

## Tendências/Debates

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo.



## A saída parlamentarista

BOLIVAR LAMOUNIER

Suponhamos que o presidente Sarney, em vez de presidente, fosse primeiro-ministro. Não cabe a menor dúvida de que a esta altura já teria sido substituído no cargo, sem nenhum trauma para o país ou constrangimento pessoal para ele. A flexibilidade do sistema parlamentarista ter-se-ia incumbido de resolver o problema. Se o chefe de Estado, aconselhado pelo Conselho da República, entendesse que há intransigência ou levandade entre os congressistas que desejam ver o sr. Sarney pelas costas, poderia dissolver o Congresso e convocar novas eleições, que confirmariam ou não a intenção dos parlamentares. Os recursos ora entregues ao sr. Prisco Viana para reconverter presidencialistas desgarrados provavelmente estariam sendo administrados com melhor critério, visto que a avaliação da real autoridade do sr. Sarney teria sido feita pelos processos políticos normais, e não pelo comprometimento de recursos públicos no varejo das pequenas composições.

A disputa que ora se trava em torno da adoção ou não do sistema parlamentarista está baseada em uma multiplicidade de argumentos que não seria possível resumir neste artigo, mas alguns deles incorrem em deslizes que não se pode deixar de assinalar. Recorre-se com frequência, por exemplo, ao "fracasso" do parlamentarismo de 1961-1963, ao plebiscito e à deposição de João Goulart. Os que esgrimem este argumento curiosamente se esquecem de examinar por que, afinal de contas, foi necessário improvisar às pressas uma solução parlamentarista. Acontece que um presidente havia sido eleito em 1960 (aliás, por formidável maioria de votos), mas no exercício do cargo revelou-se um obedecido por mais e brigas de galo e renunciou após sete meses de mandato. (A renúncia, como ninguém ignora, deixou o país às portas da guerra civil, em virtude do veto militar à posse do vice-presidente, João Goulart.)

Em qualquer país, em todas as latitudes, o eleitorado pode cometer equívocos como esse de 1960. O que não necessariamente precisa ocorrer é um trauma de tamanhas proporções, caso o escolhido se mostre inapto para o exercício do cargo. Permitindo a substituição do personagem-chave por meios políticos bem mais serenos, o parlamentarismo evita um impacto dessas proporções, caso o mandato tenha de ser interrompido. É sempre possível impedir, sem quebra das regras do jogo, a continuidade excessiva de um titular que se revele incapaz, sem autoridade, desmotivado ou simplesmente decrépito, fatos infelizmente nada raros no currículo dos regimes presidencialistas.

Há também os que consideram a forma de governo uma questão irrelevante, argumentando que tudo depende de fatores econômicos ou do nível de desenvolvimento cultural de cada país. Os que assim pensam deveriam perguntar-se como teria sido o manejo de determinadas crises políticas se os respectivos regimes fossem parlamentaristas. Pense-se, entre outras, na crise que levou Getúlio Vargas ao suicídio, em 1954; na própria crise de 1963, se Jango tivesse se acomodado ao parlamentarismo; na queda de Salvador Allende, no Chile, em 1973. Pergunte-se (como sugere Juan Linz) se Isabelita Perón teria sido indicada para o cargo de primeiro-ministro por algum parlamento do mundo, ou se permaneceria nele à medida em que se tornavam visíveis suas relações com o "bruxo" Lopez Rega.

Com efeito, o que prejudica seriamente a atual discussão brasileira é a quase total ausência de argumentos fundados nas características intrin-

secas e essenciais dos dois sistemas. Uma das características inarredáveis do presidencialismo é evidentemente a rigidez do mandato presidencial, que não pode ser encurtado ou estendido sem abrir gravíssimos precedentes. Dessa característica fundamental decorrem muitas consequências negativas que não estão sendo sequer afloradas no debate público. Nossa cultura intelectual, por razões que não é preciso recordar aqui, é inocentemente presidencialista, e até inclinada na direção da "ditadura republicana" sonhada pelos positivistas e pelos castilhistas gaúchos (a isso retornarei adiante). Quando se menciona o sistema norte-americano, o mais comum é uma idealização tola, que certamente não corresponde ao nível do debate naquele país. Os graves problemas da Presidência norte-americana tornaram-se mais visíveis com o escândalo Watergate (governo Nixon) e Irangate (governo Reagan), mas apesar disso um livro como "A Presidência Imperial", de Arthur Schlesinger, não parece entrar no cardápio dos nossos presidencialistas. Se entrasse, veriam que o problema constitucional é sério.

Outro regime presidencialista (aliás semipresidencialista) que se poderia considerar bem-sucedido, o da Finlândia, é conhecido no Brasil quase exclusivamente através do estudo de Maurice Duverger, um livrinho um pouco esquemático que não se inscreve entre as principais obras do mestre francês e que não menciona a veemente crítica que muitos "scholars" finlandeses fazem ao sistema. O equivalente ao modelo finlandês, no atual debate brasileiro, é a proposta de um sistema híbrido no qual o primeiro-ministro é quase totalmente decorativo. Essa proposta aparentemente conta com as simpatias do deputado Ulysses Guimarães. Ela parte de uma intenção louvável, que é a de fortalecer o Congresso, mas não pergunta se é realmente esse o cerne do problema institucional brasileiro. A meu ver não é. O fortalecimento do Congresso ocorrerá inevitavelmente nos próximos anos, com ou sem essa fórmula, com ou sem o agrado do Executivo — a menos que a ordem civil e democrática seja outra vez interrompida por um golpe de Estado. O cerne da questão está no outro pólo, isto é, nas características essenciais do Executivo presidencialista, que açambarcou uma soma crescente de poderes em cada ciclo ditatorial, desde 1930, passando por 1937, por 1964 e 1968, e nem por isso assegurou a hoje tão reclamada "governabilidade". Ao contrário, o que ocorreu foi que o poder presidencial, infinitamente concentrado (do ponto de vista formal), tornou-se impossível de ser exercido (do ponto de vista prático). O Estado brasileiro é hoje gigantesco como concentração de recursos, ou seja, como setor público, mas como governo ele controla a sociedade no mesmo grau em que um tico-tico é capaz de pilotar um rinoceronte.

Ora, o que se precisa indagar é se a atual ingovernabilidade se deve apenas à debilidade da Presidência Sarney, às conhecidas ambiguidades da transição, à não realização da eleição direta, ou se corresponde também a um processo muito mais profundo, de natureza estrutural, que implicará num prolongado e quiçá permanente enfraquecimento da Presidência, como instituição. A indagação nada tem de fantasiosa. Nos Estados Unidos, o envolvimento mundial do país fortaleceu a Presidência numa escala certamente não antevista pelos constitucionalistas do século 18, e que certamente ainda não estava no horizonte de Woodrow Wilson, no final do século 19, quando ele descreveu o sistema com o

sugestivo título de "Governo Congressional". No caso brasileiro, é preciso perguntar se um país que já entrou num ciclo de desaceleração econômica, que não recuperará de imediato os seus níveis históricos de investimento, que enfrentará colossais pressões inflacionárias por um longo período, que não tem chance alguma de resolver a curto prazo os seus problemas urbanos e de desigualdade social e regional — é preciso perguntar, dizíamos, se haverá nesse país uma Presidência forte, se isso depender de uma resposta positiva, contínua e consistente da população às suas ações. A eleição direta do titular certamente pode ter o efeito de renovar o crédito de confiança e de desprendê-lo, por alguns meses, de certos compromissos políticos restritivos. Foi o que aconteceu na Argentina com Alfonsín, mas seria conveniente verificarmos em maior detalhe por que os próprios círculos ligados ao presidente argentino andam examinando fórmulas semiparlamentaristas inspiradas no modelo francês. Pode ser que seja apenas um casuísmo para prolongar a presença de Alfonsín na esfera governamental, contornando o impedimento à reeleição; mas também pode ser mais do que isso.

Se o debilitamento não é apenas da Presidência Sarney, mas da Presidência como tal, a noção de que uma eleição direta em 1988 nos devolverá a governabilidade não é apenas ingênua. É também extremamente perigosa, e aqui nem me refiro à inevitável radicalização da campanha. Eleito Brizola, Antonio Ermírio, Quercia, Aureliano Chaves, qualquer um, o mais provável é que se desgaste com a mesma rapidez. Enfrentará, então, a mesma necessidade de renovar sua autoridade, e o fará apelando para o mesmo "cesarismo" de sempre. Ou seja, improvisando melhoramentos sociais de duvidosa racionalidade, medidas de ocasião que assegurem o contentamento episódico de uma massa carente e politicamente desorganizada, e deixando sempre insinuado o recurso à tutela militar, para quando a popularidade se tornar insuficiente. Isso, no cenário brasileiro, é o que se costuma chamar de "liderança carismática", e é com base nesse cenário que muitas almas boas têm apregoado, desde 1930, que o presidencialismo (se não a hiperpresidência, ou a "ditadura republicana") é indispensável para quebrar o poder das "oligarquias" e realizar a "reforma social".

O debilitamento da Presidência Sarney, a partir de novembro de 1986, criou a imagem do parlamentarismo entre aspas. A imprensa passou a falar, para simplificar as coisas ou por ironia, num "parlamentarismo de fato", cujo primeiro-ministro seria o deputado Ulysses Guimarães. Mas esta é uma indagação que se deve fazer com seriedade. Se é certo que a Presidência como instituição se debilitou, e que isso ocorreu em virtude de fatores muito mais ponderáveis do que o acidente que levou Sarney ao poder, a conclusão talvez seja essa mesma — que o regime civil e democrático só será viável mediante uma efetiva parlamentarização do sistema, aliás o quanto antes, de modo a torná-lo mais flexível, menos dependente do cesarismo, e apoiado em coalizões parlamentares, mais que nas chamadas "lideranças carismáticas".

Contra este argumento erguem-se fundamentalmente dois tipos de objeções: 1) a inexistência de determinados "pré-requisitos": uma estrutura partidária mais estável, o chamado "voto distrital", uma burocracia moderna e menos clientelística etc.; 2) certas vantagens atribuí-

das ao presidencialismo, e que lhe seriam intrínsecas. Vejamos os argumentos do primeiro tipo. Algumas dessas objeções são válidas se consideradas, não como requisitos prévios, e sim como advertências ou como propostas para uma transição mais segura. Eu mesmo insisti em várias delas num artigo publicado nesta página (Folha, 19/01/86). Embora seja flagrantemente incorreto afirmar que todas as democracias parlamentaristas praticam o chamado "voto distrital" (sistema majoritário puro), sempre me pareceu que o nosso sistema eleitoral deveria ser modificado, com a adoção de mecanismos mais próximos ao método misto alemão. Não me parece que o federalismo seja um obstáculo de maior monta, e muito menos que mereça comentário a ideia de esperar até que o presidencialismo brasileiro nos conduza a uma administração moderna e profissionalizada.

Entre os argumentos do segundo tipo, ou seja, entre aqueles que se baseiam em traços supostamente essenciais do regime presidencialista, o mais importante é sem dúvida o de que esse sistema estabelece uma relação mais direta e transparente entre o chefe do Executivo e o eleitorado. Inegavelmente, este é um valor a ser alcançado, e portanto um critério aceitável (embora não único) para a comparação dos dois sistemas. O que se deve questionar é se isso de fato ocorre no presidencialismo, ou se ocorre em grau mais alto que no parlamentarismo. A resposta parece-nos claramente negativa. No momento da eleição, um candidato presidencial é forçado a reunir a base mais ampla possível, e o faz diluindo suas mensagens e atenuando as diferenciações partidárias ou ideológicas. Quando o sistema é de apenas um turno, essa diluição ocorre em menor grau, mas sempre com o risco de se eleger um candidato com votação apenas razoável, e que mesmo assim reivindica o direito de falar por "todo o povo" e de atropelar o Congresso, como se fosse portador de uma legitimidade superior. No sistema de dois turnos, esse último risco diminui, naturalmente ao preço de tornar muito mais heterogêneas as coalizões que pretenderão participar do governo.

Outro aspecto dessa almejada transparência é o que os anglo-saxões chamam de "accountability", ou seja, a determinação da responsabilidade pelas opções feitas, e a efetividade das sanções políticas de que se podem valer o Legislativo ou a opinião pública. Ora, neste ponto o presidencialismo é obviamente muito inferior ao parlamentarismo; de um lado, por basear-se em mandatos fixos e prolongados, durante os quais o titular não pode ser removido; de outro, porque o remédio disponível nos casos de ofensa grave, o "impeachment", é quase impossível de ser aplicado. Reexamine-se, quanto a este ponto, os dilemas do Congresso norte-americano frente ao escândalo Watergate e Irangate.

No atual debate brasileiro, não foi por acaso que em poucos meses uma parcela substancial do Congresso constituinte e da opinião pública evoluiu do presidencialismo (ou no máximo da fórmula finlandesa) para uma efetiva aceitação da saída parlamentarista. Se essa fórmula evitar o impasse que se avizinha, já terá feito muito. Mas seu potencial é realmente o de adaptar a estrutura institucional brasileira a novas realidades que se delineiam, desatando o círculo de ferro do cesarismo demagógico e da intervenção militar.