

# PARLAMENTARISMO/PRESIDENCIALISMO X PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO — A Favor da Proposta Comparato —

Maria Victoria de Mesquita Benevides<sup>(1)</sup>

**RESUMO:** *Considera a insuficiência da polêmica parlamentarismo/presidencialismo para enfrentar o problema central da democratização do Estado brasileiro. Discute a função do planejamento — como órgão independente e autônomo do poder Executivo — a partir da proposta apresentada por Fábio Konder Comparato em seu anteprojeto de Constituição. Na realidade brasileira, analisa como nenhuma das duas formas clássicas de governo são adequadas para incorporar a função do planejamento democrático e enfatiza a necessidade da autonomia do planejamento, submetido, no entanto, à aprovação popular (representação ampliada) e ao controle recíproco entre os poderes. Parte do princípio de que a função primordial do Estado moderno é a produção de políticas — entendidas como programas de ação — e não mais a produção do Direito, como no constitucionalismo clássico.*

**ABSTRACT:** *This essay considers the insufficiency of the parliamentarism/presidentialism controversy to face the central problem of the democratization of the Brazilian State. It discusses the function of planning — as an independent and autonomous organ of the Executive Power — from a proposal presented by Fábio Konder Comparato, in his preliminary draft of the Constitution. He makes an analysis of the Brazilian reality, and shows how neither of the two "classic" forms of government is adequate for incorporating the function of democratic planning. He also emphasizes the necessity of autonomy in planning, which should, however, be submitted to referendum (amplified representation) and to the mutual control of the powers. It is based on the principle that the prime function of the modern State is the production of policies — understood as action programs — and no longer the production of Law, as in classic constitutionalism.*

*“O liberalismo é, acima de tudo, um estado de espírito”* — dizia, com certa graça, o velho bacharel udenista ao justificar as ambigüidades e as desventuras de seus patrícios. Talvez resida aí, nessa auto-complacente indefinição *emocional*, a persistência, em nosso meio político, de curiosas noções sobre o Estado, a sociedade civil e a democracia. Dos gentis liberais que se sentiam aristocratas, aos oligarcas e oportunistas de todos os matizes, um tema específico parece inspirar reações para além da vaguidão espiritual: a intervenção do Estado, sobretudo na esfera econômica, invariavelmente apontada como indevida, autoritária e — pior pecado — ineficiente.

Na esfera política *stricto sensu* — como a discussão sobre as formas de governo —, essa retórica liberal tende a associar, automaticamente, o temível Leviatã com o poder Executivo. E este com a figu-

---

(1) Professora-doutora da Faculdade de Educação da USP, desde 1985, onde leciona Sociologia Política.

ra, em carne e osso, de seu titular máximo, em vulgar encarnação hobbesiana. A associação não é, decerto, inocente e tem servido convenientemente à denúncia dos populismos de natureza vária (do Getúlio "pai dos pobres" ao "Sarney é nosso rei"). Em país de marcantes experiências caudilhescas, e mesmo ditatoriais, o equívoco é compreensível. A conhecida crítica à hipertrofia do Executivo no Brasil, em detrimento do Legislativo tem, igualmente, sua razão de ser. Isso não significa, no entanto, que o equívoco deva reforçar, no atual debate sobre os rumos da *transição* e da Constituinte, uma visão idealizada do parlamentarismo como a solução para *democratizar o Estado*. Este Estado então entendido como *governo*, e governo, na velhíssima acepção dos donos do poder, como aquele que além de abrir estradas, prende, nomeia e faz as leis. Enfim, uma sucessão de equívocos que desservem uma discussão no mínimo contemporânea do mundo republicano e democrático.

Adiante-se, portanto, uma premissa indispensável à argumentação que se segue: a função primordial do Estado não será mais — como no constitucionalismo clássico — a produção do Direito, por meio da edição de leis, mas a *produção de políticas*. No caso brasileiro, a realização de programas de ação, de atividades racionalmente ordenadas, planejadas, visando ao desenvolvimento econômico e social.

No Brasil de hoje a polêmica *parlamentarismo x presidencialismo* sugere uma falsa questão. Mais do que *falsa*, seria uma questão *anacrônica*, inspirada, talvez, naquele *estado de espírito*. Não se trata de descartar, *a priori*, qualquer proposta parlamentarista e exaltar o presidencialismo — ou vice-versa. Um exercício acadêmico resolveria, com singeleza, a equação política que consiste em avaliar vantagens e desvantagens de cada sistema em nossa experiência histórica. O resultado seria pouco animador, embora é previsível que nostálgicos parlamentaristas lembrem a elegância do Segundo Reinado e eufóricos presidencialistas o brilhante desempenho capitalista de Juscelino Kubitschek. O quadro atual da *Nova República* também levaria ao desalento os entusiastas de cada sistema. Uns ficariam constrangidos pela investida imperial do presidente que fixa a duração de seu mandato; outros, inquietos com a crescente irresponsabilidade desse Parlamento travestido em Assembléia Constituinte que não é nacional, nem livre, nem muito menos soberana. Hoje, se o nosso presidencialismo lembra o rezinho e sua corte, um eventual parlamentarismo, com esse vício de partido dominante (ou *omnibus*, ou lá o que seja) rodeado de partidos frágeis, oscilando do clientelismo ao fisiologismo

mais deslavado, seria um pastiche tragicômico do *sistema inglês* — parlamentarismo *para inglês ver*, aquele que representa no sentido teatral mesmo, não o povo, mas o governo perante o povo.

O problema relevante não se aprisiona, portanto, naquela alternativa *clássica*, na qual teremos ou o impasse ou o faz-de-conta. Tra-



*Edifício do Congresso Nacional.*

ta-se de deslocar o eixo para o regime (que não se confunde com forma de governo, embora sejam comumente apresentados como sinônimos) e para o papel do Estado, numa perspectiva de mudança. O tema é por demais amplo, mas o que se pretende, nestas linhas, é avançar um pouco na reflexão específica sobre a transformação do Estado — com um objetivo concreto, o desenvolvimento econômico e social — superando-se as insuficiências da dicotomia parlamentarismo/presidencialismo.

Nossos liberais-pragmáticos costumam enfeitar a tese de que um bom governo é aquele que sabe *administrar as crises*. O talento é precioso, sem dúvida, mas não suficiente. Tal avaliação permanece cativa de uma compreensão limitada dos mecanismos do governo, considerando-se apenas aqueles próprios para a regulagem do equilíbrio. Avaliação adequada à ortodoxia liberal dominante na época do surgimento dos sistemas *clássicos* de governo (aliás, são todos modernos), que distinguia radicalmente sociedade civil e Estado. A sociedade seria dotada de um sistema natural de reequilíbrio, cujo protótipo é o mercado econômico — a tal *mão invisível*, sacralizada pelos nossos *neoliberais* na Constituinte como a fonte da sabedoria, da eficiência e da felicidade. Um *neoliberalismo* sem novidades, que apenas requeenta a idéia da sociedade civil na qual o interesse social se confunde com a soma dos interesses individuais. É, pois, pouco provável que a simples

opção entre presidencialismo ou parlamentarismo possa superar aquele arraigado anacronismo.

Uma visão progressista e contemporânea dos sistemas de governo deve contemplar não somente os mecanismos de manutenção do equilíbrio (e de *administração de crises*), como também aqueles necessários à mudança. Se os sistemas *clássicos* respondiam adequadamente às demandas *administrativas*, revelaram-se incapazes de enfrentar os problemas colocados pela necessidade de transformação — do Estado e da sociedade. Como é sabido, foi a partir da Revolução Industrial que os homens começaram a se dar conta de que poderiam construir a sociedade. Tornou-se possível definir, regular e optar — sobre quase tudo — a começar pelo controle demográfico. Tornou-se irrecusável, em decorrência, a definição, no campo político, dos objetivos almejados pela sociedade, assim como a definição sobre os recursos. Ora, nos países subdesenvolvidos, essa necessidade de transformação social pela eleição de metas e pela organização dos meios para atingi-las é de importância lancinante. E como as sociedades subdesenvolvidas vivem em estado crítico agudo, torna-se inaceitável — por insuficiente — a idéia do governo como mero regulador de crises. No Brasil já nos acostumamos com a retórica a um só tempo alarmista e conformista: estamos sempre na *pior crise* e a República está sempre *à beira do abismo*. (nossos governos, então, seriam competentíssimos, pois com crise do petróleo, do endividamento externo, do Cruzado 1, 2, 3... , tudo isso acometendo os centros de decisão, públicos e privados, como febres sucessivas, imprevistas e incontroláveis — mas *administram-se* as crises e ainda sobra tempo para tirar recursos do Plano Nacional e alocar em material bélico...).

A transformação desse estado mórbido pela eleição de metas e de recursos só pode ser feita através do *planejamento* (a função primordial do Estado moderno é produzir políticas, e não leis), *entendido como um poder autônomo entre os poderes do Estado*. E das duas formas clássicas de governo, nenhuma é adequada para o exercício dessa função. E por quê?

O planejamento bem-sucedido exige um mínimo de equilíbrio do sistema, o que, por sua vez, exige um poder ativo (Montesquieu), centralizado e estável, capaz de decisões rápidas, eficazes e em grande quantidade. O Parlamento é um órgão representativo da sociedade para o controle do poder, e não para o seu exercício. No parlamentarismo puro, portanto, o poder ativo seria uma espécie de órgão dele-



*O sistema de governo é um dos temas mais polêmicos da Constituinte.*

gado do Parlamento — algo como o procurador ou mandatário do Legislativo, um agente cujo mandato pode ser revogado.

No presidencialismo, a função do planejamento tampouco seria convenientemente exercida. Esta só tem garantias de viabilidade destacada do Executivo, em órgão autônomo. Em qualquer organização social, empresa, Estado, conjunto de Estados em mercado comum — a função de planejar e a função de administrar atuam em tempos diferentes. O planejamento, a longo prazo; a administração atua a prazo curto, ou, para usarmos a expressão cara aos peritos da informática, *“em tempo real”* A moderna teoria das organizações veio confirmar a intuição dos pensadores clássicos — Montesquieu, em especial — quanto à importância da separação de funções ou poderes. Teoria antiga e sempre reconfirmada, no que se refere ao risco do abuso do poder devido à concentração de funções. Em plena era tecnológica, a teoria das organizações demonstra que a eliminação — ou, pelo menos, a redução máxima — do risco de erro nas decisões de longo prazo exige o controle recíproco dos poderes.

Ou seja:

a discussão ou o reexame das grandes decisões por centros de poder distintos e autônomos.

Ora, o sistema presidencialismo exhibe uma incoercível tendência (fruto de sua lógica interna) para uma progressiva concentração de poderes na cabeça – está sempre na iminência de uma apoplexia política.

Compreende-se, no entanto, que a alternativa parlamentarismo/ presidencialismo torne-se irrelevante quando se assegura a autonomia do planejamento – em qualquer sistema. Compreende-se, igualmente, que não é a existência de planejamento, em si, que permite a democratização do Estado (hajam vista os inúmeros planos dos governos militares e o derradeiro **Plano de Metas** desta *nova* República). É indispensável que seja criado um novo órgão – independente do Executivo – e que este planejamento esteja radicalmente dirigido para o desenvolvimento econômico e social, em contexto de transparência política.

*Mas, afinal, que sistema será esse,  
parlamentarista ou presidencialista?*

A sedução dos rótulos em nossa cultura política intrigava Sérgio Buarque de Hollanda; o encanto do brasileiro por identificar nomes, filiações doutrinárias etc., tinha, a seu ver, um gosto de fantasia e de *proteção* – talvez, novamente, aí estaria o *estado de espírito* dos nossos liberais. A definição, neste caso, é irrelevante, insista-se. A criação de um órgão autônomo de planejamento *muda* o Estado e, em consequência, os sistemas de governo terão suas características também modificadas.

Em seu anteprojeto de Constituição (**Muda Brasil: uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático**, Ed. Brasiliense, 4ª edição) o jurista Fábio Konder Comparato apresenta a seguinte proposta para uma nova forma de governo:

- 1º) função de planejamento atribuída a órgão autônomo do Executivo;
- 2º) função de declaração dos grandes princípios jurídicos atribuída ao Legislativo;
- 3º) função de administração geral da sociedade atribuída ao Executivo;
- 4º) função de julgamento dos conflitos de interesses ao Judiciário.

A proposta define uma série de mecanismos de inter-relacionamento e controles recíprocos (aumenta substancialmente, por exemplo, as prerrogativas do Legislativo, em termos de informação e interpela-

ção) e cria a Superintendência Nacional de Planejamento e o Conselho Nacional de Planejamento.

*Por que a proposta do planejamento implica na democratização do Estado?*

Por várias razões, quer pelo lado da fixação de objetivos quer pela definição dos meios e recursos. O planejamento será democrático quando não imposto (pela burocracia estatal tão conhecida e com crescentes interesses próprios, aliada às oligarquias no Congresso Nacional), mas submetido à aprovação popular e controle dos outros poderes. A aprovação popular será feita por representação, é claro. Mas, se até hoje essa representação fica restrita ao Congresso e ao monopólio dos partidos, a proposta Comparato também inova, ao inserir no Conselho do Planejamento participação de representantes de grupos e categorias sociais significativas; inova, igualmente, ao modificar essencialmente a composição do Congresso Nacional ao ampliar o poder da Câmara, em relação ao Senado, e instituir a representação da Nação, e não dos estados, o que contribui para quebrar os redutos oligárquicos locais. Nesse sentido, é impossível avaliar o anteprojeto Comparato sem entender sua coerência interna. O mesmo vale, por exemplo, para compreender como a visão do Estado transformado pela função autônoma do planejamento democrático deve ser entendida paralelamente às propostas, no anteprojeto, sobre o reforço dos partidos políticos e a efetiva democratização dos meios de comunicação de massa, indispensável para a formação — e não manipulação — da opinião pública.

Para enfatizar o caráter democrático — “*antiburocrático*” e anti-autoritário — do planejamento assim concebido, é importante esclarecer como os órgãos do Estado se inter-relacionam no novo sistema da proposta Comparato.

#### PROPOSTA COMPARATO:

- a) entre *Planejamento* e *Legislativo*: o Legislativo só pode votar os planos elaborados pelo órgão planejador e terá poder de veto sobre a nomeação de seus chefes; o Planejamento, por sua vez, pode suscitar, perante o Judiciário, a desconformidade de uma legislação que contrarie o Plano;
- b) entre *Planejamento* e *Executivo*: o chefe do Executivo nomeia o superintendente do Planejamento, mas não pode demiti-lo durante o prazo de gestão (atribuição do Legislativo).

O Planejamento pode suscitar perante o Judiciário desconformidade de decretos do Executivo contrários ao Plano;

c) entre *Legislativo* e *Executivo*: duas inovações importantes, em relação ao já existente:

1º) atribuição da função de estabelecimento de programas de ação (políticas) ao chefe do Executivo e a função administrativa em sentido estrito ao Ministério. Os ministros são submetidos ao controle do Legislativo, mas não o presidente, escolhido pelo povo em eleições diretas. Os ministros terão seus programas aprovados pelo Legislativo, que tem o poder de destituí-los em caso de grave descumprimento do programa. A premissa fundamental dessa proposta reside no fato de que a administração nacional é função de responsabilidade de todo o Estado, e não apenas do Executivo;

2º) o Legislativo deve ter ampliados seus poderes de informação e de interpelação dos ministros, do presidente da República e dos dirigentes de todos os órgãos paraestatais;

d) entre *Legislativo* e *Judiciário*: o controle clássico do Legislativo sobre as nomeações de membros dos Tribunais Superiores é insuficiente. A proposta acrescenta o poder do Legislativo interpelar o Judiciário — membros dos Tribunais Superiores — não acerca de questões de julgamento, é claro, mas sobre questões administrativas.

Em suma, a instituição de um poder autônomo de planejamento representa a superação do dualismo parlamentarismo/presidencialismo. Se o debate político permanecer restrito à avaliação das vantagens e desvantagens dos dois sistemas, serão parcas as chances de que se enfrente a problemática da transformação social, planejada e eficiente.

#### FICHA CATALOGRÁFICA

BENEVIDES, M.V.M. Parlamentarismo/Presidencialismo X Planejamento Democrático. A favor da proposta Comparato. **Revista da Universidade de São Paulo**. São Paulo, (6): 20-27, jul./set. 1987.