

# A imprescindível mudança dos sistemas de governo e partidário.

## Bolívar Lamounier

Doutor em Ciência Política pela University of California at Los Angeles. Assessor acadêmico do Clube de Madri. Membro das Academias Paulista de Letras e Brasileira de Ciências. Autor de *Liberais e antiliberais: a luta ideológica de nosso tempo* (Companhia das Letras, 2016).

### Sumário

1. Introdução: reformar o quê, como, para quê?
  2. Sistema de governo, partidos políticos e durabilidade do regime democrático
  3. Presidencialismo, parlamentarismo e efetividade decisória
  4. À guisa de conclusão
- Bibliografia

### 1 Introdução: reformar o quê, como, para quê?

Embora o debate sobre a reforma política venha se arrastando já há mais de 30 anos, os políticos, cientistas políticos e publicistas que dele participam raramente se detêm nas questões que considero indispensáveis: **reformar o quê, como, para quê?** Indo direto ao assunto sem abordarem essas questões prévias, os autores dos inúmeros textos disponíveis consciente ou inconscientemente se dispensam de explicitar a visão de conjunto da qual presumivelmente se valeram na elaboração de seus diagnósticos. E assim o debate prossegue com uma notável falta de clareza quanto ao que precisa ser reformado e aos objetivos mais amplos, direi mesmo estratégicos, de uma eventual reforma.

Começando pelo “como”, ou seja, pelo *modus faciendi* de uma futura reforma, devemos desde logo ressaltar um retrocesso ocorrido após o plebiscito de 1993 sobre o sistema e a forma de governo.

Daquele momento em diante, em nome do realismo, convencionou-se que a reforma haveria de ser “fatiada”, minimalista, tendo em vista a dificuldade de aprovação de projetos abrangentes no Congresso Nacional. Tal ponderação faz sentido, sem dúvida, mas deve ser entendida como uma postulação metodológica, não como um imperativo inarredável que se sobrepõe à reflexão de substância quanto ao “quê” e ao “para quê” da reforma. Sem esquecer que mesmo as finas fatias que começaram a ser cogitadas na década final do século passado não percorreram com a suavidade esperada o trato digestivo dos senhores senadores e deputados.

Não se veja no parágrafo anterior um endosso incondicional ao *modus faciendi* abrangente precedentemente adotado, que culminou no plebiscito de 1993. Submeter uma matéria complexa como o sistema de governo a uma consulta plebiscitária é um patente disparate. À parte o fato de que a maioria dos plebiscitos de que se tem notícia serviu a propósitos claramente manipulativos, é preciso reconhecer que esse tipo de consulta faz sentido quando os objetos em consideração comportam formulações simples e dicotômicas: **sim ou não**. E, não menos importante, o aspecto político: o resultado de um plebiscito tende a petrificar a questão por muitos anos, uma vez que o lado vitorioso invariavelmente questiona a legitimidade de ações voltadas para o reexame da questão.

Sábio, portanto, o argumento de Assis Brasil (1931), apontando a superior racionalidade do sistema representativo “em sua elaboração completa” sobre o “simples plebiscito”. O primeiro, ele escreveu, combina a legítima expressão da vontade popular com a possibilidade “da discussão metódica, necessária para o completo esclarecimento dos assuntos, para a possível modificação do próprio modo de propor o objeto a resolver, e até para acenar a responsabilidade das opiniões e dos seus portadores” (meu manuscrito: LAMOUNIER, 1996, p. 47). Ou seja, no mundo atual, o ideal democrático não consiste em retornar ao instituto

medieval do mandato imperativo, ou à “vontade geral” de Rousseau, mas sim mediante mecanismos institucionais que possibilitem uma interação racional e mutuamente inteligível entre governantes e governados.

## Submeter uma matéria complexa como o sistema de governo a uma consulta plebiscitária é um disparate.

No que respeita ao sistema de governo, a história política brasileira registra marcantes especificidades em relação aos demais países latino-americanos: a experiência monárquica e o sistema de governo parlamentar durante o século 19; a presença de uma importante corrente parlamentarista desde os primórdios da República – incluindo Sílvio Romero e Rui Barbosa na Primeira República e Raul Pila, Afonso Arinos e Franco Montoro na de 1946; o interregno parlamentarista de 1961-1963, implantado como saída para o impasse político-militar que se seguiu à renúncia do presidente Jânio Quadros e, finalmente, os já mencionados embates por ocasião da Constituinte de 1987-1988 e do plebiscito de 1993. É oportuno ressaltar que a mudança do sistema de governo é cogitada em praticamente todas as situações críticas que nosso país atravessa.

Outra observação preliminar indispensável é a de que todo diagnóstico e toda proposta de reforma se apoiam, implícita ou explicitamente, nas preocupações predominantes na agenda pública do respectivo período, tomada como referencial pelos agentes relevantes do processo político. Nos anos 1980, quando o Brasil transitou do regime militar para o regime civil e democrático, a preocupação fundamental era claramente a **estabilidade política**. A terrível experiência da Argentina, do Brasil e do Chile com regimes autoritários, ainda vívida na memória de todos, foi o alfa e o

ômega dos debates referentes à reorganização institucional. Esse, compreensivelmente, foi o fulcro das discussões, nas quais, é importante lembrar, os estudiosos brasileiros puderam contar com a colaboração de uma plêiade de pesquisadores de outros países, alguns dos quais serão referidos na próxima seção deste texto.

## **2 Sistema de governo, partidos políticos e durabilidade do regime democrático**

No período constituinte de 1987-1988 e na campanha para o período de 1993, como já se notou, o argumento central dos parlamentaristas foi o de que tal regime, por ser mais flexível, é menos vulnerável a crises e rupturas que o presidencialismo. Nessa mesma linha, no meio acadêmico internacional, a tese de que o presidencialismo é mais vulnerável a crises e rupturas constitucionais foi retomada com vigor, nos anos 1980, pelo cientista político Juan Linz, cuja obra estimulou numerosos estudos comparativos.<sup>1</sup> Baseando-se em extensos levantamentos empíricos, Stepan e Skach (1993) e Przeworski *et al.* (2000) deram notável respaldo ao argumento de Linz, indicando que os regimes parlamentaristas são de fato menos vulneráveis a crises e mais aptos a garantir a continuidade democrática que os presidencialistas. Na discussão brasileira do período constituinte, um foco importante do debate foi se a maior durabilidade da democracia sob o parlamentarismo se devia realmente à mecânica institucional desse sistema ou a ser ele mais frequente entre os países muito ricos. Da abrangente inquirição que empreenderam, baseada em estatísticas nacionais de todos os continentes, desde a Segunda Guerra Mundial, Przeworski e colaboradores (2000) extraíram uma conclusão taxativa:

“Basta um rápido exame dos padrões descritivos para imediatamente se ver que Linz tinha razão no que concerne à durabilidade desses sistemas institucionais. [p. 129] [...] Democracias presidenciais têm

maior probabilidade de morrer que democracias parlamentaristas, em qualquer nível de desenvolvimento [econômico] [p. 131] [...] Embora não tenhamos identificado com segurança as razões disso, o fato é que as democracias presidenciais são menos duradouras que democracias parlamentaristas. A diferença não se deve ao nível de riqueza dos países onde tais instituições foram observadas, nem ao desempenho econômico deles. E tampouco se deve a qualquer das condições políticas sob as quais elas têm funcionado. Democracias presidencialistas são simplesmente mais ‘quebráveis’, quaisquer que sejam as condições econômicas ou políticas [p. 136]”.

Uma das “condições políticas” a que os autores se referem é o grau de fragmentação partidária. A questão suscitada é se a combinação entre presidencialismo e forte fragmentação do sistema de partidos aumenta ou não a probabilidade de rupturas do processo democrático e consequentes retrocessos autoritários (LAMOUNIER, 1992). Na versão inicial de seu estudo, de 1995, Przeworski *et al.* deram suporte a essa linha de raciocínio, chegando mesmo a afirmar (p. 7) que a combinação entre presidencialismo e minoria parlamentar – praticamente certa quando a estrutura partidária é muito fracionada – equivalia a um *kiss of death* – um beijo de morte – para a continuidade democrática.

Esse argumento aparece atenuado na versão de 2000, em formato de livro (p. 134):

“O fato de um sistema partidário ser altamente fracionado [...] não tem impacto algum na sobrevivência de um ou outro tipo de democracia; mas a inexistência de um partido majoritário tem um forte impacto na estabilidade das democracias presidenciais, que são instáveis quando nenhum partido controla uma maioria de cadeiras na câ-

1. Depois de circular informalmente durante vários anos, o principal texto de Juan Linz sobre sistemas de governo foi publicado em versão definitiva no volume Linz e Valenzuela (1994). Ver também os debates reunidos em Lamounier e Nohlen (1993), as avaliações do plebiscito em Lamounier (1994, p. 253-290) e os estudos quantitativos de Stepan e Skach (1993), e Przeworski *et al.* (1995 e 2000).

mara baixa. Já as chances de sobrevivência das democracias parlamentaristas independem da existência de um partido majoritário”.

A conclusão, de qualquer forma, é que os regimes presidenciais tendem mais à instabilidade onde não exista um partido majoritário na Câmara, ao contrário das democracias parlamentaristas, que não são afetadas por esse fator.

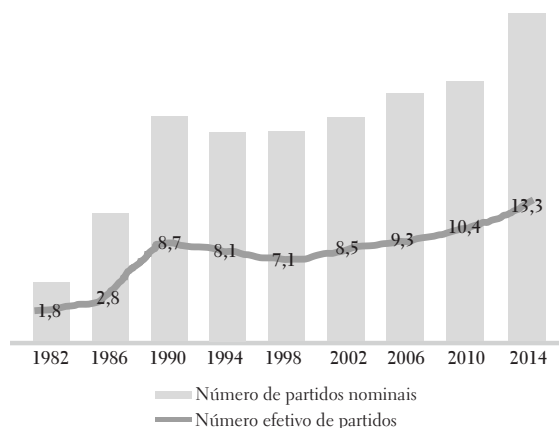
## O mau funcionamento do Legislativo e das agremiações partidárias torna as alavancas de poder do sistema parlamentarista ainda mais urgentes.

No Brasil, as implicações políticas do alto grau de fracionamento do sistema partidário têm sido avaliadas com base no conceito de “presidencialismo de coalizão”. Proposto pelo cientista político Sérgio Abranches, esse conceito foi inicialmente recebido com certo otimismo por numerosos cientistas políticos brasileiros, que o viram como uma resposta adequada ao problema do alto fracionamento partidário. Distribuindo ministérios e cargos no Executivo de uma forma proporcional à força relativa dos partidos e mantendo com estes um relacionamento institucional – ou seja, abstenendo-se de comprar apoios no varejo –, o presidente da República teria condições de manter uma base eficiente e estável no Congresso Nacional. Meu entendimento vai na direção oposta. Não vejo o “presidencialismo de coalizão” como um modelo ou estrutura institucional com elevado grau de fixação e capacidade de moldar comportamentos futuros, e sim como uma situação contingente, que pode ou não se configurar em determinado governo. Vejo-o, portanto, como uma resposta fadada ao fracasso, de um lado por serem insolúveis os problemas engendrados pela combinação do regime presidencial com um multipartidarismo exacerbado e, de outro, por frequentemente descaracterizar ou anular

políticas públicas benéficas ao país. Daí a acertada avaliação de Abranches, que em 2005 se referiu ao “presidencialismo de coalizão” como um mecanismo “politicamente funcional, mas programaticamente deletério” (apud PEREIRA, 2005).

Num quadro de proliferação partidária desordenada, como é o nosso caso, a chance de o Executivo formar uma base de apoio com duas ou três agremiações é praticamente nula; se o maior partido dispõe de apenas cerca de 20% das cadeiras legislativas, o presidencialismo será “de coalizão” muito mais *par la force des choses* que em virtude de uma opção política racional. O potencial maléfico para a sociedade a que a referida combinação institucional conduz evidenciou-se em sua plenitude no transcurso dos governos Lula, Dilma Rousseff e Michel Temer. Idealmente, portanto, a eventual adoção do parlamentarismo deve associar-se a uma freada enérgica na proliferação partidária. Atrevo-me, porém, a discordar de uma tese amplamente popularizada, a de que o “conserto” do Legislativo e da estrutura partidária seria uma **precondição** para a mudança do sistema de governo. De fato, é comum ouvir-se que o parlamentarismo não pode ser implantado “com esse Congresso”, ou “com esses partidos”. Ora, nas condições brasileiras, o mau funcionamento do Legislativo e das agremiações partidárias torna as alavancas de poder do sistema parlamentarista ainda mais necessárias e urgentes. É o que argumentarei a seguir.

Fragmentação partidária na Câmara, 1982-2014



Até 1990, conquanto a **proliferação de siglas** fosse acentuada, a **fragmentação** era ainda moderada.<sup>2</sup> Do Congresso Constituinte em diante, a fragmentação se acelerou: 21 partidos obtiveram representação no Congresso em 1990, e 18 nas eleições de 1994 e 1998. Portanto, o período de 1988-1990 marca a transição de uma situação moderadamente fragmentada para outra em que a fragmentação se exacerbou. Pequenas variações têm acontecido desde então, mas, no geral, o Brasil permanece, no aspecto partidário, como uma das democracias mais fragmentadas do mundo.

Diversos remédios têm sido propostos contra a fragmentação e a instabilidade estrutural do sistema de partidos. Obviamente, não se cogita restringir a liberdade de **formar** agremiações, mas sim estimular a compactação delas, através seja da “cláusula de barreira”, da proibição de coligações em eleições proporcionais, seja ainda, e até mais importante, pela implantação de um sistema eleitoral distrital, puro ou misto.

Que previsão se pode arriscar sobre a evolução do atual sistema partidário, na ausência de uma reforma política formal e abrangente? Será plausível a hipótese de que, na prática, esse sistema tenderá a se simplificar ao longo do tempo, com o desaparecimento de algumas siglas e a compactação das demais? Plausível até o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, esta hipótese parece hoje sumamente improvável. É certo que PSDB e PT atingiram um patamar mais alto de consolidação, apresentando-se ao eleitorado como uma polaridade ideologicamente mais consistente. Mas nada sugere que venham a ser capazes de atrair as demais agremiações para a sua órbita, integrando-os em coalizões efetivas e duráveis. Necessário também frisar a permanência, se não o aumento, de poderosos incentivos à fragmentação, entre os quais o acesso ao financiamento oficial via Fundo Partidário, o horário eleitoral gratuito na tevê e até, no fragor das campanhas, uma elástica oferta de “bocas de aluguel” – indivíduos que se candi-

datam com o aparente objetivo de se eleger, mas cujo interesse real é a remuneração que auferem pelo trabalho sujo de atacar e caluniar adversários no horário gratuito. A persistir tal quadro, o prognóstico mais seguro é o de que mudanças relevantes não aconteçam de forma “natural”.

### 3 Presidencialismo, parlamentarismo e efetividade decisória

Reformar por quê? Como antes assinalai, a instabilidade do regime constitucional, risco intensamente considerado pelos constituintes de 1987-1988, já não é uma ameaça grave no Brasil. Muito mais séria é a baixa eficiência decisória (o risco da “ingovernabilidade”, no jargão dos cientistas políticos), como o evidencia o sofrido andamento de reformas estruturais imprescindíveis no Congresso Nacional. Nunca é demais lembrar que o Brasil é um dos países aprisionados no que os economistas chamam de “armadilha da renda média”: países que conseguiram chegar até com certa facilidade ao patamar de US\$ 10 mil ou US\$ 12 mil de renda anual por habitante, mas não conseguem saltar desse nível para os US\$ 20 mil ou US\$ 25 mil, nível ainda modesto, característico dos países mais pobres da Europa. Com seu PIB por habitante crescendo 3% ao ano, como parece provável, o Brasil levará cerca de 25 anos – uma geração inteira! – para atingir o nível atual da Grécia, e lá chegará com uma distribuição de renda muito pior. Sem exagero, podemos afirmar que esse é o cenário de um ente nacional a caminho de se tornar inviável.

O exposto no parágrafo anterior tem duas implicações imperativas, às quais, no entanto, para

---

2. Como medida da fragmentação partidária no Legislativo, a simples contagem do número de partidos é um indicador insuficiente, pois superestima o peso das pequenas legendas. A medida adequada é o número de partidos efetivos (N), índice proposto por Markus Laakso e Rein Taagepera (1979), que atribui maior peso aos partidos maiores, daí resultando um indicador politicamente mais realista.

não me afastar da linha principal de argumentação, farei aqui apenas uma referência sucinta. Primeiro, Estado de Direito Democrático não é sinônimo de Estado fraco, letárgico no aspecto decisório e cronicamente vulnerável a crises paralisantes. Segundo – ao contrário do que a doutrina presidencialista apregoa –, regras institucionais rígidas não são garantia de estabilidade (como antes frisei) nem de eficiência decisória (governabilidade). Dito de outra forma, a rigidez, ao contrário do que propala a argumentação presidencialista de toda a América Latina, não garante governos “fortes”. Dado que tal argumento diz respeito ao nível do **sistema** de governo, podemos facilmente reduzi-lo *ad absurdum*, como se todo e qualquer governo presidencialista fosse mais “forte” que qualquer governo parlamentarista. Dito isto, tudo o que se necessita para contraditá-lo é comparar governos como o inglês de Margareth Thatcher ou o alemão de Angela Merkel com os brasileiros de Dilma Rousseff e Michel Temer.

## Do ponto de vista institucional, o Legislativo e o Executivo nada devem um ao outro.

Retornemos, porém, a um padrão mais consistente de argumentação. No presente momento brasileiro, o debate sobre mudanças institucionais está sendo retomado sem a desejável clareza no tocante aos objetivos, ou seja, aos “porquês” da reforma, e, pior ainda, com base na mesma equivocada sinonímia rigidez institucional = governo forte.

Nesse contexto, é imperioso ressaltar que o objeto do debate já não é uma situação de instabilidade institucional considerada em abstrato, como o foi durante o Congresso Constituinte de 1987-1988, mas uma instabilidade real já batendo às nossas portas. Tampouco se trata de uma situação

de ineficácia governamental considerada em tese, mas dos graves danos infligidos à economia e à sociedade brasileiras por graves equívocos de política econômica, pelo desperdício de tempo a que o país foi obrigado pelo *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, e por riscos que se perpetuam em razão da debilidade do governo Temer.

Assim como no tocante à estabilidade, também em relação à eficiência ou governabilidade, o cerne da questão é, sem dúvida, o sistema presidencialista de governo. O traço essencial desse sistema é, como sabemos, a rigidez. Do ponto de vista institucional, o Legislativo e o Executivo, eleitos em separado, com base em princípios distintos, nada devem um ao outro.

Salvo o amargo remédio do *impeachment* – que envolve o processo político num cipoal jurídico apenas acessível aos especialistas –, um poder não tem como influir sobre o outro; salvo a piedosa recomendação constitucional de que os poderes devem ser independentes, mas harmônicos, inexistente base constitucional para desatar nós num prazo relativamente curto. Assim, seja qual for o tamanho do desastre causado por qualquer dos dois, ou por ambos, eventuais crises só podem ser superadas pela passagem do tempo; não por ações e negociações políticas, mas pelo rígido formalismo do calendário eleitoral.

Essa, sem tirar nem pôr, é a crise latente em que o Brasil vinha se arrastando havia um bom tempo, mas que agora atingiu contornos absolutamente nítidos. No sistema parlamentarista, o chefe de governo (primeiro-ministro) que não disponha de apoio congressional para governar pode ser afastado a qualquer tempo, tenha ou não cometido crime de responsabilidade. E a recíproca é verdadeira. Uma legislatura que se recuse a colaborar com o Executivo, aprovando em tempo razoável medidas de alta relevância para a sociedade, pode ser dissolvida, providência que tem como corolário imediato a convocação de eleições parlamentares antecipadas. O Executivo dispõe, portanto, de uma alavanca po-



derosa para resolver impasses – apresentar seu programa legislativo como questão de confiança. Esse instrumental flexível tem o condão de evitar que os congressistas transformem diferenças razoáveis de avaliação num jogo estéril, num desperdício de tempo que o país não pode tolerar.

#### 4 À guisa de conclusão

Embora uma parcela ao que tudo indica crescente dos políticos brasileiros esteja hoje convencida das vantagens do parlamentarismo, a substituição do presidencialismo por esse sistema é inegavelmente difícil. As dificuldades são em parte técnicas e políticas, mas também ideológicas e culturais. Debilitados e hostilizados pela opinião pública, os legislativos e os partidos sentem-se inseguros para promover a necessária modificação constitucional. Submetida a plebiscito, como ocorreu no Brasil, a questão é absorvida no caldo

da cultura política presidencialista, com seu simbolismo populista e plebiscitário. Antevendo tal dificuldade, muitos adeptos do parlamentarismo inclinam-se a modelos híbridos, como o semipresidencialismo francês, modelo bem aclimatado na França, mas que, na América Latina, suscita preocupações no que concerne à “coexistência”, ou seja, ao relacionamento institucional de um chefe de Estado alçado ao poder mediante eleições diretas com um chefe de governo (primeiro-ministro) escolhido ou avalizado pela Câmara e responsável perante ela. Assim, a transição mais fácil de se efetivar é a do nosso presidencialismo puro ao mencionado híbrido francês. A transição ao parlamentarismo puro – que nos dias de hoje será, sem dúvida, o parlamentarismo “racionalizado” adotado na Alemanha após a Segunda Guerra Mundial – seria muito mais consistente, mas exige um grau de coragem e tirocínio que a nossa classe política ainda não parece possuir. ■

### Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ASSIS BRASIL, J. F. *Democracia representativa: Do voto e do modo de votar*. 4. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

LAAKSO, Markus; TAAGEPERA, Rein. Effective Number of Parties: A Measurement with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, Washington, DC, v. 12, n. 1, 1979.

LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no limiar do século 21*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 1996.

\_\_\_\_\_. Brazil: Toward Parliamentarism? In: LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (Ed.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1994. p. 253-290.

\_\_\_\_\_. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1992.

\_\_\_\_\_. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Sumaré, 1991.

\_\_\_\_\_; NOHLEN, Dieter (Org.). *Presidencialismo ou parlamentarismo – perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Loyola, 1993.

LINZ, Juan. An Authoritarian Regime: Spain. In: ALLARDT, E.; LITTUNEN, Y. *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Helsinque: Westermark Society, 1964.

\_\_\_\_\_. The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil. In: STEPAN, A. (Ed.). *Authoritarian Brazil – Origins, Policies, Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.

## Bibliografia

- \_\_\_\_\_. Crisis, Breakdown, and Reequilibration. In: LINZ, J.; STEPAN, A. (Ed.). *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- \_\_\_\_\_. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Sumaré, 1991.
- LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (Ed.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- PEREIRA, Merval. Fisiologismo revisitado. *O Globo*, 10 abr. 2005.
- PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, M. E.; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. *Economic and Institutional Conditions of the Durability Of Democracy, 1950-1990*. Trabalho apresentado na International Conference on Consolidating Third Wave Democracies – Trends and Challenges, organizada pelo Institute for National Policy Research and International Forum for Democratic Studies. Taipei, Taiwan, 27-30 ago. 1995.
- \_\_\_\_\_. *Democracy and Development – Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 2000.
- STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Quadros metainstitucionais e consolidação democrática. In: LAMOUNIER, Bolívar; NOHLEN, Dieter (Org.). *Presidencialismo ou parlamentarismo – perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Loyola, 1993.