

Estudos Eleitorais

TSE - N. 2, maio/ago. 1997

Parlamentarismo: retorno à pauta

Antônio Octávio Cintra

Professor da Universidade Federal de Minas Gerais e da Universidade de Brasília, doutor pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT). É autor, entre outras obras, de *Dilemas do planejamento urbano e regional*.

Separação (litigiosa) de Poderes

Apesar de a questão do sistema de governo parecer ter-se resolvido com o plebiscito de 1993, se encararmos o assunto sob uma perspectiva formal, o tema insiste em voltar ao debate público. O assunto vem à discussão juntamente com o tema mais amplo e duradouro, no País, de uma reforma política, que compreende numerosos tópicos, tais como as reformas do sistema eleitoral e da legislação partidária, entre outros. Parece, pois, tratar-se de sintomas de um real problema político, que não adianta abafar ou ignorar, pois estará sempre voltando à discussão.

As relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no País não constituem realidade consolidada e institucionalizada. Ainda não se delimitaram bem as fronteiras entre essas duas partes do sistema político. A prática política poderá criar os padrões que Fred Riggs chamou, no caso dos Estados Unidos, *paraconstitucionais*, capazes de, ao longo do tempo, definir as legítimas esferas de atuação e os mecanismos de articulação dos Poderes no exercício do governo.¹ Mas isso dentro das restrições que o próprio sistema de governo, no nosso caso o de *separação de Poderes*, impõe. Nesse sistema, potencialmente, sempre existe alguma tensão entre as diferentes funções e estruturas que as desempenham.

¹ RIGGS, Fred W. The survival of presidentialism in America : paraconstitutional practices. *International Political Science Review*, v. 9, n. 4, p. 247-278, Oct. 1988.

Como veremos, algumas características do sistema parlamentar de governo, na modalidade desenvolvida na República Federal da Alemanha, mostram a possibilidade de um convívio mais cooperativo das forças políticas no âmbito parlamentar, mesmo que o poder do Gabinete derive do princípio majoritário, ou seja, o comando do Executivo sendo entregue à coalizão majoritária no Bundestag. Mas, como, diversamente do sistema britânico, cabe ao Parlamento alemão um ativo papel na elaboração legislativa, e existe um bicameralismo real, que permite que a maioria do Bundesrat possa ser constituída pelos partidos de oposição e por esse meio possa deter uma parcela de poder não desprezível, a idéia de *governo dividido* não é de todo imprópria, apesar de o sistema ser parlamentar. Não obstante todos esses aspectos consociativos, o sistema funciona.

Na atual conjuntura do relacionamento dos Poderes entre nós, dada a fluidez de contornos nas competências, é freqüente a troca de farpas e mútuas acusações.

Tem sido muito comum, por exemplo, de parte do Legislativo, a acusação ao Executivo de que este faz prevalecer seu poder valendo-se do *rolo compressor*. Também se censura o controle do Executivo sobre a pauta do Legislativo e o uso das medidas provisórias, tornado instrumento cotidiano, em vez de excepcional.

Mas o Executivo também tem queixas. O volume de expectativas sociais convergentes sobre a Presidência é imenso no Brasil. Do Presidente se espera um papel ativo ou, até, hiperativo. Desde, pelo menos, o Governo JK, a visão prometéica da Presidência passou a ser dominante em nossa cultura política. E, como o mostram pesquisas de opinião, ao Presidente se atribui responsabilidade por extensa gama de fatos, ocorram eles em qualquer esfera administrativa, sem embargo do real federalismo e descentralização do País, e sejam da competência de outros Poderes.

Diante da premência sob a qual atua o Executivo, os ritmos do Congresso parecem desajustados. Reclama-se, também, da tirania dos elevados *quoruns* exigidos para aprovar emendas à Constituição, definidas

como pré-requisito das reformas cuja realização a Presidência vê como inscritas em seu mandato.

Geram-se percepções curiosas. Não se concebe a separação de Poderes como um desenho institucional destinado a produzir um resultado único, o governo do País, mediante uma divisão de trabalho, funções e papéis que pode produzir tensões, como as que ocorrem em qualquer organização complexa, mas não uma guerra institucional.

Ao contrário, a existência de maiorias concordantes em ambos os Poderes, de modo que o governo logre apoio legislativo para sua política, vê-se igualada, na retórica pública, a uma traição ao suposto dever do Parlamento de resistir heroicamente ao outro Poder.

Temos o sistema de governo apropriado?

Há uma certa ironia na situação que os parágrafos precedentes descrevem. Quando da batalha de opinião que cercou o plebiscito de 1993, muitos dos defensores do presidencialismo, ou de um parlamentarismo presidencialista à francesa, argumentaram necessitar o sistema político brasileiro de um ponto de articulação, que seria dado pelo Presidente diretamente eleito, dotado de poderes para romper os impasses institucionais e pôr o País em movimento.

Temiam-se a dispersão de poder e a inerente instabilidade atribuídas ao sistema parlamentar. Mesmo alguns de seus proponentes pensavam-no dessa maneira. Viam-no, talvez, como um sistema mais democrático e flexível, porque o poder caberia à Assembléia. Mas sentiam-no, também, como inerentemente instável. Por isso, seriam necessárias salvaguardas à sua adoção, entre elas a presença de uma burocracia pública moderna e eficiente, para levar adiante a gestão governamental em meio à turbulência política.

Como reação a esse preconceituoso modo de encarar os dois sistemas, tem-se chamado a atenção para o fato histórico de ter o sistema

presidencial surgido de um projeto histórico diferente daquilo que boa parte de seus atuais defensores dele esperam.

Os fundadores da nação norte-americana visaram, ao construir o sistema de separação de Poderes, à dispersão do mando, para impedir-lhe o concentrar-se num único lugar do sistema, o que lhe facilitaria tornar-se tirânico como o governo da metrópole. Buscaram o policentrismo, com as funções do poder público não fundidas na mesma instituição, senão parceladas entre o Executivo, o Legislativo bicameral e a Suprema Corte, tendo esta, como uma de suas funções básicas, o dirimir conflitos entre os dois outros *branches*. Mantiveram, também, com o federalismo, os fulcros de poder pré-existentes, os estados, com garantias de que não seriam avassalados pelo poder federal que se criava, e respeitaram as instituições do chamado *local government*.

A maquinaria assim concebida não é encarada primordialmente como iniciadora de ação positiva, que chamamos desenvolvimentista. Caracteriza-a a disseminação do poder de veto por numerosos pontos. Só ações que contem com apoio unânime ou altamente consensuais são exeqüíveis.²

O êxito do sistema norte-americano ou, talvez melhor dito, o seu não-fracasso, ainda intriga os cientistas políticos. Assim, Karl Lowenstein, em ensaio comparativo de 1949, observava:

“Que o sistema americano de governo tenha funcionado e resistido às tempestades de uma guerra civil, às crises econômicas e a duas guerras mundiais constitui um dos maiores milagres da história constitucional. Lento e desajeitado, pesado e, como diz Bryce, desenhado mais para ter segurança do que para desenvolver velocidade, foi capaz de prover, com a alternância de partidos em longos períodos, notável grau de estabilidade política. Seu admirável sucesso talvez transcenda a racionalização constitucional. A sorte da localização geográfica e a abundância de recursos, combina-

² Veja-se CINTRA, Antônio Octávio. Idéias para a engenharia institucional da consolidação democrática. In: LAMOUNIER, Bolívar e NOHLEN, Dieter. *Presidencialismo ou parlamentarismo* : perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira. São Paulo : Loyola : IDESP, 1992. p. 199.

das com o contentamento do povo americano com o progresso material, contribuíram para converter um mecanismo intrinsecamente absurdo em estimado mito nacional. Os mais caridosos atribuirão os felizes resultados à influência integradora e moderadora da opinião pública, a qual, por sua vez, está condicionada pelos relativamente altos padrões de educação política”.³

Fred Riggs, mais recentemente, examinou as práticas e regras para-constitucionais, sem cujo concurso acredita que a política norte-americana apresentaria a mesma fragilidade estrutural verificada em outros países presidencialistas.⁴ Também é crítico o olhar que sobre o sistema político de seu país lança Theodore Lowi.⁵

Uma investida mais direta contra o presidencialismo, como um paradigma de sistema de governo, foi feita em influente trabalho de Juan Linz. No Brasil, os argumentos mais sólidos contra a adequação do sistema presidencial aos desafios da organização política nacional foram apresentados por Bolívar Lamounier em numerosos e influentes escritos.⁶

Sistemas de governo: o balanceamento de valores

Contraposto ao desenho institucional do presidencialismo, plenamente democrático, mas arquitetado para maximizar valores diversos dos que muitas vezes se esperam do poder Público entre nós, o paradigma parlamentarista tem parecido mais sedutor para muitos analistas e líderes políticos.

Contudo, se, no embate político, os argumentos se simplificam para adquirir maior impacto, no plano da análise é preciso atenção aos matizes e gradações. Quando se discute o melhor formato do sistema de governo,

³ LOWENSTEIN, Karl. The presidency outside the United States : a study in comparative political institutions. *Journal of politics*, v. 12, n. 3, Aug. 1949. p. 452.

⁴ RIGGS, Fred W. *The survival of presidentialism in America...*

⁵ LOWI, Theodore J. *The personal President : power invested, promise unfulfilled*. Ithaca : Cornell University Press, 1985.

⁶ O ensaio de LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo : faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. p. 61-120. Nessa mesma publicação, veja-se o texto de Lamounier, *Brasil : rumo ao parlamentarismo*.

essa discussão se baliza, implicitamente que seja, por valores que se busca atender de modo conjugado. O sistema de governo é como uma máquina da qual se espera o cumprimento de numerosas funções a um custo razoável.

Ora, essa conjugação acarreta escolhas, pois nem todos os valores podem obter-se simultaneamente em sua plenitude. O que se ganha num, perde-se no outro. São necessários *trade-offs*, escolhas às vezes excruciantes entre objetivos estimáveis.

As escolhas e balanceamento dos valores independem, muitas vezes, da própria opção maior por sistemas de governo. Por exemplo, quer seja o sistema parlamentar, quer seja presidencial, à medida que, nas sociedades contemporâneas, o Legislativo se torna mais operante e adquire um papel mais ativo na própria iniciativa e elaboração da lei, precisa especializar-se. Ao fazê-lo, dá menos importância a sua função clássica de foro dos grandes debates nacionais. O papel do plenário torna-se menos central do que o das comissões especializadas. Quando o assunto chega àquele, possivelmente as decisões básicas já foram tomadas no seio das comissões, mais eficazes, mais técnicas, mas menos *transparentes* e menos atentas à grande política do que o plenário.

Ao se instituírem arranjos políticos de tipo presidencial ou parlamentar, de separação ou de fusão de Poderes, fazem-se *trade-offs*. Não é desígnio perverso, em nenhum desses arranjos, estabelecer um estado de guerra permanente dentro do Estado. As diferentes partes do poder público devem desempenhar suas respectivas funções, mas devem, também, visar a um mesmo resultado: a ação positiva em benefício da coletividade. Se essa confluência de vontades não se materializar, teremos não decisões e ação, senão impasses, paralisia deliberativa e crise.

Propomo-nos a explorar brevemente, a seguir, como alguns sistemas políticos contemporâneos, dentro do conjunto dos *sistemas parlamentares*, equacionam as relações entre o Executivo e o Legislativo. Nossa amostra foi muito seletiva, em função do problema que nos interessava e da disponibilidade de informações específicas sobre o tópico.

Teria sido também valioso analisar a *variância interna* que os próprios *sistemas presidenciais* apresentam no modo como procedem a esse equacionamento. Dadas, porém, as limitações de espaço e tempo, preferimos centrar nossa atenção no sistema de governo que não é o nosso – o parlamentarismo – e que, agora, volta a ser debatido no meio político, com vistas a seu eventual retorno à ordem do dia.

Parlamentarismo: Convenção ou Gabinete?

Um dos desafios aos parlamentaristas brasileiros é o da desvinculação desse sistema de outro com o qual muitas vezes se confunde, o chamado *Regime de Convenção*. Os autores que tratam do assunto, entre eles Joseph La Palombara e Samuel Finer,⁷ alertam para a confusão, difícil de desfazer, porém, dados os exemplos, entre outros, neste século, da 3^a e 4^a Repúblicas na França, dos regimes parlamentares entre as duas grandes Guerras e, depois da Segunda, o do sistema parlamentar italiano.

No governo de Convenção ou Assembléia, os Chefes do Executivo são escolhidos, mantidos ou depostos por *maiorias legislativas incontroladas* (a expressão é de La Palombara).

Karl Lowenstein tipifica o sistema de Convenção pelas seguintes características: 1) supremacia, até o extremo da soberania, da Assembléia Legislativa (Parlamento) sobre todos os órgãos do Estado; 2) completa submissão do Executivo (governo) ao Parlamento, sendo aquele meramente órgão executivo e administrativo da vontade legislativa; 3) ausência de qualquer órgão que interfira no automatismo da Assembléia soberana, em particular nenhuma dissolução; 4) permanência da Assembléia, cujas ações são controláveis apenas pelo eleitorado, em intervalos regulares; 5) ausência de Chefe de Estado ou Presidente ou, onde permitida a sua existência, a limitação de sua posição a funções representativas e

⁷ LA PALOMBARA, Joseph. *A política no interior das nações*. Brasília : UnB, 1982, FINER, Samuel. *Comparative government*. Harmondsworth : Penguin Books, 1970.

cerimoniais não-governamentais; 6) obliteração da separação de funções, a ponto de todas elas, direta ou indiretamente, estarem à disposição da Assembléia soberana. E, arrematando o *tipo ideal*, observa Lowenstein distinguir-se o sistema assembleísta ou de Convenção por seu imediatismo e simplicidade no arranjo dos Poderes, condicionado pelo domínio completo da Assembléia sobre todos os outros órgãos do Estado.⁸

Pode-se encarar o modelo de Convenção como um pólo, ao qual pode tender o sistema parlamentar em certas condições da cultura e da conjuntura política, e na ausência de salvaguardas institucionais. No outro extremo, podemos colocar o governo de Gabinete, também abstraído como um *tipo ideal* weberiano.

Entre essas possibilidades, cabe examinar as experiências concretas, inclusive a do próprio governo de Gabinete da Grã-Bretanha, que, em anos recentes, tem-se afastado da descrição canônica.

*Governo de Gabinete: descrição canônica*⁹

No parlamentarismo de molde britânico, o Parlamento, por via do Gabinete, é, também, o Poder Executivo. As funções legiferante, fiscalizadora e executiva estão nele enfeixadas.

Por força da função governante do Parlamento, entre os papéis do parlamentar inclui-se, também, de modo direto e explícito, o de ser membro de um governo, caso pertença ao partido majoritário.

Na oposição, seu papel exige-lhe estar preparado para ser governo, caso mudem os ventos da opinião pública. O deputado de oposição deve acompanhar, *paripassu*, a ação governamental. Há uma instituição parlamentar, o Shadow Cabinet, que se especializa no acompanhamento,

⁸ LOWENSTEIN. *The presidency outside the United States...*, p. 471.

⁹ O que aqui estamos chamando *fórmula canônica* é uma descrição que resume o argumento de FINER, Samuel em *Comparative government*. A formulação clássica, ainda no século passado, é a de BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. Contudo, como a seguir veremos em nosso texto, o sistema de Westminster tem passado por grandes transformações nas últimas décadas, que tornam o *tipo ideal* menos pertinente para a realidade britânica de hoje.

fiscalização e proposição de alternativas às políticas do governo em cada área de atuação deste. Esse Gabinete especialíssimo é formado por deputados da minoria, que atuam como se fossem, numa partida de futebol, os *marcadores* dos atacantes do time do governo. Surgindo a oportunidade, o deputado, hoje na minoria, pode ser convocado a fazer parte de um novo Gabinete efetivo.

Após as recentes eleições britânicas, presenciamos a troca de guarda imediata. Os parlamentares da oposição trabalhista passaram a ser o governo, circunstância para a qual foi a função do Shadow Cabinet havê-los preparado.

No parlamentarismo de corte britânico, os parlamentares são os próprios ministros e têm o comando da máquina de governo. Além do núcleo de poder, constituído dos ministros do Gabinete, no sentido estrito – cerca de vinte deputados –, sob a chefia do Deputado-Primeiro-Ministro há ministérios e secretarias de hierarquia inferior, também ocupados por parlamentares.

Chega-se, no total, entre ministérios de nível de Gabinete e demais ministérios e secretarias, a mais de uma centena de postos ocupados pelos parlamentares *qua* parlamentares. Exercem diretamente a gestão governamental, mas continuam como parlamentares, no exercício de sua função na House of Commons e – em menor número – na Câmara dos Lordes. Os postos são conferidos em função da antiguidade e desempenho do deputado no Parlamento, inclusive em posições anteriores de menor hierarquia.

Uma sessão do Parlamento britânico mostra os deputados-ministros e secretários sentados na primeira fileira, ladeando o Primeiro-Ministro. Os deputados de menor hierarquia sentam-se nas fileiras seguintes. Na última fileira, acomodam-se os deputados novatos, chamados, por aí se assentarem, os *back-benchers*.

Do outro lado do recinto, nos bancos que confrontam os que a maioria ocupa, sentam-se os membros da oposição, com os assentos dianteiros ocupados pelo líder da minoria e outros membros do Shadow Cabinet e as

fileiras posteriores, similarmente ao que ocorre com a maioria, ocupadas pelos deputados opositores novatos, até, finalmente, no fundo, os *back-benchers*.

Tal fusão de papéis executivos e legislativos modifica substancialmente o caráter da instituição parlamentar. Há outros tipos de parlamentarismo, mas a variante britânica mais facilmente permite o contraste com o modelo presidencial que aqui praticamos, e que, em parte, responde pelo papel do Legislativo entre nós.

O parlamentar da maioria, no parlamentarismo de tipo britânico, comporta-se como membro do governo. Sabe que seu voto dissidente pode contribuir para derrubar o governo e se torna, portanto, ato com conseqüências diretas para o exercício do poder político pela maioria e sua permanência nele. Dessas conseqüências ponderáveis decorre a necessidade de disciplina partidária.

A disciplina partidária não advém de um superior espírito público dos deputados britânicos, capazes de renunciar a seus interesses pessoais pela causa partidária, em contraste com uma suposta incapacidade de nossos parlamentares de colocar o interesse coletivo acima do particular em sua vida partidária.

A disciplina partidária britânica radica no *interesse próprio* dos deputados, pois é condição de sobrevivência política no sistema parlamentar puro lá praticado. O parlamentar britânico tem uma carreira garantida pelo partido, se for membro disciplinado. Aos rebeldes, o partido pune, podendo até mesmo forçá-los a renunciar ao mandato.

O que cimenta, portanto, a disciplina partidária nesse parlamentarismo são os fatores ligados ao tipo de sistema de governo.

O governo inclui uma boa parcela da liderança partidária, fato que é forte condicionante do comportamento. Os parlamentares que, pelo pouco tempo de legislatura, não fazem ainda parte do Executivo, desejam em algum momento futuro ser convocados. Os já no governo, mas em posições mais baixas, desejam ascender. Os em posições mais altas desejam

fazer parte do núcleo ainda mais seletivo, o Gabinete e, quem sabe, chegar à liderança partidária e, em consequência, ao posto de Primeiro-Ministro.

No parlamentarismo britânico, finalmente, a pauta de deliberações centra-se nas propostas do Gabinete. A iniciativa isolada de deputados é pequena. Como diz Samuel Finer, os votos em plenário na Grã-Bretanha não criam as políticas, apenas as ratificam. A política se decide previamente, em outros foros, principalmente nos ministérios, nos quais funcionários públicos fazem as negociações com os grupos de pressão. Mas, tenhamos presente: os ministros são membros do Parlamento e como tal permanecem enquanto são ministros.

Mudanças em Westminster

A precedente descrição do modelo britânico deve ser matizada com uma breve resenha de recentes modificações que o tornam um pouco menos distante de modelos praticados nos parlamentarismos continentais e o tornam menos polar até mesmo com relação ao sistema de separação de Poderes.

Se deixarmos de lado a referência presidencialista, com a radicalização da separação de Poderes, a qual, pelo contraste, dilui as diferenciações presentes no sistema britânico, damos-nos conta de que, mesmo nele, a instituição parlamentar é, na verdade, constituída de duas partes: um *Gabinete* e uma *Assembléia*, cuja soma é o *Parlamento*.

O Gabinete exerce o governo. E a Assembléia? No Reino Unido, optou-se, historicamente, por o que o cientista político Nelson Polsby chama *Parlamento-Arena*.¹⁰ Ou seja, não cabe à Assembléia produzir a legislação ou transformar a que o Executivo lhe envia. A delegação legislativa a este é praticamente total.

Ao Parlamento-Assembléia reserva-se o papel de foro do grande debate nacional entre situação e oposição. No mais, a maioria apóia o que determina o Gabinete e a minoria critica a política.

¹⁰ POLSBY, Nelson W. Legislatures. In: GREENSTEIN, Fred I. e POLSBY, Nelson. *Handbook of Political Science*. Mass. : Addison-Wesley, 1975. V. 5, p. 257-319 : Governmental institutions and processes.

Ao optar, porém, por esse relacionamento entre os Poderes, os britânicos rejeitam um outro formato, o do Parlamento-Assembléia como um lugar onde a lei é trabalhada em comissões técnicas, seu conteúdo tornando-se objeto de demoradas negociações entre partidos e entre órgãos do Executivo e líderes parlamentares. O produto dessa Assembléia, organizada em comissões, é bem diverso do projeto que ali entrou.

Até recentemente, em consequência de não desempenhar esse papel *transformativo*, o Parlamento da Grã-Bretanha quase não se valia de comissões permanentes.

Em contraste, nos Estados Unidos como no Brasil, mas também na Itália e na Alemanha, parte substancial da vida parlamentar se dá nas comissões, não no plenário. Com isso, o Parlamento-Assembléia desempenha um ativo papel co-governante.

Mas na Grã-Bretanha contemporânea havia um antes e um depois de Thatcher. A Dama de Ferro, ao modificar o papel do Estado, quebrando os arranjos conhecidos na literatura como neocorporativos, mudou os mecanismos de política pública, não mais decidida entre a burocracia, comandada pelo Gabinete, e os grupos de pressão, sem mediação da Assembléia.

Com essas mudanças no *modus faciendi* da política pública, começou a mudar-se o papel tradicional do Parlamento. Os grupos de interesse, tendo perdido influência junto ao governo, passaram a buscar o socorro dos parlamentares. Ao fazê-lo, induziram mudanças na estrutura e funcionamento da instituição. Chamados a influenciar na tramitação dos projetos, os parlamentares começaram a especializar-se nos assuntos, para, se necessário, modificar os projetos com conhecimento de causa.

Em 1979, criaram-se comissões especiais, que promovem audiências públicas, atraem a mídia e recebem as pressões dos grupos interessados na lei. Os parlamentares, mesmo os *back-benchers*, adquiriram nova importância e passaram a ser cortejados pelos *lobistas*. A rebeldia diante da rígida disciplina partidária tornou-se mais freqüente, aproximando o sis-

tema de Westminster do praticado deste lado do Atlântico. A antiga identidade “Gabinete = maioria parlamentar”, onde governo e Legislativo são funções unificadas, já não tem a mesma validade, pois Assembléia e Gabinete estão crescentemente distintos.¹¹

Entretanto, *modus in rebus!* Mesmo com as recentes transformações do governo de Gabinete, não se pode omitir outra característica muito importante do sistema político britânico, que em certo sentido o torna experiência singular, não exportável, exceto para as nações da British Commonwealth, para as quais se o transplantou sob a tutela da metrópole imperial. Trata-se da filosofia *majoritarista* que o inspira e contrasta com outros sistemas parlamentares e, naturalmente, com os sistemas presidencialistas deste lado do Atlântico.

Majoritarismo e consociativismo

O exame de sistemas políticos democráticos nos revela dois arranjos diversos de suas instituições, valores e princípios, os quais Arend Lijphart postula constituírem extremos de um *continuum* empírico ao longo do qual as democracias se distribuem.¹²

Teríamos, num lado, as democracias majoritárias; no outro, as consociativas. O que as distingue, enunciado de modo simples, seria a resposta à pergunta: “Quem governa?”

Nos sistemas de tipo majoritário, a resposta é: “a maioria!”. Nos sistemas consociativos, também chamados consensuais, a resposta é: “governam tantos quantos possível!” O cerne, nos sistemas majoritários,

¹¹ A sede do Parlamento britânico, no Palácio de Westminster, não contempla, em sua arquitetura, a possibilidade de um Legislativo operante, com funções transformativas, ou seja, de ativa participação na feitura da lei. Até recentemente, não dispunham os MPs sequer de um gabinete, lugar para reuniões de trabalho, arquivos e assistência secretarial.

¹² A produção de Lijphart sobre o assunto é extensa, representando um esforço contínuo de refinamento e comprovação empírica. Uma boa apresentação de suas idéias em português está em LIJPHART, Arend. Os modelos majoritário e consociacional da democracia : contrastes e ilustrações. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A Ciência Política nos anos 80*. Brasília : UnB, 1982. p. 95-113.

é o exercício desembaraçado do governo, sem disposições estatutárias que dêem veto à minoria. No extremo consociativo, a democracia se organiza com fundamento em normas que garantam às minorias, para muitas questões, o poder de veto.

O clássico exemplo do modelo majoritário de democracia é dado pelo sistema britânico de Westminster. Já a Holanda e a Bélgica ilustram o consociativismo político bem extremo.

O modelo britânico, que acima examinamos, segue o princípio de “tudo ao vencedor” (*winner take all*). O arcabouço institucional materializa o princípio mediante institutos como o do bicameralismo assimétrico (a Câmara dos Lordes tem papel secundário no governo), o do governo unitário e centralizado e o do sistema eleitoral majoritário, com distritos uninominais.

Nos casos consociativos, não há perdedores definitivos nas eleições, pois o poder é um amplo condomínio, do qual as minorias também participam. As maiorias governantes resultam de coalizões de múltiplos partidos. Adota-se o bicameralismo com maior equivalência entre as duas Casas, existem federalismo e descentralização, e o sistema eleitoral é proporcional.

Os sistemas parlamentares nas democracias consociativas não apresentam a clareza de contornos do modelo britânico, no qual boa parte do problema de tensões entre Executivo e Legislativo, mesmo com as mudanças recentes, se elimina mediante a fusão de Poderes e o majoritarismo. Em alguns casos, como o italiano, o sistema parece mesmo não apresentar grande diferença e progresso em relação ao que temos, pelo menos em termos do relacionamento entre os Poderes, a ponto de merecer tornar-se modelo para mudanças.¹³

¹³ O sistema italiano não é considerado satisfatório pelos próprios italianos. Têm mesmo considerado a eleição direta de seu Presidente, mudando a natureza do sistema. Também, na seqüência dos escândalos com o financiamento partidário e de campanha, procedeu-se, recentemente, à radical mudança no sistema eleitoral, agora de tipo misto – majoritário e proporcional –, mas diverso do germânico, pois, diferentemente deste, os

Governos e Legislativos em alguns sistemas parlamentaristas

Por suas similitudes com o sistema de separação de Poderes que praticamos, apesar de ser um sistema parlamentarista, faremos uma análise mais detida do modelo italiano.

Enquanto sistema parlamentarista, também nele a maioria parlamentar forma os governos. Todavia, chama à atenção a dificuldade de os governos dominarem o Legislativo, o que se esperaria no sistema parlamentar. Nesse sentido, tende o sistema italiano ao pólo do modelo de Convenção.

Ao longo dos anos, a taxa de sucesso na tramitação parlamentar de projetos iniciados pelo Executivo tem sido cada vez mais baixa. Maurizio Cotta observa que, para fazer andar a legislação, o Executivo tem tido que se envolver substancialmente em negociações, tanto com a maioria quanto com a oposição.¹⁴ Se não soubéssemos que fala da Itália, pensaríamos estar descrevendo algum sistema presidencial.

O que se observa, nestes cinquenta anos de vida democrática na Península, é uma disputa, não resolvida definitivamente, senão marcada por vitórias parciais, ora num sentido, ora noutra, pelo predomínio na condução política, entre governo e parlamentares, seja dos partidos de oposição, seja dos próprios partidos da maioria governista.

Como pano de fundo da disputa, as visões sobre o que deve ser o governo democrático, enquadráveis nos paradigmas analisados por Lijphart, que anteriormente discutimos.

Alguns defendem a concepção majoritarista, na linha britânica, segundo a qual deve governar a maioria, não a minoria; outros, a concepção consociativa ou policêntrica, de acordo com a qual o ato de governo deve resultar de

componentes majoritário e proporcional são superpostos, e aquele elege uma parcela bem maior de deputados.

¹⁴ COTTA, Maurizio. The rise and fall of the centrality of the Italian Parliament : transformations of the Executive-Legislative subsystem after the Second World War. In: COPELAND, Gary W., PATTERSON, Samuel C. *Parliaments in the modern world : changing institutions*.

negociações entre diversos grupos, inclusive a oposição, e somente um substancial consenso legitima uma decisão. A última concepção tem prevalecido durante extensos períodos no pós-guerra italiano. Mas tem havido ciclos de reação majoritarista, inclusive em período mais recente.

Nas fases consociativas, não só boa parcela da produção legislativa se dá no Parlamento, pela ação dos deputados, como também os projetos de iniciativa do Gabinete só têm chance de aprovação quando muito emendados nas comissões. Aliás, outra característica das fases consociativas é a importância das comissões, contrapostas à do plenário, na produção legislativa. Têm elas poder terminativo para numerosos tipos de projeto, que não precisam ir a plenário.

Na formação das comissões, respeita-se o princípio proporcional, cabendo uma parcela de poder a cada um dos partidos representados no Parlamento, diversamente, por exemplo, do que ocorre no Congresso norte-americano, em que a presidência e a relatoria das comissões são do partido majoritário. A lógica consociativa é, portanto, característica do Parlamento italiano.

Que fazem os Gabinetes que interpretam como seu mandato o de produzir decisões e governar? Recorrem abundantemente às *medidas provisórias*, numa tentativa de, pelo menos, determinar a pauta do Legislativo, quando não o conteúdo final das decisões.

Qual o substrato político desse modelo de parlamentarismo, tão assemelhado aos regimes presidenciais de separação de Poderes, particularmente o nosso, em que a maioria de apoio ao governo tem de construir-se praticamente a cada nova decisão?

O mesmo Maurizio Cotta, que acima citamos, observa: “A despeito das supostamente fortes organizações partidárias e do predomínio das lideranças partidárias externas, o Parlamento italiano sempre exibiu um grau significativo de individualismo parlamentar”.¹⁵

¹⁵ COTTA, Maurizio. *The rise and fall of the centrality...*, p. 63.

Assim como o parlamentar brasileiro, o italiano é, também, muito ativo na apresentação de projetos. Muitos destes sucumbem no percurso legislativo, mas, em termos comparativos, uma alta taxa de projetos de origem parlamentar chega ao término da tramitação. É significativo, igualmente, o emendamento aos projetos do governo feito por parlamentares não apenas da maioria, mas também da oposição.

Cotta atribui o forte individualismo parlamentar ao sistema eleitoral que vigeu até as recentes mudanças. Apesar do voto em listas partidárias, ou seja, em chapas dos partidos, em que os candidatos eram apresentados na seqüência em que os partidos os desejavam eleitos, o sistema permitia ao eleitor mudar essa ordem. Permitia-se-lhe deslocar o candidato de sua preferência para uma posição melhor, para ser levada em consideração na apuração dos votos. Como conseqüência, as campanhas nas bases eleitorais eram individuais, não partidárias, o que muito assemelhava esse sistema eleitoral ao nosso.

Também favorecia o individualismo a norma regimental do voto secreto na tramitação final de projetos. A vontade de trair, por parte de membros da maioria, tornava-se irresistível, sem esperança de controle pelos líderes.

Esses fatores, somados ao multipartidismo, exigente de alianças de, na média, quatro partidos, pelo menos, para constituir a maioria, reforçavam as similitudes do parlamentarismo italiano com o presidencialismo ou, pelo menos, o distanciavam do parlamentarismo do tipo britânico.

Também os países da Escandinávia praticam o parlamentarismo sem majoritarismo e com Gabinetes fracos. Em anos recentes, depois da perda da longa hegemonia dos social-democratas, os Gabinetes nesses países têm sido formados por coalizões não majoritárias. O sistema eleitoral proporcional facilita o multipartidismo, o qual transparece na composição do Parlamento.

Assim, o predomínio da assembléia sobre o governo tem sido a regra escandinava nestes últimos anos. Com essa configuração, tem-se notado uma reduzida capacidade de tomar decisões por parte do sistema político.

É um sistema competitivo e altamente representativo, mas sem maior capacidade governativa.¹⁶

Já o caso alemão, apesar de traços consociativos, parece-nos até agora ter conseguido um melhor equilíbrio de valores e desideratos em sua estruturação, em relação ao italiano e ao escandinavo.

Primeiramente, pela ação conjugada da *cláusula de barreira*,¹⁷ dos vetos da Corte Constitucional a partidos antidemocráticos e da superação dos problemas que davam origem a partidos de causa única (o dos refugiados, por exemplo), o sistema partidário concentrou-se enormemente em poucos partidos. Tal fato facilitou a formação de maiorias e a constituição de Gabinetes.¹⁸

Todavia, esse traço de *majoritarismo* é contrabalançado pela necessidade, a fim de formar a maioria, do concurso de um segundo partido, os liberais (FDP), que servem de pêndulo na disputa do poder e afinam o governo com os humores da opinião pública. Esse parceiro-júnior da coalizão está sempre atento às suas necessidades de sobrevivência política e disposto a deixar o barco quando o partido-sênior lhe parece dissociar-se da opinião dominante.¹⁹

¹⁶ Sobre a Escandinávia, veja-se DAMGAARD, Erik. The strong parliaments of Scandinavia : continuity and change of Scandinavian Parliaments. In: COPELAND, Gary W. e PATTERSON, Samuel C. *Parliaments*. p. 85-103.

¹⁷ Exigência de que o partido político, para existir como partido parlamentar, atinja um mínimo de 5% de votos nacionalmente ou, pelo menos, três deputados eleitos em distritos.

¹⁸ Os fatores que explicam o êxito da República Federal em transformar um sistema que tendia ao multipartidismo em um sistema partidário bastante concentrado são discutidos, entre outros, por NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Madri : Centro de Estudios Constitucionales, 1981; SARTORI, Giovanni. *Comparative constitutional engineering : an inquiry into structures, incentives and outcomes*. New York : New York University Press, 1994; e SCHÜTTEMEYER, Suzanne S. Hierarchy and efficiency in the Bundestag : the German answer for institutionalizing Parliament. In: COPELAND, Gary W. e PATTERSON, Samuel C. (eds.). *Parliaments in the modern world : changing institutions*. Ann Arbor : University of Michigan Press, 1994. p. 29-58. Note-se que não consta o caráter misto do sistema eleitoral, com sua componente majoritária, porque, de fato, o sistema alemão se enquadra melhor no pólo proporcional, sendo chamado *proporcional personalizado*. O voto majoritário, nos distritos, pelos quais se elege a metade da representação no Bundestag, não é suficiente para induzir a um sistema mais concentrado.

¹⁹ Nossa principal fonte para estes comentários sobre o parlamentarismo alemão foi SCHÜTTEMEYER, Suzanne S. Hierarchy and Efficiency in the Bundestag... In: COPELAND, Gary W. e PATTERSON, Samuel C. (eds.). *Parliaments*. p. 29-58.

Em segundo lugar, o parlamentarismo alemão não perde, para os sistemas presidencialistas, a tão louvada propriedade plebiscitária de ser o Chefe do Executivo escolhido diretamente pela população. É este um dos traços fascinantes da Constituição não escrita do país. Ainda que, pela Lei Fundamental, o Chanceler seja eleito pelo Parlamento, há sempre uma expectativa de que essa eleição sacramento a escolha popular da maioria governante. Após a eleição geral, espera-se que o líder partidário seja o Chanceler. E, em caso de votos de desconfiança construtiva,²⁰ escolhendo-se um novo Chanceler no âmbito do Bundestag, a norma implícita é a de que logo haja a convocação do eleitorado à eleição geral, para legitimar a escolha parlamentar. Esta, aliás, como observam os estudiosos, já se faz em resposta antecipada aos clamores da opinião pública.

Como conseqüência da prática acima mencionada, os tedescos não podem ser acusados de carecer de liderança, carisma e núcleo de poder, e de expropriar o eleitorado, dele usurpando, para a classe política, a decisão sobre a chefia maior do sistema político. Nessa matéria, o parlamentarismo alemão não está em desvantagem, no confronto com os sistemas presidencialistas puros ou mistos.

Como se sai o sistema no que diz respeito ao relacionamento Gabinete-Assembléia? A nosso ver, é um dos sistemas parlamentares que melhor equacionaram os problemas habituais nesse relacionamento.

Primeiramente, a presença de fortes partidos parlamentares estrutura e dá previsibilidade ao sistema. Não há uma caixa de surpresas para o governo no funcionamento parlamentar.

²⁰ Esse voto, grande inovação no parlamentarismo, é regulado pelo art. 67 da Lei Fundamental Alemã, que assim reza: (1) o Parlamento só poderá pronunciar o voto de desconfiança ao Chanceler federal se eleger um sucessor com maioria absoluta e pedir ao Presidente a exoneração do Chanceler; o Presidente federal deverá aquiescer a essa solicitação, nomeando o sucessor eleito. (2) Entre a moção e a votação, deve haver um intervalo de 48 horas. O dispositivo foi também introduzido na Constituição espanhola de 1978. Atribui-se a Carl J. Friedrich, professor de *Government* em Harvard, e assessor das tropas de ocupação logo após a vitória aliada, havê-lo concebido para a Constituição do estado de Baden-Wurtemberg, de onde a cláusula foi copiada para a Lei Fundamental. Sobre a origem deste importante documento, consulte-se HILLENBRAND, Martin J. *The United States and the formation of the Bundestag*. In: THAYSEN, Uwe, DAVIDSON, Roger H. e Robert Gerald LIVINGSTONE. *The U.S. Congress and the German Bundestag : comparisons of democratic processes*. San Francisco : Westview Press, 1990.

Para funcionar como partido parlamentar, o que equivaleria às nossas bancadas, o partido deve contar com pelo menos 5% das cadeiras do Bundestag (atualmente, trinta e três deputados).

O partido parlamentar (*fraktion*) é disciplinado e ordena a atividade de seus membros. Há muito pouco campo para o individualismo, acentuado tanto na Itália quanto no Brasil. Por exemplo, está nas mãos da bancada distribuir os deputados pelas comissões, como também destituí-los. As bancadas também designam os presidentes de comissão. Nesse ponto de disciplina partidária e dependência do indivíduo para com o partido, o sistema alemão mais se assemelha ao britânico.

A força das bancadas é positiva para que o Bundestag possa constituir-se uma assembléia operosa, transformativa, não simples foro de debates. O trabalho parlamentar, nessa modalidade transformativa de Parlamento, requer especialização. As comissões assumem o protagonismo na vida legislativa. Mas são as bancadas que provêem a coordenação das atividades, devendo, para tanto, elas próprias, organizar-se. São estruturas hierarquizadas e com grupos de trabalho que replicam a estrutura das comissões, cujo funcionamento acompanham e assessoram.

Mais ainda, as bancadas são um primeiro estágio na tramitação legal, pois fazem um processamento prévio e triagem do que vai às comissões. Como observa Suzanne Schüttemeyer, se o projeto não segue para a comissão com a recomendação da bancada, está condenado.²¹

As bancadas se coordenam umas com as outras no seio do Colégio de Líderes. Aí se negociam as presidências de comissão, a pauta do Bundestag e o tempo disponível para os pronunciamentos das bancadas em plenário.

Os líderes da bancada majoritária participam também com frequência das reuniões do Gabinete, para que eventuais pontos conflitivos sejam resolvidos antes das votações que precisam do apoio da bancada. A sim-

²¹ Veja-se SCHÜTTEMEYER. *Hierarchy and efficiency...*, p. 38.

biose entre Gabinete e partidos parlamentares é grande. Como regra, tanto o Chanceler como os ministros se recrutam nas bancadas. No caso dos ministros, o Chanceler consulta a maioria, que tem papel decisivo nas designações.

Por outro lado, a bancada majoritária pode valer-se da mesma burocracia que serve ao Gabinete, para assessorar-se nas matérias em tramitação. Assim, há uma forte interdependência entre aquela e este. Schüttemeyer assevera que as bancadas da maioria são mais sensíveis às correntes da opinião pública e são elas que levam os sinais de alerta ao Gabinete quando as coisas não correm bem, e podem mesmo – ainda que em raríssimas ocasiões isso tenha ocorrido – forçar a queda do Chanceler para evitar um desastre eleitoral.

Se há, portanto, fatores que organizam e disciplinam o trabalho parlamentar e o coordenam com a política do Executivo (Gabinete), permanece ainda a dúvida sobre o papel da bancada de oposição. Tratar-se-ia, na República Federal, de um sistema dotado de eficiência, mas cujo funcionamento seguisse uma lógica majoritarista, em que a maioria manda, a oposição esperneia, até que novas eleições possam trocar os papéis?

Ao contrário. O sistema alemão institucionalizou-se diferentemente do da Grã-Bretanha. Seguindo a tipologia de Lijphart, trata-se de um sistema consociativo ou consensual. No interior das comissões, há intensas negociações entre as bancadas da maioria e da oposição, e esta procura arrancar tantas concessões quantas seja possível. Dessa prática, resulta que uma grande percentagem dos projetos de lei se aprove por unanimidade, e uma parcela ainda maior se aprove com apenas ligeiras emendas. Não se dá, pois, o confronto anunciado de maioria e minoria, em altissonantes pronunciamentos de plenário. Lembre-se, também, que quase metade das presidências de comissão está com a minoria.

As negociações se desdobram longe dos holofotes. É que as reuniões de comissão, onde se faz a alquimia, dão-se a portas fechadas. Quando

o assunto chega ao plenário e ganha publicidade, os acordos já foram feitos. Em consequência, o debate e a votação que nele ocorrem são anticlimáticos.

Além de seu papel no Bundestag, a oposição também detém outras parcelas de poder, ao controlar governos estaduais e representar-se no Senado (Bundesrat), às vezes em maioria. Este tem poder de veto sobre leis que afetem os estados. E que leis não os afetam?

A estratégia da oposição, contudo, deve mantê-la atenta para os momentos em que o clima de opinião pode favorecer-lhe a conquista do poder, e em que precisa, portanto, valer-se de uma retórica mais forte para mostrar suas diferenças em relação à maioria.

Considerações finais

É natural, diante do desconforto com nosso sistema político, buscarmos inspiração para possíveis mudanças em modelos de outros países que nos pareçam mais bem-sucedidos.

Sirva de consolo que o desconforto com as instituições políticas não é apenas nosso, senão fenômeno muito generalizado no mundo contemporâneo. Mesmo em democracias bem consolidadas, aspira-se a mudanças. Na Itália, além da recente adoção de novo sistema eleitoral, chegou-se a considerar, não faz muito, a instalação de um regime mais próximo ao presidencialismo, com o Presidente sendo diretamente eleito e passando a controlar maiores poderes. Em Israel, passou-se à eleição direta do Primeiro-Ministro, criando-se um curioso sistema, cuja evolução vale a pena acompanhar. Até na tradicional política da Grã-Bretanha têm sido propugnadas mudanças no sistema eleitoral, que de majoritário passaria a proporcional ou misto, nos moldes do alemão.²²

²² Mas, numa democracia tão antiga e respeitosa das tradições, a recente vitória dos trabalhistas, que bem exemplifica uma das propriedades do sistema majoritário, ou seja, a de amplificar os efeitos eleitorais das mudanças de preferência entre os eleitores, permitindo a formação de uma maioria indiscutível, talvez se enfraqueça a opinião pró-

As experiências de redemocratização no Leste Europeu e em nosso continente puseram em foco as instituições políticas e sua perfectibilidade. Propostas de como melhorá-las têm sido abundantes e constituem hoje um próspero campo de estudos acadêmicos.

Entretanto, estas notas mostram ser crucial, ao pensarmos no parlamentarismo como um possível sistema de governo para o Brasil, ter em mente a variância interna dessa classe de organizações políticas. Em particular, é preciso encarar como se resolvem as tensões entre as funções executiva e legislativa, não de todo ausentes no parlamentarismo.

Na maioria dos casos, há fortes componentes consociativos nos países parlamentaristas e, às vezes, uma atração fatal pelo modelo de Convenção. Em outros casos, como o consociativismo extremo pode levar à paralisia decisória, buscam-se contrapesos de majoritarismo, a fim de romper com o imobilismo. Mas, ao buscar esse equilíbrio, os sistemas parlamentares se aproximam do sistema de separação de Poderes e de suas complicações conjugais.

Entre os casos que examinamos – tendo deixado de fora o sistema francês, mais freqüentemente estudado entre nós –, o alemão parece ter logrado, até agora, o melhor balanceamento dos desideratos de um moderno sistema democrático.

Pela presença dos aspectos consociativos no seu desenho, temperados pela preocupação com a eficácia governativa que evita a paralisia de decisões, e pela plebiscitarização, na Constituição não escrita do país, da escolha do Chanceler,²³ dependente, em última instância, da unção pelas urnas, é um modelo que merece exame detido neste momento em que a discussão do sistema parlamentar para o Brasil volta ao prosicênio.

mudança. Esse efeito amplificador do sistema majoritário é conhecido como *regra do cubo*. Quando muda a opinião, a maioria parlamentar cresce para valer, pois se elevam ao cubo as diferenças de votação entre os partidos na produção de cadeiras parlamentares.

²³ Atenção, porém! Essa plebiscitarização exclui as chances de lideranças aventureiras arrebatarem o poder. Os líderes que competem pela Chancelaria são líderes de partidos grandes e conhecidos, com carreira partidária exemplar e, em geral, experiência administrativa, seja nos estados, seja no próprio ministério federal.

Diferentemente do sistema britânico e do de outros países no continente europeu, que se sedimentaram ao longo de uma evolução secular, o germânico foi produto de uma *engenharia constitucional*, o que lhe aumenta a sedução para países que almejam, via reforma política “de caso pensado”, instituir sistemas de governo com chances de dar certo.

Entretanto, não se pode omitir a particularíssima constelação de fatores que favoreceu o êxito do empreendimento da República Federal: consenso sobre a necessidade de reconstrução, após a derrota na guerra e devastação do país; tutela das tropas de ocupação aliadas, inclusive no próprio planejamento constitucional;²⁴ e, não menos importante, o clima de guerra fria que levava as opções partidárias e ideológicas a variarem num restrito âmbito, sem grandes polarizações. Portanto, aconselham-se cautelas contra ver o modelo como facilmente copiável, fora do especial contexto de sua concepção e funcionamento.

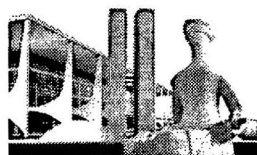
Por outro lado, se mesmo entre os constitucionalistas e cientistas políticos falta muitas vezes clareza sobre as características do sistema parlamentar e sobre o modelo que se deseja para o Brasil, não vemos como levar o assunto a decisão em plebiscito. Como oferecer ao eleitor quesitos simples, com respostas dicotômicas, que permitam opção consciente e significativa sobre um regime extremamente complexo? Além disso, dada a prevalência da visão do parlamentarismo como *governo de Assembléia*, às vezes entre seus próprios defensores, será muito difícil convencer a opinião pública de que a sua adoção trará melhoria a nossa vida pública.

Uma parte do caminho poderia ser percorrida, contudo, pela adoção prévia de um sistema eleitoral indutor do reforço das organizações partidárias. Um sistema eleitoral como o que a Itália até recentemente conheceu, que favorece as estratégias individuais de campanha política e leva a um comportamento parlamentar individualista, é negativo também para o

²⁴ A este respeito, veja-se HILLENBRAND, Martin J. *The United States and the formation of the Bundestag*. In: THAYSEN, DAVIDSON e LIVINGSTONE. *The U.S. Congress...*

funcionamento do sistema parlamentar, pois não traz coesão partidária no seio do Parlamento. Nosso sistema eleitoral não difere muito do que os italianos abandonaram, e talvez pudéssemos começar a reforma política que eventualmente leve ao parlamentarismo introduzindo o voto em listas fechadas e pré-ordenadas.

Dado, porém, o grande temor de que estas listas favoreçam as oligarquias partidárias, essa mudança exigirá outras, no próprio sistema de constituição dos partidos e tomada de decisões dentro deles.



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL
BIBLIOTECA