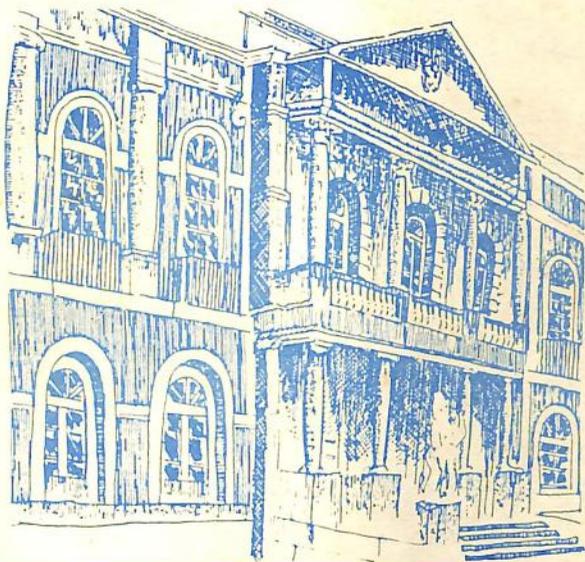


S
UFRJ/IEI
T0230

034067-7

RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXT0 PARA DISCUSSÃO Nº 230

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A
QUESTÃO DO PARLAMENTARISMO NO BRASIL

Maria Lúcia W. Vianna
Isabel A.R. Oliveira
Fevereiro/1990



CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A QUESTÃO
DO PARLAMENTARISMO NO BRASIL (*)

Maria Lúcia W. Vianna
Isabel A.R. Oliveira



43 - 016593

(*) Agradecemos a Adriano Pilatti e ao Departamento de Ciências Jurídicas da PUC o acesso ao material empírico aqui utilizado, e a Maria Valéria J. Penna a leitura crítica a uma primeira versão desse artigo.

FEA-UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 20 04 / 90
N.º Registro: _____

034067-7

S
UFRJ/IEI
TD 230

MS 88452

FICHA CATALOGRÁFICA

VIANNA, Maria Lúcia Werneck

Considerações preliminares sobre a questão do parlamentarismo no Brasil/Maria Lúcia Werneck Vianna, Isabel A. Ribeiro de Oliveira - Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990.

33p., 21cm. (Texto para Discussão. IEI/UFRJ;n. 230).

1. Democracia - Brasil. 2. Parlamentarismo - Brasil. 3. Burocracia.

DIGITALIZADO PELA BIBLIOTECA EUGÊNIO GUDIN EM PARCERIA COM A DECANIA DO CCJE/UFRJ

I. INTRODUÇÃO

A questão da democracia no Brasil encontra-se envolvida em um (falso?) dilema que pode ser expresso nos termos seguintes: a sociedade brasileira compreende uma elite educada, rica e poderosa, e uma massa de indivíduos pouco informados e muito pobres. Sem recursos, portanto, para exercer o poder de que dispõem a bem de seus próprios interesses, encontra-se a grande maioria da população sujeita à influência nem sempre benéfica dos grupos poderosos. Se uma cultura cívica e um grau razoável de homogeneidade social são requisitos cruciais para que, em um dado momento, a democracia possa realmente acontecer, as maneiras vislumbradas, por analistas e ideólogos, de se chegar a este tipo de contexto são variadas. Na perspectiva do "autoritarismo instrumental", a democratização do exercício do poder governamental equivaleria a submeter esta sociedade a uma disputa sem peias entre as sub-elites, luta esta que de todo não garantiria eventual promoção do "bem comum", na forma de efetivação de políticas voltadas para a redistribuição da riqueza e educação popular.

A maneira correta de conduzir o país à democracia implicaria, alternativamente, na concentração do poder nas mãos de uma tecnocracia responsável, capaz de efetivar as transformações estruturais requeridas, no menor prazo de tempo possível. Para os liberais de todos os matizes, esta solução é inadequada uma vez que a democracia emerge das transformações das

instituições representativas que facilitem o acesso de todos às decisões coletivas. Ainda que o processo seja longo e penoso, não há outra maneira, senão a democrática, para que este regime político possa se efetivar.

Este dilema não se restringe, entretanto, ao caso brasileiro, ainda que aqui seja vivido de forma dramática. Todas as sociedades que almejam o governo democrático enfrentam a dificuldade de compatibilizar as eleições feitas pela massa de cidadãos com as responsabilidades próprias aos cargos que estes representantes irão ocupar. Em outras palavras, a democracia envolve metas e métodos, e a eficácia na efetivação das primeiras requer uma competência específica para cuja avaliação nem sempre o cidadão encontra-se bem preparado.

Normalmente, a solução para esta dificuldade envolve uma divisão social do trabalho, cabendo a uma tecnocracia não sujeita a controle público assegurar o detalhamento e a administração das metas propostas pelos políticos. Não raro, passa a tecnocracia a preponderar sobre as instâncias superiores, de cunho claramente político, tornando-se um tanto formal o suposto de que, ainda assim, o governo é democrático.

As transformações havidas nos diversos sistemas políticos europeus no que tange aos poderes do Legislativo para controlar a ação burocrática do Executivo plasmaram o que chamamos de parlamentarismo. Em seus vários matizes, esta forma de governo busca assegurar o máximo de identidade entre as opções governamentais e as aspirações sociais, tal como expressas nos partidos políticos que as representam.

No Brasil, o debate sobre esta forma de governo encontra, classicamente, dificuldades de duas ordens. A primeira delas remete à fraqueza de seu sistema partidário, derivando a segunda da absorção da crítica européia contemporânea à precariedade da representação partidária, mesmo quando o sistema já se encontra bem enraizado. Esta crítica aponta para a crescente irrelevância do Legislativo como órgão governamental e para a oligarquização dos partidos, caracterizados por uma desideologização da política e por uma distorcida representação dos interesses sociais. Perversamente acopladas, estas duas dificuldades não raro induzem os observadores da cena política brasileira a situar a questão democrática em outras plagas que

não a dos partidos e de seu exercício do poder na órbita parlamentar.

Assim é que, antes de entrarmos no assunto específico deste artigo carece discutir, ainda que de forma sucinta, a conexão entre parlamentarismo e democracia.

II. PARLAMENTARISMO E DEMOCRACIA

a) A tese weberiana

As reflexões de Weber acerca da questão democrática nos são particularmente caras por explicitarem que a democracia está sendo tomada como um valor, e não como um método para a escolha dos governantes. Em outras palavras, a democracia, para Weber, constitui uma modalidade de dominação que se legitima através de uma administração pautada em critérios racionais e ordenamentos legais, capaz de contrabalançar o poder do grande capital e da elite burocrática governamental. Chamamos a atenção para este ponto porque contemporaneamente, isto nem sempre é devidamente apreciado em função dos anseios de estabilidade, segurança, ordem, previsibilidade e crescimento econômico que bem caracterizam a vida moderna. Para o trato da questão que aqui nos concerne, ou seja, a da distribuição dos poderes de governo, é fundamental explicitar a hierarquia de valores que se tem em vista, para evitar confusões sobre as vantagens e desvantagens das diversas formas de governo.

Em "Parliament Government in the German new Order: A political critique of Bureaucracy and Party Life" (1), Weber irá buscar demonstrar que o sufrágio universal e o parlamentarismo são meios necessários à consecução de um regime democrático em sociedades de massas, pois constituem o único antídoto eficaz ao processo de burocratização do poder decorrente da própria democratização da política. Em poucas palavras, o que Weber sustenta é que a democracia implica, por contraste com o sistema de privilégios próprio à forma de dominação tradicional, o governo legal, juridicamente estabelecido, que permite instaurar a igualdade fundamental de todos os cidadãos. Por sua vez, as demandas por igualdade perante a lei e por garantias legais

contra a arbitrariedade requerem uma objetividade racional e formal da administração, que leva a que o aparato burocrático se expanda e se complexifique. Este processo implica em acréscimo significativo de poder, que tende a se concentrar, fundado no conhecimento técnico especializado e no sigilo.

Se esta dinâmica é inevitável, a questão da democracia coloca-se então na forma particular da possibilidade de controle, por parte dos políticos, sobre este complexo organizacional, desenvolvido originalmente para implementar a vontade popular expressa por seus representantes. Tal controle efetiva-se ou não dependendo, em primeiro lugar, da maneira pela qual são estabelecidas as vias de acesso ao topo da burocracia. Este é um lugar intrinsecamente político, visto ser aí tomadas as decisões relativas às prioridades das metas a serem alcançadas pelo trabalho dos funcionários.

Assim sendo, é desejo dos próprios burocratas ocupá-lo; o sucesso nesta tentativa leva, ao ver de Weber, a uma irresponsável e inefetiva orientação política do Estado, especialmente nos momentos de crise. Além disso, a condução burocrática da política propicia o aumento da influência do grande capital, posto que os burocratas, em virtude de seu treino específico, não têm as habilidades necessárias à negociação, e porque, dada a natureza da organização a que pertencem, não têm a quem prestar contas. Para o grande capital, são interlocutores privilegiados e tão mais interessantes quanto os acordos a que cheguem não sejam submetidos à consideração pública.

No que tange à segunda variável importante, isto é, a dinâmica do sistema partidário, Weber sustenta que só o sistema parlamentarista pode cercear o poder da burocracia, pois é o mais propício à formação de lideranças políticas competentes, incluindo, mecanismos para controle sobre o desempenho destes mesmos líderes. Tal regime, entretanto, não pode se efetivar em qualquer tipo de sociedade, particularmente naquelas claramente divididas em classes, pois requer a existência de uma maioria que possa elaborar uma única orientação política para a condução governamental.

Em última instância, Weber está afirmando que o parlamentarismo pode viabilizar o governo responsável em

sociedades que tenham chegada a um consenso acerca do fato de que a industrialização necessariamente provoca desigualdade social e que a melhor maneira de se lidar com isto é controlar a ação do Estado cujo impacto sobre as formas de acumulação e sobre os mecanismos de distribuição da riqueza coletivamente produzida não deve ser menosprezada. Este controle, ^(Coletivo) obviamente, não interessa aos detentores do capital, que mais bem se servem se encontram, no Estado, uma burocracia competente e neutra, capaz de administrar a riqueza coletiva de forma rápida, precisa, contínua e redutora das fricções, através da divisão de tarefas e da coordenação eficiente. Se interessa ou não ao conjunto majoritário da sociedade, esta é uma questão que depende da forma como se articulam seus principais canais de representação, os partidos.

Weber não desconhece que os partidos políticos também estão sujeitos à burocratização, admitindo que estas organizações englobam dois segmentos claramente hierarquizados: ao primeiro deles, constituído pelos notáveis ou pelos líderes, compete trabalhar para angariar fundos, definir o programa e a tática partidária e selecionar candidatos. O segundo segmento, formado pela base do partido, compõe-se dos associados exercem seu poder na medida em que influenciam os líderes no cálculo que estes fazem acerca de suas bases de apoio. Assim estruturados, os partidos se enquadrariam em dois grandes tipos, englobando o primeiro tipo aqueles voltados para a patronagem, ou seja, partidos que vislumbram exercer o poder através do controle da máquina estatal, ocupando postos de mando e efetuando uma política de empreguismo que lhes garanta o suporte eleitoral. Este tipo de partido, que tenderia a se desenvolver em contextos de fragilidade do poder legislativo - e que, normalmente é repudiado como forma perversa de ação política - expressa o comportamento compatível com a racionalidade político-eleitoral derivada de uma situação em que a máquina burocrática do Estado detêm a maior parcela de poder. O segundo tipo de partido compreende as organizações de caráter ideológico, voltadas para realização de ideais políticos, que contemplam e nomeiam o interesse coletivo. No real, como bem nos lembra Weber os dois tipos co-existem numa mesma formação partidária.

Devido à racionalidade administrativa requerida na condução das atividades de propaganda, relevantes para obtenção do sucesso eleitoral, de obtenção de recursos financeiros, de disseminação da ideologia do partido e atendimento aos grupos de interesse, ambos tipos de partidos tendem à burocratização. Mas este processo de racionalização e hierarquização organizacional não redundará aqui na ascensão de técnicos ao topo da hierarquia. Ao contrário do que ocorre na administração estatal, são políticos profissionais que irão comandar a máquina partidária, estando sua qualidade diretamente referida aos desafios que encontram na competição inter-partidária e na disputa pelo poder com a burocracia estatal. Aqui compete introduzir a distinção feita por Weber entre parlamentarismo forte e fraco.

Neste último, o Congresso funciona apenas como poder fiscalizador do Executivo, que lhe presta contas dos gastos orçamentários. Este tipo de Congresso tende a ser odiado pela burocracia, que lhe sonegará, tanto quanto possível, o acesso à informação pertinente. O parlamentarismo forte detém a iniciativa governamental, garantindo ao Congresso o acesso a todos os mecanismos existentes para o controle da burocracia. É o parlamento que contribui para a formação das lideranças políticas, submetendo-as a contextos de luta que estimulam sua atuação responsável, pelo acionamento de seus principais recursos: ser a via de acesso privilegiada para ocupação das posições no topo da burocracia, diretamente ou pela homologação dos nomes propostos pelo Chefe de Estado; controle do orçamento pelo escrutínio das comissões parlamentares e delineamento da linha mestra do governo.

Apresentada em seus termos gerais, esta tese tem o mérito de sumariar e conectar os traços marcantes da vida política nas sociedades contemporâneas, estabelecendo elos causais em cujo movimento a ação individual e coletiva pode se fazer sentir. Os pontos vulneráveis parecem remeter, de um lado, ao peso por Weber conferido às lideranças políticas, que poderiam tornar o sistema excessivamente dependente de desígnios de um carisma demagógicamente fabricado. Mas Weber diria que este

risco está, justamente neste sistema, minimizado, pela relevância da competição eleitoral. De outro, a própria maneira como Weber descreve os partidos então existentes destrói com qualquer visão mais romântica da representação política em regimes democráticos. Da dimensão ideológica cuidam, a seu ver, apenas os "notáveis", zelosos em preservar a tradição. São os "leaders" ou os "bosses" que, às claras ou às escondidas, conduzem o núcleo do partido para suas decisões cruciais. Weber não desconhece o fato de que os partidos afetam a própria expressão política do eleitorado que pretendem representar, sendo esta instrumentação fator necessário para a competição no mercado político onde cada partido busca o máximo de votos com uma estratégia de minização de pontos programáticos antagonizadores. O mesmo efeito desideologizador decorre da prática de coalizações, a impor restrições ao conteúdo das propostas políticas. A competição partidária traria ainda consequências funestas para a organização partidária, de um ponto de vista da representação democrática. Pois o esforço para angariar recursos materiais e humanos, disseminar informação e fazer a propaganda partidária, explorar os novos "issues" e gerir o conflito interno são práticas que, conforme já assinalado, levam à burocratização e centralização do poder. Os partidos passam a ser conduzidos por políticos profissionais e a participação das bases é desativada, heterogeneizando-se o suporte eleitoral.

Assim estruturados, os partidos deixam não só de funcionar como instituições representativas mas também tornam-se incompetentes para definir orientações claras para o governo.

Contemporaneamente, este fato tem merecido atenção significativa por parte da literatura especializada, preocupada com a compatibilização entre representatividade e competência requerida para o governo de um Estado tão complexo. A prática governamental dominante tem sido a de buscar ouvir as demandas sociais organizadas em arranjos corporativistas, dada a inadequada expressão que estas encontram no sistema partidário. É com as corporações que o Governo acaba por estabelecer os grandes pactos políticos que de todo não podem ser considerados como pactos democráticos. Não que haja consenso quanto a esta última assertiva. Teses favoráveis ao néo-corporativismo sugerem, como é o caso da-

quela proposta por Schmitter (2) que o capitalismo avançado leva à emergência desta nova forma de Estado, e que é possível vislumbrar a passagem do "corporativismo social" para o "corporativismo sindicalista" como eventual processo de gestação da democracia em termos mais modernos. Sem entrar no mérito de sua proposição, cabe apenas indicar que tal passagem requer, não só a conciliação dos interesses de classe do capitalismo, como a transformação da própria base do regime econômico que levaria à redução gradual do papel do Estado na regulação da vida social.

De qualquer forma, não é esta a perspectiva weberiana, para quem o crescimento e a complexificação do aparato estatal são tendências inexoráveis do processo de racionalização que caracteriza a modernidade. Neste sentido, a representação corporativa é vista, por ele, como fator que compromete a própria competência objetiva dos sindicatos e associações patronais, devido ao impacto da política partidária que se faz sentir em seu interior. Resta, a seu ver, comprometer os partidos com o Governo e submeter seus líderes ao julgamento do eleitorado, para o que o parlamentarismo parece ser o sistema mais adequado, evitando as tendências autoritárias e demagógica da democracia de massas.

A crítica contemporânea à ordem política hoje existente nas sociedades de capitalismo original não se contenta, entretanto, com este tipo de resolução. Offe (3), por exemplo, sustenta que os movimentos sociais substituem os partidos em sua função de articulação e expressão de interesses socialmente organizados, mas à diferença destes, não compõem com o sistema parlamentarista de governo. A anomia crescente nas sociedades de capitalismo original estaria manifestando a dimensão política da crise que caracteriza estas sociedades. Seja como for, estas preocupações estão referidas a instituições que, tendo cumprido plenamente o papel que lhes cabia na construção da democracia social - constituir, representar e compatibilizar interesses de classes sociais bem organizadas - mostram-se hoje insuficientes para responder aos anseios de maior democratização do Estado, a partir deste patamar já bem consolidado. Se o caso brasileiro se configura em termos de uma sociedade onde a organização das

classes sociais e dos grupos de interesses variados encontrou clima propício para sua expressão política em período de tempo ainda tão recente e, se é verdade que estas organizações estão dispostas a defender seus interesses dentro das regras clássicas da democracia, assumir que os partidos, peça essencial do jogo, são obsolescência descartável é uma posição que precisa explicitar suas razões.

Na falta delas, parece haver todo sentido em especular sobre as condições propícias e os efeitos prováveis do estabelecimento de um sistema parlamentarista de governo, inclusive como variável importante para o robustecimento do sistema partidário aqui existente.

b) Parlamentarismo e Democracia no Brasil

O Brasil é um país que praticamente desconhece a tradição parlamentarista. Proclamada em 1889, sob liderança militar, a República adotou uma Constituição vazada numa terminologia liberal, que atribuía grande autonomia aos estados - o poder local constituía a base política das oligarquias agrárias -, reiterando uma prática governamental pouco atenta a um efetivo sistema de representação democrática. Sem background institucional e sem passado de luta no cenário nacional, os partidos políticos, mais que no Império, reduziram-se a entes regionais; o voto, frequentemente manipulado e desqualificado por regras eleitorais fluidas não chegou a se constituir em elemento balizador da composição das câmaras legislativas.

Esta etapa, a República Velha, oligárquica e clientelística, encerra-se com a revolução de 30, quando inicia-se o processo de modernização da economia e do Estado. Centralização administrativa, concentração de recursos, aumento da capacidade reguladora, são alguns dos traços que caracterizam o reordenamento do poder nas mãos do Executivo, que se habilita a intervir pesadamente no movimento de acumulação de capital.

A construção do moderno Leviatã brasileiro será apressada com a ditadura Vargas, durante o chamado Estado Novo, quando os mecanismos de reforço da máquina estatal se ampliam

consideravelmente. O Estado se torna o demiurgo do desenvolvimento econômico e o mentor da nação. Uma Constituição outorgada, de caráter quase fascista - a Carta de 37 -, Parlamento dissolvido, impedimentos à organização partidária e a montagem de uma estrutura sindical corporativa atrelada ao Ministério do Trabalho, contribuíram decisivamente para dar os contornos da engenharia institucional que presidiu este processo.

O período compreendido entre o fim do Estado Novo, em 1945 e o golpe militar que reinstaura o autoritarismo, em 1964, a despeito da vigência de novas normas constitucionais elaboradas com relativa abertura democrática por uma Assembléia Nacional Constituinte em 1946 e da inauguração de um sistema partidário nacional, revigorou a concepção presidencialista de governo. O reconhecimento de um papel dinamizador ao Executivo não só aparece na literatura que trata a questão do desenvolvimentismo, na época, como se manifesta claramente na prática governamental. O Congresso, conservador em sua maioria, tinha que de algum modo ser contornado, para não emperrar medidas que o dinamismo desenvolvimentista exigia. Assim, Juscelino Kubistchek, nos anos 50, criou vários grupos executivos, diretamente ligados à Presidência, onde, à margem do Legislativo, representantes dos interesses econômicos puderam decidir com agilidade sobre a implantação de indústrias, a distribuição de recursos públicos a determinados setores, etc. A partir de 64, um regime crescentemente autoritário e centralizador se instalou no país. O Congresso teve suas funções restringidas, os partidos políticos, então em franca ascensão na arena do poder, foram extintos (e substituídos por um bipartidarismo artificial), os mecanismos de organização da sociedade passaram a sofrer um estrito controle.

Neste contexto, não é de estranhar que o parlamentarismo tenha ficado ausente da pauta de discussões. Uma única interrupção da trajetória presidencial e essencialmente executiva dos governos brasileiros consistiu no interregno de alguns meses após a renúncia de Janio Quadros (eleito para a Presidência em 1960), quando o Congresso, receoso de uma atuação radical do vice a ser empossado como Presidente, retirou poderes ao cargo. O Parlamentarismo então instituído, e logo derrubado por um plebiscito, se identificava na época, porém, com o

retrocesso a uma situação "superada", a de predomínio de oligarquias retrógradas e anti-democráticas.

Recente no Brasil, portanto, é a adesão a um regime de governo que privilegia as instâncias deliberativas e de representação. Adesão que se expressa tanto nas atitudes dos políticos militantes quanto na reflexão mais sistemática sobre o tema. A transição brasileira do autoritarismo para a democracia ajudou a recuperar a importância do Legislativo. Posições liberais cristalizaram-se e mesmo o pensamento de esquerda, tradicionalmente enfiado pelo estatismo, tornou-se parlamentarista. Hoje, apesar da Constituição de 1988 ter estatuído o Presidencialismo (bastante mitigado em relação ao passado), o debate se mantém, estimulado pela perspectiva de uma revisão constitucional, prevista para 1993, que instaure, em definitivo, o regime parlamentar.

As considerações de ordem analítica sobre o parlamentarismo na literatura brasileira contemporânea evidenciam, com clareza, as marcas que o tipo de regime presidencialista predominante nos últimos cem anos imprimiu ao tecido institucional do país, firmando raízes, ademais, no terreno cultural. O "subdesenvolvimento partidário"; o carisma da eleição presidencial, sempre no limiar do populismo; as fórmulas eleitorais, pouco afetas a uma vinculação mais íntima entre representantes e representados; as facilidades de acesso dos grupos privilegiados ao *decision-making*, por fora dos canais formais de intermediação: eis alguns aspectos que, na argumentação dos autores atuais, requerem pensar a singularidade que revestirá a eventual (e desejada) passagem para um regime parlamentarista.

Pensar a singularidade do caso brasileiro significa, de fato, avaliar as possibilidades de sucesso de um sistema cujas bases jurídicas e institucionais são alheias à tradição nacional, e, ao mesmo tempo, estudar as chances de alteração das consequências nefastas de tal tradição. A abordagem encerra uma ambiguidade que se explica pela postura dúplice dos autores que tratam o tema, simultaneamente analistas e partisans. Daí resulta uma defesa, mais que um exame, do parlamentarismo - a solução para o "mal" brasileiro - eivada de adaptações, como se, malgrado

a superioridade do mesmo enquanto forma de governo, adequá-lo às condições locais fosse mais seguro. E permanece a questão: como eliminar o "mal"?

A questão não é nova no pensamento político brasileiro. Nos anos 30, interpretações como as de Sérgio Buarque de Holanda e de Oliveira Vianna divergiam no diagnóstico e nas propostas de "cura". O primeiro, apontava o caráter patrimonial, "ibérico" da formação estatal no Brasil, a frouxidão das instituições e a falta de coesão social, rastreadoras, para ele, da ausência de um espírito democrático e assinalava o tradicional personalismo no exercício do poder, tendencialmente discricionário e autônomo em relação aos grupos sociais. O segundo, acusava o liberalismo vigente na república oligárquica, importado e sem sentido para a população brasileira e lamentava a estrutura classista da sociedade, a ênfase familista da cultura tradicional, fatores impeditivos da conquista da modernidade e da consolidação de uma identidade nacional.

Segundo ambos, o "mal" era a tradição, portuguesa, anacrônica, emperrante; os desdobramentos e as estratégias de mudança, porém, se confrontavam. Para um, a mudança consistiria no "aniquilamento das raízes ibéricas de nossa cultura para a inauguração de um estilo novo, que crismamos talvez ilusoriamente de americano; ou seja, a "cura" estaria no reforço das instituições representativas, na sociedade. Para o outro, só a ação de um Estado centralizado e poderoso poderia dar conta de introduzir o Brasil na contemporaneidade.

Mais remota no tempo e mais atual vis-à-vis a problemática de hoje, é a postura de Silvio Romero (4), um pensador do início do século que condensa a perplexidade: em que medida instituições desenraizadas e sem lastro local, mas modernas e alvissareiras podem ser implantadas no Brasil? Operarão elas as transformações necessárias ou sucumbirão frente ao arcaísmo dominante?

Silvio Romero, em 1893, procura indicar as vantagens do parlamentarismo como fórmula jurídico-institucional de contrabalançar os poderes numa sociedade moderna, situando-o, ademais, como produto histórico mais recente que o

presidencialismo. "O presidencialismo já era uma realidade prática na grande república anglo-americana, quando abriu-se o ciclo de constitucionalismo representativo parlamentarista, que interessou as principais nações de nosso tempo". Resultara de uma interpretação equivocada de Montesquieu, produto do isolamento em que se encontrava a América, e, também, do fato de serem as colônias inglesa na América, à época da Independência, estados autônomos, com seus governadores, suas assembleias, sua organização judiciária, etc. Os convencionais, em 1787, não teriam feito mais que transplantar para o plano federal situações consolidadas nos estados:

"A Constituição Federal tinha, pois, em casa, o seu modelo, e, passando para a nação, para o país tomado na sua totalidade, uma circunstância meramente ocasional e oriunda das condições coloniais, cometeu um erro que tem sido um escolho na vida política do grande povo, erro que tende a ser eliminado, e que não tem sido fatal, por encontrar corretivo nas qualidades práticas e solidamente sensatas daquelas gentes sem par."

É na crítica ao presidencialismo que a argumentação de Silvio Romero se mostra extremamente rigorosa. Vale registrar os "defeitos principais" que arrola:

"a) é chegado ao militarismo, especialmente entre nós, e é muito jeitoso para manter indefinidamente; b) é uma espécie de ditadura, nomeadamente entre os povos latinos da América tendo todos os vícios desta modalidade e moléstia política; c) por uma péssima compreensão e divisão e harmonia dos poderes públicos não tem a maleabilidade, o elastério indispensável ao jogo político da democracia moderna, tornando-se um viveiro de revoluções armadas das quais as repúblicas americanas oferecem exemplos diários, já enumeráveis e de que o nosso Brasil já conta tristíssimos casos; d) acumula abusos incontrastáveis pela irresponsabilidade e indiscussão em que se acha abroquelado; e)

tira a força e o prestígio ao poder legislativo, e ao mesmo tempo a respeitabilidade ao executivo; f) por falta de cenário, de discussão, de luta de idéias, é um regime apropriado a elevar e manter no poder indivíduos medíocres, apenas hábeis em curvar a espinha aos caprichos do presidente; g) sofre de todos os vícios, até mais agravados, dos manejos eleitorais, sem as suas vantagens; h) não tendo necessidade senão de poucos agentes, não tendo que dar satisfação às grandes correntes de opinião representadas nas assembléias, é próprio para manter-se pela corrupção, contra a vontade do país; i) na geral indisciplina e desorganização do caráter brasileiro, resvala facilmente para o despotismo; j) estando divorciado, por vícios de sua origem militar, da massa do nosso povo, não tem meios de o atrair, por sua natural tendência de viver à parte, sem precisar de atender, como se sabe, às aspirações da opinião; k) tem contra si a índole do nosso povo, no que ela tem de mais liberal, as suas tradições, no que elas têm de mais seletivo; l) é antipático e suspeito à democracia, feição geral da vida social contemporânea, pelo aferro com que o defende o doutrinário compressor e ditatorial dos positivistas."

A acurada descrição dos elementos negativos do presidencialismo - e, por oposição, da positividade do parlamentarismo - como regime político, em geral, se mescla, nas observações de Silvio Romero, a preocupação com a especificidade brasileira. Para além da supremacia que a república parlamentar representa face a outros governos, como princípio, sua adoção, no caso do Brasil, se justificar-se-ia pela possível ação corretiva a exercer. Caudilhos arrogantes, desrespeito diário pelas leis, escândalos eleitorais, desprezo à liberdade do cidadão, e muitos outros vícios seriam minimizados por um "regime de representação e intervenção popular na gerência dos negócios públicos".

Mais ainda, a opção pelo parlamentarismo no Brasil demandaria ajustes de modo a adequá-lo à realidade local ("... porque o nosso parlamentarismo, para ser viável, terá que atender a certas condições de nosso meio social e político"). Um destes ajustes dizia respeito à estrutura federalista do país; outro, ao bi-cameralismo e às dificuldades concernentes à aglização de medidas dadas as funções das duas casas parlamentares. Romero

sugeria, também, as medidas compatibilizadoras de um regime parlamentarista com o "caráter nacional".

A preocupação com o "caráter nacional", entretanto, levou Silvio Romero, um parlamentarista convicto, avesso ao "absolutismo (...) quaisquer que sejam os ouropéis de que se revistam", a preconizar um remédio forte, mais tarde, com efeito, consubstanciado no Estado Novo:

"Em momento oportuno, no correr dos tempos, não será de estranhar, estejam certos, que o exército e a armada, que fizeram a República em nome da Nação, segundo a frase predileta do Governo Provisório, declarem extintas as vinte oligarquias, ponham vinte oficiais superiores ou vinte homens resolutos nas presidências dos vinte Estados, e dêem a este país Constituição mais de acordo com sua história, suas tradições, suas tendências, seus costumes, sua cultura, seu estado social, suas necessidades, os elementos formativos de suas populações".

A análise atual da temática do parlamentarismo no Brasil não abandona a questão da necessidade de adaptação. Ao contrário, incorpora de modo bastante preciso a avaliação das condições essenciais ao funcionamento de um regime parlamentar, buscando verificar a medida em que a sua ausência, no caso, constitui obstáculo.

Lamounier (5) chama a atenção para o irrealismo contido na sugestão de um parlamentarismo "clássico". Três elementos estão - ou deveriam estar - presentes neste modelo: a cláusula da dissolução do Parlamento, que garante a simetria entre os poderes, evitando a simples sujeição do Executivo ao Legislativo; a eliminação do dualismo entre o Chefe de Estado e o Primeiro-Ministro, sem o que os conflitos podem se tornar insuportáveis; e uma estrutura partidária disciplinada e coesa "que permita um elevado índice de previsibilidade quanto ao comportamento dos membros individuais do Parlamento e dos partidos eventualmente coligados numa maioria governante".

Para este autor, a transposição de tais elementos para a realidade brasileira traria sérias complicações. A possibilidade de dissolver o Parlamento não só aguça temores de instabilidade como representa um custo financeiro altíssimo, pela exigência de realização de novas eleições. O dualismo, tradicionalmente superado pela transformação do Chefe de Estado numa figura simbólica, encontraria resistências no fato de ser a eleição presidencial um fenômeno cercado de grandes expectativas e dramaticidade. E quanto à estrutura partidária, sua precariedade, no Brasil, poderia induzir a perda de legitimidade do Legislativo, estimulando crises ao invés de dirimi-las.

Na questão partidária reside um eixo fundamental das considerações analíticas contemporâneas acerca da viabilidade do parlamentarismo no Brasil. Segundo uma modalidade de raciocínio, partidos disciplinados tenderiam a surgir justamente porque o sistema parlamentarista não pode prescindir deles. O parlamentarismo, como na visão de Silvio Romero, atuaria como corretivo à tradição brasileira de baixo enraizamento partidário. A réplica ao argumento salienta que partidos políticos fortes são, antes, exigência para que o sistema parlamentarista funcione e que, se a hipótese anterior não se confirma, o mesmo fica inevitavelmente comprometido.

A propósito desta controvérsia, convém repassar a tese proposta pelo próprio Lamounier (6) em outro de seus trabalhos, de que o estado em que se encontra o sistema partidário resulta em boa parte de estratégia deliberada do Executivo brasileiro. Já no Império, o governo central manipulava a alternância na Corte, de liberais e conservadores, impedindo que rivalidades no âmbito da elite nacional se tornassem rígidas e se articulassem com as disputas clânicas que ocorriam no interior das províncias. Prática similar foi empreendida pelos Presidentes da República Velha, que só apoiavam os acordos políticos que tivessem o respaldo dos governos estaduais. Como o Congresso estava sob o controle das oligarquias paulista e mineira, as oposições tinham vida breve. As articulações horizontais efetivavam-se apenas nos períodos de sucessão presidencial, tomando corpo na revolução de

30, quando medidas moralizantes dos costumes eleitorais constaram da pauta que aglutinava as oposições estaduais e as classes médias urbanas. Emergiram então os primeiros partidos políticos modernos, no sentido de que dispunham de um mínimo de organização, uma orientação ideológica e certa impessoalidade no que se refere ao acesso a posições de liderança. A resposta do Poder Central a esta ativação da política de massas vem na forma do regime autoritário de 1937.

O funcionamento do sistema partidário no "período áureo" da democracia brasileira está sujeito a um conjunto diversificado de interpretações, cabendo ressaltar, dentre as consideradas por Lamounier, a de Campello de Souza, que atribui a incapacidade dos partidos de enfrentar a crise deflagrada no início dos anos 60 "à debilidade congênita do sistema de partidos iniciado em 45" (7). Ou seja, os partidos não foram capazes de superar inteiramente fosse os condicionamentos que lhes foram impostos pelo Estado Novo, fosse os compromissos referentes à transição sem ruptura. Que condicionamentos eram estes? Fundamentalmente, a centralização burocrática do sistema e as concepções anti-partidos embutidas na cultura política da época.

Lamounier sustenta que a inflexão ideológica ocorrida no Brasil no período do Estado Novo, no sentido de acentuar a procedência de um poder unitário, não-mobilizante, foi de vulto. Em suas palavras:

"O anti-partidismo tornou-se, na realidade, um núcleo doutrinário compartilhado por correntes políticas as mais diversas, à esquerda e à direita: do marxismo da época (de corte soviético) ao pensamento de direita, deixando marcas profundas mesmo no pensamento liberal e entre os próprios intelectuais. Nestas condições a defesa do partido político enquanto instituição, ou melhor, de um sistema competitivo de partidos, ficava fundamentalmente a cargo das próprias oligarquias de notáveis que comandavam essas organizações, às quais frequentemente faltavam convicção e autoridade intelectual" (8).

A estes fatores, cabe ainda acrescentar o baixo nível de participação política da sociedade como um todo, em que pese as taxas ainda incipientes de urbanização e a proporção reduzida de brasileiros que podia votar. O que deve ser ressaltado aqui é que, com base não apenas nesta interpretação mas também naquelas que privilegiam outras ordens explicativas, não há base para afirmação do senso comum que "partidos não vingam em nossa cultura", e sim que a política deliberada de cerceamento da democracia foi bem sucedida. Política esta que insidiosamente recobrou força a partir do Golpe Militar de 1964, preservando o Congresso e com isto favorecendo o fortalecimento do ideário autoritário voltado para a desmoralização dos partidos como instituições fundamentais da ordem política democrática.

Finalmente, cabe notar que o intuito governamental de concentrar o poder em suas mãos se efetivou não apenas a nível ideológico, mas como resultante imediato de seu próprio sucesso. Pois a hipertrofia do poder do Estado Central recomenda práticas clientelistas, uma vez que o político tem que preservar, antes de tudo, seu acesso aos centros decisórios, como condição de sua sobrevivência. Por sua vez, o federalismo pouco assumido também leva a que governadores e prefeitos privilegiem seu acesso individual aos recursos públicos, antes que a lealdade a qualquer partido. Para completar, a memória da instabilidade partidária tem um efeito de inércia sobre toda esta dinâmica.

A relação entre a fragmentação partidária, característica do quadro brasileiro e os critérios eleitorais que incentivam a multiplicidade de partidos também tem sido trabalhada pela literatura. A adoção de um sistema distrital/majoritário, reforçado por regras de exclusão que conduzissem à eliminação dos partidos pequenos seria, na linha de postulação correcional, uma forma de forjar grandes partidos, preferencialmente, o bipartidarismo. Lamounier adverte, porém, que "o sistema distrital/majoritário e as cláusulas de exclusão podem forçar a redução do número de partidos, mas não garantem o aparecimento das qualidades especificamente exigidas pelo sistema parlamentarista, que são principalmente a coesão e a sustentação firme dos compromissos programáticos" (grifo do autor).

Um terceiro fator condicionante da frágil situação partidária brasileira é percebido na estrutura federativa, "um poderoso desagregador interno desses macro-partidos cuja existência o sistema majoritário facilita" (9). O acesso que os partidos têm aos governos estaduais e a capacidade de se moverem no âmbito da política regional se configuram como alternativas a formação de grandes blocos nacionais, com vistas à alternância no poder.

Segundo o autor acima citado, a tradição institucional brasileira se inclina para um padrão consociativo, isto é, de co-participação no poder - ao invés de uma padrão majoritário -, no interior do qual se ajustam a preferência pelo critério proporcional e pelo pluripartidarismo, a estrutura federativa e o bicameralismo efetivo.

Das inquietações com a plausibilidade de êxito do parlamentarismo no Brasil, sujeita à superação dos aspectos adversos ao sistema presentes na cultura política nacional, deriva uma reflexão marcada pela busca de opções singulares: "(A) implantação de um sistema parlamentarista (...) nas condições brasileiras seria necessariamente um híbrido, ou uma *diarquia*". Na verdade, trata-se de romper um círculo vicioso: partidos frouxos e desarticulados, preponderância histórica do Estado sobre a sociedade, tradição presidencialista e concentradora debilitam as chances de um sistema parlamentarista; contudo, somente através do sistema parlamentarista pode-se prever mudanças substanciais no sentido de ultrapassar o quadro de atraso político reinante.

III - PENSANDO SEUS PRÓPRIOS PODERES: AS PRERROGATIVAS DO LEGISLATIVO NA ÓTICA DOS CONSTITUINTES

Na elaboração da nova carta constitucional, um dos temas que ocupou o debate dos congressistas foi o da forma de

governo. Tratado em várias instâncias, pode-se dizer que perpassou toda a discussão efetivada no âmbito da Sub-Comissão do Poder Legislativo (10), cujos debates constituem a matéria-prima da presente sessão. Pois para quase todas as questões ali consideradas, qualificava-se o argumento justificativo das diversas propostas com a ressalva de que estas seriam diferentes, dependendo do sistema de governo a ser adotado (11). No entanto, em nenhum momento encontra-se, nas atas deste debate, uma apresentação mais completa de um argumento favorável ou contrário às formas de governo ali referidas—presidencialismo, parlamentarismo, presidencialismo mitigado, semi-parlamentarismo, semi-presidencialismo, e porque não dizê-lo, parlamentarismo envergonhado. O contraste entre a apresentação do tema por acadêmicos e por este segmento dos atores que vivenciaram esta problemática em termos da proposição de mudanças concretas é muito marcado. Raramente os constituintes extravasaram o campo estritamente jurídico-institucional, recaíndo o tom maior sempre nos procedimentos mais ou menos apropriados para o exercício do poder através de instrumentos específicos.

Assim, parece que a forma pela qual o pensamento político brasileiro, ao longo da história republicana, percebeu a relação entre regime de governo e democracia, em particular quanto as condições específicas de tal relacionamento no Brasil não foi suficientemente incorporada pelo senso comum, aqui compreendendo a percepção destes políticos profissionais. Os pontos sobre os quais a literatura se debruça aparecem, de certo, nas discussões. Todavia, são filtrados por uma visão personalista e pragmática.

Tendemos a ver, nesta forma peculiar de argumentação, a expressão de duas características centrais de seus proponentes. Em primeiro lugar, os Constituintes ali reunidos se formaram em uma Casa realmente destituída de poderes de Governo. A Constituição então vigente, bem como a prática efetiva do Chefe do Executivo relegaram o Congresso a uma posição de extrema precariedade, seja em termos de suas prerrogativas, seja quanto à

natureza da dinâmica de trabalho que lhe era imposta. Assim, não é de se estranhar que, no discurso deste conjunto selecionado de constituintes, a questão das relações entre sistema de governo e articulação do Estado com a sociedade estivesse subordinada a uma atenção privilegiada à correção dos mecanismos existentes e invenção de novos procedimentos que os habilitasse a participar da gestão da coisa pública.

Em segundo lugar, estes atores, como qualquer ator social, examinam as questões políticas a partir do ponto de vista que se conforma à posição que ocupam na esfera de poder. Isto leva, por exemplo, a que trabalhem a problemática da fiscalização do Legislativo sobre os atos do Executivo em termos extremamente precisos: como fazer os contatos com o Tribunal de Contas? Quem deve e pode ser nomeado para esta instância?

Aparentemente, detalhes de menor importância. Eventualmente, discussão fundamental para a eficácia de novos procedimentos institucionais. Por certo, questão crucial para estes indivíduos que se sentem menosprezados pela opinião pública e que estão convencidos de que, em sua grande maioria, representam, de forma responsável, a vontade política do povo brasileiro(12). Senão, vejamos como se posicionam frente às diversas questões ali consideradas.

A análise de discussão ocorrida na Assembléia Nacional Constituinte aqui empreendida divide as questões tratadas em dois grandes blocos, de natureza geral, tratando o primeiro de verificar como os parlamentares percebem as relações entre o Congresso, enquanto instituição política fundamental, e a sociedade. Ou seja, incide sobre a temática da representação, envolvendo, em primeiro lugar, a questão dos partidos, que, também ao ver dos constituintes, compõe um sistema partidário fraco e necessitado de consolidação. A questão, que aparece pouco ao longo das sessões, formula-se em termos do que pode ser feito de imediato:

"(...) Ainda durante a última campanha, ouvia-se uma observação muito séria: não valia mais a pena eleger parlamentares por um partido, porque eles mudavam de legenda. Isso provoca frustrações nos eleitores. Creio que há necessidade de que sejam fortalecidos os partidos políticos no Brasil. Esses partidos só serão fortalecidos se tiverem disciplina e se essa disciplina, no mínimo, puder ser abraçada no texto constitucional". (Henrique Cordova, 9ª Reunião Ordinária)

A mudança de regime, mesmo quando a declaração é francamente favorável ao parlamentarismo, se restringe ao fortalecimento do legislativo. E o entendimento deste fortalecimento não se relaciona com uma concepção mais trabalhada de representação:

"Parece-me que a modificação do sistema de governo levará, além de a um fortalecimento do poder, com todas as suas consequências, a uma situação na qual passaremos a ter reforçada a responsabilidade do Legislativo perante a população - obviamente do Executivo também, pois é a essência do parlamentarismo; mas do Legislativo, sobretudo, perante a população - e, conseqüentemente, elevada a capacidade de controle da população sobre o poder Legislativo".

(Jorge Hege, 7ª, reunião extraordinária, 6/5/87)

A percepção da condição de representante, e, portanto, do conceito de representação, se mostra, assim, bastante personalizada. Representar é algo que associa-se à boa imagem do parlamentar:

"Quando chega o último ano de um mandato, muitos políticos, verificando que estão no ocaso de suas carreiras, que estão declinando, que não tem mais possibilidades eleitorais, fazem um conchavo com o governador de estado, cedem sua vaga para o suplente e vão para a vitaliciedade de um tribunal. Esse procedimento é imoral e devemos condená-lo."

(Hélio Manhães, 9ª. reunião ordinária, 13/5/87)

"Sinto muito este clima no momento em que nesta Casa há uma enorme tendência majoritária nessa direção, e, a cada dia que cruzamos as portas do Congresso e entramos em contato com qualquer cidadão comum, sua relação diante das colocações é quase de surpresa e de estupefação: dar mais poder ao Legislativo? Como? Esse poder em que não temos nenhuma confiança, que não levamos a sério? Essa é a reação do povo. Daí uma proposta que fizemos a direção do nosso partido, no sentido de ser fundamental uma campanha de esclarecimento popular sobre o que é sistema de Governo (...)"

Os parlamentares são representantes do povo porque são eleitos para tal (... "Entendo que o Legislativo é o único poder que sempre é composto pelos eleitos do povo...tem legitimidade suficiente" - Henrique Córdova, 5ª reunião extraordinária, 30/4/87). Daí as atribuições que têm devem ser valorizadas (a sua vivência política é um elemento que os torna superiores aos intelectuais, por exemplo, quando se trata de legislar). E esta valorização deve se expressar concretamente. Ou seja, os subsídios, os jetons, os altos salários assim se justificam. Muito da discussão sobre a representatividade dos parlamentares decai para estas questões triviais (mas extremamente pragmática do ponto de vista dos ditos): as recompensas materiais pela condição de representante do povo:

"Há uma extraordinária diferença de qualidade entre as opiniões dos teóricos, constitucionalistas, e as opiniões daqueles que, não sendo faltos também de competência teórica, tiveram uma vivência política e já conhecem o Poder Legislativo, como felizmente se trata do caso de quase todos nós".

(Henrique Cordova, 5ª reunião extraordinária, 30/4/87)

"Não há dúvida que é um problema (o salário do parlamentar) muito polêmico, que vem sendo mal enfrentado. Temos na subcomissão o consenso de que o jeton provoca uma imagem muito ruim, porque dá a impressão de que o único trabalho do parlamentar, ou pelo menos, o seu mais importante trabalho, é estar no plenário. O nosso companheiro (...) afirmou que, quando está cansado vai para o Plenário descansar, porque é lá que existe o melhor ar condicionado da Casa".

(José Jorge, 7ª reunião extraordinária, 6/5/87)

"Poderíamos fazer várias observações a respeito do que foi focalizado, como por exemplo, em relação ao recesso ou mesmo a ausência dos parlamentares no Plenário. Muitos desses parlamentares, quando ausentes, estão na sua base e cumprem um papel que me parece essencial e pouco lembrado, a sua condição de agente político, com necessidade de ter permanente contato com as suas bases eleitorais, contato esse que vivifica a ação do parlamentar, muitas vezes, levando-o a uma ação muito mais presente e compatível com as suas funções e encargos".

: (Nelson Wadekin, 7ª reunião extraordinária, 6/5/87)

No momento em que a discussão enfrenta um ponto essencial à concepção de representatividade - a natureza do mandato - ela se perde em meio a perplexidades e a percepção imediatista de recusar qualquer limite à ação parlamentar:

"Com relação à seção V, dos Deputados e Senadores, havia feito uma emenda que diz: "art. 11. Os deputados são representantes do povo e estão suas opiniões, palavras e votos subordinados exclusivamente à sua consciência". Inclusive, a minha idéia originária era de fazer uma referência a que eles estão a salvo de mandato imperativo. Porque? Pelo seguinte: todos vivemos aquela situação anterior, do Colégio Eleitoral ... Inclusive acho que deveria ser mencionada - evidentemente que isto está sendo estudado por outras subcomissões - a forma de eleição do Deputado. Será por eleição proporcional, distrital, ou distrital mista? Acho que deveria caber dizer-se que os Deputados estão subordinados exclusivamente a sua consciência (...) O exemplo que dou é o da invocação da fidelidade partidária, que, no meu modo de ver, foi no passado um sistema draconiano para evitar, inclusive, que, em determinados momentos adotasse o Parlamentar essa ou aquela posição que lhe parecesse a mais justa, em função desse instituto da fidelidade partidária. (...) Evidentemente não vamos voltar ao Colégio Eleitoral, mas outras situações podem surgir. Acho que isso consigna realmente a inteira liberdade do Parlamentar para decidir e votar unicamente de acordo com a sua consciência." (Lucio Alcântara, 9ª reunião ordinária).

Estas evidências corroboram a tese de Parahyba (13), acerca da vigência da noção de mandato livre, e certamente constituem mais um fator que precisa ser levado em consideração, ao se tratar da conveniência de um regime parlamentarista.

No segundo bloco de questões discutidas, está o tema das relações entre Legislativo e Executivo, englobando, portanto, as funções do Congresso e a sua capacidade de governar num sistema parlamentarista. Verifica-se que o que efetivamente preocupa a estes parlamentares é a reconquista de seu prestígio institucional, que se reverte em prestígio pessoal, do ocupante do cargo parlamentar. O aumento das atribuições do Congresso é um dos pontos mais discutido, associado a uma crítica decorrente ao decreto-lei:

"- Estamos propondo o fim do decreto-lei e uma série de novas atribuições ao Congresso, com o que ele terá responsabilidade muito maior, em relação ao funcionamento do Governo como um todo. Se se permitir que, pela simples ausência, se impeça a deliberação do Congresso, nesse caso teremos de reestudar as atribuições que lhe queremos dar"...

"O Constituinte Lucio Alcântara tem razão quando diz que realmente os partidos minoritários podem usar a falta de quorum para adiar a votação dos projetos. Parece-me que um aspecto muito importante que temos de pensar no novo Congresso que vamos criar é não adiar projetos, pelo contrário, é votar projetos, porque temos no Congresso cerca de dez mil proposições em tramitação, que não são votados. Temos no Congresso parlamentares que passam doze ou dezesseis anos apresentando projetos e esses nunca são votados. Na verdade, só são votados quando há interesse do Executivo, que tem força sobre as lideranças para então fazer esta mobilização" (José Jorge, 9ª reunião ordinária).

Visto como mecanismo originalmente voltado para a agilização do trabalho do Legislativo, o decreto-lei transformou-se em instrumento de arbítrio, de cujo uso não se furtou nem o então Presidente da República, apesar de assim fazendo contrariar seu próprio compromisso público original. Aqui vale a pena destacar que seu uso foi justificado pela necessidade do sigilo. A resposta dos Constituintes aos requisitos de urgência e sigilo foi no sentido de que medidas desta natureza deveriam ser do conhecimento prévio pelo menos das lideranças dos partidos ou dos dirigentes das Casas. Neste ponto, o parlamentarismo era exaltado por sua virtude de compor um Governo sempre apoiado pela maioria do Congresso, o que tornaria supérfluo este tipo de controle mú-

tuo, e, por decorrência, os subterfúgios utilizados para driblar o poder da outra instância. Mas não só em instrumento de arbítrio transformou-se o decreto-lei. A valer o depoimento da Assessora do Senado prestado à sub-comissão, o decreto lei foi também utilizado com vistas a minimizar o espaço para a iniciativa legisferante do Congresso, em decorrência de seu uso frequente, a demandar formação de comissões especiais que acabavam por ocupar, em demasia, o tempo dos Congressistas.

Uma segunda preocupação da sub-comissão referia-se à capacitação técnica do Congresso. Considerando ser próprio ao parlamento a definição das políticas promotoras do desenvolvimento da sociedade, interferindo nos planos gerais e setoriais do governo, insistiu-se na agilização do trabalho das comissões. Se até então a participação do Legislativo na formulação do orçamento foi quase nula, o que muito contribuiu para sua irrelevância, a sub-comissão tratou de garantir ao Legislativo não só a prerrogativa de iniciar leis versando sobre matéria financeira como o direito de analisar, juntamente com o orçamento fiscal, orçamento monetário e o das estatais.

Finalmente, cabe registrar o debate referido estritamente à questão da forma de governo, concentrado na 5ª reunião ordinária que contou com a presença de estudiosos do assunto, convidados por esta mesma sub-comissão. O tema foi tratado de forma bastante elaborada, contemplando-se as defesas acirradas do parlamentarismo e do presidencialismo, e proposições mais moderadas de formas mistas de governo. Foi esta última a que mais interessou aos constituintes, excluindo-se a possibilidade de o Presidente dissolver o Parlamento, exclusão unânime sempre sob a consideração de que toda a nação tem a ganhar com a estabilidade da ordem. As outras intervenções referiam-se à necessidade de flexibilizar a estrutura federativa e definir o papel das Forças Armadas.

Ou seja, as questões que suscitam a discussão teórica acerca das conexões entre parlamentarismo e democracia em sociedades de massa não fazem parte do universo simbólico de representações do poder, tal como expresso nos debates da sub-comissão aqui sob escrutínio, caracterizando-se estes por uma preocupação com a estabilidade e com a técnica adequada ao exercício de seus (pobres) poderes.

III. CONCLUSÃO

As considerações preliminares aqui apresentadas, por seu caráter mesmo de uma primeira aproximação ao tema do parlamentarismo como alternativa ao sistema de governo ora em curso, não nos permitem conclusões definitivas. Não obstante, achamos conveniente demarcar dois conjuntos de questões, pertinentes a esta problemática.

O primeiro conjunto de questões remete ao resultado que obtivemos desta visita aos trabalhos da Constituinte. Ainda que de forma um tanto impressionista diríamos que um segmento não desprezível do atual Congresso ainda não absorveu o conteúdo envolvido na decisão de se submeter a sociedade política brasileira ao plebiscitum sobre forma de Governo, a se realizar daqui a três anos. Não questionamos a representatividade deste segmento, bem como não questionamos a do conjunto maior a que pertence. Estamos seguras de que as eleições efetivadas constituíram as escolhas livres e soberanas dos cidadãos brasileiros. Em poucas palavras, se nos é familiar a dialética que envolve a relação entre representante e representado (no sentido de que o primeiro tem poder de moldar o interesse do segundo, e este o de rejeitar a formulação que lhe é oferecida por alguém que almeja representá-lo), nada mais nos resta senão admitir que esta temática está ausente do imaginário político da sociedade brasileira atual. Com isto não estamos desconhecendo o peso que o assunto tem para seu segmento mais intelectualizado e informado, nem o fato da questão ter, por algum tempo, dado o tom ao discurso de um dos candidatos à Presidência da República.

Por outro lado, esta última eleição presidencial deixou claro o elevado nível de politização desta mesma sociedade. A questão do parlamentarismo, portanto, e sua eventual contribuição para o processo de democratização está a depender, fundamentalmente, de uma difusão adequada das informações pertinentes ao tema. Mas esta não é a única conclusão pertinente a este primeiro conjunto. A escolha do atual Presidente da República expressou uma desconsideração, da parte de uma maioria dos eleitores, do vínculo partidário do candidato político. Salvo melhor aviso, tendemos a interpretar este tipo de eleição como o ato resultante

de um processo de reflexão sobre o contexto nacional pautado pela ideologia tecnocrática. Se esta ideologia, nos seus diversos matices e em graus extremamente variados de sofisticação sustenta, em última instância, que o problema brasileiro é um problema técnico, que requer competência específica (de base científica) para sua resolução, como compatibilizar esta ideia com o governo democrático? Pois o fundamento da democracia é a premissa de que o governo é atividade decorrente de uma relação de poder, e que políticas tecnicamente bem elaboradas podem (e são) implementadas para instaurar e/ou reproduzir determinadas formas de dominação. As instituições democráticas representam, precisamente, o resultado de uma luta política para alargar e diversificar os canais de acesso do poder do Estado, submetendo-o ao controle da sociedade. Neste sentido, parece-nos que o adequado funcionamento do parlamentarismo depende de uma modificação significativa na forma pela qual setores sociais e governamentais configuram a questão do poder.

A forma como os constituintes percebem seu papel também parece ser uma dificuldade significativa para propostas de alargamento de seu poder de Governo. O mandato livre do político preocupado quase que exclusivamente com o atendimento das demandas particulares de sua base eleitoral contrasta fortemente com as qualidades necessária à participação efetiva no sistema de Governo. Não desconhecemos o fato de que o "voto de permuta" (para usar a expressão de Bobbio) está na base deste estilo de representação, de resto típico das democracias em sociedades de massa. As instâncias legislativas, nos vários níveis de Governo, exercem sempre esta função de "despachante de luxo". O que não ficou claro, dadas as limitações próprias aos dados aqui analisados, é se a representação de interesses menos particularistas e momentâneos é significativa o suficiente para contrabalançar o peso que essa permuta confere ao exercício do poder nos órgãos deliberativos. Cabe acrescentar que esta permuta não é função apenas do papel a si atribuído pelos representantes mas da pressão de seus representados.

Sem desconsiderar a preocupação destes constituintes, cujo discurso aqui se analisou, com procedimentos capazes de agilizar o trabalho técnico das Comissões, ficou a sensação algo difusa de que não lhes interessa a responsabilidade completa pelo Governo. Já diziam moradores da periferia de São Paulo, há alguns anos atrás, que é preciso ter muito dinheiro e muita força para poder mudar alguma coisa no Brasil (14). Terão seus nobres representantes intuído a mesma coisa? É sintomático o consenso, entre os membros da sub-comissão aqui considerada, de que o regime parlamentar, se instituído no Brasil, não deveria compreender a cláusula de dissolução do Congresso. O fato disto ocorrer tão raramente nos regimes parlamentaristas existentes de todo que não influiu no raciocínio dos constituintes. Por traz do argumento aventado, qual seja, o da necessidade de manter a estabilidade da ordem, não se esconde o medo do enfrentamento entre poderes? No texto que nos guiou para a elaboração da primeira parte deste artigo, Weber insistia que a política é luta; no Brasil, luta é guerra?

O segundo conjunto de questões é suscitado pela crítica brasileira ao liberalismo, como uma orientação política marcada pelo formalismo e pela alienação. Não desconhecemos as disjunções existentes entre liberalismo e democracia, não cabendo aqui defender o primeiro. Mas estamos bastante seguras de que, liberais ou não, as instituições têm um peso considerável sobre o comportamento político. São capazes de incentivar a criatividade, a flexibilidade, a dedicação à coisa pública, bem como a violência, a anomia e a rigidez. Uma vez consolidadas, são extremamente refratárias à mudança. Tanto, que até parecem eternas. Mas não são obras de deuses e sim fruto do trabalho cotidiano (consciente ou descuidado) de toda a sociedade. Passíveis, pois, de alteração.

Que as mudanças institucionais de que hoje cogitamos sejam mudanças inspiradas na experiência europeia marcada pelo liberalismo e pela social-democracia, tem sua justificativa, ainda que não necessariamente contenha a melhor razão. Respeitadas as diferenças profundas existentes entre estas sociedades e a nossa, verdade é que o capitalismo rege nossa economia e marcadas diferenças ideológicas organizam nossa vida política. Parece,

pois, fazer sentido este esforço de aprender com eles com vistas a ajustar seus esquemas bem elaborados para nossa realidade.

- DIGITALIZADO PELA BIBLIOTECA EUGÊNIO GUDIN EM PARCERIA COM A DECANIA DO CCJE/UFRJ
- (1) Anexo ao volume II de Economy and Society.
 - (2) Schmitter, P: "Still the Century of Corporatism?"
 - (3) Offe, Claus - Contradictions of the Welfare State - MIT Press, Cambridge, 1984.
 - (4) Realidade e Ilusões no Brasil, Ed. Vozes, 1979.
 - (5) Lamounier, B. - "Opções básicas quanto à ordem institucional", IDESP, mimeo, 1986a.
 - (6) Lamounier, B. e Meneghello, R. - Partidos Políticos e Consolidação Democrática - Ed. Brasiliense, 1986b.
 - (7) Idem, ibidem, pag. 39.
 - (8) Idem, ibidem, pag. 42.
 - (9) Idem, 1986b, pag. 5.
 - (10) Esta sub-comissão, juntamente com a do Poder Executivo e a do Poder Judiciário compunham a Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governança Constituinte de 1987.
 - (11) Cf. Atas das Comissões, Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 8/5/87, 14/5/87, 20/5/87, 21/5/87, 27/5/87, 17/7/87 e 24/7/87.
 - (12) Um estudo pioneiro sobre a ótica do congressista brasileiro encontra-se na Tese de Mestrado apresentada por Maria Cecília S. Costa, "Os caminhos da Casa", mimeo, 1980, ao Museu Nacional.
 - (13) Parahyba, M. Antonieta - "Estado e Representação de Interesses no Brasil", Tese de Mestrado, mimeo, IUPERJ, 1977, esp. cap. III.
 - (14) Caldeira, T.P.R. - A Política dos Outros, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1984.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1990

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
228. AZEREDO, Beatriz. <u>Da Previdência à Seguridade Social: Os Perigos da Transição.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 228).	29
229. FERRAZ, João Carlos; CAMPOS, Nauro; YOUNG, Carlos Eduar do F. <u>Trajelórias de Crescimento e a Modernização da Indústria Brasileira: Um Cenário para a Década de 90.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 229).	67
230. VIANNA, Maria Lúcia Werneck; OLIVEIRA, Isabel A. Ribeiro de. <u>Considerações Preliminares Sobre a Questão do Parlamentarismo no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 230).	33