

PRESIDENCIALISMO: INSTITUIÇÃO, CARISMA E RESISTÊNCIA

Paulo Torelly¹

Após a subida da rampa do Palácio do Planalto por Lula e Janja, no dia 1º de janeiro de 2023, acompanhados pelo povo brasileiro e pela cachorrinha Resistência em ato revestido de imenso simbolismo e contagiante alegria, é necessário refletir sobre o significado e a importância institucional da opção brasileira pelo presidencialismo diante do princípio da “soberania popular” (Constituição, art. 1º, parágrafo único). Uma reflexão ainda mais necessária em face da criminosa investida golpista ocorrida no dia 8 de janeiro seguinte contra as sedes dos Três Poderes da República pela horda de apoiadores do candidato derrotado. Um triste episódio de vandalismo e terror financiado pelo obscurantismo e instigado, além do candidato derrotado e seus familiares, por políticos de extrema direita que não se conformam com o recente resultado eleitoral e não escondem seu despreço pelo Estado Democrático de Direito consagrado na Constituição do Brasil. Ocorre que as instituições democráticas

¹ Advogado, Procurador do Estado do RS, associado do IBAP e Doutor pela Faculdade de Direito da USP.

são maiores e mais vigorosas, no que toma destaque a presidência da República enquanto chefia de Estado e de governo e expressão da unidade nacional e da continuidade da ordem constitucional democrática e republicana.

Sistema de governo consagrado na obra da comissão nomeada pelo Governo Provisório da República, em 3 de dezembro de 1889, que elaborou o anteprojeto da Constituição do Brasil de 1891, desde então o presidencialismo foi confirmado no texto originário de todas as cartas constitucionais brasileiras e em dois plebiscitos, realizados em 1963 e 1993, para atender aos anseios parlamentaristas de quem sustenta que o sistema de gabinete seria “racionalmente” superior.

É certo que a maior instituição de garantia em um regime democrático é o Poder Judiciário, mas para tal deve observar o direito instituído democraticamente pelo povo e seus representantes no Congresso Nacional em conformidade com a Carta Maior, todavia cabe sobremaneira ao Poder Executivo a função de trabalhar para garantir a coesão social e liderar a Nação mesmo diante de suas maiores vicissitudes sem perder a identidade plural e democrática consagrada na Constituição. É exatamente por esta razão que o impeachment constitui instituto constitucional de incidência restrita e limitada nos termos da Constituição.

A característica central do presidencialismo reside na conjunção em um mesmo agente político das funções de chefia de Estado e de governo, enquanto que no parlamentarismo a chefia de governo é definida e se confunde com a vontade da maioria parlamentar, cabendo ao chefe de Estado a representação (verdadeira personalização) do Estado com mandato a termo certo ou investidura vitalícia, conforme seja a opção pela forma de governo republicana (Presidente) ou monárquica (Rei), sem que se tenha qualquer ilusão de que nesta última a chefia de Estado pouco ou nada incida nas preferências e opções ideológicas, mas este é outro tema.

O fato é que o Brasil, como dito, desde a opção pela República, adotou o sistema de governo presidencialista, o que para muitos não fora mais do que uma continuidade da concentração de poder que caracterizou o antecedente Império do Brasil. AFONSO ARINOS (1905-1990) refere, v.g., que “não houve parlamentarismo no Império” (1958, p. 14) em decorrência da competência autocrática conferida ao Imperador – na Constituição outorgada por este em 1824 – para atuar como Poder Moderador entre os outros poderes do Estado (Legislativo, Executivo, Judiciário), o que se deu com assumida inspiração na doutrina da restauração monárquica de BENJAMIN CONSTANT (1767-1830) nos desdobramentos da queda de NAPOLEÃO BONAPARTE (CONSTANT, 1989, p. 74, sic: “A monarquia constitucional tem esse poder neutro na pessoa do chefe de Estado.”). Para simplificar, basta referir que no Brasil Império “o Poder Moderador podia, pela Constituição, demitir o ministério, independentemente da manifestação de desconfiança do Parlamento” (AFONSO ARINOS, 1958, p. 18), o que ficou escancarado no episódio da dissolução do Gabinete Zacarias de Góis, que durou 229 dias em 1864 e contava com o apoio da maioria da Câmara.

A presidência da República é instituição fundamental para a continuidade da ordem constitucional democrática e republicana e é investida de autoridade pelo voto direto da cidadania com a imperativa e criteriosa definição conjunta do Presidente e do Vice-Presidente na mesma chapa (Constituição, art. 77, § 1º). Uma autoridade institucional legitimada pela soberania popular nos termos da Constituição e que, tal como na doutrina inglesa dos dois corpos do Rei surgida no período Tudor, expressa, na lição de ERNST KANTOROWICZ, “o Povo como uma universitas ‘que nunca morre’” (KANTOROWICZ, 1998, p. 193) ao distinguir a estabilidade institucional e o corpo natural do monarca justamente para assegurar a continuidade da ordem constitucional soberana expressa na consigna: “O Rei está morto! Viva o Rei!” (Ibid., p. 248). Neste sentido é também necessário

ter bem presente a natureza do presidencialismo – e sua origem na Convenção da Filadélfia de 1787 – enquanto resultado da instituição de “freios e contrapesos” (“checks and balances”) que asseguram o primado da soberania popular, o que JAMES MADISON (1751-1836) bem retratou no Número 10 dos Papéis Federalistas, quando da campanha para a aprovação do texto da Constituição dos EUA em referendo popular, ao registrar que:

“Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, dispersar-se-iam os controles internos e externos. Ao constituir-se um governo, integrado por homens que terão autoridade sobre homens, a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo. A dependência em relação ao povo é, sem dúvida, o principal controle sobre o governo, mas a experiência ensinou-nos que há necessidade de precauções suplementares.” (MADISON, 2003, p. 322)

O apelo carismático que orienta a eleição presidencial em nada mitiga a dimensão racional e institucional deste instituto da democracia representativa de matriz norte-americana que foi precipuamente adotado nos países do Novo Mundo e em particular no Brasil, sendo digno de registro o retrocesso decorrente da Emenda Constitucional nº 16/97 ao introduzir no Brasil a reeleição e com isto mitigar a dimensão racional da escolha popular, o que foi apontado no livro *A substancial inconstitucionalidade da regra da reeleição: isonomia e República no Direito Constitucional e na Teoria da Constituição* (TORELLY, 2008). Trata-se da pertinente distinção delineada por MAX WEBER (1864-1920) entre a legitimidade racional, própria do Estado de Direito, e a legitimidade carismática, presente na composição de realidades complexas, mas necessariamente subsidiária diante do ordenamento jurídico. Ocorre que a legitimidade racional “se impõe em razão da ‘legalidade’, em razão da crença na

validez de um estatuto legal e de uma ‘competência’ positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas” (WEBER, 2005, p. 57-58), enquanto que a legitimidade carismática “se funda em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo – devoção e confiança estritamente pessoais depositadas em alguém que se singulariza por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por outra qualidades exemplares que dele fazem o chefe” (WEBER, 2005, p. 57).

Mesmo diante do retrocesso institucional posto pela reeleição e seu maior apelo carismático – que a qualquer tempo pode ser retificado por nova Emenda Constitucional ou mediante declaração de inconstitucionalidade –, ainda é inegável que a ampla legitimidade conferida ao chefe de Estado e de governo no presidencialismo guarda identidade com os compromissos e desafios constitucionais substantivos e processuais constantes no texto de uma Constituição-programática sem deixar de ser uma Constituição-garantia, pois os mandatos de prefeitos, governadores e do presidente da República, constituem vetores para a ampla participação popular na definição de agendas e pautas prioritárias na instituição e viabilização de políticas públicas legitimadas pela ordem constitucional.

É assim que ainda hoje segue atual o teor do parecer do Deputado Federal AFONSO ARINOS (1905-1990) lançado contra a pretensão do então colega Deputado Federal RAUL PILLA (1892-1973) na renovada tentativa – após derrotada a tese parlamentarista na Constituinte pós Estado Novo – de implementar o parlamentarismo através de Emenda Constitucional ao texto da Carta Política de 1946, dado que o então parlamentar da UDN, mesmo que posteriormente tenha mudado de opinião ao sabor da conjuntura, foi substantivo ao demonstrar que o sistema presidencialista guarda identidade histórica, cultural e institucional com a realidade brasileira. Uma inspiração que permite concluir que o presidencialismo constitui e configura: (1) fenômeno institucional americano, próprio de sociedades de contrastes e grandes desafios na sua superação; (2)

reflexo de uma escolha histórica e cultural consciente do povo; (3) manifestação direta da soberania popular na escolha, em uma sociedade complexa, entre distintos projetos de governo e Estado; (4) legitimação do chefe de Estado e de governo conferida diretamente pela cidadania; (5) limite temporal objetivo do poder pessoal dos governantes; (6) fortalecimento da indispensável representação parlamentar como contraponto e fiscal das medidas e ações do Poder Executivo; (7) governo com responsabilidade do gestor por seus atos administrativos e políticos mediante impeachment; (8) rígida independência e separação entre os poderes como princípio e decorrente garantia da tutela efetiva da própria rigidez constitucional; (9) necessário fortalecimento do controle difuso de constitucionalidade na defesa dos direitos e garantias individuais e coletivos sem obstar a eficácia do controle concentrado; (10) decorrente fortalecimento da autonomia dos entes da federação.

O presidencialismo, por conseguinte, é próprio de nações jovens e com grandes desafios na construção de seu futuro, o que também acaba por constituir uma barreira ou no mínimo um antídoto eficaz contra regimes de matriz fascista, tal como atesta o recente processo eleitoral e a história do Brasil. É inegável que o presidencialismo viabilizou a derrota político-eleitoral do fascismo pelo voto direto e consciente do povo brasileiro. Trata-se da importância das regras processuais da democracia, dado que “permitem a solução dos conflitos sociais sem que seja necessário recorrer ao uso da violência recíproca” (BOBBIO, 2001, p. 130), o que em nada mitiga os compromissos materiais consagrados na Constituição democrática de 1988. Uma realidade que ilustra o motivo pelo qual o grande jurista PIERO CALAMANDREI (1889-1956), ao exercer o mandato de Deputado Constituinte após a derrota do fascismo na Itália, se bateu pela adoção do modelo presidencial dos EUA naquele país, pois constatava que tal sistema de governo assegura maior estabilidade e eficiência ao possibilitar ao chefe de governo, no curso de vários

anos de mandato, “a segurança de poder trabalhar tranquilamente sobre um plano a ser desenvolvido” (MERLINI, 2007, p. 113). Mesmo não tendo sido exitoso neste ponto, CALAMANDREI lutou com inigualável coerência pela construção e afirmação das instituições democráticas e pela instituição de uma moderna carta de direitos e garantias fundamentais, para o que passou a pregar a urgência de se efetivar tais direitos constitucionais em sintonia com o nascente regime democrático enquanto ainda estava presente na memória do povo italiano o trauma da então recente ditadura fascista. Nas palavras de CALAMANDREI ao se pronunciar em 1954, no Teatro Lírico de Milão, comemorando a derrota do fascismo e lembrando que este é a “negação da pessoa humana”:

“Homens da Resistência, esta é a vossa tarefa: continuar, reabrir o diálogo da razão; e educar, se ainda tivermos tempo, não apenas num partido, mas em todos os partidos, uma nova classe política de jovens, que tragam para a vida política aquela seriedade cívica, aquele compromisso religioso com a sinceridade e a dignidade humana, que foi o caráter distintivo da Resistência: este sentido de autorresponsabilidade, esta vontade de autogovernar-se: contra o paternalismo, contra o conformismo. E que volte o tempo da boa-fé na política.” (CALAMANDREI, 2016, pp. 74-75 – Tradução livre do original: “Uomini della Resistenza, questo è il vostro compito: continuare, riaprire il dialogo della ragione; e educare, se ancora siamo in tempo, non in un solo partito ma in tutti i partiti, una nuova classe politica di giovani, che portino nella vita politica quella serietà cívica, quell’impegno religioso di sincerità e di dignità umana, che fu il carattere distintivo della Resistenza: questo senso di autoreponsabilità, questa volontà di governarse da sé: contro il paternalismo, contro il conformismo. E che torni, anche in politica, il tempo della buona fede.”)

Tendo presente que os sistemas políticos e as formas de governo são mais ou menos eficazes conforme o bom ou o mau uso de

suas instituições e não pela forma que adotam e revestem, é revelador que o pensador e jurista NORBERTO BOBBIO (1909-2004), parceiro de CALAMANDREI no pequeno e combativo Partito d’Azione, coerente com os princípios sociais liberais dessa agremiação fundada em 1942 na luta contra o fascismo – e inspirada na antecedente agremiação de mesmo nome de MAZZINI (1805-1872) e GARIBALDI (1807-1882) no Risorgimento –, tenha registrado, em seu livro *Teoria Geral da Política* que:

“O antigo ideal do governo das leis encontrou no constitucionalismo moderno a sua forma institucional e, definitivamente, a sua realização em uma série de institutos aos quais um moderno Estado democrático não pode renunciar sem cair em formas tradicionais de governo pessoal, daquele governo no qual o indivíduo está acima das leis, ou, com as palavras dos clássicos, o governo é senhor das leis não seu servidor.” (BOBBIO, 2000, p. 210)

Neste ponto é significativa a análise de ALBERT VENN DICEY (1835-1922) em seu clássico estudo de 1885 do direito inglês (*Introduction to the study of the law of Constitution*) ao confrontar a rigidez de 12 Constituições editadas pela França desde 1789 até aquela data (1791, 1793, 1795, 1799, 1804, 1814/governo provisório, 1814/Restauração, 1815/Acte Additionel, 1830, 1848/República, 1852/segunda constituição imperial, 1870-75/República), pois apenas entre a Revolução Francesa e a consagração da Restauração da Santa Aliança (1815) foram editadas 8 cartas políticas tentando conformar definitivamente a realidade constitucional. Uma profusão constitucional que DICEY corretamente entende decorrer do inconveniente da excessiva rigidez, o que neste ponto não é o caso da Carta Maior brasileira de 1988 e suas pródigas e muitas vezes descabidas e casuísticas 125 emendas com apenas três quintos das duas casas do Congresso em dois turnos (Constituição, art. 60, § 2º), mas para DICEY, dentre outras, “uma Constituição pode ser minada nos seus fundamentos

com a aprovação de leis que, mesmo sem modificar formalmente seus preceitos, violam os seus princípios” (DICEY, 1915, 8ª ed., p. 324 – Tradução livre do original: “a constitution may be undermined by the passing of laws which, without nominally changing its provisions, violate its principles.”), o que hoje notadamente constitui o maior risco que corre a obra democrática de 1988, lamentavelmente também contando com as idas e vindas da ativista militância – por ação e por omissão – jurisdicional do STF.

O dado é que o Poder Constituinte de 1988 rompeu com a tradição imperial e forjou um presidencialismo que não se apresenta como hegemônico diante das prerrogativas e atribuições do Congresso Nacional – no plano legislativo e da fiscalização, inclusive com a atribuição de sustar ou suspender os atos regulamentares do Poder Executivo – e mesmo da autoridade política supletiva concedida ao STF para efetivar os direitos econômicos sociais e culturais diante da inércia do legislador ou mesmo em face de impasses institucionais, de tal modo que a tarefa que ficou pendente na superação da Ditadura, e que também está delineada na Carta Maior editada por Ulysses Guimarães e seus pares, é o incremento da participação quotidiana da sociedade nas decisões políticas que lhe afetam. Uma tarefa que, ao contrário de sugerir o caminho inverso de uma democracia sem povo e com Poderes da República que substituam seus anseios e vontades, insiste em cobrar respostas urgentes e necessárias.

A pergunta que persiste diz respeito ao que ficou por fazer na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 para ampliar e consagrar a necessária participação democrática da cidadania, de tal modo que – além da referência em textos antecedentes da urgência de uma Corte Constitucional no Brasil que assegure a efetividade das normas constitucionais – três pontos merecem maior reflexão e aprofundamento futuro neste espaço para o necessário aperfeiçoamento do exercício da soberania popular (Constituição, art. 1º, parágrafo único). Muito além de um direito, a participação direta da cidadania

na definição de escolhas democráticas que lhe afetam é também a mais eficaz via de equação de impasses e crises institucionais, pelo que é necessário refletir, amadurecer e implantar, mediante Emendas Constitucionais, três institutos: (1) Recall no Poder Executivo. (2) Referendo e plebiscito sem a necessidade de prévia autorização ou convocação pelo Congresso Nacional (Constituição, art. 49, inciso XV). (3) Conselho Nacional de Justiça apenas com representantes da sociedade civil e sem a participação de juízes, tendo bem presente que as decisões de tal órgão são passíveis de revisão pelo STF.

A história do povo brasileiro, tal como a história de todos os povos, é uma história de atos de resistência e superação, o que lembra as palavras de GILBERTO FREYRE (1900-1987) ao celebrar a superação da Ditadura Militar brasileira no contexto da campanha das Diretas-Já em depoimento para a publicação Retrato do Brasil: “O Brasil precisa de uma liderança política que concentre uma visão geral da situação dos seus problemas, que são complexos. Para que haja então um ajustamento econômico, social e cultural” (FREYRE, 1984, p. 103). Como contraponto ou mesmo anticlímax é impossível não referir a lucidez de BERTOLT BRECHT (1898-1956) no texto de sua peça Vida de Galileu, na qual o grande matemático e vítima do obscurantismo da Santa Inquisição lembra: “Infeliz a terra que precisa de heróis.” (BRECHT, 1991, v. 6, p. 154). Uma frase lapidar e que foi inserida num contexto de resignação diante da violência e do arbítrio inquisitorial, mas que veio depois de outra frase igualmente lapidar e também atribuída ao gênio científico desafiador das verdades dogmáticas: “A verdade é filha do tempo e não da autoridade.” (BRECHT, 1991, v. 6, p. 95).

O golpismo e os recentes atentados do último dia 8 de janeiro contra o Regime Democrático, conforme as notícias que chegam, já são de autoria direta e indireta conhecidas e contam com ampla rejeição da sociedade brasileira, o que atesta a maturidade de um povo que mais uma vez soube dizer “NÃO” de forma vigorosa ao arbítrio

e à tirania para prestigiar e prosseguir na via democrática e constitucional na busca da superação de seus graves e crônicos problemas econômicos, políticos e sociais. Uma resposta vigorosa e que encontra inspiração nos melhores estudos e reflexões do saudoso professor PAULO BONAVIDES (1925-2020) ao consignar, ainda na vigência do malfadado Ato Institucional nº 5, no distante ano de 1978, que:

“Só há um caminho para ultrapassar o subdesenvolvimento sem provocar o sacrifício das liberdades políticas, sem suscitar espasmos revolucionários, sem renegar o pluralismo político-social, sem apertar os esquemas de repressão: associar em laços de consentimento e confiança mútua a vontade de governantes e governados.” (BONAVIDES, 1978, p. 383)

Como visto, muito antes do que um debate acerca das virtudes do parlamentarismo e do presidencialismo, cumpre qualificar as instituições hoje vigentes no Brasil com mais democracia e participação popular, o que pressupõe uma permanente e vigorosa resistência contra qualquer retrocesso político, social e cultural. Medidas factíveis com a tomada de consciência da cidadania e dos agentes políticos brasileiros na direção de uma verdadeira revolução constitucional, um caminho que somente pode qualificar e aprimorar o presidencialismo brasileiro e o Congresso Nacional ao estreitar a necessária relação de consentimento entre governantes e governados na afirmação e no permanente revigoramento da DEMOCRACIA PARA SEMPRE!.