

A IMPLANTAÇÃO DO PARLAMENTARISMO

Fernando Henrique Cardoso ()*

RESUMO

Iniciou-se, na Assembléia Nacional Constituinte, um debate sobre possibilidade do parlamentarismo no Brasil. O autor dispõe-se a tentar desfazer alguns argumentos contrários à sua implantação, sem esconder as dificuldades do país para adaptar-se a este sistema de governo. Por fim, indica estratégias para chegar-se a um bem-sucedido parlamentarismo.

Unitermos: adoção do parlamentarismo; partidos fortes; burocracia estável; descentralização; voto distrital misto; antecipação do plebiscito.

Na primeira revisão constitucional (que, se não for antecipada, ocorrerá em 1993) a discussão sobre o regime de governo — se presidencialista ou parlamentarista — voltará à cena com muita força.

Nos debates havidos durante a Assembléia Nacional Constituinte, e especialmente durante as votações na Comissão de Sistematização, houve um começo de discussão. Também no Senado Federal, àquela época, o tema foi abordado seguidamente. Mas a verdade é que, embora o parlamentarismo houvesse sido aprovado na Comissão de Sistematização, o sentimento então predominante era mais antiautoritarismo (simbolizado pela tradição do "presidencialismo imperial" do país) do que propriamente o de um debate esclarecedor sobre que tipo de parlamentarismo adotar-se e quais os problemas que ele envolve.

Com efeito, o texto final proposto — e que foi rejeitado graças à aprovação da Emenda Lucena que reintroduziu, na parte relativa aos

* Senador da República para o estado de São Paulo pelo PSDB, membro do CEBRAP, professor de Ciências Políticas na USP, membro de várias instituições de pesquisa no Brasil e no exterior, detentor de diversos títulos honoríficos e condecorações.

poderes do Executivo, o sistema presidencialista sem rever o conjunto da Constituição — supunha um parlamentarismo bastante criticável. Para começar, tornava quase impossível a dissolução da Câmara. E ainda por cima não introduzia o sistema de eleição por distritos nem restringia suficientemente o poder do presidente, a ser eleito pelo voto direto.

Agora, em clima político bem diferente do que prevaleceu na Constituinte sem a pressão de um presidente medíocre que concentrava seus esforços em ganhar mais um ano de mandato e para fazê-lo trocava suas antigas fidelidades parlamentaristas pela defesa de um presidencialismo que, supostamente, agradava às Forças Armadas, é de imaginar que o debate esclarecerá melhor as vantagens e dificuldades da introdução do sistema de governo de gabinete.

Neste artigo quero limitar-me a tentar desfazer alguns argumentos contrários à instalação do parlamentarismo no Brasil, mas ao mesmo tempo, quero não esconder as dificuldades que o país enfrentará para adaptar-se ao parlamentarismo. Por fim, e muito brevemente, indicarei alguns caminhos a serem percorridos para chegar-se à implantação de um parlamentarismo que possa funcionar a contento.

Críticas à Adoção do Parlamentarismo no Brasil

Existem três argumentos fundamentais para mostrar que a adoção do parlamentarismo é difícil e que os que o propõem seguem a tradição de um certo idealismo constitucional.

O primeiro refere-se a que sendo o regime de gabinete um sistema que requer partidos e sendo estes fracos no Brasil, o parlamentarismo se torna inexecutável. O segundo, refere-se à necessidade da existência de uma máquina burocrática estável e eficaz para permitir as contínuas mudanças que as quedas de gabinete ocasionam, condição que falta entre nós. E terceiro, de ordem mais sócio-econômica e ligado ao que seriam objetivos fundamentais de qualquer governo vinculado à idéia de mudanças, sustenta que o presidencialismo é mais efetivo para redistribuir a renda entre as classes e regiões.

Começamos pela primeira objeção, a da inexistência de partidos organizados e fortes. A constatação é verdadeira. Mas, em primeiro lugar, é preciso sublinhar que o argumento quando se refere a "partidos verdadeiros" está pensando em organizações políticas estáveis, estruturadas e de orientação ideológica definida, como se imagina terem existido na Europa, especialmente entre as duas Grandes Guerras e depois da última até à emergência da Comunidade Européia. É de assinalar que "abaixo do Equador", dificilmente teremos partidos daquele tipo (por razões complexas que não vêm ao caso expor neste artigo) e que mesmo na Europa os partidos de hoje "já não são como os de antigamente" ... Isso não diminui o alcance da crítica: com as características dos partidos europeus ou com outras (que provavelmente

serão uma mescla dos "partidos de clientela" e populistas da América Latina, somados ao tipo de partido "europeu" e aos partidos de estilo norte-americano que são mais "comitês eleitorais") o fato é que não existe regime democrático sem que existam partidos.

Sendo assim, a crítica deve dirigir-se muito mais às precárias condições para institucionalização da democracia do que à impossibilidade de funcionar o sistema parlamentar sem partidos.

Na verdade, nenhum regime democrático pode funcionar sem partidos e a verdadeira questão é outra: que sistema de governo — parlamentarista ou presidencialista — é mais favorável à formação de partidos estáveis? Eu responderia sem hesitar: o presidencialismo imperial à brasileira é o menos favorável. Portanto, trata-se da questão de quem nasceu primeiro: o ovo ou a galinha?

Acredito que se não instaurarmos o parlamentarismo não teremos partidos. Basta um exemplo: mesmo um governo "de transição", com um presidente acoimado por todos como fraco, como era José Sarney, foi capaz de destruir um partido que era grande pelo menos numericamente, como o PMDB. E que dizer agora quando um presidente considerado "forte", como Fernando Collor, se dispensa de pertencer a um partido e governa acima das maiorias formais, corroendo-as pela base?

Com a hipertrofia do Executivo (mesmo depois da Constituição de 1988 com suas "medidas provisórias") somada ao clientelismo e à "fisiologia" política, não há partido que resista aos apelos do Poder, acima das convicções e da vontade expressa nas urnas pelos eleitores.

Podem-se perfeitamente, portanto, reverter o argumento: o presidencialismo vigente impede a formação de partidos. Só com o parlamentarismo (supondo-se, ademais, como veremos adiante, uma mudança no sistema eleitoral) será possível fortalecer os partidos.

O segundo argumento — o de necessidade de uma democracia estável e competente — também é verdadeiro. Só que vale de modo geral: a modernização institucional supõe esse argumento. Digo mais, apesar dos atropelos típicos do governo Collor, a reforma administrativa em curso se orienta no sentido de preparar a burocracia para o parlamentarismo.

Mesmo antes dessa reforma, na prática a espinha da administração brasileira é altamente estável (embora rotando entre ministérios) e competente. Sem que o país registrasse até hoje este processo, na verdade foi-se formando uma burocracia especial, que ocupa "cargos de confiança" e que serve a todos os governos. No geral cada alto funcionário costuma ter também uma posição burocrática estável em seus órgãos de origem. A competência dessa burocracia é variável: costuma ser maior nas áreas econômicas e vai diminuindo nas áreas sociais até chegar a quase indigência nas áreas culturais.

Por que, então, não dar-se logo o passo e criar condições melhores

de treinamento, carreira e estabilidade ao segundo escalão do governo? Com as habituais características das burocracias — já o disse Max Weber há tantos anos — de impossibilidade, racionalidade e neutralidade, elas estarão submetidas (oxalá!) ao poder político mas serão também um freio "racional legal" às demandas habituais de nossa cultura política autoritária e clientelística.

Nada existe que impeça, com a instauração do parlamentarismo, a criação de regras que dêem, a cada ministério, os quadros estáveis e competentes necessários para que a máquina administrativa caminhe, mesmo com eventuais flutuações políticas dos ministros. Desde que ocorra com estes funcionários o que já ocorre formalmente, por exemplo, no Itamarati e nos Ministérios Militares onde o âmbito de demissões que as mudanças ministeriais ocasionam é pequeno e que já ocorre na prática, com a referida "estabilidade rotativa dos funcionários do segundo escalão em geral".

Quanto ao argumento que insiste em que a eleição plebiscitária de um Presidente facilitaria uma ação mais ágil e dinâmica por parte do Executivo, para combater as desigualdades, só rindo. Depois de 20 anos de regime autoritário, as desigualdades sociais e regionais só aumentaram e violentamente. A idéia de que um caudilho, ou salvador da pátria, vingará os pobres não subsiste como argumento.

Ao contrário, a tendência hoje, mesmo no Brasil, vai na direção contrária. É preciso descentralizar mais a administração para que as comunidades possam pressionar e controlar o processo decisório. É preciso insistir na redistribuição tributária e não em sua concentração. E quanto mais os governos forem sensíveis às pressões políticas do Congresso, mais eles serão capazes de sustentar políticas distributivistas da renda.

As Dificuldades do Parlamentarismo

Desfeitos os argumentos mais vulgares contra a introdução do parlamentarismo, não quero esconder que existem dificuldades reais para sua implantação entre nós. Começemos pela dificuldade que se pode caracterizar como do "faz de conta".

Um dos riscos a serem enfrentados pelos parlamentaristas autênticos é o de aprovar-se uma espécie de "farsa congressual" por intermédio da qual se descaracterize o sistema de gabinete, e se o confunda com um mandonismo do Congresso que acelerará o desgoverno e o nepotismo clientelístico.

Se o Congresso votar um "parlamentarismo" sem possibilidade efetiva de "queda do gabinete e dissolução da Câmara", os ministros — o Executivo — ficarão vulneráveis às piores pressões da politicalha congressual. Parlamentarismo não pode ser um regime no qual o Executivo inexistia ou não disponha de força. Pelo contrário, ele deverá ter funções distintas do Parlamento, autônomo dele e apto à resolução dos

problemas emergentes no país. A Câmara dará, naturalmente, o "voto de confiança" ao Executivo. Ao dá-lo, solidariza-se politicamente com ele. Não será portanto como hoje, quando os parlamentares podem "tirar vantagens" do Executivo, e, ao mesmo tempo, votam contra leis politicamente onerosas, deixando ao governo e, em particular, ao Presidente, toda a carga da responsabilidade das medidas ditas "impopulares". No parlamentarismo se a Câmara, através dos partidos que formam a maioria, inconformar-se com as decisões do governo, não cabe a ela, impunemente, alterá-los. Para fazê-lo, penso eu, será necessário instituir algo como o que existe na Alemanha, um "voto de desconfiança construtivo": só cai um gabinete quando já existe maioria para formar outro gabinete, evitando-se, assim o vazio de poder.

Mas, cuidado, o chefe do governo — ou o Presidente — precisará dispor de recursos para dissolver a Câmara e chamar novas eleições em caso de impasse. Assim, a crítica dos deputados deixa de ser autofágica do poder: se ela se externa e não há solução para um impasse, caem todos, governos e deputados, pois ao não se entenderem é preciso que o eleitorado opine e decida.

O parlamentarismo não pode ser, portanto, um sistema que dê "mais poderes" à Câmara. Ele há de ser um sistema, isto sim, que dê "mais responsabilidade" ao Parlamento. E, portanto, que o penalize, também, quando ele não for capaz de sustentar um governo.

Para não se criar um parlamentarismo do "faz de conta", havendo, pois, previsão da dissolução da Câmara, é preciso rever o sistema eleitoral para torná-lo mais ágil e menos custoso. Existem várias razões, penso eu, para a introdução do voto distrital: ele valoriza o controle do representante pelo eleitorado, ele evita a "guerra entre irmãos" que as eleições proporcionais facilitam quando permitem que candidatos do mesmo partido disputem o mesmo eleitorado, ele barateia os custos de campanha e facilita controlar os abusos do poder econômico, ele permite maior representação das grandes cidades que elegerão tantos deputados quantos distritos contenham, e assim por diante.

Mas para a introdução do parlamentarismo o voto distrital é fundamental por dois motivos: porque permite eleições rápidas (o candidato circunscreve sua ação eleitoral a um distrito e não a todo o estado) e fortalece os partidos, pois cada partido apresenta apenas 1 candidato por distrito.

Não quero entrar neste artigo, por descabido, nas technicalidades dos sistemas eleitorais. Apenas quero acrescentar que sou favorável ao "sistema distrital misto", que é antes "proporcional" do que "majoritário". Que quer dizer isso? Uma das críticas mais constantes (e corretas) ao voto distrital refere-se a que nele um partido pode ganhar a maioria embora seja minoritário na soma total dos votos de todo o país. Basta ganhar nos distritos menos populosos. Isso não só deforma o resultado como traz consigo certo conservadorismo. A outra crítica

refere-se a que o voto distrital desfavorece as correntes políticas minoritárias, especialmente as de cunho ideológico.

Para evitar esses inconvenientes antidemocráticos, acredito que devemos adotar o "voto distrital misto". Metade dos deputados de cada estado seriam eleitos pelos distritos em votação majoritária e a outra metade adviria de uma lista partidária que ordenaria os candidatos. Entretanto a proporção obtida por cada partido no conjunto dos votos diretos (nos distritos) deve ser reproduzida no global, de tal modo que se um partido obtiver, digamos, apenas 3% nos distritos (e, portanto, não elege qualquer deputado) elegeria 6% de sua lista. Para evitar que as "oligarquias partidárias" deem a última palavra na ordenação da lista de seus deputados há métodos que permitem ao eleitor alterar a ordem proposta pelos partidos.

No caso do Brasil (e não só aqui) cuidado especial deve ser tomado na definição dos distritos. Se estes forem coincidentes com os atuais municípios ou mesmo com um conjunto homogêneo deles, há o risco da "coronelização" do voto. Por isso o requisito de um mínimo de eleitores para formar um distrito eleitoral deve ser alto. Não há mal algum que um estado se subdivida, digamos, em 4 distritos apenas. Antes pelo contrário, isso reduziria a sobre representação que a Constituição atual outorga aos estados pequenos garantindo-lhes 8 deputados. A igualdade entre estados há de ser buscada no Senado e não na Câmara, que deve refletir o tamanho da população.

Não são essas as únicas dificuldades para a introdução do parlamentarismo. Em vários artigos sobre o tema, José Serra chamou a atenção para alguns pontos importantes que são preliminares a serem enfrentados para que o parlamentarismo dê certo. Além dos que mencionei acima, Serra insiste em dois outros pontos que quero registrar, embora deixe de elaborá-los neste artigo: as funções do Senado precisam ser revistas e a extensão do sistema de gabinete aos estados e municípios ser equacionada.

No sistema parlamentarista a Câmara torna-se o eixo nevrálgico da política. O Senado, não estando submetido à dissolução nem sendo perante ele que os gabinetes precisam confirmar o voto de confiança, deverá ser uma espécie de "poder moderador", mas com menores funções de controle. No presidencialismo, o Senado, além de ter as mesmas funções da Câmara, exerce, por acréscimo, funções de decisão na nomeação de embaixadores, ministros dos Tribunais Superiores, Procurador Geral da União, etc. E define os parâmetros da dívida (externa e interna) da União. Com o parlamentarismo há que rever algumas dessas funções.

Quanto à extensão do sistema parlamentar aos estados e municípios, eu seria cauteloso. Dever-se-á elaborar um cronograma de implantação progressiva e aumentar os controles do gasto público por Tribunais que contem com a representação direta da sociedade civil, para evitar o "congressualismo" local e as demandas clientelísticas e de corrupção.

Deixei para mencionar no fim desta seção a questão da eleição direta do Presidente e de suas funções. No contexto político brasileiro no qual a luta pela democracia praticamente se havia convertido em luta pelas eleições presidenciais diretas, a questão de um presidente eleito pelo Congresso não poderia sequer ser colocada. Hoje pode. Mas eu não concordo com a tese.

Houve nítida evolução nos sistemas parlamentares contemporâneos no sentido de coexistirem Presidentes-eleitos e Primeiros-Ministros como chefes do governo. França Portugal e Áustria são alguns exemplos. Assim como há problemas — apenas mencionados neste artigo — para a implantação do parlamentarismo em repúblicas federativas, mas há também experiências positivas quanto à sua possibilidade (vide Alemanha, Canadá e Índia, p. ex.) há também dificuldades no entrosamento entre presidentes eleitos diretamente e regime de gabinete. Mas a co-habitação francesa de Mitterand e Giscard e o magnífico papel de Mário Soares, socialista, na condução da presidência portuguesa mesmo quando o gabinete é de centro ou de centro-direita, são exemplos que mostram a viabilidade de um parlamentarismo que tenha aspectos do que Juan Linz chama de "semi-presidencialismo" (sistema que não é do agrado dele).

Isso para não falar do papel moderador e ativo do rei da Espanha, João Carlos, que convive em quase idílio com o governo socialista de Felipe Gonzales.

No caso brasileiro, não só em função do contexto político já mencionado, mas também pelas funções simbólicas — de unidade de uma nação tão heterogênea social e regionalmente — que o Presidente deve preencher e pelas funções de representação externa e — quem sabe — chefia das Forças Armadas bem como pelas importantíssimas funções de ser uma espécie de fator de equilíbrio nas brigas de facção, que creio que se deva desenhar um sistema parlamentar no qual o presidente eleito pelo voto direto seja uma força política real. Embora não caiba a ele, obviamente, função decisiva na condução do governo. Essa condução deve caber integralmente ao Primeiro-Ministro para evitar choques de competência.

Estratégias de Implantação do Parlamentarismo

Por fim, neste artigo que se tornou mais longo do que eu imaginava, farei algumas breves considerações sobre a política para atrair a sociedade para a tese do parlamentarismo e dar-lhe viabilidade.

A Constituição prevê um plebiscito sobre o regime de governo a realizar-se no dia 7 de setembro de 1993. E prevê também que a partir de 5 de outubro de 93 o Congresso faça uma "revisão constitucional", funcionando "uni-cameralmente" e podendo a metade mais um dos membros do Congresso (maioria absoluta) mudar a Constituição. Ou seja, com os mesmos requisitos de quorum pelos quais a Constituição atual foi votada.

Parece-me inconveniente rever a Constituição em ano pré-eleitoral. Especialmente porque até lá já estarão na lista os novos candidatos presidenciais que dificultarão a mudança do sistema de governo. E também porque os congressistas poderão ser mais sensíveis a casuismos às vésperas de uma eleição. Proponho portanto, antecipar a revisão constitucional para 1992.

Outro equívoco da Constituição atual é a proposta de plebiscito. Dever-se-ia fazer um *referendum*. Ou seja, ao invés de perguntar-se ao eleitor que regime ele prefere (parlamentarista ou presidencialista) sem que saiba que tipo de parlamentarismo e que tipo de presidencialismo estão em causa o desejável seria submeter ao eleitorado sistemas de governo já definidos: só assim se evitará o parlamentarismo do "faz de conta" e o "presidencialismo imperial".

Supondo-se que seja possível antecipar a revisão para 1992, deve ficar claro que o mandato do atual presidente é intocável: governará por 5 anos, sob regime presidencialista. Com uma ressalva: por iniciativa do Presidente, o parlamentarismo poderá ser instalado no último ano de seu governo, para que se assegure uma "transição pacífica" e se consolide o novo sistema.

Estou partindo da hipótese do presidente manter suas declarações em favor do parlamentarismo. Mesmo porque dificilmente o novo sistema conseguirá implantar-se sem uma vontade política expressa. Nem Sarney que, repito, era politicamente fraco, permitiu uma decisão contra o presidencialismo, que dizer agora com um presidente eleito pelo voto direto?

Será necessário, portanto, um trabalho político de atração do presidente para a idéia da implantação do parlamentarismo, se possível na última fase de seu governo e sob sua inspiração.

Mas um andorinha só não faz verão, mesmo em se tratando de andorinha imperial. Se a sociedade — os partidos, as igrejas, os sindicatos, as empresas, as Forças Armadas, a mídia — não se engajar na discussão sobre as vantagens da nova forma de governo e não apoiar majoritariamente, o parlamentarismo continuará a ser, como hoje, mais uma "boa idéia", sem força política. Cabe, portanto começar — e logo — campanha em favor do parlamentarismo, pedindo-se que cada líder e cada organização da sociedade civil venha a público dizer o que pensa sobre a matéria como estamos fazendo nesta Revista.

SP: 02/10/90

ABSTRACT

In the Constitutional National Assembly, the debate concerning the possibility of parliamentarism in Brazil has started. The author analyses some points against the implementation of parliamentarism, without disguising the country's difficulties for adapting to this system of government. Finally, he indicates strategies in order to arrive to a successful parliamentarism.

Key-words: adoption of parliamentarism; strong parties; stable bureaucracy; decentralization; mixed districtal vote; anticipation of the plebiscite.

Algumas referências bibliográficas do autor: *Autoritarismo e democratização, Capitalismo e escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata no Rio Grande do Sul, Homem e sociedade; leitura básica de sociologia geral (com Octavio Lanni), O modelo político brasileiro e outros ensaios (1972), Mudanças Sociais na AI (1969).*