

PRETENSOS DEFEITOS DO REGIME PARLAMENTAR (*)

*Raul Pilla (**)*

A — Creio já conhecer suficientemente os dois principais sistemas de democracias representativas. E a mim me parece evidente a superioridade do sistema parlamentar. Mas contra ele se ouvem, com frequência, certas objeções, que eu quisera ver esclarecidas.

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

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

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

* *Parlamentarismo ao alcance de todos*. 3ª edição, SEDAP-PR/FUNCEP, Brasília, 1987. 1ª Edição, 1949 (Col. Estudos Políticos)

** Raul Pilla, médico fisiologista, deputado gaúcho, membro fundador do Partido Libertador, ativo correspondente de diversos jornais de Porto Alegre, foi cognominado "apóstolo do parlamentarismo", tal a sua devoção a esta causa política, pela qual dedicou seus mais perseverantes esforços. Retirou-se da vida política em 1967. Faleceu em 1973.

muito maior, que os dezessete meses referidos.

A — De toda forma, estes dados parecem justificar o temor dos que alegam que, dado o caráter do povo brasileiro, grande seria a instabilidade do governo no sistema parlamentar. Convém não esquecer que esta é a grande objeção.

B — Não creio que, a não ser em condições excepcionais, convenha que um governo dure mais de dois anos. Ainda os melhores governos gastam-se rapidamente com o tempo, tais são os interesses que contrariam, os descontentamentos que geram, e os erros que fatalmente praticam. Assim sendo, quem deixaria de trocar por um novo o automóvel ao cabo de três ou quatro anos de uso, se pudesse fazê-lo sem

Abril Press



Raul Pilla

ônus? Não é preferível substituir o governo, enquanto não envelheceu, a suportá-lo obrigatoriamente durante um ou dois anos, depois de decrépito?

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

B — Não, certamente não. Só será um mal, se ela se fizer para pior. A mudança em si mesma, longe está de provocar o abalo que a nossa mentalidade presidencialista imagina. Voltarei depois a este ponto. Vimos que a duração média dos gabinetes, no Segundo Império, foi dezessete meses. Quero

conceder que seja pouco. Mas — e isso tem grande importância — a queda da maioria dos gabinetes quem a determinou não foi o parlamento, mas o Imperador. Se instabilidade houve, não se deveu ela, como se pretende, à inconsistência do nosso temperamento mas à ação pessoal do Imperador. Não fosse esta intervenção, e os gabinetes teriam durado muito mais.

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

B — É este um equívoco, em que muita gente culta incorre. 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.

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

B — Já disse que não. E não há nada de estranho nisto. Somente as

modernas Constituições, entre as quais se incluem as leis constitucionais francesas de 1875, é que consagram formalmente o sistema parlamentar. No Brasil, como na Inglaterra, como em outros países, ele surgiu naturalmente pelo costume, em consequência de uma série de lutas pela crescente liberdade política.

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

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

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

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

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

Passemos, porém, a considerar mais de perto o fenômeno da queda de um gabinete e da sua substituição por outro. Imaginam alguns que haja um como cataclismo. Supõem que, durante a crise, enquanto se realizam conversações para a constituição do novo gabinete, fique o país sem governo e pare a máquina administrativa, haja como que um colapso na gestão dos negócios públicos; e que, resolvida a crise, o novo gabinete represente necessariamente uma completa mudança dos rumos da administração. São duas hipóteses inteiramente infundadas: nem a administração pára um só momento, nem padece, geralmente, inflexões muito fortes.

A — Como se explica que não haja uma parada na máquina administrativa, se o governo caiu e não foi substituído?

B — Governo é uma coisa, administração é outra. O governo dá a orientação, marca o rumo, e a administração põe em obra esta orientação, segue este rumo. Portanto, o ter entrado em crise o gabinete, não acarreta a parada da máquina. Esta continua a andar na direção prevista enquanto o novo governo não a modificar. Assim, em qualquer momento em que se produza a crise, há um orçamento em vigor e um conjunto de leis que não é absolutamente afetado pela queda do gabinete.

A — Realmente, no Estado democrático, que é um Estado de di-

reito, segundo tenho ouvido dizer, toda a atividade é regulada pela lei. Portanto, para que a crise ministerial determinasse a parada da máquina, seria mister que as leis e o orçamento deixassem de existir. Agora me parece claro que a administração não pára, não obstante a queda do ministério.

B — É evidente. Deixará o carteiro de entregar as cartas, deixará o coletor de receber os impostos, deixará a polícia de exercer sua vigilância, deixarão de correr os trens, deixará o professor de dar as suas aulas, só porque o gabinete se demitiu? Pode, portanto, durar a crise, cinco, oito, quinze dias, sem que nada se altere no andamento da administração.

A — Demais, creio que raramente se dá a acefalia que se imagina. Tenho lido frequentemente nos jornais que, declarada a crise, o chefe do Estado pede aos ministros que permaneçam em seus postos até a organização do novo gabinete.

B — Exatamente. Os ministros demissionários não praticarão verdadeiros atos de governo e se limitarão a atender o expediente ordinário.

É, portanto, inexato que a administração sofra um colapso, por ocasião da crise ministerial. A máquina do Estado, não pára, não se detém, não se perturba sequer.

A — Resta, porém, a outra objeção: a continuidade administrativa que se rompe a cada queda de governo.

B — Ainda aqui, não tem fundamento sério a crítica. Argumenta-se em primeiro lugar, como se a continuidade administrativa fosse em si mesma um bem. Como a tradição, ela não é nem um bem, nem um mal. Preservar no que está certo, é evidentemente útil; mas insistir no erro, para não interromper a continuidade, ou não quebrar a tradição é simplesmente uma insensatez.

A — Isso parece evidente.

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

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

A — Esta vantagem é incontestável. O sistema parlamentar não permite continuidade no mal, ou no que por tal se considerar. Mas a descontinuidade no bem? A queda do gabinete não vem muitas vezes interromper soluções acertadas?

B — Não. Se o governo cai, é porque não soube resolver determinada questão. E é fatal, então que o novo governo se apresente com uma solução diferente. Mas os outros problemas que não foram discutidos, não são afetados pela mudança do gabinete. Se estavam sendo convenientemente tratados e satisfeitos se achava o parlamento, não haverá porque mudar de orientação a seu respeito. Mudança haverá somente em relação à questão específica que determinou sua queda.

A — Vejo agora que a instabilidade administrativa não é tão grande, quanto geralmente se imagina.

B — A expressão concreta desta verdade, podemos encontrá-la na constituição dos gabinetes que se sucedem. É freqüente que vários ministros passem para o gabinete seguinte. Outras vezes, o próprio presidente do Conselho Demissionário é encarregado de organizar o novo governo. Onde, pois, o cataclisma que muitos imaginam?

A — Realmente, visto de perto, não tem o fenômeno a gravidade que lhe atribuem os presidencialistas. Os homens podem revezar-se no governo, mas a administração tem bastante estabilidade.

B — Nem poderia deixar de assim ser. A orientação do gabinete é a que lhe traça o parlamento. E que é o parlamento?

A — Uma assembléia mais ou menos numerosa, em que se acham representados os partidos políticos.

B — Perfeitamente. Portanto, este parlamento tem uma diretriz, uma orientação geral, que é resultante da orientação das diretrizes dos partidos neles representados. Ora, esta orientação geral é, por sua própria natureza, estável. Os partidos não mudam de programa, nem sequer de tendências da noite para o dia. Cada um tem o seu caráter próprio, que dificilmente se modifica. Demais, se uma pessoa considerada isoladamente, pode mudar facilmente de opinião, já o mesmo não acontece quanto à coletividade, formada por dezenas ou centenas de indivíduos. A inércia torna-se, então, muito forte. Isto explica que, embora se sucedam os gabinetes com maior ou menor freqüência, não há geralmente entre eles grandes divergências de orientação, já que devem refletir o pensamento dominante no parlamento.

A — E, quando um partido substitui outro no poder, não haverá, então, verdadeiros saltos?

B — Quando se verifica esta alteração na situação política? Evidentemente, após uma eleição geral, realizada quer por se haver esgotado o mandato legislativo, quer por ter sido dissolvido o parlamento. Se mudou radicalmente a opinião do país, como não há de modificar-se correlativamente a orientação do Governo? A culpa não será, então, do sistema, que apenas, limitou-se a registrar a alteração produzida no País.

A — Ocorre-me, agora, que o mesmo acontece com o sistema presidencial. Se um presidente conservador é substituído no poder por um

presidente liberal ou socialista, muda, também e abruptamente, toda a orientação administrativa, em consequência da alteração havida no País.

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

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

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

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

B — Vimos, também, que a decantada continuidade administrativa não é, no sistema presidencial, tão grande quanto se imagina. A cada novo período presidencial, pode haver uma total subversão administrativa. E é o que, por via de regra acontece, porque cada presidente quer fazer coisa nova e diferente do que fez o antecessor. E não é tudo. A qualquer tempo, pode operar-se a mudança. Basta, para tanto, que o presidente, que é quem dá a orientação ao governo, tenha mudado de maneira de pensar, em qualquer momento de seu mandato. Não é hipótese gratuita; é fato que se tem verificado frequentemente em nosso país, tanto na União, como nos Estados. É o que tem acontecido, por exemplo, com a política financeira e monetária.

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

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

É preciso não confundir duas coisas distintas: permanência dos homens nas posições de governo e continuidade administrativa. Os homens podem substituir-se nos cargos, sem mudança substancial da orientação - é o que sucede freqüentemente no regime parlamentar; e a orientação pode mudar, permanecendo os mesmos homens no governo - é o que se verifica no sistema presidencial, e não se pode dar,

sem escândalo, no sistema parlamentar. A instabilidade atribuída a este mecanismo do governo não é pois, verdadeira instabilidade; é, antes, mutabilidade, elasticidade. O governo pode cair, é certo, mas só cai, quando haja fundados motivos para isto. E qualquer que seja o nome que se lhe dê, esta instabilidade é mais política, isto é, de governantes, que administrativa, pois a vida nas nações, como a dos indivíduos, é também uma continuidade, e o governo que surge não pode deixar de fundar a sua atividade na obra do governo que sai.

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

B — É interessante como as afirmações mais infundadas se propagam e autorizam, e chegam a ter força de dogma, que se aceita e não se discute. Não posso imaginar onde se foi buscar tal incompatibilidade. A federação refere-se à organização do Estado. Há Estados simples, homogêneos, são os Estados unitários, como a França; há Estados complexos, heterogêneos, formados pela associação de vários Estados simples, são os Estados federativos, como os Estados Unidos. É como se disséssemos haver estados unicelulares e Estados pluricelulares. Presidencialismo e parlamentarismo, são formas de governo, nada tem com a estrutura mais ou menos complexa do Estado. Ora, bem: se um Estado simples pode ter, indiferentemente, um governo presidencialista ou parlamentarista, por que indiferentemente presidencialista ou parlamentarista não poderá ser o governo de cada um dos Estados simples que compõem o Estado Federal, e o governo do próprio Estado Federal? Não há federações monárquicas e federações republicanas? Por que não as poderá haver também parlamentaristas, ao lado de presidencialistas?

A — Realmente não vejo nenhum motivo, para que tal não suceda. É como se alguém afirmasse que, havendo animais pluricelulares que são associações de células animais, não, poderá haver também vegetais pluricelulares por ser o funcionamento da célula vegetal um pouco diferente da célula animal.

B — A comparação é feliz. Se as células animais se associassem para formar organismos de ordem superior, nenhum motivo haveria para que o mesmo não pudessem fazer as células vegetais. Mas tal discussão a respeito da possibilidade de federações parlamentaristas é inteiramente ociosa, porque elas existem realmente, ao lado das parlamentaristas.

A — Quais são?

B — Por exemplo, a Austrália, a África do Sul e o Canadá: são federações semelhantes à norte-americana, com a diferença de serem parlamentaristas, em vez de presidencialistas. Hitler liquidou duas federações parlamentaristas, formadas depois da primeira guerra, a

Alemanha e a Áustria. Como se pode afirmar, depois destes dois exemplos, que o sistema parlamentar é incompatível com a federação?

A — Será o mesmo que negar a existência do sol.

B — Em todo o caso, mostra a objeção, a força dos preconceitos que nem ante a evidência solar recuam.

A — Outra arguição que tenho ouvido, é ser o sistema parlamentar próprio das monarquias e incompatível com a república. Imagino seja ela do mesmo estofo que a outra.

B — E não imagina mal. Trata-se de uma afirmação arbitrária e absolutamente sem base. É certo que o sistema parlamentar surgiu nas monarquias européias. Por que tal aconteceu?

A — Parece-me que por um motivo muito simples: só havia monarquias na Europa, quando nasceu a moderna democracia. Era fatal, portanto, que o parlamentarismo se desenvolvesse primeiro nos Estados monárquicos.

B — Exatamente. A adotar aquele critério, concluiríamos também, e com não menor segurança, que a democracia é característica das monarquias e não das repúblicas, já que no seio daquelas foi que ela se desenvolveu modernamente. Na própria França, tal evolução começara em 1789, para ser abruptamente interrompida em 1792, com a execução do rei Luís XVI.

A — Percebo, agora, que um instante de reflexão me teria dispensado de apresentar a objeção. Pois, se há repúblicas parlamentares, como afirmar que o parlamentarismo é próprio das monarquias e não se casa com a república?

B — Seria reconhecer a incompatibilidade da república com os mais perfeitos mecanismos democráticos...

A — Realmente, o argumento provaria demais. Para não deixar sem resposta nenhuma das objeções correntes, peço que me diga alguma coisa acerca da suposta fraqueza do governo parlamentar.

B — É outro erro. 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.

A — Quer dizer que no sistema parlamentar não há governos fracos?

B — Precisamente. O governo deixa automaticamente de o ser, quando se torna fraco, isto é, quando perde a confiança da nação. A não ser em condições excepcionais, quando a opinião está muito dividida e oscilante, o regime não comporta governos fracos e pode dar os mais fortes dos governos. A prova, tivemo-la nas duas conflagrações, onde as nações democráticas resistiram galhardamente à autocracia. O que há de parte dos opugnantes é confusão de governo forte

com governo de força. Governos de força, só o presidencialismo pode nos dar. Em certas circunstâncias, não lhe resta outra solução, já que não se pode deixar o país sem governo e o governo se constitui com prazo fixo. Governos fortes, esses também pode fornecê-los o presidencialismo, mas com o parlamentarismo é certo que se produzirão, sem necessidade de assentar na força.

A — Há, realmente, a tendência de considerar fortes os governos que dispõem da maior soma de arbítrio e poder material.

B — Mas é trágico equívoco, pois os governos baseados na força são os que mais facilmente sucumbem.

A — Declaro-me satisfeito com as explicações que me deu. Acabo de verificar que as objeções levantadas contra o sistema parlamentar têm duas origens principais: o desconhecimento do seu mecanismo, ou obscura consciência do que seja realmente democracia representativa.

B — Muito bem. E não esqueça que sempre estarei pronto a esclarecer todas as dúvidas e objeções.

Algumas referências bibliográficas do autor: *O som no tratamento da surdez* (1936), *Catecismo Parlamentarista* (1949); *Presidencialismo ou Parlamentarismo?* (1958 - com colaboração de Afonso Arinos); *Discursos parlamentares* (1980).