

Tendências/Debates

AM

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

4.a. A verdadeira solução

ROBERTO MANGABEIRA

A verdadeira solução — a solução que o país requer para resolver seus dois maiores problemas estruturais: o ciclo político e o dualismo econômico — já está implícita na argumentação dos artigos anteriores dessa série. É preciso manter o regime presidencialista mas curá-lo, ao mesmo tempo, dos seríssimos defeitos que ele tem demonstrado no nosso meio: o surgimento de impasses entre o presidente popular eleito e a maioria congressual hostil e a estranha inversão que torna o presidente forte para apadrinhar e fraco para transformar. O que proponho de certa forma também configura uma mistura de elementos dos regimes presidencialista e parlamentarista, porém de conteúdo e resultado radicalmente diferentes daquelas que têm marcado as propostas de sistema híbrido. Eis os pontos principais do sistema, acompanhados de uma breve argumentação que os relaciona às idéias até aqui discutidas.

— O presidente será eleito pelo voto majoritário e a eleição presidencial se desenrolará com o máximo de engajamento dos candidatos nos meios de comunicação de massa. O sistema de dois turnos, embora às vezes imaginado como maneira que a direita tem para barrar a ascensão de candidatos de esquerda, funcionará para assegurar que o presidente eleito goze da legitimidade necessária a uma atuação programática decisiva, seja qual for seu perfil ideológico.

— O Congresso, como se tem proposto, terá a faculdade de censurar um ministro por simples maioria e assim obrigar o presidente a substituí-lo. Não se trata apenas de uma medida destinada a reforçar o Congresso. É também uma maneira de evitar que as disputas entre o presidente e o Congresso se dissipem em muitas querelas desconexas e de canalizá-las para o debate central sobre a proposta programática do governo. Um presidente não deve usar a prática de seus ministros como maneira de ir executando às escondidas ou em pedacinhos o programa transformador que não haja sido ainda aceito pelo Congresso ou pelo eleitorado, devidamente consultado pelos meios institucionais descritos abaixo. O poder de censurar e remover o ministro que assim se conduza e o instrumento eficiente para prevenir esse resultado.

— Far-se-á uma distinção entre a legislação ordinária, quer iniciada pelo Congresso quer pelo presidente e seus ministros, e a proposta programática do governo: as propostas básicas de reforma com que pretende ele honrar o programa para cuja execução ele foi eleito. Em cada sessão legislativa, a proposta programática corre por um regime legislativo especial, com precedência sobre a legislação ordinária. O debate sobre essa proposta programática central há de ser o centro do conflito político no país. Pois cada proposta programática dessas vem a ser uma hipótese concreta sobre a melhor maneira de resolver nossos problemas estruturais. Focalizar o debate político na apreciação de tais propostas é ajudar a assegurar que o Brasil tenha um governo e uma oposição e que sua vida política não se perca em pequenas manobras e iniciativas isoladas, que deixam incólumes os constrangimentos estruturais.

A proposta programática não pode ser livremente refeita ou diluída pelo Congresso. O Congresso tem que aceitá-la ou rejeitá-la ou chegar a um acordo com o presidente sobre uma maneira de revisá-la que a torne aceitável. Na hipótese de rejeição ou de falta de acordo, surge o impasse que tem sido entre nós o desencadeador da fase crítica do nosso ciclo político. As outras partes dessa proposta institucional destinam-se a resolver tais impasses de uma maneira que possibilite o uso do poder para romper o ciclo político e corrigir o dualismo econômico.

— Se a proposta programática do governo for rejeitada ou não houver acordo entre o presidente e o Congresso sobre sua modificação, o presidente e o Congresso poderão concordar sobre a realização de um plebiscito para resolver o impasse surgido. Se o plebiscito pudesse ser convocado unilateralmente pelo presidente e só por ele, a realização do plebiscito serviria de instrumento ao cesarismo populista: a prática pela qual o líder, na condição de chefe de governo, apela diretamente às massas para apoiá-lo na disputa com as outras instituições constituídas do Estado e da sociedade. Tal prática confirmaria o ciclo político em vez de resolvê-lo: o apelo plebiscitário seria resistido como uma agitação demagógica extra-institucional e a sociedade e os partidos careceriam de oportunidade para se organizarem.

Não basta que o acordo se dê sobre a realização do plebiscito; é preciso que ele abranja também os termos precisos da consulta popular. A experiência histórica demonstra que o resultado do plebiscito é decisivamente influenciado pelos termos da sua formulação: a dimensão da consulta e até mesmo os pormenores da linguagem. Se a consulta plebiscitária pudesse ser unilateralmente formulada sempre pairaria sobre ela e sobre seu resultado a suspeita da ilegitimidade. O Congresso e a Justiça Eleitoral devem, portanto, co-responsabilizar-se por todos os aspectos do plebiscito. Não se trata, pois, de substituir os defeitos do presidencialismo tradicional pelos vícios da democracia plebiscitária. O plebiscito representa nesse sistema um mecanismo meramente suplementar.

— E se não houver acordo sobre a realização e os termos do plebiscito? Ou se, realizado o plebiscito, logo surgir novo e mais amplo impasse entre o presidente e o Congresso? O cerne da proposta apresentada aqui é um sistema de mútua dissolução dos poderes e envolvimento do eleitorado na resolução do impasse surgido.

Configurado o impasse, terão o presidente e o Congresso faculdades independentes e paralelas para se dissolverem mutuamente e convocarem novas eleições. Tanto o presidente como o Congresso podem, independentemente, tomar a iniciativa de convocar eleições antecipadas, realizadas

acompanhado de iniciativas constitucionais, como aquelas que aqui descrevi, capazes de reforçar o potencial transformador dos governos centrais. Desligado de tais iniciativas, o fortalecimento dos Estados e dos municípios encerra os mesmos riscos pró-oligárquicos que o regime parlamentarista. Segue-se, também, que devemos conceber a revitalização da federação não como um resultado instantâneo mas como um processo a realizar-se pouco por pouco, à medida que se reorganize o poder central e que se desmantelem os meios de controle elitista do poder local.

— Ninguém deve duvidar que o exercício do poder de cima para baixo precisa ser complementado pelo uso do poder de baixo para cima. Governos determinados a transformarem a sociedade precisam ter como interlocutores grupos sociais organizados; um Estado capaz precisa ter como parceira uma sociedade civil forte, vigilante, engajada e responsável — habilitada a colaborar e a resistir. Por isso, um dos complementos indispensáveis à reorganização constitucional do Estado é o desenvolvimento de instituições que dotem a sociedade de um arcabouço organizativo pujante, criando como que um antestado no qual os movimentos de opinião possam concorrer assim como os partidos políticos concorrem a posições na estrutura do Estado.

Veja-se o exemplo da organização sindical. Todos concordam que a democratização do país exige a abolição do regime corporativista herdado do Estado Novo. Mas, ao extirpamos o sistema corporativista, não devemos instituir alternativa contratual meramente privatista, sob pena de facilitarmos a fragmentação do movimento sindical e a sua virada em direção a preocupações estritamente economicistas ou salariais. Temos que combinar o princípio da autonomia do sindicato em relação ao Estado com o princípio da unidade sindical: um só sindicato para cada categoria e um só sistema de enquadramento sindical, amplo e completo, para toda a força do trabalho do país. A unicidade evita que os esforços de militância sindical se gastem na tentativa inicial de sindicalização do operariado, faz com que as diferentes correntes de opinião, organizadas ou não, tenham que competir dentro de uma mesma estrutura institucional, desestimulando os acordos isolados entre empresas específicas e sua mão de obra, e torna mais transparente, a nível nacional, a constituição política das relações de trabalho: a correlação de forças entre governo, empresas e operários.

Sobretudo nas condições reais do nosso dualismo econômico e social, o regime sindical pluralista e voluntário leva à prática dos pactos sociais seletivos, facilitando as composições entre empresários, governos e setores mais privilegiados da massa operária — os setores que gozam de posições relativamente estáveis na parte moderna da economia — com prejuízo das grandes massas excluídas e do potencial transformador do movimento sindical como um todo. É verdade que a reconciliação da autonomia com a unicidade põe problemas delicados no que toca, por exemplo, ao tratamento do imposto e do enquadramento sindicais. Mas é falso ver a organização sindical unitária como se fosse necessariamente um instrumento de tutela exercida sobre o sindicalismo; devidamente reformado, pode funcionar como um resguardo contra todas as tutelas, públicas e privadas.

Os mesmos princípios aplicam-se a aspectos do ordenamento da sociedade civil. O direito público há de construir, ao lado da organização sindical, outras formas de organização social, como de associações de moradores ou de públi-

cos mais diretamente interessados nos serviços de educação e saúde, que possam ajudar a sociedade a organizar-se fora do Estado e a questionar ou até resistir à política que o Estado pratica. Essa capacidade de resistência não é apenas uma maneira de limitar o Estado; é também, paradoxalmente, uma condição para a eficácia a longo prazo da ação governamental. Pois essa eficácia depende da existência de muitas instituições intermediárias que, assim como resistem, também articulam e colaboram. Nas condições da vida social contemporânea, podem existir Estados autoritários a governarem sociedades débeis, mas só sociedades vigorosas e vigorosamente organizadas podem sustentar Estados verdadeiramente fortes.

Toda essa estrutura institucional representa um esforço para lidar com os problemas estruturais básicos do ciclo político e do dualismo econômico. Não se trata de um plano constitucional para todas as sociedades ou para todas as épocas, passadas ou futuras, da nossa própria sociedade. Nossa circunstância exige um sistema constitucional que ao mesmo tempo qualifique o governo central a promover reformas frequentes e arrojadas da nossa estrutura social e capacite as outras instituições políticas e sociais a escaparem à condição de clientes ou dependentes do poder central. Não basta uma Constituição democrática; exige-se uma Constituição democratizadora, uma Constituição que, ao contrário das Constituições formuladas para as democracias ricas e estáveis do Ocidente, torne a reforma fundamental um incidente quase rotineiro, não um interlúdio quase revolucionário, da vida democrática.

O grande instrumento para a realização desse objetivo é a reforma do presidencialismo tradicional. Contrariamente ao que pode à primeira vista parecer, as mesmas inovações constitucionais que evitam a derrota da iniciativa transformadora dentro do presidencialismo também previnem contra a subordinação do Estado e da sociedade ao presidente. Basta ver que o regime que proponho é também de certa forma uma parlamentarização do presidencialismo, só que com mecanismos e consequências opostas aquelas ostentadas pelas principais propostas de regime que se estão debatendo na Assembléia Constituinte.

Se continuarmos imitando e combinando as instituições políticas das democracias do Atlântico Norte, se nosso pensamento constitucional, da direita ou da esquerda, continuar sendo uma pobre mesclagem do constitucionalismo norte-americano e europeu, se ao nos libertarmos do modelo dos Estados Unidos a única coisa que nos ocorrer for misturar as Constituições francesa e alemã, não conseguiremos em futuro previsível alcançar sequer os níveis de liberdade e igualdade de que gozam aquelas democracias. Nosso ciclo político continuará rodando e suas rodadas continuarão impedindo a superação do dualismo econômico e social. Temos que inventar instituições mais audaciosamente democráticas e democratizadoras do que as conhecidas pelo constitucionalismo tradicional para estabelecermos no Brasil uma democracia radicada, efetivamente, na vida e no pensamento dos brasileiros. Temos que passar à frente para não ficarmos atrás. Entre as muitas coisas que, nos faltaram para cumprirmos essa tarefa, faltam-nos as idéias.

Amanhã será publicada a última parte deste artigo.

ROBERTO MANGABEIRA UNGER, 40, é professor da Universidade de Harvard (EUA).