

PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO NO BRASIL

José AFONSO DA SILVA *

SUMARIO: I. *Introdução*; 1. *Tema e objetivo do trabalho*; II. *Organização de poderes no império*; 2. *Poder moderador e poder executivo*; 3. *Sistema de governo*; III. *Presidencialismo e oligarquias no regime de 1861*; 4. *Fontes do presidencialismo na Constituição de 1861*; 5. *Presidencialismo e federalismo: a política dos Governadores*; 6. *O poder presidencial*; IV. *A revolução de 30 e o personalismo presidencial*; 7. *O governo unipessoal*; 8. *Executivo forte, legislativo fraco*; 9. *A ditadura*; V. *Crises e o parlamentarismo de 1961*; 10. *A democracia de 1946*; 11. *Populismo e oligarquias*; 12. *Crises sucessórias o forte poder fraco*; 13. *O debate parlamentarista: o Partido Libertador*; 14. *O parlamentarismo de 1961*; 15. *O colapso do sistema presidencialista*; VI. *A Constituinte e a organização de poderes*; 16. *A Comissão de Estudos Constitucionais. Proposta de um presidencialismo de gabinete. O sistema misto do Projeto da Comissão de Estudos Constitucional*; 17. *O parlamentarismo da Comissão de Sistematização*; 18. *A pressão presidencial contra o parlamentarismo: presidencialismo parlamentarizado*; VI. *Conclusão*.

I. INTRODUÇÃO

2. *Tema e objetivo do trabalho*

Este trabalho destina-se a discutir a evolução dos sistemas de governo no Brasil perante o IV Congresso Ibero-Americano de Direito Constitucional.¹ O título *Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil* revela a preocupação de verificar até que ponto se realizou ou não qualquer desses sistemas de governo.

* Professor titular na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Brasil.

¹ Madrid, de 27 a 30 de setembro de 1988.

II. ORGANIZAÇÃO DE PODERES NO IMPÉRIO

2. Poder moderador e poder executivo

A Constituição imperial de 1824 estruturou uma divisão de poderes baseada na concepção de Benjamin Constant, com *poder legislativo*, *poder executivo*, *poder judiciário* e *poder moderador*, em que este constituía a chave de toda a organização política e era delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação e seu Primeiro Representante, para que incessantemente velasse sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos demais Poderes Políticos (art. 98).²

O *poder moderador* e o *poder executivo* competiam ao Imperador. Exercia o primeiro: nomeando senadores, convocando a assembleia geral extraordinariamente nos intervalos das sessões, prorrogando-a ou adiando-a, sancionando projetos de leis por ela aprovados, aprovando e suspendendo resoluções das assembleias provinciais, dissolvendo a câmara dos deputados e convocando a eleição de outra, *nomeando e demitindo livremente os Ministros de Estado*, suspendendo os magistrados, perdoando e moderando as penas impostas aos réus por sentença, concedendo anistia em caso urgente.

Essa aparente fidelidade ao publicista suíço é porém, enganosa, considerando-se que o Imperador era também chefe do poder executivo, que exercia por meio dos Ministros. Ele exercera o poder moderador com impressionante força ativa, interferindo na relação de poderes não como mero árbitro, mas como um militante em posição de superioridade. Os publicistas do Império reconheciam essa magistratura suprema. Assim, escrevia o Visconde do Uruguai que o poder moderador é um poder político, uma delegação da nação, “a suprema inspeção sobre os Poderes Legislativo, Executivo e Judicial, o alto direito que tem a nação de examinar 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 ao Imperador, revestindo-o das atribuições do Poder Moderador”.³ O resultado prá-

² A Constituição empregava, nesse art. 98, palavra extraída da obra de Benjamin Constant Cf., *Curso de política constitucional*, Madrid, Taurus, 1968, p. 14.

³ Cf., *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p. 61, Rio, 1962, citado por Oliveira Tórres, João Camillo de, *Democracia Coroada*, p. 123, Petrópolis, 1964; no mesmo sentido, Pimenta Bueno, *Dirteito Público e Análise da Constituição do Império*, Ministério da Justiça, 1958, p. 201.

tico, reconhece João Camillo de Oliveira Tôrres, insuspeito dada a sua condição de monarquista dos nossos dias, foi uma espécie de desvirtuamento da doutrina de Constant, desvirtuamento imposto pelos fatos, pois o Imperador não conseguia jamais ser aquela figura puramente neutra da teoria daquele publicista.⁴

O Imperador era o chefe do poder executivo, que exercia pelos seus Ministros de Estado, nos termos do art. 102. Mas esse dispositivo devia ser entendido em confronto com o art. 101, inciso VI, segundo o qual o Imperador, como poder moderador, tinha competência *para nomear e demitir livremente os Ministros de Estado*. Com isso, pode-se dizer que, em verdade, o Imperador era quem exercia o poder executivo.⁵ Assim, o constitucionalismo imperial brasileiro introduziu um elemento estranho à teoria de Benjamin Constant, que insistiu em afirmar a separação entre o poder moderador e o poder executivo, que denominava *poder ministerial*. Essa separação era uma condição fundamental da neutralidade do poder moderador. "El poder ministerial disse Constant—, aunque emanado del poder real, tiene, sin embargo, una existencia realmente separada de este último y la diferencia es esencial y fundamental entre la autoridad responsable y la autoridad investida de la inviolabilidad".⁶

O próprio Imperador Pedro II nos transmitiu as consequências dessa confusão de poderes, ao dizer que, "sobre os atos do Poder Executivo tem o Imperador, como chefe desse poder, inteira inspeção, podendo manifestar sempre a sua opinião com toda aliberdade e exigir a dos ministros". Acrescenta que as relações com o Ministério "devem fundar-se na mais perfeita confiança. Todos os negócios, que sejam importantes, por influírem diretamente na política, e na marcha da administração, não devem ser resolvidos, sem serem primeiro examinados, em conferência dos Ministros, e depois em despacho do Imperador".⁷

Por isso mesmo é que, nos assuntos do poder executivo, se tornava necessario o acordo entre Imperador e Ministros, "já que ele (o Imperador) tem o direito de demiti-los desde que falta esse acordo, já porque estes não podem nem devem em tais assuntos ir de encontro à sua convicção e consciência, e pelo contrário preferir

⁴ *Op. cit.*, p. 145.

⁵ *Cf.*, Melo Franco, Afonso Arinos de, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, Rio, Forense, 1958, vol. II, p. 97.

⁶ *Op. cit.*, p. 13.

⁷ *Apud* Oliveira Tôrres, João Camillo de, *op. cit.*, p. 194.

desde então dar a sua demissão antes do que trair os seus deveres para com os direitos e públicos interesses”,⁸ até porque, acrescentasse, não salvava os Ministros da responsabilidade a orden de Imperador, oral ou escrita, consoante estatuíra o art. 135 da Constituição.

3. O sistema de governo

A Constituição do Império não precisou o sistema de governo que adotava. O ministério não tinha organicidade. Os Ministros eram os dirigentes de Secretarias de Estado. Inicialmente, cada qual despachava com o Imperador, chefe do poder executivo, que, na sua qualidade de poder moderador, os nomeava e demitia livremente. Conclui-se daí que, em verdade, eles não passavam de auxiliares do monarca, simples agentes deste, de cuja confiança dependiam, o grande parlamentarista brasileiro. Raul Pilla, exprimiu bem essa característica do sistema, *in verbis*:

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: interdependência e harmonia de poderes, livre nomeação e demissão dos Ministros de Estado.⁹

O mesmo Raul Pilla, no entanto, sustentara que o parlamentarismo se desenvolvera, no Império, apesar da Constituição e contra ela, como um fenómeno natural e necessário, expressão da consciência democrática da nação, que, manifesta já no período colonial, não cessaria de fortalecer-se após a Independência.¹⁰ Assim também se pronuncia João Camillo de Oliveira Tôrres, ao dizer:

Os historiadores em geral reconhecem que o sistema paralemtarista veio como uma conquista do povo brasileiro, conquista obtida por meio de ‘sangue, suor e lágrimas’. A Constituição, em seu texto, não

⁸ *Op. cit.*, p. 224.

⁹ *Cf.* Melo Franco, Afonso Arinos de, e Raul Pilla, *Presidencialismo e Parlamentarismo?*, Rio, Livraria José Olympio Editora, 1958, p. 125. Esse livro contém o parecer do Dep. Afonso Arinos contrário à emenda constitucional parlamentarista de autoria do Dep. Raul Pilla, assim como os fundamentos deste e sua resposta àquella parecer. Mais tarde, Afonso Arinos se converteu ao parlamentarismo, sendo hoje um defensor apaixonado desse sistema de governo.

¹⁰ *Op. cit.*, *supra*, p. 126.

era parlamentarista, pois reconhecia ao Imperador o direito de nomear e demitir *livremente* os seus ministros. Em compensação, porém, lançava as bases do sistema de gabinete, com a distinção real entre as atribuições do Poder Moderador e as do Poder Executivo, o primeiro exercitado pelo Imperador parativamente e o segundo por intermédio dos ministros responsáveis.¹¹

E mverdade, não houvera no Império a mencionada consciencia democrática, que postulasse o parlamentarismo; tampouco existiu a separação citada entre poder moderador e poder executivo, pois, embora suas atribuições fossem diversas, ambos competiam ao Imperador. A situação, em geral, não muda muito com a criação, em 1847, do cargo de *Presidente do Conselho*, porque este com os demais Ministros era nomeado e demitido livremente pelo Imperador. A única diferença é que agora se deu alguma organicidade ao Ministério, que pasara a decidir os assuntos mais importantes reunido em *Conselho de Ministros*. Mas seu presidente não passava de simple coordenador do Ministério. Suas atribuições não eram, nem podiam ser, as de chefe de governo, porque o Imperador persistia chefe do poder executivo. As seguintes palavras de Pimenta Bueno são expressivas a propósito da posição do Presidente do Conselho de Ministros:

O Presidente do Conselho de Ministros, quando este não trabalha perante o Imperador, é o primeiro-Ministro que troma essa denominação, ordinariamente dada ao organizador do Ministério. É ele quem dirige a ordem dos trabalhos e das discussões, quem especialmente zela da unidade de vistas, e dos principios políticos e administrativos em todos os assuntos que são sujeitos à deliberação comum; quem deve ter não só o seu voto de membro do Gabinete, mas também de desempate.¹²

A exceção destas atribuições —completa— não conhecemos nenhuma mais que deva pertencer ao Presidente do Conselho.¹³

Na prática, o Imperador usou suas prerrogativas constitucionais ativamente, nomeando e demitindo ministérios, com uma política

¹¹ *Op. cit.*, p. 93; cf. também Faria de Oliveria, Raymundo, *Parlamentarismo, Plenitude Democrática*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1985, pp. 42 e segs.

¹² *Op. cit.*, p. 260.

¹³ *Id.*, p. 260.

de rodízio entre os dois partidos existentes, o Conservador e o Liberal, fazendo-os revesar no poder, sem preocupação com a composição da câmara dos deputados, que o monarca também dissolia e convocava nova eleição, quando julgava oportuno, independentemente de programa governamental, de censura ou de questão de confiança, mecanismos inexistentes no sistema. Com razão, pois, Afonso Arinos, quando escreveu:

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 Ministérios não eram coletiva nem politicamente responsaveis senão na medida em que o Chefe do Poder Executivo aceitasse tal situação. Sem o que demitia o Ministério, nomeava outro contrário, dissolia a Câmara e elegia outra que apoiasse o Ministério recém-nomeado. A responsabilidade ministerial estabelecida era unicamente a penal, o que também é 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 Sôberano, conforme se demonstra com a rememoração dos fatos acima indicados e que se desenvolveram do principio ao meio e ao fim do Império. Aliás, num sistema de Constituição rígida como era a noso, o costume não podia retirar ao Monarca as suas atribuições. Não podia, pois, ocorrer o que se deu na Inglaterra.¹⁴

III. PRESIDENCIALISMO E OLIGARQUIÁS NO RÉGIME DE 1891

4. *Fonte do presidencialismo da Constituição de 1891*

O movimento de idéias que conduziu à República não incluia o presidencialismo. Reclamava do poder moderador, que despachava Ministro como se despacham delegados e subdelegados, no dizer de

¹⁴ Cf., *Presidencialismo ou Parlamentarismo*, op. cit., pp. 23 e 24.

D. Manoel de Assis Mascarenhas;¹⁵ reivindicava-se sua extinção, postulava-se pela Federação, a temporariedade do Senado, a abolição da escravatura, mas o presidencialismo, o sistema de governo norte-americano, não entrara nas congitações dos republicanos, que tampouco mencionavam o parlamentarismo.

O projeto de constituição, elaborado por uma comissão nomeada pelo Governo, no entanto, contemplava o sistema presidencialista. O modo de exercício do Governo Provisório já denunciava a opção presidencialista. Todos os projetos que antecederam ao do Governo Provisório propunham o sistema presidencial de governo. A influência da organização constitucional dos Estados Unidos na estruturação da República Federativa, que se instaurava, se fez sentir com intensidade. O projeto do Governo sofreu pequenas alterações no Congresso Constituinte que produziu a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, cujos arts. 41 e 49 firmavam o sistema presidencial, ao estabelecerem, respectivamente:

Exerce o Poder Executivo o Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, como chefe eletivo da nação.

O Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança que lhe subscrevem os atos, e cada um deles presidirá a um dos Ministérios em que se dividir a administração federal.

Ruy Barbosa, ao converter-se à República, convertera-se também ao sistema americano de governo. Deixou páginas candentes no elogio à sua estabilidade contra alegada instabilidade do parlamentarismo. Basta lembrar estas palavras:

Um dos graves argumentos meneados contra o parlamentarismo é a mobilidade excessiva da administração, sob o fluxo e o refluxo das maiorias parlamentares. Uma das mais sérias vantagens do presidencialismo americano consiste na estabilidade dos Gabinetes, que, alheios aos recontros da política nas assembléias deliberantes, atravessam inconcussos anos e anos, imprimindo à gestão dos interesses públicos um espírito de continuidade, extremamente favorável à satisfação dos interesses permanentes do país, ao desenvolvimento do seu progresso, à formação das boas tradições, à educação de das capacidades, à cul-

¹⁵ Citado no Manifesto Republicano de 1870, *cf.*, Benavides, Paulo, e R. A. Amaral Vieira, *Textos Políticos da História do Brasil*, Fortaleza, Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceara, s.d., p. 524.

tura dos especialistas, à execução de grandes programas práticos, à fecundação de reformas promissoras.¹⁶

Nosso presidencialismo veio mesmo da influência constitucional norte-americana e um pouco da Argentina. Não parece certo que suas origens possam ser encontradas na nossa tradição colonial e imperial de governos caracterizados por um executivo forte.¹⁷

5. *Presidencialismo e federalismo: a política dos Governadores*

A adoção do presidencialismo com a República Federalista deveu-se muito ao preconceito, segundo o qual o parlamentarismo é incompatível com o federalismo. Ruy Barbosa, estadista e grande constitucionalista, que foi o principal redator do Projeto de Constituição elaborada pelo Congresso Constituinte de 1891, foi muito preciso ao negar a compatibilidade entre parlamentarismo e federalismo, *in verbis*:

Com o sistema federativo, único adotável no Brasil não se compade-cem 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 ineligibilidade do Presidente; a larga autonomia dos Estados, a posição oracular da justiça na aplicação da lei e nas questões de constitucionalidade.¹⁸

O próprio Afonso Arinos, hoje convicto parlamentarista militante, sustentara essa opinião, a ponto de duvidar da realidade do federalismo do Canadá, da Áustria e da Alemanha. Seu pensamento não é mais esse. Demonstro-o bem, como Senador Constituinte, como orador principal na defesa da proposta parlamentarista na Assembléia Constituinte, em março deste ano de 1988.

A verdade histórica é que, no Brasil, o presidencialismo se deformou na prática do federalismo. Talvez melhor se diria que presiden-

¹⁶ Cf. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, São Paulo, Saraiva, 1933, vol. III, p. 404.

¹⁷ A opinião é de Melo Franco, Afonso Arinos de, in *Presidencialismo ou Parlamentarismo?*, *op. cit.*, p. 25. Alias, Raul Pilla também dissera, nesse mesmo volume, p. 125, que a Constituição imperial era *presidencialista*.

¹⁸ Cf., *Plataforma*, p. 21, apud Melo Franco, Afonso Arinos de, e Raul Pilla, *op. cit.*, p. 60.

cialismo e federalismo se deformaram mútua e reciprocamente, não por forças intrínseca de si próprios, mas por condições sócio-políticas do meio em que concomitantemente foram instituídos. Uma reflexão mais cuidadosa talvez possa até levar à conclusão de que o presidencialismo foi o instrumento das oligarquias para a dominação do poder, favorecidas pela descentralização política federativa, que lhes propiciaram autonomia política e domínio local. A “política dos Governadores”, instituída pelo Presidente Campos Sales, retratou bem essa situação. Eles detinham um poder unipessoal, sustentado no *coronelismo*, que foi o poder real e efetivo, apesar das normas constitucionais traçarem esquemas formais de organização nacional com base na teoria da divisão de poderes e tudo o mais, o *coronelismo* é um fenômeno político-social complexo. O *coronel*, no caso, não é um título militar. Mas proveio da Guarda Nacional que existiu durante certo período do Império. Era o chefe político local, mas não era só isso. Resumiam-se em sua pessoa importantes instituições sociais; dispunham de ampla jurisdição sobre seus dependentes e agregados, compondo rixas e desavenças, arbitrando soluções que eram incontestavelmente acatadas.¹⁹

A política dos Governadores impediu a formação de partidos políticos. O sistema era rigorosamente unipartidário, ainda que houvesse vários Partidos Republicanos, mas um em cada Estado-membro dominado pelo respectivo Governador. Essa federação de Partidos Republicanos, que se resumiam, cada qual, no respectiva Comissão Diretora composta de cinco membros de estrita confiança do Governador, é que, em conluio, especialmente, os do Estado de Minas e São Paulo, designava o candidato a Presidência da República, que ganhava a eleição. Primeiro, porque geralmente não tinha concorrente; segundo, porque o sistema eleitoral propiciava fraudes de todo tipo. Deputados e senadores eram eleitos pelo mesmo sistema.

De fato, o regime formava uma pirâmide oligárquica, cujo sistema de dominação se apoiava em mecanismos eleitorais que deformavam a vontade popular. O coronel, como líder local, arregimentava os eleitores e os fazia concentrar perto dos postos de votação, conhecidos como *currais* ou *quarteis eleitorais*, de onde saíam para votar no candidato indicado. Como o voto era a descoberto (*a bico de pena*, como se dizia), o eleitor não tinha como escapar da vigilância, até porque as mesas eleitorais eram também formadas de elementos

¹⁹ Cf., Nunes Leal, Victor, *Coronel, Enxada e Voto*, p. 23.

do coronel. Outro elemento do sistema era o *cabo eleitoral*, ainda hoje existente com menos significação. Seu papel consistia (e consiste ainda) em angariar votos para os candidatos, não por exposição doutrinária, mas à base de distribuição de empregos ou favores pessoais.²⁰ Se acaso alguém não apoiado pelas oligarquias dominantes conseguisse candidatar-se e eleger-se, escapando das *atas eleitorais falsas* e outras barreiras, por certo seria *degolado* pelo sistema de *reconhecimento de poderes*, feito em conjunto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, para apurar a legalidade da eleição, examinar as atas eleitorais e somar tudo de novo. Só eram eleitos, diplomados e reconhecidos os candidatos que as Comissões Diretoras dos Partidos (um em cada Estado) houvessem indicado em seus boletins, tudo manipulado nas casas dos coronéis que dirigiam a política municipal.²¹

No ápice da pirâmide encontrava o Presidente da República, chefe e produto das oligarquias dominantes, ao qual deputados e senadores deviam cega submissão. Não havia oposição. Os poderes, separados juridicamente, resumiam-se na mesma unidade piramidal.

6. O poder presidencial

Este fora o presidencialismo que a realidade construía. Chame-mo-lo *presidencialismo piramidal*, porque o Presidente da República é o chefe de uma vasta organização oligárquica estruturada em forma de pirâmide, cuja base se constitui do coronelismo, forma de adaptação do poder privado e um regime político de base representativa, que resumiu o mandonismo local a partir da proclamação da República.²² Abaixo dos coronéis, e sob seu domínio absoluto, em cada Município, vinham os cabos eleitoral e os eleitores. Em torno dele, uma vasta rede de parentes, clientes e agregados. Divergências locais entre coronéis não influíam na unidade de apoio ao Partido República estadual. As facções locais, sob domínio de cada coronel, estavam filiadas ao Partido. Nesse complexo coronelístico estava a fonte do poder. Nele se funda a eleição de Prefeitos e Vereadores (administradores e legisladores municipais), dos Deputados

²⁰ Cf., Basbaum, Leôncio, *História Sincera da República*, vol. 2, p. 191.

²¹ Cf., Basbaum, Leôncio, *op. cit.*, p. 191, citando Certório de Castro.

²² Cf., Nunes Leal, Víctor, *op. cit.*, 20; Pereira de Queiroz, Maria Isaura, "O coronelismo numa interpretação sociológica", in *História Geral da Civilização Brasileira, III—O Brasil Republicano, 1. Estrutura de Poder e Economia*, São Paulo, Difel, 1977, pp. 155 e ss.

e Senadores estaduais, dos Deputados e Senadores Federais, do Governador do Estado e, por força da política dos Governadores, do Presidente da República.

O poder presidencial emanava, pois, desse complexo oligárquico, em que o princípio da divisão de poderes, formalmente estabelecido na Constituição, não tinha vigência real. Eleito o Presidente, ele constituía por quatro anos o chefe dessa pirâmide, sem freios e contrapesos, sem o que o presidencialismo não passa de mandonismo pessoal. Na Primeira República (1889-1930), esse mandonismo presidencial formava com o mandonismo regional (Governadores dos Estados) e mandonismo local, assumido pelo coronelismo, com os legisladores de permeio a soldar esses estratos da pirâmide, ao mesmo tempo em que cada estrato fundamenta o domínio dos que se lhe superpõem. Aí também se sedimentava o vasto campo da barganha política, dos favores. A Constituição enumerava, é verdade, as matérias de competência presidencial, mas isso não tinha maior significação, porque seu poder estava para além (ou para alguém, segundo as circunstâncias) do formalismo constitucional. A realidade forjou um presidencialismo de mando, sem freio e sem contrapeso constitucional.

Em verdade, a *política dos Governadores* deformara federalista, na medida em que era o reflexo dos poderes oligárquicos, que, reunidos embora em partidos políticos estaduais (um em cada Estado, já vimos), decidiam em bloco o destino do País e, assim também pela mesma razão, deformara o presidencialismo, na medida em que o Presidente não era um mandatário do povo no exercício de poderes constitucionais, mas um chefe da pirâmide oligárquica, sem entraves senão apenas a vontade dos estratos de poder dessa pirâmide. A Constituição não regia no País, mas os fatores reais de poder coronelístico e oligárquico.

IV. A REVOLUÇÃO DE 30 E O PERSONALISMO PRESIDENCIAL

7. O governo unipessoal

A Constituição de 1891 não se adaptara à realidade nem conseguira regê-la, e a “democracia representativa era puramente formal e a possibilidade de representação de outros setores sociais, que não as oligarquias, bastante reduzidas”.²³ Um novo elemento interferia

²³ Cf. Spina Forjaz, Maria Cecília, *Tenetismo e Política*, p. 19.

no contexto político, que, por certo, contribuía ainda mais para distorcer o presidencialismo: o poder militar. Os pronunciamentos militares se tornaram frequentes, as vezes traduzidos em ação, especialmente na década de 20. Por outro lado, surgiam movimentos contrários às oligarquias estimulados pelo aparecimento de uma classe média urbana. Foi daí que despontou, no processo político brasileiro, o *tenentismo*. São os *tenentes* das Forças Armadas, especialmente do exército, que se imbuem da idéia de que, como militares, são responsáveis pela sociedade e pelos interesses gerais da nacionalidade, cabendo-lhes, assim, intervir no processo do poder para exigir mudanças nos costumes políticos. A rigor, contudo, não postulavam mudanças de estrutura, mas institucionais, tais como adoção do voto universal e secreto.

Ainda não se chegou a uma definição exata da posição do tenentismo. Sua participação, mais tarde, no poder, revela forte tendência autoritária, tanto que muitos deles foram responsáveis, já como marechais e generais, pelo Movimento de 1964 que implantou o regime autoritário no País.

Foram eles responsáveis pelos movimentos revolucionários que se sucederam na década de 1920 até à Revolução de 1930 a que aderiram. Esta se iniciou nos Estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba, que formaram a Aliança Liberal, sob a liderança de Getúlio Vargas, candidato das oligarquias divergentes à Presidência da República, derrotado por Júlio Prestes, candidato das oligarquias dominantes e indicado pelo então Presidente Washington Luiz. O Governador de Minas, que entendia devesse ser o candidato (a vez deveria ser de um mineiro), tramou a apresentação do Presidente do Estado do Rio Grande do Sul. Getúlio Vargas, formando a Aliança Liberal entre os dois Estados mais o Estado da Paraíba, cujo Presidente se candidatara a Vice-Presidente da República na chapa de Getúlio Vargas. Vitoriosa a candidatura de Júlio Prestes, a Aliança Liberal passara a organizar a revolução 3.10.1930, cujo sucesso fora rápido. Um mês depois Getúlio Vargas assumia o poder a tratava de organizar o governo revolucionário.

Tem início a Segunda República, estabelecida formalmente pelo Decreto n. 19.398, de 11.11.1930, que instituiu o Governo Provisório para exercer *discricionariamente*, em toda a sua plenitude, as funções e atribuições, não só do poder executivo, como também as do poder legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, estabelecesse ela a reorganização constitucional do País (art. 1o.).

Os Estados perderam sua autonomia e passaram a ser governados por interventores federais, nomeados pelo Presidente da República. As garantias constitucionais foram suspensas. Os decretos e atos do Governo Provisório e dos interventores federais ficaram excluídos da apreciação judicial.

Instaurou-se, enfim, o governo unipessoal do Presidente da República, numa forma de *presidencialismo absolutista*, que ainda iria reger-nos no período de 1937 a 1945, sob a ditadura Vargas. Antes disso, porém, tivemos a Constituição de 1934.

8. *Executivo forte, legislativo fraco*

O Governo Provisório durou até 1934, quando foi promulgada a Constituição de 16 de julho desse ano. De permeio, ocorreu a Revolução Constitucionalista de 1932, que influiu na convocação da Assembléia Constituinte instalada no dia 15.11.33.

A Constituição reafirma o princípio federativo, com definição de ampla competência da União, instruzindo regras sobre o federalismo cooperativo. Afirma a autonomia municipal. Inova na divisão de poderes. O poder legislativo seria exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal, ou seja, abandona-se o bicameralismo puro, dando formulação originária em que o Senado aparece como órgão destinado a promover a coordenação dos poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura das leis e praticar outros atos, tais como examinar em confronto com as leis, os regulamentos expedidos pelo poder executivo, e suspender a execução de dispositivos ilegais, propor ao poder executivo a revogação de atos de autoridades administrativas, quando praticados contra a lei ou evitados de abuso de poder, suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato declarado inconstitucional pelo poder judiciário, organizar, com a colaboração dos Conselhos Técnicos, os planos de solução dos problemas nacionais, rever os projetos de código e de consolidação de leis, que devessem ser aprovados em globo pela Câmara dos Deputados. O Senado assumia, assim, as funções características de um órgão de controle. Seria, sem dúvida, uma experiência interessante, se a Constituição tivesse durado. Talvez até fosse o meio adequado de realizar um presidencialismo controlado. A Constituição previa ainda órgão de cooperação nas atividades governamentais: o Ministério Público, o Tribunal de Con-

tas e os Conselhos Técnicos. Trazia capítulos sobre a ordem econômica e social, a família, a educação e a cultura.

A Câmara dos Deputados compunha-se de representantes do povo, eleitos para legislatura de quatro anos, mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais, numa concessão ao corporativismo vigorante em países europeus da época. O Senado compunha-se de dois representantes por Estado, eleitos mediante sufrágio universal, igual e direto, para mandato de oito anos.

O poder executivo era exercido pelo Presidente da República, eleito por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos, para um mandato de quatro anos, vedada a reeleição para período subsequente. Os Ministros de Estado dependiam de sua confiança, como simples auxiliares seus. O art. 56 enumerava o rol de competências do Presidente, não mais amplas do que as previstas na Constituição de 1891. Mantivera o presidencialismo, com introdução de um elemento não presidencialista, ainda que não rigorosamente parlamentarista, qual seja o poder da Câmara dos Deputados de convocar qualquer Ministro de Estado para perante ela prestar informações sobre questões prévias e expressamente determinadas, atinentes a assuntos do respectivo Ministério. A falta de comparecimento, sem justificação, importava crime de responsabilidade. Os Ministros poderiam também pedir que a Câmara ou qualquer de suas Comissões designasse dia e hora para ouvi-los, quando quisessem solicitar providências legislativas ou prestar esclarecimento. Isso se manteve nas constituições posteriores, mas, ainda que digam que se trate de elemento parlamentarista no sistema presidencialista, a verdade é que não tem essa característica, pois não tem consequência alguma a convocação e interpelação do Ministro nessa audiência. Não passa de um debate público, em que o Ministro, bem assessorado, normalmente leva vantagem, e, quando não leve, nada lhe acontecerá, pois sua exposição não se sujeitará a apreciação ou voto que importe em seu desmerecimento.

A Constituição trazia mecanismos formais de equilíbrio de poderes e, se durasse, poderia contribuir para a construção de um presidencialismo controlado. Mas não durou quatro anos. Ela própria previu que, uma vez proulgada, a Assembléia Nacional Constituinte elegeria, como elegeu, no dia seguinte, o Presidente da República para o primeiro quadriênio presidencial. A questão política já havia sido colocada. Essa eleição indireta visava manter Getúlio Vargas

no Presidência. E assim se fez. Getúlio vinha de um governo discricionário. Estava acostumado a governar sem freios. Logo, demonstrou continuar chefe de executivo forte, ao mesmo tempo que o legislativo se revelava fraco e temeroso de mudanças, dominado que era por tendências oligárquicas e conservadoras. Getúlio começa a manobrar. Obtém uma emenda constitucional que lhe dá amplos poderes para declarar a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparada ao estado de guerra, em qualquer parte do território nacional, com possibilidade de decretar a perda de patente e postos militares e de demitir funcionários. Fortalece-se assim o executivo, rompe o desequilíbrio formal previsto na Constituição, enfraquece-se o legislativo que logo seria fechado com o golpe de 10.11.1937 pelo próprio Getúlio Vargas que se tornaria ditador até 29.10.45.

9. *A ditadura*

A década de 30 foi efetivamente conflitiva. Vários fatores contribuíram para os dissídios partidários e conflitos ideológico, “tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, a resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil”, dissera Getúlio Vargas no preâmbulo da Carta outorgada em 10.11 de 1937, justificando o golpe. Tivemos, em primeiro lugar, o conflito da influência do capitalismo norteamericano contra o capital inglês que vinha desde o Império. Há quem ache que, no fundo da Revolução de 32, estava esse conflito. Mas esse período marca a queda do antigo sistema político com a ascensão do tenentismo. Os tenentes assumiram o poder nos Estados e tinham muita influência no governo federal, enquanto as oligarquias tradicionais preconizavam a volta do regime legal e ao federalismo, com a intenção de retornarem ao poder.²⁴ Por outro lado, a “revolução e as mudanças de grupos de poder após 1930 possibilitam a ascensão política das classe médias e do operariado. A irrupção destas classes ameaça os segmentos dirigentes agrário-burgueses, levando estes últimos a tomarem medidas para a preservação de seus privilégios”.²⁵ A polarização ideológica dá margem ao surgimento de importantes

²⁴ Cf., Carone, Edgard, *A República Nova (1930-1937)*, pp. 71 e ss.

²⁵ Cf., Carone, Edgard, *op. cit.*, p. 95; Cf., nosso “Partidos Políticos y Sistema Electorales (el caso braileño)”, in *Anuario Jurídico*, XI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1984, pp. 550-551.

agrupamentos políticos, como o Clube Três de Outubro, a Aliança Renovadora nacional, assim, como alguma tentativa de reorganização partidária: Partido Democrático e Partido Republicano em São Paulo, Partido Social Nacionalista em Minas, o Partido Libertador no Rio Grande do Sul. O Clube Três de Outubro aglutinando os “tenentes” ou grupos heterogêneos de esquerda. Os outros preocupados em restaurar os quadros tradicionais. No meio de tudo isso, desenvolvem-se o Partido Comunista Brasileiro e Ação Integralista Brasileira de formação direitista.²⁶ O debate era natural e adequado a um regime democrático, em que forças políticas divergentes promoven a busca do poder. A eleições prevista, candidatos lançados, aliás candidatos conservadores. Assim mesmo serviu-se dessas divergências, coisa raro no processo político brasileiro, para amedrontar o conservadorismo com a ameaça comunista e dar o golpe. Era o presidencialismo convertendo-se em poder ditatorial.

A ditadura, com base na Carta de 1937, prolonga-se até 1945, quando o País exige a reconstitucionalização por nova Constituição.

V. CRISES E O PARLAMENTARISMO DE 1961

10. *A democracia de 1946*

Terminada a Segunda Guerra, vencidas as forças nazi-fascistas, o povo brasileiro entedeu que era hora de por fim à ditadura que vinha desde 1937. Congressos jurídicos, congressos de escritores, manifestos políticos, entrevistas de personalidades reivindicaram a redemocratização do País. Então, Getúlio Vargas expediu a Lei Constitucional n. 9, de 28.2.1945, convocando eleições gerais para o Parlamento e para a Presidência da República. Não convocara Assembléia Constituinte. A campanha eleitoral, para as eleições marcadas para 2.12.45, desenvolveu-se para a Câmara dos Deputados e Senado Federal e para a Presidência da República com quatro candidatos, dois militares, Eurico Gaspar Dutra, que foi Ministro da Guerra do ditador e o ajudou a promover o golpe de Estado, e o Brigadeiro Eduardo Gomes, representante das oposições; os outros dois eram fracos, um do Partido Comunista e outro de força política inexpressiva. Várias formações partidárias concorreram às eleições e permaneceram até sua extinção por ato autoritário em 1965.

²⁶ Cf., nosso estudo citado *supra*, p. 551.

Getúlio ainda quis permanecer no poder, mas foi deposto em 29.10.45. Assumiu o poder o Presidente do Supremo Tribunal Federal, que expediu a Lei Constitucional n.13, de 12.11.45, estabelecendo que os representantes do povo, a serem eleitos a 2.12.45 para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se iam em Assembleia Constituinte para votar, com poderes ilimitados, a Constituição do Brasil. Foi assim que, instalada a 2.2.46, essa Constituinte elaborou a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada a 18.9.1946, que durou até 15.3.1967, quando foi substituída pela Constituição de 24.1.67.

Foi uma Constituição liberal com tendência a uma democracia de leve conteúdo social. Possibilitou o desenvolvimento de partidos políticos nacionais de várias inclinações, ainda que, com base nela, se pôs fora da lei o Partido Comunista.

11. *Populismo e oligarquias*

O sistema de governo adotado na Constituição de 1946 continuou sendo o presidencialismo, semelhante ao da Constituição de 1934. O poder legislativo recuperou o bicameralismo puro, como na Constituição de 1891. A estrutura do poder judiciário sofrera alteração apenas quanto à criação de jurisdições especializada, segundo tendência já delineada em 1934.

Mas agora o presidencialismo se insere num contexto político diverso, primeiro porque vinculado a sistema partidário com vários partidos, que, representados no Congresso Nacional, importava fortalecimento do processo político representativo, segundo porque o próprio Presidente teria que ser um líder partidário e teria que sair de convenção nacional dos partidos, terceiro porque o sistema propiciava candidaturas de correntes políticas diferentes, com formação de forças políticas de sustentação do Presidente e forças expressivas de oposição.

O País se industrializava e se urbanizava rapidamente. A classe média urbana crescia consideravelmente. O operariado despertava-se para a participação sindical e política. Grande parte do País, contudo, permanecia sujeito às forças oligárquicas. O contraste gerava conflitos de poder. De um lado, o Congresso Nacional continuava dominado pelas forças oligárquicas. De outro, prosperava um processo populista, especialmente na postulação do cargo de Presidente. A influência populista sobre a Presidência, liberta do domínio

oligárquico, acabava por aguçar as contradições com os representantes congressistas sob o domínio das oligarquias. Por seu turno, o sistema partidário começava a tornar-se autônomo, ou seja, desvinculado das oligarquias. Vale dizer, o País modernizava-se e democratizava-se. Mas isso não se fazia lisamente. Ao contrário, abalavam-se os alicerces da realidade nacional. Quer dizer, sacudiam-se as raízes de um sistema antigo e caduco. Isso significa *crise*.

12. *Crises sucessórias: o forte poder fraco*

As crises se aguçavam nos momentos de sucessão no poder. Isto porque as forças antigas, mais retrógradas, não conseguiam vencer as eleições presidenciais. Por isso buscavam minar a democracia que não lhes propiciava chegar ao poder pelo voto. Por este, Getúlio Vargas, com um programa social e nacionalista, retorna ao poder em 1950. Governa sob tensão e sob ameaça de forças conservadoras apoiadas pelos militares. Suicida-se. Seu Vice-Presidente assume a Presidência e se põe a serviço daquelas forças. Crises e mais crises. Vêm as eleições. Juscelino Kubitschek, candidato conservador, mas democrático, vence contra o candidato das forças golpistas, Rebeliões tentam impedir seu governo. Chega ao fim. Aí o candidato populista de direita, exatamente apoiado por aquelas forças, Jânio Quadros, elege-se Presidente, mas com ele se elege um Vice-Presidente das forças progressistas, Jango Goulart. Jânio, tentando um golpe, golpe, renuncia, sete meses após assumir o poder. As mesmas forças querem impedir a posse do Vice-Presidente. A crise chega ao ponto de transformar-se em guerra civil. Vota-se às pressas uma emenda parlamentarista com o fim de reduzir os poderes do Presidente, com o que os militares, sem condição de dar o golpe, concordam com a posse de Jango.

Esse período provou que o Presidente, no presidencialismo, é detentor de grandes poderes, mas numa realidade cambiante, multipartidista, não encontra base de sustentação estável. Tornase assim, muitas vezes, um poder fraco. A concentração de poder, na pessoa de um Presidente, com mandato fixo, é, na mais das vezes, empecílo à solução das crises de poder. Um poder forte, sem mecanismo flexível de solução de crisis governamentais, se torna, no fundo, num poder fraco, sob a perspectiva democrática.

13. *O debate parlamentarista: o Partido Libertador*

No Estado do Rio Grande do Sul formou-se forte corrente política parlamentarista, desde a Velha República. Há quase um século essa corrente, traduzida mais tarde no Partido Libertador, debateu e divulgou teoria e prática do governo parlamentar no Brasil. Fez adeptos em todos os Estados. Converteu presidencialistas convictos em parlamentaristas apaixonados, como é o caso do Senador Afonso Arinos de Melo Franco. Raul Pilla, presidente durante longos anos do Partido Libertador, fez do parlamentarismo seu sacerdócio, pregava-o cotidianamente na tribuna parlamentar ou na imprensa. Apresentou emenda parlamentarista à Constituição de 1946 (Emenda n.4, de 29.3.49) que suscitou famoso debate entre o autor e o então Deputado Afonso Arinos, reproduzido no livro aqui já citado *Presidencialismo ou Parlamentarismo?* O mal do Partido Libertador foi que se limitara à pregação parlamentarista sem preocupação com os problemas sociais que afligiam o povo. Por isso este não lhe dera apoio nem tomara conhecimento de sua pregação. Era, no fundo, um partido conservador como provava com as alianças que fazia e com a conduta parlamentar de seus adeptos, e do seu presidente. Os demais partidos políticos, sob o regime de 46 como agora, não inscreviam o sistema de governo em seus programas. A União Democrática Nacional, contudo, adotara o sistema parlamentar de governo em seu programa de 1957, por entender ser o mais adequado a garantir a estabilidade das instituições democráticas do País. Sem embargo, muitos de seus principais líderes mantiveram-se presidencialistas.

14. *O parlamentarismo de 1961*

A renúncia do Presidente Jânio Quadros, no dia 25.8.61, causou grave crise de poder, porque os ministros militares resolveram impugnar a posse do Vice-Presidente, que era Jango Goulart. O Governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizolla, apoiado pelo 3o. Exército, o maior do País, rebelou-se, e exigiu que se cumprisse a Constituição. O País se levantou num ímovimento rápido em favor da posse do Vice nos termos constitucionais. A revolução esteve para irromper, enquanto isso os negociadores parlamentares buscavam uma saída constitucional para a crise. Veio, então, a proposta parlamentarista e, em oito dias, aprovouse a Emenda Consti-

tucional n.4, de 2.9.61, chamado Ato Adicional, instituindo o sistema parlamentar de governo. Com isso, reduziram-se os poderes do Presidente da República, com o que os ministros militares concordaram na posse de Jango. Este, apesar da oposição de Breizolla, aceitou assumir o governo nas condições fixadas, ou seja, com o parlamentarismo.

Pelo Ato Adicional, o poder executivo seria exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a este a direção e a responsabilidade da política do governo, assim como da administração federal. Ao Presidente da República, eleito pelo Congresso Nacional, por maioria de votos, para um mandato de cinco anos, caberia nomear o Presidente do Conselho de Ministros e, por indicação deste, os demais Ministros de Estado, e exonerá-los quando a Câmara dos Deputados lhes retirasse a confiança; presidir as reuniões do Conselho de Ministros, quando julgasse conveniente; sancionar, promulgar e fazer publicar as leis; vetar os projetos de lei e praticar outros atos típicos de Chefe de Estado, mormente nas relações internacionais. Poderia ser responsabilizado por crime funcionais, tais como atentar contra a Constituição, a existência da União, o livre exercício de qualquer dos poderes constitucionais da União ou dos Estados, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e a segurança interna do País, e, por eles, seria julgado pelo Supremo Tribunal Federal, após a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação pelo voto da maioria absoluta de seus membros. O Conselho de Ministros respondia, coletivamente, perante a Câmara dos Deputados pela política do governo e pela administração federal, e cada Ministro de Estado, individualmente, pelos atos que praticasse no exercício de suas funções. Os atos do Presidente da República deveriam ser referendados pelo Presidente do Conselho e pelo Ministro competente como condição de sua validade.

O governo seria formado da seguinte forma: o Presidente da República, em caso de vaga, submeteria o nome do Presidente do Conselho de Ministros à Câmara dos Deputados no prazo de três dias. A aprovação do nome dependia do voto da maioria absoluta dos membros da Câmara. Recusada a aprovação, o Presidente da República apresentaria outro nome no mesmo prazo. Nova recusa, novo nome em igual prazo. Se nenhum fosse aceito, caberia ao Senado Federal indicar, por maioria absoluta de seus membros, o Presidente do Conselho, que não poderia ser qualquer dos recusados.

Nomeado, o Conselho compareceria perante a Câmara dos Deputados, a fim de apresentar seu programa de governo, a qual, na sessão subsequente, pelo voto da maioria absoluta, exprimiria sua confiança no Conselho. A recusa da confiança importava a formação de novo governo. Contudo, votada a moção de confiança, o Senado Federal, pelo voto de dois terços de seus membros, poderia opor-se à composição do Conselho, dentro de quarenta e oito horas. Mas o ato do Senado poderia ser rejeitado pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados, em sua primeira sessão. Quando a confiança da Câmara dos Deputados faltasse, os Ministros teriam que exonerar-se. A moção de desconfiança contra o Conselho de Ministros, ou de censura a qualquer de seus membros, só poderia ser apresentada por, o mínimo, cinquenta deputados e sua aprovação dependeria do voto da maioria absoluta da Câmara. Verificada a impossibilidade de manter-se o Conselho de Ministros por falta de apoio parlamentar, comprovada em moções de desconfiança, opostas consecutivamente a três Conselhos, o Presidente da República poderia dissolver a Câmara dos Deputados, convocando novas eleições que se realizariam no prazo máximo de noventa dias. Dissolvida a Câmara, o Presidente da República nomearia um Conselho de Ministros de caráter provisório. Ao Presidente do Conselho de Ministros competia iniciar as leis do governo, manter relações com Estados estrangeiros e orientar a política externa, exercer o poder regulamentar, decretar o estado de sitio, decretar e executar a intervenção federal nos Estados, enviar à Câmara dos Deputados a proposta de orçamento, prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior.

Previu-se que as constituições estaduais se adaptassem ao sistema parlamentar de governo, no prazo que a lei fixasse, que não poderia ser anterior ao término do mandato dos Governadores em exercício. Nada disse sobre o parlamentarismo nos Municípios.

O sistema adotado trouxe todas as condições para não funcionar. Primeiro, foi implantado no bojo de uma crise de poder e como remédio para sua solução imediata. Segundo, o mecanismo de formação do governo, como vimos acima, era complicado, de modo a criar mais dificuldade do que resolver crises governamentais. Terceiro, os membros do Conselho de Ministros tinham que desincompatibilizar-se, se quisessem concorrer às eleições parlamentares; foi aí o primeiro momento de fraqueza do sistema, pois, o primeiro

Conselho de Ministros, sob a presidência do Dep. Tancredo Neves, teve que renunciar às suas funções para concorrer às eleições parlamentares de 1962; deu-se, então, a primeira crise governamental com a recusa de Santiago Dantas para compor o novo Conselho, sob sua presidência. Quarto, o Ato Adicional dispunha sobre a realização de plebiscito para decidir sobre a manutenção do sistema parlamentar ou a vota ao sistema presidencial; Jango Goulart pressionou para que o plebiscito fosse realizado; o Conselho sob a presidência do Prof. Francisco Brochado da Rocha compactuou com esse desiderato e, assim, o plebiscito se realizou em janeiro de 1963, pronunciando-se por acachapante maioria de votos em favor da volta ao presidencialismo, o que se deu, como Jango Goulart recuperando todos os poderes presidencialista, já num grave contexto de crise, que se aguçou durante todo o ano de 1963 e início de 1964, culminando com o golpe militar de 31.3.1964.²⁷

15. *O colapso do presidencialismo: autoritarismo*

Presidencialismo é um sistema de governo democrático, fundado no equilíbrio de poderes, que assegure a vigência dos direitos fundamentais e o funcionamento independente e autônomo das instituições representativas, sem interferência de outro poder. Se ele deriva para a ditadura ou para o autoritarismo, ainda que mantenha as formas representativas, deixa de ser presidencialismo. Assim, o sistema implantado com o Ato Institucional n.1, de 1964 e sustentado pelos Atos Institucionais subsequentes não pode ser classificado como presidencialista, do mesmo modo que o sistema português de Salazar não poderia ser considerado parlamentarista, só porque as funções executivas estavam divididas entre um Presidente da República e um Presidente de Conselho ou Primeiro-Ministro. O autoritarismo de 1964, fundado na legislação excepcional traduzida em Atos Institucionais e Complementary, derogou as prerrogativas constitucionais dos outros poderes e a suspensão de direitos e garantias constitucionais do homem. O Presidente da República era, em verdade, a única pessoa imune ao arbítrio dessa normatividade excepcional. Era o todo poderoso que punia sem figura de processo, que decidia sem contraste, que governava sem controle, embora

²⁷ Sob o parlamentarismo de 1961, *cf.*, Reale, Miguel, *Parlamentarismo Brasileiro*, 2a. ed., São Paulo, Saraiva, 1962; Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, Rio, Editor Borsoi, 1962, t. VIII, suplemento I.

formalmente suas contas fossem apreciadas pelo Tribunal de Contas e submetidas ao julgamento formal do Congresso Nacional, todos, no entanto, sujeitos ao seu poder de cassar mandatos, de suspender direitos políticos, de demitir funcionários e magistrados cujas garantias constitucionais estavam suspensas. Numa situação, como essa, não vige presidencialismo, mas ditadura pura e simples. O golpe de 1964 importou, pois, num colapso do presidencialismo, tanto quanto a ditadura de Getúlio Vargas.

VI. A CONSTITUINTE E A ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

16. *Comissão de Estudos Constitucionais*

A luta pela convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte despontou timidamente no fim da década de setenta, quando o regime autoritário se esgotava na corrupção e no fracasso da ação governamental, com grave desgaste para as Forças Armadas que o sustentava. Foi crescendo e se impondo.

O povo preconizou eleições dietas de Presidente da República, numa postulada mais de mudanças substanciais do que de mera formal eleitoral. Isso significava a reconquista do presidencialismo e da democracia. Finalmente, Tancredo Neves candidata-se, pelas oposições, à Presidência, pelo Colégio Eleitoral, com a promessa de destruí-lo fazer a transição do autoritarismo à democracia, mediante a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte destinada a elaborar uma nova Constituição justa e a eleição direta do novo Presidente. Com sua morte, assume o Vice-Presidente, que, cumprindo a promessa, convocou um Congresso Constituinte, que veio a instalar-se no dia 10.2.87. Cumpriu também a promessa de nomear uma Comissão para preparar um Projeto de Constituição a ser apresentado à Constituinte como colaboração do executivo.

Nomeou-se a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, composta de cinquenta e um membros, entre os quais o autor desta exposição.

Perante ela apresentamos uma proposta de sistema de governo que denominamos *presidencialismo de gabinete*, com a pretensão de retomar as linhas do sistema imperial, sem Imperador e sem poder moderador dominante. Era um sistema simples. O Presidente da República seria o chefe do poder executivo, que exerceria por seus Ministros de Estado em Conselho. Seria eleito para um mandato

de quatro anos mediante sufrágio direto por maioria absoluta em dois turnos se no primeiro não conseguisse essa maioria. Teria competência de Chefe de Estado e de Chefe do Governo. Estava previsto que o Presidente da República exerceria a direção e gestão dos serviços públicos pelos Ministros de Estado que, reunidos, formavam o Conselho de Ministros. Este seria presidido por um Primeiro-Ministro ou pelo Presidente da República, quando este estivesse presente ou o convocasse. O Conselho de Ministros disporia de competências próprias, tais como dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal, decretar o estado de sítio, enviar, por intermédio do Presidente da República, ao Congresso Nacional, a proposta de orçamento e de planos e programas de desenvolvimento, prestar anualmente, por intermédio do Primeiro-Ministro, contas relativas ao ano anterior, remeter, por intermédio do Presidente da República, ao Congresso Nacional, mensagem sobre a situação do País, solicitando as providências que julgasse necessárias, executar decisões do Presidente da República. Este, portanto, não deteria todos os poderes. O sistema era presidencialista, mas retirava do Presidente o personalismo, embora os Ministros, inclusive o Primeiro-Ministro, dependessem de sua confiança. Já, na Assembléa Constituinte, refizemos a proposta, com alguma modificação: dava competência própria ao Primeiro-Ministro, que, obrigatoriamente nomeado dentre parlamentares, teria a função de coordenar as relações entre o executivo e o legislativo, participando dos debates parlamentares; admitia também voto de censura apenas ao Primeiro-Ministro que, sendo aprovado, implicava a demissão de todo o gabinete.

A Comissão não acolheu a proposta. Preferiu adotar o que denominou de sistema misto, segundo, o qual o poder executivo compreendia um Presidente da República eleito diretamente pelo povo para mandato de seis anos, vedada a reeleição, e um Conselho de Ministros e seu Presidente. O Presidente da República representaria a República Federativa do Brasil e garantiria a unidade nacional e o livre exercício das instituições democráticas, além de amplas atribuições que lhe enumerava o art. 229, como a de nomear e exonerar o Presidente do Conselho e os Ministros de Estado, apreciar os planos de governo, elaborados pelo Conselho de Ministros, para serem por ele submetidos ao Congresso Nacional, aprovar a proposta de orçamento do Presidente do Conselho, nomear magistrados dos Tribunais Superiores, convocar extraordinariamente o

Congresso Nacional, dissolver a Câmara dos Deputados, ouvido o Conselho de Estado, e convocar novas eleições, iniciar, na esfera de sua competência, o processo legislativo, ouvido o Presidente do Conselho ou por proposta deste, sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, vetar projeto de lei, convocar e presidir ao Conselho de Estado e ao Conselho de Defesa Nacional, manter relações com Estados estrangeiros, firmar tratados e outros atos internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional, declarar a guerra e celebrar a paz, exercer o comando supremo das Forças Armadas, decretar a intervenção federal nos Estados, remeter mensagens ao Congresso Nacional, decretar o estado de alarme, solicitar ao Congresso Nacional a decretação do estado de sitio, determinar a realização de referendo, etc. Vê-se que a ele se reservavam amplos poderes de governo.

O Conselho de Ministros compor-se-ia do Presidente do Conselho e dos Ministros de Estado. A ele competiria deliberar sobre assuntos administrativos de ordem geral, por convocação do seu Presidente. A este caberia exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração, elaborar planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento, para serem submetidos ao Congresso Nacional pelo Presidente da República e depois de apreciados por este, submeter à apreciação do Presidente da República o nome dos Ministros para nomeação ou exoneração, expedir decretos regulamentares, enviar, com aprovação do Presidente da República, proposta do orçamento ao Congresso Nacional, prestar anualmente contas ao Congresso Nacional, dispor sobre a estrutura e funcionamento da administração federal, manifestar-se sobre os projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, prover e extinguir cargo públicos, etc. Em verdade, ao Presidente do Conselho se reservavam, não propriamente as funções de Chefe de Governo, mas as de Chefe da Administração Pública Federal, tanto que não aparecia no texto como governo.

O Presidente do Conselho seria indicado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados, após consulta às correntes político-partidárias que compusessem a maioria parlamentar. A Câmara deveria apreciar a indicação em dez dias e seria aprovada se obtivesse o voto da maioria absoluta dos seus membros. Rejeitada a indicação, outro nome seria apresentado. Ocorrendo a segunda recusa, a Câmara escolheria por maioria absoluta o Presidente do Conselho em cinco dias; do contrário, o Presidente da República,

ouvido o Conselho de Estado, o faria. O Presidente da República poderia também exonerar, por si, o Presidente do Conselho, caso em que indicaria outro em dez dias. Ocorreria também a exoneração; a) no início de cada legislatura; b) se aprovada, por maioria absoluta da Câmara dos Deputados, moção de censura ao Presidente do Conselho, em virtude de proposta subscrita pelo menos por um terço dos Deputados; c) se recusado, pela maioria absoluta da Câmara, voto de confiança solicitado pelo Presidente do Conselho. Nesse caso, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Estado, poderia dissolver a Câmara dos Deputados, mas a dissolução não poderia ocorrer nem no primeiro nem no último semestre da legislatura, nem na vigência do estado de alarme e do estado de sítio, ou quando da tramitação de foto de confiança pedido pelo Presidente do Conselho, ou de moção de censura proposta contra ele.

O Projeto da Comissão não fora apresentado à Assembléia Nacional Constituinte, como estava previsto, precisamente porque o Presidente da República o repudiou por ter adotado uma forma parlamentarista, ainda que mista, mais para o presidencialismo do que para o parlamentarismo mesmo, e por ter acolhido um regime democrático participativo e bastante voltado para o social.

17. *O parlamentarismo da Comissão de Sistematização*

A Assembléia Nacional Constituinte instalou-se no dia 1o.2.87, dividiu-se em oito Comissões Temáticas, cada qual subdividida em três Subcomissões, e uma Comissão de Sistematização a que coube organizar o Projeto de Constituição a partir de antoprojetos elaborados nas Comissões com o material vindo das respectivas Subcomissões. A Comissão III, da *Organização dos Poderes e Sistema de Governo*, compôs-se de a) Subcomissão do Poder Legislativo, b) Subcomissão do Poder Executivo, c) Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. A Subcomissão *b* ciudou do poder executivo e do sistema de governo. Aí venceu a proposta de governo parlamentar do Relator José Fogaça, que, depois, sofreu modificações na Comissão por sugestão do Relator Egídio Ferreira Lima. Basicamente foi essa proposta, acolhida pelo Relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral, que veio a integrar o Projeto de Constituição aprovado nessa Comissão.

Era uma proposta coerente, na qual se separava devidamente a Presidência da República do Governo. O Presidente da República

seria o Chefe de Estado e comandante supremo das Forças Armadas, cabendo-lhe garantir a unidade, a independência, a defesa nacional e o livre exercício das instituições democráticas. Seria eleito por sufrágio universal, direto e secreto, por maioria absoluta em dois turnos, se necessário, para um mandato de cinco anos. Teria atribuições basicamente de Chefe de Estado. Seria auxiliado por dois Conselhos, o da República o de Defesa nacional.

O governo seria exercido pelo Primeiro-Ministro e pelos integrantes do Conselho de Ministros, que dependeriam da confiança da Câmara dos Deputados e seriam exonerados quando ela lhes faltasse. O voto contrário da Câmara a proposta do Conselho de Ministros, contudo, não importaria exoneração, salvo se apresentada como questão de confiança.

A formação do governo se daria da seguinte forma: o Presidente da República, após consulta aos partidos políticos integrantes da maioria da Câmara dos Deputados, *nomearia* o Primeiro-Ministro e, por indicação deste, os demais integrantes do Conselho de Ministros; em dez dias, contados da nomeação, o Primeiro-Ministro e demais integrantes do Conselho compareceriam perante a Câmara para submeter à sua aprovação o programa de governo. Os debates sobre o programa não poderiam ultrapassar de três dias, terminado o qual a Câmara, por proposta de um quinto e pelo voto da maioria absoluta, poderia rejeitar o programa de governo. Rejeitado, o Presidente da República nomearia, em cinco dias, outro Ministério, repetindo-se o procedimento indicado supra. Se houvesse nova rejeição, a Câmara competiria *eleger* o Primeiro-Ministro pelo voto da maioria de seus membros em prazo não superior a dez dias. Eleito, o Primeiro-Ministro seria nomeado pelo Presidente da República e indicaria, para nomeação, os demais integrantes do Conselho de Ministros. Dentro de dez dias, o Conselho compareceria perante a Câmara para dar ciência de seu programa de governo, que não seria discutido nem objeto de confiança, porque esta já decorreria da eleição do Primeiro-Ministro. Caso não fosse eleito o Primeiro-Ministro no prazo previsto, o Presidente da República, ouvido o Conselho da República, poderia dissolver a Câmara dos Deputados e convocar eleições extraordinárias. Essa providência, contudo, não poderia ser tomada no primeiro ano da legislatura nem no último semestre desta. Mas o Presidente da República, em vez de dissolver a Câmara, poderia optar pela nomeação do Primeiro-Ministro e dos demais membros do Conselho, caso em que compareceriam à Câma-

ra para apresentação do programa de governo. Em qualquer oportunidade, o Primeiro-Ministro poderia solicitar voto de confiança à Câmara dos Deputados, mediante declaração ou proposição que considerasse relevante. O voto de confiança seria aprovado por maioria dos Membros da Câmara. Reitada a confiança, cairia o Ministério. Decorridos seis meses da posse do Primeiro-Ministro, a Câmara poderia, por iniciativa de um quinto e pelo voto da maioria de seus membros, apreciar moção de censura ao governo. Rejeitada a moção de censura, seus signatários não poderiam subscrever outra, antes de decorridos seis meses, e era vedada a iniciativa de mais de três moções de censura na mesma sessão legislativa.

Ao Primeiro-Ministro caberia atribuições próprias, tais como: exercer a direção superior da administração federal, elaborar o programa de governo, promover a unidade da ação governamental, elaborara planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento, submetendo-os ao Congresso Nacional, expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis, enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto da lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamentos, prestar contas, anualmente, ao Congresso Nacional até sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, iniciar o processo legislativo, acompanhar os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, com a colaboração dos Ministros de Estado, prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei, conceder, autorizar, permitir ou renovar serviços de radiodifusão e de televisão, convocar e presidir ao Conselho de Ministros, comparecer regularmente ao Congresso Nacional ou a suas Casas, e participar das respectivas sessões, na forma regimental, apresentar mensagem ao Congresso nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando providencias, etc.

Ao Conselho de Ministros também se reservavam competências próprias, tais como: opinar sobre as questões encaminhadas pelo Presidente da República, aprovar os decretos, as propostas de lei e examinar as questões suscitadas pelo Primeiro-Ministro ou pelos Ministros de Estado, elaborar programa de governo e apreciar a matéria referente á sua execução, elaborar o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e as propostas dos orçamentos, deliberar sobre as questões que afetassem a mais de um Ministério.

20. *A pressão presidencial contra o parlamentarismo: o presidencialismo parlamentarizado*

Submetido ao Plenário da Assembléia Nacional Constituinte, no dia 22.3.88, a proposta parlamentarista foi derrotada. Tentou-se apresentar em seu lugar uma proposta que se denominou presidencialismo parlamentarizado, isto é, um sistema em que haveria um Presidente da República, um Ministro Coordenador do Ministério em Conselho. As atribuições do Ministro Coordenador ou do Conselho, contudo, seriam meras delegações do Presidente da República. Admitir-se-ia voto de censura que importaria na demissão Ministerial. Seria o Presidencialismo com algum mecanismo do parlamentarismo.

Houve indecente pressão do Presidente da República, de seus Ministros e da maioria dos Governadores do Estado contra o parlamentarismo. Foi a única vez em que comparecem todos os quinhentos e cinquenta e nove membros da Assembléia Constituinte. A mobilização envolveu recursos de toda ordem, aviões para buscar constituintes, ofertas de favores especiais para constituintes votarem contra o parlamentarismo e em favor de uma das propostas de presidencialismo. Com isso, o parlamentarismo caiu na votação no Plenário da Constituinte, aprovando-se um presidencialismo, no essencial, idêntido ao que nos vem regendo há um século. Quis-se parlamentarizá-lo com as seguintes normas:

Os Ministros de Estado são obrigados a atender a convocação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Na sessão ordinária imediatamente posterior à presença de Ministro de Estado convocado, a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, por iniciativa de qualquer das lideranças que representem no mínimo um terço da respectiva Casa Legislativa e pelo voto de dois terços de seus membros, poderá votar Resolução exprimido discordância ao depoimento e às respostas do Ministro às interpelações dos parlamentares.

Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seus Ministérios.

Por iniciativa de, no mínimo, um terço dos seus membros, a Câmara dos Deputados poderá apreciar moção de censura a Ministro de Estado.

A aprovação da moção de censura dar-se-á pela maioria de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados.

A moção de censura implica a exoneração do Ministro a que se referir.

Os signatários de moção de censura que não for aprovada não poderão apresentar outra na mesma sessão legislativa, com relação ao mesmo Ministro.

Esse sistema tem sido criticado, porque admitir voto de censura uma situação em que os Ministros não atuam em Conselho, mas isoladamente, como é típico do presidencialismo, sem vinculação a um programa de governo, seria propiciar o aguçamento do clientelismo característico do presidencialismo brasileiro, em que deputados e senadores se doham ao poder executivo em função de favores pessoais. O Ministro que não atender interesses clientelísticos ficará mais sujeito à censura, embora desenvolva programa de interesse público, do que aquelle que, mau Ministro, serve a tais interesses. Não é certo que esse mecanismo de censura perdure no texto constitucional, ainda não definitivamente aprovado no momento em que estamos escrevendo.

A vitória do presidencialismo foi a maior prova do poder pessoal do Presidente da República. Mesmo quando este não goza em nível nacional, de prestígio e de credibilidade, assim mesmo dispõe de uma máquina governamental capaz de fazer votos parlamentares em prol de seus interesses políticos.

VII. CONCLUSÃO

Não há necessidade de descer a minúcias nesta conclusão. A leitura desta exposição leva a concluir que o sistema de governo no Brasil, com poucas variações, no correr de sua história, mantém um elemento característico: o *poder pessoal*. Assim foi no Império, que fora uma monarquia constitucional. Nele, contudo, o Imperador imperava, governava e administrava, como titular do poder moderador e do poder executivo. A República adotou o presidencialismo, formalmente imitado dos Estados Unidos da América do Norte, mas, no fundo, a prática continuou a ser de um poder pessoal, em que o Presidente da República era o chefe de uma pirâmide oligárquica, formada por estamentos de poder, a partir da base coronelística, passando pelo poder dos Governadores de Estado e subindo até ao Presidente, com legisladores de permeio com argamassa a

ligar esses elos de poder. O princípio da divisão de poderes não tinha vigência efetiva. A alternativa sempre consistiu no aguçamento do personalismo em favor de um absolutismo presidencial (1930, 1937 e 1964) que resvalava para a ditadura. As tentativas de parlamentarismo não prosperaram. No Império, não chegara a consolidar-se. Na República, foi adotado em 1961 no bojo de uma crise, como um paliativo. Só serviu para desprestigiá-lo perante o povo, que sempre o vê como uma forma de retirar dele a possibilidade de influir no governo. Essa foi uma das razões por que o povo, consultado em pesquisas de opinião pública em relação às propostas na Constituinte, não o apoiara, embora se verifique crescimento de manifestação a seu favor. Parece que ainda teremos que conviver com o personalismo presidencial por mais algum tempo, pois a Constituição de 1988 acolheu definitivamente uma forma de governo presidencial, tal como nas anteriores, em essência.