

Tendências/Debates

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

A forma de governo que convém ao Brasil

2. Como pensar sobre a reorganização constitucional do país

ROBERTO MANGABEIRA UNGER

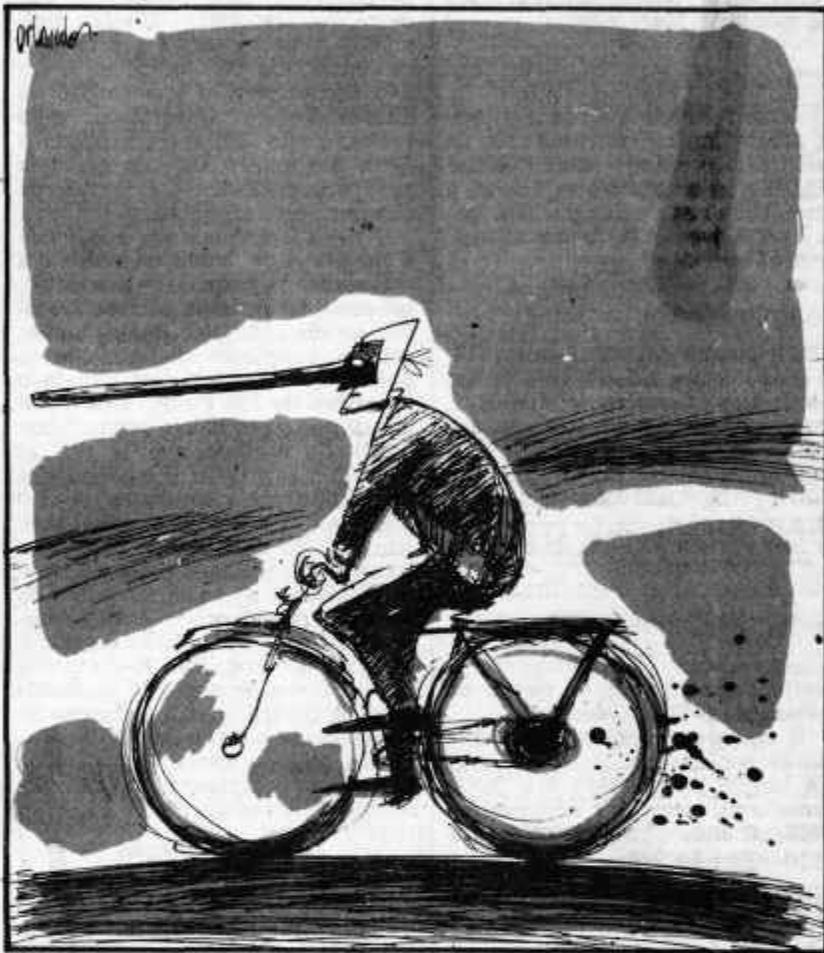
A eleição presidencial, dentro do regime presidencialista, tem servido entre nós como a arma de ataque mais direto ao controle oligárquico do poder. É a eleição menos sujeita às influências oligárquicas locais, menos submersa nos mecanismos de clientelismo e gratidão. Paradoxalmente, nas condições das campanhas intensamente televisivas, o próprio personalismo da opção permite aos eleitores fazerem um julgamento mais seguro das verdadeiras intenções dos candidatos. Falando dia após dia, acabam por não poder esconder seus propósitos. Num país amaldiçoado por uma impostura ideológica generalizada, em que quase todos falam a mesma linguagem vagamente nacionalista e redistributivista, e em que os compromissos programáticos dos partidos costumam ser confusos, levianos e hipócritas, a oportunidade de avaliar e comparar de perto alguns indivíduos representa uma ocasião para descobrir o que os candidatos realmente querem, sejam quais forem seus compromissos retóricos.

Sem levar em conta o extraordinário significado da eleição presidencial como instrumento de afirmação da vontade popular contra a ordem reinante no país e seus beneficiários, não se compreenderia a força do clamor pelas diretas. É o reconhecimento desse desejo universal de votar para presidente que obriga os inimigos realistas do regime presidencialista a propor um sistema híbrido.

Reconhecer que a eleição presidencial é menos suscetível de manipulação do que as outras não é acreditar na infalibilidade do eleitorado. O eleitorado pode cometer, e no curso da nossa experiência relativamente breve de presidencialismo plebiscitário tem cometido, erros graves na escolha do presidente. Dadas a ignorância e a dependência em que se mantém a maioria dos brasileiros e a estreiteza das opções que lhes tem sido oferecidas, surpreende que não tenham errado mais gravemente. Mas o que temos que procurar é o regime em que os brasileiros e as brasileiras comuns mais facilmente encontrarão os meios políticos para se libertarem dessa ignorância e dessa dependência e para ampliar essas opções. Não há de ser através de um sistema de governo que facilite as tutelas supostamente esclarecidas. O presidencialismo plebiscitário é um jogo de alto risco, mas até agora tem sido a única alternativa ao jogo oligárquico.

Se a eleição presidencial é a menos controlável, ela também ataca o poder no seu cerne; todas as partes do sistema de poder começam a sacudir com a mera perspectiva de que está em jogo seu ponto central e superior. De repente, todos os privilegiados que se agasalharam ao poder, descobrem que a fonte das benesses lhes pode ser fechada.

Ao avaliar o libelo contra o regime presidencialista é preciso, portanto, começar por separar os pontos legítimos dos espúrios. Legítimo é o reclamo de que nosso presidencia-



lismo tradicional deixa o presidente eleito forte para agraciar ou punir e fraco para transformar. Facilita, por isso mesmo, o constante resurgimento de impasses que detonam os estágios críticos do ciclo político. Falsa é a idéia que a sucessão presidencial é por si só responsável pela crise.

Dizer que a eleição presidencial plebiscitária produz a crise periódica do nosso sistema político é confundir causas profundas e efeitos secundários. Sem eleição presidencial plebiscitária, não haveria grande crise política em torno da conquista do poder supremo, mas só porque não haveria oportunidade para conquistar, em favor de partidos e movimentos inconfiáveis às elites brasileiras, o núcleo central do poder. A tranquilidade resultante seria ilusória; a frustração popular cresceria sob a capa de um regime pseudoparlamentarista que muito mais facilmente se amoldaria, nas condições atuais da nossa vida política, aos acordos das elites. Seria a paz dos túmulos, em meio a uma constante porém superficial agitação partidária, superficial até que substituída pelas comoções mais graves que a impotência para transformar o país ensejaria.

Um segundo ponto de partida para o raciocínio constitucional é que o regime presidencialista tradicional, tal como tem existido entre nós, sofre de dois grandes defeitos, estreitamente relacionados. Não são, caracteristicamente, os problemas que têm preocupado a recente polémica contra o presidencialismo. O fato crucial a compreender é que esses defeitos não são, como logo adiante mostro, o preço inevitável

das vantagens democratizantes do presidencialismo. Devemos e podemos instituir um regime que evite esses vícios sem, contudo, abrir mão do potencial antioligárquico do presidencialismo — a oportunidade de furar o cerco elitista ao poder. Sob o regime presidencialista tradicional, o presidente eleito é forte para agraciar os amigos e prejudicar os inimigos. Tão forte que, numa sociedade acostumada a viver dos favores do Estado, a concentração de poderes no cargo presidencial representa um instrumento quase irresistível de corrupção, deixando boa parte da sociedade numa passiva expectativa clientelista. Num país fracamente organizado como o nosso, muitos ficam cabisbaixos, sob o temor e o fascínio do grande sátrapa do Planalto. Essa influência desmedida resulta em parte do controle que o presidente exerce sobre recursos financeiros e em parte do infindável número de cargos públicos à sua disposição.

Mas ao mesmo tempo que o presidente é forte para servir como grande patrão, ele é fraco para sustentar projetos efetivamente transformadores. Tal fraqueza constitui o segundo grande defeito do presidencialismo tradicional e desempenha papel básico na deflagração da nossa crise política característica. Ademais, esse defeito está tão estreitamente ligado à utilidade para nós do regime presidencialista que pode à primeira vista parecer inseparável dela.

Justamente porque, a eleição presidencial é menos facilmente controlável, é provável que, eleito um presidente comprometido com reformas de envergadura, ele encontre

entrincheirada no Congresso uma maioria criptoconservadora. É preciso lembrar que essa não é uma peculiaridade do presidencialismo brasileiro. Apenas agrava uma característica que fez parte intencional do regime presidencialista desde a sua criação nos Estados Unidos. Pois a mecânica tradicional da separação de poderes integrou o aparato de um liberalismo pré-democrático ou protodemocrático — de um pensamento que procurava deliberadamente dificultar toda tentativa de usar o poder público para transformar radicalmente a sociedade em qualquer direção que fosse.

É próprio desse regime presidencialista, de separação e entrelaçamento dos poderes, traçar uma equivalência grosseira entre a ambição transformadora de um projeto político de qualquer governante ou partido e a severidade dos obstáculos constitucionais que se antepõem à execução desse projeto. O presidencialismo tradicional nada faz para facilitar a resolução de um impasse configurado entre um presidente que propõe reformas e uma maioria congressual que as resiste. Pelo contrário, é do espírito desse sistema facilitar a perpetuação de tais impasses, estabelecendo um vínculo, bem a modo do liberalismo semidemocrático, entre a maneira de disciplinar o poder e o desestímulo ao uso do governo para mudar a sociedade. E é justamente aí que se instaura a fase decisiva do nosso ciclo político.

O terceiro ponto de partida para a transformação da estrutura constitucional do Brasil é a negação de um lugar-comum que constantemente desorienta o debate constitucional no Brasil. É a idéia de que o reforço do poder do Congresso, e até mesmo dos Estados e dos municípios, faz-se inevitavelmente pelo esvaziamento dos poderes da Presidência. Como tantas idéias aparentemente óbvias, essa crença é falsa; não há uma relação inversa simples entre poder presidencial e poder congressual. Se a capacidade presidencial de premiar e castigar representa, inevitavelmente, um constrangimento às benesses sob controle parlamentar, o mesmo não se pode dizer dos poderes que permitiriam ao presidente executar programas de grande conteúdo transformador. Como adiante se verá, esses antes exigiriam do que impediriam o reforço dos poderes do Congresso. Mas para avançar nessa linha é preciso reformular a fundo os princípios e as práticas do presidencialismo, abandonando os métodos tradicionais de separação e equilíbrio de poderes que os constitucionalistas americanos nos legaram. Já vivemos sob o temor de muitas influências armadas e desarmadas. Se também temermos o exercício político da imaginação construtiva, jamais criaremos instituições que possam romper o ciclo político brasileiro.

Este é o terceiro de uma série de cinco artigos.