

# AGENDA POLÍTICA ON LINE

## Edição # 6 - mar/01

---

Um canal para a comunicação acadêmica e a intervenção política na pauta da consolidação e radicalização da democracia.

---

### PARTE I

## Especial: Fórum da Liberdade

### Análise:

#### Crise social: indicadores e percepções.

Por Eduardo Dutra Aydos

## Tema do mês: Parlamentarismo e Presidencialismo

### Análise:

#### Reforma política e *Complexo de Hamlet*: um repto à proposta parlamentarista na agenda política

Por Eduardo Dutra Aydos

### Hyperlinks:

#### **Leia ainda sobre o tema do mês:**

#### Quatro teses irreverentes para uma estratégia da consolidação democrática

(Análise de quatro propostas para o aperfeiçoamento e a consolidação do sistema presidencialista no Brasil, *in*

AYDOS, Eduardo Dutra: "Democracia Plebiscitária", Editora da Universidade/La Salle, Porto Alegre, 1995, Parte 2.)

#### Promessa e frustração da reforma política

(Ensaio sobre o Plebiscito de 1993, *in* AYDOS, Eduardo Dutra: "Democracia Plebiscitária", Editora da Universidade/La Salle, Porto Alegre, 1995, Parte 2.)

**Artigo publicado:**  
**Nepotismo: um contraponto ao moralismo de ocasião**  
**Por Eduardo Dutra Aydos**

**Pós-escrito:**  
**O caso da Lei Anti-nepotismo no Rio Grande do Sul**  
Por Eduardo Dutra Aydos

**Anexo:**  
**Íntegra da Lei Anti-Nepotismo**  
(Emenda 12/95 à Constituição do Estado-RS)

---

Resgate e faça o **download** das edições anteriores:  
<http://www.geocities.com/edaydos/Agenda.htm>. Os textos disponibilizados na AGENDA POLÍTICA ON LINE são autorizados para repasse, desde que citada a fonte (virtual e impressa, quando publicados) e o endereço para contato:  
[edaydos@pro.via-rs.com.br](mailto:edaydos@pro.via-rs.com.br).

---

## **Crise social: indicadores e percepções.**

(Encaminhado para publicação na Revista Pólo-RS, em 03/04/2001 – <http://www.polors.com.br>)

**Por Eduardo Dutra Aydos**

O Fórum da Liberdade debate esta semana a crise social. Como estudioso da política, perguntei-me, então, o que teria a dizer a este respeito, que não fosse um lugar comum no debate travado por especialistas na economia do desenvolvimento e agentes sociais comunitários, privados ou governamentais? Onde situar o foco propriamente político deste debate?

Retomo, no ponto de partida, o pequeno ensaio que redigi e divulguei na rede, a propósito da realização do Fórum Social Mundial<sup>1</sup>, em fevereiro deste ano. Resumidamente, meu texto denunciava naquele evento: a) o obscurecimento das propostas e realizações avançadas em mais de uma década de esforços multilaterais pelo desenvolvimento humano e sustentado – priorizando a guerra contra a pobreza – nas conferências conhecidas como o “ciclo social da ONU”; b) o sectarismo político e o direcionamento ideológico na construção da pauta e na organização dos painéis oficiais do evento, privilegiando um único partido político e excluindo do debate os responsáveis pela gestão das políticas sociais públicas em nível federal; c) o elogio da ditadura e da violência como estratégias de mudança social, e a erosão de quaisquer padrões de moralidade política, no elogio de Cuba e na emulação das organizações terroristas (FARC, ETA, ELN), convidadas para integrar e até coordenar os painéis do evento; d) a conivência e a

---

<sup>1</sup> Texto disponibilizado na Edição #5 da AGENDA POLÍTICA ON LINE, em minha home-page, no endereço: <http://www.geocities.com/edaydos/Agenda.htm>

promoção da barbárie, consubstanciadas no aplauso e aprovação tácita dos atos praticados pelo cidadão francês José Bové, representando entidade estrangeira potencialmente interessada na sabotagem da nossa agricultura de exportação, cuja agressão à ciência e transgressão à lei civil e criminal, na invasão de propriedade e destruição de lavoura experimental de transgênicos, ocasionou prejuízo e violação aos direitos constitucionais de agentes econômicos em território nacional.

Na ocasião, recebi de um colega da academia política, um questionamento pontual, que me oferece o gancho para um aprofundamento deste debate. Disse ele, com referência à melhoria dos indicadores sociais nacionais, que apresentei naquele texto: *“Não tenho outros números agora, porém posso dizer que conheço bem o meu país e tenho a impressão de que os resultados positivos não podem ser atribuídos, em sua totalidade, a políticas públicas. Mais especificamente, creio que eles são até tímidos diante das potencialidades do Brasil. Um tanto vem da própria expansão da economia e grande parte de esforços da sociedade civil, independentemente do Estado...”*<sup>2</sup> Na seqüência, meu colega participativo cai de pau no governo federal e no presidente da República, em afirmações que, por extemporâneas e fora do contexto que pretendo analisar, deixo de citar. Isso não impede, entretanto, que concorde em gênero e número com a essência de suas observações aqui transcritas. Ressaltam uma primeira e distintiva característica da crise contemporânea. Até algum tempo atrás, a sociedade e mais especificamente a economia, cavavam o buraco da crise social, que o governo tapava; até que faltou terra para tamanho rombo, e tudo que o governo continuou fazendo era dilapidar recursos num saco sem fundo de políticas compensatórias inconseqüentes. Parece que hoje as coisas começam a mudar.

Tanto quanto se possa subscrever a opinião do meu interlocutor, a economia em expansão e as organizações autônomas da sociedade civil estão começando a pavimentar a estrada que pisam e a umedecer a terra que semeiam. De tal sorte que os avanços reais dos indicadores sociais na presente conjuntura, ao menos parcialmente, lhes podem ser creditados. O que meu colega não percebeu, talvez por carregar nas suas observações um inequívoco *parti pris* de oposição, é que nisso reside o maior elogio que se poderia fazer ao atual governo, por ousar e conseguir, efetivamente, administrar a crise. Percorremos um caminho difícil na segunda metade do século XX, período em que operamos a nossa consolidação como sociedade industrial e moderna. Foi preciso aprender – a duras penas inflacionárias e deixando acumular-se enorme dívida social – a arte de bem gerenciar a economia, para que a sua expansão se traduzisse em resultados socialmente apropriados pela cidadania. Aprender, inclusive a desinvestir em empreendimentos estatais ineficientes e filantropias inconseqüentes, e a ousar,

---

<sup>2</sup> Mensagem de Raul Francisco Magalhães, professor de política do Depto. de Ciências Sociais da UFJF. (Texto integral desta mensagem está disponibilizado na AGENDA POLÍTICA ON LINE # 6, no endereço: <http://www.geocities.com/edaydos/Agenda.htm>)

paralela e concomitantemente, o reajuste estrutural da matriz produtiva e do setor público. Felizmente, parece que atingimos esse patamar de qualificação.

Desde quando me conheço por cidadão este país vive em crise social – mas não necessariamente na mesma intensidade ou com as mesmas características da crise contemporânea. No passado não muito distante, dos anos sessenta ou dos anos oitenta, a crise manifestava-se em estatísticas regressivas e estrangulamentos generalizados, que combinavam o desempenho deficitário da economia com a deterioração do estado social da nação. Hoje temos economia estabilizada e uma significativa retomada do crescimento econômico, com a reversão progressiva de praticamente todos os indicadores sociais relevantes. A crise social, no entanto, persiste – e nisso revela uma nova e desafiante faceta, que pode ser intuitivamente reconhecida nas suas várias dimensões.

### **As várias dimensões da crise social contemporânea.**

Por primeiro, e na sua mais trágica dimensão, a crise que vivenciamos revela-se como uma herança maldita – uma dívida social acumulada e renitente - cuja reversão se tem mostrado lenta e complexa. Com o Plano Real conhecemos um significativo avanço no combate à pobreza e a população incluída no índice de insegurança alimentar da FAO caiu de 13% para 10%. Não obstante, esse percentual designa cerca de 13 milhões de brasileiros que ainda se encontram submetidos ao constrangimento da fome e da desnutrição crônica. Nos relatórios do Banco Mundial e do PNUD, o Brasil está entre os países que na última década reduziram a pobreza (de 1989 a 1995, estas estatísticas registram uma redução de 47% para 43%). Não obstante o hiato entre a grande massa da população e a parcela dos muito ricos – que mede a desigualdade relativa da nossa sociedade - persistiu relativamente estável na década, e nos situa em posição extremamente desconfortável no respectivo ranking mundial.

Na difícil equação do desenvolvimento econômico e social, a experiência acumulada nestes fatos sociais pungentes nos defronta algumas conclusões importantes. As populações atingidas pela pobreza são as mais atingidas, tanto pela inflação, quando pelo desenvolvimento negativo; e são duplamente atingidas pelas crises hiperinflacionárias, que combinam os efeitos perversos da desvalorização acelerada do poder de compra dos salários e da recessão na atividade produtiva em razão do deslocamento especulativo dos capitais. Políticas anti-inflacionárias (até porque combinam, necessariamente, embora em diferentes graus, medidas recessivas) revelaram-se indispensáveis e aptas para estancar a deterioração acelerada nas condições sociais da população mais pobre, e até promover sua tênue reversão – mas não se mostraram capazes de promover a sua erradicação. Disso decorre um paradoxo trágico no enfrentamento da crise social. Condição para uma efetiva reversão nas condições da pobreza, o desenvolvimento com estabilidade é um composto político que integra medidas, potencialmente contraditórias, em equilíbrio dinâmico. Combinam-se, nesta

fórmula, contenção monetária e incentivo ao desenvolvimento, austeridade fiscal e políticas de investimento. E a sua tensão permanente, limita o potencial de intervenção direta dos agentes públicos no equacionamento das metas sociais, submetendo o ritmo da mudança às contingências da gestão econômico-financeira. Episódica e fatalmente, pressões inflacionárias emergentes (por exemplo, corporativas) ou contingências recessivas impactantes (por exemplo, crises setoriais ou regionais na economia global), haverão de cobrar, ao ritmo desejado na implementação das metas sociais, o preço da estabilidade indispensável, sob pena de descontrole e regressão nos avanços sociais e econômicos. Esse é o componente trágico da experiência, recolhida na nossa trajetória recente como nação, que aponta para o caráter necessariamente gradual, por isso mesmo inquietante, inevitavelmente lento face à magnitude, urgência e gravidade dos problemas enfrentados, e assim mesmo sujeito a percalços, do desenvolvimento humano possível no resgate da dívida social.

A segunda dimensão da crise social, emergente e contemporânea, explicita um quadro que é, ao mesmo tempo, por sua novidade e impacto político, intrigante e desafiante. Mas que pode, paradoxalmente, fundar uma expectativa mais otimista em relação ao nosso futuro. O seu aspecto intrigante concentra-se no fato que, apesar de persistirem o espectro da desigualdade e uma enorme parcela impaga da dívida social, os indicadores sociais demonstram que a qualidade da vida melhorou neste país. Nisso, por consequência, podemos supor, que aumentou também a nossa capacidade de resposta às exigências do desenvolvimento. Não obstante, o desafio que releva na presente conjuntura, aponta o caráter político, e até mesmo cultural, dos mecanismos que determinam - a par da sua persistência, como um passivo social pungente, em assintonia com os sucessos da macro-política que começa a viabilizar a sua liquidação - o agravamento na percepção da crise pela população e o esgotamento dos meios tradicionais que se têm mobilizado no seu equacionamento.

Tudo isso indica que a relação entre o sucesso das macro-políticas públicas (tanto econômicas, como sociais) não se correlaciona, necessária e linearmente, com o sucesso político dos respectivos agentes. Na armadilha do seu desconhecimento, entretanto, já naufragaram muitos incautos, administradores diligentes e seus admiráveis marketeiros de governos empreendedores. Partem do suposto que existe uma correia de transmissão entre o rumo estabelecido pelas realizações da Administração e o respectivo apoio pela população. E surpreendem-se quando o resultado das urnas lhes retira o tapete sob o próprio solo construído. No saldo trágico dos seus reveses, vinga o irracionalismo político, alimentando-se sinergicamente da ignorância instrumental e da miséria moral, que conformam o núcleo duro da crise social contemporânea.

Uma terceira dimensão, de longe a mais crítica, pelos seus efeitos disruptivos na ordem social e pelo caráter obituário do seu impacto na sociedade, é a complexa teia de relações e interesses que hoje articula o crime organizado, a ideologia da violência e a instrumentalidade do discurso, convergindo tudo isso na percepção do real como situação-limite, momento crítico dotado de permanência, em face do

qual se erodem os marcos de referência ético-rationais no comportamento social. Tudo isso orquestrado pelo consumo doméstico e gregário das sensações midiáticas, que aliviam paliativamente esse estado de angústia existencial, e deixando no seu lugar, entretanto, um estressado vazio de sentido e uma enorme frustração da capacidade política, que nos ocupam o espaço da alma dedicado à formação da consciência. Com facilidade, o leitor atento de George Orwell e Aldous Huxley, encontrará nesta dimensão muito presente da nossa crise social, os traços combinados de uma ameaça real à dignidade cidadã, construída no processo da civilização democrática, que conjuga o pior dos seus dois mundos: a dominação totalitária pelo discurso e a domesticação tecnológica das consciências.

## **Tópicos para uma avaliação setorial da crise contemporânea**

Passo agora a visualizar, tópica e setorialmente, alguns dos componentes nucleares da crise, que reclamam a atenção dos formadores da política estatal, empresarial e comunitária.

**TRABALHO:** Depois dos anos difíceis da recessão que a crise internacional nos brindou em 1999/98, o PIB voltou a crescer em 2.000 às taxas mais elevada desde 1994; os índices de emprego, igualmente, recuperam os seus níveis a patamares semelhantes ao período anterior à crise asiática. Mais do que a falta de posições de trabalho no mercado formal, a dramaturgia do emprego – no viés paternalista que articula as expectativas da população vis a vis do papel do Estado neste respeito, na excessiva regulamentação que disso resulta, dificultando a consolidação dos empreendimentos, e na crescente instabilidade das posições de trabalho, face ao ritmo da mudança tecnológica e aos impactos da competitividade global – emerge na percepção da crise, como a frustração latente dos segmentos sociais, por todos esses fatores, excluídos do mercado e das estatísticas oficiais.

**SEGURANÇA:** A população carcerária se multiplicou nos centros mais conflagrados, como São Paulo - mas a segurança da população é cada dia mais precária. A questão social não é mais concebida como questão de polícia – mas a violência estrutural, insurgencial e correcional, é uma endemia trágica em surto neste país.

**CONSUMO:** A cesta básica tornou-se mais acessível, os remédios estão mais baratos e assim também o acesso aos bens de consumo duráveis – em paralelo, aumentou desproporcionalmente o consumo de supérfluos, substâncias agressivas à saúde humana e ao equilíbrio ecológico, para não falar no que mais tem avançado neste setor: o drogadício.

**SAÚDE E PREVIDÊNCIA:** A mortalidade infantil diminuiu e a expectativa de vida aumentou – mas a malignidade das doenças aumentou, enquanto os custos e os serviços de saúde pioraram. O saneamento tornou-se mais abrangente – mas a

febre amarela reaparece próxima a centros urbanos e a dengue avança nas grandes cidades brasileiras. A população rural foi incorporada à seguridade estatal – mas o sistema do INSS está quebrado.

**EDUCAÇÃO:** As taxas de escolaridade aumentaram significativamente em todos os níveis de ensino – mas essa evolução não parece alcançar o ritmo necessário e a massa crítica suficiente para uma efetiva reversão do analfabetismo instrumental que bloqueia nosso potencial de desenvolvimento. Mais do que isso, a escola revela-se crescentemente incapaz de promover os padrões de socialização integradora, que nos permitam reagir à desagregação dos valores éticos, que corrompe as bases da nossa convivência e a inviabiliza a formação da cidadania.

### **O caráter sistêmico da crise: observações sobre a evolução do emprego.**

O importante nesta rápida e simplória visualização da crise é a percepção do seu caráter sistêmico. Percebe-se, desde logo e claramente, como clandestinização e o desvirtuamento do trabalho repercute diretamente nas condições precárias da segurança pública, afeta os nossos padrões de consumo, impacta no estado de saúde da sociedade e alimenta a crise do sistema educacional. Vale, neste sentido, e a guisa de conclusão, uma reflexão adicional, capaz de avançar um esclarecimento sobre a dinâmica da crise social que nos desafia.

Conseguimos reverter a taxa de desemprego, dos 8,2% a que se projetou na esteira do Plano Real, para o nível de 5,7% em 2.000. E, como nota o Prof. Carlos Geraldo Langoni em sua carta conjuntural, o mais importante é que esta recuperação está ocorrendo no mercado de trabalho formal.<sup>3</sup> Superamos, neste particular, as expectativas mais catastróficas do “fim do emprego”, que a demonização da informatização e da robótica promoveram, no suposto da irreversibilidade estrutural das taxas de desemprego conjunturalmente elevadas reajuste da capacidade concorrencial na matriz produtiva e pelos programas de estabilização. Revelamos nisso, inclusive, uma capacidade diferencial para maneja-los, com enorme vantagem sobre nossos vizinhos, como o Chile que mantém uma taxa de desemprego de 8,5% a 9% e a Argentina onde ela se situa na faixa dos 15% a 18%. Não obstante, as estatísticas do desemprego, na sua conceituação estrita da população economicamente ativa, não captam a realidade subjacente ao sucateamento persistente do nosso potencial humano. As causas estruturais do desemprego industrial, a vulnerabilidade externa do setor de emprego formal e o desvirtuamento do trabalho no setor informal, persistem como dimensões, latentes ou manifestas, politicamente sensíveis à percepção da crise pela cidadania, e sinalizam um caminho a percorrer.

---

<sup>3</sup> LANGONI, Carlos Geraldo: Aide Memoire – Projeta, carta semanal de Carlos Geraldo Langoni para Heitor Aquino Ferreira, nº 766, 30/03/2001.

Face à constrição do emprego industrial, releva a necessidade de alocação de mão de obra nos espaços alternativos disponíveis e emergentes, seja no setor primário, via reforma agrária, seja no setor terciário, em atividades de serviço. Releva, também, a necessidade de se investir no desenvolvimento de capital humano e de capital social, em paralelo à formação do capital empresarial. Neste contexto, torna-se flagrante a inconsistência das políticas tradicionais de emprego, formuladas para disciplinar o trabalho padronizado, na estrutura vertical das fábricas, que remonta aos primórdios da idade moderna. A regulamentação rígida do emprego – até na sua própria definição legal, como cumprimento de tarefa subordinada e rotineira - e o viés classista da Justiça do Trabalho, ainda persistentes em nosso ordenamento, agudizam a crise social contemporânea, promovendo a contenção do emprego no setor formal e até mesmo, o que é de longe mais grave, o desvirtuamento do potencial produtivo da economia informal.

De um lado, são tamanhas as exigências e tão desproporcional o risco da reclamatória trabalhista, que o pequeno empreendedor vê-se constrangido a não contratar empregados. No setor rural, onde as condições do trabalho são essencialmente informais, dificultando controles rígidos de tempo e tarefa, e onde pequenos e médios agricultores dificilmente contam com assessoria contábil especializada (até pela ausência de um excedente que lhes permita arcar com este ônus), o fantasma da reclamatória trabalhista é tão real, que se regride mais facilmente à condição precária de uma agricultura de subsistência, ou drasticamente se para de produzir, quando o natural desfazimento da família nuclear, pelo êxodo dos filhos, torna imprescindível a contratação de um ou vários empregados. É que a experiência consolidada demonstra, nestes casos, que a própria evasão do mercado, é um custo menor, que o risco da falência total, conducente à perda da própria terra, no resultado imponderável de uma decisão judicial trabalhista. Neste setor, o viés legislativo é tão arraigado que, até na boa intenção da proteção legal à agricultura familiar, produziu-se uma legislação tributária que navega na contramão da sua própria finalidade, eis que flagrantemente inibidora do emprego rural. Por incrível que o pareça, num país que promove a distribuição da propriedade, como estratégia de emprego no setor primário (e na amplitude de uma reforma agrária que já atinge 18 milhões de hectares), faculta-se o gozo de uma redução significativa na alíquota do Imposto Territorial Rural - ITR - aos pequenos agricultores, sob a condição dos beneficiários deste incentivo não empregarem ninguém em suas propriedades, além da própria família.

Por outro lado, na esteira do custo-Brasil excessivo, que recai sobre o pequeno empreendedor, reveste-se a crise contemporânea do emprego de uma conseqüência funesta, contribuindo decisivamente para a clandestinização do setor informal e o desvirtuamento do trabalho. Partindo-se da reprodução privada do parasitismo estatal, na figura do “flanelinha”, passando pela evasão tributária e a concorrência desleal de camelôs e perueiros, e subindo a favela no tráfico de entorpecentes que, aliás se ramifica em toda a sociedade, chega-se, afinal, num patamar de informalidade onde se instala a degradação máxima da ordem política, que é o controle dos meios eficazes de coerção pelo crime organizado. A crise



social contemporânea apresenta aqui a sua faceta mais tenebrosa, como falência absoluta do processo civilizatório. O estabelecimento de zonas de dominação para-estatal por organizações criminosas, já acontece nas prisões e, de forma ainda localizada, em comunidades periféricas, transformadas em mercados livres da droga e centros de recrutamento para as fileiras do crime organizado, cujos contingentes populacionais vivem sob o tacão do terror e onde prevalece apenas uma lei: a do silêncio.

Na sua conclusão provisória, essa abordagem descarta as explicações simplistas – e com elas a justificação retroalimentadora das atitudes e comportamentos que promovem a crise e, na sua esteira, o acirramento dos conflitos sociais. Posso concordar que a desigualdade e a miséria sejam um componente essencial da crise que vivenciamos. Mas com certeza, não são os únicos, e talvez nem sejam os mais relevantes na promoção dos seus efeitos mais deletérios. Definitivamente, não é mais possível aceitar, que se combata um mal preservando as suas causas – ou a estas preservando suas concausas. Não é mais admissível, que se pretenda lutar pela vida, combatendo o drogadício, mas promovendo em paralelo, com a outra mão estendida, a violência como estratégia de mudança social. Não é mais aceitável que se sustente demagogicamente, em nome de uma consigna de justiça e paz sociais, movimentos e reivindicações corporativas, que emulam a manutenção do quadro jurídico-positivo que obstaculiza o desenvolvimento, engendra a crise do emprego e promove o desvirtuamento do trabalho neste país.

### **Análise:**

## **Reforma política e *Complexo de Hamlet*: um repto à proposta parlamentarista na agenda política**

**Por Eduardo Dutra Aydos**

(Esta análise reúne os textos de três artigos publicados  
entre 29/03 e 03/04/2001, na Gazeta Mercantil-RS, página 2)

***Ser ou não ser? Eis a questão!*  
(William Shakespeare: Hamlet)**

A nostalgia republicana do parlamentarismo imperial, ambigüidade endêmica que afeta os prospectos da institucionalização democrática e consome em dúvidas e contradições o funcionamento real e potencial do sistema de governo presidencialista no Brasil, ameaça entrar em surto nos bastidores da reforma política. Este texto analisa, sob a denominação de “*Complexo de Hamlet*” — a etiologia neorepublicana desta renitente patologia política.

## I - Sístoles e diástoles no sistema político brasileiro

A *grosso modo*, quatro ondas de reforma política varreram o Brasil na segunda metade do Século passado, cujos efeitos se projetam na agenda política contemporânea. Na sua seqüência, pode-se identificar a vigência de um processo cíclico, já reconhecido por Golbery do Couto e Silva (***Planejamento Estratégico***, Brasília, Ed. UNB, 1981), sob a forma das sístoles e diástoles de um sistema político, que alterna períodos de maior e menor participação na conformação do regime e das formas de governo.

O momento crítico de sístole, que ainda nos preservam a memória e a vivência contemporâneas da política brasileira, ocorreu na **ruptura institucional** de 1964-1968, período em que se implantou um regime de tutela militar no país e se aprofundou o conteúdo autoritário na conformação das nossas instituições. A implantação do regime militar atendeu, sobretudo, às demandas de eficiência no funcionamento de um sistema político, que se houvera paralisado, ante à inviabilidade de se promoverem reformas estruturais, capazes de assegurar a compatibilidade dos seus níveis de produção, com as pressões e os interesses emergentes da sua representatividade em expansão. Seguiu-se-lhe um processo de **distensão** democrática, projetado pela inteligência estratégica do núcleo de poder que a desenhou lenta e gradual, em cujos marcos institucionais consolidou-se o novo sindicalismo e promoveu-se a reestruturação partidária de 1978-82. Ampliadas assim, as condições de participação, o movimento cíclico da política brasileira avançou o seu curso no processo da **redemocratização**, que ganhou as ruas na campanha pelas “diretas já”. Disso resultou afinal, o refluxo dos militares à caserna e um grande esforço de participação, reivindicação e formulação políticas, por parte da sociedade civil organizada, canalizadas ao fórum de debates da Assembléia Nacional Constituinte e da elaboração das constituições estaduais. Esse período típico de diástole - o quadriênio de 1986 a 1990 - se encerra pela realização da primeira eleição direta presidencial. Já no bojo do processo constituinte em 1988, entretanto, os primeiros sinais de um novo ajuste no funcionamento do sistema político, por conta das suas condições de eficiência, são sinalizadas no alinhamento político do “centrão”. Tem início, então, uma nova onda de mudanças institucionais, orientadas à **construção da governabilidade** e, na sua esteira à consolidação (quicá também à radicalização) da democracia infante. Mais uma vez, e com inusitado sucesso e persistência, desde a implantação do Plano Real em 1994 até os dias que passam, a sociedade brasileira enfrenta o desafio de compatibilizar a promoção de reformas estruturais, essenciais à consecução das suas demandas de representatividade e eficiência produtiva. Entre as principais mudanças institucionais ocorridas neste período, destacam-se: a viabilização da reeleição para os cargos executivos, assegurando a continuidade administrativa; a criação do Ministério da Defesa, ampliando o controle civil sobre o efetivo militar; e a aprovação da lei de responsabilidade fiscal, que institucionaliza princípios e critérios objetivos de austeridade política e boa governança. Prevalecendo a lógica golberiana do desenvolvimento, essa etapa contemporânea de construção da governabilidade desencadearia uma nova

sístole do sistema político – ou seja, estaríamos no limiar de uma nova e drástica constrição nos espaços de participação e na dinâmica representativa do regime e do processo de governo. Fugir dessa condenação é o grande desafio, que a engenharia institucional da democracia precisa enfrentar e resolver, nessa primeira década do novo século.

Visualizo imediatamente três obstáculos na ultrapassagem desse desafio. Dois deles já foram extensamente analisados em textos anteriores, aos quais remeto o leitor interessado. Dizem respeito: ao **Trauma do PCF** em França, por ocasião da reforma eleitoral orquestrada por De Gaule, que levou à demonização do voto distrital pelas esquerdas em escala mundial ([in http://geocities.com/edaydos/agenda.zip](http://geocities.com/edaydos/agenda.zip)); e ao **Síndrome de Makbeth**, cuja dinâmica autofágica tem alimentado, de uma patologia endêmica, o cotidiano da vida política brasileira ([in http://geocities.com/edaydos/antimakbeth.htm](http://geocities.com/edaydos/antimakbeth.htm)). Um terceiro obstáculo é objeto da presente análise. Poderia denominá-lo **Complexo de Hamlet** – a ambigüidade que curtimos no sentimento nostálgico de uma estabilidade democrática cunhada pelo sistema parlamentar de governo. Denoto, neste conceito, um sentimento de inferioridade em relação à forma de governo presidencialista adotada neste país, que grassa da esquerda à direita e das altas esferas até bases da nossa militância política, afetando sua capacidade de discernimento sobre as alternativas institucionais mais adequadas ao nosso desenvolvimento político.

O debate sobre presidencialismo x parlamentarismo, latente no curso da nossa história republicana, foi reaberto no final dos anos 70, na transição do regime militar, contando-se entre os promotores da idéia parlamentarista o então Ministro da Educação Ruben Ludwig. Promovida por uma voz ilustre, mas isolada no regime, que já se encontrava carente de coordenação, trazia a marca de uma clara restrição à expansão da participação cidadã, reservando à elite militar o acesso privilegiado à chefia do Estado e aos instrumentos da sua gestão estratégica. A proposta parlamentarista, idealizada nessa tentativa de reestruturação poder tutelar sobre a República, navegava na contramão das pressões e expectativas liberadas pelos prospectos abertura política, em assíntonia flagrante com as manifestações emergentes da opinião pública, que postulavam o restabelecimento das eleições diretas. Por conseqüência, não deslanchou, nem mesmo quando levada à Constituinte, com o apoio de segmentos mais doutrinários do PMDB.

Na redação da Carta de 1988, o debate sobre a mudança no sistema de governo foi diferido, para decisão de um plebiscito a ser realizado em 1993, quando então a proposta parlamentarista foi fragorosamente rechaçada pela cidadania. Como escrevi em 1994, publiquei em 1995 (***Democracia Plebiscitária***, Porto Alegre, Ed. da Universidade/La Salle, 1995.) e reitero hoje, tenho para mim que a opção histórica pela forma de governo mais conveniente a este país (enquanto parlamentarismo ou presidencialismo), apesar de todas as imprecisões e lacunas daquele processo plebiscitário, é matéria vencida pela decisão soberana do povo, que sufragou o presidencialismo. Cabe-nos agora aprofundar sua análise e

aperfeiçoá-lo na perspectiva da sua consolidação institucional, buscando nisso os fundamentos e conjugando neles a contemporaneidade do seu radical democrático.

É nesse momento que nos molesta o **Complexo de Hamlet**, essa patologia do discernimento político, que ameaça de uma nova epidemia a saúde ainda instável da nossa democracia infante. Sua sintomatologia procede por uma coleção de equívocos, amplamente divulgados e ingenuamente acreditados até mesmo pela academia de ciência política. Resumidamente, afirma-se que o parlamentarismo seria um regime político *mais democrático, mais avançado e mais estável* que o presidencialismo. A primeira asserção é puramente especulativa e não resiste a uma análise teórica mais conseqüente. A segunda é simplesmente espúria, pela contrafactualidade dos seus argumentos, que se desvanecem ao primeiro confronto da evidência empírica. A terceira, no entanto, encontra sustentação na análise comparada, empreendida por alguns dos mais distinguidos representantes da academia política na atualidade. De sorte que, no estado da arte em 1993, descartada a falácia da segunda assertiva, o debate entre as formas de governo era decidido entre a defesa teórica do conteúdo mais democrático do regime presidencial e a postulação empírica da condição supostamente mais estável do regime parlamentar. Resumidamente: uma opção entre a representatividade desejada e a eficiência possível do sistema de governo.

Para ser mais enfático, o presidencialismo emulava a identidade simbólica das massas e o parlamentarismo configurava uma condição institucional para o exercício continuado do poder pelas elites. Como as massas emergiam no cenário político e o quadro era de alternância no poder, não deu outra no plebiscito de 1993: venceu o regime presidencial. Não foi, entretanto, uma vitória estável, pelas condições pouco claras do que estava sendo votado e decidido pela cidadania e pelos escassos recursos de convencimento da alternativa vencedora no seio das elites – inclusive no campo da esquerda emergente. É onde entra em cena o nosso intrigante **Complexo de Hamlet** – esse mal estar da democracia, que molesta segmentos bastante amplos da opinião pública e das esferas dirigentes neste país, da sensação indigesta de terem votado a contragosto o presidencialismo.

Os incautos sofrendores dessa patologia neorepublicana vêem o presidencialismo, não apenas como um mal menor (argumento respeitável, que tem servido à defesa da própria democracia), mas como uma opção em reserva de consciência (artifício de duvidosa e, pelo menos, discutível consistência). Justificam-se, assim, *presidencialistas* por razões conjunturais (ou até mesmo casuísticas) alegando tais e quais distorções do nosso sistema representativo, professando, no entanto, a crença que sob condições ideais o parlamentarismo seria a melhor forma de governo. Posição que, também, tem o condão de suspender o juízo, dessa parcela da cidadania, sobre essa definição fundamental da nossa constituição política. Dela decorre a expectativa que, amadurecendo tais condições ideais – máxime pelo fortalecimento dos partidos e a moralização da política representativa - o parlamentarismo viria constituir-se na opção mais civilizada do regime.

Esse sentimento de inferioridade presidencialista extrapola dos comportamentos e atitudes individuais, inclusive, para escancarar-se na inconsistência programática de um partido como o PSDB, que é parlamentarista de carteirinha assinada, mas que apesar disso governa presidencialmente (os críticos dizem imperialmente...), já por dois mandatos, sem jamais ter se coçado para alterar essa condição, no tempo hábil de implementar esse ponto do programa partidário durante a sua própria governança. Bem ao contrário, e até consistente com os desafios históricos do poder que exerce, o PSDB tem defendido abertamente a preservação de um dos penduricalhos mais acessórios e extravagantes do regime presidencial, que é a competência legislativa do Executivo mediante a edição de medidas provisórias. Têm-se por lógico e conseqüente acreditar que, nestas circunstâncias, a prática partidária tucana já tivesse superado e desse por precepto o dispositivo parlamentarista do próprio programa. Lei ou estatuto derogados pelos costumes têm-se por não escritos, de sorte que, para novamente dar-lhe vigência haveria que, no mínimo, preservar-se o debate prévio e a respectiva sanção pelas partes interessadas, no caso a própria militância partidária. Tanto quanto me alcança o conhecimento, este debate não aconteceu no PSDB.

O ***Complexo de Hamlet***, portanto, é insidioso e renitente. Entrou em surto na manifestação recente do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em entrevista concedida ao serviço de rádio da liderança do PSDB na Câmara Federal (15/03/01), quando cobrou aos deputados tucanos seu empenho na aprovação de emenda parlamentarista com vigência prevista a partir de 2006. Clarificada assim, a sintomatologia do caso, ao analista político, não surpreende a extemporânea profissão de fé parlamentarista, que parece ensaiar vôo no crepúsculo dessa Presidência. Cobra-lhe, no entanto, a responsabilidade de posicionar-se nesse debate, retomando-o desde o ponto inercial do pós-plebiscito de 1993, para situá-lo na presente conjuntura política e agregar-lhe o conteúdo mais recente da reflexão prática e da análise comparada pela academia. É o que se trata de explorar, ainda que a largos traços, na seqüência desta análise. (No próximo artigo: os argumentos da teoria democrática e da história política.)

## **II – Os argumentos da teoria democrática e da história política**

Vamos falar claro. O parlamentarismo tem sido recorrentemente proposto, como fórmula política destinada a bloquear o exercício arbitrário do poder de Estado – uma possibilidade sempre latente nas condições oferecidas pelo presidencialismo que temos – face à episódica possibilidade de ascensão das esquerdas ao governo federal. Foi implantado assim, em 1961. Foi assim pensado em 1978-80. E volta assim a ser proposto nos dias que passam.

Posso concordar no objetivo estratégico desta proposta recorrente – qual seja, na necessidade da institucionalização de um sistema de governo destinado a prevenir o exercício tirânico do poder de Estado. Mas discordo que o parlamentarismo seja

a fórmula política mais adequada. E me reservo o direito cobrar universalidade à concretização deste objetivo, visualizando no modo democrático de governar um fator de contenção do autoritarismo, aplicável tanto às aspirações da esquerda, quanto às práticas tradicionais do exercício do poder ao centro e à direita do espectro partidário neste país. As observações que seguem procuram justificar esse ponto de vista.

## **1 – O parlamentarismo não é mais democrático que o presidencialismo.**

Defensores da implantação do regime parlamentar apontam essa forma de governo, como mais democrática que o Presidencialismo. O argumento é simples e releva a tese que o Parlamento, como um corpo político plural, detentor da prerrogativa de formação do governo, agregaria maior amplitude de representação, fiscalização e controle ao exercício do poder, que a eleição – muitas vezes por maioria precária de votos – de uma única pessoa no comando do Poder Executivo.

Não obstante sua aparente procedência, este argumento demarca o campo mais propício à confrontação teórica do **Complexo de Hamlet** – essa nostalgia mimética, que a defesa do parlamentarismo em nosso meio, indefectivelmente, manifesta.

Para iniciar, trabalhemos uma questão de números. Com precisão matemática, 100% de uma amostra, não é um número mais representativo das propriedades que evoca, do que 100% de um universo. Da mesma forma, a totalidade dos membros do Parlamento não é mais representativa da cidadania, do que a totalidade dos próprios cidadãos que o sufrágio universal contabiliza. Nessa via de argumentação – que evoca, em senso estrito, a teoria Jeffersoniana da democracia, como o governo da maioria – uma maioria parlamentar, nunca será mais democrática que uma maioria popular.

Aprofundemos agora a análise, para captar a sutileza do argumento parlamentarista, quando evoca a condição plural da maioria parlamentar que dá origem ao governo de Gabinete, face à condição unitária do poder personalizado na eleição de um Presidente. A sua consistência reside no fato que a representação delegada a um corpo plural é mais suscetível de fissura - pela divisão e incorporação de interesses divergentes no exercício do poder – do que a representação delegada a um ator político singular. Nessa via argumentação, o discurso parlamentarista evoca, em sentido lato, a teoria Madisoniana da democracia, como princípio de limitação ao exercício solitário do poder de Estado e, concomitantemente, como defesa da diferença e das minorias no regime democrático. Mas a evoca, em condição de absoluta inferioridade ao construto presidencialista, por uma razão simples e prosaica: trabalha no varejo, o que os *Founding Fathers* implementaram no atacado, ao elaborar a primeira constituição presidencialista em Filadélfia.

Efetivamente, o pluralismo político assegurado pelo sistema presidencialista é qualitativamente superior à expectativa, nem sempre razoável, e quase sempre contrafactual, que uma maioria parlamentar ofereça, pela composição de várias cabeças, espaço ao discenso necessário à garantia da liberdade e à prevenção da tirania. O pluralismo Madisoniano enraíza nos preceitos de Montesquieu, para quem **“não haverá liberdade onde os poderes Legislativo e Executivo estiverem concentrados na mesma pessoa ou conjunto de magistrados”**. E é exatamente neste ponto, que o regime parlamentarista tem o seu flanco mais exposto à crítica pelo argumento da democracia.

Bastaria olhar em torno com alguma isenção diante dos fatos da vida política e perguntar-se: quem é mais poderoso e acumula maiores competências executivas e legislativas – tais que lhe permitem legislar oficiosamente com apoio tácito de um legislativo dócil, intervir com ampla liberdade na economia e ditar sem contrafações a política interna e externa dos seus respectivos países: o presidente americano ou o primeiro-ministro inglês, Ronald Reagan ou Margareth Thatcher, George Bush ou Tony Blair?

A resposta óbvia do observador comum põe a nu o primeiro grande equívoco da proposta parlamentarista. O presidente americano enfrenta a cada passo, na tomada de decisões de governo, o bloqueio e a fiscalização do Congresso. Reagan queria invadir a Nicarágua e nunca conseguiu aprovação do Congresso para essa finalidade – ao contrário, enfrentou severa crítica e teve que dar explicações sobre o envolvimento dos EUA na conexão Irã-Contras. Bush, mesmo governando com maioria no Congresso, terá que negociar com os democratas a colocação em votação da agenda legislativa republicana – pelo sistema de *cloture* necessita pelo menos sessenta votos no Senado americano para encerrar o debate legislativo ilimitado sobre qualquer projeto de Lei. Isso significa que, mesmo governando com um Congresso e Câmara de Deputados de maioria republicana, Bush dependerá de 10 votos senatoriais democratas para viabilizar a passagem de qualquer projeto de lei de interesse do Executivo. Isso que permite a Tom Daschle, líder da minoria no Senado americano afrontar o Presidente George Bush de uma expectativa lacônica e de uma advertência definitiva: **“Faça-nos parceiros! A única forma das coisas serem realizadas é se as fizermos juntos.”** O Congresso americano, por isso mesmo, se demonstra um ator crucial na formação da política pública naquele país. Contrariamente, o Parlamento britânico só aparece nas manchetes e ganha efetiva importância em tempo de eleições; paradoxalmente, quando é dissolvido e quando confirma a indicação do primeiro-ministro, delegando-lhe efetivamente a iniciativa e a legitimidade do próprio poder que representa.

O presidencialismo demonstra-se destarte um regime que desenvolve e aprofunda a tradição democrática da prevenção da tirania, mediante a institucionalização de um regime de *“checks and balances”*, que realiza o princípio republicano da separação dos poderes, e vê na independência e colaboração negociada do Legislativo, uma condição essencial à contenção do arbítrio pelo Executivo e à cobrança da sua responsabilidade política. O parlamentarismo, ao contrário,

promove a confusão dos poderes de Estado, ao reunir Legislativo e Executivo no seio de uma mesma corporação política: o partido ou coalizão de partidos que compõe a maioria parlamentar. Favorece assim o exercício arbitrário das suas próprias razões, aos membros do Gabinete, enquanto investidos nessa condição pelo respaldo da maioria parlamentar.

Considerando-se o argumento da democracia, como fundamento para a substituição do regime presidencialista que aí está - e que alguns analistas consideram ainda um sistema de Executivo forte ou mesmo superlativo - a defesa do parlamentarismo não subsiste, entretanto, à procedência da contestação, que se estaria trocando tão somente uma ditadura de prazo determinado, por uma ditadura de prazo indeterminado. De fato, o sistema parlamentar de governo é um regime de Executivo forte e, mais do que isso, longo, a tal ponto, que se permite referi-lo por sua característica dominante - a qual não se conjuga na justificativa alegada para a sua implantação - a ditadura do Gabinete.

## **2 – O parlamentarismo não é mais moderno que o presidencialismo.**

Um traço, muito característico do **Complexo de Hamlet**, está no fato que mesmo os mais ardorosos defensores do presidencialismo curtem, em relação ao parlamentarismo, uma respeitosa deferência. E, quando negam os seus votos à sua aprovação, como alternativa institucional para o momento presente, ressaltam a possibilidade da sua adoção no futuro, num estágio superior do nosso desenvolvimento político. Visualizam o parlamentarismo como uma espécie de meta-instituição, cuja implantação é, ao mesmo tempo, condicionada e consagradora da completação histórica do projeto da modernidade em nosso meio. Ganha, assim, essa forma de governo, a aura de uma maturidade política a ser atingida, de um sistema a ser implantado, quando se completar a transição democrática e se institucionalizarem uma certa sofisticação nos meios e a moralidade nos métodos da nossa vida partidária. Um horizonte, que se lhes afigura cada vez mais próximo, ao completar-se um quarto de século desde a transmissão do governo a um presidente civil neste país.

Essa atitude deferencial, no entanto, é injustificável face ao perfil e ao desempenho histórico das democracias ocidentais avançadas. Esquece que esta forma de governo foi engendrada numa longa, embora tensa, convivência com o regime aristocrático – emulando a sobrevivência das suas práticas autoritárias e do fisiologismo político. No Parlamento inglês, a primeira versão de um Líder Partidário confunde-se com as funções do representante designado pela Coroa, cuja incumbência específica era a de controlar os parlamentares que votavam a favor do Rei e pagar-lhes o respectivo cachê. O parlamentarismo, enquanto sistema de governo, não mudou desde então. Isso torna defeso, que se lhe atribuam os méritos da evolução democrática nas monarquias constitucionais e, muito menos, que se lhe confira a condição de um produto final – tipo exportação – na linha de tempo da sua modernidade. Aliás, é sintomática hoje a “crise dos parlamentos”, que eclode nas democracias avançadas do Primeiro Mundo - todas



parlamentaristas, à exceção dos Estados Unidos, onde também, coincidente e paradoxalmente, esse mal estar político não parece vingar.

Têm razão, por isso mesmo, os monarquistas. O parlamentarismo é o regime da monarquia constitucional – supõe o Rei. A separação entre a chefia do Estado e a chefia do Governo serviu historicamente a uma transição conciliatória, que limitou os poderes do monarca, mantendo latente, no entanto, a possibilidade da sua intervenção tutelar no jogo político. Reduzido a um Poder Moderador, que vela sobre os conflitos políticos na sociedade, o monarca, não obstante, desfruta uma posição no regime parlamentar que, por definição, situa-se acima e além dos compromissos com quaisquer das suas facções ou partidos. Na falta do monarca, o parlamentarismo exige um substituto, capaz de cumprir as funções e satisfazer os requisitos deste Poder Moderador. É assim que este regime viceja sob a hegemonia do poder oligárquico – onde a estrutura partidária não reflete as contradições e interesses plurais da sociedade civil. Neste caso, as conciliações do compadrio no seio da oligarquia, representada no Parlamento, que elege indiretamente o Presidente e compõe o gabinete, fazem o jogo do Poder Moderador. Daí porque, também, o parlamentarismo coexiste, por razões similares, com sistemas onde o partido único faz as vezes do moderno Príncipe; e se adapta, como uma luva, à tutela corporativa da sociedade civil, seja nos regimes teocráticos, seja nos regimes autoritários de corte militar. (No próximo artigo: a tentação casuísta e o argumento da estabilidade democrática.)

### **III –O argumento da estabilidade democrática e a toalha parlamentarista**

Os defensores do parlamentarismo no debate acadêmico que antecedeu o plebiscito de 1993, atribuíram a este regime duas propriedades que denunciam, minimamente, um paradoxo: de um lado, consideram-no um fator de estabilidade e desenvolvimento institucional-democrático (e apresentaram argumentos teóricos relevantes e evidências empíricas em sustentação desta tese); e, de outro lado o argumento da maior eficácia do regime parlamentarista na implementação de políticas públicas impopulares, tais como os programas de estabilização financeira e ajustes estruturais preconizados pelo FMI. Curiosa composição de engenharia institucional esta, que conjuga, sistematicamente, democracia com impopularidade!

#### **1 – O sapo mal digerido do plebiscito de 1993.**

De fato, o elogio da impopularidade foi contrabandeado à defesa do parlamentarismo, meio que de roldão, na esteira e na tangente do conceito de estabilidade política, como uma tentativa de respaldo teórico às expectativas de eficácia governativa, típicas ao contexto de instabilidade econômica crônica em que o país estava atolado nos idos de 93. O fato, entretanto, é que, na réplica desta mixagem teórica de corte utilitarista, os defensores do presidencialismo no plebiscito compareceram duplamente despreparados e inferiorizados: no confronto

acadêmico viram-se carentes de informação precisa e tempestiva, sobre os rumos da investigação empírica, que permitia refutar as teses que relacionavam presidencialismo e instabilidade política; e, no confronto político, precisaram sustentar a governabilidade intrínseca de um sistema de governo que, contextualmente, apresentava-se incapaz de oferecer solução efetiva ao controle da inflação e à retomada do desenvolvimento econômico desejados pela população.

Tenho assim claro que fomos todos, os presidencialistas de 1993, encurralados em posição defensiva, no terreno movediço de uma confrontação, meramente especulativa, aos fatos que a ciência acadêmica – na expressão dos seus expoentes mais reconhecidos – compilava; e constrangidos pela ineficiência do próprio regime que defendíamos. Perdemos assim e paradoxalmente, no debate acadêmico, uma condição hegemônica que a cidadania, entretanto, acabou por reafirmar na verdade das urnas. Por isso, entretanto, uma vez contabilizada a derrota parlamentarista na refrega plebiscitária em conta do casuísmo político, que aliançou os incumbentes do Governo Sarney com os pré-candidatos de todas as oposições, persistiu a opção presidencialista do nosso regime democrático, como um sapo ainda mal digerido nas altas esferas da intelectualidade neorepublicana.

Estas considerações clarificam a principal vertente histórica, quase-contemporânea, do **Complexo de Hamlet**, que ainda comove as nossas elites. O contexto, entretanto, mudou radicalmente. E a verdade provisória da ciência, como se deu por estabelecida em nosso meio, no debate que antecedeu o plebiscito de 1993, balança nas páginas de um estudo concluído ainda 1992,. Trata-se de pesquisa sobre as democracias do século XX, elaborada por Matthew Sober Shugart e John M. Carey (***Presidents and Assemblies***, Cambridge University Press, 1992), que à época, entretanto, passou despercebida.

## 2 – O pensamento dominante na academia política em 1993.

Foram decisivas, para o desfecho indigesto de 1993, as investigações conduzidas por Scott Mainwaring (***Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation***, Comparative Political Studies, 1992) e por Alfred Stepan e Cindy Skach (***Quadros Metainstitucionais e Consolidação Democrática***, in Lamounier, Bolívar e Nohlen, Dieter: Presidencialismo ou Parlamentarismo, São Paulo, Edições Loyola, 1993), amplamente divulgadas no Brasil.

Mainwaring identificou 32 democracias que em 1991 correspondiam ao conceito de estáveis, entendendo-se por isso o fato de serem longevas – todas tendo sido democráticas por mais de 25 anos. Descobriu que 23, ou seja, 72% dessas democracias eram parlamentaristas.

Stepan e Skach examinaram o comportamento de 86 países, tornados independentes entre 1945 e 1979, identificando 32 regimes parlamentaristas contra 54 sistemas de outro tipo (incluindo todos os presidencialistas, os semi-presidencialistas e os não democráticos). Dos 32 regimes parlamentaristas

identificados, constataram que 15 mantiveram-se como democracias contínuas no período de 1980-89, contra nenhum dos 54 países não-parlamentaristas. No refinamento dessa análise, examinaram ainda os 38 países não pertencentes à OCDE, que foram democráticos durante pelo menos um ano entre 1973 e 1979, e constataram que a sua taxa de sobrevivência democrática foi de 65% para os regimes parlamentaristas puros, contra apenas 20% para os regimes presidencialistas puros.

A evidência empírica, tornada acessível ao debate acadêmico nos idos de 1993, corroborava a tese da instabilidade crônica dos regimes presidencialistas. Esse foi um fator determinante da mais grave, recente e insidiosa manifestação do **Complexo de Hamlet**, quando amplos segmentos da academia, mesmo intuindo a inadequação do regime parlamentarista às condições políticas da transição democrática no Brasil, sentiram-se constrangidos a reconhecer, por desconhecimento da contraprova empírica, a relevância, desejabilidade e até mesmo a indispensabilidade, a médio e longo prazo, do sistema parlamentar de governo e sua utilidade para a consolidação institucional-democrática.

### **3 - O parlamentarismo não é mais estável que o presidencialismo.**

Shugart e Carey confrontam o ponto de vista partilhado por Stepan, Skach e Mainwaring, mediante o questionamento de sua base inferencial. Isso que se lhes tornou possível, mediante a ampliação do período estudado, para incluir nele as duas ondas de ruptura democrática acontecidas no século XX (a primeira, entre as duas guerras mundiais, e a segunda nos anos 60). E para abranger, também, as três ondas de democratização que ocorreram no pós-guerra de 1917, no período de descolonização que sucede a II Guerra e se estende aos anos 60, e no final dos 80 avançando nos anos 90.

Uma primeira consequência da amplitude histórica admitida no estudo de Shugart e Carey foi demonstrar que a base inferencial utilizada por Scott Mainwaring, ao estudar democracias longevas de 25 anos em 1991: a) não incluía as democracias que faliram na primeira onda de autoritarismo do século XX – todas elas parlamentaristas; e b) não incluía, também, as democracias emergentes na terceira onda, que registra a falência de regimes autoritários nas duas últimas décadas do século passado – a maioria delas presidencialistas e algumas semi-presidencialistas.

Relativamente à pesquisa conduzida por Stepan e Skach, abrangendo os países que tornaram independentes entre 1945 e 1979, e as democracias contínuas entre 1980 e 1989, o estudo de Shugart e Carey oferece resultados diferenciais e descobertas adicionais, cuja credibilidade e relevância merecem análise mais detalhada.

a) Computadas todas as falências democráticas no século XX – somam-se 21 derrocadas da democracia em sistemas parlamentaristas, 12 em sistemas presidencialistas e 6 em sistemas mistos. **É surpreendente, em números**

**absolutos, o volume de derrocadas em regimes parlamentaristas**, dada a aura de estabilidade que se lhes tem creditado.

c) Avançando uma comparação relativa entre os regimes estáveis e os que faliram, os resultados obtidos por Shugart e Carey, confirmam **genericamente, uma tendência tênue dos regimes parlamentaristas a apresentarem maior estabilidade democrática**, registrando um índice de falência democrática inferior (43,8%) aos presidencialistas (50%).

d) Quando se refina a análise, entretanto, a situação se inverte, e **no terceiro mundo – onde o Brasil se inclui – os regimes presidencialistas se mostram mais estáveis**, apresentando um índice de falência democrática inferior (52,2%) aos parlamentaristas (59,1%).

e) E quando se qualifica a análise, para examinar a possibilidade de reversão do autoritarismo naqueles regimes em que a democracia faliu, surge a maior revelação da pesquisa: **os regimes presidencialistas apresentam, de longe, maior capacidade de reversão do autoritarismo** – dentre os 12 países que registraram falências presidencialistas no século XX, 6 já se incluíam no rol dos regimes democráticos estáveis em 1991; enquanto dentre os 19 países onde ocorreram falências parlamentaristas, verificou-se apenas uma inclusão no rol das democracias estáveis.

Em síntese, os dados de Shugart e Carey permitem uma clarificação terapêutica dos equívocos que alimentam o **Complexo de Hamlet** grassante na academia de ciência política. **Primeiro**, porque uma tendência não é absolutamente uma fatalidade. Stepan, Skach e Mainwaring, identificaram a maior estabilidade democrática, como uma tendência genérica dos regimes parlamentaristas. Mas a aplicação desta inferência à engenharia institucional da democracia não é imediata e não configura, necessariamente, um atributo ou traço essencial do regime. Dado que a democracia estável revela-se possível – e ocorre em ambos os casos de presidencialismo e parlamentarismo – torna-se mais importante considerarem-se os aspectos históricos e contextuais, que afetam o desempenho de um sistema político em específico, do que a probabilidade genérica da sua falência. Muito mais, quando a força dessa tendência, genericamente considerada, é tênue a ponto de muito pouco diferir da pura aleatoriedade. **Segundo**, e mais decisivamente, porque a relação estatística considerada só ganha maior significação quando, controlada por uma variável de contexto, qual seja a condição de Primeiro ou Terceiro Mundo dos países considerados, disso emerge clara e nítida, a espuriedade de uma associação genérica entre parlamentarismo e estabilidade democrática. No nosso caso, inclusive, como um país do Terceiro Mundo, essa associação é invertida, estando o regime presidencial positivamente associado à produção da estabilidade democrática. **Finalmente**, porque se constata, a partir das suas descobertas, a necessidade se aprofundar a análise, para além da questão posta pela ruptura de uma institucionalidade democrática, focalizando o tema da sua reversibilidade. Isso que releva, vantajosamente, a maior flexibilidade da fórmula presidencialista.

#### 4 – A libido política e o princípio da realidade.

É flagrante o contágio de uma visão de curto alcance, nos surtos de casuísmo político, que têm acompanhado a episódica emergência da proposta parlamentarista no Brasil. De fato, a estratégia da liberdade e a prevenção da tirania ficam comprometidas, quando se estreita o horizonte do debate institucional à mera instrumentalização de uma tática partidária.

Sob muitos aspectos, no entanto, esta é a sensação que se recolhe do ímpeto casuísta no agendamento episódico da proposta parlamentarista em nosso meio. Na ótica prevalecente em 1961, em 1978-80, e agora em 2001, ao que tudo indica, partiu-se sempre do suposto que será possível assegurar, mais fácil e tranqüilamente, uma hegemonia conservadora no governo federal pela via das eleições parlamentares, do que através das eleições presidenciais. A despeito da experiência parlamentarista, prematuramente frustrada durante o governo João Goulart, não permitir sua efetiva comprovação em nosso meio, este argumento conserva atualidade. Até mesmo porque revela consistência empírica. Como aconteceu na eleição de 1998 para o governo do Estado do RS, é muito provável que a eleição de um presidente da República numa coligação de esquerda, possa coincidir com a manutenção de uma confortável maioria de centro-direita no Congresso Nacional.

Não obstante o seu atrativo aos mais incautos aprendizes de feiticeiros, este argumento é incoseqüente, pela estreiteza no seu horizonte de análise e pela inconsistência estratégica da proposta que subscreve. Para clarificar essa afirmação, há que se distinguir, no aprofundamento do debate sobre a forma de governo mais adequada à consolidação da democracia neste país, a abordagem acadêmica, que circunstancialmente a respaldou e hoje demonstra a sua inconsistência, do vezo casuísta, que tem acompanhado o agendamento da proposta parlamentarista em nosso meio. Só assim se tornará possível dar o tratamento adequado a cada uma de suas vertentes: a César o que é de César... e ao vencedor as batatas.

Como vimos ao longo desta análise, a evidência empírica coligida, no estado da arte da investigação comparada, oferece sólido embasamento à defesa do presidencialismo, como **um sistema de governo potencialmente mais democrático, mais contemporâneo e mais estável** no contexto dos países em desenvolvimento, onde nos inserimos como nação. Por outro lado, na conjuntura em que vivemos, de estabilidade monetária e reajustes estruturais em implementação, o presidencialismo que temos já exorcizou os fantasmas da instabilidade crônica e dos problemas de governabilidade, tradicionalmente invocados em defesa do parlamentarismo.

Abrir mãos do presidencialismo que temos, sem explorar o seu conteúdo democratizante, promovendo uma reforma política que nos habilite, pelo preenchimento de lacunas de responsabilidade, pelo resgate à supremacia política do Congresso, e pelo aprofundamento da divisão dos poderes e da autonomia das

instâncias de integração social – Estado, Mercado e Comunidade – à transição pós-moderna na condição de uma democracia consolidada e radical, é uma demissão inaceitável perante a nossa própria trajetória como nação. É vã e temerária a tentação de promover-se uma sobrevida política a um partido, ou coalizão de governo, que antecipadamente se reconheça eleitoralmente inviável, mediante a restauração de uma forma representativa retrógrada.

Pior ainda, quando essa postura tática implica, por comodidade ou incompetência, no gambito incoseqüente da flexibilidade institucional necessária à reversão dos espaços perdidos. É o que decorre, entretanto, quando se almeja o parlamentarismo como alternativa para diferir, na pulverização das competências do governo, uma derrota eleitoral acontecida ou previsível; ou quando se aceita, por comodidade ou incompetência política, a inevitabilidade da própria derrota eleitoral na expectativa de comer, nas bordas do seu insucesso governativo, a credibilidade de uma administração partidária adversa no exercício do poder de Estado.

No primeiro caso, atira-se a toalha no ringue, antes mesmo de começar a luta; no segundo, entrega-se ao adversário a iniciativa do jogo, sem a certeza de poder retoma-la; em ambos os casos, tratam-se de opções quase sempre fatais, quando defrontamos um contendor minimamente coseqüente nos seus movimentos, capaz de tirar proveito dos espaços de legitimação e manobra que lhe são graciosamente concedidos.

O governo e o PSDB se quiserem preservar a sua posição na correlação de forças do regime, precisam exorcizar a ambigüidade da proposta parlamentarista e jogar para ganhar nas condições oferecidas pelo sistema de governo que temos. Caso contrário, serão varridos da arena política pela consolidação previsível, em ambiente estranho e adverso à sua intervenção, das condições e determinantes do comportamento político, as quais – ou por seu desconhecimento, ou por sua incompetência no devido trato – terão produzido a vitória eleitoral dos seus adversários. Não há futuro político, para a coalizão governista, em pautar-se pela diretriz hamletiana, que tenta confrontar o crescimento eleitoral do PT com a implantação do parlamentarismo. Sua insistência nessa condução tática poderá, sim, acarretar perdas irreversíveis à consolidação e radicalização da democracia em nosso país.

**Artigo publicado:**  
**Nepotismo: um contraponto ao moralismo de ocasião**

(Artigo publicado na Gazeta Mercantil-RS, em 05/03/2.001)

**Por Eduardo Dutra Aydos**

Momentosa de tempos em tempos, condenada e defendida ao sabor das circunstâncias por gregos e troianos, a questão do **nepotismo**, ganha espaço nas manchetes, quando as posições “éticas” de um partido que está no poder municipal e estadual, sistematicamente contrário à contratação de parentes de políticos no setor público, são confrontadas ao “realismo político” da sua prática no governo, onde se vê obrigado, inclusive moralmente, a defender a sua legitimidade. Por oportuno, desengavetei uma reflexão, escrita em 1994 e publicada em 1995, onde tomo posição que resiste ao tempo e à circunstância neste debate. O texto segue:

**“No plano jurídico-formal, o conceito de nepotismo refere à dação de emprego no serviço público - diretamente, pelo superior hierárquico, na instituição que administra ou, pela via do tráfico de influência, em algum segmento da atividade estatal correlata - de forma arbitrária e privilegiada, para parentes da autoridade em questão.**

Na tipificação dolosa, que contempla o preenchimento irregular de cargo efetivo em quadro ou carreira do serviço público, o nepotismo é uma espécie, do gênero mais amplo das práticas administrativas, abrangidas pelo qualificativo do empreguismo clientelista, tornadas ilegais pelo requisito constitucional do ingresso concursal no serviço público brasileiro.

Há, no entanto, acepções desse conceito que, embora contemplando as suas inconveniências, não encontram tipificação na nossa legislação. E acontecem, por outro lado, extrapolações indevidas deste conceito, generalizando interditos legais ou morais, contraditórios do próprio interesse público, até pelo desrespeito aos direitos constitucionais da cidadania, entre os quais se inscreve a igual oportunidade de acesso ao trabalho no serviço público.

Focalizando, inicialmente, as acepções legítimas do acusatório de nepotismo, que encontram escassa correspondência em disposições legais ou regulamentares, no âmbito das instituições públicas, conviria investigar o sentido administrativo e político desse conceito.

Administrativamente, nepotismo se mede pelo **uso da autoridade discricionária visando a obtenção privilegiada de ganhos privados para o clã familiar - às custas da ineficiência ou inefetividade do serviço público.** Em outras palavras, trata-se da contratação de pessoas incapacitadas para o exercício de funções públicas ou adscritivamente favorecidas nas condições do seu desempenho, pelo

critério da proximidade familiar, ou - em sentido mais lato - de relações personalíssimas, que envolvem os conceitos de clientela e favor político. Neste sentido amplo, o conceito abarca, não apenas distorções introduzidas no serviço público pela contratação de familiares, como também pelos critérios políticos de indicação e nomeação, para o preenchimento de cargos em comissão, quando é discrepante o perfil do incumbente da natureza da função.

Finalmente, o conceito de nepotismo, num sentido mais estrito, implica na **utilização do clã familiar - originalmente, o sobrinho de um déspota - como instrumento de dominação política**, fraudando por seu intermédio os controles democráticos e impondo o regime do privilégio e a intervenção do arbítrio, sobre as relações de autoridade formalmente prescritas para o governo constitucional.

Ficam bem claras, nestes termos, as condições em que, num sentido amplo, orientado pelo interesse administrativo ou por considerações de ética política, se pode esgrimir com o conceito de nepotismo, práticas sociais indesejáveis. De um lado, **é flagrante a pertinência do conceito a comportamentos que implicam em desvio da finalidade administrativa**. É o caso, da autoridade administrativa que, no uso de suas prerrogativas legais, por razões de ordem personalíssima e familiar, contrata pessoas incapacitadas para o exercício de funções públicas, ou favorece o descumprimento das respectivas funções por subordinados. De outro lado, **é essencial à definição política do conceito, o desvio da prática democrática, contemplando a imposição do privilégio e do arbítrio no exercício do poder de Estado, com base em relações de autoridade construídas sobre a instrumentalização do clã familiar** e, mais genericamente, do favoritismo político.

Caberia, tranqüilamente, classificar, nessa última acepção do termo, o comportamento de autoridades, que forçam passagem para a nomeação e sustentação de parentes no governo, cujo perfil de atuação sobressai, em descompasso flagrante - de identidade e expectativas - com as suas próprias bases partidárias e com os compromissos políticos, programáticos e ideológicos, publicamente assumidos.

**À prevenção do nepotismo administrativo e político, numa democracia, no entanto, repugna a adoção de medidas legislativas ou regulamentares, discriminatórias da capacidade jurídica, administrativa ou política, de membros da família ou pessoas das relações da autoridade pública. Estas medidas representam, sempre, uma *capitis diminutio* da cidadania, aplicada a indivíduos em razão de circunstâncias de nascimento, ou relações sociais, que não se constituem *de per se* em justificativa plausível de uma tal discriminação.**

A especificação de critérios de barragem, condicionando os poderes discricionários de contratação à efetiva capacidade dos contratados, tendo em vista a realização da finalidade administrativa; e a transparência na administração, de forma a viabilizar controles sobre o efetivo desempenho dos contratados,



balizam o caminho civilizado, para a eliminação dos incompetentes e dos inadimplentes às responsabilidades da função pública.

**Disso decorre, a convicção desse analista, que a pura e simples proibição da contratação de parentes, é medida de escasso resultado na realização da sua finalidade administrativa precípua:** é incapaz de assegurar, *de per si*, a competência no preenchimento de cargos e o efetivo desempenho dos contratados. Deverá, portanto, ser institucionalizada como exceção, reservada ao disciplinamento de situações administrativas peculiares, onde se inviabilize a imposição dos critérios positivos acima sugeridos. E, mesmo nestes casos, seria mais democrático, prever restrições ao poder discricionário de contratar, estabelecendo a regra constitucional do ingresso concursal, do que instituir a discriminação.

É o caso, com certeza, da proliferação de **cargos de confiança**, destituídos de quaisquer condições de barragem - tais como a exigência de provimento por funcionários de carreira - para o assessoramento de altos magistrados e funcionários dos quadros permanentes do Estado. A nomeação de parentes para assessorias dessa natureza, por magistrados dos Tribunais de Justiça ou Tribunais de Contas, é o exemplo típico de um comportamento administrativo desviado em razão de uma impropriedade estrutural. Eis, que não há justificativa, de ordem operacional ou funcional, para a liberdade de contratar, discricionária e fiduciariamente, tais *assessorias*, considerando-se a natureza burocrática, permanente e personalíssima, das funções exercidas pelas autoridades contratantes.

**Muito diferente, impõe-se reconhecer, é a situação dos detentores de cargos políticos, temporários, eletivos ou de nomeação, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo.** Eis, que o acesso a estas posições é, nas democracias, uma investidura direta da cidadania (ou uma designação do seu mandatário), sem outros constrangimentos; também, disso decorre a justificativa de contratar equipe nas mesmas condições. De fato, essa equipe é anterior à investidura; condição mesmo para a obtenção do mandato, na formação de estruturas de campanha, comitês eleitorais e grupos de sustentação política. Circunstâncias, que impõem o seu recrutamento em bases necessariamente adscritivas, como colaboração voluntária, gratuita e programaticamente orientada, ao candidato.

É freqüente, neste contexto, e sustentada pela própria natureza dos processos de identificação política e partidária nas democracias, que a família se constitua num primeiro núcleo de militância - na arregimentação eleitoral e na organização de candidaturas e designações políticas. Desconhecê-lo é violentar a própria natureza dos processos básicos da socialização democrática. **Legislar em bases discriminatórias desse potencial de articulação política, por outro lado, é um contra-senso da própria ética, que impõe a lealdade e a identidade programática - a *fidúcia* - no sentido mais amplo do termo, nas relações entre o mandatário político e as suas bases de sustentação.**

Isso não significa, no entanto, que não se venha a restringir o acesso a cargos de confiança de lideranças políticas, em razão de critérios de competência ou titulação. Da mesma forma, como não exclui os contratados da responsabilidade pelo cumprimento das exigências da função. Em outras palavras: a função pública, sobre quaisquer considerações, não pode tornar-se abrigo de incompetentes e funcionários fantasmas.

Há que se criticar, finalmente e por razões correlatas, de forma incisiva, **a condição de inelegibilidade**, imposta a familiares de detentores de cargos públicos. Regra típica de um regime autoritário, esse instituto **compartilha o princípio da prevenção do delito pela exclusão da população de risco** - que desembocou nas conhecidas e questionáveis *soluções cirúrgicas* para o enfrentamento dos problemas sociais: do desfavelamento, como estratégia de urbanização, ao genocídio, como solução para os problemas da miséria e da mendicância.

A democracia precisa tornar-se capaz de resolver, por seus mecanismos típicos, de controle sobre líderes e atribuição de responsabilidade, os desvios de finalidade política, inerentes ao conceito estrito de nepotismo.

Não obstante, essa clara posição doutrinária, a demagogia da acusação fácil e das soluções discriminatórias é tentadora. Na vala comum da execração pública, propiciada pela acusação de nepotismo se desconhece, algumas vezes por ignorância, outras por interesse, o fato que **é comum e aceitável, pelas mais avançadas democracias do mundo, a inclusão de familiares do candidato na formação de uma equipe política**. Colaboradores que, posteriormente, passam a ocupar posições no *staff* dos eleitos.

Robert Kennedy, irmão do Presidente John Kennedy, foi um dos coordenadores de suas duas campanhas à Presidência, sendo depois nomeado Procurador Geral dos Estados Unidos. Enfrentou a máfia americana e pagou com a sua vida a dedicação à causa pública. Não consta a este analista que, em algum momento de sua carreira, tivesse ultrapassado os limites de sua autoridade discricionária e das expectativas de uma conduta compatível com a dignidade do cargo, embora irmão do Presidente da República. Pelo que nunca houve, também, qualquer acusação de nepotismo, no sentido jurídico, político ou administrativo, do conceito, ao Presidente Kennedy, em decorrência da sua nomeação. O povo de uma nação, ciosa do comportamento ético de suas lideranças, o teria eleito Presidente dos Estados Unidos, na sucessão de Lyndon Johnson, se uma bala assassina não tivesse interrompido a sua campanha.” (Excertos de AYDOS, Eduardo Dutra. Democracia Plebiscitária. Editora da Universidade-UFRGS/La Salle, Porto Alegre, Canoas, 1ª Ed. 1995. Disponibilizado *in* <http://www.geocities.com/edaydos/democracia.htm>).

Professor de Ciência Política da UFRGS  
(Texto publicado, *Gazeta Mercantil-RS*, 05/03/2001)

**Pós Escrito:**  
**O caso da Lei Anti-Nepotismo  
no Rio Grande do Sul.**

(Texto encaminhado para publicação em Zero Hora, em 03/04/2.001)

Manchetes e notícias de página inteira dos jornais diários na Capital gaúcha, na última semana de março de 2001, dão notícia de denúncia encaminhada ao Ministério Público, solicitando investigação sobre violação da lei que proíbe a contratação pelo Estado, de parentes de autoridades dos três Poderes. Sendo autor de matéria publicada sobre o tema já em 1995, esclareço e registro minha opinião sobre esse episódio na vida política gaúcha, que atualiza em nosso meio o debate sobre o nepotismo.

1. A lei existe e, enquanto tiver vigência, deve ser cumprida. Não se deduza, portanto, da análise sócio-política sobre o conceito de nepotismo, nenhuma justificativa à eventual e sistemática transgressão da lei pela Administração estadual.
2. A lei anti-nepotismo (Emenda 12/95 em anexo) é flagrantemente inconstitucional, por seu conteúdo discriminatório aos familiares de agentes políticos. Fere o princípio constitucional da igualdade da cidadania (CF, art. 5º, caput), instituindo discrimines que além de uma *capitis diminutio*, no exercício dos direitos mais essenciais da liberdade e participação políticas, pela sua abrangência e truculência, não encontram sequer uma justificativa consistente no plano substantivo da coibição ao abuso de autoridade e à corrupção administrativa. Basta constatar, na demonstração jurídico-política dessa tese, que se qualquer um dos leitores fosse filho de um deputado estadual do PFL, embora filiado no PT, e mesmo que fosse membro do diretório estadual desse partido político, ou até seu Presidente, não poderia exercer cargo de confiança no governo Olívio Dutra. O que, convenhamos, é um absurdo!
3. Historicamente, a lei anti-nepotismo surgiu no RGS com endereço certo: visava a coibição do emprego de parentes no Judiciário gaúcho, onde a prática efetivamente assumia a condição típica da dação de emprego público, estável e até mesmo vitalício – como uma decorrência natural da condição exercida pelos respectivos doadores, Juízes e Desembargadores, protegidos até mesmo pelo interdito constitucional da inamovibilidade. A reação corporativa no seio do Judiciário provocou, entretanto uma confrontação de poderes, cuja solução negociada foi a extensão do interdito aos três poderes. No raciocínio que pode ter justificado tal composição, um mal supostamente menor, foi tolerado para combater-se um mal maior. Mas nisso o Legislativo incidiu em flagrante petição de princípios e grave equívoco sobre a natureza da própria legitimidade e dignidade do Poder.
4. A lei anti-nepotismo equipara, como parâmetro ao julgamento da moralidade pública, o agente político eleito ao agente administrativo de carreira. Confunde o caráter personalíssimo da eleição que, legitimamente,

se transfere aos assessores políticos designados para o exercício de cargos de confiança, com o caráter impessoalíssimo da investidura em cargo político de carreira, mediante concurso público. Exige do agente político uma impessoalidade que, em última instância, fere a própria natureza da função que exerce. Rigorosamente falando, se em virtude da quebra do princípio da impessoalidade da administração, este não pode nomear assessores por serem membros de sua família, também não poderá nomear seus amigos, também não poderá nomear seus correligionários. No limite, o que se passa a exigir do agente político é a atitude de uma vestal, refém inerme da burocracia corporativa que o cerca. Isso que, seguramente, não corresponde à idéia do governo no Estado Democrático de Direito. Substantivamente, a lei anti-nepotismo se constitui num mero pacto de circunstância, perigosamente resvalando numa aberração da democracia.

5. Tenho por certo que, se houvessem consciência clara das proporções desse equívoco e da inconsistência política que esse instituto alberga, tanto seu propositor, quanto o deputado que hoje cobra a sua observância por parte do Governo estadual, haveriam de postular a sua revogação parcial, para excluir do interdito constitucional as nomeações efetivadas pelos agentes políticos. Aliás, neste particular, deve-se agregar que o moralismo de ocasião implícito na redação extensiva da lei anti-nepotismo, tem telhado de vidro. Sob o crivo de uma análise jurídico-política, a Emenda 12/95 não difere da lei das inelegibilidades que, em boa hora, os Constituintes de 1988, enviaram para a lata de lixo da história, sob o rótulo de um entulho autoritário. O mesmo discrimine de direitos, e a mesma indecorosa suposição de imoralidade e corrupção administrativas, ao tempo da ditadura militar, pairava como um estigma sobre os parentes de agentes políticos que pretendessem candidatar-se a postos eletivos. Se ainda fora vigente a lei das inelegibilidades, da *capitis diminutio* familiar não haveriam escapado, nem o propositor dessa Emenda e sequer o autor das denúncias que oportunizam essas observações.
6. Encarando, agora, o tema pela ótica da Administração estadual, na hipótese que as investigações venham a confirmar o teor das denúncias, caberia ao governo, ao invés de bater boca pelo indefensável, que é o descumprimento da lei, ou mergulhar na contradição de uma postura subalterna ao apelo demagógico da lei anti-nepotismo, reconhecer a irregularidade e promover o respectivo saneamento. Paralelamente, e para manter a dignidade da própria postura, caberia também que assumisse uma posição consistente em defesa das prerrogativas irrenunciáveis dos agentes políticos, tanto no Executivo como no Legislativo, impetrando Ação Direta de Inconstitucionalidade da Emenda 12/95. Com certeza, o Poder Judiciário gaúcho, face ao arrefecimento das pressões corporativas, que politizaram o seu posicionamento sobre a matéria em 1995, e ademais encarando, com a objetividade que o tempo favorece, o conteúdo dessas observações, não haverá de retaliar politicamente sobre o comportamento doutrinário consistente do Executivo. E no frígido dos ovos, quem terá mais a

ganhar com tudo isso, será o próprio Poder Legislativo, protagonista de todo esse episódio, na grandeza (embora equivocada) de sua renúncia, como na ousadia de sua denúncia. Terá cumprido a sua função incontornável de fiscalização ao cumprimento da lei, e verá resgatada, na seqüência dos acontecimentos, pelo rebote dos seus próprios atos, a dignidade inerente da sua condição político-eletiva, objeto de suspeição indecorosa e de restrição inaceitável no teor do dispositivo legal vigente.

Eduardo Dutra Aydos  
02/02/2.001

### **Anexo: Lei anti-nepotismo**

## **Emenda 12/95 à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**

### **Assunto:**

1. FUNCIONÁRIO PÚBLICO. CARGO EM COMISSÃO. NEPOTISMO. PROIBIÇÃO.
2. EMENDA CONSTITUCIONAL. ALTERAÇÃO.
3. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ALTERAÇÃO.

### **Indexação:**

ART20. ART32.

### **Ementa:**

ACRESCENTA PARÁGRAFOS AO ARTIGO 20, ALTERA A REDAÇÃO DO "CAPUT" E REVOGA OS PARÁGRAFOS 3º, 4º E 5º DO ARTIGO 32 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO, EXTINGUE CARGOS EM COMISSÃO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

### **Proposição:**

PEC – 53

**Ano:** 1995

**Iniciativa:** PL (Poder Legislativo)

### **Fonte:**

D-O 243 DE 20/12/95 P-1 – SISTEMA LEGIS, Assembléia Legislativa do Estado

### **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 12**

A MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, nos termos do inciso X do artigo 53 da Constituição do Estado e parágrafo único do artigo 200 do Regimento Interno, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1º - O artigo 20 da Constituição do Estado fica acrescido dos seguintes parágrafos:

“Parágrafo 4º - Os cargos em comissão destinam-se à transmissão das diretrizes políticas para a execução administrativa e ao assessoramento.

Parágrafo 5º - Os cargos em comissão não podem ser ocupados por cônjuges ou companheiros e parentes, consanguíneos, afins ou por adoção, até o segundo grau.

I - do Governador, do Vice-Governador, do Procurador-Geral do Estado, do Defensor Público-Geral do Estado e dos Secretários de Estado, ou titulares de cargos que lhes sejam equiparados, no âmbito de administração direta do Poder Executivo;

II - dos Desembargadores e Juízes de 2º grau, no âmbito de Poder Judiciário;

III - dos Deputados Estaduais, no âmbito da Assembléia Legislativa;

IV - dos Procuradores de Justiça, no âmbito de Procuradoria-Geral de Justiça;

V - dos Conselheiros e Auditores Substitutos de Conselheiros, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado;

VI - dos Presidentes, Diretores-Gerais, ou titulares de cargos equivalentes, e dos Vice-Presidentes, ou equivalentes, no âmbito da respectiva autarquia, fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, empresa pública ou sociedade de economia mista.”

Art. 2º - O “caput” do artigo 32 da Constituição do Estado passa a ter a seguinte redação:

“Art. 32 - Os cargos em comissão, criados por lei em número e com remuneração certos e com atribuições definidas de direção, chefia ou assessoramento, são de livre nomeação e exoneração, observados os requisitos gerais de provimento em cargos estaduais.”

Art. 3º - São revogados os parágrafos 3º, 4º e 5º do artigo 32 da Constituição do Estado.

Art. 4º - Ficam extintos os cargos em comissão que não atendam às disposições do parágrafo 4º do artigo 20 e do artigo 32, "caput", da Constituição do Estado.

Art. 5º - Ficam extintos os provimentos, com a respectiva exoneração, dos cargos em comissão provido em desacordo com as disposições do parágrafo 5º do artigo 20 da Constituição do Estado.

Art. 6º - O Governador do Estado, o Presidente da Tribunal de Justiça e a Mesa da Assembléia Legislativa, no âmbito dos respectivos Poderes, o Procurador-Geral de Justiça e o Presidente do Tribunal de Contas do Estado, no âmbito das suas respectivas instituições, emitirão os atos administrativos declaratórios de atendimento das disposições dos artigos 4º a 5º desta emenda constitucional, inclusive de extinção de cargos em comissão e de exoneração.

Parágrafo único - O Governador do Estado poderá delegar atribuições para a prática dos atos previsto neste artigo.

Art. 7º - Esta emenda constitucional entra em vigor na data da sua publicação, com as seguintes ressalvas:

a) o artigo 4º entra em vigor cento e oitenta (180) dias após a data de sua publicação;

b) o artigo 5º entra em vigor trinta (30) dias após a data de sua publicação.

Assembléia Legislativa do Estado, em Porto Alegre, 14 de dezembro de 1995.