

EM DEFESA DO PARLAMENTARISMO MISTO

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Folha de S. Paulo, 19.2.93

O debate sobre parlamentarismo e presidencialismo revive nos tempos atuais a problemática clássica das formas de governo. Os presidencialistas, ao reafirmarem sua esperança na eleições de um presidente da república esclarecido, estão repetindo a opção clássica dos gregos pela monarquia - a forma "boa" do governo de um só. Enquanto isto, os parlamentaristas monárquicos que desejam um sistema sem presidente da república eleito diretamente, revivem a segunda forma de governo preferida pelos filósofos gregos - a aristocracia - a forma "boa" do governo de alguns. Ao parlamentarismo republicano puro, que também não teria presidente eleito diretamente, corresponde a democracia grega. Finalmente o parlamentarismo misto que está em pauta no Brasil, combinado com a eleição do presidente diretamente pelo povo, corresponde essencialmente ao "regime político misto" de Políbio - historiador e filósofo grego do século II antes de Cristo.

Na análise deste problema que farei a seguir é essencial distinguir as formas de governo ou regimes político do governo. O regime político é definido pela Constituição, o governo, formado pelo poder legislativo e o topo do poder executivo e do poder judiciário, é escolhido de acordo com a lei. O regime político é uma forma, é um conjunto de instituições. O governo é o grupo de homens e mulheres que exercem o poder nos termos definidos pela Constituição.

Conforme ensinou Políbio a melhor forma de governo não é nem a monarquia, nem a aristocracia, nem a democracia, porque cada uma delas está sempre ameaçada pela sua correspondente forma corrompida: a tirania, a oligarquia e a democracia populista. Para Políbio, que se baseava em Roma para fazer sua análise, a forma ideal de governo é a mista, que combina os três regimes políticos bons, porque só ela garante ao governo a legitimidade e ao regime político a estabilidade que necessita. O parlamentarismo que será instaurado no Brasil caso seja vitorioso no plebiscito de abril próximo é um regime político que se aproxima do regime misto de governo. Por isso, porque garantir maior estabilidade ao próprio regime político e maior legitimidade para o governo, esta deverá ser a forma de governo escolhida.

Os filósofos gregos, a partir de Platão e Aristóteles, viam seis formas de governo: três "boas" e três "más" ou corrompidas. A melhor forma de governo seria a monarquia, na qual um rei dotado das virtudes fundamentais para um governante - a honestidade, a coragem, a justiça, a visão do interesse coletivo - governaria de acordo com a lei e os bons costumes. Em contrapartida, a pior forma de governo, a tirania, a forma corrompida da monarquia. A aristocracia era a segunda melhor forma de governo, e a sua correspondente forma corrompida, a oligarquia, a segunda pior forma de governo. Finalmente vinha a democracia - que também recebia o nome de timocracia ou de olocracia - que era a terceira na hierarquia das formas de governo. Em compensação, sua forma corrompida, que hoje poderíamos chamar de democracia populista, era a menos nociva das formas más de governo. A democracia não era bem vista pelos gregos, embora tenham sido eles os que primeiro a experimentaram, porque a consideravam um regime político muito instável. Na verdade, era uma forma de governo nova, para a qual as condições mínimas para sua existência mal existiam naqueles tempos antigos. Era, portanto, compreensível que os gregos e de um modo geral todos os filósofos políticos até o século XVIII não a valorizassem muito.

Foi só com o advento do capitalismo - ou seja de um sistema econômico em que o excedente econômico é apropriado no mercado - que a democracia tornou-se menos instável e portanto viável e preferida em relação as demais formas de governo. A partir de então, e com a implantação da república em muitos países, enquanto em outros a monarquia deixava de ser absoluta e passava a ser parlamentar, passamos a ter três critérios básicos de classificação dos regimes de governo: democracia x autoritarismo, república x monarquia, e presidencialismo x parlamentarismo. E temos ainda seis formas de governo. Três boas: democracia presidencial, democracia parlamentar republicana, e democracia parlamentar monárquica. E três corrompidas: presidencialismo autoritário, parlamentarismo republicano autoritário, e monarquia autoritária. O plebiscito brasileiro excluiu as formas corrompidas ou autoritárias de governo e colocou em discussão as formas boas.

Qual o critério para a escolha do regime político entre estas três possibilidades? Sugiro dois critérios fundamentais: bom é o regime político democrático que seja estável e garanta um governo forte ou legítimo. Em outras palavras, bom é o regime político que (1) nas situações de crise tenha a flexibilidade para mudar o governo sem mudar o regime político, e que (2) nas situações normais assegure ao governo o maior poder possível para realizar as reformas econômicas e políticas que o Brasil necessita urgentemente, e que (2).

O poder de um governo está diretamente relacionado com a sua "legitimidade", ou seja, com o apoio que tem na sociedade civil. Legitimidade, na forma que estou usando aqui, não se confunde com legalidade (um governo de acordo com a lei), nem com representatividade (um governo que represente o povo). Governo com legitimidade é aquele que tem apoio na sociedade civil, ou seja, na sociedade

organizada em que o poder dos cidadãos não é igual mas ponderado em função do poder ECONÔMICO, intelectual e político ou organizacional que cada um detém.

Quando um governo perde apoio da sociedade civil assim definida ele perde poder real, perde condições de governar. Um bom regime político, portanto, será aquele que assegure a cada governo a maior legitimidade possível. Esse regime, nos tempos modernos, é o parlamentarismo. O parlamentarismo, ao basear o poder do primeiro ministro no parlamento, garante a ele a legitimidade possível, porque é o parlamento que melhor representa a sociedade civil. Se o parlamento no Brasil, com em qualquer outro país, apresenta problemas às vezes graves, esses problemas são também da sociedade civil. Se a sociedade civil brasileira já é suficientemente desenvolvida para ser democrática, isto significa que o parlamento também o é.

O parlamentarismo supera o presidencialismo não apenas no primeiro mas também no segundo critério definidor do melhor regime político. O parlamentarismo é um regime político mais estável do que o presidencialismo. Este está sempre ameaçado pela sua forma corrupta, o autoritarismo presidencial, a tirania, enquanto que a ameaça de autoritarismo é muito menor para o parlamentarismo. Se o primeiro ministro escolhido em um regime parlamentar perde legitimidade ele será facilmente substituído. Não é esse o caso do presidencialismo, no qual os impeachments - a forma legal de substituição de um presidente - são casos raríssimos. Quando um presidente perde legitimidade é mais fácil haver a mudança do regime de governo para o autoritarismo presidencial ou oligárquico do que a simples mudança de governo como aconteceu no Brasil recentemente. Outra alternativa será termos um presidente governando por vários anos sem poder real, quando necessitamos de um governo democrático e forte.

A superioridade do parlamentarismo sobre o presidencialismo parece-me, portanto, indiscutível. Quando os presidencialistas defendem esse regime, estão na verdade aspirando pelo bom monarca. Estão adotando uma perspectiva salvacionista: "precisamos eleger um bom presidente, que salve o Brasil". Esquecem, entretanto, que o presidente poderá facilmente perder apoio na sociedade e, então, ou governá-la como um fraco ou transformar o regime político em uma tirania.

O parlamentarismo brasileiro, entretanto, deverá ser um regime político misto. Será essencialmente parlamentar, o que lhe garantirá legitimidade. Mas terá um presidente eleito - o que lhe garantirá também representatividade. O grave defeito do parlamentarismo monárquico é sua falta de apoio direto nos cidadãos. O parlamentarismo republicano, ao prever a eleição direta do presidente, reconhece que o Brasil é uma sociedade de massas, em que um eleitorado pobre e inculto se contrapõe a uma sociedade civil que apenas começou a se democratizar nestes últimos sessenta anos. O povo será representado pelo parlamento, mas o será também pelo presidente - um presidente a quem não cabe salvar o país, porque terá poderes limitados.

Mas, perguntam os indecisos, o parlamentarismo, além de ter como condição o caráter democrático da sociedade civil, deve também ser acompanhado pelo voto distrital misto, por uma lei eleitoral que reduza o poder econômico e garanta a representatividade dos estados, e por uma lei que limite o número de partidos. Uma outra forma de afirmar a mesma coisa é dizer que o parlamentarismo e a democracia necessitam de partidos políticos fortes e uma maioria parlamentar clara. Sem dúvida, mas, pergunto, é possível ter isto tudo, ou, mais amplamente, uma democracia forte sem o parlamentarismo? Aqui repete-se o velho problema do carro e dos bois. É inútil querer manter sempre os bois a frente do carro. O progresso político e social não é um processo linear e harmônico. Pelo contrário, é um processo contraditório, em que a cooperação e o conflito, a expansão e o refluxo cíclicos estão permanente ocorrendo. Aprovado o parlamentarismo será mais fácil avançar com novas reformas políticas e institucionais.

Em certos momentos as sociedades se defrontam com oportunidades de realizar avanços decisivos. A adoção do parlamentarismo republicano é um desses momentos. Está ao alcance dos brasileiros contar com um regime político misto, democrático, representativo e legítimo - um regime político que poderá produzir governos fortes porque dotados de legitimidade, e que poderá enfrentar melhor as crises, que serão crises de governo, não de forma de governo.