



A PROPÓSITO DE PARLAMENTARISMO

Benedicto Ferri de BARROS

Não há nem nunca houve regimes políticos puros, salvo nas alucinações intelectuais extremistas e nas tiranias consumadas do poder nu. As convulsões hermafroditas do poder só se apaziguam quando, atingindo a inércia catatônica da onipotência ilimitada, o poder alcança a unicidade indivisível e incontestada de sua vocação -, apenas para ser esborrachado por um piparote da História, que opõe a sua gula o compartilhamento e a confraternização.

Desde o presidencialismo, que os ingleses da América improvisaram à falta de um monarca disponível na ocasião, ao republicanismo gaulês inventado pela escória dos arrivistas da Revolução Francesa, vivemos no Ocidente a fórmula errada sob a qual Montesquieu enxergou a estrutura constitucional da Inglaterra e enunciou em sumário capítulo a inviável arquitetura de um Estado cujos poderes divididos fossem a um tempo independentes e harmônicos. Essa visão dos prismas dos poderes, como se fossem uma esfera, (uma espécie de quadratura do círculo político) jamais permitiu a edificação constitucional estável de nenhum Estado. De 1791 a esta parte, (incluído-se no número os Atos Adicionais), a França já desenhou seu Estado em 17 constituições diversas sem conseguir, seja independentizar os poderes, seja harmonizá-los entre si. Na tentativa em curso, o projeto desenha um presidencialismo parlamentarista, no qual o chefe do governo é o líder da maioria parlamentar e o chefe de Estado um desenxabido rei sem reinado nem coroa, sem poder e sem linhagem que o autentique como símbolo legítimo e reconhecido pelo povo e pela nação. Trata-se de um arremedo tardio da forma

constitucional britânica de governo parlamentar iniciada desde 1688, que sobreviveu a Napoleão e Hitler, e fez da Inglaterra o mais estável e progressista dos Estados ocidentais nos séculos subsequentes. Esse modelo de arquitetura constitucional do Estado, ao colocar o poder de governo nas mãos do líder da maioria do Congresso, funde em um só o poder de fazer as leis necessárias ao governo da nação com o poder de exercer-las, eliminando assim os inevitáveis atritos e confrontos entre executivo e legislativo e as crises de sucessão e governabilidade.

Nos menos de duzentos anos de nossa vida como entidade política, quando de mera possessão colonial passamos em 1808, por decreto de D. João VI, a integrar o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, passamos pela dupla experiência constitucional representada pelas tradições inglesas e a do Estado construído sob a concepção de Montesquieu.

A Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, que se diz haver sido inspirada pela “Benjamina”, elaborada por Benjamin Constant durante os Cem Dias, a pedido de Napoleão, (que autores franceses consideram o melhor elaborado dos instrumentos constitucionais da França) fundava-se na tradição do modelo inglês de uma monarquia constitucional parlamentarista com governo de gabinete, no qual se distinguia o poder do chefe de Estado exercido pelo imperador, do poder de chefe de governo. O Executivo, embora presidido pelo Imperador, se exercia pelo Conselho de Estado, cuja chefia incumbia ao líder da maioria do Legislativo. Assim se harmonizava o exercício de ambos os poderes. Como novidade (de origem ainda não esclarecida nem explorada pelos historiadores) atribuía-se ao imperador um quarto poder, denominado de Moderador, com a finalidade de fecho de abóbada do edifício do Estado, o qual intervia como árbitro supremo para a resolução de conflitos entre os poderes. Esse quarto poder surgira na “Benjamina”, que Pedro I conhecia e admirava e adotara na Constituição de 1824. No caso brasileiro além do poder moderador o imperador era investido do poder de chefe do executivo, o que motivou incessantes discussões durante o Império e a acusação de despotismo personalista de D. Pedro II. Um equívoco de interpretação em que muitos historiadores embarcaram, pois a função

executiva, ainda que sob a chefia do imperador, na realidade era exercida pelo Conselho de Estado, cujas deliberações D. Pedro I observava religiosamente, só excepcionalmente as disciplinando. O Estado parlamentarista desenhado por essa Constituição durou de 1824 a 1889, representando com seus 65 anos de vida uma das mais longevas constituições, um dos mais estáveis Estados, garantindo com D. Pedro II um dos mais duradouros governos da história recente, somente superado pelos da Rainha Vitória e do imperador Hirohito.

Era uma Constituição imperial, e não republicana. Não sendo um autocrata, mas um liberal e estrito observador das disposições constitucionais relativas às atribuições dos poderes, D. Pedro II jamais se omitiu no seu papel de supervisionar como chefe do Estado as atividades dos diferentes poderes. Chamou-se ao império brasileiro de democracia coroada e de única república existente na América Latina. E esse império, durante o qual prevaleceram o espírito e as lições da tradição inglesa de política e governo conservou dessa linhagem política o espírito democrático, conciliador, tolerante e liberal, reformista e gradualista que caracterizou a maioria dos seus atos e dos políticos e estadistas nela formados.

A harmonia de poderes do Império ditada por sua Constituição não é, entretanto, da natureza constitucional da Política. Ela tende antes a dividi-lo em feudos de poderes senhoriais discricionários. A história política da unificação dos povos e da formação da unidade das nações pode ser descrita como uma vitória dos projetos democráticos dos reis sobre o domínio autocrático dos régulos. E em cada político está contido um régulo. O tribalismo - e o caciquismo que lhe corresponde - parecem ser a Constituição inscrita no DNA zoológico do homem, não passando o que denominamos de “corporativismo” de uma versão moderna dessa disposição instintiva do poder e da política. As constituições não são mais do que projetos ideais de arquitetura do Estado e de domesticação e civilização dos políticos, cuja gana e desmandos de poder elas se esforçam por coibir e disciplinar. Foram essas forças instintivas e regressivas, (fomentadas pelo ideologismo revolucionário propagado pela Revolução

Francesa) que deram início e dominaram toda a História Contemporânea) que inverteram o rumo de nossa história política em 1889.

Os aspectos fortuitos e acidentais envolvidos no “putsh” republicano, na realidade tinham profunda correspondência com os instintos e interesses dos políticos da ocasião. O loteamento da unidade continental do império brasileiro feito pela república foi recebido por eles como a oportunidade de criarem feudos para seu coronelismo e caudilhismo republicano. Benjamin Constant (Botelho de Magalhães) era um positivista Comtista, como Júlio de Castilhos e a República de Piratini. Ainda hoje se encontram caciques ou régulos provinciais brasileiros, rebentos anacrônicos e extemporâneos do atomismo que caracteriza o federalismo republicanista norte-americano em um mundo que caminha para globalização.

Ao quase meio-século de paz da unidade imperial de governo parlamentarista de feito britânico (a última revolução se deu no Império em 1847) seguiu-se o século da instabilidade da república presidencialista-monárquica, cuja divisão de poderes à Montesquieu ainda nos nossos dias suscita o debate, a barganha e o conflito entre os interesses e atribuições dos poderes. Vêm daí a instabilidade e mau funcionamento do Estado, os problemas de sucessão, as crises de governabilidade, de que os estados de sítio, as revoluções, os golpes de Estado, as renúncias e deposições, as ditaduras e os governos da nulidade dos vices, parecem ser o modo de vida natural de nossa política republicana. Aparentemente, a doutrina e prática da divisão de poderes jamais os concilia, induzindo, ao contrário, a gula de sua infinita divisão atômica, como o retalhamento do Estado brasileiro entre os feudos “estatais” que a história recente evidenciou.

Não se tome entretanto a união dos poderes por sua unificação totalitária. O inverso da divisão e independência dos poderes não é sua unificação funcional. As funções, atribuições e limites dos poderes devem ser respeitadas e divididas entre órgãos distintos. O problema reside em fazê-los funcionar harmonicamente.

E é aqui que o parlamentarismo funciona como a melhor solução política historicamente encontrada. Não há, repetimos, regimes

políticos puros. De nossa monarquia se disse atuar como uma democracia de espírito republicano; de nosso presidencialismo se diz agir como monarquia sem linhagem nem coroa.

Até que por um desses acidentes comuns ao acaso da História, um dia acordamos com nosso império parlamentar convertido em uma República dos Estados Unidos...do Brasil - para imenso espanto do povo, de Deodoro do próprio “fundador da República”, título equívoco que a Constituição de 1891 pespegou ao até então inconspícuo Benjamin Constant Botelho de Magalhães. A exceção foi representada pelos políticos. O gáudio e açodamento com que inclusive monarquistas históricos aderiram ao republicanismo federativo só é explicável pelo desmembramento do império em feudos onde passaram a exercer sua vocação de régulos provincianos. E é essa a causa fundamental que, ainda em nossos dias, mantém acessa a discussão sobre o federalismo, e alimenta a guerra fiscal entre os estados. Abandonáramos a avançada, madura e consolidada experiência política britânica pela ideológica e arcaica improvisação ideológico do presidencialismo republicano gaulês. De lá para cá, como na França, jamais conseguimos fazer com que poderes independentes atuassem complementar e harmonicamente. E este continua a ser o nó górdio de onde se origina o perpétuo conflito, confronto e barganha que instabiliza o Estado brasileiro e dificulta a governabilidade, motivando, como no Estado pré-Hobbesiano - a guerra de todos os poderes entre si, em todos os níveis políticos e administrativos. Certamente não é este o melhor modelo de arquitetura para nenhum Estado.

No mandato atual, nosso presidente tem produzido com as medidas provisórias mais leis do que o Parlamento e o Parlamento enciumado pelo que considera invasão de suas prerrogativas pretende coartar esse “abuso”, que só tem sido possível e necessário pelas omissões praticadas pelos próprios parlamentares, cujo absenteísmo e carga de trabalho configuram um regime de deslavada sinecura. Cada partido, e dentro deles cada parlamentar, se sentem mais poderosos e melhor acomodados em seus interesses e capacidade de obstrução e barganha do que estariam sob a auto-disciplina e responsabilidade de um regime parlamentar autêntico.

Compreende-se assim que nosso impuro regime não seja nem o de um presidencialismo parlamentar, nem de um parlamentarismo presidencial. Ao ser aprovada por parlamentares ordinários, no duplo sentido do termo, a Constituição dos Miseráveis de 1988 produziu o que convinha a esses parlamentares “ad hoc” transformados em constituintes: um parlamentarismo irresponsável, no sentido de que o Legislativo reservava para si próprio, para suas minorias, inclusive para cada parlamentar, a prerrogativa de impedir a passagem de leis necessárias à governabilidade, sem assumir, contudo, qualquer iniciativa própria para resolver problemas de governo. As facilidades e licenciosidades que os políticos da ocasião se auto-concederam por essa Carta e o Regimento Interno que adotaram para seus trabalhos, garantiu-lhes desmedido poder de barganha e a franquia da irresponsabilidade. Previmos na ocasião, sem precisar ser profeta, que essa seria a mais instável, a mais fugaz e a mais vulnerável de nossas Constituições, o que se vem confirmando pelas mudanças a varejo com que o Legislativo a vem sistematicamente reformando, nos limites de seus interesses, transformando-a numa verdadeira colcha de retalhos mal alinhavados. Nesses 13 anos de sua vigência já se contam por 48 o número de suas reformas.

Todo poder constituído tende a ser autocrático e a voltar-se em primeiro lugar para a defesa dos interesses de seus agentes. Sua responsabilidade só pode ser cobrada e imposta externamente, pela sociedade, pelo povo, pela nação. O grande -se não o principal, para não se dizer o único - mérito do parlamentarismo autêntico consiste em despejar de volta sobre a cabeça e a cara dos parlamentares, as besteiras que cometam e o lixo que atirem contra o ventilador político, que se se acumula acaba por desapeiá-los do que mais prezam, que é o exercício do poder.

Nesse sistema, as leis aprovadas pelo Legislativo terão de ser aplicadas pelo chefe do Executivo que é o primeiro ministro, representante da maioria da Câmara. Mas para que as reações dos governados às más leis possam ricochetear sobre os erros dos parlamentares e assim funcionar como um processo automático de auto-responsabilização, é indispensável que esse complexo, delicado e severo sistema político seja aplicado a toda

a estrutura da política, definindo previamente os limites e responsabilidades dos partidos, o regime eleitoral e toda a complexa parafernália da vida política. A montagem de um sistema parlamentar parece, assim, transcender tanto a capacidade intelectual quanto cívica de nossos políticos, ao mesmo tempo que evidencia uma coerção demasiado clara aos seus interesses pessoais, pois impõe uma disciplina que reduz drasticamente sua licenciosidade, seu poder de obstrução e suas prerrogativas de barganha. Como no caso do Judiciário, os juizes que refugam a disciplina da jurisprudência das cortes supremas, por considerá-la atentatória a sua autonomia, e o controle externo, por considerá-la limitador de sua independência, também os parlamentares querem a licença de usar os partidos e, simultaneamente, poderem descartá-los, assim como o poder de obstruir todo o trabalho do parlamento e impor decisões pessoais sem responder por elas. Como limpar como relator a pauta de pedidos de licença para que a Justiça processe parlamentares, cancelando-a, ou cancelar multas por infrações a leis eleitorais por eles próprios votadas e violadas.

As propostas de substituição do governo presidencialista pelo governo parlamentarista não têm ocorrido aos nossos políticos se não como expediente para ludibriar crises e, ao mesmo tempo, inviabilizar a proposta. O fecho mais comum para a farsa é o de submeter sua aprovação a plebiscito, pois é evidente que o povo rejeitará conceder poderes maiores a parlamentares que não se mostram à altura dos que já possuem, e portanto, embora por razões contrárias, votará na mesma direção que interessa aos parlamentares, isto é, pela rejeição do parlamentarismo. Pois, desde os tempos romanos, o povo tem preferido a ditadura de um só, que pode ser identificado e atingido ao despotismo de 500 anônimos, e com maior facilidade identifica males concretos produzidos por maus políticos do que a excelência de idéias e sistemas institucionais complexos e abstratos, como é o parlamentarismo.

Hoje custa uma fortuna eleger um ladrão ou um assassino para o Congresso e não fica muito mais barato transferi-lo do Parlamento para a cadeia. Se ele não escapa antes, por uma das muitas sortidas que deixaram abertas para o caso.

Numa conjuntura dessa natureza, o mais provável é que por razões opostas nem o povo nem os parlamentares prefiram mudar para parlamentar o regime existente, que confere ao presidente o poder de legislar e aos parlamentares o poder de barganhar. Para que o parlamentarismo venha a ter alguma chance de aceitação pelo povo e possa funcionar eficientemente, seria necessário mudar, preliminarmente, a imagem que o parlamento tem na atualidade, mudando sua estrutura e o comportamento de seus integrantes. A anarquia e confusão hoje reinantes na estrutura e funcionamento do Estado brasileiro são decorrência direta da “Constituição dos Miseráveis”. O remédio real e eficaz seria uma Constituinte independente, que voltasse a redesenhar o Estado brasileiro sob o modelo de um parlamentarismo autêntico, capaz de imprimir-lhe a racionalidade, a eficácia e a decência que hoje lhe faltam. Quem, entretanto, no Brasil de hoje, reúne o discernimento, a competência e a ousadia para empunhar essa bandeira?