, a cujas deliberações lhe cumpre dar execução, é evidentemente o prefeito pessoa de confiança da Câmara, no momento da eleição, e de tal confiança deve depender sempre, no exercício do mandato. Substitui-se, pois, também no município, o tipo presidencialista de relação entre o órgão deliberativo e o órgão executivo, pelo tipo parlamentarista, embora simplificado, como parece óbvio.

É o município brasileiro uma autarquia territorial de caráter predominantemente administrativo ou uma unidade territorial de caráter político? Dificultoso é estabelecer divisas nítidas entre o político e o administrativo, pois o ato político que não seja inane tem geralmente conseqüências administrativas, e o ato administrativo tem ou pode ter uma verdadeira inspiração política. Mas pouco importa, no caso, a questão, já que não se discute a natureza da unidade territorial, isto é, o município, a maior ou menor amplitude das suas atribuições, a categoria da autoridade que o administra, senão somente a estrutura do aparelho governativo, mediante o qual esta autoridade se exerce.

Assim, se, como entende o Sr. Afonso Arinos, o nosso município tende a ser “uma autarquia territorial administrativa, tutelada, na medida do possível, pelas leis do estado”, não altera tal situação a circunstância de ser eleito pela Câmara o prefeito e passar este a depender da confiança daquela, em vez de ser diretamente eleito pela população e só poder ser criminalmente responsabilizado. A diferença entre os dois casos estará apenas nisso; num, o administrador, não eleito pelo Conselho de Administração e não por ele destituível, pode sobrepor-se-lhe, abusando de suas prerrogativas; no outro, o administrador é realmente o que deve ser, um gestor de interesses alheios, que aos representantes de tais interesses deve estritas contas. A natureza das funções exercidas pela unidade territorial, que é o município, o conteúdo da sua autonomia não se modificaria por isto, pois, no caso brasileiro, continuaria ele a ter administração própria, embora realizada por modelo diferente, em tudo quanto “concerne ao seu peculiar interesse”. Não se altera o campo da autonomia municipal, pela circunstância de ser eleito pelos vereadores o prefeito, em vez de o ser diretamente pelo povo, e ante a Câmara responder por seus atos.

Entende, porém, o Sr. Afonso Arinos que o poder ser destituído o prefeito, no caso de falta de apoio da Assembléia que o elegeu, iria tornar extremamente delicado o problema das administrações municipais no país. Trata-se exatamente do mesmo preconceito presidencialista e autoritário, que na queda dos gabinetes, vê um perigo para estabilidade das instituições. São atualmente os prefeitos, na maioria dos municípios, verdadeiros régulos, ante os quais se curvam as Câmaras, quando excepcionalmente as circunstâncias não as levam a uma luta estéril, que somente se resolve com o termo dos mandatos. É justamente nos municípios que o poder pessoal característico do presidencialismo encontra a sua expressão mais estreita e mesquinha e com justeza se pode ele ali denominar caciquismo. A eleição do prefeito pela Câmara e a dependência em que ele fica da sua confiança – nisto consiste a responsabilidade política – modifica inteiramente o quadro. Instituir-se-á, então, em cada município, uma escola de compreensão e tolerância política. Dar-se-á às Câmaras Municipais, libertas da alternativa entre a submissão e a luta estéril, uma consciência mais viva das suas responsabilidades. Isto, sem contar que a eleição do prefeito pela Câmara é a melhor solução para o problema que, em relação ao Poder Executivo, propõe a multiplicidade partidária, ora existente no país.

Afirma, entretanto, o Sr. Afonso Arinos que a fórmula proposta na emenda não encontra exemplo aceitável nos países parlamentaristas.

Em que planeta andaríamos nós, os parlamentaristas, que não o sabíamos? E por que lances da nossa desordenada imaginação teríamos encontrado o sistema proposto, se o não abona o exemplo dos países de governo parlamentar?

Ouçamos, todavia, a lição do Mestre. Pode ser que, com muito esforço dele e nosso, consigamos aproveitá-la. Começa ele pela Inglaterra. Citando E. W. Ridges, *Constitucional Law*, informa que os municípios e cidades são administrados ali por conselhos. Estes é que governam, pois o *chairman* ou o *mayor* apenas preside às sessões do Conselho e o representa nas cerimônias. Significa isto que, na Inglaterra, não há prefeito, como o entendemos nós, e se realiza ali, nas comunas, um verdadeiro governo de assembléia. O Conselho, somente, é quem governa. Em outros termos, vão os ingleses muito além do que propomos para o

Brasil, pois a Câmara dos Vereadores apenas governaria mediante um prefeito da sua confiança, e afastam-se eles muito mais do que a emenda, do modelo seguido em nosso país.

Na Itália – informa ainda o eminente colega – as comunas têm um conselho eletivo e um prefeito (sindico), escolhido pelo Conselho entre os seus membros. Mas, que é isto, senão o sistema proposto na emenda? Ou imaginará o Sr. Afonso Arinos que, num país democrático de tradições parlamentaristas, possa o síndico, eleito pelo conselho, desligar-se inteiramente dos representantes do povo que o elegeram e subtrair-se à condição de permanente confiança? Na Itália, pode deixar de estar expresso o que está implícito no sistema e o costume sancionou; no Brasil, porém, onde a teoria da separação dos poderes chegou ao auge, era indispensável que expressamente se estabelecesse a dependência do prefeito para com a Câmara que o elege. Nisto, apenas, estará a diferença entre o Brasil e a Itália, se aqui for adotada a emenda.

Em França – diz-nos ainda o eminente colega – o prefeito municipal, *maire*, é eleito pelo Conselho entre os seus membros, pela mesma duração de mandato que o próprio Conselho. Não é responsável perante o Conselho, visto que não existe responsabilidade política nas comunas, mas depende, na forma da lei, do poder disciplinar do governo central.

Por que se verifica, ou, melhor, se verificava tal disposição na França? Por ser parlamentar o seu governo, ou por se tratar de um país fortemente centralizado? É evidente que por esta última razão. O governo nacional não abriu mão inteiramente da sua autoridade sobre as comunas. Por isto, somente por isto, é que não respondia politicamente o *maire* perante o Conselho, embora fosse eleito por ele. O *maire*, convém notá-lo, não exercia apenas funções municipais; era também agente do poder central. Isto, por si só explicaria o poder disciplinar sobre ele exercido pelo governo. E tão precária era a autonomia dos municípios que, em caso de dissensão entre o *maire* e o Conselho, a qual perturbasse gravemente a gestão da comuna, podia o Conselho de Ministros decretar a dissolução do Conselho Municipal, resolvendo assim o conflito.

Tal era o sistema em vigor na França antes da atual Constituição, promulgada em outubro de 1946. Tão forte a centralização, que inaceitável seria entre nós, quer em regime presidencial, quer em regime

parlamentar, a organização municipal francesa, dada a plena autonomia entre nós consagrada. É, todavia, de crer já se tenham produzido ali notáveis transformações, decorrentes de novos princípios constitucionais.

Diz, com efeito, o artigo 85 da atual Constituição: “A República francesa, una e indivisível, reconhece a existência de coletividades territoriais. Estas coletividades são as comunas e departamentos, os territórios de além-mar.” O artigo 86 acrescenta: “O quadro, a extensão, o eventual reagrupamento e a organização das comunas e departamentos, territórios de além-mar são fixados pela lei”. Confesso ignorar se tal providência já foi tomada, mas o artigo 87 estabelece o seguinte princípio geral: “As coletividades territoriais administram-se livremente por Conselhos eleitos por sufrágio universal. A execução das decisões destes Conselhos é assegurada por seu *maire* ou seu presidente.” E o artigo 89 acentua a tendência para a autonomia, dizendo: “Leis orgânicas alargam as liberdades departamentais e municipais.”

Será isto menos do que preceitua a emenda? Por esta, há uma câmara de vereadores que delibera, e um prefeito, ante ela responsável, que provê a execução de tais deliberações; pela vigente Constituição francesa, administra-se a comuna por um conselho eleito por sufrágio universal, a execução das deliberações da qual é assegurada por um dos seus membros, o *maire*.

“Na Bélgica – informa ainda o Sr. Afonso Arinos – as comunas são semelhantemente dirigidas por conselhos eleitos e por prefeitos municipais (burgomestres) nomeados diretamente pelo rei e somente destituíveis por este. É que se trata de um país fortemente centralizado. Tal dependência do chefe do Executivo Municipal para com o governo central seria incompatível com um sistema constitucional como o nosso, onde aos municípios se assegura a administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse. Nem o governador do estado, nem o presidente da República poderiam nomear e demitir os prefeitos. As exceções permitidas pela Constituição, quanto às capitais dos estados e aos municípios onde estejam situadas bases militares, estão desaparecendo, banidas pela consciência democrática da nação e pela lógica do sistema.”

A que se reduz, pois, de acordo com os próprios dados por ele mesmo fornecidos, a arguição do Sr. Afonso Arinos contra o modo por que a emenda resolve o problema de administração municipal? A

nada, a menos que nada, permita o eminente jurista que o diga, pois de fato corroboram a solução por nós proposta para a organização do governo municipal.

X- SEPARAÇÃO DE PODERES

Reza o artigo 36 da vigente Constituição Federal: “São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.”

E, precisando melhor o conceito desta independência, dispõe o parágrafo 1º:

“O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.”

Do ponto de vista do sistema presidencial, por nós mantido na Assembléia Constituinte de 1946, são disposições perfeitas. Ajustam-se ao regime, como o configuramos. Até a cláusula final do parágrafo 1º – salvo as exceções previstas nesta Constituição – lembra ao leitor mais distraído ter admitido atenuação a nosso presidencialismo.

Ora, o sistema parlamentar também assenta no princípio da divisão ou diferenciação dos poderes, mas o aplica de modo diferente e, no meu entender, mais científico. Não leva a separação ao extremo e estabelece, pelo contrário, eficientes e delicados meios de correlação entre os órgãos do poder, tal como o exigem as leis gerais da organização, quer se trate do reino vivo, quer dos superorganismos do mundo social. Dessa interdependência dos poderes decorre a regra que os ministros, isto é, a parte ativa e responsável do Poder Executivo, saem do Parlamento e só do Parlamento podem sair. Compreende-se que assim seja: devem vir ungidos da confiança popular, numa democracia, os homens aos quais se comete a missão de governar o país.

Podiam, pois, e deviam os autores da emenda parlamentarista conservar o artigo 36 da Constituição que enuncia o princípio da divisão dos poderes mediante a fórmula da independência e harmonia, já que várias maneiras existem de conceber tal independência e realizar tal har-

monia; mas o que não poderiam, sob pena de incidir em evidente contradição que o Sr. Afonso Arinos seria o primeiro a denunciar, era conservar a regra do parágrafo 2º. Como continuar dizendo que o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, se próprio do sistema parlamentar é que os ministros saiam do Parlamento e a ele compareçam com freqüência e tenham até um importante papel na elaboração legislativa?

Cumprе notar que a regra não foi acolhida em todo o seu rigor na emenda. Somente o presidente do Conselho pertence obrigatoriamente ao Congresso Nacional mas não se quer excluir com isto que os demais ministros dele provenham; ao contrário, esta é a solução ideal, que a supressão do parágrafo 1º visa facilitar.

Dir-se-á, porém, haver casos de manifesta incompatibilidade no exercício das funções públicas. Pois estes já se encontram expressos no próprio texto constitucional e não precisam, para vigorar, de um preceito geral, que logo depois se derroga em matéria de tão grande importância, como é a das relações entre os dois poderes políticos por excelência. Que ficaria do preceito, depois de tão importantes exceções? Mais lógico e – perdoe-me o eminente jurista – mais acorde com a boa técnica constitucional seria deixar de estabelecer um princípio geral, que de fato o não é, e deferir a preceitos especiais a tarefa de definir os casos específicos de incompatibilidade.

“Provavelmente – adverte o Sr. Afonso Arinos – os autores da emenda entenderam que o preceito era desnecessário em face da permanência de outros dispositivos especiais que proíbem a acumulação de funções legislativas e judiciárias com quaisquer outras, excetuado o magistério, quanto aos juizes. Mas ainda assim, não é de boa técnica a supressão. Uma Constituição é o conjunto de preceitos gerais, definidores de certa orientação técnica e de disposições específicas, reguladoras de casos e situações concretas. Não se justifica de forma alguma a supressão dos preceitos gerais sob o pretexto de que eles se verão atendidos pelas disposições particulares. Sobretudo em casos como o da separação de poderes, ligado tão intimamente à teoria democrática que se pode dizer ser ele o símbolo mesmo das garantias liberais.

“A supressão do art. 36, § 1º é, assim, de má técnica, por desobedecer à tradição da doutrina democrática que confunde o reconhe-

cimento da separação de poderes com a própria liberdade política. A observação é tanto mais procedente quanto se pode observar, o que é significativo, que a cláusula da separação de poderes foi geralmente suprimida nas Constituições das chamadas *democracias populares*.”

Grandemente equivocado se acha o eminente Sr. Afonso Arinos. Procedente seria a sua argumentação, se a emenda parlamentarista suprimisse o artigo 36, além do seu parágrafo 1º, porque é no artigo, o qual se conserva, não no parágrafo, o qual se elimina, que se formula o princípio da separação de poderes, de tamanha importância para a preservação da liberdade. Lá está e lá ficará: “São poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, *independentes e harmônicos* entre si.” O que desaparece não é a declaração de princípio, senão somente uma proposição adjetiva, que já não se harmonizaria bem com o novo sistema: “O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.”

Onde, pois, a má técnica, que nos atribui o prestigioso censor? Tivéssemos nós conservado o parágrafo 1º do artigo 36 e aí estaria o Sr. Afonso Arinos a increpar-nos a conservação de disposição que, sendo própria de sistema presidencial, não se harmonizaria bem com o sistema parlamentar...

Em suma, contrariamente ao que supõe o Sr. Afonso Arinos, não se suprime da Constituição, com a emenda proposta, o princípio geral da divisão do poder.

XI – CONVOCAÇÃO DE SUPLENTE

Crítica o Sr. Afonso Arinos se elimine, pela emenda, a convocação dos suplentes de deputados e senadores que estejam desempenhando funções no Executivo, pois, devendo sair os ministros, em boa parte, do Poder Legislativo, haveria um desfalque considerável no Congresso, não para as votações, mas para os trabalhos de elaboração legislativa, que não podem ser feitos pelos ministros e subsecretários.

Bem demonstra esta crítica a minúcia, o rigor, o verdadeiro encarniçamento com que o eminente deputado se lançou ao exame da

emenda. Afinal, serem ou não substituídos os ministros na sua cadeira de legisladores é questão de somenos importância, que em nada diminui ou acrescenta o mérito da reforma. Parece-me, porém, que nem nesta nuga tem muita razão o censor ilustre. Não é o desfalque de membros do Congresso para as votações o que o impressiona, mas, principalmente, a falta que à elaboração legislativa fariam os congressistas desviados para o ministério.

Ora, tal falta não se produziria, pois uma das coisas que caracterizam o sistema parlamentar, em relação ao presidencial, é precisamente a constante presença do gabinete na elaboração legislativa. Wilson, em seu clássico livro sobre o “governo congressional”, apontou na existência desta autorizada comissão parlamentar que é o gabinete, uma das causas da superioridade do sistema britânico sobre o norte-americano, onde a elaboração legislativa fica entregue à ação dispersiva e incongruente das comissões permanentes.

Portanto, longe de afastar da elaboração legislativa, os congressistas chamados ao governo, o sistema da emenda lhes daria uma posição donde mais intensamente poderiam influenciá-la.

XII – PARLAMENTARISMO, PRESIDENCIALISMO E MULTIPLICIDADE PARTIDÁRIA

Prevê o Sr. Afonso Arinos que o sistema delineado na emenda não funcionará satisfatoriamente. “No Brasil, como na França de hoje – diz ele – a representação proporcional determina a multiplicação dos partidos. Daí ser inevitável quer no nosso presidencialismo, quer no parlamentarismo francês, a composição entre diversas correntes para formação de uma maioria governativa. Por isso mesmo é que em França, nos últimos tempos, os ministérios são sempre recrutados no seio de uma mesma maioria, apesar das quedas dos gabinetes.”

Ora, a crítica que neste passo se levanta, cabe muito mais à representação proporcional, com a multiplicidade partidária decorrente, do que ao parlamentarismo da emenda. Reconhece-o expressamente o douto colega, ao dizer que tanto em nosso presidencialismo, como no

parlamentarismo francês é inevitável a composição entre diversas correntes para a formação de uma maioria governativa. Logo, se tanto num, como no outro regime é inevitável o fenômeno, como argüi-lo somente ao sistema parlamentar? O mal, se mal há no entendimento de vários partidos, é da situação partidária existente em determinados países, não do mecanismo do governo. Este funciona com dois partidos, como na Inglaterra e nos Estados Unidos, ou com muitos partidos, como na França e no Brasil. Naturalmente difere o funcionamento em cada caso: diferente é o parlamentarismo na Inglaterra, do parlamentarismo na França, como diferente é o presidencialismo nos Estados Unidos, do presidencialismo no Brasil. Entre outras razões, por esta da dualidade ou da multiplicidade partidária.

Que mal grave vê, porém, o eminente crítico no funcionamento do sistema parlamentar com muitos partidos? “Que, como em França, nos últimos tempos, os ministérios são sempre recrutados no seio de uma mesma maioria, apesar das quedas de gabinetes. As combinações de certos grupos partidários persistem sempre nos bastidores embora mudem os figurantes no palco.” E, para mais autorizar a sua objeção, reproduz o Sr. Afonso Arinos o seguinte passo do Prof. Roger Pinto: “O presidente não escolheu, na verdade, os chefes de governo, senão dentro de uma determinada maioria. As demissões sucessivas dos governos não conduziram senão a novos arranjos no seio da mesma maioria. Em nenhum momento o presidente da República fez apelo ao chefe possível da maioria que acabava de derrubar o governo.”⁽¹⁾

A premência do tempo não me permitiu, infelizmente, consultar o livro citado, para melhor apreender o pensamento do autor. A julgar porém, pelo trecho reproduzido pelo Sr. Afonso Arinos, limita-se o professor francês a expor os fatos, sem lhes associar qualquer juízo desfavorável ao sistema parlamentar.

Os Ministérios são sempre recrutados no seio de uma mesma maioria, apesar das quedas de gabinetes – argüi o Sr. Afonso Arinos. As demissões sucessivas dos governos não conduziram senão a novos arranjos no seio mesmo da maioria – observa o Sr. Roger Pinto. Boa dúvida, em verdade, e forte objeção... Se a maioria parlamentar não se modificou, ou, momentaneamente desfeita pela crise ministerial, logo se re-

(1) Roger Pinto, *Elements de Droit Constitutionnel*.

compôs, onde, senão na maioria existente ou persistente haveria o presidente da República buscar os ministros? Sem subverter os princípios cardeais do regime, não poderia ele pedi-los a uma oposição que, embora tendo concorrido para a queda do governo, continuava sendo minoria. Formou-se, em verdade, num momento dado, uma maioria para derrubar o gabinete, que por qualquer motivo já não satisfazia; mas, cumprida a sua tarefa, esta maioria ocasional e, talvez, providencial, se desfez. Onde buscar a base parlamentar para o novo gabinete, senão na maioria que então se reconstituía? Outra coisa, aliás, não sucede na Inglaterra, com só dois grandes partidos, quando cai o gabinete sem que por novas eleições gerais, ou qualquer outro motivo, se tenha alterado a situação parlamentar: o novo gabinete sai do seio da mesma maioria que sustentava o anterior. Foi o que sucedeu, por ocasião da Segunda Guerra Mundial, quando Chamberlain, responsável pela desastrosa política de Munique, se viu obrigado a renunciar e entregou o governo a Churchill; ambos os gabinetes foram recrutados no seio da mesma maioria, pela óbvia razão que a maioria não mudara, embora houvesse reconhecido a necessidade de substituir o gabinete, para mudar a política até então seguida. Nada há, pois, de estranho em que, num país de muitos partidos, os sucessivos gabinetes continuem a sair de uma mesma maioria, quando esta maioria persiste ou se refaz.

Apenas para não faltar à exaço, cumpre notar que, em França, não tem sido invariável a maioria governamental. A princípio, faziam parte dela os comunistas e os gaullistas, isto é, os extremistas da esquerda e da direita. Depois, afastados estes, passou ela a ser constituída pelos socialistas e pelos chamados partidos do centro. Finalmente, recusando-se os socialistas à participação no governo, formou-se um gabinete centrista, discretamente apoiado por eles. Inexato seria, pois, dizer que não tem variado a maioria onde se recrutam os ministros.

Cabe aqui uma observação: dos maiores argumentos contra o sistema parlamentar é o de uma suposta descontinuidade administrativa, resultante da freqüente mudança dos gabinetes grandente agravada pela multiplicidade partidária. Pois bem, é agora o mais notável e autorizado defensor do presidencialismo na atualidade quem ao parlamentarismo francês, caracterizado, justamente, pela máxima instabilidade ministerial, censura serem sempre recrutados os ministros no seio de uma mesma

maioria! Onde fica, pois, a alegada descontinuidade, onde o perigo das freqüentes substituições de gabinetes, se é a mesma maioria que continua governando? Cai por terra, pois, a grande objeção contra o parlamentarismo, que os observadores superficiais foram buscar em França.

Vê-se que o sistema parlamentar funciona bem com qualquer regime partidário, porque com muitos ou poucos partidos, leva sempre a constituir o governo de acordo com a maioria da opinião politicamente organizada. Poder-se-á dizer a mesma coisa do sistema presidencial?

Como poderia funcionar tal sistema em França? Eis o que não nos diz o Sr. Afonso Arinos. Temos porém o exemplo do Brasil, embora idêntica não seja a sua situação partidária, visto que, entre nós, ainda há um partido majoritário, isto é um partido que, por si só, possui a maioria das cadeiras do Congresso, coisa que não se verifica naquele país. Como funciona, pois, o sistema entre nós? Para que ele funcionasse, para que não se paralisasse a ação do governo, mister foi que o presidente da República, eleito por uma maioria do eleitorado e, por isto também em minoria no Congresso, captasse o apoio do maior partido adverso. Ocorreu, assim, uma inversão do regime democrático representativo: ao invés de ser a maioria, embora mudável, quem constitui o governo é o governo quem, valendo-se da força que lhe confere uma situação inexpugnável, forma e afeiçoa a maioria indispensável. O eminente Sr. Afonso Arinos pode proferir esta situação, a que ele pinta em França com tintas carregadas, dizendo que lá não há nem estabilidade nem mudança de rumos; mas o que ele não poderá dizer nunca é que ela seja uma situação democraticamente justificável. Com a multiplicidade partidária no sistema parlamentar formam-se as coalizões para constituir o governo, o governo é a resultante. Com a mesma multiplicidade no sistema presidencial, formam-se as coalizões para apoiar o governo já constituído: o governo é a determinante. Nesta diferença, não despicenda, não quis atentar o eminente deputado.

Entretanto, dela trata um autor por ele citado. Maurice Duverger, em seu recente livro, estuda profundamente a influência da organização partidária sobre o mecanismo do governo. No seu notável trabalho diz ele: “As conseqüências deste último sistema (multipartidarismo) são muito diferentes segundo a natureza das instituições políticas: o multipartidarismo debilita o governo em regime parlamentar, mas antes

o reforça (*le reforce plutôt*) em regime presidencial.” E acrescenta, páginas adiante: “Em regime presidencial, o multipartidarismo tende antes a reforçar a autoridade do Governo e a debilitar a do Parlamento. Se há oposição entre o partido presidencial e os partidos majoritários no Parlamento, muito nítido é os partidos majoritários no Parlamento, muito nítido é o acréscimo de autoridade em relação ao bipartidismo: em vez de encontrar diante de si, nas assembléias, uma maioria homogênea e coerente, o Executivo só encontra uma coligação heterogênea e coerente, que permite manobras de divisão e dissociação. Ainda mais favorável lhe é a situação, do que na hipótese em que o dualismo (partidário) coincide com a audiência de disciplina interna nos partidos; são ainda mais fortes as rivalidades entre partidos diferentes, do que entre personalidades no interior do mesmo partido... Se a presidência e a maioria parlamentar estão nas mãos do mesmo partido, o multipartidarismo leva a uma autoridade governativa menos forte que o bipartidarismo, o presidente não pode dispor de seu poder de chefe do partido majoritário para pensar sobre as assembléias. Apesar de tudo, o governo é ainda infinitamente mais forte que no regime parlamentar. Ele conserva aqui dois elementos que o multipartidarismo lhe faz perder neste último sistema a homogeneidade e a estabilidade. Pode o Parlamento opor-se a seus projetos legislativos; e ele pode, pelo contrário, tecer intrigas parlamentares, por intermédio dos deputados que o sustentam, a fim de desagregar as coalizões de partidos que o incomodam, refundi-las a seu gosto, provocar, sobretudo, alianças provisórias para cada projeto particular.

“O multipartidarismo transforma ainda mais profundamente a estrutura do regime presidencial: agrava-lhe o caráter pessoal. Num regime dualista, são os partidos bastante grandes para enquadrar o presidente, que se apresenta mais como o líder de um deles, do que uma personalidade independente. Em regime multipartidário, pelo contrário, a grande estatura do presidente emerge solitária, em meio de uma massa de partidos: o pertencer a um deles não lhe dá nenhum prestígio, pois se trata de partido minoritário, incapaz de governar por si mesmo. A maioria popular que por ele se manifestou toma um caráter pessoal. Nenhum partido se pode dizer o representante do país: só o presidente o pode. As maiorias parlamentares são o resultado de alianças entre partidos, em

que a vontade dos estados maiores representa um papel tão grande, quanto as indicações do escrutínio: o presidente, pelo contrário, pode pretender, com razão, que em sua pessoa se manifestou claramente uma maioria popular. A natural impotência do multipartidarismo acusa ainda com maior nitidez a situação privilegiada do presidente, único capaz de eficácia e continuidade. Por um movimento natural, os regimes presidenciais multipartidários tendem ao poder pessoal: muita virtude se faz necessária aos titulares da presidência, para resistir a uma tentação que a natureza do sistema torna quase irresistível.”⁽²⁾

Assim analisa Maurice Duverger a influência que, sobre o funcionamento do mecanismo constitucional, exerce o sistema de partidos. Ao caracterizar o presidencialismo associado à multiplicidade partidária, dir-se-ia até que o eminente jurista, cuja autoridade o Sr. Afonso Arinos invocou no seu trabalho, tinha sob os olhos o caso brasileiro.

E folgo eu em consignar que as suas conclusões a respeito da matéria não diferem essencialmente das considerações que eu ofereci ao ilustre colega, ao analisar o parecer por ele emitido sobre a Emenda original, na passada legislatura.

Comparadas, pois, as conseqüências do multipartidarismo no sistema parlamentar e no sistema presidencial, apresentam-se elas muito mais inconvenientes no sistema presidencial, do que no parlamentar. Como hábil advogado, porém, o ilustre Sr. Afonso Arinos dissimula-as no primeiro caso e exagera-as no segundo. O depoimento completo de Maurice Duverger restabelece a verdade.

XIII – GOVERNOS FRACOS, GOVERNOS FORTES E GOVERNOS DURADOUROS

Já o consignamos: a grande prevenção contra o sistema parlamentar em nosso país reside na instabilidade dos gabinetes, que, por motivos peculiares, se verifica em França. Natural era por conseguinte que, ao redigirem a Emenda, tivessem os autores dela a preo-

(2) Duverger, *Les Partis Politiques*, pág. 447.

cupação de prevenir a objeção, procurando evitar a queda do governo por motivos imprevistos e acidentais.

Assim, exige-se maioria absoluta para a aprovação da moção de desconfiança, como em França. Não seria razoável, com efeito, que uma minoria parlamentar, circunstancialmente erigida em maioria, pudesse derrubar o governo, provocando uma crise descabida.

Para formar o gabinete, não exige a emenda esta maioria absoluta: basta a maioria simples. Evidentes são as razões. A maioria absoluta para a moção de desconfiança visa corrigir a alegada instabilidade; o estabelecimento da mesma condição para investidura do novo gabinete poderia prolongar sem necessidade a crise, agravando os inconvenientes da instabilidade. Demais, seria uma exigência desnecessária, pois dificilmente se pode conceber que não alcance o máximo de afluência a sessão de que depende a instauração de novo governo; e, no sistema parlamentar, nenhum político consciente aceitaria formar gabinete, sem contar com suficiente base parlamentar. Praticamente, pois, a exigência da maioria absoluta só poderia servir a manobras obstructionistas de uma minoria interessada em perturbar o funcionamento do regime. É justamente pelo mesmo motivo, e com mais fortes razões, que para a aprovação da moção de desconfiança se exige a maioria absoluta. Não pode o governo ficar sujeito aos azares das circunstâncias e cair não obstante conte ainda com a maioria do parlamento.

É ainda na correnteza de tal pensamento acautelatório e para responder previamente às objeções de quantos temem, a meu ver sem razão, os riscos da instabilidade, que a emenda exige seja a moção de desconfiança apresentada por 25 deputados no mínimo (condição inexistente em França) e que somente depois de cinco dias (não no dia seguinte, como naquele país) se proceda à votação dela. Se cautela semelhante toma o Regimento Interno quanto à apresentação de emendas a qualquer projeto em segunda discussão, que muito é se exija a co-responsabilidade de vinte e cinco deputados para uma iniciativa de tamanha repercussão política?

Assim, porém, não o entende o ilustre Sr. Afonso Arinos, dada a sua indisposição para tudo o que tange à reforma. Até as disposições que deveriam ser gratas ao seu sentimento presidencialista por assegurarem ao governo uma maior estabilidade, até estas as recebe ele de

mau rosto. Para ele, o governo seria aqui mais fraco do que em França, “pois não precisava contar com a maioria absoluta, e mais duradouro, pois o processo da sua queda é intencionalmente dificultado. O provável, portanto, seria uma sucessão de ministérios vacilantes, sem maioria efetiva, transacionando constantemente para guardar o poder, e só o cedendo, em último caso”.

Do ponto de vista meramente formal, escapou ao eminente colega, no cotejo, uma circunstância importante. Em França não é o gabinete que se submete à aprovação da maioria absoluta da Assembléia Nacional, mas apenas o presidente do Conselho designado pelo presidente da República, o qual apresenta à Assembléia o programa e a política do gabinete, *que se propõe constituir*. (Art. 45.) A confiança que, por maioria absoluta, então se lhe concede, nada assegura quanto ao gabinete, que ainda não está constituído. Pode este ser tão fraco, que não chega a assumir o governo, não obstante o seu chefe tenha sido investido, dias antes, da confiança da maioria absoluta da assembléia. Outras vezes, arrasta-se o gabinete por algumas semanas, para acabar caindo. Por tal motivo, tem sido condenada por complicação inútil, na França, a manifestação prévia de confiança ao homem designado para constituir o gabinete. Contrariamente, pois, ao que pretende o Sr. Afonso Arinos, mais conveniente é o processo da emenda, que o da Constituição francesa. É pelo menos mais econômico, pois, em vez de aceitar-se, em princípio, um gabinete que ainda se desconhece, convém-se em submeter à prova um gabinete já perfeitamente conformado.

Mas a questão da fraqueza ou da fortaleza dos governos, no sistema parlamentar, é muito mais que uma questão formal. O voto prévio da maioria absoluta do Parlamento pode apenas significar que esta maioria concorda em fazer a experiência, imposta muitas vezes pelas circunstâncias; por outro lado, quando o gabinete é intrinsecamente fraco, ou se desgastou pelo exercício do poder, nada mais fácil do que reunir contra ele a maioria absoluta, se, nas circunstâncias habituais do funcionamento do parlamento, tem tido ele já pela frente uma maioria relativa. Trata-se de governo condenado, cuja existência a disposição criticada apenas por pouco poderia prolongar. O sistema parlamentar pode oferecer governos fracos, ou governos fortes; mas tais atributos dependem essencialmente da situação política existente no país e refletida no parla-

mento e, sobretudo, do valor dos seus componentes. É no sistema presidencial que tais elementos pouco influem, pois neste o governo é o presidente praticamente inamovível durante a vigência do seu mandato.

Demais, é preciso notar que não só por maioria absoluta caem os gabinetes, de acordo com as disposições da emenda. O mesmo artigo dela que enuncia as condições criticadas pelo Sr. Afonso Arinos, acrescenta que a moção de confiança pedida pelo Gabinete será votada imediatamente e por simples maioria.

Que significa isto? Que, continuamente hostilizado no Parlamento, que lhe nega certas providências julgadas indispensáveis, o gabinete, por mínima que seja a sua sensibilidade, (e esta é grande, sempre, na prática do sistema parlamentar) se verá na contingência de solicitar uma moção de confiança. E poderá cair, sem necessidade de se manifestar contra ele a maioria absoluta da Câmara dos Deputados.

Assim, somente uma análise incompleta poderia levar à conclusão, que, apesar de mais fraco, seria mais duradouro o governo, no sistema da emenda. O que ela pretende e realizaria realmente, se adotada, é preservar de ciladas o governo, é impedir que ele possa ser derrubado por uma maioria ocasional, é convidar a Câmara à reflexão, antes de praticar um ato de tamanha importância. E, pergunto eu agora ao eminente Sr. Afonso Arinos, seria lícito derrubar um governo constituído, que contra si não tenha a maioria real e indiscutível da Câmara dos Deputados? Dirá ele que não – presumo eu – mas redargüirá que para a constituição do mesmo governo não se exige a mesma indiscutível maioria. Mas nada mais justo. Porque, quando uma simples maioria dá a sua aprovação ao gabinete, não significa isto, necessariamente, que toda a restante parte da Câmara lhe seja decididamente contrária. Entre os que a ele recusam inicialmente o seu apoio, pode haver uma parcela que espera ver como se comporta o governo antes de se comprometer politicamente com ele; isto sem falar nos ocasionalmente ausentes, que bem poderiam engrossar a maioria governamental.

Em suma, o processo da emenda é muito mais prático e mais lógico que o da atual Constituição francesa; o que ele visou foi, de um lado, facilitar a solução das crises e, do outro, atender o receio, geralmente manifestado entre nós, da instabilidade governamental. Tais objetivos, se não integralmente alcançados, são, pelo menos, grandemente

facilitados. O tornarem-se mais duradouros os governos corresponde a um temor corrente, embora infundado; o serem mais fracos, por se instituírem por maioria simples, não corresponde à realidade funcional do sistema, pois somente se podem considerar fortes os governos que, depois de constituídos, saibam corresponder à expectativa da maioria. Por que, depois de uma longa sucessão de governos fracos, se pode considerar forte, em França, o governo Pinay, apesar de ser menor o bloco parlamentar que nele concorre? Porque, melhor que nenhum outro, pode inspirar confiança pela atuação.

Essa é, realmente, uma das prioridades do sistema parlamentar: o governo repousa essencialmente na opinião pública e não pode deixar de ser sensível ao seu julgamento.

XIV – PARLAMENTARISMO E BICAMERALIDADE

No sistema parlamentar, a dissolubilidade das Câmaras é conseqüência natural e necessária da sua faculdade de derrubar o gabinete. Passariam elas a exercer um poder incontestável, se o governo, colhido por uma moção de desconfiança, não pudesse apelar delas para a nação, quando houvesse fundados motivos para descrer da fidelidade, com que estivessem exprimindo o sentimento nacional naquela determinada situação.

Isto posto, a aplicação do sistema parlamentar num país em que existam duas Câmaras, deverá racionalmente obedecer a um desses dois tipos: ou ambas as Câmaras intervêm na organização e na queda dos gabinetes e ficam ambas sujeitas à dissolução, ou uma só delas – a Câmara essencialmente popular – desempenha aquele papel eminentemente político e somente ela é suscetível de dissolução, porque dela é o ato que determina a consulta à Nação.

Tomados neste dilema, pois não se poderia pensar em suprimir o Senado num país de organização federal, onde, além disto, tantas desigualdades existem entre os estados-membros e a Câmara Alta constitui um elemento de equilíbrio, tomados neste dilema, optaram os autores da emenda pela segunda fórmula: somente a Câmara dos Deputados

pode ser dissolvida e somente dela depende a existência do Conselho de Ministros.

Evidentes são os motivos da opção. Para equiparar as Câmaras, em tal matéria, seria necessário modificar a tradicional constituição do Senado e renunciar à ação ponderadora que se lhe atribui na Federação. A nossa Câmara Alta, como é sabido, não se renova totalmente, mas apenas parcialmente por um ou por dois terços e dobrada é, além disto, a duração do mandato dos seus membros. Representa ela o momento conservativo no Poder Legislativo, ao passo que a Câmara Baixa representa o momento *comutativo*; a esta cabe refletir fielmente os movimentos da opinião do país, que aquela, por sua inércia, não pode acompanhar. Além disto, não se constitui, nem se poderá constituir o Senado pelo sistema de representação proporcional. Não são os vários partidos existentes num estado que se representam no Senado, mas somente o partido predominante. Ainda quando, para atender a objeção, se adotas-se a renovação total em vez de parcial, imperfeita seria nele a representação proporcional, dado o exíguo número de cadeiras, ao demais igual para todos, grandes e pequenos, atribuído a cada estado.

Em suma, como órgão representativo, muito diversa é a função do Senado brasileiro. Ele não pode exprimir, com a mesma perfeição, a opinião política do país, pelo menos não a poderia representar como o representa a Câmara. Tal diferença entre as duas corporações está claramente definida na Constituição, quando se diz, em seu artigo 56, que a Câmara dos Deputados se compõe de *representantes do povo* eleitos segundo o sistema proporcional, e em seu artigo 60, que o Senado se compõe de *representantes dos estados*, eleitos segundo o princípio majoritário.

Isto posto, a questão da bicameralidade, suscitada pela adoção do sistema parlamentar, comportaria uma das seguintes soluções:

1^a – Supressão pura e simples do Senado, o que contradiria o sistema federativo, tal como tem sido concebido nos Estados Unidos e no Brasil, e acarretaria os inconvenientes por muitos autores atribuídos à unicameralidade, ainda quando unitária seja a organização do Estado.

2^a – Atribuição a ambas as Câmaras das mesmas prerrogativas quanto à formação e demissão do Gabinete e, portanto, a aplicação da mesma sanção: a dissolução. Esta fórmula, porém, acarretaria logicamente

uma profunda alteração do Senado atual, para o adaptar às novas funções.

3ª – Conservação de ambas as Câmaras com os seus caracteres tradicionais entre nós, mas atribuindo somente à Câmara popular a nova responsabilidade de constituir o governo e somente a ela reservando a sanção correspondente.

Preferindo a terceira solução, não se ativeram os autores da emenda à fórmula estruturalmente mais simples, mas adotaram a mais lógica e a mais acorde com a tradição nacional. E evitaram a complicação, se não verdadeira contradição, que seria fazer depender o gabinete da confiança de duas câmaras distintas, que freqüentemente poderiam divergir, uma sustentando-o, outra derribando-o.

XV – A DISSOLUÇÃO DO SENADO

Não é singular a solução adotada na Emenda Constitucional nº 4. É o próprio Sr. Afonso Arinos quem, sob outros aspectos, o reconhece. Na Alemanha – informa ele – somente a Dieta Federal (Câmara dos Deputados) é dissolvida quando nenhum dos candidatos ao cargo de chanceler obtém a necessária maioria. O Conselho Federal (Senado) cujos membros são nomeados pelos governos das províncias federais, não intervém no processo. Há aqui uma ligeira inadvertência do Sr. Afonso Arinos. De acordo com a *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*, promulgada a 23 de maio de 1949, assim era realmente. Mas, de acordo com a *Constituição da República Democrática Alemã* promulgada posteriormente, a 7 de outubro de 1949, a Câmara dos Países ou Províncias (Senado) é constituída de representantes eleitos pelas dietas, na proporção de um deputado por 500.000 habitantes. A nomeação deixou, pois, de ser feita pelos governos provinciais.

Pois bem. Na Alemanha, somente a Câmara popular constitui o governo e somente ela pode ser dissolvida, quando o gabinete formado em substituição ao decaído não obtém a necessária confiança. A Câmara dos Países, ou Senado, apesar de eletiva, e de intervir na legislação federal pela iniciativa e pelo veto, não tem a mínima interferência na

constituição do governo e por isto, somente por isto, não pode ser dissolvida. É exatamente a situação em que a Emenda põe o Senado Federal, não obstante no campo da elaboração legislativa tenha este uma quase equivalência com a Câmara dos Deputados.

Tanto lá, como cá, não se dissolve a Câmara Alta por serem menores as suas atribuições legislativas, mas, sim, por não ter ela participação e responsabilidade na constituição do governo.

“Na Áustria – diz o Sr. Afonso Arinos – o Senado (*Bundesrat*) é eleito pelas Câmaras provinciais e não tem funções legislativas, mas de conselho. Por isto, a Câmara dos Deputados (*Nationalrat*) se dissolve, não se prevendo a dissolução do Senado.”

Parece exagerada a afirmação que o Senado austríaco não tem função legislativa, pois assim reza o artigo 24 da Constituição Federal de 1º de outubro de 1920, ainda em vigor depois de sucessivas emendas: “A função legislativa federal é exercida pelo Conselho Nacional (*Nationalrat*), eleito por toda a nação, conjuntamente com o Conselho Federal (*Bundesrat*), eleito pelas Dietas provinciais (*Landtage*).” Em verdade, o Conselho Federal intervém na elaboração legislativa pela iniciativa e pelo veto. Não há equivalência entre as duas Câmaras quanto a função legislativa, mas importante é, ainda assim, o papel do Senado austríaco.

De toda forma, tal não é o motivo de não ser esta assembléia passível de dissolução. Ela não se dissolve simplesmente porque não participa da formação do governo. É o seguinte o processo. A Comissão Central, eleita no seio do Conselho Nacional (Câmara) segundo o princípio da representação proporcional, organiza a lista dos ministros, tendo à frente o chanceler e o vice-chanceler e a eleição se faz pelo Conselho Nacional (Câmara), mediante votação nominal. Ainda aqui, pois, se verifica o princípio geral, que o Sr. Afonso Arinos prefere desconhecer, explicando os fatos pela maior ou menor importância da segunda Câmara na elaboração legislativa.

“Na Bélgica – diz o Sr. Afonso Arinos – o Senado, que não é órgão totalmente eletivo, visto que a escolha dos senadores se processa de diversas maneiras, pode ser dissolvido pelo rei, juntamente com a Câmara ou separado dela, mas nenhuma Casa é ouvida sobre a dissolução da outra.”

Por que pode dissolver-se o Senado belga? Simplesmente porque, como a Câmara dos Representantes, tem a faculdade de derrubar ministérios. Assim, é histórico o fato ocorrido em 1841: o ministério, sustentado pela Câmara, teve, não obstante, de demitir-se em consequência de uma moção que o Senado dirigiu ao rei, censurando a política do governo. Não dependesse também da Câmara Alta a existência dos ministérios, e muito provavelmente teria caído em desuso, quanto a ela, a faculdade, que o artigo 71 atribui ao rei, de dissolver as Câmaras, seja simultaneamente, seja separadamente.

Observa o Sr. Afonso Arinos que nenhuma Casa é ouvida sobre a dissolução da outra. Compreende-se que assim seja, pois se trata, de acordo com a Constituição belga, de uma prerrogativa real, semelhante à que ao Imperador reconhecia a primeira constituição brasileira.

Na França, o Senado (Conselho da República), embora possa ter a iniciativa das leis, não as vota propriamente; mas tem o direito de vetá-las, pedindo à Assembléia Nacional (Câmara) uma nova decisão.

Não se pode dissolver, contrariamente ao que sucede com a Câmara. E não opina sobre a dissolução desta. Para o eminente censor, decorre isto de não exercer o Senado funções legislativas verdadeiras e ser no fundo um órgão consultivo. Ainda aqui, palpável é a verdadeira razão do diferente comportamento: o Senado não se dissolve porque não concorre à formação do governo e não o pode derribar. Se o Conselho de Ministros dependesse também da confiança do Senado (Conselho da República), *inevitável seria a sua dissolubilidade*, não obstante as suas reduzidas funções legiferantes.

Na Itália, ambas as Câmaras podem ser dissolvidas. E a razão da dissolubilidade da Câmara Alta é sempre a mesma. Diz o artigo 94 da Constituição: “O Governo deve ter a confiança de ambas as Câmaras. Cada Câmara concede ou retira a confiança por meio de moção motivada e votada mediante chamada nominal.” O artigo 88 assim dispõe: “O Presidente da República pode, depois de ouvidos os respectivos presidentes, dissolver ambas as Câmaras ou uma delas somente.”

XVI – A VERDADEIRA RELAÇÃO CAUSAL

De sua excursão pelas constituições parlamentaristas, tirou o Sr. Afonso Arinos duas conclusões, que se completam: 1^a – quando, como sucede na grande maioria dos países, é um corpo não eletivo (ou eleito por via indireta), às vezes vitalício, com funções legislativas praticamente nulas e quase somente com atribuições moderadoras, então, dada a sua pouca influência, o Senado ou a Câmara Alta não é suscetível de dissolução; 2^a – quando o Senado tem funções legislativas definidas e busca suas origens no sufrágio direto do povo, ele se torna tão suscetível de ser dissolvido quanto a Câmara.

Não direi que não seja exata a observação dos fatos. Verifica-se realmente a apontada coincidência. Mas com ela pretende o Sr. Afonso Arinos dissimular a causa profunda do fenômeno. Se é verdade que não se dissolve o Senado, quando tem funções legislativas reduzidas, não menos verdade é que, em todos estes casos, o Senado não se ingere na formação e na demissão do gabinete. E, se é verdade que pode ser dissolvido o Senado quando tem funções legislativas definidas e busca suas origens no sufrágio direto do povo, não menos verdade é que *somente se dissolve o Senado, quando ele intervém, como a Câmara, na constituição e na queda do governo.*

Isto posto, dissolve-se o Senado por causa da sua função legislativa plena, ou por depender também de sua confiança o governo? A gênese, a história, o funcionamento do sistema parlamentar demonstram à saciedade ser a dissolução a contrapartida do poder que tem a Assembléia representativa de manter jungido o governo à sua confiança. A dissolução surgiu como consequência do conflito estabelecido entre o gabinete e o Parlamento, ao aprovar-se uma moção de desconfiança. Esta é a verdade histórica e, também, a necessidade lógica em relação ao sistema parlamentar.

E tão poderosa é a influência deste fato, que o Senado belga, embora não seja um órgão totalmente eletivo, como diz o Sr. Afonso Arinos, é paradoxalmente dissolvido, porque também de sua confiança dependem os ministros. Poderá haver maior contradição que dissolver-se uma assembléia que não é rigorosamente eletiva, se a dissolução se faz, justamente, para que a nação manifeste a sua opinião por uma

nova eleição? É que, atribuída a tal Senado, representativamente imperfeito, a faculdade de derrubar o ministério, impunha-se também para ele o corretivo da dissolução.

Reconheço, todavia, haver certo paralelismo entre a intensidade da função legislativa atribuída à segunda Câmara e a sua intervenção na formação do governo. Se o Senado não passa de colaborador secundário na tarefa legiferante, é pouco provável tenha ele suficiente autoridade para intervir na operação eminentemente política de dar ao país um governo. Trata-se, evidentemente, de fenômenos correlatos. Mas a relação causal da dissolubilidade estabelece-se diretamente com a faculdade de formar o governo, não com a função propriamente legislativa. Uma Câmara é passível de dissolução, não porque legisla, senão porque assume a responsabilidade de fazer o governo e despedi-lo. No apaixonado interesse de invalidar a reforma parlamentarista, o eminente Sr. Afonso Arinos desconheceu inteiramente o verdadeiro nexos causal, entre os fenômenos estudados, incidindo assim em grave erro de interpretação.

Poderão argüir-me que, tendo o Senado na atual organização política do Brasil, uma quase paridade com a Câmara dos Deputados no terreno da elaboração legislativa, ficará ele com sua autoridade relativamente diminuída, se não se lhe conceder, como à Câmara, a faculdade de intervir na formação do governo. Mas esta é outra questão. O certo é que, privado deste privilégio, deve estar ele livre do ônus decorrente: a dissolução. Convém notar, entretanto, que com tal privação, em nada se debilitará a ação legislativa do Senado, enquanto se mantiverem as suas atuais atribuições constitucionais, que não se diminuem com a emenda. Dir-se-á, porém, que a Câmara com ela adquire novas prerrogativas. É certo, mas não na esfera legiferante, em que o Sr. Afonso Arinos assenta o seu raciocínio.

Em resumo, a maior ou menor amplitude das atribuições legislativas confere à segunda Câmara uma autoridade correspondente.

No sistema parlamentar, o acréscimo de autoridade pode refletir-se na ingerência desta Câmara na formação do governo. E, neste caso, a conseqüência natural será a dissolução. Isto é o que deflui dos próprios fatos invocados pelo Sr. Afonso Arinos.

XVII – A CONSTITUIÇÃO AUSTRALIANA

Há, todavia, que consignar uma exceção: a da Austrália, que o Sr. Afonso Arinos assim expõe: “Na Austrália o Senado é de tipo federal, como nos Estados Unidos ou no Brasil, sendo os senadores eleitos por voto direto. Mas, logicamente, dadas a sua origem e sua função legislativa, ele é sujeito à dissolução, tanto quanto a Câmara dos Deputados.”⁽³⁾

À primeira vista, o caso da Austrália, único entre todos os citados, parece acorde com a tese do Sr. Afonso Arinos – serem as suas funções legislativas definidas e suas origens no sufrágio direto do povo o que torna o Senado tão suscetível de ser dissolvido, quanto a Câmara. Considerando-se, porém, atentamente a Constituição australiana (não pude infelizmente consultar o autor citado pelo Sr. Afonso Arinos), considerando-se a Constituição australiana, chega-se a conclusão muito diversa se não oposta.

Diz, com efeito, a seção 5^a, contida na parte geral do cap. I, relativo ao Parlamento: “O governador geral... pode, mediante proclamação, ou por outra forma, prorrogar o Parlamento e, de igual modo, *dissolver a Câmara dos Representantes.*” Pouco adiante, a seção 28, contida na parte III do capítulo concernente à Câmara dos Representantes, depois de fixar em três anos a duração do mandato da Câmara, diz que ela pode ser dissolvida pelo *governador geral, antes da expiração do mandato.* A parte II do mesmo capítulo, relativa ao Senado, nenhuma menção faz à faculdade que teria o governador geral de dissolver o senado, como tem a de dissolver a Câmara. Mas a seção 12, do referido capítulo, em sua parte final, diz que, em caso de dissolução do Senado, os governadores dos estados devem baixar decretos convocatórios da eleição dentro de dez dias, contados da proclamação da dissolução.

Que dissolução do Senado é essa, a que apenas se alude na parte referente a esta Câmara, mas que não se diz em que condições, nem por que autoridade ocorre? Significativa é a redação da seção 5^a, capítulo relativo ao Parlamento: o governador pode *prorrogar o Parlamento e dissolver a Câmara dos Representantes.*

(3) Hood Phillips, *Constitutional Laws of Great Britain*, Londres, 1946, pág. 621.

Sendo o Senado dissolúvel, como a Câmara, por que não dizer logo que o governador pode prorrogar e dissolver o Parlamento, entendido este como a reunião das duas Câmaras? E por que repetir adiante, na parte relativa à Câmara dos Representantes, que esta pode ser dissolvida pelo governador geral, se na parte antecedente, relativa ao Senado, não se fez igual menção? É que *este só em condições especiais se dissolve*.

Com efeito, a única hipótese de dissolução do Senado, que sempre ocorre com a da Câmara, se acha minuciosamente configurada na seção 57, parte V, relativa aos “Poderes do Parlamento”. No caso de rejeição, pelo Senado, de projeto aprovado da Câmara, mas com emendas que a Câmara não aceita, e, após três meses, manutenção do projeto pela Câmara, com rejeição de emendas sugeridas ou aprovadas, ou aceitas pelo Senado, e rejeição do projeto pelo Senado, ou a sua aprovação com emendas não aceitas pela Câmara, o governador geral pode dissolver o Senado e a Câmara simultaneamente, exceto se faltarem apenas três meses para a expiração do mandato da Câmara.

Se, após tal dissolução, se mantém a discordância entre as duas Câmaras, pode o governador convocar uma sessão conjunta das duas Casas, para deliberar sobre o projeto de lei, como foi por último proposto pela Câmara, e sobre as emendas recusadas por qualquer das Casas, decidindo-se por maioria absoluta do número total dos membros do Senado e da Câmara, como se a aprovação fosse de ambas as casas do Congresso.

Vê-se, pois, o seguinte: 1^a, o Senado pode ser dissolvido; 2^a, a dissolução verifica-se por motivos de ordem meramente legislativa e ocorre sempre simultaneamente com a dissolução da Câmara; 3^a, a dissolução é, neste caso, um meio de resolver um dissídio entre as duas casas do Parlamento, a respeito de qualquer projeto de lei.

Mas, se o Senado só pode ser dissolvido por tal motivo e sempre ao mesmo tempo que a Câmara, a dissolução desta comporta uma outra hipótese, que se refere, não mais à função legislativa, senão à função executiva, e aproxima tal dissolução da que se verifica habitualmente nos países de governo parlamentar.

Com efeito, trata do Poder Executivo o capítulo II da Constituição australiana. A seção 61 diz que o Poder Executivo é exercido pelo governador geral, como representante da rainha. A seção 62 assim dispõe:

“Haverá um Conselho Executivo Federal para aconselhar o governador geral no governo da comunidade. Os seus membros serão escolhidos e nomeados pelo governador geral, prestarão compromisso como Conselheiros Executivos e conservar-se-ão no cargo a aprazimento dele.” A seção 63 esclarece: “As provisões desta Constituição referentes ao governador geral em Conselho devem estender-se como referentes ao governador geral procedendo mediante o parecer do Conselho Executivo Federal.”

Temos, pois, aqui uma Constituição promulgada no primeiro ano do século XX, na qual o representante da Coroa está cercado daquele antigo Conselho, donde historicamente se originou o Ministério. A seção 64 trata propriamente dos ministros e o faz nos seguintes termos: “O governador geral pode nomear funcionários para administrar os departamentos de Estado que o governador geral em Conselho estabeleça. Tais funcionários conservar-se-ão no cargo enquanto aprouver ao governador geral. Devem ser membros do Conselho Executivo Federal e serão os ministros de Estado da rainha para a comunidade. Após a primeira eleição geral, nenhum ministro de Estado pode conservar-se no cargo por mais de três meses, a menos que se torne senador ou membro da Câmara dos representantes.”

Até aqui, verifica-se: 1^o, que o representante da Coroa está cercado de um Conselho e que certas deliberações só com o parecer dele se podem tomar; 2^o, que do seio deste Conselho saem os ministros de Estado, que por outro lado, devem ser membros do Parlamento, como é regra no sistema parlamentar clássico. A seção 65 define o caráter dos ministros. Diz, com efeito, a sua parte final que “os ministros de Estado exercerão o cargo de acordo com as prescrições do Parlamento ou, na ausência de provisão, como o determine o governador geral”.

Aqui está, pois, apenas esboçado, como é próprio da mentalidade britânica, em vez de claramente preceituado, como exigiríamos nós, que os ministros, além de escolhidos e nomeados pelo governador geral, dependem também da confiança do Parlamento. É o que está implícito na disposição citada, pois, devendo exercer o cargo de acordo com as determinações do Parlamento, é natural sejam substituídos quando não possam, ou não queiram cumpri-las.

Que sucederá, porém, no caso de não se submeterem os ministros à decisão do Parlamento, por estarem apoiados pelo governador

geral? Aí, de acordo com a tradição britânica, deve-se dissolver o Parlamento para consultar o povo. Mas neste caso a dissolução alcança somente a Câmara dos Representantes. O Senado pode ser dissolvido *conjuntamente* com a Câmara, mas *somente em caso de dissídio entre as duas Casas do Parlamento*, determinado pela elaboração dum projeto de lei. Não há, em toda a Constituição australiana, a mais remota referência a outra hipótese de dissolução do Senado. Já o mesmo não sucede com a Câmara dos Representantes. Dissolve-se ela juntamente com o Senado, na hipótese já aludida. Mas pode dissolver-se sem ele, como já se viu. A seção 5 da Constituição confere ao governador geral a faculdade de *prorrogar o Parlamento* e, de igual modo, *dissolver a Câmara*. É claro não se tratar aqui da dissolução simultânea das duas casas, prevista na seção 57, porque, se assim fosse, diria a primeira: *prorrogar o Parlamento* e, de igual modo, *dissolvê-lo*. E não haveria razão plausível para que a Constituição voltasse a referir-se à simples dissolução da Câmara, na seção 28, também já citada. Assim, a duas hipóteses de dissolução da Câmara dos representantes se refere a Constituição: dissolução exclusiva, solitária; dissolução simultânea com a do Senado.

Isto posto, em que casos poderá ocorrer a dissolução isolada da Câmara? Não o define a Constituição e parece deixá-lo ao bom critério do governador geral. Diante disto, evidente se torna que, aberto o dissídio entre os ministros e a Câmara, poderá esta ser dissolvida, se o pedirem aqueles e o julgar conveniente o governador. Esta é a tradição do sistema britânico de governo, e isto é o que a letra da Constituição australiana permite.

Vê-se, em conclusão, que o exemplo da Austrália, invocado pelo Sr. Afonso Arinos, não lhe corrobora a tese. Dissolve-se o Senado, é certo, mas por motivos de ordem puramente legislativa, e, sob tal aspecto, este da Austrália é caso talvez único, mas no que tange às crises geradas pela queda dos ministros somente a Câmara é suscetível de dissolução, não obstante estejam os ministros sujeitos às prescrições do Parlamento, isto é, da Câmara e do Senado. A fórmula proposta pela subemenda é, certamente, mais lógica. Não admite a dissolução do Senado em hipótese nenhuma e, por isto, o afasta inteiramente das contendas relativas à constituição e à queda dos ministérios.

XVIII – FINALMENTE A SUBEMENDA

Embora tomasse algumas precauções para evitar o abuso do instituto da dissolução, a Emenda nº 4 fazia o presidente da República juiz exclusivo da oportunidade da providência. Conservava-se, pois, dentro do molde clássico, que ao chefe do Estado confere tão elevada prerrogativa.

Entretanto, este instituto, não obstante necessário ao bom funcionamento do sistema, não era bem aceito por numerosos deputados. Temiam eles que o presidente se pudesse valer da sua atribuição constitucional, para fazer uma Câmara à sua feição. Trata-se, por certo, de deformação mental produzida pelo presidencialismo. Raciocina-se quanto ao chefe do Estado no sistema parlamentar, como se fosse o mesmo chefe de estado do sistema presidencial, quando, em verdade, somente a denominação dos cargos é a mesma. Diferem eles: pela origem da investidura (eleição popular num caso, eleição pelo Congresso no outro); pela função (chefe do Poder Executivo, além de chefe do Estado, e portanto diretamente interessado no comportamento do Congresso, de um lado, apenas chefe do Estado, sem possibilidade constitucional de entrar em conflito com o Congresso, de outro); pelo caráter político (chefe de partido de um lado, personalidade partidariamente pouco extremada do outro). Apesar destes temores infundados, estava largamente assegurada a aprovação da reforma, quando o eminente deputado, Sr. Aliomar Baleeiro, por certo na melhor das intenções, apavorou muitos colegas com a pintura de um presidente da República mais poderoso ainda que o do atual regime, graças à sua prerrogativa de dissolver a Câmara. Forçoso se tornou, assim, transigir em parte com semelhantes temores e oferecer uma subemenda que os aplacasse. Já que não era possível abrir mão da dissolução sem cair realmente num defeito oposto ao simplesmente imaginado e temido, pensou-se em oferecer à Câmara dos Deputados uma garantia suplementar contra a suposta prepotência do presidente da República: a dissolução depois de resolvida por este, dependeria ainda de aprovação do Senado, quando fosse determinada por um crise ministerial, decorridos já dois anos do início da legislatura. Em vez de uma, duas instâncias para a dissolução. E a segunda

também sem interesse direto na contenda e sem nenhuma dependência com a primeira. Não é original a fórmula, pois já foi usada em França.

Não serei eu quem lhe faça a apologia. O meu pensamento é bastante conhecido. Eu preferiria que ao presidente da República, exclusivamente, como verdadeiro magistrado que é no sistema parlamentar, se deixasse a responsabilidade da dissolução. Insistir, porém, na fórmula primitiva seria talvez comprometer a reforma no que ela tem de essencial. Demais, posta esta em vigor, com o tempo se irão dissipando os temores infundados e se poderão ir corrigindo os defeitos que a experiência vá revelando. Aí está por que aceitamos a subemenda e colaboramos até na sua feitura os que nos poderíamos denominar parlamentaristas ortodoxos. Absurdo seria sacrificar o essencial ao secundário, quando tão imperiosa parece a reforma.

Isto posto, bem poderia eu concordar em tese com o Sr. Afonso Arinos, que só neste ponto começa a desempenhar-se da missão recebida da Comissão Especial – emitir parecer sobre a subemenda substitutiva. Concordaria eu com ele, e até o faria com prazer, se, em sua crítica, não tivesse ele ido além do justo e do razoável. Vê o eminente colega no simples fato de caber ao Senado a decisão final quanto à dissolução da Câmara, uma verdadeira e perigosa ditadura. E invoca para isto o exemplo francês da Terceira República, donde foi imitada a providência constante da Subemenda.

Ora, não parece que o exemplo apontado lhe corrobore as conclusões. Sabe-se, com efeito, que, após a ilegal e violenta dissolução da Câmara dos Deputados feita pelo Marechal Mac-Mahon, nunca assentiu o Senado na dissolução solicitada pelo Presidente da República. Esta praxe anulou praticamente o instituto da dissolução, produzindo em França um verdadeiro governo de assembleia, mas, se reforçou consideravelmente a posição da Câmara dos Deputados, que passou a derubar impunemente os ministérios, não deu ao Senado nenhuma preeminência, como parece temer para o Brasil o Sr. Afonso Arinos.

O poder que o Senado retirou ao presidente da República transferiu-o ele à Câmara dos Deputados. A ruptura do equilíbrio característico do sistema parlamentar não a determinou ele em benefício próprio. Se há ditadura, é uma estranha ditadura, que se exerce em benefício de outrem.

Dir-se-á que tal aconteceu em França, por ter tido o Senado um comportamento sistemático em relação à dissolução. Outro teria sido o efeito se ele tivesse manobrado, ora concedendo, ora negando a dissolução pedida. E, como em nosso país não haveria a causa psicológica e histórica que atuou em França, poderia aqui verificar-se a predominância temida pelo Sr. Afonso Arinos.

Ainda aqui lamento não poder concordar inteiramente com o Sr. Afonso Arinos, muito embora não seja a que eu preconizo a fórmula adotada na subemenda. Para o ilustre publicista, o Senado dominaria a legislação, graças a submissão em que perante ele ficaria a Câmara, cuja dissolução dele dependeria. Ora basta considerar as condições em que a sobremenda admite a dissolução da Câmara, para verificar que este ato nada tem que ver com a legislação propriamente dita, senão somente com a formação e a demissão do Conselho de Ministros. Ou são gabinetes que não conseguem a confiança da Câmara, ou a perderam. Concorda o Senado com a dissolução? Estará apoiando o gabinete combatido pela Câmara. Discorda o Senado da dissolução? Estará então impugnado, embora secundariamente, o gabinete que, em vez de se demitir, pretende consultar a nação. Note-se que em nenhuma das hipóteses cabe ao Senado a iniciativa, a direção dos acontecimentos. Dele não depende a formação do gabinete, dele não depende a sua queda, a ele não cabe a iniciativa da dissolução. O que a subemenda cria é simplesmente uma segunda instância para esta grave decisão. A primeira é o presidente da República; a segunda, o Senado. E esta não pode funcionar, sem que aquela tenha tomado a iniciativa.

De notar é, ainda, que o Senado só intervém num dos dois casos de dissolução da Câmara previstos pela emenda. O outro caso é o do artigo 42: impossibilidade de constituir-se o Conselho de Ministros, verificada pela moção de desconfiança a três conselhos sucessivamente nomeados. Fica, em tal caso, evidente ser tão difícil a situação parlamentar, que se torna necessário apelar para uma nova eleição, a fim de poder-se constituir um governo. Aí, a responsabilidade da resolução é exclusivamente do presidente da República. Nela não interfere o Senado. Para a suposta preeminência não concorre, portanto, este caso de dissolução.

Com isto, não quero negar que seja defeituosa a fórmula da subemenda. Resultou de uma transação. Contesto, apenas, que sejam

tão graves os defeitos, como quer fazer crer o Sr. Afonso Arinos. Um argueiro faz-se uma trave aos seus olhos. E quem não se arreceia da onímoda e onipresente ditadura do presidente da República, deixa-se tomar de temores quanto a uma suposta ditadura do Senado! Mas, ainda quando os defeitos da subemenda fossem tamanhos como os pinta o Sr. Afonso Arinos, ainda assim seriam muito menores que os revelados pelo sistema presidencial em mais de sessenta anos de existência. Afrontemos, sem medo, a imaginada ditadura do Senado, se ela nos pode livrar da realíssima ditadura do presidente da República...

XIX – A COMPLEXIDADE DO PROBLEMA POLÍTICO

Depois de breve excursão pela subemenda que lhe cumpria relatar, volta o eminente Sr. Afonso Arinos ao seu tema predileto, já superado no seio da Comissão Especial: a inoportunidade, a inconveniência, o erro da reforma parlamentarista. E, como não podia deixar de ser, produz argumentos, que, bem analisados, contra a sua tese se voltam. É esse o privilégio da verdade: nada a fortalece mais que a impugnação.

Ora, presidencialismo, parlamentarismo, colegiado são *mecanismos* distintos de governo democrático, mas simples mecanismos, que, por si sós, não caracterizam a vida política dos povos, embora sejam importante elemento dela. Sem deixar o terreno propriamente político, mister se faz, ainda, considerar as forças que ao mecanismo se aplicam e as condições em que ele funciona. Nenhum aparelho trabalha no vácuo e sem ligações com o ambiente. Por isto não basta a só consideração da Constituição escrita, para ajuizar do regime político de um povo. Estas apenas podem dar o desenho do mecanismo e, quando muito, fazer compreender a transformação que o mecanismo determinará nas forças a ele aplicadas. Absurdo seria, portanto, prescindir do conhecimento de tais forças na apreciação dos sistemas políticos. Não desconhecem, pois, os parlamentaristas a complexidade do fenômeno político-social. À reforma proposta não pedem eles mais do que ela realmente pode dar, isto é, a substituição de um mecanismo constitucional vicioso, por outro que julgam mais adequado e capaz de dar melhor rendimento à democracia

brasileira. Será útil semelhante substituição? Produzirá um resultante mais conveniente o novo sistema de transformação de forças? Justificada estará, só por isto, a reforma parlamentarista.

Em seu notável parecer de 1949, por certo o maior esforço já despendido neste país, em favor de um regime condenado, o Sr. Afonso Arinos acentuava a importância que para o funcionamento do sistema constitucional tem a organização partidária. Amparado em grandes autoridades, volta ele agora ao assunto para arrombar uma porta aberta, isto é, para assentar uma coisa que nunca ninguém contestou. Isto para utilizar mais uma vez o seu processo de argumentação que eu direi *por deslizamento* e consiste em passar insensivelmente de uma questão a outra, aplicando à primeira as conclusões que só a segunda autorizaria.

Embora pudesse eu limitar-me à afirmação feita acima – que os parlamentaristas conhecem o alcance da sua reforma e nada mais propõe do que a substituição de um mecanismo constitucional imperfeito por outro mais adequado – convém pôr ordem na erudita e premeditada confusão do Sr. Afonso Arinos.

XX – CONFUSÃO ERUDITA E PREMEDITADA

Comecemos por examinar os ensinamentos de Georges Burdeau, grande autoridade na matéria, que ele cita para dar a impressão de se achar superada a questão de sistemas de governo. Notemos, em primeiro lugar, que a invocada obra de Burdeau se intitula *Traité de Science Politique* e muito mais é que um simples, embora alentado Tratado de Direito Constitucional. Trata-se de matéria mais ampla e complexa. O fenômeno político é ali encarado por todos os seus aspectos, analisado em todos os seus fatores. O volume IV da obra versa sobre “Les Régimes Politiques”, à página 362 do volume IV apresenta o ilustre publicista, o que denomina “critérios de diferenciação das formas políticas”. O primeiro deles consiste no *fundamento do poder que se exerce no Estado*, isto é, a origem que lhe é oficialmente atribuída pelas instituições em vigor, as forças político-sociais em que, de fato, se apóia a autoridade dos governantes. Pretende-se, então, qualificar uma dada forma política, mediante

uma explicação e, eventualmente, uma legitimação da sua fonte originária. O segundo critério caracteriza o regime pelos *fins que persegue*, isto é, pelo *tipo de sociedade* que os governantes pretendem estabelecer mediante a regulamentação que aplicam. Assim é, por exemplo, quando se fala em regime liberal, ou regime socialista, ao aludir aos princípios que inspiram a legislação. Enfim, o terceiro critério diz respeito à *organização dos poderes públicos e às relações que eles mantêm entre si*. São, neste caso, as formas de governo no sentido restrito da expressão que se acham em causa, isto é, os processos técnicos segundo os quais a vontade do estado assume forma jurídica e é aplicada no interior da coletividade. “O que caracteriza esta maneira de encarar as formas políticas e que ela considera exclusivamente a estrutura e o jogo dos mecanismos constitucionais.” É um critério jurídico, o único critério jurídico para a apreciação dos regimes políticos. “Em relação a ele, os princípios de diferenciação tirados da origem e dos fins do poder seriam, pelo contrário, marcados por uma tomada de posição filosófica, política, ou sociológica.”

Bastaria esta apresentação dos *critérios de diferenciação das formas políticas*, feita por Georges Burdeau, e o figurar nela, embora em terceiro lugar, o critério fornecido pela organização do poder, para demonstrar a ilegitimidade, para não dizer o erro da conclusão que, da moderna análise do fenômeno político, quis tirar o eminente Sr. Afonso Arinos. Se três são os critérios utilizáveis para a classificação das formas políticas, não será lícito escamotear um deles, e só considerar os restantes. Em outros termos, não se pode desconhecer, nem desprezar a diferenciação produzida, na multiplicidade das formas políticas, pela diversa maneira como se organizam os poderes e pelas diferentes relações que entre eles se estabelecem. Isto é o que ensina o próprio Georges Burdeau, quando trata, na sua grande obra, da “Solidariedade dos diferentes critérios que permitem qualificar as formas políticas”. Ouçamos-lhe a lição, que tão imperfeitamente nos foi transmitida pelo Sr. Afonso Arinos.

“Origens, fins e formas de exercício de autoridade dos governantes – diz Burdeau – constituem, racionalmente, critérios perfeitamente distintos. Parece, pois, que, para definir tal forma política, bastaria situá-la sucessivamente em relação a cada um deles. O fato político contemporâneo não autoriza, infelizmente, o emprego de receita tão simples. Entre os critérios acima indicados existem correlações secretas,

pelas quais as formas de exercício da autoridade são influenciadas pelos fins assinados ao poder, estes por sua vez, tributários da origem que a ele se atribui. Muito longe de separar as questões, o espírito moderno deve abraçá-las no conjunto, sem as cindir arbitrariamente do complexo em que se situam e sem interromper artificialmente a cadeia das suas incidências.

“Significa isto que nenhum estudo realista das formas políticas pode, hoje, pretender isolar os mecanismos constitucionais concebidos como técnica do exercício da autoridade pública, nem, com maioria de razão, separar as fontes e os fins do poder. Em outros termos, é hoje em vão que se pretende ‘distribuir os estados em vários grupos, conforme as diferenças jurídicas que apresentam as suas Constituições’. Assim procedendo, obter-se-ia um quadro sinóptico, por certo elegante e corretamente construído, das formas governamentais tecnicamente concebíveis, ao qual, porém, nenhuma realidade corresponderia. Quem não conhece a diversidade de regimes existentes sob a veste desta forma constitucional única que é o parlamentarismo? Crer-se-á possível tomar por fundamento o paralelismo das instituições constitucionais para pôr na mesma categoria o regime suíço e o que caracterizou, em França, o governo da Convenção? Serão somente matizes o que distingue o jogo do governo presidencial nos Estados Unidos e nos estados da América do Sul? Valorizando estas diferenças não se trata apenas de lembrar os desvios que a prática acarreta aos textos, pois, este fenómeno, em si mesmo, não bastaria a condenar a pretensão de definir as formas políticas exclusivamente pela estrutura jurídica das instituições. O que importa, ao contrário, é observar que tais instituições só alcançam todo o seu significado quando se consideram, não somente a sua disposição interna, mas também as relações que se prendem às concepções reinantes quanto à origem e aos fins do Poder. Parece-me incontestável, por exemplo, que o parlamentarismo da Monarquia de Julho somente se pode compreender situando as instituições no clima de uma democracia burguesa (origem do Poder) e em relação aos fins de um Estado liberal. Do mesmo modo, a forma política da França em 1946 não poderia emergir plenamente do parlamentarismo inscrito na Constituição de 27 de outubro por ser evidentemente necessário afetar este regime parlamentar do duplo coeficiente de uma democracia governante de tendência

socializante. (Democracia governada e democracia governante são expressões de uma nomenclatura criada pelo autor citado.)

“Destas observações resulta que a classificação dos regimes políticos deve compreender o conjunto dos aspectos, sob os quais eles se manifestam. Sabemos já com que dados sociais se enriquecem eles hoje; nada mais instrutivo do que verificar como estes dados determinam a originalidade das formas políticas, atuando tanto sobre a fonte e os objetivos do poder, como sobre as estruturas governamentais propriamente ditas.”⁽⁴⁾

Seguiu o Sr. Afonso Arinos a lição do Mestre que invoca? Absolutamente não, pois longe de considerar todos os dados da questão, pretende ele simplesmente elidir um destes dados, justamente aquele sobre que versa a Emenda à Constituição, ora discutida. Georges Burdeau não nega, nunca negou, a influência, a importância do mecanismo constitucional; apenas acentua que, para caracterizar o regime político vigente em determinado país, é preciso considerar também outros fatores, talvez mais importantes.

Lá está, na própria citação feita pelo eminente colega, o seguinte passo, por sinal grifado pelo transcritor: “Dois estados aparentados quanto à concepção dominante sobre os fins do poder se distinguirão pelas suas técnicas constitucionais. Ao contrário, não é impossível encontrar Estados próximos pelos mecanismos governamentais mas separados por um abismo ideológico.” Em outros termos, as formas políticas distinguem-se não só por sua estrutura constitucional, mas também por sua inspiração ideológica, e tão errôneo seria desprezar um destes caracteres, como o outro. Mas, do reconhecimento que todos estes existem e concorrem para a caracterização do regime, desliza o Sr. Afonso Arinos, para a eliminação juntamente, do elemento que se acha em causa, isto é, o mecanismo constitucional. Outros fatores também existem, além de tal mecanismo, que informam e definem a vida política dos povos, logo – conclui o Sr. Afonso Arinos – pouco importa o mecanismo de governo. Não será este um processo rigorosamente científico, mas é, por certo, um processo cômodo de resolver as questões...

Redargüirá, talvez, o Sr. Afonso Arinos, que, dos três fatores apontados por Georges Burdeau, é o mecanismo constitucional o menos valí-

(4) Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, vol. IV, pág. 354.

oso. Nada me custa concedê-lo. Mas pensa alguém, neste país, (excluídos naturalmente os comunistas e outras correntes radicais) pensa alguém, neste país, em alterar os tradicionais fundamentos do poder, ou em substituir-lhe os fins, mudando o tipo de sociedade que temos? Parece que não. Pelo menos, não é disto que se trata, por ora. Sendo assim, a necessidade relevante, na atual conjuntura política, é procurar o mecanismo constitucional que mais acorde com os fundamentos do Estado brasileiro, melhor permita realizar-lhe os fins. Para nós, parlamentaristas, tal mecanismo é o da Emenda e por isto o preconizamos; para o Sr. Afonso Arinos, é o presidencial, e por isto o quer ele manter. Mas o mesmo direito que exerce – o de preferir determinado tipo de organização dos poderes – a nós pretende ele negá-lo, alegando a irrelevância da questão...

Já me referi a Maurice Duverger, com Georges Burdeau, invocado pelo Sr. Afonso Arinos. Vale a pena voltar àquele autor. Versa a sua obra sobre os partidos políticos. A sua tese fundamental é a influência que sobre o funcionamento do mecanismo constitucional tem a organização partidária. Verdadeira monografia não pode o pensamento nela expresso deixar de ressentir-se da especialização do tema. Pois bem, é este autor, fundamente empenhado em demonstrar a importância do fator partidário, quem à página 431, diz o seguinte: “A influência dos partidos leva a admitir uma relatividade das estruturas governamentais, que se podem modificar pela só evolução da relação das forças políticas no interior do país: está-se longe da rigidez dos quadros constitucionais clássicos.” Assim as estruturas governamentais não se anulam, apenas se modificam pela interferência do fator partidário. E como se haveriam de anular se boa parte da obra de Duverger consiste, justamente, no estudo das resultantes do encontro de cada uma das duas estruturas principais – parlamentar e presidencial – com os diferentes regimes partidários – partido único, bipartidarismo, multipartidarismo? Ainda aqui, pois, muito vai do pensamento do Sr. Afonso Arinos, ao dos autores em que pretende escudar-se.

Uma citação ilustrará o que afirmo: “Na realidade – diz Maurice Duverger – a república norte-americana acha-se submetida a dois regimes diferentes, segundo a distribuição das cadeiras no Congresso: se coincidem a Presidência e a maioria do Congresso, trata-se de uma concentra-

ção de poderes muito acentuada; no caso contrário, de uma separação de poderes aprofundada. Contudo, a falta de homogeneidade dos partidos esbate esta diferença: se a estrutura dos partidos americanos se transformasse numa armadura muito forte e tendesse a uma maior centralização, como o reclamam muitos espíritos avisados, tornar-se-ia necessário, sem dúvida, modificar o sistema de renovações parciais e assegurar a coincidência dos mandatos, a fim de evitar crises governamentais muito graves.

“A técnica mesma do regime parlamentar o impede de sofrer esta desarticulação entre a maioria e o governo, pois faz o segundo necessariamente o reflexo do primeiro.”⁽⁵⁾

Aí está, pois plenamente reconhecida pelo autor invocado a importância do sistema de governo na caracterização das formas políticas.

XXI – O VERDADEIRO PROBLEMA

O verdadeiro problema, suscitado pela consideração destes novos elementos, não o formulou o Sr. Afonso Arinos. Dado que o número, as dimensões, a disciplina e coesão dos partidos políticos alteram o funcionamento dos sistemas de governo que movem, qual dos dois sistemas – presidencial ou parlamentar – funcionará mais satisfatoriamente com a multiplicidade partidária? Ou, inversamente, dado o governo presidencial, ora vigente, convirá mais o sistema de dois partidos, ou o de partidos múltiplos?

Sustentam alguns que, com a atual multiplicidade partidária, impraticável se torna o sistema presidencial, por levar o Poder Executivo a apoiar-se no Congresso, sobre uma coligação de partidos e a instituir um como gabinete, em cujo seio eles se representam. Há evidente exagero na afirmação. O que com toda a certeza se pode sustentar é que o sistema se deturpa, ou deforma. Mas, quanto a funcionar, funciona.

Para o Sr. Afonso Arinos, trata-se de uma combinação feliz. E eu também não nego que o poder presidencial se atenua quando, em vez

(5) Duverger, *op. cit.*, pág. 435.

de dispor de um partido único, homogêneo, disciplinado e largamente majoritário, o presidente se vê obrigado a contar com vários partidos, que no seio do Congresso buscam uma posição de equilíbrio. Mas excessivamente otimista é o Sr. Afonso Arinos, quando, na multiplicidade partidária, vê a origem de um regime diferente do que temos praticado e se caracteriza, como ninguém ignora, pelo poder pessoal do presidente da República.

Procuramos pôr um pouco de clareza na questão. Excluída sempre a hipótese de um partido único, com a qual não é compatível a verdadeira democracia, os seguintes casos se podem verificar na prática do sistema presidencial:

1^o – Dois partidos, presidente da República eleito e apoiado pelo partido majoritário.

2^o – Dois partidos, presidente da República eleito e apoiado pelo partido minoritário no Congresso.

3^o – Vários partidos, presidente da República eleito e apoiado por um partido majoritário no Congresso.

4^o – Vários partidos, presidente da República eleito e apoiado por um partido minoritário no Congresso.

O primeiro caso é aquele em que o sistema presidencial alcança a sua expressão típica e o poder pessoal de chefe do Estado, característico do sistema, atinge grande desenvolvimento. A separação dos poderes, em que pretende fundar-se o regime, praticamente desaparece e a autoridade, a força do governo é muito intensa, como nota Duverger.⁽⁶⁾

No segundo caso é que o presidente da República padece a restrição máxima, opugnado como é por uma sólida maioria. A máquina governista pode então chegar a parar, pela insolúvel contradição dos dois poderes. É o que observa Duverger.⁽⁷⁾

No terceiro caso, assemelha-se a situação do presidente da República à do primeiro, com a diferença que, em vez de ter pela frente uma oposição homogênea, difícil de desagregar, é um conglomerado de partidos sem coesão o que lhe opõe. A autoridade, a força do governo alcança então o máximo. Esta foi a hipótese que se verificou no governo do presidente Dutra, o qual chegou até a obter a colaboração do grande

(6) Duverger, *op. cit.*, págs, 442 e 446.

(7) *Idem, ibidem*, pág. 435.

partido que logicamente o deveria combater. Isto apesar de ter sido o Sr. Eurico Dutra o menos pessoal e autoritário dos nossos presidentes.

O quarto caso deverá assemelhar-se ao segundo, pois em ambos se acha o presidente da República em minoria no Congresso. Mas tal é o poder que lhe advém em razão do cargo e tão facilmente pode ele manobrar entre os partidos da maioria parlamentar, que ele acaba criando uma maioria própria. É o que está sucedendo com o atual governo do Sr. Getúlio Vargas, governo minoritário, que à primeira vista se diria impossibilitado de governar, mas tornado majoritário desde o dia da posse. As próprias dificuldades que ele deveria naturalmente encontrar por sua posição minoritária no Congresso serviram de argumento para o apoiarem partidos que o haviam combatido. E os que não se renderam, lhe estão sentindo a poderosa sucção. É o que, no sistema presidencial, ocupa o chefe do Estado uma posição privilegiada e inexpugnável. Por isto, a grande questão proposta pela eleição do atual presidente da República, não era se ele poderia governar, mas se ele seria empossado. Neste regime, mais do que nos outros, o poder é o poder e o essencial é conquistá-lo.

Assim, o quarto caso apenas difere do terceiro. Neste, o presidente da República domina naturalmente a situação, apoiado, como está, por um partido majoritário e combatido, como é, por partidos dispersos. Naquele, justamente porque, em vez de lutar contra um partido majoritário, tem inicialmente pela frente partidos diversos, facilmente consegue ele a maioria do Congresso. Esta, e não outra, é a lição da atualidade brasileira, conforme, aliás, com a penetrante análise de Duverger, já atrás reproduzida.

XXII - A REALIDADE VIVA

Vê-se, pois, que pouco fundadas são as esperanças, manifestadas pelo eminente colega Sr. Afonso Arinos, de que a representação proporcional, com a multiplicidade partidária que permite, tenha modificado essencialmente o funcionamento do sistema presidencial entre nós. A realidade viva, atuante e estável continua sendo o presidente da República. Este é ainda o fator dominante na mecânica do sistema, embora diversas possam ser as condições em que ele é chamado a atuar.

Por certo, a dualidade, ou a multiplicidade partidária, a existência, ou a carência de um partido por si só dominante no Congresso, a maior ou menor disciplina e coesão dos partidos podem determinar certas semelhanças, ou, pelo contrário, acentuar certas diferenças entre os dois sistemas. Mas há uma diferença essencial e irreduzível, em face da qual as demais se tornam secundárias; é a do próprio mecanismo constitucional. Em dois países – um presidencial, o outro parlamentar – há praticamente só dois partidos, ou há em ambos, pelo contrário, muitos e diversos partidos? Tal comunidade de condições acarretará, naturalmente, certas semelhanças no funcionamento de ambos os sistemas mas *cada qual funcionará, não obstante, segundo a sua própria estrutura*. Diferentes são, por exemplo, como demonstra o próprio Duverger, citado pelo Sr. Afonso Arinos, os efeitos da multiplicidade partidária no sistema parlamentar e no sistema presidencial. Em ambos os casos podem ser semelhantes as forças políticas que atuam, mas em cada caso elas atuam de acordo com o mecanismo em que se aplicam. E, se no dizer de Duverger o desenvolvimento dos partidos transformou profundamente a estrutura dos regimes políticos, todavia não aniquilou, conforme no mesmo Duverger se colhe. Entre o sistema parlamentar e o sistema presidencial subsistirão sempre as seguintes diferenças. Num, por mais poderoso que seja o chefe do governo, permanece ele sempre dependente do Parlamento e, por intermédio deste, ao ser dissolvido, do pronunciamento da nação; no outro, o chefe do governo tem garantido o poder por prazo fixo e fica a salvo da interferência direta do Congresso e do eleitorado. Num, está no Parlamento, seja ele bipartidário ou multipartidário, a origem do poder; no outro, está fora da representação nacional a sua origem e, por isto, a ela se pode ele impor. Num, dependem os ministros da confiança do Parlamento e estão sujeitos à sua contínua e eficiente fiscalização; no outro, dependem os ministros exclusivamente da confiança do presidente da República, nada influenciando na sua posição a inovação do seu comparecimento ao Congresso. Num, é efêmera e distanciada a intervenção do povo na gestão dos negócios públicos; no outro, em virtude do próprio funcionamento do mecanismo constitucional, está a opinião pública sempre atenta e vigilante, pois os cidadãos podem ser chamados a intervir a qualquer momento. Num se favorece a formação e seleção dos homens públicos; no outro, o próprio funcionamento do sistema as dispensa.

E por aí poderia eu prosseguir na enumeração das *diferenças funcionais intrínsecas*, decorrentes do próprio mecanismo e até certo ponto independentes das forças que a ele se aplicam. Assim, quando Alberto Predieri, citado pelo Sr. Afonso Arinos, diz, referindo-se à Inglaterra, que “o governo parlamentar se tornou governo de gabinete e este, por sua vez, se transformou em governo do primeiro-ministro, muito semelhante ao governo presidencial dos Estados Unidos, o que pretendeu afirmar e realmente afirmou o jurista italiano é que, graças à existência de só dois partidos, dos quais um é necessariamente majoritário, o poder, a influência de um primeiro-ministro britânico se torna comparável, pela intensidade, à do presidente norte-americano, mas nada disse quanto à maneira como tal poder surge, se exerce e se extingue. Para mais longe levar a assimilação, mister seria suprimir os fatos que todos os dias caem sob a observação comum e apagar trabalhos modernos, como o de Lascki, em que se faz a cuidadosa comparação entre os dois sistemas. De comum existe em ambos os países o dualismo partidário; no mais diferem grandemente os seus sistemas políticos. Mas o eminente Sr. Afonso Arinos, fiel ao seu método de argumentar *por deslizamento*, extrapolou certamente a afirmação de Predieri, que não tive o ensejo de consultar.

XXIII – A QUESTÃO FUNDAMENTAL

Vem a pêlo, agora, fazer uma observação bastante significativa. Tanto a primitiva emenda à Constituição nº 4, como a emenda substitutiva, visam mudar o mecanismo presidencial de governo, pelo mecanismo parlamentar. Portanto, o que antes de tudo cumpriria era estudar, analisar, comparar os dois mecanismos – o atual e o que o deveria substituir – a fim de lhes poder avaliar as virtudes e os vícios intrínsecos. Somente depois de considerada esta questão fundamental, é que cumpriria indagar se a reforma proposta conviria, ou não, ao nosso país, por tais ou quais circunstâncias.

Pois o ilustre Deputado Afonso Arinos, não obstante seja professor de Direito Constitucional, isto é, pessoa particularmente qualificada para o estudo dos mecanismos de governo, furtou-se à tarefa,

preferindo encarar a questão somente do ponto de vista histórico, sociológico, e político. Se apontou, na emenda, reais ou supostos defeitos de técnica constitucional, fugiu sempre, contudo, à questão fundamental, ao cotejo entre os dois mecanismos. Quem, numa fábrica, optaria por um motor de explosão, contra uma máquina de vapor, ou vice-versa, sem procurar conhecer o funcionamento e o rendimento de ambos os mecanismos? Evidentemente, ninguém. Em determinadas circunstâncias, como a necessidade de dispor de vapor de água para certas operações, ou a grande abundância e facilidade de certo combustível, poderia ser mais indicada a máquina de vapor, apesar de seu baixo rendimento, mas nenhum engenheiro resolveria o problema sem apreciar primeiro as características fundamentais de cada máquina.

É o que tem evitado fazer o Sr. Afonso Arinos. Bem se compreende. Do ponto de vista dos princípios fundamentais da democracia representativa, é tamanha a superioridade do sistema parlamentar, que o mais prudente é evitar a comparação. Comum é ouvir-se dos presidencialistas que, teoricamente, é superior o sistema parlamentar, mas na prática têm eles as suas dúvidas. Ora, se a teoria está certa, não pode deixar de dar melhores resultados o sistema teoricamente superior; se está errada, desaparece a admitida superioridade teórica e preciso se faz mudar a teoria: sempre, em toda a parte, é a prática quem confirma ou invalida as teorias, por ela é que estas se verificam.

XXIV – A REFORMA E AS CRISES

Um dos argumentos, talvez o maior argumento do Sr. Afonso Arinos, consiste em pretender que perdeu toda importância a questão do mecanismo constitucional, depois que se verificou como lhe modifica o funcionamento a situação partidária vigente em cada país. Já tratei desta questão. Creio ser demonstrado o erro em que incidiu o Sr. Afonso Arinos, ao exagerar desmedidamente a importância deste último fator, e ao negar apreciável, se não decisiva influência à modalidade de organização dos poderes. Não escapou ao eminente publicista a sua própria contradição, a qual, aliás, eu já havia apontado por ocasião do meu

voto relativo à emenda original, na passada legislatura; procura ele desfazê-la agora, no seu mais recente trabalho.

“Dir-se-á – obtempera ele – que, visto que sustento a similitude de situações entre o Executivo presidencial e o parlamentar, no regime proporcional e multipartidário, não deveria haver objeção a que se passasse do primeiro para o segundo, precisamente porque tal transformação não acarretaria mudanças substanciais.

“A tal argumento responderei com dois outros. O primeiro é o de que, sendo de menor monta a transformação política no que tange à substância do poder e às formas do seu exercício, não há por que tentá-la agora no meio de tantas crises em que se debate o país, e sobretudo através de uma reforma profundamente defeituosa do ponto de vista técnico, como a que se apresenta no bojo da emenda.”

Ora, o Sr. Afonso Arinos não é apenas um jurista e um professor, que considere as questões à distância, no silêncio do seu gabinete. É também um político, que todos os dias se vê envolvido na luta política. E justamente porque conhece as crises em que se debate o país, não pode ignorar-lhes a causa política mais geral e mais profunda: a sucessão presidencial. Deixando de lado as inquietações de ordem social, aliás, agravadas pela incapacidade do regime político em atendê-las, não 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 a 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. A sucessão sempre expôs o país a graves riscos. Basta lembrar a Revolução de 1930, que se originou na campanha eleitoral de 1929. Agora, não obstante faltarem ainda alguns anos para o termo do mandato presidencial, não são menores os riscos da campanha, que em verdade começou no dia mesmo da eleição do atual Presidente. Não se preocupa com tais perigos o Sr. Afonso Arinos? Não são eles objeto da constante atenção do seu partido? Não é, também, o que desvela as outras agremiações políticas? Pois, se assim é, não constituirão, justamente, as “crises em que se debate o país”, mais uma indicação, a indicação ocasional e urgente, para se fazer a reforma proposta? A emenda parlamentarista teria, com efeito, se adotada em tempo, a grande vantagem de suprimir a próxima, ou mais exatamente, a

presente campanha presidencial, já que tudo, ou quase tudo, neste país, se está fazendo em função da sucessão. Quando outros benefícios não trouxesse, este bastaria para a recomendar à aceitação dos próprios presidencialistas. Sistema político *astronômico* foi denominado o presidencialismo, por submeter rigorosamente ao calendário os acontecimentos políticos: com igual razão, na América Latina, pelo menos, poderia ele denominar-se cataclísmico, pois caracteriza-se cada sucessão por agitações profundas, quando não por golpes de estado ou revoluções. São, portanto, as crises em que se debate o país o que, na presente conjuntura, está particularmente a indicar a reforma por maiores que possam ser os defeitos técnicos nela vislumbrados pelo Sr. Afonso Arinos.

XXV – A REFORMA E OS PARTIDOS

Outra razão, porém, mais importante, contra-indica, para o Sr. Afonso Arinos, a reforma parlamentarista no Brasil. Citando Mirkine-Guetzévitch, que, em seu recente livro diz que “o parlamentarismo não pode ser senão o regime dos partidos”,⁽⁸⁾ conclui ele, “sensata e desapaixonadamente”, que, não havendo verdadeiros partidos, “o Brasil não se acha de forma nenhuma preparado para a prática de tal sistema”. O processo eleitoral está ainda em franca evolução e a representação proporcional é bastante imperfeita; os partidos não têm programas, mas simples tendências, e gravitam em torno de homens; são surpreendentemente frouxos os laços partidários, sendo praticamente impossível a qualquer líder fechar questões; salvo raríssimas exceções, não devem os candidatos a sua eleição aos partidos, estes é que, pelo contrário, devem a candidatos prestigiosos a elevação dos seus quocientes.

Examinemos, pois, a segunda e mais importante razão do Sr. Afonso Arinos: não haver verdadeiramente partidos no Brasil. Como quase todas as más razões, esta prova demais. Não só o sistema parlamentar, mas, de modo geral, o regime democrático representativo não prescinde da existência de partidos. Se os negócios públicos devem ser

(8) Mirkine-Guetzévitch, *Les Constitutions Européennes*, pág. 74.

geridos de acordo com determinada orientação e esta orientação de ser pelo menos consentida pela coletividade, indispensáveis se tornam organizações que congreguem os cidadãos de acordo com suas tendências, idéias e princípios. Por mais individualista que seja, não pode a democracia ser atomística. Para que a opinião pública possa efetivamente mover, ou, pelo menos, influenciar o complexo aparelho governativo, mister se faz que ela se canalize, como a água que impele a turbina. Essa é a função dos partidos políticos. Ou simplesmente *eletivos*, como nos Estados Unidos, ou verdadeiramente *representativos* como na Europa, são indispensáveis os partidos ao funcionamento da democracia representativa. Nem a democracia direta os dispensa, pois nas antigas cidades gregas sempre houve, pelo menos, dois partidos.

Assim, se a debilidade e imperfeição dos nossos partidos políticos desaconselha a adoção do sistema parlamentar, também ao sistema presidencial deveríamos renunciar. Tanto mais forte, tanto mais pessoal e despótico se torna o governo do chefe do Estado neste regime, quanto mais débeis e inconsistentes sejam os partidos políticos. Aliás, é o próprio Sr. Afonso Arinos quem no seu trabalho acentua e até exagera, como deixei demonstrado, “a ligação profunda que existe entre governo democrático e partidos políticos”. Não se trata, neste passo, somente de *governo parlamentar*, mas, genericamente, de *governo democrático*. Se Mirkine-Guetzévitch se refere especialmente ao sistema parlamentar na frase citada, é que naquele parágrafo se trata das modificações padecidas pelo *parlamentarismo francês*, graças à alteração do caráter dos partidos ocorrida na IV República. Respondendo aos que no regime dos partidos, e não no caráter específico deles, no sistema eleitoral, no processo das consultas eleitorais, etc., enxergam a causa do distúrbio, é que o grande constitucionalista europeu afirma não poder ser parlamentarismo senão um sistema de partidos. Refere-se ele nomeadamente ao parlamentarismo, porque de parlamentarismo está tratando, mas não exclui, com isto, que o sistema presidencial seja também, ou deva ser um regime de partidos, como o parlamentar. A mesma necessidade ocorre em ambos os sistemas, embora mais fortemente no último, por ser, precisamente, mais democrático.

XXVI – O REGIME E A FORMAÇÃO DOS PARTIDOS

O sistema parlamentar, entretanto, não somente requer a intervenção de partidos políticos, senão que lhes facilita a formação e a sobrevivência. No sistema presidencial, os partidos têm por função essencial e talvez única *eleger*: eleger deputados, eleger senadores, eleger vereadores, eleger o presidente da República, eleger os governadores dos estados, eleger os prefeitos dos municípios. São simples, embora utilíssimas máquinas de eleger. É principalmente a representação proporcional, adotada entre nós por preceito constitucional, o que os torna indispensáveis. Sem tal sistema de representação, que exige agremiações estáveis e definidas, poder-se-ia prescindir deles, como aconteceu durante a República Velha. A cada pleito surgiram os candidatos e, em torno dos candidatos, agrupar-se-ia o eleitorado, segundo as suas preferências e ao sabor das circunstâncias.

Desta função meramente eletiva decorre a fragilidade dos partidos no sistema presidencial. Conhecida é a débil coesão e disciplina dos grandes partidos norte-americanos, cada um dos quais abriga as mais diversas, até, opostas tendências ideológicas. Não é incomum que membros de um partido e até frações consideráveis dele votem em candidatos do partido oposto. É que lhes falta o cimento ideológico. Há, por isto, uma enorme diferença entre os dois grandes partidos norte-americanos e os dois grandes partidos britânicos. Entre nós, é o fenômeno muito mais impressionante. Se a lei eleitoral procura cristalizar os partidos, a verdade é que eles se redissolvem e recristalizam parcialmente de acordo com a conjuntura eleitoral. Nenhum dos nossos grandes partidos se manteve íntegro por ocasião da última sucessão presidencial e ainda menos poderá resistir a sua estrutura na próxima, onde as infiltrações e as defecções decidirão o pleito futuro, como decidiram o passado. Se o pleito de 1945, o primeiro realizado depois da ditadura, parece ter escapado à regra, é que os novéis partidos se constituíram em função de candidaturas já postas: formou-se a União Democrática Nacional em torno da candidatura do brigadeiro Eduardo Gomes, formou-se o Partido Social Democrático para apoiar a candidatura menos radical do general Eurico Dutra, que se lhe opunha. A verdade é, portan-

to, que, no sistema presidencial e, pelo menos entre nós, são as eleições que condicionam os partidos, porque os partidos não têm nenhum outro papel efetivo, senão eleger. Na chamada República Velha, onde não havia representação proporcional, nem sequer, verdade eleitoral, cada presidente da República formava o seu partido ao qual se opunha, ou não, conforme as circunstâncias um partido de oposição, estuário onde confluíam todos os descontentamentos e todas as revoltas. Na República atual, embora tenham uma sólida base eleitoral que faltava aos antigos, nem por isso deixam os partidos de sentir aquela poderosa influência desagregadora. Outra significação não tem o colaboracionismo, menos justificável, força é reconhecê-lo, no governo do general Dutra, apoiado no Congresso por um partido amplamente majoritário, do que no governo do Sr. Getúlio Vargas, candidato e chefe de um partido minoritário.

Diversamente ocorrem as coisas no sistema parlamentar. Se é verdade que o regime partidário modifica o funcionamento do sistema de governo – coisa que o Sr. Afonso Arinos não se cansa de proclamar, na esperança de assim desautorizar a proposta substituição do vigente sistema de governo –, não menos certo é que este exerce funda influência na formação e na vida dos partidos. Como freqüentemente sucede no seio dos organismos, é recíproca a influência. O sistema presidencial não exige, para funcionar, senão partidos rudimentares, partidos meramente eletivos, e até estes dispensa; por isto, somente por exceção nele surge um partido representativo. O sistema parlamentar, porém, sendo por excelência o governo da opinião pública, a qual é freqüentemente solicitada a intervir, quer por ocasião das crises ministeriais, quer, principalmente, por ocasião da dissolução do Parlamento, leva naturalmente à formação de verdadeiros partidos. Começa por mobilizar a opinião e por dar-lhe o sentimento da própria força e a leva depois, naturalmente, a organizar-se, já que todo eleitor precisa de roteiro quando chamado a alguma coisa mais que eleger pessoas. A função, mais exatamente, a necessidade cria o órgão. Com um sistema eleitoral adequado, o parlamentarismo leva naturalmente à formação de verdadeiros partidos, não só porque deles necessita para funcionar, mas também porque para eles cria um ambiente favorável. Aos que, na Assembléia Constituinte, objetavam não ser possível praticar o sistema parlamentar por não haver

partidos, os parlamentaristas redargüiam com inteira razão: dai-nos o sistema parlamentar, e os partidos surgirão naturalmente. E acrescentavam: com o sistema presidencial é que não os podemos ter, de verdade. Até agora, os fatos lhes têm dado razão, quanto a esta última afirmação; dar-lhe-ão também, quanto à primeira, se lhes permitirem a experiência. São os partidos formações naturais, que a lei apenas pode disciplinar; só medram num ambiente política e socialmente adequado.

XXVII – CENTRO DE ESTABILIDADE OU PODER PESSOAL?

Para o Sr. Afonso Arinos, é indispensável um centro de estabilidade em nosso mecanismo constitucional, visto que a disciplina partidária, centro moderno de estabilidade parlamentar, é uma utopia entre nós, agora e no próximo futuro. “Para mim – continua ele – o centro de estabilidade do mecanismo constitucional brasileiro, nesta fase, só pode ser o Executivo presidencial, tal como hoje o temos, isto é, conforme lembrei acima, limitado nas suas tendências tradicionais ao excesso de poder pela organização pluripartidária resultante da eleição proporcional.”

Ora, no sistema parlamentar, o centro de estabilidade reclamado pelo Sr. Afonso Arinos está no Parlamento. Este é quem, refletindo as necessidades e os anseios da coletividade, traça ao governo o seu rumo. A disciplina partidária não pode ser centro de estabilidade; é apenas um processo, mediante o qual a estabilidade do Parlamento se aperfeiçoa, ou exagera. Desta afirmação encontra-se a prova nas próprias citações feitas pelo Sr. Afonso Arinos em seu trabalho. É de Duverger a observação que ele nos transmite: a diferença, a verdadeira oposição entre a Quarta República com os seus partidos rígidos e monolíticos, e a Terceira República, caracterizada pela flexibilidade dos grupos e pela fraqueza das organizações. Entretanto, *o sistema parlamentar funcionou satisfatoriamente em França com uma organização partidária débil*, sob certos aspectos comparável à que temos no Brasil. No conceito de certos publicistas e políticos, funcionou melhor então, do que com a atual rigidez dos partidos.

Ao Sr. Afonso Arinos, porém, não agrada este centro de estabilidade. Prefere ele deslocá-lo para o Executivo presidencial, tal como hoje o temos. E esquece que, no sistema parlamentar, a presidência da República exerce um papel estabilizador, por excelência, e tanto mais importante, quanto menos rígida a organização partidária. Mas não é esta, evidentemente, a presidência capaz de interessar os presidencialistas já que ela não dispõe de um poder efetivo e não pode encarnar o paternalismo, que uns poderiam exercer e esperam outros seja exercido em seu proveito.

XXVIII – PARLAMENTARISMO E MECANIZAÇÃO DO PARLAMENTO

“A função de governar, de administrar – objeta ainda o Sr. Afonso Arinos – os partidos nacionais só a exercerão no dia em que funcionarem maquinalmente, como nas demais democracias parlamentares modernas, principalmente na que melhor funciona, que é a inglesa”. Ora, incide ele aqui em vários equívocos. Em nenhum dos dois sistemas – presidencial ou parlamentar – governam ou administram os partidos. O que eles fazem é formar o governo e influir mais ou menos sobre ele, depois de formado. Só no regime convencional, ou de assembléia se poderia dizer, talvez, que os partidos governam e administram. Em todos os países do mundo – repito aqui uma observação de José Augusto – o governo é quem governa.

Para o eminente antagonista, devem os partidos “funcionar maquinalmente” no sistema parlamentar, como ocorre “nas demais democracias parlamentares modernas.” Ora, a *mecanização* dos partidos não constitui condição de funcionamento do sistema parlamentar. É fenômeno recente, determinado pelas condições da vida pública contemporânea; muito antes que ele ocorresse, já existia e funcionava o admirável sistema de governo representativo. E, de acordo com certos autores, funcionava melhor, pelo menos mais democraticamente. Assim, Léo Hamon (que o Sr. Afonso Arinos não desconhece, pois o cita) Léo Hamon vê no sistema rígido dos partidos a negação do parlamentarismo clássico *francês*, que comportava “a independência do fenômeno parla-

mentar”, em relação à “soberania dos partidos”. E lamenta o fato, ao qual atribui o mal-estar francês.⁽⁹⁾

Em conclusão, se os nossos partidos funcionassem ou chegassem a funcionar maquinalmente, teríamos o parlamentarismo como se pratica hoje na Inglaterra ou na França; estando eles longe de tal perfeição (se é que perfeição se pode considerar), teríamos um parlamentarismo semelhante ao que se praticava na III República francesa. Num caso e no outro, teríamos sempre, em que pese ao Sr. Afonso Arinos, o sistema parlamentar a funcionar de acordo com as peculiaridades do ambiente político-partidário, e sem nenhuma necessidade do tal centro de estabilidade, que ele só encontra no Executivo presidencial.

XXIX – ABUSO DE LINGUAGEM

Outro equívoco do Sr. Afonso Arinos, que antes parece um abuso de linguagem, é o referir-se ele a uma espécie de *poder presidencial* que se exerce, modernamente, através do gabinete e do seu chefe. Em verdade, nada disto existe, pois se trata de uma analogia superficial, que os autores referem a simples título de comparação. O governo de gabinete – já o fiz notar várias vezes – pode ser fraco, ou forte, dependendo isto da sua situação no Parlamento e no conceito do país. Quando, por exemplo, um Churchill chefia o gabinete, com apoio numa sólida maioria, o governo, então, é fortíssimo. Mas dizer que se está praticando, em tais condições, o presidencialismo, é um abuso, que somente o desconhecimento do mecanismo constitucional poderia justificar.

Vem a pêlo, aqui, relembrar o julgamento de Harold Laski, exarado em seu livro *A Presidência Americana*. “Em circunstâncias normais – diz ele – não é difícil perceber que o presidente dos Estados Unidos deve invejar a posição legislativa de um primeiro-ministro britânico. Este é o cabeça de uma segura maioria parlamentar; a não ser que ele tenha praticado grave erro, é hoje em dia o eleitorado, e não o Parlamento,

(9) In Mirkine-Guetzévitch, *op. cit.*, I, págs. 72 e seguintes.

quem lhe inutiliza os planos. O primeiro-ministro e o seu gabinete têm a iniciativa efetiva em toda a legislação, sobretudo em matéria de finanças.”

“Em quase todos os pontos, há grande divergência entre a situação do presidente dos Estados Unidos e o padrão que a prática britânica criou. O presidente nunca é senhor do Congresso, a não ser nos intervalos relativamente breves de emergência... Nem ele, nem o seu gabinete participam diretamente dos trabalhos do Congresso; dependem de legisladores cuja maneira de considerar o mais acertado caminho não é menos importante que a deles.”⁽¹⁰⁾ “O sistema – conclui Laski – gera tanto a incoerência, como a irresponsabilidade, e não menos no domínio da finança.”⁽¹¹⁾

Assim, evidente se torna que, ao dizer que, com um partido disciplinado e dominante no Parlamento, se transformou o governo de gabinete em governo do primeiro-ministro, muito semelhante ao governo presidencial nos Estados Unidos, Alberto Predieri, citado pelo Sr. Afonso Arinos, não quis afirmar que o sistema parlamentar, em tais condições, se haja transformado em sistema presidencial, senão somente que a autoridade, a influência pessoal de um primeiro-ministro se assemelha à do presidente da República no sistema norte-americano. Este é um ponto de contato, apenas, que a existência de um disciplinado partido majoritário estabelece entre os dois sistemas: o primeiro-ministro domina pelo apoio de um partido; o presidente da República domina porque foi eleito pelo povo, e, contrariamente ao que sucede com um primeiro-ministro, é inamovível durante a vigência do mandato. É um simples ponto de contato, digo; mas quantas diferenças neste só ponto de contato!

De fato – permita ao Sr. Afonso Arinos que eu me cite a mim mesmo – “não há governo democrático mais forte que o parlamentar. Tudo pode ele, enquanto tiver a confiança do parlamento e for apoiado pela opinião pública. Perdido este esteio, deixa de ser governo, para ceder lugar a outro que de tal apoio disponha”.⁽¹²⁾

(10) Harold Laski, *A Presidência Americana*, pág. 112.

(11) *Idem, ibidem*, pág. 116.

(12) Raul Pila, *Catecismo Parlamentarista*, 2ª edição, pág. 54.

XXX – A GRANDE REVOLUÇÃO

E agora uma observação final, entre as muitas que ainda me restaria fazer. Na multiplicidade partidária, ensejada pela representação proporcional, vê o Sr. Afonso Arinos a causa da atenuação do poder pessoal do Presidente da República. Com o próprio Maurice Duverger, por ele invocado, demonstrei que tal regime partidário, em vez de debilitar, fortalece o poder pessoal do presidente da República. Entretanto é inegável (e nisto convenio de boa mente com o eminente colega) é inegável que tal poder sofreu entre nós sensível atenuação. Por causa da multiplicidade partidária? Não, pois o seu efeito se deveria produzir em sentido contrário. Por um fato importantíssimo, fundamental, que parece ter escapado à percepção do ilustre antagonista; porque com o seu sigilo e a criação da Justiça Eleitoral, o voto passou a ser uma realidade e os partidos, antes meramente fantasmagóricos, passaram a ter alguma consistência, tornando-se capazes de oferecer certa resistência (não muita) ao arbítrio presidencial.

Esta, sim, foi a grande revolução que nos cabe preservar e veio possibilitar a prática do sistema parlamentar. Até agora, só logrou atenuar o arbítrio do chefe do Poder Executivo. Oxalá se possa ela utilizar no aperfeiçoamento do regime democrático representativo. Tal voto é o que se consubstancia na emenda parlamentarista e eu quisera pudesse ao menos ser compreendido por homens da estatura do Sr. Afonso Arinos.

XXXI – CONCLUSÕES

1ª A emenda nº 4-B, bem como as diversas subemendas que lhe foram oferecidas, mantém-se rigorosamente dentro dos limites naturais do poder de emendar, reconhecido ao Congresso Nacional pelo art. 217 e parágrafos da Constituição vigente.

2ª Desnecessário se faz um projeto completo de Constituição, pois o que se pretende é, apenas, modificar a atual organização dos poderes e isto se alcança plenamente alterando convenientemente os artigos da Constituição que a tal organização se referem.

3ª A subemenda substitutiva, afastando-se, quanto à dissolução, do sistema parlamentar clássico, apresenta os naturais inconvenientes da alteração introduzida, mas atende às necessidades psicológicas criadas pela deformação presidencialista que só o tempo corrigirá.

4ª Apesar dos defeitos que, por isto, se lhe podem apontar, o regime político nela configurado é incomparavelmente superior ao sistema presidencial vigente.

5ª Os seus defeitos serão mais ou menos facilmente compensados na prática e poderão até ser removidos por novas emendas mais tarde, quando não mais se temer o poder pessoal do presidente da República.

6ª A representação proporcional e a multiplicidade partidária imprimiram ao atual regime maior aparência de vida democrática; mas não lhe modificaram a essência, que continua sendo o poder pessoal e a irresponsabilidade política do presidente da República.

7ª No sistema da subemenda, o Senado atua apenas como uma trava, numa das duas hipóteses de dissolução da Câmara e, sendo puramente negativo o seu papel, não poderia chegar nunca a exercer uma ditadura.

8ª A rigidez e a mecanização dos partidos não são condições necessárias, nem, talvez, desejáveis do funcionamento do sistema parlamentar.

9ª São precisamente as crises em que se debate o país e têm por principal causa política a sucessão presidencial o que está urgentemente a impor a reforma parlamentarista.

10ª A inexistência de verdadeiros partidos políticos não pode servir de argumento contra o sistema parlamentar, já que somente este pode estabelecer o ambiente que lhes permita o desenvolvimento.

Sala das Comissões, 15 de dezembro de 1952. – *Raul Pila*.

.....
Índice Onomástico

A

Abaceté (visconde de) – 136
Abreu, Henrique Limpo de – 142
Adams, John – 232
Afonso Arinos – V. Franco, Afonso Arinos de Melo
Afonso Celso – 132, 139, 143, 175, 176, 211
Ainton, Arthur – 47
Albano – 39
Alberdi – 37, 39, 40, 41
Albuquerque, Paulo – 62
Alencar, José – 31
Alessandri, Artur – 47, 183
Amado, Gilberto – 260
Anson – 42
Antônio Carlos – 27, 128, 138, 161, 163
Araújo Lima – V. Lima, Pedro de
Araújo, José Tomás Nabuco de – 141, 142, 144
Araya – 40
Arceniegas, German – 8
Aréchaga, Jiménez – 287
Aristides Milton – 41
Arrighi – 92
Arruda Câmara – 307
Assis Brasil – 41
Asúa, Jiménez de – 84
Ataíde, Tristão de – 20
Attlee, Clemente – 86, 89, 258
Aureliano – 32

B

Bacon, Francisco – 178
Badaró, Líbero – 133, 134
Bagehot – 26, 42, 43, 164, 165, 200
Baker, Noel – 59
Baleeiro, Aliomar – 318, 354
Balmaceda, José Manoel – 47, 182
Barbalho – 41
Barbosa, Rui – 6, 31, 32, 35, 42, 68, 70, 78, 105, 143, 154, 157, 158, 191, 202, 203, 206, 210, 211, 212, 244 a 248, 250, 251, 255
Barreto, Tobias – 33
Barroquero – 40
Barthélemy – 74
Bas – 40
Bastos, Abguar – 52
Batista Pereira – 238
Battle y Ordóñez – 287
Beard, Bharles – 22, 39, 106
Beck, James M. – 234
Benjamim Constant – V. Magalhães, Benjamim Constant Botelho de
Bilac Pinto – 95
Bittencourt, Lúcio – 72
Blackstone – 43, 227, 232
Blake – 229
Blum, Léon – 99
Bodin, Jean – 4
Borba, Osório – 52
Boutmy – 184, 220
Braga, Odilon – 220

Branco, Manuel Alves – 28, 132, 137, 139
 Brasiliense, Américo – 30, 34, 35
 Brogan, D.W. – 3
 Brunet, René – 64
 Brunialti – 22
 Bryce – 36, 38, 49, 220, 270, 271, 301
 Burdeau, Georges – 309, 310, 358, 359, 361, 362

C

Cairu (visconde de) – V. Lisboa, José da Silva
 Caldeira Brant – 133
 Calmon, Miguel – 133
 Campos Sales – 89, 154, 204, 258
 Campos, Martinho – 163
 Campos, Milton – 261
 Caneca, Joaquim do Amor Divino e (frei) – 130
 Capanema, Gustavo – 53
 Capitant, René – 26
 Caravelas (visconde de) – V. Branco, Manuel Alves
 Cardoso, Maurício – 53, 100
 Carlos Maximiliano – 41, 215
 Carlos X – 43
 Carneiro de Campos – 27
 Carneiro, Levi – 77, 78
 Carvalho, Aluísio de – 52, 141, 144
 Carvalho, Olímpio Ferraz de – 132, 133, 135, 137, 139, 145, 155, 156, 157, 180
 Castilho Cabral – 283
 Castro Nunes – 290
 Catão – 252
 Cavalcanti, Amaro – 41
 Caxias (marquês, duque de) – 238, 239
 Cereti, Carlo – 72, 76

Chamberlain, Neville – 336
 Chambrun – 38
 Chichorro – 63
 Churchill, Winston – 336, 376
 Cícero – 252
 Clermont-Tonnerre – 27
 Coelho de Sousa – 307
 Comer, John Preston – 95
 Comte, Augusto – 149, 178
 Constant, Benjamin – 27
 Costa, Lúcio – 12
 Coste-Floret – 72
 Couto, Teodoreto – 36
 Crosskey – 3

D

Dantas, Orlando – 307
 De Gaulle – 88, 93
 De Laveleye – 82
 De Lolme – 43, 192
 De Tocqueville, Alexis – 36, 38, 116, 119, 184, 185, 220, 224, 226, 228, 269, 270
 Delvalle – 40
 Demicheli, Alberto – 287
 Deodoro – V. Fonseca, Manuel Deodoro da
 Dicey – 42, 43, 65, 66, 191, 192 a 200, 226, 227, 228, 232
 Domingues, Mário – 52
 Duarte, José – 53
 Duarte, Manuel – 50, 51, 261
 Duez – 74
 Duguit, Léon – 22, 43, 44, 75, 96, 165, 178, 222
 Durand, Charles – 60
 Dutra, Eurico Gaspar – 89, 154, 258, 260, 261, 303, 304, 372, 373

Duverger, Maurice – 301, 302, 306, 337, 339, 362 a 366, 374, 378

E

Eliot – 214

Ellsworth – 235

Erskine-May – 42

Esmein – 26, 43, 165

Espinosa – 39, 48

F

Feijó – 136, 137, 138, 169, 188

Fernandes da Silveira – 62

Ferrari, Fernando – 283

Ferreira de Sousa – 52

Ferreira França – 62

Ferreira Viana – 31, 143, 174, 175

Ferrero – 103

Floriano – V. Peixoto, Floriano

Fonseca, Hermes da – 6, 9

Fonseca, Manuel Deodoro da – 9, 106, 156, 237, 240, 241

Francisco Otaviano – 142

Franco – 84

Franco, Afonso Arinos de Melo – 15, 37, 46, 58, 89, 104, 111, 115, 159, 160, 164 a 169, 171 a 180, 190, 191, 198, 199, 200, 202, 211 a 216, 218, 219, 222, 227, 229, 230, 231, 240, 244, 245, 256, 258, 259 a 266, 268, 269, 271, 274 a 277, 281, 315 a 330, 332 a 335, 337, 339, 342, 345 a 350, 353, 355 a 359, 361 a 371, 373 a 378

Frankfurter – 234

Freire, Aníbal – 41, 104, 177

Freire, Felisbelo – 41, 50

Freire, Gilberto – 89, 257, 259

Furtado – 142

G

García Calderón – 235

Gemma, Scipione – 101

Getell – 202

Gierke – 208

Giraud, Emile – 39, 45, 47

Gladstone – 89, 258

Goldi, Giorgio – 289

Gomes de Castro – 145

Gomes, Eduardo – 372

Gonzaga, Tomás Antônio – 63

Gonzalez – 40

Guarino, Giuseppe – 88, 295

Guizot – 33

H

Hamilton – 38, 41, 44, 178, 214

Hamon, Léo – 375

Hanotaux – 42

Harrington, James – 231

Hauriou, Maurice – 54, 74, 75, 79

Hermes – V. Fonseca, Hermes da

Herrera, Luís Alberto – 45, 46

Hitler, Adolfo – 7, 83, 94, 243

Holmes, Oliver – 4, 100, 234

Hood Phillips – 296, 350

Hughes – 234

Huneeus, Jorge – 46, 47

I

Itaboraí (visconde de) – 139, 141

J

Jefferson – 232, 233
Jennings, Ivor – 43, 87, 96, 97, 101
João Alfredo – 144, 249
João VI – 126, 127
Jorge III – 133, 180, 186
Jorge IV – 133, 180
José Augusto – 318
José Bonifácio, o Moço – 30, 141
Joyce, James – 307

K

Kaysersling – 49
Keith, Berriedale – 43, 59, 61, 98, 296
Kelsen – 75, 87
Kennedy, W. P. M. – 214, 229
Kent – 226
Kipling – 108
Koch – 237

L

Lacerda, Carlos – 11
Lacerda, Maurício de – 254
Laferrrière – 67, 73, 75
Lambert, Edouard – 76, 77
Laski, Harold – 36, 39, 100, 210, 267, 271, 273, 276, 277
Leal, Vítor Nunes – 290
Leão, Honório Hermeto Carneiro – 139
Lemos, Miguel – 44, 178
Lenine – 94
Lessa, Pedro – 6
Lima, Pedro de Araújo – 132, 138, 163
Limpo de Abreu – V. Abreu, Francisco
Limpo de
Lisboa, José da Silva – 126

Locke, John – 231, 232
Loewenstein, Karl – 83
Luco, Ramón Barros – 182
Ludwig, Emil – 82, 83
Luís Filipe – 243
Luís Napoleão – 243
Luís XVI – 148
Luís XVIII – 43, 46

M

Mac-Mahon – 89, 258, 355
Madariaga, Salvador de – 84
Madison – 77
Magalhães Castro – 34, 35
Magalhães, Agamenon – 52
Magalhães, Benjamim Constant Botelho de – 34, 173
Maine, Sumner – 186, 187
Maitland – 43
Malberg, Carré de – 27, 165, 166, 167
Mangabeira, João – 158, 207, 210
Mangabeira, Otávio – 261
Marabuto, Paul – 86, 99
Marbury – 77
Marinho (cônego) – 63
Marshall – 77
Massena, Nestor – 70, 218
Matienzo – 40
Maurer – 77
Medeiros e Albuquerque – 149, 187, 216, 262
Melo, Francisco de Paula Sousa e – 132, 139, 173
Melo, Luís Silveira – 245
Meneses Pimentel – 315
Mercer, John Francis – 233
Mill, John Stuart – 272, 277

Mirales, José – 7
Miranda, Raimundo de – 91
Mirkine-Guetzévitch – 48, 181, 188, 306, 370, 371, 376
Moniz Sodré – 255, 256
Monteiro Lopes – 101
Monteiro, Silvestre Péricles de Góis – 261
Monteiro, Tobias – 106
Montes de Oca – 40
Montesquieu – 27, 43, 232, 291
Montt, Jorge – 182
Morais, Prudente de – 154
Mouskheli, Michel – 67
Mussolini, Benito – 7, 82, 94, 243

N

Nabuco – V. Araújo, José Tomás Nabuco de
Nabuco de Araújo – V. Araújo, José Tomás Nabuco de
Nabuco, Joaquim – 26, 33, 34, 42, 63, 175, 176, 191, 211, 212, 217, 221, 230

O

Olinda (marquês de) – V. Lima, Pedro de Araújo
Oliveira Pinto – 36
Orban – 22
Otôni, Teófilo – 32, 142
Ouro Preto – 32, 144, 145, 249

P

Pamplona, Davi – 128
Paranaguá (marquês de) – V. Vilela Barbosa
Patrick Henry – 233, 235

Patterson, C. Perry – 223, 231, 233 a 236
Paula Sousa – V. Melo, Francisco de Paula Sousa e
Peçanha, Nilo – 51
Pedro I – 27, 28, 31, 36, 127, 132 a 138, 146, 169, 173, 180, 188
Pedro II – 30, 32, 33, 36, 135, 138, 139, 141, 148, 160, 169, 173, 175, 180
Pedro Luís – 144
Pedro Moacir – 52, 305
Peixoto, Carlos – 90, 91
Peixoto, Floriano – 69, 81, 106, 154, 156, 237, 241
Pena – 63
Pena, Afonso – 89, 90, 258
Pereira, José Clemente – 133
Pestana, Francisco Rangel – 34, 142
Peticone – 82
Pila, Raul – 01, 17, 18, 19, 21, 25, 53, 70, 71, 81, 111, 218, 279, 283, 305, 307, 313, 377, 379
Pimenta Bueno – 28, 29, 170, 171, 172
Pinheiro Machado – 248, 297
Pinto, Paulo Brossard de Sousa – 246
Pinto, Roger – 100, 293, 335
Pomeroy – 38
Posada, Alfredo – 45, 75, 76
Potter, H. – 22, 43
Prado Júnior, Caio – 58, 191
Prado, Antônio – 32
Predieri, Alberto – 302, 367, 377
Prieto, Joaquim – 181

Q

Queuille – 89, 258

R

Rache, Pedro – 52

Ramalho, João – 125
Rangel Pestana – V. Pestana, Francisco
Rangel
Raynal – 46
René David – 43
Ribeiro, João Gomes – 35
Ribot, A. – 192
Ridges, E. W. – 43, 289, 328
Rodrigues Alves – 13, 90
Rodrigues Júnior – 143
Roosevelt, Franklin Delano – 100, 268
Root, Elihu – 96
Rosas – 39
Roselli, Alberto – 52
Rossi, A. – 82
Rousseau, J. J. – 19, 46
Rui – V. Barbosa, Rui

S

Sá, José de – 52
Saldanha Marinho – 34
Sales Torres Homem – 31, 140, 175
Sampaio Dória – 56, 201
Santi-Romano – 44, 67
Santos Werneck – 34, 35
Santos, Artur – 318
Santos, José Maria dos – 30, 52, 120, 127,
135, 140, 144, 147, 152, 155, 160, 161,
164, 188, 237, 238, 239, 321
São Vicente (marquês de) – 28, 170
Saraiva – 142, 143, 144, 150
Schmitt, Carl – 44
Sena Madureira – 239
Sforza (conde) – 82
Sibert, Marcel – 299
Siegfried – 49

Siéyès – 74
Silva Ferraz (senador) – 140, 162,
Silva, Carlos Medeiros – 6
Silva, Francisco de Lima e – 135
Silva, Valdo – 182
Sinimbu – 143,
Sousa Franco – 142
Sousa, Otávio Tarquínio de – 33
Sousa, Paulino José de – 173
Sousa, Tomé de – 7
Spengler, Oswald – 125
Stelling-Michaud – 86
Sterne – 38
Stevens, Ellis – 38, 39
Stone – 234
Story – 38, 184, 185, 220, 226
Strong – 61
Svolos, A – 101

T

Tavares Bastos – 58, 63, 190, 191, 211
Taylor, John – 232
Teixeira Mendes – 44, 178
Thomaz, Albert – 107
Thorez, Maurice – 98, 99
Timandro (pseudônimo) – V. Sales Torres
Homem
Tocqueville – V. De Toqueville
Torres Homem – V. Sales Torres Ho-
mem
Torres, Alberto – 41, 52
Trigueiro, Osvaldo – 287

U

Uriburu (general) – 8
Uruguai (visconde de) – 28, 29, 173,
174

V

- Van Mol – 290
Vargas, Getúlio – 1, 6, 09, 303, 304, 365, 373
Vasconcelos, Bernardo Pereira de – 132, 133, 163, 169, 173
Vasconcelos, Zacarias de Góis e – 106, 140, 142, 161, 163, 173, 237, 238, 239
Vergara, Pedro – 41
Vergueiro (senador) – 132, 134, 135, 173
Vieira, José – 91
Vilela Barbosa – 133, 138, 142, 239
Virga, V. Pietro – 306

Viveiros de Castro – 41, 50

Vychinsky, Andrei – 94

W

- Waline, Marcel – 87, 92, 290
Watson – 21, 39
Willoughby – 39, 55, 213
Wilson, Woodrow – 71, 188, 234, 273, 274, 298, 334
Woodburn – 39

Z

- Zacarias – V. Vasconcelos, Zacarias de Góis e
Zama, César – 36