

PRESIDENCIALISMO OU PARLAMENTARISMO (*)

*Afonso Arinos de Mello Franco (**)*

Diz conhecida anedota inglesa que os argumentos podem mudar a opinião dos deputados, mas nunca 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 acerto ou fundamento, mas nunca sinceridade e boa-fé.

Ao iniciar esta 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 de seu governo e o triste fim de 1954, até a absurda crise de 1955, de cujo desfecho, com

* Texto introdutório do volume *Presidencialismo ou Parlamentarismo*, publicado pela Livraria José Olímpio Editora, em 1958 e republicado como "Prefácio" do livro de Sylvio Romero *Parlamentarismo e Presidencialismo na República Brasileira*; 3ª ed., Brasília/FUNCEP, 1987.

** Jurisconsulto, ocupou importantes cargos políticos, representando Minas Gerais e após, a Guanabara, como deputado e senador pela UDN, da qual foi líder. Autor da Lei Afonso Arinos (1951), que criminaliza qualquer prática resultante de preconceitos de raça e cor. Como Ministro de Relações Exteriores (1961-1962), reatou relações diplomáticas com os países comunistas e condenou a invasão da Baía dos Porcos. Participou intensamente da vida política brasileira até o fim da vida, quando coordenou, juntamente com outros juristas renovadores, a Comissão de Estudos Provisórios da Constituição, que enviou à Assembléia Constituinte um projeto de Constituição (1987). Destacou-se como intelectual, tendo sido membro da Academia Brasileira de Letras e de outras instituições culturais. Faleceu em 1990.

o golpe de Estado de novembro, emergiu o frágil governo atual, 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, chefeiei a Oposição parlamentar contra um executivo caudilhisto, 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.

Daf 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 Direito Constitucional Comparado.

O sistema presidencial dos Estados Unidos, tanto quanto o parla-

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

Em plena Guerra de 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 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 doutrina, a vívida fé política do povo americano."

Paulo Marcos/Abril Imagens



Afonso Arinos de Mello Franco

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.

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

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 juízes de escol, de que Oliver Homes 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 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 XVII. 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 próprios 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 da 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 XVII (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 o sangue da realidade presidencial aos mais recônditos pontos da enorme Federação.

Quando volvemos os olhos para o presidencialismo latino-americano-

no, 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. Começemos 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 saxônicas 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 justa posição 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 por nenhum deles. A França teve bem uma dúzia de Constituições desde 1791: não longe desse número andarão a Espanha, se recordamos 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 (incluindo 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 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. Enfraqueci-

mento 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.

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

O ponto focal do processo de desajustamento é, ao 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 afirmam dentro e através das instituições. Nos sistemas democráticos pluripartidários e parlamentares (França e Itália), elas procuram um livre equilíbrio graças às composições parlamentares chamadas coalizões. Quando o sistema democrático 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 parte das responsabilidades políticas. Isto se dá hoje na Rússia, na China ou 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 caudilhistas, 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 saxônica. 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 de 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 dezoito, o historiador baiano José Mirales, escrever toda a crônica militar da Colônia, desde os primeiros 600 soldados trazidos, em 1549, por Tomé de Souza, 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 o Império Britânico, veio enquadrá-la no ambiente latino de que ela é hoje, com 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 desabrigada. Em 1954, encontrando-me em Was-

hington 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 Arceniegas, no seu impressionante livro *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 desapassionada 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 de 10 de Novembro, mas não o conseguiram, por causa da frontal resistência 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 de 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 de Hermes, a influência militar foi tão profunda no Brasil, como de 1937 a esta parte.

Alí 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 sem 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 da 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 Câma-

ra age muito melhor quando tem a responsabilidade efetiva dos seus atos, isto é, quando as consequências 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 algum partido. É que, nestes casos, a Câmara não sente a responsabilidade do seu ato, pois não arca com as consequências 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 de 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 de licença para processo do Deputado Carlos Lacerda. A grosseira agressão ao texto constitucional implicava em expor o mandato de cada deputado a uma limitação que contrariava toda a nossa tradição jurídica. Todos os argumentos, toda a pressão oficial esbarram nesta inafastável consideração. Da mesma forma, o projeto oficial da lei de imprensa, nos pontos inconstitucionais em que estabelece 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 de 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 de 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 prazo 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 receia-se 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. Aquelc 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 poderão 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 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 atabalhado 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.

Algumas referências bibliográficas do autor: *Responsabilidade criminal de pessoas jurídicas* (1930), *Introdução à realidade brasileira* (1933), *Espelho de três faces* (1937), *Terra do Brasil* (1939), *Um estadista da República* (1955), *Barra do Dia* (1955), *Presidencialismo ou Parlamentarismo?* (1958) - em colaboração com Raul Pilla, *História das idéias políticas no Brasil* (1972), *Alto mar-maralto* (1976), *A alma do tempo* (1979).