

EM DEFESA DA MUDANÇA

Maria Hermínia Tavares de Almeida

RESUMO

O artigo sustenta que a discussão sobre o sistema de governo deve partir da experiência concreta do presidencialismo no Brasil no pós-30. O sistema presidencialista foi importante para promover a modernização econômica, mas dificultou a consolidação da democracia. Nas circunstâncias presentes, o parlamentarismo pode ser mais adequado para o estabelecimento de um Executivo forte, dotado de base parlamentar sólida. Ademais, as reformas políticas — eleitoral, partidária e da representação no Congresso—terão mais probabilidade de vingar com a mudança do sistema de governo. O parlamentarismo é hoje uma alternativa política real, já que é defendida por grupos importantes das elites políticas, intelectuais, sindicais e empresariais. *Palavras-chave: sistema de governo; parlamentarismo; presidencialismo.*

SUMMARY

This article argues that the debate over the system of government should begin with the actual experience of presidentialism in Brazil since the 1930s. The presidential system proved important in promoting economic modernization, but made the consolidation of democracy difficult. Under the current circumstances, parliamentarism may be more conducive to establishing a strong executive branch, bolstered by a strong parliamentary base. Furthermore, political reforms — of the electoral system, of parties and of representation within Congress — will have a greater chance of succeeding with a change in the system of government. Today, parliamentarism is a real political alternative, since it draws support from important groups within the political, intellectual, labor and business elites. *Keywords: system of government; parliamentarianism; presidentialism.*

A atual discussão sobre o sistema de governo não pode se dar em torno de preferências por modelos abstratos. Deve partir das condições concretas da sociedade brasileira e de uma avaliação cuidadosa da experiência presidencialista no país.

O debate requer que se estabeleçam com clareza as premissas e os valores que alicerçam a opinião daqueles cujas escolhas não são fruto nem das paixões, nem dos interesses, mas da convicção racionalmente fundada.

Os pontos de partida

Em primeiro lugar, é preciso partir de uma constatação elementar, mas nem por isso menos amarga: a nossa é uma democracia difícil *sob qualquer sistema de governo*. As dificuldades maiores originam-se fora do sistema político, mas corroem os seus alicerces. Têm a ver tanto com o padrão histórico de desenvolvimento, que produziu uma sociedade espantosamente desigual, quanto com os últimos doze anos de inflação, desordem econômica, concentração da renda e da riqueza, perda do ritmo e do rumo de crescimento. O país enfrenta, portanto, um desafio político de bom tamanho: enraizar instituições, práticas e valores democráticos em uma sociedade de massas pobre, desigual, urbana e moderna, mergulhada em uma crise econômica sem precedentes e sem soluções fáceis.

Em segundo lugar, apesar disso, não creio que a discussão institucional seja irrelevante¹. Ao contrário, torna-se essencial *exatamente* porque as condições sociais e econômicas da democracia são tão desfavoráveis. Encontrar instituições que aumentem as chances de sobrevivência e de consolidação da democracia tem enorme importância, ainda que, por si, não resolva os problemas que dilaceram a sociedade brasileira.

Um dos grandes ganhos do debate intelectual ocorrido na transição do autoritarismo para a democracia foi o abandono das visões economicistas e reducionistas do processo político e o reconhecimento da importância da esfera político-institucional. Essa maneira de abordar o mundo da política revalorizou a idéia de *artesanato político*², envolvendo ação e escolhas deliberadas, como uma dimensão relevante — ainda que não exclusiva — dos processos de mudança política.

Entretanto, e em terceiro lugar, neste terreno é preciso andar com cuidado. Já existe muito conhecimento acumulado sobre a importância das instituições na definição do campo da política e no processamento dos conflitos que lhe são próprios. Todavia, sabemos muito pouco sobre a gênese das instituições ou sobre como e por que se enraízam no fazer cotidiano dos membros de uma dada sociedade. Para usar uma expressão consagrada no jargão político nacional, não somos capazes de explicar, por exemplo, por que há leis que "pegam" e leis que não "pegam". Além do mais, se é verdade que as instituições mudam, não é certo que possam ser transformadas intencionalmente em qualquer direção. Em consequência, nossa capacidade de prever os resultados efetivos das reformas institucionais é pequena. No máximo, podemos fazer apostas razoáveis, fundadas em experiências do nosso próprio passado ou do passado e presente alheios.

Finalmente, a difícil consolidação da democracia no Brasil requer que se afaste o perigo do *pretorianismo*³, vale dizer, da existência de instituições frágeis, incapazes de filtrar e dar solução política aos conflitos sociais, porque destituídas de certa autonomia com relação às clivagens de interesse e de opinião presentes na sociedade. No Brasil de hoje, o fortalecimento das instituições políticas democráticas passa pela melhoria da capacidade de

(1) Uma argumentação sobre a irrelevância da discussão institucional está em Comparato, Fábio. "Quatro erros para um só plebiscito". *Folha de S. Paulo*, 21.1.93, p. 1-3.

(2) Sobre o assunto ver Di Palma, Giuseppe. *To craft democracies*. Berkeley: Berkeley University Press, 1990.

(3) Sobre o tema ver Huntington, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1968, cap. IV, pp. 204-73.

governar com eficácia. Supõe, também, o aprimoramento dos mecanismos de constituição da representação política.

A falência do presidencialismo

O principal argumento a favor da reforma política é o fracasso do modelo institucional adotado em 1946 e restabelecido pela Nova República. Trata-se da perversa combinação do presidencialismo com um sistema eleitoral proporcional que fragmenta a representação; com um arranjo federativo que a distorce; e com um sistema de partidos incapaz de organizar a competição eleitoral, de oferecer alternativas políticas inteligíveis para os eleitores, de dar base parlamentar e substância programática aos governos.

Este modelo *nunca* funcionou bem. No passado, abriu enorme espaço à condução populista da Presidência da República; produziu ora a subordinação do Congresso ao presidente, ora a paralisia decisória resultante do desencontro entre Executivo e Legislativo; e impediu a institucionalização de um verdadeiro sistema de partidos.

A República de 46 viveu em crise. Suas instituições, por serem frágeis e mal concebidas, não foram capazes de canalizar politicamente as tensões sociais multiplicadas pela modernização acelerada. Na Nova República seu desempenho não foi mais brilhante. Muito ao contrário. O sistema eleitoral e a legislação partidária produziram um sistema de partidos fragmentado — são dezenove partidos representados no Congresso Nacional —, sem nitidez política, nem aptidão para organizar o jogo eleitoral e gerar capacidade governativa. As provas disso são numerosas. Em 1989, o PMDB e o PFL, que ocupavam, juntos, dois terços das cadeiras na Câmara dos Deputados, nem sequer somaram 5% dos votos nas eleições presidenciais. A escolha de Collor mostrou que o sistema de partidos não regulava a competição pelos votos dos 60 milhões de eleitores. Ademais, Sarney e Collor jamais contaram com apoio partidário assegurado no Congresso. Tiveram que negociar seus projetos caso a caso, fabricando maiorias eventuais às custas do erário público.

O presidencialismo produziu dois outros efeitos perversos. A autonomia do Congresso, que o modelo implica, estimulou tendências à oposição irresponsável, tanto mais acentuadas quanto maior o desgaste do Executivo. De outra parte, enrijeceu a solução de crises que atingiram a Presidência. O governo Sarney acabou muito antes de seu mandato, mas teve que durar os cinco anos de lei. A gravidade dos desmandos perpetrados pelo presidente Collor ensejou o recurso traumático e excepcional do *impeachment*, ao preço de paralisar o governo e o país durante meio ano. A instabilidade institucional foi o preço que pagamos pela restauração de um sistema inadequado às difíceis condições de democratização com crise econômica. A mudança constante das equipes de governo foi um indicador seguro disso. O governo Sarney teve quatro ministros da Fazenda em cinco

anos. A gestão Collor seguiu o mesmo padrão. A descontinuidade política e administrativa tornou-se um componente da crise de governabilidade que caracterizou a democracia nascente.

Os presidencialistas de esquerda recorrem à experiência democrática de 45-64 para argumentar que, no Brasil, o presidencialismo foi — e continua sendo — o regime mais propício ao avanço das reformas sociais. Segundo esse raciocínio, o sistema permitiria que um presidente legitimado com os votos de milhões de deserdados e sensível a seus anseios fosse a alavanca da justiça social. Enquanto o parlamentarismo seria necessariamente conservador, uma vez que o governo sai de um parlamento onde foi — e ainda é — significativo o poder das oligarquias regionais e a influência dos grandes interesses⁴.

Esse argumento assenta em uma meia-verdade sobre o passado e em uma visão equivocada das possibilidades do presente.

Não há dúvida de que o presidencialismo foi fundamental para modernizar o país via industrialização. O fortalecimento do Executivo e a centralização decisória na Presidência da República favoreceram a grande transformação do Brasil agrário em nação urbana e industrial, em menos de cinquenta anos. No seu bojo, vieram também, por iniciativa presidencial, muitos dos direitos sociais modernos: à sindicalização, ao salário mínimo, à previdência social.

Todavia, em quase meio século em que o presidencialismo foi fator de progresso econômico, a democracia vigorou durante apenas dezoito anos. Na verdade, o sistema presidencial não ajudou, antes dificultou a consolidação do sistema democrático. O poder executivo personalizado e situado acima do Parlamento e dos partidos foi o foco da manipulação populista dos anseios das massas urbanas e um elemento de desorganização do sistema de partidos e de solapamento da força do Congresso.

Nesta medida, o presidencialismo contribuiu para limitar o alcance dos direitos sociais que ele próprio promovera e possibilitara. O autoritarismo, que nasceu da crise das instituições políticas da República de 1946, reduziu-os a pó, permitindo que a modernização econômica reproduzisse e aprofundasse as desigualdades sociais.

As circunstâncias hoje são outras e muito menos propícias à realização do modelo do presidente demiurgo.

Os instrumentos de ação do Executivo federal foram corroídos pela crise fiscal do Estado e pela descentralização de recursos promovida pela Constituição de 1988. As estruturas materiais do velho Estado intervencionista, que permitiram as presidências modernizadoras, estão em frangalhos, esvaziadas de competência técnica, carentes de recursos, aprisionadas na lógica do mais estreito corporativismo. Sem elas, nem populismo genuíno pode existir, quanto mais reforma social efetiva. Basta com ver os arremedos grotescos de Sarney e seus "fiscais" ou de Collor e seus "descamisados".

De outra parte, a sociedade é hoje muito mais complexa e organizada do que nos tempos do dr. Getúlio ou de JK. Verdadeiras reformas econômicas, sociais ou do Estado — e mesmo uma boa política de estabilização dos preços, sem a qual nenhuma reforma é possível —, não

(4) Não é outro o sentido dos parágrafos tirados do manifesto presidencialista: "Também é através do presidencialismo, encarnado por lideranças capazes de mobilizar toda a cidadania, que podemos, no plano estrutural, criar uma nova economia garantidora de uma prosperidade generalizável a todos os brasileiros, reduzindo as diferenças abismais entre as classes sociais, para que o Brasil afinal ingresse na civilização emergente como um povo livre, próspero, feliz e dono de seu destino. [...] A principal propensão atribuída ao parlamentarismo é seu caráter conservador" ("Manifesto Presidencialista", *Folha de S. Paulo*, 15.1.93, p. 1-8).

podem mais nascer do *fiat* de um presidente politicamente hábil e bem assessorado. *Elas demandam um Executivo forte de outra natureza.* Requerem um Executivo com lastro parlamentar, logo, capaz de conduzir com firmeza complicadas negociações. As chances são muito pequenas de que isso ocorra sob nosso presidencialismo. O parlamentarismo pode ser mais adequado às necessidades do momento.

A opção parlamentarista

Alguns defensores do presidencialismo têm comparado a alternativa parlamentarista a uma aventura, saída da cabeça de intelectuais acometidos de bacharelismo agudo e de parlamentares espertalhões, destituídos das qualidades exigidas para o corpo-a-corpo das eleições majoritárias⁵.

Nada mais falso. O apoio ao parlamentarismo cresceu *entre todos* os segmentos das elites brasileiras — políticas, empresariais, sindicais e intelectuais. Essa transformação em um país de forte tradição presidencialista tem óbvia relação com o fracasso do sistema na última década.

A existência de uma porção significativa das elites a favor da mudança em si já cria condições mais favoráveis para seu êxito. Estamos hoje em situação muito diferente daquela vivida no começo dos anos 60, quando a totalidade das elites via no "parlamentarismo"⁶, instituído após a renúncia de Jânio, um expediente temporário para contornar o veto militar a João Goulart. A disposição de jogar o jogo de acordo com as novas regras é condição *sine qua* de qualquer reforma política bem-sucedida. Isso estava totalmente ausente no passado. Não há como negar que, hoje, o parlamentarismo é projeto de uma parte importante das lideranças nacionais.

A adesão de grupos influentes ao parlamentarismo é importante, mas não é suficiente. A experiência internacional parece indicar que o futuro dependerá também, em boa medida, do próprio modelo de parlamentarismo escolhido, bem como de outras reformas institucionais⁷. Com relação a ambos a indefinição ainda é grande, havendo muito espaço para debates e para pressão dos grupos organizados e informados da opinião pública.

Existe razoável consenso sobre a necessidade de introduzir mudanças no sistema eleitoral proporcional, na legislação partidária, na representação dos estados na Câmara dos Deputados; de estender o sistema de gabinete aos estados da federação; e de promover uma reforma em regra na burocracia federal. Entretanto, há muita divergência de opinião acerca do conteúdo concreto de cada reforma específica, assim como acerca de seus efeitos sobre o desempenho do sistema parlamentarista. Essa divergência não é arbitrária. Ela resulta da multiplicidade de interesses envolvidos no processo de mudança, mas também do fato de não ser possível estabelecer com precisão os pré-requisitos institucionais para o funcionamento do parlamentarismo — ou de qualquer sistema de governo —, pela própria natureza dos processos de mudança político-institucional⁸. Em outros

(5) Ver por exemplo Martins, Luciano. "A aventura parlamentarista". *Folha de S. Paulo*, dezembro/93, p. 1-3; e os artigos de Leoncio Martins Rodrigues também publicados na *Folha de S. Paulo*, nos últimos meses.

(6) Na verdade, o sistema implantado em 1961 aproximava-se mais do semipresidencialismo do que de qualquer das modalidades conhecidas de parlamentarismo.

(7) Para uma boa discussão sobre as alternativas de sistema de gabinete ver o artigo de Giovanni Sartori "Nem presidencialismo nem parlamentarismo", publicado nesta mesma edição.

(8) Sobre o tema ver as observações cautelosas de Di Palma a propósito da dificuldade das teorias sobre condições e precondições da mudança política. Diz ele: "In political matters, particularly in matters of regime change, causal relations are only probable and outcomes uncertain. We can make broad probabilistic predictions about categories (such as, 'Countries possessing quality X are more likely to develop democracy then...'), but we cannot make firm predictions about individual cases". Di Palma, Giuseppe. *To craft democracies*. University of California Press, 1990, p.4.

(9) Pesquisa realizada pelo Idesp, no Congresso Nacional, em 1991, mostrou que apenas 26% dos entrevistados era a favor do presidencialismo — a maior porcentagem, 42%, cabia ao PTB e a menor, 0%, ao PSDB. Por outro lado, 61% dos parlamentares da amostra indicaram o "Distrital misto" como sistema eleitoral de sua preferência, contra 32% que gostariam de manter o sistema proporcional vigente — as maiores porcentagens de manifestações ficaram com o PFL e PTB, 38%, e deputados de pequenos partidos ou sem partidos, 45%. Apud Lamounier, Bolívar e Amaury de Souza. *O Congresso Nacional e a crise brasileira*. São Paulo: Idesp, Relatório de Pesquisa, 1991.

termos, não é possível dizer que a diminuição do número de partidos, a substituição do sistema eleitoral proporcional segundo a fórmula Hare-D'Hondt pelo sistema proporcional misto — erroneamente chamado de distrital misto —, a correção das desproporções na representação da Câmara dos Deputados, assim como a parlamentarização dos governos estaduais sejam condições para o funcionamento do parlamentarismo. Embora seja *provável* que sua existência melhore o desempenho do sistema de gabinete.

De resto, essas reformas vêm sendo crescentemente reconhecidas pelas elites políticas como necessárias para aprimorar a operação da democracia, mesmo na hipótese de permanência do presidencialismo. Neste sentido, sua realização teoricamente independeria da vitória do parlamentarismo no plebiscito de abril. Na prática, elas foram colocadas na agenda política nacional pelos defensores do parlamentarismo. E têm mais chances de ocorrer se a disposição para a mudança prevalecer contra as forças do conservadorismo institucional, hoje abrigadas sob a bandeira do presidencialismo. Nesse caso, é mais provável que haja pressão dos grupos presentes na sociedade e interessados nas reformas sobre um Congresso onde o peso das opiniões reformistas não é desprezível⁹.

A reforma das instituições políticas não é um empreendimento sem riscos. Mas, eles não são maiores do que os resultantes da decisão de não mudar instituições políticas que comprovadamente tornam a democracia brasileira instável e difícil de governar.

Recebido para publicação em janeiro de 1993.

Maria Hermínia Tavares de Almeida é professora-associada do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Já publicou nesta revista "Direitos sociais, organização de interesses e corporativismo no Brasil" (nº 25).

Novos Estudos
CEBRAP
Nº 35, março 1993
pp.15-20
