

PARLAMENTARISMO OU ATENUAÇÃO DO PRESIDENCIALISMO: NOTAS SOBRE O DEBATE BRASILEIRO RECENTE (*)

*Bolivar Lamounier ***

RESUMO

O debate sobre a escolha do sistema de governo vem se intensificando conforme se aproxima a época do plebiscito. A chamada "tradição presidencialista" brasileira parece ter fundamentos pouco sólidos, na medida que os cem anos de República foram marcados por sucessivas crises políticas. O Parlamentarismo, por ser mais flexível e descentralizado, teria mais condições de assegurar a estabilidade do executivo, sem hipertrofiar o poder na figura do presidente. O respaldo popular inicial de Sarney permitiu-lhe anunciar um plano econômico de cujo "sucesso" dependia sua estabilidade política. Mas este conduziu a um rápido desgaste da autoridade presidencial, fenômeno que parece se repetir no governo Collor. Estes fatos são alguns dos argumentos que têm conduzido a discussão da necessidade premente da implantação do parlamentarismo.

Unitermos: Comissão Afonso Arinos; plebiscito; hiperpresidencialismo; eleição em dois turnos; recessão; instabilidade política.

Introdução

O debate sobre a forma de governo ganhou intensidade, no Brasil, a partir da proposta elaborada pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida como "Comissão Afonso Arinos." Nomeada em 1985 pelo então presidente da República, José Sarney, com a incumbência de concluir os seus trabalhos em setembro de 1986, dois meses antes da eleição do Congresso Constituinte. Após extenuante enfrentamento, o Congresso finalmente colocou em vo-

* Texto preparado para inclusão num volume coletivo, em preparação, sob a coordenação do Prof. Dr. Dieter Nohlen, da Universidade de Heildberg (RFA).

** Professor de Ciências Políticas na PUC/SP e Diretor de Pesquisas do IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo).

tação uma proposta de parlamentarismo que, em linhas gerais, correspondia à sugerida pela Comissão Afonso Arinos.

A decisão final ocorreu no dia 22 de março de 1988, verificando-se a derrota da proposta parlamentarista por 344 a 212 votos. Desta forma, a nova Constituição brasileira, promulgada a 5 de Outubro de 1988, ratificou a opção feita quase 100 anos antes, quando a república presidencialista substituiu a monarquia parlamentarista como forma de governo.

Dizer que a decisão tomada no dia 22 de março de 1988 foi surpreendente, seria exagero: dizer, porém, que foi uma decisão ambígua, ou mesmo temporária, é ser inteiramente fiel aos fatos. Nem o debate que a antecedeu estava esgotado, nem muito menos, a conjuntura da qual foi fruto conduzia a convicções inarredáveis entre os congressistas numa ou outra direção. Claro sintoma dessa ambigüidade foi a decisão notavelmente heterodoxa de incluir entre as "disposições transitórias" do texto constitucional um artigo determinando a realização de um plebiscito, em 1993, para que o próprio eleitorado decida se quer presidencialismo ou parlamentarismo. Ou seja, a Constituição brasileira de 1988, ao contrário do que normalmente se espera de uma Constituição, manteve aberto, se é que não estimulou, o debate sobre a forma de governo.

Como avaliar, no quadro brasileiro atual, a proposta de criação da figura institucional de um Primeiro-Ministro, ou Ministro-Coordenador, como fórmula híbrida — ou seja, sem uma passagem completa ao parlamentarismo? Trata-se de uma indagação complexa para a qual procuraremos uma resposta adequada ao longo deste artigo. Observemos, porém, em caráter preliminar, que os debates travados no seio do Congresso Constituinte e a inclusão do plebiscito entre as "disposições transitórias", longe de diluir, consolidaram e deram maior consistência à polarização de posições que se vinha esboçando desde meados da década. Longe de atenuar-se, como supunham os constituintes, o poder executivo hipertrofiou-se a partir da nova Constituição. Estimulados ao arbítrio por um contínuo estado de iminente hiper-inflação e por evidentes impropriedades do texto constitucional, Sarney (em seu último ano de mandato) e Collor, em seus primeiros meses, exerceram o poder executivo segundo um padrão que bem merece ser denominado de hiperpresidencialismo (1). Por outro lado, a aspiração parlamentarista, que no Brasil sempre teve raízes mais fortes que no restante da América Latina, continuou a demonstrar vitalidade, e poderia crescer vigorosamente em resposta à

1. O objetivo dos constituintes, sem dúvida, foi estabelecer um cuidadoso equilíbrio entre os poderes, devolvendo ao legislativo as prerrogativas que lhe haviam sido subtraídas pelo regime militar e fortalecendo o judiciário. Contudo, diante da situação de emergência econômica, o Executivo encontrou no próprio texto um instrumento de legislação excepcional: o artigo 62, inspirado no dispositivo semelhante da Constituição italiana, que autoriza o Executivo a editar "medidas provisórias". Invocando as condições de "relevância" e "urgência", o presidente Sarney editou mais de cem dessas medidas em seu último ano de mandato. Todo o chamado "Plano Collor" foi implantado com base nesse instrumento de legislação excepcional.

prática do hiperpresidencialismo com Fernando Collor de Melo.

A ser correta a observação do parágrafo anterior, ter-se-á reduzido nos últimos dois anos o já exíguo espaço existente para fórmulas institucionais de compromisso. Antes de aceitar esta conclusão, cumpre-nos porém examinar com maior detalhe: a) as razões que vêm levando importantes segmentos políticos e da opinião pública a rejeitar o presidencialismo; b) por que fórmulas híbridas para a atenuação do presidencialismo têm tido pouco êxito; c) a demanda parlamentarista e seu crescimento, ao que parece acentuado, desde a promulgação da Constituição de 1988.

Diagnóstico do Presidencialismo no Brasil

Convém lembrar que o Brasil, tendo sido uma monarquia semi-parlamentarista no século 19, tem uma tradição significativa de debate sobre a questão da forma de governo. Argumentos clássicos, como a maior flexibilidade do parlamentarismo para evitar a transformação de crises políticas em crises institucionais, têm sido esgrimidos pelos adeptos deste sistema desde os primeiros dias da república presidencialista (2). Nestes três últimos anos, essa argumentação abstrata tornou-se inegavelmente mais densa, à medida em que foi sendo aplicada à experiência histórica dos primeiros 100 anos da república presidencialista. Coincidindo com os trabalhos do Congresso Constituinte, inúmeras avaliações do que se tem chamado de "tradição presidencialista" foram publicadas pela imprensa. De fato, a existência de uma tradição de 100 anos pode ser questionada, se considerarmos que os primeiros 41 anos (a Primeira República) corresponderam a um regime oligárquico, no qual o Presidente da República era rigorosamente um delegado das oligarquias regionais predominantes. O voto, altamente controlado por mecanismos clientelistas, foi de qualquer forma exercido por 5% da população total em todas as 11 eleições diretas daquele período. Inexistia, portanto, naquele sistema o "empuxo plebiscitário" característico do presidencialismo plenamente configurado. Com a Revolução de 1930, emerge, de fato, o presidencialismo plebiscitário, mesclado ou confundido com a ditadura pessoal de Getúlio Vargas. No período democrático de 1945 a 1964, três presidentes não conseguiram completar seus mandatos (Getúlio Vargas suicidou-se em meio a uma crise política, em 1954; Jânio Quadros renunciou em agosto de 1961 e não foi imediatamente substituído pelo vice, João Goulart, como mandava a Constituição; o mesmo João Goulart, empossado em regime parlamentarista, em setembro daquele ano, reconquistou as prerrogativas presidencialistas em janeiro de 1963, mas foi deposto em março de 1964). Tampouco foram tranquilas as sucessões presidencialistas durante o ciclo de governos militares que se seguiu (1964-1985). Diante destes fatos, há

2. Ver, por exemplo, Sylvio Romero, *Parlamentarismo e Presidencialismo* (Brasília; Senado Federal, 1978, reedição, original de 1895).

uma força inegável na argumentação tradicional de que o presidencialismo brasileiro (como toda experiência latinoamericana) é estruturalmente instável e sucumbe com freqüência a crises sucessórias(3).

O argumento esboçado no parágrafo anterior, que pode ser considerado clássico, dá ênfase a inflexibilidade institucional como causa da instabilidade sucessória do presidencialismo. Há, porém, no Brasil, uma linha de argumentação, centrada na crescente exaustão do modelo institucional responsável pela modernização do país a partir de 1930, e que se poderia chamar de presidencialismo desenvolvimentista. Nesta segunda linha, não se trata apenas de fusão entre duas magistraturas, a do Chefe do Estado e a do Chefe do Governo, típica de todo o presidencialismo, mas também do fato de que o *office* resultante dessa função tenha sido concebido, desde a ditadura de Getúlio Vargas, como o grande agente da modernização econômica e social, gestor de um processo acumulativo comandado por grandes organizações estatais e mistas, e impulsionador de uma reforma social prefigurada segundo um modelo estrutural abrangente.

O diagnóstico central, portanto, é que a harmonização entre as duas magistraturas, já de si difícil, torna-se cada vez mais um empreendimento temerário nas condições históricas deste final de século. As dificuldades daí decorrentes, demasiado complexas para serem abordadas no âmbito deste artigo, conduzem inexoravelmente à institucionalização de um poder tutelar - o complexo presidência/forças armadas - , cuja prevalência não se harmoniza com o adequado desenvolvimento da "metade" democrática do sistema - legislativo, judiciário, partidos políticos, governos estaduais e municipais autônomos, associações da sociedade civil. Mais grave, porém, é o fato de que essa autonomização da presidência ocorre num horizonte histórico em que esse poder tutelar enfrenta dificuldades quicá insuperáveis de legitimação, tornando instáveis até mesmo os regimes autoritários. O retrospecto, histórico é elucidativo. Durante o ciclo getulista e nacional-desenvolvimentista, a legitimidade desse núcleo baseou-se largamente nos resultados substantivos que iam sendo alcançados, vale dizer, no projeto global de modernização do país, este por sua vez dependente da crescente participação do Estado nos investimentos e na gestão empresarial de grandes projetos de infraestrutura. Os fatores estruturais de debilitamento desse modelo tornaram-se visíveis a olho nu, a partir do desaparecimento físico de seu fundador, o presidente Getúlio Vargas, e à medida em que a hipertrofia do setor público passou a originar déficits orçamentários e disfunções organizacionais crescentes. O desafio enfrentado pela Constituição de 1988 foi, assim, o de conter um poder executivo que se

3. Para uma visão de conjunto da política brasileira na ótica aqui considerada, veja-se Paulo Brandi, *Getúlio Vargas: Da Vida para a História* (Rio de Janeiro; Zahar Editores, 1985) e Thomas Skidmore, *Politics in Brazil, 1930-1964: an Experiment in Democracy* (New York; Oxford University Press, 1967); Bolívar Lamounier, *Partidos e Utopias: o Brasil no Limiar das Anos 90* (São Paulo; Editora Loyola, 1989).

tornava "imperial" (no sentido de desmedido e arbitrário) como sintoma de seu próprio debilitamento estrutural, ou seja, um poder que agia (e age) na sociedade com um coeficiente de arbítrio comparável com sua função decrescente na sociedade, com a complexidade desta, e com a necessidade de estabilidade e previsibilidade por parte de uma infinidade de agentes econômicos. A exaustão a que acima nos referimos significa, portanto, que aquela cúpula enfraquecida do sistema político — o poder executivo, amplamente concebido, e de legitimidade via eleições e opinião pública —, oscila perigosamente entre a mobilização cesarista, a inércia decisória e a intervenção militar aberta, oscilação contínua que não se pode sustentar sem danos profundos para o funcionamento regular das instituições nucleares do Estado de Direito.

Inegavelmente, a estrutura institucional implantada a partir de 1930 resolveu muitos dos dilemas iniciais do desenvolvimento de uma democracia representativa. Foi a partir dela, por exemplo, que se elaborou o primeiro código eleitoral moderno, o de 1932, cuja espinha dorsal permanece até hoje, como o voto secreto, o voto feminino, a Justiça Eleitoral independente, etc. Mas na questão central, a da forma de governo, tudo indica que os pressupostos do presidencialismo plebiscitário e desenvolvimentista — moldado à imagem e semelhança de Getúlio Vargas — se esgotaram. Que indícios nos levam a essa convicção? Um, já mencionado, é o debilitamento estrutural, ou pelo menos uma mudança de função do setor público na estrutura econômica e política do país. Outro, a força das pressões inflacionárias e da instabilidade econômica generalizada, que assestam golpes duros e por vezes irreversíveis contra a autoridade política dos presidentes. O mandato formal de quatro, cinco ou seis anos, na América Latina, nem sempre corresponde a igual período de autoridade, em virtude do debilitamento a que me refiro. Mesmo admitindo, como é imperativo admitir, que o patamar inflacionário recentemente atingido pelo Brasil e pela Argentina, beirando o descontrole hiper-inflacionário, será reduzido nos próximos meses, não parece aceitável manter toda a estrutura política do país na dependência de um sistema incapaz de escapar a esse dilema, em virtude de sua notória rigidez institucional.

O poder da presidência advém, de fato e de direito, do mandato que lhe é conferido pela generalidade dos cidadãos. Esse apoio difuso é recurso político fundamental de que se vale o presidente: é o que lhe permite sobrepair aos interesses particulares, setoriais, regionais e partidários, e dessa maneira imprimir coerência à estrutura governamental em seu conjunto. Ora, sob condições sociais de aguda carencia, agravadas pelas tensões urbanas, e tornadas simplesmente explosivas pela constante elevação do patamar inflacionário, esse recurso pode esvair-se com extraordinária rapidez. A trajetória do governo Alfonsín a partir do Plano Austral e do governo Sarney a partir do Plano Cruzado sugerem, com efeito, que há um ciclo perverso, *operando a prazos cada vez mais curtos*: primeiro, a intervenção esta-

bilizadora, mediante recurso a instrumentos crescentemente arbitrários; a popularidade hiperpresidencialista, e finalmente o colapso, quando tais planos fracassam e põem a nu a fragilidade subjacente a essa configuração de autoridade presidencial. Sob tais condições parece evidente que pelo menos esses dois países terão de buscar a estabilidade de maneira progressiva, mediante um novo surto de crescimento institucional, cujo cerne estará justamente na substituição do presidencialismo por uma forma de governo mais consentânea com a complexidade das novas condições estruturais.

Parlamentarismo ou atenuação do Presidencialismo?

Num sentido amplo, pode-se afirmar que parlamentarismo e presidencialismo já não são formas puras, que o parlamentarismo evolui no sentido de assegurar a estabilidade do executivo, ao mesmo tempo que os regimes presidencialistas se "aparlamentarizam", adensando os canais de contato entre o executivo e o legislativo, ou mesmo admitindo a figura de ministros-coordenadores (4). Salvo, entretanto, pela forte atração exercida pelo modelo francês, hipóteses híbridas não tiveram presença marcante no recente debate brasileiro. No âmbito da Comissão Afonso Arinos, já citada, o jurista Miguel Reale Jr. apresentou uma sugestão neste sentido, mas o que ocorreu, de fato, foi uma polarização entre adeptos de um presidencialismo ortodoxo (como o da Constituição brasileira de 1946) e os partidários de uma fórmula parlamentarista com eleição direta do Chefe de Estado. Vale a pena indagar aqui, brevemente, porque a idéia de um primeiro-ministro coordenador não encontrou aqui maior eco.

A razão principal talvez seja a relativa singularidade brasileira na América Latina, ou seja, o fato de que existe no país uma "memória" parlamentarista, ligada à monarquia do século 19. Por mais que os historiadores advirtam que o regime de D. Pedro II (1840-1889) não era realmente parlamentarista, visto que o monarca concentrava em suas mãos uma decisiva soma de poderes e interferia minuciosamente na administração e na política, o fato é que a experiência do Império permaneceu como fonte de inspiração para uma "escola" parlamentarista de certa importância, e notavelmente ortodoxa. A partir da Segunda Guerra Mundial, essa "escola" parlamentarista passou a ser atraída pelos novos modelos de parlamentarismo, notadamente pelo da República Federal Alemã. Parlamentaristas já agora clássicos, como o senador Afonso Arinos de Melo Franco, ou novos, como o cientista social Hélio Jaguaribe, referem-se de maneira muito favorável ao modelo francês; conscientes, porém dos riscos da "coabitação", inclinam-se, na prática, por um formato a meio caminho entre o francês e o alemão.

4. Cf. Miguel Reale, "Parlamentarismo, Presidencialismo, ou uma Solução Intermédia?", p. 31-38 de Reale, *Por uma Constituição Brasileira* (S. Paulo; Editora Revista dos Tribunais, 1985).

Outro fator que possivelmente explica a debilidade de propostas ainda mais híbridas que a francesa é que o Brasil tem tido, na prática, ministros-coordenadores. É bem verdade que esse embrião institucional desenvolveu-se sob os governos militares, quando era reduzido o poder do Legislativo. Convém lembrar, entretanto, que a "abertura" política brasileira foi diferente das demais experiências políticas do Cone Sul latino-americano e do sul da Europa. Seu caráter gradual e prolongado (1974-1985), e o fato de se ter desenvolvido fundamentalmente pela via eleitoral, fizeram da "abertura" brasileira um processo mais acentuadamente "político" que o equivalente português ou argentino, e possivelmente mais que o espanhol pós-Franco ou chileno recente (5). Neste sentido o papel exercido durante os governos dos generais Geisel (1974-1978) e Figueiredo (de 1979-1981) pelo Chefe da Casa Civil, General Golbery do Couto e Silva, pode ser visto como o embrião institucional de um futuro ministro coordenador. No mesmo sentido, mas sem o mesmo grau de função coordenadora, pode-se mencionar o papel do ministro da Justiça (Petrônio Portella), como negociador da lei de anistia, em 1979, e a importante função coordenadora na área econômica desempenhada pelo Ministro da Fazenda, Delfim Netto, sob os generais-presidentes Medici e Figueiredo.

A ocorrência desses embriões institucionais decerto desestimulou propostas híbridas quando da nomeação da Comissão Afonso Arinos e da convocação do Congresso Constituinte. Para os adeptos do presidencialismo ortodoxo, os papéis ministeriais a que acima nos referimos teriam correspondido a uma hipertrofia, devida seja à rigidez de comportamento (no caso do general Geisel), seja à legitimidade fortemente declinante (no caso de Figueiredo) do titular da Presidência. Para os adeptos do parlamentarismo, fórmulas híbridas constituiriam uma transição insuficiente, ou mesmo uma fórmula-fusível, que poderia ser propositalmente queimada, inviabilizando a mudança definitiva rumo ao verdadeiro regime de gabinete. O fato, em qualquer hipótese, é que sugestões desta natureza não prosperaram. A proposta de um Ministro-Coordenador foi discutida, como dissemos, mas não logrou aprovação no seio da Comissão nomeada em 1985 pelo presidente José Sarney. A proposta finalmente aprovada pela Comissão inspirava-se no modelo francês, na medida que estabelecia a eleição direta do Presidente da República (Chefe de Estado); mas ia além da fórmula gaullista, rumo ao parlamentarismo, ao assegurar à Câmara uma participação prévia e efetiva na designação do Primeiro-Ministro, bem como ao restringir as hipóteses de exoneração e, de modo geral, na delimitação que fez da esfera de competência deste (6).

5. Cf. Bolívar Lamounier, " *Autoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the Abertura*", in Alfred Stepan, editor, *Democratizing Brazil* (New York; Oxford University Press, 1989).

6. Hélio Jaguaribe, "As opções da Comissão Constitucional", *Jornal do Brasil*, 9 de setembro de 1986; Comissão Afonso Arinos, *Anteprojeto Constitucional* (Campinas, S.Paulo; Julex Edições, 1986).

Cresce a demanda Parlamentarista?

Ratificado o presidencialismo na votação do dia 22 de março de 1988, não ocorreu o esperado esmorecimento da demanda parlamentarista. Ao contrário, tudo indica que ela continua crescendo, ao menos entre os segmentos genericamente designáveis como "elite": políticos, empresários, jornalistas e professores universitários, e mesmo entre lideranças sindicais (7). Como explicar esse aparente crescimento? Três razões podem ser aqui enumeradas.

Primeiro, a aprovação do presidencialismo pelo Congresso Constituinte, em março de 1988, deveu-se antes de mais nada à conexão que se estabelecera entre essa questão e a da duração do mandato do então Presidente da República, José Sarney. Numa conjuntura de constante e perigosa elevação do patamar inflacionário, Sarney empenhou-se pessoalmente e conseguiu, com dificuldade, convencer a maioria do Congresso, do empresariado e da imprensa que a implantação do parlamentarismo precipitaria o desenlace hiper-inflacionário. Uma alteração institucional de tal monta, naquele momento, impediria — este era o argumento — a adoção de medidas urgentes e necessárias que ele, Sarney, até o momento não pudera adotar justamente porque a tramitação da proposta parlamentarista (com a possível redução de seu mandato de cinco para quatro anos) enfraquecia a autoridade presidencial. Aprovado o presidencialismo e confirmado o mandato de cinco anos, nenhuma mudança significativa se verificou na substância ou na condução da política econômica. Os índices inflacionários continuam a subir inexoravelmente, alcançando a casa dos dois dígitos mensais no primeiro semestre de 1989, e chegando a mais de 50% mensais no final do ano às vésperas da eleição presidencial.

Outra razão importante foi o próprio desenrolar da campanha sucessória presidencial. Uma tese fortemente defendida durante os últimos anos foi a de que a eleição em dois turnos, assegurando a maioria absoluta para o presidente da República, removeria as principais dificuldades com o funcionamento do presidencialismo no Brasil. Não apenas presidencialistas, mas praticamente todos, mesmo os que teriam preferido o modelo parlamentarista com eleição direta do Presidente da República, coincidiam nesse raciocínio; ou seja, na crença em que a maioria absoluta conferiria ao futuro presidente o desejável índice de legitimidade e estabilidade. Aprovado sem dificuldades pelo Congresso Constituinte, esse novo método de eleição foi adotado já para a eleição de 1989, da qual sairia o sucessor do presidente Sarney. A campanha, porém, tornou dramaticamente claro que a eleição em dois turnos, em um país com tensões sociais e desigualdade de renda das dimensões brasileiras, também encerra riscos consideráveis. Primeiro, o risco da contraposição entre dois finalistas situados do mesmo

7. Uma primeira mensuração das tendências da elite brasileira no tocante à forma de governo deverá ser obtida por meio de um projeto de pesquisa em andamento no Idesp, "As Elites Brasileiras e a Modernização do Setor Público", sob a forma de coordenação conjunta de Amaury de Souza e do autor do presente artigo.

lado do espectro ideológico, ou seja, dois esquerdistas, ou dois direitistas, significando, em um ou outro caso, um enorme potencial de deslegitimação do processo de escolha. No caso brasileiro, a eleição municipal de 1988 havia fortalecido enormemente a esquerda, daí surgindo o espectro de uma eleição "esquerdizada" entre Lula (do Partido dos Trabalhadores) e Brizola (do Partido Democrático Trabalhista). Contudo, esse cenário foi alterado entre março e junho de 1989 pela fulminante ascensão de um candidato por muitos considerado um "populista de direita", o jovem ex-governador de Alagoas, Fernando Collor de Melo. O confronto Collor x Lula foi relativamente diluído até o primeiro turno, em virtude do elevado número (vinte e dois) de candidatos, mas veio violentamente à tona, num clima de forte emocionalismo, nas quatro semanas seguintes, até a eleição final de Collor(8).

Um terceiro fator explicativo do crescimento da demanda parlamentarista parece ser a enorme contundência das medidas econômicas anunciadas por Fernando Collor algumas horas após a sua posse na Presidência da República. O Brasil havia chegado, como se sabe, a uma situação de virtual descontrole hiper-inflacionário. Entre os economistas, a opinião dividia-se entre os que já consideravam o país imerso na hiper-inflação e os que, não aceitando tal diagnóstico, concordavam em que o descontrole final poderia instaurar-se em poucos dias. Havia, por conseguinte, uma situação objetiva a ser enfrentada com medidas drásticas, sendo esta a base política, o verdadeiro fundamento da autoridade do Presidente Fernando Collor para dar início a um severo programa de estabilização. As providências anunciadas poucas horas após sua posse na Presidência tiveram como cerne uma brutal redução na liquidez, de aproximadamente 130 para algo em torno de 30 ou 40 bilhões de dólares — de um só golpe. Para lograr tal resultado foram evidentemente necessárias medidas duríssimas, algumas de duvidosa legalidade, outras flagrantemente contrárias a compromissos explicitamente assumidos em campanha pelo candidato: forte bloqueio aos saldos das cadernetas de poupança e das contas correntes bancárias, bem como ao resgate de aplicações financeiras de curto prazo, de maneira geral. Ou seja, o país viu-se subitamente imerso em uma situação que era ao mesmo tempo de forte consenso e profundo dissenso. Consenso quanto à necessidade de reverter a escalada inflacionária, e portanto quanto à necessidade de *alguma* medida drástica; dissenso quanto ao calibre das que efetivamente foram adotadas (com seu impacto violentamente recessivo), e quanto à incidência injustificável das mesmas numa infinidade de casos (empresas e situações individuais).

Ao escolher seu novo presidente em novembro/dezembro de 1989, pelo voto direto, os eleitores brasileiros realizaram uma aspiração proclamada desde os anos 70, à medida em que se intensificava a resis-

8. Sobre a eleição de 1989 e a questão dos dois turnos, ver meu artigo "Brazil's New Beginning", *Journal of Democracy*, vol. 1, n.2 1990.

tência ao regime militar. Porém, uma parcela significativa desse eleitorado, aí incluídos os que apóiam o chamado Plano Collor como medida *in extremis* contra a hiper-inflação, provavelmente começa a se dar conta dos poderes desmedidos que a emergência, o presidencialismo e a própria Constituição, ao possibilitar as chamadas "medidas provisórias", colocaram nas mãos de um só homem. De maneira ainda mais dramática que durante o Plano Cruzado, de 1986, a estabilidade econômica foi colocada na dependência da popularidade do Presidente da República, e esta, por sua vez, dependência do sucesso do plano de estabilização econômica. A questão, no caso, é que o próprio significado de "sucesso" não é claro. Será sucesso a estabilização ao preço de uma recessão profunda, maior do que aquela tida como necessária pela média dos economistas, e da qual poderá resultar uma agudização sem precedentes dos conflitos sociais? Pior ainda, se mesmo essa recessão não for suficiente e ocorrer o retorno a curto prazo de uma robusta taxa mensal de inflação. Dois meses de vigência do Plano, a inflação prevista para maio já se situa entre três e quatro por cento. Num cenário como esse, que pode ser exageradamente pessimista — a ocorrência simultânea da recessão com o retorno da economia a níveis intoleráveis de inflação —, sem dúvida teríamos de volta o ciclo perverso a que antes nos referimos: a popularidade inicial dando lugar a um vertiginoso desgaste da autoridade presidencial, a ponto de criar apreensões quanto à própria estabilidade político-institucional. Não por acaso, mantém-se nos meios políticos do país, de maneira praticamente ininterrupta, a cogitação de uma passagem ao parlamentarismo; o que também não deixa de ser preocupante, visto que se trataria, nessa hipótese, de uma implantação emergencial desse sistema, sem esperar a consulta plebiscitária que a Constituição prevê para 1993.

ABSTRACT

The debate concerning the choice of government system has intensified as the date of Plebiscite draws near. The so-called Brazilian "presidential tradition" does not seem to be so deeply inasmuch as the hundred years of Republic history were affected by subsequent political crises. Parliamentarism, a more flexible and decentralized system, would have better conditions to safeguard the Executive establishment, without causing the concentration of the power in the president's hands. Sarney's initial popularity allowed him to execute an economical plan. His political stability, however, depend upon the plan's very "success". This plan led to a fast loss of presidential authority — as it ended up being unsuccessful — a phenomenon wich appears to repeat itself under Collor's goverment. These forementioned facts are some of the reason why further debates the urgent need for the implementation of parliamentarism have come about.

Key-words: Comitee for the Provisional Constitutional Project "Afonso Arinos"; plebiscite; hyperpresidentialism; two-turn-elections; recession; political instability.

Algumas indicações bibliográficas do autor: *Partidos Políticos e Consolidação Democrática; Getúlio* (biografia); "Perspectives on Democratic Consolidation: the Brazilian Case" in Juan Linz & Seymour in Lisper (org.), *Democracy in Developing Nations* (no prelo).