

SEMIPRESIDENCIALISMO E SEMIPARLAMENTARISMO (*)

Miguel Reale

Um dos assuntos que mais suscitará debates no seio da Assembléia Nacional Constituinte — ao lado dos poderes conferidos ao Estado na vida econômica — será, certamente, o relativo ao regime de poderes. Agora mesmo, já se pode notar a divisão de nossos políticos e juristas em quatro correntes bem demarcadas: uma fiel à tradição presidencialista; outra que pretende adotar o parlamentarismo clássico, de estilo britânico; a que acolhe certos valores do parlamentarismo, sem subordinação do Executivo ao Congresso Nacional; e, finalmente, a que, em última análise, submete o Chefe da Nação ao poder eminente do Parlamento. A estas duas últimas posições denomino, respectivamente, "semipresidencialismo" e "semiparlamentarismo"

Se os defensores do parlamentarismo clássico constituem reduzida minoria, pode-se dizer que a definição constitucional dependerá do predomínio das três outras posições, que é necessário analisar cuidadosamente. Se os presidencialistas alardeiam os méritos de uma forma de governo marcada, a seu ver, pelos valores da eficácia e da estabilidade, os outros podem provar, com facilidade, que essa afirmação não é confirmada pela recente história republicana. Em verdade, no regime presidencial, a partir da Revolução de 1930, cada eleição do Presidente da República tem redundado numa crise institucional. Assim foi, em 1937, quando as candidaturas de Armando de Salles Oliveira e José Américo de Almeida, que abriram espaço à implantação do Estado Novo; assim foi, em 1956, com a sucessão do Presidente João Café Filho, sucessor do Presidente Getúlio Vargas (e o suicídio deste grande líder assinalou outra crise do Presidencialismo)

* Capítulo VIII do livro: *Liberdade e Democracia*. Ed. Saraiva, São Paulo, 1987.

sendo notório que Juscelino Kubitschek só logrou tomar posse graças à intervenção militar do Ministro da Guerra, Mal. Henrique Teixeira Lott, provocando levante parcial da Armada e significativa abdicação por parte do Supremo Tribunal Federal: assim foi com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, explodindo uma crise que, após uma experiência parlamentarista feita de afogadilho, culminou, em 1964, com o advento do regime militar. Uma história dessa natureza não é, positivamente, enaltecadora das virtudes do regime presidencial...

Tudo aconselha, a meu ver, a tentar novos caminhos, mas com a devida cautela, a fim de não recairmos nos excessos que eu tenho simbolizado com a imagem de um movimento pendular desequilibrado, ora no sentido do Executivo, ora do Legislativo. Tenho meditado muito, estes últimos meses, sobretudo à vista do triste desempenho de nossos partidos políticos durante a eleição de 15 de novembro de 1986, e isto levou-me a rever a posição, tomada no seio da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a favor do semiparlamentarismo, mesmo porque a votação final, como resulta do Anteprojeto de Constituição publicado, redundou no abandono de uma solução prudente, por mim defendida que preservava a autoridade do Presidente da República, ao qual era assegurada a faculdade de escolher o Primeiro-Ministro, ouvido o Conselho de Estado, na hipótese de ser, por duas vezes, recusado o nome por ele submetido à aprovação da Câmara dos Deputados. Entendeu-se preferível conferir a esta o poder de impor o Presidente do Conselho de Ministros, à revelia de um Chefe da Nação eleito por sufrágio universal, o que me parece não apenas inconveniente, mas irreal e absurdo.

Foi por esta razão que, em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, logo após a decisão da Comissão, declarei que pouco restara do apreço "dualismo de complementariedade", sendo previsível, no Brasil, a crise que resultaria da imposição de um Primeiro-Ministro em conflito com o Presidente da República, por ser este o Chefe de Estado e comandante das Forças Armadas, e aquele o Chefe da Administração... Como de outro lado, se outorga ao Presidente da República o poder de exonerar o Presidente do Conselho, bem se pode imaginar a inconsistência do sistema aprovado.

Explica-se, desse modo, minha opção atual pelo semipresidencialismo, originariamente por mim aceito, e que continuou sendo defendido por Miguel Reale Júnior, que por sinal elaborou um projeto parcial de Constituição disciplinando essa matéria, conforme consta do fascículo nº 21 da *Revista do Advogado*, publicada pela Associação dos Advogados de São Paulo.

Outro ponto que pesou em meu espírito para tornar a acolher a tese do *semipresidencialismo* é o que resulta de nossa recente experiência política, que tem mostrado a necessidade de ser o Presidente da República assessorado por um Ministro-Coordenador, função esta que tem sido exercida ora pelo Chefe da Casa Civil, ora pelo Ministro do Planejamento. Penso que, para maior harmonia do Executivo com o Le-

gislativo, deva caber a este aprovar a escolha do mencionado Ministro-Coordenador, que atuará assim como uma autoridade mediadora entre o Presidente da República e o Congresso Nacional. De outro lado, é assegurada à Câmara dos Deputados como expressão direta da vontade geral do eleitorado, a faculdade de opor veto de desconfiança a qualquer Ministro de Estado, não sendo compreensível, com efeito, que o Chefe da Nação, por afeição pessoal ou desídia, persevere em manter no poder um Ministro contra os ditames da opinião pública.

Além disso, com o semipresidencialismo, será fortalecida, equilibradamente, a posição do Congresso Nacional, o que permitirá a formação de agremiações políticas distintas por suas opções ideológicas, ou, pelo menos, por seus programas de governo, pois é irrecusável que o presidencialismo em vigor, concentrando imensos poderes nas mãos do Presidente da República, tem favorecido a política personalista, e constituído um dos fatores determinantes da ausência de verdadeiros partidos nacionais, em geral conglomerados de múltiplas opiniões e interesses.

Nítida é a distinção entre semipresidencialismo e semiparlamentarismo. No primeiro, embora o Ministro-Coordenador seja nomeado com a aprovação da Câmara dos Deputados, *há apenas um Chefe de Estado*, que é o Presidente da República, a quem cabe presidir o Conselho de Ministros, exercendo as suas funções com a colaboração do Ministro-Coordenador, expressão que prefiro à de Primeiro-Ministro, porquanto suas atribuições são propriamente de assessoramento direto do Chefe do Executivo, de quem poderá receber delegação para supervisão de determinados atos de natureza administrativa.

Já no semiparlamentarismo, estamos perante *dois Chefes de Estado*, um eleito diretamente pelo povo, para exercício das atribuições de soberania, e um outro que, segundo o modelo aprovado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, poderá ser expressão de escolha feita unicamente pela Câmara dos Deputados, em conflito com o Presidente da República. Antes se pensara, como salientei, num "dualismo de complementariedade", preservado graças à mediação do Conselho de Estado, constituído com a mais ampla participação parlamentar e cultural, mas a decisão final desequilibrou mais uma vez o pêndulo político no sentido do Legislativo. A bem ver, há mais *dualismos de complementariedade* no semipresidencialismo aqui exposto, do que na fórmula semiparlamentar afinal adotada pela "Comissão Arinos", com um Presidente de Conselho imposto unilateralmente pela Câmara dos Deputados.

Dir-se-á que ao Presidente da República se reservou competência para exonerar o Presidente do Conselho, mas esta prerrogativa somente pode agravar o conflito de atribuições, gerando nociva instabilidade nos serviços públicos.

Se pensarmos outrossim, que, no modelo semiparlamentarista, que

estamos analisando, o Presidente da República, salvo no primeiro e último semestre de cada legislatura, poderá dissolver a Câmara dos Deputados, ouvido o Conselho de Estado, fica patenteada a fragilidade dessa concepção institucional, que seria fonte inesgotável de crises estruturais.

Além disso, é previsível que a hipótese de dissolução da Câmara dos Deputados será dificilmente acolhida por parlamentares que, no contexto da realidade eleitoral brasileira, tal como o demonstrou a tormentosa eleição de 15 de novembro de 1986, sabem a duras penas quais os custos econômicos, psicológicos e políticos de um pleito federal. Apesar de dever o legislador resolver segundo princípios superiores às contingências pessoais, manda o realismo político que se atente a essa conjuntura, não havendo sedução utópica — e não contesto que certa dose de utopia é aconselhável quando se elabora uma Constituição — que possa prevalecer no caso em apreço.

De mais a mais, o exemplo francês de um *dualismo de poder* está aí diante de nossos olhos, mostrando que ele, na prática, pode ser tanto de complementariedade como de confronto e neste caso, com gravíssimos danos à sociedade civil e ao Estado, pondo em risco o binômio essencial "liberdade-democracia".

Ninguém contestará que há necessidade de estabelecer certas medidas de contenção dos poderes do Presidente da República, para que ele atue em mais íntima correlação com os representantes do povo. Ora, a idéia de instituir-se um Ministro-Coordenador atenderá tanto a esse *desideratum*, assim como à necessidade de desvencilhar a Presidência da República de encargos que, sem prejuízo da unidade estatal, poderão ser delegados ao Ministro-Coordenador, cujo papel maior consistirá em auxiliar a co-gestão dos serviços administrativos e manter um elo permanente com o Parlamento.

Alegar-se-à que a sobrecarga de funções administrativas, incomparavelmente maior, não tem impedido o Presidente dos Estados Unidos da América de cuidar das atribuições de soberania interna e internacional, mas a situação brasileira tem peculiaridades que não podem deixar de ser consideradas. Em primeiro lugar, há menos tendência, na grande República do Norte, para os generalizados e constantes apelos que, no Brasil, são dirigidos ao Chefe de Nação para obter seu pronunciamento pessoal sobre problemas, cujo exame, nos Estados Unidos da América, não vai além de suas Secretarias de Estado. Além disso, há que levar em conta a independência do empreariado *yankee*, assim como da classe trabalhadora, tais as virtudes de iniciativa e de dinamismo autônomos próprios de sua sociedade civil e o individualismo congênito de sua gente. Em segundo lugar, não olvidemos a existência de um federalismo autêntico, e equilibrado, que a multiplicidade de grandes Estados possibilita e preserva; e, finalmente, uma poderosa estrutura administrativa que resolve, em seus quadros, os problemas locais ou regionais, impedindo-lhes o acesso às esferas superiores da administração federal.

No Brasil, ao contrário, herdamos do Império o centripetismo da Corte, reforçado pelas carências das regiões em que a natureza é, no dizer desolado de José Américo de Almeida, menos mãe do que madrasta. Nem é demais lembrar que a carência de quadros partidários institucionalizados priva-nos de canais seletivos de pretensões, de tal modo que todas as reivindicações convergem para a Presidência da República, através do contato pessoal de dezenas de deputados e senadores, ídimos intérpretes de uma política de clientela.

Outro fator que deve ser considerado é certo "familiarismo político" que se vai formando em torno da figura do Presidente da República, pouco propenso a alterar o seu Ministério, quer por afeições pessoais, quer pela fluidez das forças parlamentares em que se apóia. O certo é que, sobretudo durante o regime de exceção, o País se viu obrigado a tolerar ministros ou autoridades eminentes desprovidos de qualquer apoio na opinião pública.

Poderia acrescentar outras razões denunciadoras da necessidade de processar-se uma correlação mais estável e sincrônica entre os Poderes Legislativo e Executivo, mas creio que as invocadas já sejam bastantes para fornecer-nos um quadro "sociológico-político", em função do qual é mister procurar adequadas soluções constitucionais.

Não obstante a devoção de políticos ilustres como o eminente Raul Pilla e seus sucessores ideológicos, a maioria de nossos politicólogos e juristas — muito embora admitindo como é o meu caso, a superioridade do Parlamentarismo no plano teórico da democracia representativa — reconhece que tal solução não se compadece com as atuais circunstâncias do país, dada a falta de configuração programática de nossas agremiações partidárias e a gigantesca crise econômico-financeira que está exigindo, mais do que nunca, bases estáveis para a ação governamental. Como o demonstrou Fernand Braudel, a história é um tecido de "conjunturas", às vezes imprevistas, mais do que a expressão de planos e modelos preconcebidos.

Impõe-se, por conseguinte, encontrar uma via de solução constitucional para tão complexo sistema de fatores, de tal modo que a almejada estabilidade surja de uma conjugação harmônica entre o Legislativo e o Executivo, de tal sorte que, além de se reduzir a elefantíase burocrática de que padece o segundo, possa o Congresso Nacional compartilhar das responsabilidades do Governo, inclusive no que se refere ao quadro cada vez mais alarmante das entidades estatais ou paraestatais que assinalam perigosa perda de unidade de poder.

Criar um governo de Gabinete com um Primeiro-Ministro cercado de prerrogativas de Chefe do Estado, lado a lado com um Presidente eleito diretamente pelo povo, seria voltarmos à solução de emergência configurada em 1962. Na época, pleiteei, em livro intitulado *Parlamentarismo Brasileiro*, a permanência dessa forma de governo, mas com alterações substanciais por estar certo de que, restabelecido o regime presidencial, João Goulart não estaria em condições de continuar à

testa da República. Verdade é que a Jango, educado nos meandros do caudilhismo, faltava altitude para dirigir, sobranceiramente, um governo parlamentar, tantas foram as razões de mágoa e de ressentimento dele e de seus "amigos", que se sentiam privados do poder presidencial.

Além disso, o Parlamentarismo então instituído era minado por um vício radical, consistente em dualismo no exercício das atribuições governamentais, dizendo-me, certa feita, o saudoso amigo Tancredo Neves que era impossível governar, com o Primeiro-Ministro elaborando projetos de leis ao depois vetados pelo Presidente da República, obediente às ambições e preferências que o cercavam, por demais fiados em seus ilusórios "dispositivos militares". Seria grande erro reestabelecer tal estado de coisas.

Foram todas as razões até agora sumariadas que, como já recordei, fizeram surgir, num primeiro momento, no seio da Comissão Constitucional, a idéia de uma *solução original*, sem símile no Direito Constitucional alienígena, com base na instituição de um *Ministro-Coordenador*, com as atribuições e a missão que tive a oportunidade de expor. É a essa idéia que retorno, penitenciando-me de tê-la abandonado, movido pelo desejo de alcançar uma solução conciliadora. Tal correção de rumo resulta da verificação experiencial no Brasil e no estrangeiro, dos riscos que rondam a partilha do Poder entre dois Chefes de Estado.

Nada há de criticável em meu retorno à posição originariamente assumida, pois a verdade, tal como o esclarece Karl Popper, é alcançada mediante reiteradas tentativas de acerto e contínuas correções de erro. Essa é a coragem que se deve exigir do homem de ciência, tanto no campo das ciências naturais, como no das ciências humanas, notadamente nos domínios da Política, que é a ciência do possível e a arte de tornar o possível uma realidade em função do bem comum.

De mais a mais, o que se dá é uma mudança de enfoque na compreensão do *dualismo de complementariedade*. Ao invés deste se estabelecer entre o *Presidente da República e o Presidente do Conselho* — tal como ocorre no semiparlamentarismo — passa a operar entre o *Presidente da República e a Câmara dos Deputados*: o elemento de mediação entre estes dois órgãos é o Ministro-Coordenador. Desse modo, abre-se caminho à colaboração e ao entendimento, e não a um conflito entre dois Chefes de Estado.