

# A DISCUSSÃO SOBRE O SISTEMA DE GOVERNO E SEUS PARÂMETROS

**José Filomeno de Moraes Filho**  
Procurador do Estado do Ceará, Professor da  
Universidade Estadual do Ceará - UECE.

*"Pode me dizer, por favor, que caminho devo seguir  
para sair daqui?"*

*- Isso depende do lugar para onde você deseja ir."*

*Lewis Caroll*

*"Estou convencido de que é melhor ser impetuoso do  
que circunspecto (. . .)."*

*Nicolau Maquiavel*

## RESUMO

*Aborda a discussão sobre sistemas de governo: parlamentarismo e presidencialismo no contexto da sociedade brasileira.*

## ABSTRACT

*It's about government systems: parliamentarism and presidentialism in the brasilian society context.*

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988 estabelece que o eleitorado brasileiro deverá definir, através de plebiscito, o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). A inclusão desse dispositivo na ordem constitucional inaugurada em 1988 foi uma espécie de prêmio de consolação para os parlamentaristas, os quais, derro-

tados no Congresso Constituinte, impediam assim que a questão da adoção do parlamentarismo fosse sepultada<sup>1</sup>.

Mas a transferência da decisão sobre o sistema de governo para o eleitorado, através de plebiscito (quando seria muito mais razoável que se resolvesse no nível parlamentar e, após, se submetesse a decisão ao crivo popular, como última e soberana instância, por via de referendo), traz embutida toda uma congêrie de dificuldades.

Quase que reduzido, até o momento, a círculos de iniciados, o debate sobre o sistema de governo<sup>2</sup>, quando transborda de tais círculos, vem perpassado por alguns problemas e dilemas preocupantes.

Em primeiro lugar, é importante registrar que, de uns tempos para cá, o Brasil tem sido agitado, intermitentemente, por algumas fantasias de que a conquista ou a chegada a determinados marcos institucionais podem de uma vez por todas resolver um conjunto extremamente vasto de azares do seu processo de desenvolvimento econômico, social, político e cultural. Lembrem-se do clima em que se deu a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, a promulgação da Constituição de 1988, a realização das eleições presidenciais diretas, para citar somente alguns momentos de verdadeira hiperinflação de esperanças e fantasias coletivas aos quais se seguiu de perto, cumulativamente, aquele fenômeno do "desencanto", já definido alhures. Agora, parece reproduzir-se a mesma coisa em relação à perspectiva de vitória do parlamentarismo<sup>3</sup> no plebiscito antecipado - numa decisão de duvidosa constitucionalidade - de 7 de setembro para 21 de abril do corrente ano.

No discurso de lideranças políticas e até no debate acadêmico e jornalístico, tem-se observado certa tendência a aceitar o ponto de vista de

1 A votação final da proposta parlamentarista se deu em 22.03.88, tendo sido derrotado por 344 a 212 votos. Ver João Gilberto Lucas Coelho e Antônio Carlos de Oliveira, *A Nova Constituição: Avaliação do Texto e Perfil dos Constituintes*, Rio de Janeiro, Revan, 1989, pp. 92-93.

2 Recentemente provocantes reflexões vieram a lume através da imprensa, destacando-se as formuladas por Leôncio Martins Rodrigues, "Parlamentarismo? Por quê?", *Folha de São Paulo*, 6/12/92, p. 1-3, e "A Mania de Mudar", *Veja*, 6/1/93, pp. 9-11; José Serra, "Presidencialismo - Governo Fraco", *Folha de São Paulo*, 20/12/92, p. 1-3; Maria Hermínia Tavares de Almeida, "A Ilusão Presidencialista", *Folha de São Paulo*, 22/12/92, p. 1-3; José Genofino, "As Razões do Parlamentarismo", *Folha de São Paulo*, 24/12/92, p. 1-3; Luiz Felipe Alencastro, "Um Bom Começo" (entrevista), *Veja*, 30/12/92, pp. 7-9; Luciano Martins, "A Aventura Parlamentarista", *Folha de São Paulo*, p. 1-3; Marco Maciel, "Discutir o Passado ou o Futuro?", *Folha de São Paulo*, 8/1/93, p. 1-3, além do editorial da *Folha de São Paulo* de 10/1/93, através do qual esse jornal, mudando a posição presidencialista adotada durante o Congresso Constituinte, se filia à defesa do parlamentarismo.

3 Pesquisa nacional de opinião realizada pelo DataFolha revelou que há uma ligeira preferência pelo parlamentarismo (38%). 35% optaram pelo presidencialismo e 25% não sabem. Por região, os resultados são os seguintes: Sudeste: parlamentarismo - 42%, presidencialismo - 33%, não sabem - 23%; Sul: parlamentarismo - 40%, presidencialismo - 33%, não sabem - 23%; Nordeste: parlamentarismo - 31%, presidencialismo - 36%, não sabem - 32%; Norte/Centro-Oeste: parlamentarismo - 36%, presidencialismo - 39%, não sabem - 22%. Ver *Folha de São Paulo*, 27/12/92, p. 1-6.

que o principal problema político-institucional brasileiro está na permanência do sistema presidencialista de governo. Por via de consequência, a adoção do sistema parlamentarista de governo seria o remédio heróico que nos enviaria a uma convivência política superior. Não há negar que tal reducionismo prejudica sobremaneira a busca da verità effettuale sobre o melhor formato institucional para o Brasil.

Não deve ser olvidado que os países parlamentaristas também têm os seus problemas e a insatisfação que cerca o parlamentarismo é eloquente. A título de ilustração, recorde-se que na Itália, no momento, é forte o sentimento político de que o parlamentarismo é responsável em boa medida pelos problemas políticos italianos e se prega a mudança para o sistema presidencialista de governo.

A análise política comparada ajuda a afirmar, sem risco de temeridade, que presidencialismo ou parlamentarismo não são intrinsecamente bons ou maus. São improcedentes os argumentos de que o parlamentarismo é mais democrático ou o presidencialismo mais eficiente. O funcionamento satisfatório de um desses sistemas de governo parece estar muito mais em função do arranjo político-institucional mais complexo onde se inserem, pelo menos, o sistema eleitoral, o sistema partidário e o próprio sistema de governo, sem desprezar-se obviamente a cultura política. Destarte, parece que laboram em grosseiro equívoco aqueles que acham que o parlamentarismo será a cura de todos os nossos males políticos, alguns contraídos em quadras históricas anteriores à existência do presidencialismo.

A melhoria das condições institucionais brasileiras estão dependentes, de fato, de um feixe de reformas que atinjam o sistema partidário, o próprio sistema de governo, a burocracia estatal e, sobretudo, o sistema eleitoral.

O outro grande problema que envolve o debate sobre o sistema é tratar o vocábulo "parlamentarismo" como se ele fosse unívoco. Na verdade, na casa do parlamentarismo há muitas moradas. São tantas as modalidades de organização institucional que se enquadram como paralarmentaristas, comportando substanciais diferenças entre si, que, quando diversos atores políticos falam em parlamentarismo, estarão falando a mesma coisa?

Relatando sua experiência pessoal como membro da Comissão Arinos, Bolívar Lamounier observa que, relativamente ao sistema de governo, na Comissão, além dos presidencialistas puros, isto é, aqueles que preferiam um presidencialismo mais ou menos como o da Constituição de 1946, ali se representavam parlamentaristas puros, parlamentaristas mitigados e adeptos do parlamentarismo dual.

Os parlamentaristas puros eram aqueles que preferiam um sistema no qual o Chefe de Estado fosse eleito indiretamente, talvez segundo o modelo da Alemanha Ocidental. Os parlamentaristas mitigados aceitavam a figura de um Ministro-Coordenador ou um Gabinete com forte influência presi-

dencial (o modelo finlandês), mas não um Primeiro-Ministro que dependesse verdadeiramente da confiança parlamentar. Finalmente, havia os adeptos do parlamentarismo dual, a saber, aqueles que aceitavam um sistema semelhante ao francês, contanto que o mecanismo de escolha do Primeiro-Ministro e sua atuação fossem mais claramente parlamentaristas do que o previsto na Constituição da França<sup>4</sup>.

E hoje? Qual será o modelo de parlamentarismo por que os setores de tendência parlamentarista da sociedade civil e do Congresso Nacional têm preferência? Dado que o eleitorado se manifestará de modo extremamente genérico sobre se prefere o parlamentarismo ou o presidencialismo, o que resultará caso vença o parlamentarismo?

Talvez a classificação do cientista político mineiro - parlamentarismo puro, parlamentarismo mitigado, parlamentarismo dual - possa ser um sugestivo ponto de partida para a discussão do tema. Cumpre que se investiguem as vantagens e desvantagens comparativas que cada uma dessas modalidades de sistema parlamentarista de governo apresenta, suas nuances, seus dilemas, suas potencialidades e, a partir do que, se poderia concluir se os benefícios do parlamentarismo seriam maiores do que os custos da sua implantação no Brasil.

Mas é indubitosa e urgente a necessidade de que se abra largo e intenso debate na sociedade brasileira sobre os modelos de parlamentarismo, antes da decisão plebiscitária. Afinal de contas, a reforma político-institucional brasileira é uma coisa muito séria para ser deixada apenas sob a responsabilidade da classe política.

Didaticamente, pode-se afirmar<sup>5</sup> que, no parlamentarismo, o governo deriva a sua autoridade da confiança do Parlamento, seja das maiorias parlamentares ou da tolerância parlamentar em relação aos governos minoritários. Sua diferença fundamental em relação ao presidencialismo dá-se pelo fato de que no último sistema o povo elege de modo direto o Chefe do Executivo, por período determinado, a quem são outorgados, pela Constituição, poderes para decidir a composição do ministério e para exercer o controle da Administração. O Chefe do Executivo é o chefe simbólico do Estado, só podendo ser afastado, dentro do período para que foi eleito, pelo remédio excepcionalíssimo do impeachment.

Duas características destacam-se nos sistemas presidencialistas: 1. o presidente reclama total legitimidade democrática; 2. o fato de que o

4 Cf. Bolívar Lamounier, "Brasil: Rumo ao Parlamentarismo", Bolívar Lamounier (org.), A Opção Parlamentarista, São Paulo, Idesp/Sumaré, p. 87.

5 Para uma discussão conceitual e histórica sobre o parlamentarismo, ver, entre outros, Sylvio Romero, Parlamentarismo e Presidencialismo, Brasília, Senado Federal, 1978 (a primeira edição é de 1893); Philippe Lauvaux, O Parlamentarismo, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1987; Juan Linz, "Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz Alguma Diferença?", Bolívar Lamounier (org.), op. cit., pp. 61-120.

presidente é eleito para um período de tempo, que, sob circunstâncias normais, não pode ser modificado, encurtado ou (em virtude de dispositivos constitucionais vigentes em certos países que proíbem a reeleição) prolongado.

A literatura especializada tem-se debruçado sobre um sistema de go-verno intermediário entre o presidencialismo e o parlamentarismo, o qual tem recebido uma série de denominações: sistema semipresidencialistas ou sistema semiparlamentarista, sistema de Executivo bipolar ou de Executivo dividido, república presidencialista-parlamentarista, república quase-presidencialista ou república quase-parlamentarista. Fundamentalmente, são sistemas que têm funcionado de maneiras bem diversas, mas que se caracterizam por terem um presidente que é indireta ou diretamente eleito e também um primeiro-ministro que depende da confiança do Parlamento. Neles o presidente tem, potencial ou realmente, poder para interferir nas políticas públicas e no processo decisório.

Em seu clássico ensaio "Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz Alguma Diferença?", Juan Linz ressalta: "Se tivéssemos que resumir a diferença básica entre presidencialismo e parlamentarismo, diríamos que o primeiro introduz uma maior rigidez no processo político, em contraste com a flexibilidade desse processo nos sistemas parlamentaristas.<sup>6</sup>

Ora, o parlamentarismo dual é uma verdadeira "caixa de Pandora", passível de abrir-se e deixar voar todos os riscos que esse sistema misto de governo tem em potencial<sup>7</sup>. Na verdade, os regimes políticos onde vigora o parlamentarismo dual tendem a ser muito mais presidencialista e parlamentarista, mas uma alternativa entre fases presidencialistas e parlamentaristas. Na mesma linha de pensamento, Maurice Duverger acentua, observando a Quinta República Francesa, que a mesma foi uma alternância de fases presidencialistas e parlamentaristas<sup>8</sup>.

Lins arremata, por seu turno: "O sistema de Executivo bipolar pode funcionar relativamente bem, e já o fez (ainda, como diz Suleiman, com consideráveis tensões e disfunções), quando a maioria eleitoral que apóia o presidente também elege a maioria para o Parlamento, e quando o presidente tem uma considerável autoridade dentro do seu partido e este partido é forte no Legislativo." Mas "a incompatibilidade entre um presidente com poderes consideráveis e a maioria parlamentar pode levar a um sério impasse, gerando uma crise no sistema político"<sup>9</sup>.

No Brasil, a preocupação com a instalação de governo desse tipo não

6 Juan Linz, op. cit., p. 69.

7 Para uma condenação radical relativamente à implantação do parlamentarismo dual no Brasil, ver Paulo Bonavides, "Considerações sobre o Parlamentarismo", O Povo, 18/10/92, p. 25A.

8 Citados por Juan Linz, op. cit., pp. 90 e 94-95.

9 Juan Linz, op. cit., p. 95.

pode ser minimizada. O conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido historicamente crítico para a estabilidade democrática no País, constituindo traço do processo político que merece ser atentamente considerado.

É forçoso concluir, por conseguinte, que o que se quer, com a adoção do parlamentarismo, é expurgar o fantasma da ingovernabilidade e o seu conseqüente perverso, a instabilidade institucional. O parlamentarismo dual faz definhar os aspectos mais positivos do parlamentarismo e introduz no sistema político mais elementos de ineficiência e de perigosa incerteza. E se é para continuar com o presidencialismo, lembrando as observações dos politólogos acima citados, por que não extirpar-lhe as características imperiais, ao invés de mascarar-lo na forma de um sistema misto?

Na discussão das reformas institucionais e, especificamente, do sistema do governo, não se pode deixar descuidada a profunda heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira, heterogeneidade essa que se dá tanto no plano macroeconômico quanto no plano macropolítico. Substanciais conflitos distributivos, disparidades técnicas e desníveis de renda entre pessoas, empresas, setores e regiões; padrões de produção, renda e consumo semelhantes aos vigentes nos países industrializados; parcela considerável da população vegetando em níveis de vida semelhantes aos dos mais miseráveis países africanos e asiáticos: é o retrato sócio-econômico. No nível macropolítico, a existência de modalidades de competição que vão desde as formas mais atrasada de clientelismo até os padrões ideologicamente estruturados<sup>10</sup>.

A experiência autoritária mais recente e produziu uma clara atrofia das instituições propriamente políticas, sobretudo as de representação. As políticas governamentais passaram a ser formuladas como decisões privatizadas da burocracia e daqueles segmentos da sociedade que obtinham acesso privilegiado às instâncias decisórias. Substituindo a lógica da república populista, mas aberta à pressão (pelo menos a partir de um certo momento) dos estratos subalternos urbano-industriais, instalou-se nas ações do governo uma lógica política baseada no privilégio e na privatização das atividades públicas. Tal situação acarretou, em primeiro lugar, o fato de o atendimento das demandas sociais não fazer-se com base no princípio dos direitos dos cidadãos e não realizar-se através de mecanismos abertos e diversificados de representação, materializando-se, ao contrário, como privilégio, como concessão àqueles que fossem capaz de influenciar os centros de decisão, por meio de recursos próprios de poder. Em segundo

---

10 Para a discussão das condições sócio-econômicas brasileiras, ver Sérgio H.H. de Abranches, *Os Despossuídos: Crescimento e Pobreza no País do Milagre*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1986, e "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro", *Dados*, vol. 31, nº 1, 1988, pp. 5-34; Hélio Jaguaribe, *Alternativas da Crise*, Rio de Janeiro, Ed. José Olympio, 1989; José Filomeno de Moraes Filho, *Eleitorado e Destituição no Brasil*, comunicação apresentada durante a 42ª Reunião Anual da SBPC, 1990.

lugar, como corolário, a ação pública privatizou-se, as deliberações governamentais passaram a referir-se diretamente a interesses particulares de grupos específicos, sem jamais serem confrontados com o parâmetros política e socialmente definido do interesse público ou coletivo. Aconteceu assim, a maior parte do tempo, tanto no campo econômico quanto no campo social.

O quadro descrito acima em rápidos contornos persistiu grosso modo durante a Nova República, espalhando-se pelo governo Collor, quando se armou uma máquina extramente predatória e extremamente sofisticada de tráfico de influência e de saque ao Estado.

O certo é que, apesar do crescimento e burocratização do Estado, a organização política tem sido incapaz de processar institucionalmente a diversidade e agregar e expressar com eficácia e regularidade a pluralidade de interesses e de valores subjacentes na sociedade brasileira. Diante disso, a busca do melhor sistema de governo não pode fugir a esta questão crucial: qual é o melhor sistema de governo que capacite à ordem político-institucional ser mais eficaz na resolução dos gravíssimos problemas sociais brasileiros e que possibilite as reformas da economia, da sociedade e da cultura no Brasil?

Das considerações expendidas acima, parece forçoso concluir que o debate sobre o sistema de governo no Brasil, sob pena de incorrer em irredutível miopia, não pode deixar de levar em consideração três ordens de fatores, a saber: 1. a necessidade de conjugar a mudança ou reforma do sistema de governo com as reformas dos sistemas eleitoral, partidário e administrativo; 2. as reformas institucionais e, entre elas, a questão do sistema de governo, não podem perder de vista a criação de condições políticas que possibilitem o advento da justiça social; 3. dada a persistência do conflito entre o Legislativo e o Executivo no processo político brasileiro, além de outras circunstâncias que a literatura especializada tem apontado, a adoção do parlamentarismo dual pode constituir-se numa aventura de resultados absolutamente imprevisíveis.

De resto, estou certo de que a implantação do parlamentarismo no Brasil, juntamente com a implementação de uma série de medidas no sistema eleitoral, de modo especial o voto distrital misto, e de mudanças no sistema partidário, é o melhor caminho institucional no Brasil.

A vigência da cidadania também pressupõe governo democrático e republicano, na forma e no conteúdo. Destarte, parece extemporânea e artificial a discussão sobre a reimplantação da monarquia no Brasil. A dimensão republicana em seu sentido mais largo é, sem sombra de dúvida, indispensável para a efetivação dos direitos atualmente.

Convenha-se que o meio-termo entre a mudança e a estabilidade é extremamente difícil de ser encontrado, requerendo, para tanto, muito engenho e arte políticos. Mas, com certeza, a pedra angular que a sociedade

brasileira precisa encontrar, para construir a estabilidade política democrática e a justiça, passa num primeiro momento pela construção de um conjunto de instituições políticas. Neste instante em que tal construção pode ser realizada o evitar que a mudança seja feita de modo tal que nada mude (nos moldes do que apregoava aquele personagem da novela famosa de Lampedusa) tem de ser uma preocupação fundamental dos setores da sociedade brasileira que anseiam por melhores dias para todos os cidadãos.

As reflexões que servem de epígrafe a estas considerações não devem servir de estímulo a que se levite nalgum tipo de "wishfull thinking" ou que se galope à reдея solta num voluntarismo inconsequente. As mazelas da sociedade brasileira não permitem ilusões - diversos dos nossos problemas são de solução a perder de vista -, e a engenharia institucional comporta muitos riscos e incertezas. O lema daqueles navegantes portugueses que diziam "que navegar é preciso. . ." pode alertar-nos, no entanto, a exconjurarmos a tentação da imolidade fossilizante.

E para concluir, assim como se começou, lembrando Maquiavel, não se pode deixar de ter em mente que, se a nossa fortuna tem sido em grande medida a instabilidade e o autoritarismo políticos, a miséria social, a estagnação econômica, a nossa virtude deve buscar os caminhos da estabilidade política democrática cum justiça social, suplantando o medo de mudar o que deve ser mudado. (Recebido para publicação em 18 de janeiro de 1993)

Entre as elites, há uma clara preferência pelo sistema parlamentarista, conforme demonstra a tabela seguinte:

**Tabela 1 - Preferências da elite sobre o sistema de governo**

<b>Pesquisas</b>	<b>Presiden- cialismo (%)</b>	<b>Parlamen- tarismo (%)</b>	<b>Não sabe s/ opinião (%)</b>	<b>Amostra (N)</b>
Idesp/1989-90 (8 setores da elite)	30	69	1	450
Gazeta Mercantil/1990 (empresários)	29	68	3	766
(desp/1991 (Congresso Nacional)	26	68	6	469

**Fonte:** Bolívar Lamounir e Alexandre Marques, "A Democracia Brasileira na 'Década Perdida'", Bolívar Lamounier (org.), **Ouvindo o Brasil: Uma Análise da Opinião Pública**, São Paulo, Editora Sumaré; Instituto Roberto Simonsen, 1992, pp. 135-158.

Não deixa de ser sugestivo também que 58% dos entrevistados com nível superior pelo DataFolha (pesquisa acima citada) preferiam o parlamentarismo.