

# 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 só com referendo

CARLOS ESTEVAM MARTINS

Do ponto de vista exclusivamente legal não há nenhuma dúvida de que os congressistas, investidos como estão dos poderes típicos de uma Assembléia Nacional Constituinte, desfrutam da condição de soberania que lhes permite modificar o sistema de governo do modo que bem entenderem. Não se discute, portanto, a competência jurídica dos constituintes. O que, sim, lhes falta é aquele precioso conjunto de condições morais e políticas que dão fundamento ao exercício legítimo do poder. Falta-lhes autoridade. Há uma desproporção enorme entre a pouca autoridade que possuem e a importância da decisão a ser tomada e, mais do que isso, a ser sustentada.



Por obra de inúmeros fatores, acabou ficando bem reduzido o alcance real do mandato obtido por nossos constituintes.

Para começar, não houve um pleito especial, realizado em separado, para eleger uma Assembléia Nacional Constituinte, única e exclusivamente dedicada à elaboração da Carta Magna. Consequentemente, a plenitude do mandato constituinte foi duplamente prejudicada: de um lado, porque sofreu a concorrência das campanhas majoritárias para governador e proporcionais para deputado estadual; de outro, porque o resultado das eleições para a esfera federal ficou indeterminado, não se sabendo com que finalidade o voto foi dado (se para eleger constituintes ou se para eleger deputados e senadores).

Em meio a essa confusão de papéis institucionais, os senadores eleitos em 82 imiscuíram-se. Sub-repticiamente, converteram-se em constituintes de pleno direito, passando a contaminar o mandato dos demais.

Hora de transição é assim mesmo: tudo mergulha na circularidade do lusco-fusco (o dia começando junto com a noite que não terminou). Do mesmo modo que o presidente da transição apóia-se em mandato precário, eleito como foi por um colégio eleitoral espúrio, os constituintes também se valem de um mandato duvidoso, posto que resultante de um



## A pergunta da Folha

**Você acha que o sistema de governo escolhido pelo Congresso constituinte deve ser referendado por um plebiscito nacional?**

sistema eleitoral essencialmente viado e completamente falido.

Tal mandato, além de não ser plenamente luminoso, vem sendo exercido de modo impróprio, o que o torna ainda mais opaco. Com efeito, em lugar de atuar partidariamente, os constituintes preferiram agir de acordo com suas consciências, como se estivessem exercendo uma representação individual, independente dos partidos por meio dos quais se elegeram. Isso pouco ou nada tem a ver com o sistema partidário e o voto

de legenda, que estão na origem do mandato.

Convenhamos que o exercício do poder não está ajudando a melhorar a imagem dos constituintes, tisdada de inautenticidade. Além de não terem sido capazes de usar o poder do Congresso para repelir as intervenções abusivas de Sarney, os representantes do povo voltaram a revelar falta de convicção parlamentarista ao optar pelo novo sistema de um modo incrivelmente incompleto, como quem não deseja que a planta viceje. Vejam só quantas peças

ficaram fora de lugar ou inadaptadas: o sistema eleitoral que se acha em vigor; a instituição do Senado; a vigência do sistema presidencialista de governo nas esferas estadual e municipal; a disparidade dos mandatos (de cinco anos para o presidente e de quatro para o primeiro-ministro e demais deputados); a variada soma de atribuições reservadas ao presidente da República; a vulnerabilidade dos deputados (acovardados pelo alto custo dos pleitos) diante de ameaças de dissolução do Parlamento. E assim por diante.

Simplesmente optaram pelo novo sistema, sem se dar ao trabalho de esclarecer de que modo serão resolvidas as incompatibilidades decorrentes da inovação. Isso dá uma impressão muito ruim, de decisão irresponsável, quando não de casuismo.

Finalmente, cabe lembrar que a autonomia decisória dos congressistas acha-se drasticamente limitada pelo fato de não haver, no seio do eleitorado, um alto grau de consenso a respeito do sistema de governo. Se o parlamentarismo fosse uma fórmula para conter a inflação ou um esquema capaz de liquidar nossa dívida externa, os constituintes poderiam adotar o novo sistema por conta própria, sem precisar tomar maiores precauções. Apesar de terem pouca autoridade, contariam com o respaldo do consenso popular e, portanto, estariam engrandecidos como o anão que se postou sobre os ombros do gigante. Mas não é esse o caso: ninguém sabe como o eleitorado se comportaria nas urnas depois de estimulado pelo debate público acerca do sistema de governo.

Por todas essas razões, é imperiosa a realização imediata de uma consulta direta. Mesmo porque, caso o parlamentarismo venha a ser adotado, não há escolha: ou se faz o referendo já, ou algum aventureiro o convocará logo depois, fatalmente. Ignora-se apenas o nome desse aventureiro, embora já se saiba qual será o cargo que ocupará. Tal e qual uma reprise.

CARLOS ESTEVAM MARTINS, 53, cientista político, é professor do Departamento de Ciências Sociais da USP e diretor da Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap)

## O plebiscito e suas limitações

DALMO DE ABREU DALLARI

O plebiscito é uma forma de consulta para conhecer a vontade do povo sobre determinado assunto. Dentro dessa perspectiva ele é um auxiliar da democracia, pois dá ao povo uma possibilidade de participação e orienta os mandatários políticos interessados em respeitar a vontade popular.



Apesar dessa imagem favorável existem boas razões para que não se conclua, simplesmente, que será positiva a realização de um plebiscito para saber qual a opinião do povo quanto à opção entre parlamentarismo e presidencialismo. É importante conhecer as limitações e os riscos de tal plebiscito, para que sejam postas com clareza as condições em que ele deveria ser realizado para funcionar verdadeiramente como auxiliar da democracia.

Antes de tudo deve-se perguntar por que ouvir o povo somente a respeito da forma de governo e não sobre todo o projeto de Constituição, como se fez, por exemplo, na Espanha quando foi elaborado o texto constitucional ora vigente. Seria pos-

sível até aperfeiçoar a consulta, permitindo que o povo opinasse sobre cada capítulo, respondendo a um questionário único.

Outras questões importantes estão ligadas à opção entre parlamentarismo e presidencialismo. Existem hoje no mundo algumas formas de governo que não se enquadram em qualquer uma dessas duas hipóteses. O caso mais evidente é o da França, que não é parlamentarista porque, entre outras coisas, o presidente da República é chefe do Estado e participa do governo. E não é também presidencialista porque tem um primeiro-ministro, figura típica da forma parlamentar, e que também tem participação nas atividades governamentais.

O povo estaria, portanto, sendo convidado a dar sua opinião numa opção muito limitada, dando-se por encerrada a discussão sobre a melhor forma de governo para o Brasil, segundo as características da realidade brasileira. Na verdade essa discussão ainda não começou, pois o assunto esteve fora da campanha para a eleição dos constituintes e as manifestações dos políticos, na Assembléia Nacional Constituinte e fora dela, deixam evidente que as posi-

ções quanto à forma de governo vêm oscilando em função de conveniências pessoais e partidárias. Se a escolha final convier ao povo brasileiro será por mera coincidência.

Outro ponto que deve ser considerado é o tipo de parlamentarismo ou presidencialismo que se pretende adotar. Essas duas formas de governo, definidas no século dezoito, serviram de modelo para muitos países mas cada um introduziu elementos novos e hoje ambas aparecem com muitas variações, além de terem sido criadas formas híbridas. Assim é que nas próprias obras de teoria se fala em "parlamentarismo presidencializado" e "presidencialismo parlamentarizado". É preciso definir, então, se a pergunta será genérica, mencionando apenas o nome de cada uma dessas opções ou se, em lugar disso, serão propostas duas formas de governo, com os seus mecanismos já definidos, para que o povo escolha uma delas.

Além disso tudo há outras questões fundamentais, ligadas ao procedimento a ser adotado para o plebiscito. Como se dará ao povo, prévia e amplamente, o esclarecimento necessário sobre o que está sendo perguntado? E que garantias serão

adotadas para que a vontade do povo seja externada livremente, sem qualquer espécie de coação, sem a interferência corruptora do poder econômico e sem a utilização imoral dos recursos da administração pública?

É indispensável que as propostas, objeto do plebiscito, sejam amplamente debatidas, com transmissão obrigatória, pela televisão e pelo rádio, de opiniões e debates, em horário nobre. Também nas escolas superiores, nos sindicatos, nas associações, nos grupos comunitários o assunto deve ser amplamente divulgado e debatido, para que não se repita o que está acontecendo com os projetos da Constituinte, que apenas uma pequena parcela da população consegue conhecer.

Tudo isso considerado faça-se o plebiscito, que poderá contribuir para devolver ao povo brasileiro seu interesse pela política, tirando-o da "hibernação cívica" em que ele se acha mergulhado em consequência das grandes decepções sofridas nos últimos anos.

DALMO DE ABREU DALLARI, 54, advogado, é diretor da Faculdade de Direito da USP e foi presidente da Comissão Justiça e Paz da arquidiocese paulistana.

## Medida parcial e enganosa

VICTOR FACCIÓNI

Raul Pilla já observava que três tipos de indivíduos defendem intransigentemente o presidencialismo: 1º, os que estão no Poder;



2º, os que vivem em torno do Poder e, 3º, os que esperam chegar ao Poder. E eu apresentaria uma quarta categoria: a dos que não conhecem as diferenças fundamentais entre parlamentarismo e presidencialismo, e, ingenuamente, pensam que se trata apenas de transferir a hegemonia do Poder Executivo para o Legislativo, quando, na verdade, se trata de estabelecer a soberania do povo, eis o que se viabiliza com o parlamentarismo.

É bom lembrar, a propósito, assertiva do mesmo mestre de que no presidencialismo "o povo é o soberano de apenas um dia, no dia das eleições", pois no dia seguinte assume o eleito com todos os poderes para ser, daí em diante, o soberano de todos os dias, e a mais das vezes para governar contra os desígnios do povo. É que, no presidencialismo nada existe capaz de impor a fidelidade do eleito ao povo que o elegeu. O dia das eleições é um dia de festa do eleito com o povo, festa que se prolonga no máximo até o dia da posse; em seguida começa o "day after", o trágico dia seguinte com tirania pessoal ou grupal, a traição e frustração popular.

Não basta a democracia funcionar apenas no dia das eleições e o povo ser soberano de um só dia. A democracia deve funcionar em caráter permanente, e para isso é preciso estabelecer a soberania do povo também para depois das eleições, a soberania de todos os dias, com a

possibilidade da destituição do governo quando não corresponde à expectativa e compromissos que assumiu, e dos deputados, com a dissolução da Câmara, quando a ela também se estende a crise de confiança e competência, o que só é possível no sistema parlamentar de governo.

Creio que é chegada a hora de tirar a máscara do casuismo individualista e tribal dos chamados "presidenciais" e presidencialistas, homens com incontrolável sede de poder, candidatos permanentes ao poder absoluto, de moldes imperial e ditatorial. Querem mandar no povo com poder imperial. E para dispor livremente do acesso pleno e absoluto à chave do Tesouro Nacional usam todos os argumentos e artimanhas possíveis. Lembram a serpente no Paraíso aliciando Eva a comer o fruto proibido que "a faria, e a Adão, inteligentes e poderosos como Deus".

Assim, os presidencialistas e, especialmente, os presidenciais procuram aliciar o povo, como se quase cem anos de presidencialismo desastrosamente não fossem o suficiente para mostrar à nação todos os seus males, todas as suas mazelas. Elas vão desde a irresponsabilidade política plena, o centralismo, o autoritarismo despótico e nepotista, e assentando pelo engodo eleitoral do povo que elege num dia e é esquecido e traído no dia seguinte, até a mais deslavada corrupção consentida. Estimulada pela impunidade plena, total e absoluta, a corrupção está destruindo, qual verdadeiro Aids político, a moral nacional em seus mínimos padrões.

Para atender ao apetite de poder que os acomete, os "presidenciais" utilizam qualquer argumento, e o primeiro deles é o da oportunidade. "Seria bom em tese mas, no momento, não dá", é o mínimo que dizem,

pois imaginam ser a sua hora de usufruir o poder total. Dizem isso mesmo agora quando estamos em plena Assembléia Nacional Constituinte que fatalmente terá que decidir a respeito.

"O parlamentarismo é coisa para povos desenvolvidos", é outro chavão que usam, o que constitui um depoimento deles contra o povo, contra a sociedade, contra o parlamento. E o argumento que, uma vez no Poder, acabam utilizando para fechar o parlamento, excluir o povo das decisões e implantar a ditadura.

Engraçado, o mesmo povo que os presidencialistas não julgam preparado para o parlamentarismo, consideram capaz para eleger o presidente no presidencialismo ditatorial.

"O parlamentarismo pressupõe partidos fortes e burocracia estável e um povo que saiba votar, uma classe política responsável, senão vira baderna", eis outras das aberrações que chegam a citar, como se não fosse o presidencialismo o responsável por tais situações e que perduram com sua manutenção, pressupostos estes que inviabilizam a democracia e não o parlamentarismo.

Outra iniciativa sem consistência é a de que os constituintes não receberiam delegação do povo para mudar o sistema de governo. Em primeiro lugar, devo dizer que os que assim afirmam ou agem de má fé ou por ignorância. Bastaria ler a Emenda Constitucional nº 26 que convocou a Assembléia Nacional Constituinte para verem que em nenhum momento ela estabeleceu tal limitação, como também em nenhum boletim da justiça eleitoral dando o resultado das urnas li qualquer voto dos eleitores determinando a manutenção do presidencialismo. Pelo contrário, todo o sentimento popular das

urnas expressou o desejo do povo por uma radical mudança na vida política do país. E, a mais fundamental das mudanças é exatamente a do sistema de governo que inclusive condiciona todas as demais pois significa mexer no jogo do exercício do Poder.

E, agora mais outra, o plebiscito. O povo tem de ser ouvido, dizem. Logo quem o diz? Exatamente quem no governo esquece o povo.

Engraçado que quem quer ouvir o povo somente sobre um tema, o sistema de governo, não nos demais. Por quê? Por que não dizem que o marechal Deodoro implantou a República presidencialista sem ouvir o povo, sem plebiscito de espécie alguma? A única vez que tal ocorreu, em 1963, tivemos a mais cara campanha publicitária feita com o dinheiro do Tesouro Nacional, dinheiro do próprio povo sofrido, para condicionar o povo contra si próprio.

O plebiscito é uma prática comum no parlamentarismo. Eu propus à Assembléia Nacional Constituinte a realização de um plebiscito para o povo referendar ou não todo o texto da nova Carta constitucional, mas não apenas o sistema de governo. Para o povo melhor julgar o parlamentarismo precisamos praticá-lo antes, porque não se trata de uma panacéia para resolver todos os problemas nacionais, mas uma forma adequada e efetiva de viabilizar a democracia. Caso contrário corremos o risco de que o povo o julgue por uma campanha parcial, demagógica e irresponsável, e que, mais uma vez, o levaria a enganosamente decidir contra seus próprios direitos e garantias.

VICTOR FACCIÓNI, 46, advogado e economista, é deputado federal (PDS-RS) e secretário geral da Frente Parlamentarista da Constituinte.