

PARLAMENTARISMO, SISTEMA ELEITORAL E GOVERNABILIDADE*

Bolívar Lamounier

1. Introdução

Generalizou-se no Brasil durante a última década a sensação de que o sistema político coadjuvou de maneira significativa, se é que não determinou diretamente, o agravamento da crise econômica. Com o retrocesso econômico veio a sensação de ingovernabilidade, e com esta a convicção de que a crise é mais política que econômica. Os debates da Constituinte e a expectativa em relação ao plebiscito também contribuíram para essa mudança de perspectiva. Estimulada pelos novos debates políticos, uma parcela expressiva das elites intelectuais começou a repensar o desenvolvimento brasileiro, dando mais atenção à estrutura institucional do país como condição da governabilidade. Está pois sobre a mesa a discussão sobre se a superação da atual crise e a retomada do desenvolvimento serão ou não facilitados pela implantação do parlamentarismo e por novas leis eleitorais e partidárias.

Meus objetivos neste artigo são, primeiro, organizar conceitualmente os argumentos sobre a conexão entre sistema de governo e governabilidade; segundo, discutir qual será o sistema eleitoral conveniente, caso o parlamentarismo venha a ser de fato implantado. Conquanto a literatura

* Este artigo foi produzido no âmbito de um projeto sobre o processo de reforma institucional no Brasil que vem sendo desenvolvido cooperativamente pelo autor e pelo Dieter Nohlen, do Institut für Politische Wissenschaft da Universidade de Heidelberg, Alemanha.

empírica e comparativa sobre estes temas venha aos poucos se avolumando; o que ofereço aqui é um mapeamento geral, diria mesmo “escolástico”, dos argumentos e contra-argumentos. Cumpre-me também antecipar que focalizarei os sistemas de governo (parlamentarismo X presidencialismo) e eleitorais (proporcional X majoritário) em nível abstrato, especificando seus respectivos tipos somente onde isso for indispensável à marcha da argumentação.¹

2. Definições

Entenderei por presidencialismo o sistema de governo em que a Chefia do Governo está fundida á Chefia do Estado, formando um comando unipessoal. Quer seja escolhido diretamente pelo eleitorado ou indiretamente por algum tipo de colégio eleitoral, o titular dessas duas funções (o Presidente da República) tem um mandato fixo, geralmente de quatro ou cinco anos, que não pode ser interrompido (a não ser no caso de *impeachment*) por um voto do legislativo. No parlamentarismo, ao contrário, a Chefia do Estado e a do Governo estão fisicamente separadas e confiadas a titulares distintos. O chefe de Governo (Primeiro-Ministro) é designado para um mandato em aberto, permanecendo na função enquanto tiver a confiança do parlamento.

No parlamentarismo monárquico (*ça va sans dire*), o Chefe de Estado será um rei ou rainha. No republicano ele usará o título de Presidente da República e poderá ser eleito direta ou indiretamente, mas em qualquer desses casos seu mandato será fixo, assim como o dos presidentes no presidencialismo. Em outras palavras, se não for um monarca vitalício, o Chefe de Estado terá mandato fixo, tanto no presidencialismo quanto no parlamentarismo. Por aí se vê que a diferença crucial está no Chefe de Governo, cujo mandato será variável no parlamentarismo, dada a necessidade da confiança da maioria parlamentar (Câmara de Deputados ou Câmara o Senado, conjuntamente).

No sentido técnico mais estrito, sistema eleitoral é o método pelo qual votos populares emitidos nas diferentes circunscções ou distritos de um país são convertidos em cadeiras parlamentares; diz respeito, portanto, ao critério utilizado para a distribuição das cadeiras, se proporcional ou

1 Sobre o debate entre parlamentarismo e presidencialismo, de maneira geral, veja-se Lamounier (1991a), Linz (1991) e Nohlen Fernández (1991); sobre os modelos dualistas, nos quais o Chefe de Estado é eleito diretamente, Duverger (1978).

majoritário. Pode-se, entretanto, falar de sistema eleitoral num sentido um pouco mais amplo, como o conjunto dos métodos utilizados em um país para a escolha de diferentes autoridades; assim, no Brasil, recorremos ao princípio proporcional para o legislativo (nos três níveis) e ao majoritário para o Senado e para os cargos executivos, neste último caso com o recente adendo da exigência de maioria absoluta (eleição em dois turnos) para a presidência da República, governos estaduais e principais prefeituras. Diversos dispositivos legais, como a permissão ou não de coligações eleitorais, a exigência ou não de um percentual mínimo para que um partido alcance a representação no legislativo, e outros, podem afetar o processo eleitoral; mas esses dispositivos não pertencem, estritamente falando, ao conceito de sistema eleitoral, e sim ao conceito mais amplo de legislação eleitoral e partidária.

Governabilidade é um conceito mais complexo e subjetivo que os precedentemente examinados. O termo ingovernabilidade é às vezes usado para significar um aumento de demandas ou tensões sociais não compensado por um aumento proporcional da capacidade material e/ou simbólica do governo, e às vezes para destacar, entre as insuficiências do governo, sua incapacidade de governar-se a si mesmo (designada por termos tais como “balcanização”, falta de “coesão” ou de “vontade política”, etc.). Estas formulações, além de genéricas, não servem ao objetivo deste artigo sobretudo porque nada sugerem quanto aos pontos de incidência de diferentes mecanismos institucionais, como fatores de atenuação ou agravamento das dificuldades a que se refere o termo ingovernabilidade. Mesmo admitindo que este conceito é e será sempre subjetivo, precisamos saber *where the shoe pinches*: ou seja, necessitamos de uma indicação, mínima que seja, dos aspectos que podem ser afetados por insuficiências ou distorções institucionais.

Mantendo o mesmo nível de abstração, minha proposta é que o conceito de governabilidade seja quebrado em três partes (obviamente superpostas e interdependentes em alguma medida): a estabilidade, a efetividade, e a legitimidade. Estabilidade é permanência do arranjo constitucional básico (às vezes designado como “legalidade”); ou seja, das regras de jogo previstas na Constituição. Seus antônimos são golpe, ruptura, colapso, quebra da legalidade. Efetividade é capacidade de fixar e alcançar objetivos, que vão desde a manutenção de um nível aceitável de ordem pública até a implementação de um plano de estabilização, ou de reforma econômica, de uma política social, etc. Finalmente, legitimidade é a aquiescência difusa que os cidadãos dedicam ao sistema político com

base na crença de que o mesmo está assentado em instituições “justas”, ou pelo menos adequadas e aceitáveis. Se o poder está para a política como o dinheiro está para a economia, podemos dizer que a legitimidade é análoga à taxa de juros, indicando a que preço o poder poderá ser mobilizado e exercido.

Qual é a vantagem do esquema tridimensional acima descrito sobre o conceito agregado de “governabilidade”? A vantagem é que podemos especificar o foco analítico e os *trade-offs* a serem considerados — ou seja, o mecanismo institucional e os dilemas característicos que irão merecer atenção prioritária — conforme a discussão esteja em uma ou outra dessas três dimensões. Deixando de lado os regimes autoritários e totalitários, que fogem aos objetivos deste artigo, podemos dizer que o foco analítico no tocante à estabilidade é o sistema de governo (se presidencialista ou parlamentarista); no tocante à efetividade, o sistema de partidos, se forte ou fraco, clientelista ou programático, moderado ou polarizado; e no tocante à legitimidade, os procedimentos que regulam a investidura de pessoas “privadas” em funções públicas, ou seja, o sistema eleitoral (proporcional ou majoritário), bem como certas imagens culturais da autoridade que tendem a se associar à eleição majoritária para altos cargos executivos.

3. Sistema de governo e governabilidade

O conceito de governabilidade pode ser quebrado, como vimos, em três componentes — estabilidade, efetividade e legitimidade — cada um dos quais com um foco analítico e *trade offs* específicos. Em relação à estabilidade, as indagações são clássicas: é ela favorecida, como acreditam os presidencialistas, pela fusão das chefias de Estado e de Governo num comando unipessoal, pelo mandato fixo e pelo conseqüente “insulamento” do presidente em relação às pressões parlamentares? Ou pela situação contrária, em que essas duas magistraturas estão separadas, em que se exige permanente confinção parlamentar para o chefe de Governo, e em que este último pode ser descartado com certa facilidade quando lhe falte essa confiança? O argumento presidencialista é que a fusão das chefias de Estado e de Governo num magistrado que não poder ser removido antes de decorrido um prazo constitucionalmente predeterminado lhe confere a autonomia necessária para enfrentar as dificuldades; o parlamentarista, que a fusão das duas magistraturas e o conseqüente mandato fixo do Chefe de Governo criam uma rigidez desnecessária e perigosa, que acaba transformando crises meramente políticas em crises institucionais capazes

de comprometer o próprio regime democrático. A questão, portando, é o formato institucional da cúpula do sistema político. A análise das implicações de um e outro sistema para a estabilidade deve abranger pelo menos três pontos: a) os métodos pelos quais são escolhidos os titulares daquelas duas funções; b) as consequências, num e noutro sistema, da eventual ocorrência de graves problemas de saúde, personalidade ou perda de autoridade pessoal; c) a maneira pela qual as dificuldades sucessórias se apresentam num e noutro sistema. Considerando-se todos estes aspectos, constatar-se-á que existe de fato um *trade-off* entre rigidez e flexibilidade excessivas. De um lado, o mandato fixo, que não pode ser encurtado nem estendido, juntamente com os outros elementos que visam a concentrar e isolar o poder presidencial, podem criar uma rigidez incompatível com as variações do mundo político real; de outro, a separação das funções de Estado e Governo e a possibilidade de que parlamentos turbulentos recorram com frequência à derrubada do governo podem debilitar gravemente a liderança executiva do sistema político. Neste caso a estabilidade estará ameaçada não pela falta, mas pelo excesso de flexibilidade.

O foco analítico da efetividade é o sistema de partidos. É certo que se observa hoje, por toda parte, um enfraquecimento das lealdades populares em relação a essas organizações, com o conseqüente surgimento de outros processos, formais e informais, de agregação dos interesses. Em alguns países do Primeiro Mundo, há uma tendência à formação de “single-issue publics” (eleitorados de uma questão só) e até certo encanto com a chamada “democracia participatória”, que é a pretensão de reduzir e no limite anular a intermediação tradicionalmente exercida pelos partidos e parlamentos. Apesar de tudo isso, não há dúvida de que funções essenciais do processo político — como o recrutamento e a preparação dos futuros ocupantes de cargos públicos, a formalização das candidaturas, a organização das campanhas, o vertebramento das alternativas eleitorais, e principalmente a constância dos blocos de apoio e de oposição aos programas governamentais, na esfera legislativa — ainda dependem essencialmente dos partidos políticos. O *trade-off* fundamental pode ser expresso, neste caso, como clientelismo versus ideologia. Do ponto de vista aqui considerado, o clientelismo diz respeito ao processo de formação e agregação das demandas sociais. Em sistemas partidários dominados por agremiações frágeis, instáveis, indisciplinadas, multicêntricas, com contornos mal definidos, as demandas da sociedade tendem a ser de natureza apenas extrativa — centradas nos “outputs” do governo, sob a forma de verbas e favorecimentos, e não na formulação e implementação de políticas consistentes e de longo prazo. Chegando muito desagregadas

aos núcleos decisórios, tais demandas dificultam a ordenação das prioridades e a adequada destinação dos recursos. No outro extremo, sistemas ideologicamente polarizados seriam aqueles em que partidos principistas, ou obcecados com a defesa de algum símbolo, personalidade ou tradição política, sustentam continuamente um elevado nível de enfrentamento. Partidos desse tipo arriscam-se a perder o contato com o tecido dos interesses cotidianos, sobretudo quando mudanças importantes se acham em curso nas preferências e valores da sociedade. Transformando-se em grupos rígidos e autoreferidos, acabam enfraquecendo o parlamento como fórum de negociação e polarizando artificialmente o sistema político.²

O foco analítico da legitimidade, como foi dito, é o sistema eleitoral. Para aceitar como justos os procedimentos constitutivos do sistema político, as parcelas relevantes da cidadania —quero dizer, as facções que se formam para disputar o poder a partir de seu hemisfério mais atento e militante— quererão certificar-se de que as regras eleitorais não estão antecipada ou permanentemente viesadas contra elas. Pelo menos dosi *trade-offs* devem ser aqui considerados. O mais geral é entre garantismo e irredentismo. Entenderemos por garantismo a aceitação de regras de representação exageradamente flexíveis, em geral por temor de excluir determinado grupo ou partido numericamente pouco relevante; ou seja, uma flexibilização dirigida e deliberada, com o objetivo de reduzir os custos de entrada para determinadas minorias, ainda que ao preço de efeitos colaterais indesejáveis sobre o conjunto do processo eleitoral. No outro extremo, normas que petrifiquem o formato da competição política segundo os interesses de grupos ou partidos sabidamente mais fortes, não deixando a minorias emergentes outra alternativa senão a oposição irredenta ao sistema em quanto tal. Conquanto esses extremos possam ser atenuados na prática, por meio de modulações adequadas nos preceitos legais, a disjuntiva entre garantismo e irredentismo é, sem dúvida, uma das mais agudas no debate entre proporcionalistas e majoritaristas.

Outro *trade-off* importante, na área dos procedimentos eleitorais, é o que se estabelece entre plebiscitarismo e colegialismo na escolha de altas autoridades pelo método majoritário. Refiro-me aqui sobretudo à contraposição entre chefes de Estado eleitos segundo o ritual plebiscitário da eleição direta (presidentes, num sistema presidencialista como o nosso, e mesmo em híbridos como Portugal e França) e presidentes eleitos indiretamente, como no parlamentarismo alemão. Mesmo no regime

2 Ver a discussão do caso argentino em Mora y Araujo (1991).

parlamentarista, primeiros-ministros são votados diretamente em sua qualidade de candidatos ao legislativo, mas devem a investidura na Chefia do Governo à sua condição de líderes de partido e à confiança *inter pares* no parlamento. O problema é que certo ingrediente plebiscitário estará sempre envolvido na eleição de autoridades tão centrais, nas atuais sociedades de massas— e isso vale mesmo em países que adotam o parlamentarismo puro. Esse ingrediente se manifesta sob a forma de aprovação ou desaprovação, confiança ou desconfiança, indentificação afetiva ou desafeição pelos titulares potenciais de tais cargos. Os cidadãos não abrem mão dessa ligação direta, que exprime seu sentimento de participação na comunidade nacional que confere (ou não) a investidura a uma pessoa. A alternativa institucional típica é aqui a que apõe a eleição direta, popular, à escolha indireta pelo legislativo ou por algum tipo de colégio eleitoral. Tanto quanto nos exemplos precedentes, o *trade-off* é visível e não raro dramático: num extremo, a investidura plebiscitária pode facilmente levar líder e liderados a se verem como portadores de um mandato ilimitado, porta-vozes de uma unanimidade ilusória, e ao poder executivo como ética e politicamente superior aos demais poderes; no extremo colegialista, a rarefação daquele vínculo pode tornar anêmicas as instituições, estimulando uma concepção excessivamente protocolar e legalista das funções públicas e fomentando sentimentos populares de alienação e indiferença que podem vulnerar o sistema político frente a crises imprevistas ou na eventualidade de aventuras golpistas.

4. Um Mapeamento do Debate Brasileiro

Conquanto sejam distintos e específicos os focos analíticos das três dimensões da governabilidade, vale a pena agora examiná-los em conjunto, dando prioridade à questão do sistema de governo, como propõe a tabela 1. As colunas referentes ao foco analítico e aos *trade-offs* apenas resumem o que foi dito na seção anterior, mas as duas da direita estendem o argumento, explicitando as “presunções de governabilidade” implícitas nas duas doutrinas, em relação a cada uma das três dimensões. Com base neste quadro, poderemos mais facilmente confrontar os argumentos abstratos a favor de um e outro sistema com os precedentes históricos e eventuais singularidades do caso brasileiro.³

3 Deixarei de lado nesta discussão a Primeira República (1889-1930), sistema político reconhecidamente oligárquico, que não chegou a adquirir as feições típicas do presidencialismo moderno, nem na versão “equipotente” dos EUA, nem na plebiscitária latinoamericana. Cf. Lamounier (1991b).

Tabela 1: Sistemas de Governo e Governabilidade: Um Mapeamento do Debate

		Foco Analítico	Trade-offs	Presunções de Governabilidade	
				Presidencialismo	Parlamentarismo
DIMEN- SÕES DA GOVER- NABILI- DADE	ESTABILIDADE	Sistema de Governo	Rigidez x Flexibilidades excessivas	A Mandato fixo do Chefe de Governo	B Mandato variável do Chefe de Governo
	EFETIVIDADE	Sistema de partidos	Cientelismo x Ideologia	C Insulamento do Executivo frente ao clientelismo	D Confiança parlamen- tar no programa de governo
			Garantismo x Irredentismo	E Investidura plebis- citária do Chefe de Governo/ "Congruência" com Cultura Política	F Investidura partidá- ria do Chefe de Governo; fusão da manifestação plebiscitária com o apoio parlamentar
	LEGITIMIDADE.	Sistema Eleitoral	Plebiscitarismo x Colegialismo		

Começando pelas caselas A e B, a primeira observação a ser feita quanto ao período pós-1930 é que o mandato fixo não pode ser considerado fator de estabilidade, pela simples razão de que a maioria dos mandatos não obedeceu à temporalidade préfixada. Eleito indiretamente pelo Congresso em 1934, para um período de quatro anos, Getúlio deu o golpe de 1937, implantando o Estado Novo e permanecendo no poder até ser forçado à renúncia pelos militares em 1945. Eleito pelo voto popular em 1950, Getúlio foi novamente derrubado (e de fato levado ao suicídio) em 1954. Seu vice, Café Filho, e o seguinte na linha sucessória, Carlos Luz, foram também derrubados pelo chamado “golpe da legalidade” de 1955. Jânio, eleito em 1960, renunciou em agosto de 1961, abrindo grave crise político-militar; Jango, empossado em seguida, em regime parlamentarista, recuperou os plenos poderes presidenciais com o plebiscito de janeiro de 1963, mas foi derrubado em março de 1964. Assim, dos presidentes popularmente eleitos nestas seis décadas, até agora só dois, Dutra e Juscelino Kubitschek, conseguiram concluir regularmente os seus mandatos.

Poder-se-ia contestar, é claro, que a instabilidade teria sido “ainda maior” se tivéssemos durante todo esse tempo um sistema parlamentarista. Um exame adequado dessa conjectura exigiria uma argumentação contrafactual (que cheguei a esboçar em *A Opção Parlamentarista*) demasiado extensa para o presente ensaio. Mesmo assim, alguns fatores devem ser lembrados, como refutação a essa contra-hipótese. O principal deles é a elevada incidência do que chamei de “objeção à pessoa”, reverso da moeda da afeição plebiscitária pelo líder. No caso de Getúlio e nas sequelas conhecidas como “getulismo” e “antigetulismo”, bem como nos casos de Jânio e Jango, tudo leva a crer que o antagonismo político assumiu forte conotação de rancor pessoal. Difícil em qualquer caso, a superação de problemas desse tipo torna-se virtualmente impossível no presidencialismo, dado a dramático estreitamento dos caminhos que poderiam levar a saídas negociadas pela concentração das chefias de Estado e Governo na mesma pessoa. Trata-se, aqui, de outra manifestação do jogo de soma zero a que se refere Linz (1991) em sua análise da lógica dos enfrentamentos eleitorais no presidencialismo. No caso de Fernando Collor, a fragilidade do mecanismo presidencialista aparece de forma especialmente dramática, se consideramos que a “objeção à pessoa” e a avaliação popular negativa de sua política econômica virtualmente anularam os supostos efeitos legitimadores da maioria absoluta, assegurada pela eleição em dois turnos.⁴

4 Sobre a objeção pessoal a Collor, vale a pena transcrever aqui a avaliação de Carlos Castello Branco: “Não é segredo que a resistência (ao projeto de reformas do governo

Apesar disso, é necessário reconhecer que o país dispõe hoje de alguns anticorpos contra a instabilidade institucional, consequência da aprendizagem democrática ocorrida como reação ao ciclo de governos militares. O fato de que amplas parcelas da sociedade vissem os governos Figueiredo e Sarney como absolutamente desastrosos não impediu que ambos alcançassem o término legalmente previsto. Parece, entretanto, fora de dúvida que a estabilidade aumentou apesar do mandato presidencial fixo, e não por causa dele.

Convém frisar mais uma vez que a estabilidade a que me refiro diz respeito à continuidade das regras constitucionais da democracia. É portanto algo bem mais sério e profundo que a proverbial instabilidade dos gabinetes italianos, que provavelmente prejudica a eficácia decisória do sistema, mas não constitui necessariamente um risco para as regras do jogo. A instabilidade italiana pode e provavelmente deve ser criticada por exprimir uma das pontas do *trade-off* — a excessiva flexibilidade dos procedimentos parlamentares, que facilita a queda e dificulta a formação de gabinetes. Para ser considerada perigosa para a estabilidade democrática, seria porém necessário demonstrar que esse prejuízo à efetividade compromete seriamente a adesão dos cidadãos à ordem democrática como tal.

Do ponto de vista da efetividade, como sugere a tabela 1, as indagações dizem respeito, primeiro, ao clientelismo, entendido como tendência endêmica no sistema político; segundo, ao papel dos partidos como fiadores (ou obstáculos) à implementação dos programas governamentais. A questão do clientelismo leva-nos a uma situação argumentativa semelhante à encontrada no tocante à estabilidade. Já estamos praticando o presidencialismo (vale dizer, o executivo insulado, com mandato fixo) há cem anos, nos três níveis de governo, e as proporções da endemia clientelista são consideradas inaceitavelmente altas pela sociedade. Dizer que teriam sido “ainda mais altas” com o parlamentarismo, ou que atingirão proporções epidêmicas caso venhamos a implantá-lo com a plebiscito de 1993, e propor um problema contrafactual de difícil solução.

Collor) tem por fundamento a avaliação negativa de atitude e do comportamento do presidente da República. O PMDB e o PSDB e parte do PFL e do PDS não confiam na pessoa de Collor, no seu modo de ser, na sua maneira de agir e, em consequência, submetem todos os seus projetos a uma quarentena. Querem prová-lo, experimentá-lo, saber até onde vai e o que pretende, num permanente questionamento dos seus objetivos” (JB, 5/1/92).

A questão partidária e suas implicações para a base parlamentar dos presidentes é mais objetiva. Em sistemas partidários concentrados ou apenas moderadamente fragmentados, sobretudo onde as eleições presidenciais e as legislativas se realizam simultaneamente, e mais ainda onde as listas de candidatos ao legislativo são hierarquizadas pelos partidos, com prioridade para os líderes parlamentares que irão articular a sustentação do futuro presidente —onde todas estas condições se verificam, o presidencialismo pode funcionar razoavelmente bem, mesmo em eventual minoria. É o caso da Venezuela e da Argentina— para ficarmos só em dois exemplos.

O presidencialismo brasileiro está nas antípodas dos casos venezuelano e argentino. Como tratei de demonstrar em outro trabalho, nossa evolução institucional, desde os anos 30, levounos a um “consociativismo” exacerbado, isto é, a um modelo de democracia baseado numa acentuada fragmentação das forças políticas, numa multiplicidade de pontos de acesso à estrutura de poder, e em forte tendência à formação de bloqueios multilaterais.⁵ Ora, sob tais condições, haverá sempre uma elevada probabilidade de que o governo esteja em minoria, e frequentemente em minoria tão acentuada que precisará tornar-se acessível às pressões parlamentares e poroso a todo tipo de clientelismo. Pior ainda, não existe na mecânica presidencialista nenhum fator institucional que compense essa tendência, incentivando a formação de maiorias estáveis no parlamento. No presidencialismo, os antídotos à fragmentação, ou são os *pay-offs* do próprio clientelismo, por definição divisíveis e diferenciados, ou é a evidência de popularidade plebiscitária num grau capaz de sinalizar aos parlamentares que sua melhor chance de reeleição está na identificação com o Executivo e no apoio a suas propostas. No caso brasileiro, como indicaremos adiante, o apoio plebiscitário tende a ser volátil. Em sendo assim, parece mais razoável a hipótese de uma “adaptação depressiva” do sistema presidencial, que passa a operar em um nível permanentemente baixo de efetividade; vale dizer, uma situação de crônica improdutividade decisória, que força o titular da presidência a remunerar a taxas altíssimas os apoios que consegue e a recorrer habitualmente a elementos de persuasão. (“é dando que se recebe”) que *ipso facto* o deslegitimam.

Parece-me entretanto correto o contra-argumento de que a passagem ao parlamentarismo exige a concomitante superação de um círculo vicio-

5 Sobre o contraste entre os odelos consociativo (ou de consenso) e majoritário da democracia, ver Lijphart (1982 e 1984). Minha análise da experiência brasileira acha-se em Lamounier (1992, a e b).

so. O parlamentarismo de fato incentiva a formação de maiorias estáveis onde já existe um sistema estável de partidos, e esse evidentemente não é o caso brasileiro. Detenhamo-nos sobre este ponto e examinemos, aqui, se existe ou não a hipótese de uma solução eficaz pela via de engenharia institucional.⁶

De fato, num sistema formado por partidos mais fortes e em menor número, virtualmente qualquer modelo de parlamentarismo tem melhores chances de produzir maiorias estáveis do que o presidencialismo, seja porque a maioria parlamentar em geral não terá interesse em derrubar o governo que ela mesma constituiu, seja porque, ao fazê-lo, poderá sofrer perdas eleitorais a curto prazo, como decorrência da dissolução da legislatura e da convocação de novas eleições. No caso brasileiro, que é de acentuada fragmentação, penso que esse antídoto inerente ao mecanismo parlamentarista deveria ser reforçado pela inclusão no texto constitucional da chamada moção de censura construtiva; listo é, a cláusula segundo a qual o legislativo, para retirar sua confiança no primeiro-ministro, deve designar outro, também por maioria absoluta, no mesmo ato (artigo 67 da Constituição alemã de 1949 e 113 da espanhola de 1978) (Nohlen et al. 1988). Incorporada essa cláusula ao modelo parlamentarista que será submetido ao plebiscito de 1993, estaria a meu ver afastado o fantasma da instabilidade "assembleísta". Afastado, observe-se, sem levar-nos ao outro extremo: a petrificação excessiva a que a mação construtiva pode levar um sistema de partidos mais concentrado e disciplinado (como ocorre na Alemanha). Sem querer anunciar a próxima transformação do vício em virtude, penso que essa cláusula neutralizaria em grande parte o risco que a fragmentação partidária brasileira representa para o parlamentarismo; e talvez até a fizesse trabalhar em sentido positivo, evitando a petrificação de uma estabilidade governista tão inaceitável quanto o seu oposto.

No presidencialismo, o antídoto por excelência à volatilidade da base parlamentar é o apoio plebiscitário à pessoa do presidente, vale dizer, a ligação direta, personalizada, que ele consiga estabelecer com a "constituency" que elegeu. Este elemento desloca nossa atenção das caselas C-D (efetividade) para E-F (legitimidade). O suposto presidencialista típico é que o apoio difuso engendrado pela campanha

6 Em que pese a brilhante análise de Lavareda (1991) para o período 1945-1964, a bibliografia disponível tende a frisar a debilidade dos sistemas partidários brasileiros. Ver Campello de Souza (1976) e Lamounier & Meneguello (1986).

eleitoral permanece no ar, disponível para ser mobilizado e utilizado pelo presidente segundo suas necessidades políticas. Seja qual for a mérito dessa hipótese em relação a outros países presidencialistas, parece-me que ela deve ser tomada com extrema cautela no caso brasileiro. De 1930 até hoje, o que se observa é uma elevada incidência de duas possibilidades igualmente perigosas: ou uma erosão dramática do apoio plebiscitário, relegando o presidente ao isolamento e à impotência (Getúlio), ou uma excitação facilmente interpretável pelos adversários como uma ameaça de rompimento das regras do jogo (Jango)— percepção que evidentemente os leva a uma conduta hostil e intransigente, multiplicando os riscos para o sistema democrático. Em qualquer destes casos, a eficácia do apoio plebiscitário fica muito aquém daquela implícita na doutrina presidencialista. Esta insuficiência pode ser inferida do padrão seguido pelos processos sucessórios desde 1930, que evidencia o profundo debilitamento sofrido pelos presidentes no decorrer de seus mandatos. É sintomático que nenhum dos presidentes desse período, incluindo os militares —com a possível exceção do general Ernesto Geisel— conseguiu influenciar substancialmente a escolha de seu sucessor. Se nenhum conseguiu, parece razoável presumir que o tempo do poder real foi sempre mais curto que o do poder formal; ou seja, que a autoridade efetiva já se esvaíra substancialmente no meio do percurso.

Mas talvez o cerne da questão a que se referem as caselas E—F da tabela 1 seja a chamada “tradição presidencialista”. Refiro-me aqui a uma proposição central do discurso presidencialista: a de que o vínculo plebiscitário seria forte e estável, e na verdade o único verdadeiramente legítimo, porque é de alguma forma o único “congruente” com o conteúdo-padrão dos valores e imagens populares a respeito da autoridade. Dizendo-o de outro modo, a superioridade do presidencialismo estaria em que ele, e só ele, seria compatível com a cultura política brasileira. É com base nesta suposição que alguns analistas consideram inviável (mesmo se eventualmente desejável) a mudança do sistema de governo (Lamounier/Souza, 1992). Entre as muitas dificuldades que comprometem este argumento, é preciso começar frisando o seu caráter camaleônico. Trata-se, com efeito, de uma idéia suscetível de apresentar-se sob diversas roupagens e modulações, desde um extremo francamente autoritário (o presidencialismo é necessário porque o povo de fato prefere um ditador), até outro em que o presidente presidencialista seria indispensável como “símbolo de Nação”, ponto de referência comum para um país tão diversificado. Esta afirmação é feita como se a diversidade brasileira (étnica, religiosa, linguística) fosse maior que a da Índia parlamentarista; ou como se Juan Carlos ou Mário

Soares, e mesmo primeiros-ministros, como Indira Ghandi e atualmente Helmut Kohl, não pudessem preencher esse papel). Quais são, a rigor, os fundamentos do raciocínio a que nos estamos referindo? Qual é, no presente contexto, o significado da expressão “tradição presidencialista”? Que significa a afirmação de que A presidencialismo é mais “congruente” com a cultura popular brasileira? Pretende-se realmente dizer que os brasileiros (quais? todos?) anseiam por um “chefe” autoritário? Que projetam na arena pública, mais que outros povos, a sua necessidade de uma figura paternal? Que o presidente é a continuação do rei que lamentamos ter perdido? Que nossa sociedade é a tal ponto estratificada e deferencial que nos tornamos inseguros e anárquicos quando nos falta uma autoridade desse tipo? Seria evidentemente útil que sociólogos e antropólogos aprofundassem esta discussão e examinassem, por meio de desenhos de pesquisa específicos, os supostos culturalistas do conceito de “tradição presidencialista”. Contudo, tais pesquisas deveriam examinar igualmente a hipótese alternativa de que o comportamento modal dos brasileiros exprime uma experiência de vida urbana, secularizada, contratual, utilitária — talvez até perversamente adaptado ao prolongado convívio com a inflação; e a hipótese complementar de que, sob tais condições, o apoio a qualquer líder político tenderá a ser efêmero.

5. A questão do sistema eleitoral

Sabemos todos que não existe uma combinação *one-to-one* entre sistema de governo e sistema eleitoral. Teoricamente, todas as combinações são possíveis: os EUA praticam o presidencialismo com o sistema distrital (majoritário/uninominal); a Inglaterra pratica o parlamentarismo com o mesmo sistema; quase toda a Europa combina o parlamentarismo com a representação proporcional; no Brasil, combinamos o presidencialismo com um sistema proporcional (não obstante suas conhecidas distorções).⁷

O apanhado acima deve ser suficiente para demonstrar não apenas que todas as combinações entre sistema de governo e sistema eleitoral são possíveis, mas também que a designação de um ou outro sistema eleitoral

7 A referência implícita em toda a discussão que se segue são as eleições para a Câmara dos Deputados (e seus equivalentes em outros países). Complicações adicionais aparecem, sem dúvida, quando tratamos do legislativo nos três níveis da federação. Sobre sistemas eleitorais, em geral, ver Carstairs (1980) e Nohlen (1981); sobre a experiência brasileira, com importantes referências teóricas e comparativas, Lima, Jr. (1991).

como o único “verdadeiramente democrático” baseia-se em avaliações históricas estapafúrdias. Afirmarões deste tipo são feitas com frequência por adeptos da representação proporcional, para os quais democrático é apenas o sistema que “espelha” tão exatamente quanto possível a distribuição do apoio eleitoral entre as siglas partidárias. Ora, aceitar esta absolutização do critério proporcional equivale a classificar como democracias de segunda classe todos os países anglo-saxões, visto que em nenhum deles a representação proporcional é ou foi o princípio eleitoral predominante.

5.1 Proporcionalidade e Democracia

O “absolutismo” proporcionalista a que acima me referi decorre de determinada concepção do objetivo institucional da democracia, ao qual se associa determinado critério de “justiça eleitoral”. O objetivo é representar matizadamente a opinião, facilitando o acesso ao legislativo de todas as correntes. Justo, à luz desse objetivo, é o sistema que produz a melhor aproximação possível entre o percentual de votos e o correspondente percentual de cadeiras parlamentares obtidos por um partido—admitida a entrada no sistema até mesmo de partidos minúsculos, representados na proporção de sua força numérica. No sistema distrital-majoritário, o objetivo institucional é identificar uma maioria nacional eleitoralmente autorizada e apta a comandar o legislativo e o governo. Esta maioria será a soma das maiorias vencedoras nas diferentes circunscritões (distritos) em que se divide o país. A consequência desta concepção do objetivo institucional é a esterilização dos votos dados ao(s) perdedor(es) em cada distrito, e portando a não existência de uma relação necessária entre o percentual de votos que um partido obtém no conjunto das circunscritões e o correspondente percentual de cadeiras.

São, como se vê, dois objetivos institucionais diferentes, com seus correspondentes critérios de justiça, ambos perfeitamente compatíveis com o princípio democrático. Justo, para os proporcionalistas, é identificar matizadamente a maioria, facilitando o acesso à representação de todas as correntes de opinião, mesmo as menores minorias; para os majoritaristas, os matizes são menos importantes que a identificação de uma corrente amplamente majoritária. Para os primeiros, é inadmissível que um partido obtenha um percentual de cadeiras muito maior que a parcela que lhe corresponde na votação popular; para os segundos, esse é um resultado possível e natural num sistema que não tem como finalidade “espelhar”, como numa amostra, a distribuição das correntes de opinião. Justo e

adequado, na aceção majoritarista, é conferir a força da autoridade formal à corrente de opinião que concentrou mais votos em um partido — e negar essa autoridade à que não conseguiu fazê-lo, seja por ser de fato menos numerosa, seja porque preferiu dispersá-los entre várias siglas.

Afirma-se, e com razão, que a discrepância entre o percentual de votos populares e o de cadeiras pode tornar-se perigosa em determinadas situações. Um diferencial acentuado, num país que esteja vivendo tensões políticas graves, poderá estimular partidos derrotados (convenientemente esquecidos de que essa possibilidade estava de antemão prevista nas regras do jogo) a questionarem a legitimidade do processo. Num sistema bipartidário, mesmo um pequeno diferencial pode levar ao controle do parlamento e do governo o partido que teve menos votos populares. Inegavelmente, situações desse tipo podem ser politicamente problemáticas. Mas os próprios proporcionalistas reconhecem que seu sistema não é imune a ocorrências igualmente graves. A fidelidade “amostral” à distribuição das forças eleitorais organizadas não garante que essa mesma “justiça” venha a prevalecer no momento crucial da formação da coalizão governativa (quer no parlamentarismo, quer no presidencialismo). Com escreve Rojas de Carvalho (1991, 56).

“Nessa etapa (da participação das forças políticas no poder), dificilmente o princípio da proporcionalidade se realiza, visto que a participação dos partidos no governo irá depender menos do valor absoluto e mais do valor relativo de suas cadeiras. Isso é o que exemplifica Israel, país onde o sistema proporcional atinge índices inegavelmente positivos. Ali, com os dois grandes partidos, o Trabalhista e o Likud, dificilmente alcançando a maioria parlamentar, os pequenos partidos se vêem revestidos de grande poder como elementos indispensáveis às coalizões”.

De fato, não existe mecanismo institucional que assegure a transposição da proporcionalidade eleitoral para a distribuição dos recursos de poder. Com três ou mais partidos, haverá sempre a possibilidade de “chantagem” por parte de uma agremiação média ou pequena, que dessa forma cobrará um preço exorbitante por sua capacidade de determinar marginalmente o sucesso ou o fracasso de determinada coalizão.

O exemplo de Israel pode dar a impressão de que se trata de uma debilidade do regime parlamentarista, mas o fato é que indagações ainda mais preocupantes vêm sendo suscitadas pelo impacto de pequenos partidos em algumas eleições presidenciais latinoamericanas. Na era da

televisão, a proliferação estimulada pelo efeito conjunto da representação proporcional e de leis muito permissivas no tocante á formação de partidos pode facilitar extraordinariamente o acesso ao poder de presidentes sem base parlamentar e até sem quadros para preencher os altos cargos administrativos. Os danos que resultados desse tipo podem causar à governabilidade, em países que enfretam penosos desafios de reestruturação econômica e reforma do Estado, não são desprezíveis.⁸

Outro argumento proporcionalista típico é que a RP contribui para a governabilidade porque espelha com exatidão, como se fosse uma amostra, os interesses sociais relevantes, e dessa forma evita a acumulação de frustrações eventualmente desestabilizadoras. Na verdade, o que a RP espelha è a força eleitoral momentânea das siglas partidárias. Se estas correspondem a interesses ou correntes de opinião relevantes, é outro problema. No Brasil, a reconhecida fragilidade do sistema de partidos significa exactamente isto: que os partidos nunca foram, e com certeza não são hoje, os canais decisivos do processo de articulação e agregação de interesses. Pode-se talvez aceitar que estivessem caminhando nessa direção quando foram extintos pelo golpe de 1964; pode ser que estejam se fortalecendo agora, como consequência do fortalecimento do Congresso Nacional, de novas prerrogativas que lhes foram recentemente atribuídas (como a legitimidade para propor ações diretas de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal), e de outros fatores. Mas os partidos brasileiros ainda são, de modo geral, mais frágeis frente a seus rivais organizacionais (imprensa, grupos econômicos, sindicatos, igrejas) e no que concerne a seus vínculos com a base social que seus correlatos argentinos, chilenos, venezuelanos ou bolivianos.⁹ Assim sendo, é preciso tomar com um *grain of salt* a suposição de que, facilitando a proliferação de pequenas siglas, o atual sistema eleitoral e a lei partidária a ele conexas apenas propiciam o “reconhecimento” de interesses ou correntes de opinião pré-existentes e relevantes, que de outra forma não poderiam exprimir-se. Na grande maioria dos casos, o que se está de fato facilitando é um fracionamento reivindicado pela própria classe política (entre e dentro dos partidos), não raro associado à petrificação corporativista de interesses restritos, mas fortemente organizados.

8 Ver minhas restrições à eleição em dois turnos em Lamounier (1990 e 1991 b).

9 Sobre o fortalecimento dos partidos no regime de 1945-1964, Lavareda (1991).

5.2 Modelos Alternativos de Democracia

Con quanto a pretensão de demonstrar a “superioridade” do sistema proporcional em termos da gênese histórica das democracias ou de princípios democráticos gerais me pareça claramente infundada, vale a pena examinar aqui uma ramificação importante do argumento da governabilidade. Refiro-me à hipótese de que a fragmentação e a consequente multiplicação das forças políticas, em vez de negativa, é desejável e necessária à democracia. É uma idéia antiquíssima, antes formulada em termos do entre-cruzamento (criss-cross) de conflitos, e hoje articulada pela chamada teoria consociativa da democracia. Nesta ótica, o que se prescreve não é representação proporcional isoladamente, mas um conjunto de engrenagens institucionais. O princípio proporcional deveria ser preservado e eventualmente até “purificado” não (apenas) por seus méritos intrínsecos, mas por ser peça-chave nesse modelo de democracia. Argumenta-se que o modelo oposto (majoritário) produziria uma perigosa superposição nas linhas de conflito, dificultando a operação normal dos mecanismos democráticos (ver nota 5).

Trata-se, aqui, de uma avaliação prudencial, não de princípio. O que se afirma é que a diluição dos conflitos por meio do estímulo a subdivisões e de uma complexa acomodação institucional dará melhores resultados que uma explicitação polarizadora dos mesmos. De fato, pode-se descrever a democracia consociativa como um arranjo institucional que tem por objetivo impedir a formação e/ou o exercício desabrido do poder por maiorias compactas. A representação proporcional pode ser vista como a pedra angular desse modelo, ao qual se associam também o pluripartidarismo, a federação, o bicameralismo, e não raro também uma “supervalorização jurídica” de minorias étnicas, religiosas ou linguísticas por meio de quotas de representação e outras garantias específicas.

Como juízo prudencial, esta bem pode ser uma prescrição razoável. Sem dúvida, num país sujeito a tensões sociais e políticas graves, a acomodação preventiva dos conflitos deve ser um dos objetivos da engenharia institucional. Contudo, pelo menos quatro observações devem ser anotadas em relação a este tema. A primeira é que estamos outra vez diante de um *trade-off*. A acomodação por meio da engrenagem consociativa não deve ser levada ao extremo de dificultar ainda mais a agregação dos interesses, a redução do clientelismo e a eficácia decisória global do

sistema político.¹⁰ A segunda é que a estrutura institucional brasileira vem evoluindo, desde os anos trinta, num sentido que pode ser considerado exacerbadamente consociativo. Em comparação com as outras grandes democracias latinoamericanas, essa evolução é flagrante.¹¹ Observemos, em terceiro lugar, que as democracias consociativas típicas da Europa (Bélgica, Holanda, Suíça) se desenvolveram em resposta a clivagens étnicas, religiosas ou linguísticas explosivas. Da mesma forma, alguns dos países do Leste Europeu (Tchecoslováquia, URSS, Iugoslávia) que ora enfrentam os dilemas iniciais do estabelecimento da democracia representativa farão muito bem em considerar com atenção as prescrições da teoria consociativa.¹² No Brasil, porém, as tensões que se projetam na arena política decorrem sobre tudo das desigualdades de renda (entre classes e regiões). Deve-se considerar, no atual debate, se a preservação e o eventual reforço das atuais características consociativas, em vez de “refletir” e “acomodar”, não tenderão a exacerbar tensões ou a engendrar artificialmente novas clivagens. O objetivo, portanto, não deve ser uma inversão completa, como se nos conviesse passar dessa estrutura marcadamente plural ao enfrentamento bipolar que caracteriza a Venezuela ou a Argentina; é antes o grau de consociativismo apropriado a uma sociedade razoavelmente homogênea, na qual existe um déficit visível de agregação e eficácia decisória.

5.3 *Parlamentarismo e Sistema Eleitoral*

Das quatro combinações possíveis entre presidencialismo *versus* parlamentarismo e representação proporcional *versus* majoritária, a “menos atraente”, como diz Lijphart, é com certeza presidencialismo/representação proporcional. Facilitando a proliferação partidária, a RP “aumen-

10 Referindo-se à perda de eficácia devida às pesadas engrenagens consociativas, Jean de la Guérvriere diz que o modelo belga de coexistência entre duas comunidades “... a pris du plomb dans l'aile”. Cf. “Les imperfections du ‘modele belge’” (*Le Monde*, 9/10/91).

11 Essa tendência da evolução institucional brasileira foi e de certa forma continua “mascarada” por dois fatores facilmente identificáveis. De um lado, duas grandes intervenções ditatoriais (o Estado Novo e o golpe de 1964), principalmente a última, que tentou, sem sucesso, reverter a tendência consociativa da legislação política. De outro, as sequelas do recente regime militar no campo intelectual, sobretudo o aparecimento de uma visão estereotipada da cultura política brasileira como imutavelmente “autoritária” e a precipitada extensão dessa leitura à interpretação dos mecanismos institucionais.

12 Note-se, *contrario sensu*, que a Índia, dividida por clivagens culturais sem paralelo no mundo, não adotou uma Constituição tipicamente consociativa ao tornar-se independente; Morris-Jones (1988).

ta a probabilidade de presidentes sem maioria parlamentar e consequentemente de impasses entre o executivo e o legislativo” (Lijphart, 1991 b; ver também Abranches, 1988 e Mainwaring, 1991). Sabemos, por outro lado, que uma inversão completa da estrutura existente, como a que foi tentada pelo regime militar com a implantação do bipartidarismo, não é um projeto de fácil execução. Tentar reforçá-lo com um sistema distrital puro (majoritário/uninominal), equivale a apresentar duas propostas de difícil trânsito político, em lugar de uma. Constata-se, assim, que a reorganização do presidencialismo envolve dificuldades iguais e eventualmente maiores que o trânsito ao parlamentarismo. Para associá-lo a um modelo “majoritário”, seria primeiro necessário superar resistências políticas consideráveis; em seguida, certificar-se de que esse modelo não polarize em excesso as clivagens sociais (conforme um argumento já desenvolvido; e em terceiro lugar, encontrar antídotos institucionais seguros para o potencial autoritário existente nessa combinação do presidencialismo com um modelo globalmente majoritário. (Lijphart, 1991a).

Caso estas considerações estejam corretas, devemos concluir que o caminho mais promissor para a reorganização institucional do país se encontra na combinação entre parlamentarismo e representação proporcional. Mas parlamentarismo, como disse antes, munido de defesas (como a moção de censura construtiva) contra o fato historicamente consumado da nossa fragilidade partidária; representação proporcional, mas num formato operacional distinto do que temos praticado. Parece-me, sob este último aspecto, que a adaptação do modelo alemão (o chamado “distrital misto”) seria a alternativa apropriada, na medida em que associa o critério proporcional na alocação global das cadeiras a uma mecânica distrital (majoritária) para o preenchimento de metade das vagas, com a prévia exclusão de partidos que não atinjam 5% da votação nacional.

6. Conclusão

Conquanto o objetivo principal deste artigo tenha sido um mapeamento de conceito e hipóteses, há nele também uma avaliação quanto ao futuro da governabilidade democrática no Brasil. Essa avaliação é francamente desfavorável à presente combinação de presidencialismo e sistema eleitoral proporcional (ou, mais amplamente, do presidencialismo com chamado modelo consociativo da democracia). Na atual contagem regressiva para o plebiscito de 1993, devemos considerar seriamente a combinação alternativa do parlamentarismo com o princípio proporcional. No que se

refere, porém, ao sistema eleitoral apropriado ao parlamentarismo, o debate apenas se inicia. Além de corresponder ao seu requisito precípuo, com foco analítico da legitimidade democrática, será necessário desenhar um sistema que corresponda da melhor forma possível a estes três critérios específicos: 1) atuar positivamente no sentido da sedimentação e coesão dos partidos; 2) assegurar rapidez e inteligibilidade à nova consulta eleitoral, no evento de dissolução da Câmara; 3) minimizar os custos políticos (e de informação para o eleitor) que decorrerão da própria mudança.