

ENTREVISTA COM GUILLERMO O'DONNEL (*)

IEB: Pode-se falar em uma tradição presidencialista, a partir da independência, dos diversos países latino-americanos?

R.: A América Latina inteira, hispânica e portuguesa, tem sido muito influenciada pela Constituição dos Estados Unidos, que é um modelo presidencialista. Eis um modelo, basicamente importado, que é a Constituição do Estados Unidos, adotado em toda a América Latina.

IEB: O parlamentarismo fez parte integrante de algum movimento político ou de algum partido na América Latina?

R.: Um caso importante foi a chamada "República Parlamentarista" no Chile, na volta do século, que durou uns cinquenta anos. Tinha um Executivo muito fraco e um Legislativo forte. Porém, a memória histórica dos chilenos é muito presidencialista porque a lição histórica mais difundida fez desse um período de grande incapacidade decisória, de vetos e de forças muito conservadoras. Assim, inclusive no Chile atual, as tentativas de colocar a alternativa parlamentarista até agora parecem ter tido pouco sucesso.

É um pouco como a memória do parlamentarismo pós-Jânio aqui. Tem-se uma leitura muito negativa, ligada às forças conservadoras, como uma invenção feita para impedir mudanças. Obviamente, que tenha sido assim não é em si mesmo uma objeção logicamente válida contra o parlamentarismo em si. Mas além do Chile, o Uruguai se aproximou de uma forma de co-presidencialismo, com semelhanças

* Ph.D. em Ciências Políticas pela Universidade de Yale, professor visitante no Departamento de Ciências Políticas da USP, pesquisador do Cebrap, membro de várias Instituições de Pesquisa.

com o parlamentarismo, e aí de novo a interpretação deste híbrido caminha no mesmo sentido dos casos chileno e brasileiro.

IEB: Parece-lhe válida a tendência, que ainda hoje se manifesta, de atribuir ao regime presidencialista maior eficiência, no caso latino-americano?

R.: Em princípio, com as ressalvas que vou fazer, estou a favor do parlamentarismo, do qual sou um cauto partidário.

A correlação entre presidencialismo e a eficácia decisória depende de muitos fatores. Em geral, os sistemas eleitorais de representação proporcional produzem presidentes que têm minoria na Câmara do Legislativo. Isso tem sido historicamente (inclusive no Brasil) um motivo de enormes atritos entre a Presidência e o Congresso e a base de inúmeras tentativas do Executivo de subordinar, passar de lado, desconhecer, o âmbito próprio do Legislativo. Há um trabalho de Scott Mainwaring que é muito preciso e interessante, tratando dessa combinação entre presidencialismo e sistemas proporcionais, que é uma fórmula quase garantida de conflito entre Legislativo e Executivo e, certamente, uma tentação permanente, para o Presidente, de alguma forma, subordinar ou desautorizar o Congresso. Isto é muito inconveniente em termos daqueles que, como eu, vêem a consolidação da democracia como um processo de surgimento de diversas instituições, relativamente autônomas entre elas.

Os sistemas de eleição majoritária, que geralmente são de voto distrital único, tendem a produzir um presidente com uma maioria própria no Congresso. Ora, isso tem tido, historicamente, um inconveniente oposto mas semelhante ao primeiro: maiorias parlamentares inteiramente subordinadas ao Executivo.

De uma forma ou outra, o que parece claro, é que, com poucas exceções, o regime presidencialista tem sido uma forma muito negativa para aquisição, por parte do Congresso, do tipo de poder e do tipo de posição no sistema político que uma democracia representativa e consolidada pressupõe. Eis uma das principais razões pela qual eu me inclino para o parlamentarismo.

IEB: A situação política presente seria mais favorável a uma saída parlamentarista? Ou não?

R.: Aí que começam as minhas dúvidas. Tenho bastantes ressalvas à parte da literatura e dos argumentos que colocam o parlamentarismo como a grande panacéia dos nossos numerosos males políticos. Uma coisa que está clara para mim é que o parlamentarismo tem que ser feito conjuntamente com outras medidas. Se for decidido só o parlamentarismo, acho que essa experiência seria muito negativa. Há condições básicas para que os regimes parlamentaristas funcionem.

Uma, é a existência de uma burocracia estável, altamente qualificada e pouco dependente de quem ganhou as eleições, acompanhada de um aparelho de estado eficaz, que permita, sobretudo, em períodos

(inevitáveis no parlamentarismo) de formação de novo governo, a continuação de uma gestão regular do estado.

Com burocracias politizadas e incompetentes, e com um aparelho de estado desmantelado, isso não seria possível.

O segundo ponto importante é o caráter federal da maior parte dos países da América Latina. Mais ainda na imensidão territorial do Brasil. A coexistência de governadores eleitos majoritariamente por sistemas "presidencialistas" nos Estados, com um Primeiro-Ministro no âmbito nacional, seria muito difícil de compatibilizar.

Observe-se que os países parlamentaristas, ou são países unitários onde esse problema não se coloca, ou são países onde o parlamentarismo também foi levado ao nível estadual. No Brasil, uma estruturação unitária parece impensável e a parlamentarização dos governos estaduais parece-me política e praticamente complicada.

Por isso eu sou um cauto partidário do parlamentarismo. Não concordo com as propostas que privilegiam tanto o parlamentarismo que esquecem estas condições, sem as quais eu prefiro uma continuidade do presidencialismo, antes de ter um parlamentarismo que nasceria morto. Naturalmente, ainda que difícil, não é impossível que, de alguma outra maneira, essas condições possam ser satisfeitas. Por isso é tão importante abrir um amplo debate sobre o tema.

IEB: Uma perspectiva de vitória do parlamentarismo em 93 afetaria o comportamento dos partidos políticos?

R.: Você toca, muito perceptivamente, em uma terceira dimensão do problema do parlamentarismo. Já tratamos de duas dimensões: a primeira, que tipo de burocracia você tem; a segunda, a questão do federalismo. A terceira é que a implantação do parlamentarismo passa por outro tipo de legislação, pela qual os próprios políticos, contra os interesses de curto prazo deles, teriam que aceitar modificar profundamente a legislação sobre os partidos. Esta precisaria garantir um grau razoavelmente alto de disciplina partidária, criar dificuldades grandes para mudar de um partido para o outro, e também estabelecer limites mínimos para se ter representação no parlamento. Sem estas condições, eu acho que o parlamentarismo funcionaria muito mal.

A este respeito vale a pena levar em conta que (Scott Mainwaring o mostra) o Brasil é o caso de um extremo no mundo em termos de altíssimo grau de indisciplina partidária e uma enorme facilidade para mudar, sem custos, de filiação partidária.

IEB: É possível harmonizar regime presidencialista e democracia política plena? (como o senhor vê o exemplo norte-americano?)

R.: Bem, se você chamar de democracia política plena a democracia política ou poliarquia: regime competitivo, voto universal, liberdade de associação e de expressão de opiniões, no mundo contemporâneo tem-se uma clara maioria de regimes parlamentares. Mas também

existem casos importantes de regimes presidencialistas, dos quais os Estados Unidos é um exemplo. Há também um regime semi-parlamentar com forte predominância do Executivo, constituído no Parlamento, como é caso da Inglaterra.

Mas tem um ponto importante que é frisado por Alfred Stepan, que é o seguinte: a experiência de regimes presidencialistas bem-sucedidos é um sistema que parece demandar apenas dois partidos políticos. Os regimes presidencialistas bem-sucedidos são regimes bi-partidários. Já quando há mais de dois partidos tende-se a criar o problema, apontado por Mainwaring, da crônica minoria do presidente no parlamento.

Neste sentido o pluripartidarismo brasileiro é também uma forte indicação contra o presidencialismo. Mas é importante ressaltar que dar o passo em direção ao parlamentarismo sem sedimentar as medidas apontadas acima, provavelmente seria ainda pior. O parlamentarismo é uma decisão muito complicada. É uma questão vital que não pode ser resolvida abruptamente, com um voto em plebiscito pois não é decisão de um dia, na medida que envolve complicados processos políticos. Dever-se-iam criar e sedimentar essas três pré-condições que apontei.

IEB: Parece-lhe justa a afirmação de que é mais fácil superar as crises políticas quando o regime é parlamentarista? Ou não?

R.: Eu diria que o imenso perigo do presidencialismo, e talvez o principal argumento contra ele, é que no presidencialismo o povo fica condenado a um presidente que pode ser extremamente incompetente para exercer o cargo e, uma vez eleito, ocupa a presidência por cinco ou seis anos, o que aumenta grandemente a possibilidade de um golpe de estado. A flexibilidade que o parlamentarismo oferece em termos de mudar lideranças e recompor alianças políticas é uma vantagem fundamental. Esta é uma das razões principais pela qual sou parlamentarista com ressalvas, pois a gente tem que ter o grau de consciência suficiente para querer uma coisa mas ao mesmo tempo se perguntar quais as condições necessárias para que a implantação desta seja positiva. E as condições necessárias são complicadas. Eu acho que é importante a edição da revista para colocar mais em debate essas outras condições que acompanhariam a implantação do parlamentarismo.

IEB: Que exemplos o senhor daria para sustentar a sua preferência pelo parlamentarismo de experiências políticas em outros países?

R.: A maior parte dos países europeus são parlamentaristas ou semi-parlamentaristas. Há poucos exemplos de parlamentarismo bem sucedido: Suécia, Áustria, Noruega, Itália, Alemanha, Bélgica, Holanda, Dinamarca. A maioria dos países europeus... Com exceção desse pseudo-parlamentarismo inglês e a combinação muito complicada de presidencialismo e o Primeiro-Ministro da França, os países europeus são basicamente parlamentaristas. Mas não existem tipos puros, tipicamente parlamentaristas ou presidencialistas. Dentro do regime parlamentarista há diversos graus de "presidencialização" do parlamento.

O pior caso de todos, como tem apontado Juan Linz, é o hibridismo entre parlamentarismo e presidencialismo, do qual a França é um exemplo. No outro extremo estaria o caso do parlamentarismo muito puro, tipo Itália. Um caso diferente é o da Alemanha. Enquanto na Itália um voto parlamentar majoritário derruba o governo, na Alemanha só derruba se esse voto inclui a nomeação do Primeiro-Ministro, o que torna mais difícil derrubar o governo.

IEB: O senhor tocou em um ponto mais acima que gostaria de esclarecer: o senhor disse que não considera conveniente que os estados mantivessem o sistema de governadores "presidencialistas" enquanto o governo federal fosse parlamentarista. Qual seria o modo mais adequado de adaptar os diferentes estados a um regime central parlamentarista?

R.: Há aí um problema básico: no regime parlamentarista em sua forma pura, o primeiro-ministro é escolhido pelo parlamento: o primeiro-ministro e sua equipe ministerial respondem frente ao parlamento e dependem da chamada confiança deste. Então, não existe voto universal direto, o que, certamente, é um inconveniente histórico e ideológico muito grande na América Latina para a implantação do parlamentarismo. Por outro lado, o princípio da legitimidade dos governadores continuaria sendo, sem modificações, o voto direto, muito mais dependente de personalidades carismáticas e comportamentos populistas. Estes dois princípios são dificilmente compatíveis. Possivelmente, conhecendo a paixão populista de nossos países (entre eles o Brasil) tender-se-ia a formações políticas que invocam princípios diferentes de legitimação. Realmente, a experiência comparativa mostra que se tem parlamentarismos bem-sucedidos em países pequenos, unitários, ou em países, pequenos ou grandes, onde o parlamentarismo foi introduzido conjuntamente nos estados e no governo central. Além disso é difícil imaginar (ainda que não estritamente impossível) como as lideranças políticas brasileiras aprovariam também a parlamentarização dos estados e leis de organização partidária e eleitorais, que iriam contra seus interesses de curto prazo de defender a enorme autonomia que têm em relação aos partidos. Conseguir isso, seria muito mais difícil, muito mais complicado do que uma simples votação pelo parlamentarismo. Nesse sentido, fico um pouco temeroso, apesar da preferência pelo parlamentarismo, que a questão fique definida muito estreitamente no tema parlamentarismo propriamente dito.

IEB: Há em outros países da América Latina a mesma discussão que está havendo no Brasil sobre a possibilidade de se modificar o modo de governo?

R.: Basicamente, não. Só em meios intelectuais da Argentina, Chile e Uruguai, pois até agora o parlamentarismo tem sido muito alheio à classe política latino-americana.

IEB: Mas em nenhum país haveria, proximoamente, uma decisão sobre isso?

R.: Em parte haveria na Argentina, assim como no Brasil, o que eu chamaria de uma procura perversa do parlamentarismo, que é o seguinte: quando o presidente Alfonsín parecia bem-sucedido e nos momentos em que Méнем também o parece, a proposta parlamentarista aparece como a forma de permitir que este líder continue governando após o término de seu mandato presidencial. Mas sem uma intenção institucionalizante e basicamente generosa, este tipo de proposta dificilmente consegue avançar.

IEB: Há na América Latina, uma predominância da esquerda ou da direita na preferência pelo parlamentarismo?

R.: Não há nada que faça necessariamente de esquerda ou de direita nem o presidencialismo nem o parlamentarismo. A esquerda tem apoiado, em diferentes conjunturas históricas, tanto uma quanto outra forma de regime. Não existe uma correlação necessária.

Autor de numerosas obras no Brasil, na Argentina e nos EUA, entre elas: *Modernización y autoritarismo, Dependencia y autonomia, El Estado burocratico-autoritario: 1966-1973, Triunfos deusas y crisis, A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas* (org. com F.W. Reis) participação em *The Breakdown of democratic regimes: Latin America* (Luiz, J. e Stépan, A — ed) e *Contrapontos, Ensaio sobre o autoritarismo e democratização* (no prelo, em espanhol).