

Tendências/Debates

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo

Parlamentarismo e aparelho do Estado

LUCIANO MARTINS

Nessa discussão sobre a forma de governo a ser instituída no país (se é que discussão se pode chamar as "conversações" em curso na Constituinte sobre o tema) os adeptos do parlamentarismo o apresentam como solução para três problemas: (1) os poderes excessivos do Executivo, (2) a fragilidade dos partidos e (3) a propensão ditatorial inerente ao presidencialismo. É inegável que esses três problemas existem e conspiram contra qualquer regime que se pretenda democrático.

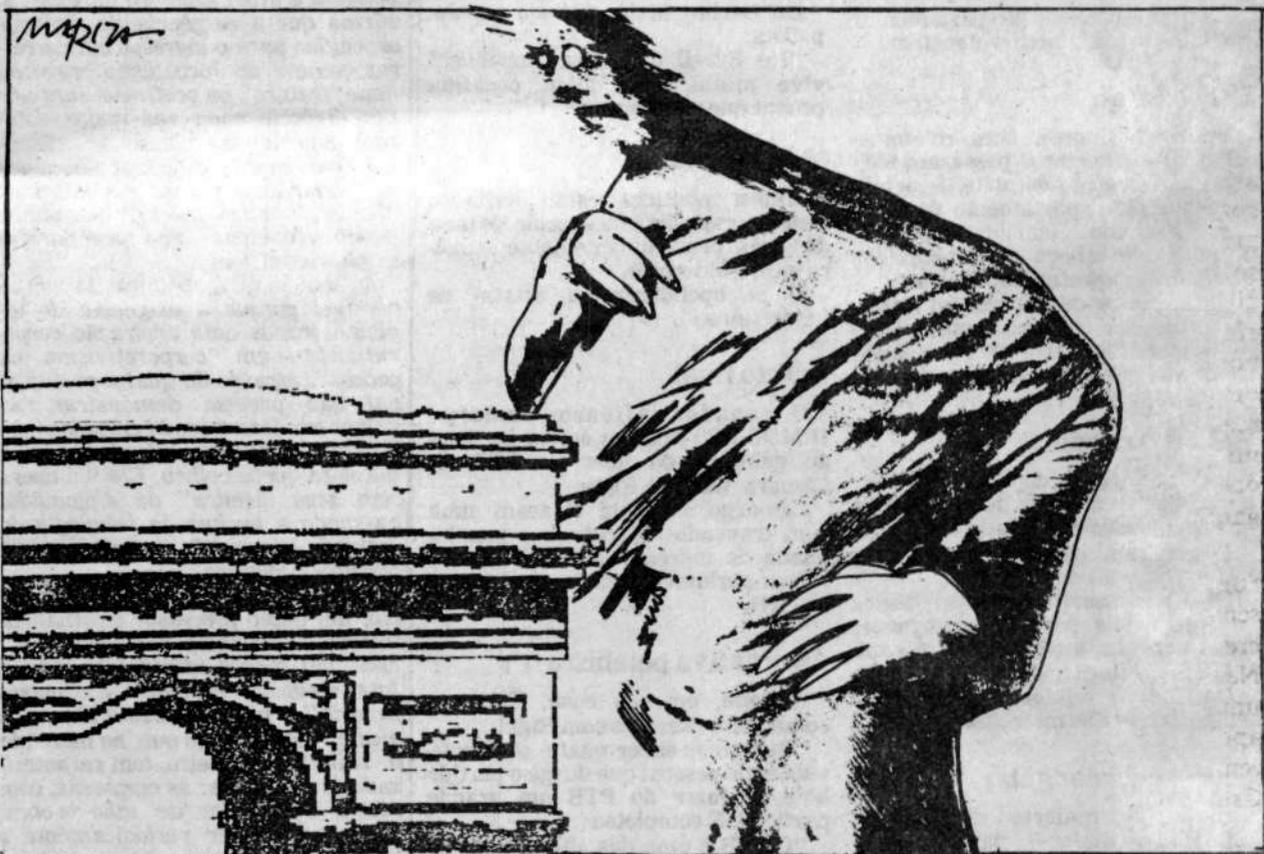
Toda a questão está em saber, primeiro, se o parlamentarismo será a única solução para eles e, segundo, se não estão sendo deixados de lado dois outros problemas que não podem ser magicamente dissociados da forma de governo: o do controle do aparelho do Estado e o do endêmico clientelismo político.

Não há dúvida que existe uma macrócefalia do Executivo no Brasil e que esse é um problema enraizado na história do país. Tanto assim que independe do encéfalo do eventual ocupante da Presidência: quando é forte sua personalidade a tendência é para a personalização do poder; quando o personagem é bisonho, essa triste contingência tem sido suprida ou por um "ministro forte" ou por uma "entourage" palaciana invasora e atrevida. E tem havido casos (vamos botar assim o tempo do verbo) em que se conjugam o pior dos dois mundos: um presidente provinciano e medíocre que usa ansiosa e extemporaneamente os poderes do cargo para tentar encobrir essa sua transparente condição. Qualquer que seja a situação, a tendência para o arbítrio está presente: de forma consistente ou de forma desastrada.

É certo que essas mesmas características aparecem em outros países regidos pelo presidencialismo. Mas não é menos certo também que quando a sociedade civil demonstra vocação para assumir a cidadania, e quando há equilíbrio entre poderes ("countervailing powers"), restrições efetivas são impostas à chamada presidência imperial. Ela pode até prevalecer sobre esses freios em certos momentos, mas certamente paga para isso um alto preço político — que tem valor dissuasório.

Significa dizer que tornar o Executivo menos voluntarista e mais responsável perante a sociedade e a representação política é algo que pode ser logrado sob regime presidencialista. A condição para tanto, como se sabe, é a existência de um Congresso e de um Judiciário que se tornem mais independentes e politicamente competentes, ou seja, dotados de vontade política e dos instrumentos adequados (e não apenas de poderes formais) para diminuir a autonomia dos centros de decisão localizados no Executivo.

Tais instrumentos vão desde a criação de uma auditoria própria (tipo General Accounting Office, dos Estados Unidos) à utilização eficaz de institutos como as comissões parlamentares de inquéritos ou os "hearings" praticados pelo Senado americano. Esses últimos têm a vantagem adicional de fazer com que o Congresso conheça os pressupostos ou os constrangimentos objetivos que em geral cercam decisões de poder, diminuindo, assim, o espaço para cobranças irrealistas e demagógicas. Mas tudo isso supõe, como se disse, vontade e competência política por parte dos congressistas. Não é sempre o caso. Exemplo recente serve de ilustração para isso. Decidiu o Senado em boa hora criar uma comissão especial para investigar a dívida externa e acompanhar sua negocia-



ção. Iniciativa perfeita, por retirar do âmbito da tecnocracia o monopólio da informação sobre o problema. Acontece que quando o Banco Central pôs à disposição dessa comissão os documentos por ela solicitados, os senadores defrontaram-se com o seu próprio despreparo: recusaram a oferta porque não tinham como analisar mais de cem mil páginas de documentos (relativos a acordos firmados com 754 bancos estrangeiros desde 1974) dispoendo apenas de três funcionários à sua disposição ("Jornal do Brasil", 10/08/87). Ora, sabe-se, entretanto, que o Senado dispõe de um quadro de cerca de 5.500 funcionários — desembarcados pelos "trens da alegria" ou não. Quer dizer: não estamos diante de um impedimento institucional, atribuível ao presidencialismo, mas de um caso típico de falta de organização de infra-estrutura e de competência parlamentar. Tanto é assim, de resto, que os congressistas de 1946 ou de 1950 (porque de nível político e intelectual incomparavelmente superior aos atuais) sabiam usar com maestria os recursos parlamentares a seu dispor. Vargas que o diga. Então, pergunta-se: por que passe de mágica o parlamentarismo revertéria essa situação, que é mais sociológica do que propriamente institucional?

O segundo argumento em defesa do parlamentarismo é mais estranho. Essa forma de governo tem historicamente surgido (e funcionado politicamente) em contextos em que a sociedade civil é fortemente organizada e a representação política estruturada em sólidos partidos políticos. Manifestamente não é esse (ou ainda não é esse) o caso no Brasil. Achar que o parlamentarismo vai estruturar partidos políticos é inverter magicamente a ordem das coisas. Se não se pode fazer uma omelete sem quebrar ovos (esse o raciocínio dos que apresentam o parlamentarismo como uma "experiência" a ser tentada), o que é definitivamente impossível é fazer reverter aos ovos a omelete frustrada — e é justamente essa a situação que se pode criar. Em matéria de "experiências" já bastam as que foram praticadas na administração da economia, com os resultados que se sabe.

O terceiro argumento (que aponta para o perigo ditatorial latente no

presidencialismo) tem fundamento. De fato, são estreitas, sob essa forma de governo, as margens de manobra para preservar as instituições democráticas em sociedades sujeitas a crises periódicas e recorrentes. A vantagem do parlamentarismo é, no caso, o de sua flexibilidade, já que as quedas de gabinete são parte integrante do jogo político, não rompem o quadro institucional. A dificuldade é que as rupturas de um quadro institucional não decorrem apenas de crises políticas, mas podem ter sua origem — e é o mais frequente — em impasses resultantes de crises de governabilidade. Mormente em sociedade em que a economia vive em estado de crise permanente. A importância que está assumindo a questão do déficit público, por exemplo, é ilustrativa do que se afirma. Ora, os problemas de governabilidade passam necessariamente pelo controle do aparelho do Estado — e esse é um dos aspectos aparentemente esquecidos nessa discussão.

Se houvesse uma estratégia política de construção democrática neste país (e não apenas um discurso sobre a democracia) uma das tarefas principais que deveria ter sido realizada na "transição" seria a da reforma do aparelho do Estado. Como está, se ele já é dificilmente manejável (por razões que não cabe aqui demonstrar) sob o regime presidencialista, onde há maior concentração de poderes, imagine-se, então, sob regime parlamentarista o que não vai acontecer, já que a tendência será para um brutal aumento de demandas — e de demandas vorazmente clientelísticas.

A Previdência Social é, nesse particular, um caso exemplar. Num país com os níveis de miséria e os desequilíbrios regionais e de renda existentes, o mínimo que se poderia exigir era um sistema de seguridade social razoavelmente eficiente. Sobre tudo, quando os recursos que arrecada equivalem hoje a cerca de dezesseis bilhões de dólares. A Previdência, entretanto, tornara-se o lado mais podre do aparelho do Estado, o pasto preferido do clientelismo político. Basta um dado: até 1985 as aposentadorias por invalidez aumentavam em cerca de 300% em época de eleições! O saneamento e a reforma da Previdência, iniciados pelo atual governador Waldir Pires e

que estão sendo levados a efeito com competência pelo ministro Raphael de Almeida Magalhães, talvez seja a única tentativa séria de reforma do aparelho do Estado sob essa República que se pretende nova. Como membro que fui da Comissão integrada por representantes da sociedade civil para repensar a Previdência — o que já era uma inovação — posso tranquilamente testemunhar: é um trabalho danoso. Que uma tal reforma criasse resistências, ao nível da burocracia, era perfeitamente previsível. As resistências maiores surgiram entretanto — inclusive sob a forma do ataque pessoal e da difamação — justamente dos meios políticos e parlamentares, inclusive do PMDB.

Essa questão do clientelismo político, em suas várias formas e metamorfoses, tende a ser desconsiderada como fenômeno importante na desarticulação do aparelho do Estado. Como se seu aspecto bastardo a desqualificasse como fator a ser levado em conta. No entanto, tem efeitos cumulativos altamente perniciosos: aumenta a entropia no aparelho do Estado, desmoraliza o serviço público, fraudando o usuário.

Ora o clientelismo está entranhado na cultura política brasileira. Tanto assim que constitui a prática por excelência dessa figura que só por uma aberração semântica é chamada de "líder do governo" no Congresso: a expressão correta, porque adequada às verdadeiras funções que exerce, de leva-e-traz de pedidos e nomeações, seria a de "despachante parlamentar". Ignorar esse dado na discussão sob a forma de governo a ser instituída — dado que integra a realidade política concreta do país — é arriscar duas possíveis e graves consequências, se adotado o parlamentarismo: desestruturar o que há de organizado no aparelho do Estado, sem reorganizar o que nele carece de modernização. A alternativa é a da burocracia se fechar defensivamente sobre si mesma — aumentando sua autonomia no plano das decisões. Em síntese: a emenda parlamentarista pode ser muito pior que o soneto presidencialista.

LUCIANO MARTINS DE ALMEIDA, 51, sociólogo, foi professor das Universidades de Paris (França) e Colúmbia (EUA), pesquisador do Centro Nacional de Pesquisa Científica da França e, atualmente, é professor de Ciência Política na Universidade de Campinas (Unicamp).