

Parlamentarismo ou democracia ?

EDUARDO K. M. CARRION

Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito e Professor de Política no Curso de Pós-Graduação em Antropologia, Política e Sociologia da UFRGS.

Nos últimos anos, o parlamentarismo tem encontrado novos adeptos no País, sendo considerado por muitos como a forma de governo mais apropriada para a solução de nossos impasses políticos e mais condizente com o exercício democrático do poder político. Talvez ou sobretudo, em reação à experiência institucional mais recente de esvaziamento do Legislativo e de fortalecimento do Executivo que historicamente caracterizaram nosso presidencialismo. Num certo sentido, o presidencialismo brasileiro se identificou demasiadamente, no período atual, com o autoritarismo para que pareça poder, hoje, ser absolvido ou resgatado.

Quando se fala em parlamentarismo no Brasil, caberia inicialmente lembrar a lição de JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES para quem as falhas não estão na forma de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), mas no dissídio entre poder e sociedade. Na realidade, se uma determinada forma de governo puder eventualmente ser mais eficiente para os objetivos democráticos, principalmente pelo asseguramento das prerrogativas tradicionais do Parlamento, virtual ou pretense representante da soberania popular, mais importantes e decisivas neste sentido serão a existência e a consolidação de mecanismos de efetivo controle político e de real participação popular que, inclusive, permitirão que os próprios poderes sejam a expressão da sociedade.

Nossa tradição de um Executivo forte e de um Legislativo fraco é consequência direta deste dissídio que se enraíza em última análise nas características de nosso Estado desde o Brasil-Colônia. Assim, o presidencialismo adotado quando da República é antes um prolongamento do que uma ruptura com o parlamentarismo imperial, caracterizado pelo denominado "poder pessoal" do Monarca (lembre-se aqui, por exemplo, das conhecidas palavras de NABUCO DE ARAÚJO: "O Poder Moderador pode chamar quem quiser para organizar Ministérios; esta pessoa faz as eleições porque há de fazê-lo; esta eleição faz a maioria"). Não sem razão, RAUL PILLA diria que "a Constituição do Império, que se derogou a 15 de novembro de 1889, não era parlamentarista. Se quiséssemos classificá-la de acordo com tal critério, deveríamos dizer que, embora monárquica, era presidencialista, pois os ministros eram livremente nomeados e demitidos pelo Imperador e nada os fazia depender da confiança do Parlamento (1)". Justifica-se, portanto, a expressão "Sua Majestade, o Presidente do Brasil", empregada por um autor inglês no início deste século. Em outros termos, deveríamos falar, no nosso caso, em **presidencialismo** e não propriamente em regime presidencial (segundo MAURICE DUVERGER, "o presidencialismo constitui uma aplicação deformada do regime presidencial clássico, pelo enfraquecimento dos poderes do Parlamento e a hipertrofia dos poderes do Presidente: daí seu nome (2)". Da mesma forma, a prática parlamentarista no Brasil recebeu a marca desta herança histórica: o parlamentarismo imperial foi um arremedo autoritário e o parlamentarismo de 1961 a 1963, um expediente conservador, ambos distintos do parlamentarismo clássico.

Outro elemento a ser levado em conta na análise da questão é o fato de alguns parlamentarismos adotarem a indicação direta para o detentor do Poder Executivo. Na França, na Áustria, em Portugal, na Finlândia, na Irlanda e na Islândia, o Presidente é eleito pelo sufrágio universal direto. Esta modalidade de indicação do Presidente representa uma infração à lógica do regime parlamentarista, tendo como efeito uma tendência ao fortalecimento do Executivo, agora também representante da soberania popular, em detrimento do Legislativo, e, dentro do Executivo, ao fortalecimento do Chefe de Estado em detrimento do Chefe de Governo. Os poderes formais do Presidente passam assim a ser, com o voto popular, poderes reais, inclusive a prerrogativa de dissolução do Parlamento, característica do parlamentarismo. Num certo sentido, tais parlamentarismos se aproximam do presidencialismo, tal como foi definido

(1) *Catecismo Parlamentarista*, Livraria do Globo, S/A., Porto Alegre, 1949, p. 44.

(2) *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, I — Les Grands Systèmes Politiques*, PUF, Paris, 1971, p. 197.

acima. Mesmo na Inglaterra, tende a haver uma indicação direta do detentor do Executivo, neste caso o Primeiro-Ministro. Como se trata de um sistema bipartidário de fato, onde dois grandes Partidos monopolizam o voto popular ou a representação parlamentar, as eleições legislativas têm como resultado a indicação efetiva do Primeiro-Ministro (fenômeno do parlamentarismo majoritário ou do governo de legislatura). Aliás, poder-se-ia afirmar que o Primeiro-Ministro inglês, detentor do Poder Executivo num regime parlamentarista, possui maiores prerrogativas do que o Presidente norte-americano, detentor do Poder Executivo num regime presidencial. De qualquer forma, tal expediente, além de representar inegavelmente um mecanismo democrático de indicação do Presidente, possibilita, quase sempre, uma escolha direta por parte do eleitorado do programa de governo de sua preferência, uma das virtudes do regime presidencial. Por isso mesmo, seria de perguntar-se se numa sociedade dependente como a nossa, com profundos e graves problemas sociais, só um Executivo presidencial, com a indispensável legitimidade assegurada por eleições diretas à Presidência da República, não poderia eficazmente implementar as alterações estruturais que se fazem urgentes e necessárias.

No Brasil, durante a denominada "democracia populista", o Legislativo tendeu a ser um reduto conservador face a um Executivo progressista. Neste contexto, a bandeira do parlamentarismo seria em geral uma bandeira de reação. Por isso mesmo, a adoção desta forma de governo foi o expediente encontrado para resolver a crise política originada com a renúncia do Presidente da República em 1961.

O conservadorismo do Legislativo na época se explica, entre outros motivos, primeiro, pela predominância do eleitorado rural e pelo controle do voto rural pelas oligarquias agrárias através do fenômeno de "coronelismo"; segundo, pela modalidade brasileira de representação proporcional nas eleições para o Legislativo. Assim, os Estados mais populosos e, geralmente, mais urbanizados e industrializados, os Estados mais politizados em suma, eram invariavelmente sub-representados. Ao contrário, os Estados mais rurais e atrasados eram sempre sobre-representados. Somente por ocasião das eleições para o Executivo, pelo sistema do sufrágio majoritário, o voto do eleitor daqueles Estados tinha o mesmo valor e o mesmo peso do voto do eleitor destes. Então, eram eleitos muitas vezes Executivos de forte teor urbano e apelo popular. Isto, sem falar no bicameralismo que, no nosso caso, se caracteriza pela existência de uma Câmara Alta, o Senado Federal, não só de recrutamento mais conservador, mas, ao contrário do caso alemão, por exemplo, com amplas prerrogativas legislativas

As considerações acima nos levam a ser pelo menos prudentes, tratando-se de parlamentarismo. A defesa desta forma de governo pode ter a conotação de enfatizar o papel e de reforçar as prerrogativas do Parlamento, virtual ou pretensamente representante da soberania popular, como se disse, em face de uma tradição de hipertrofia do Executivo. Entretanto, a consecução de tal objetivo dependerá não só da forma de governo adotada, como também do regime eleitoral empregado e do sistema partidário existente. Por isso mesmo, não basta simplesmente optar pelo parlamentarismo "em geral". Um parlamentarismo com eleições diretas para a Presidência da República ou com voto distrital pode ter os efeitos inversos dos aparentemente almejados, aproximando-o da prática presidencialista condenada e criticada. Da mesma forma, a manter-se a atual modalidade de representação proporcional, sem aperfeiçoá-la. Além disso, um parlamentarismo bicameralista pode reeditar também o parlamentarismo conservador de outrora, salvo se reduzidas as atribuições do Senado Federal à matéria exclusivamente federal. Demais, dependendo ainda do tipo de parlamentarismo adotado, a Presidência da República, a Chefia do Estado, pode transformar-se num Poder Moderador, expressão ou extensão do poder militar que se quer exorcizar, a pender tal qual espada de Dâmocles sobre a cabeça dos cidadãos. Com o agravante de a Chefia de Estado ser, num sistema parlamentarista, irresponsável politicamente, tanto em face do Parlamento, como em face do eleitorado.

Historicamente, o parlamentarismo surge na Europa como o resultado da luta contra o poder absoluto do monarca de direito divino. Apresenta-se assim como a forma institucional mais adequada ao prestígio do Parlamento, onde se concentravam as forças da burguesia revolucionária em sua luta contra o **Ancien Régime**. Entretanto, depois de tantos anos, o parlamentarismo sofreu modificações e alterações que, em alguns casos, descaracterizaram o modelo original de um Parlamento soberano e proeminente e de um Executivo subordinado àquele.

Diríamos, concluindo, que o parlamentarismo, como a língua de Esopo, pode ser tanto a melhor como a pior das coisas. O que nos leva a repetir o que afirmávamos no início: as falhas não estão na forma de governo, mas no dissídio entre poder e sociedade. Se a defesa do parlamentarismo pode eventualmente significar a ênfase nas prerrogativas do Legislativo, somente a efetiva democratização da sociedade dará condições para que as instituições políticas adotadas, seja sob a forma parlamentarista, seja sob a forma presidencialista, estejam sob o controle da sociedade. Para tanto, mais importante do que a opção por uma ou outra forma de governo é a prática de uma efetiva democracia de Partidos que rompa com nossa tradição de um Estado partidário.