

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

Regime de poder

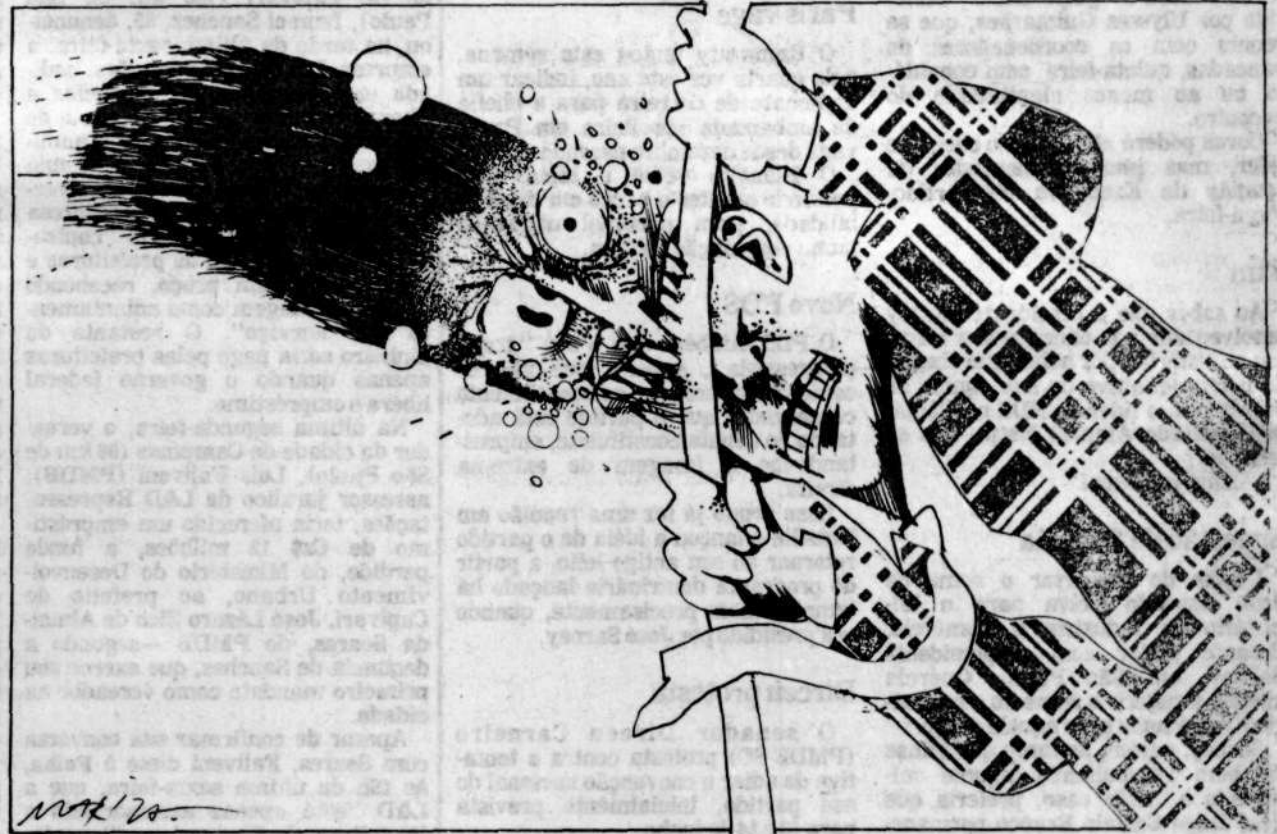
HÉLIO JAGUARIBE

Uma das dificuldades com que se defronta a Constituinte, em seu presente esforço de elaborar uma nova Carta para o país, é a terrível conjuntura em que este se acha mergulhado. O constante agravamento das condições econômicas, num quadro de crise de divisas, de insolvência generalizada dos Estados e municípios e de falta de credibilidade do governo federal, ameaça arrastar o país para ingovernabilidade, no segundo semestre deste ano, se não se produzir, a curto prazo, uma decisiva reversão das tendências e das expectativas. Nesse quadro, a conjuntura pesa, demasiadamente, sobre o espírito dos constituintes, interferindo no desenho de um projeto constitucional que deve se destinar a longo prazo.

É importante, assim, que os constituintes tomem plena consciência do peso que sobre eles inevitavelmente exerce a problemática de curto prazo, para que evitem a indevida repercussão desta sobre as disposições constitucionais. Não se trata de isolar a Constituinte do presente momento brasileiro, reservando a responsabilidade por este, exclusivamente, ao Executivo. A presente crise constitui uma relevante ilustração dos problemas de que se ressentem o país e, como tal, deve ser levada em conta. Trata-se, apenas, de manter, com estrito rigor metodológico, a distinção entre o universal e o particular, entre o permanente e efêmero.

Pode e deve a Constituinte, conforme o exijam as circunstâncias, ocupar-se das contingências do momento nas disposições transitórias da Constituição. O momento constituinte é o do supremo exercício da soberania popular, cuja competência é abrangente e soberana. Se as contingências do momento, no superior interesse do país, exigirem medidas corretivas ou acautelatórias de ordem específica, as disposições transitórias da Constituição são o mais alto instrumento de que dispõe a nação para uma apropriada decisão democrática sobre a matéria. Esse tipo de problemas, entretanto, não pode interferir na substância mesma da nova Constituição, cujas normas devem se revestir da mais ampla universalidade e permanência.

Entre as questões de ordem geral que exigem uma definição constitucional, avultam as que se referem ao regime do poder. A matéria, como se sabe, apresenta um leque de opções político-jurídicas que vão do puro presidencialismo, que herdamos da Velha República, ao parlamentarismo clássico, com várias possibilidades intermediárias, que têm merecido a preferência das Constituições do nosso tempo. Em assunto de tal relevância, importa, em primeiro lugar, fazer-se absoluta abstração das presentes contingências políticas. Não está em jogo, no corpo da Constituição, nem o mandato do atual presidente da República nem qualquer apreciação, favorável ou desfa-



vorável, relativamente a sua atuação. Nada seria mais nefasto do que, por exemplo, adotar-se o parlamentarismo por razões que implicassem em um julgamento negativo, relativamente ao presidente Sarney. Da mesma forma o apoio ao atual mandatário não constitui justificativa, por si só, para que se adote o presidencialismo.

É necessário, por outro lado, na opção pelo regime de poder, superar-se a fútil controvérsia sobre os supostos méritos intrínsecos de cada modelo. As teses de que o parlamentarismo, em princípio, é mais democrático de que o presidencialismo ou, diversamente, de que o presidencialismo, em princípio, proporciona governos mais eficientes e estáveis do que os parlamentaristas, constituem generalizações imprecisas. História e contemporaneamente, há exemplos de parlamentarismos extremamente estáveis e eficazes (Reino Unido, República Federal da Alemanha), de presidencialismos instáveis e ineficientes (Brasil e América Latina em geral) e assim por diante.

O que está em jogo é, essencialmente, um problema de ordem funcional. Que regime de poder melhor se adapta às condições histórico-sociais de um determinado país, num determinado período de sua evolução histórica? No caso brasileiro creio que estão em jogo duas distintas ordens de requisitos. De um lado, os requisitos institucionais, que se referem ao duplo imperativo com que se defronta este país: o imperativo da estabilidade institucional e o imperativo da mudança econômico-social.

De outro lado, os requisitos operacionais, que se referem às condições de viabilidade de um determinado regime de poder.

Do ponto de vista institucional, a experiência brasileira das últimas décadas, que com certeza se prolongará por outras mais, torna evidente a dificuldade de se concentrar, numa mesma autoridade, a função de assegurar a estabilidade das instituições e de promover uma acelerada mudança econômico-social. Os presidentes mudancistas, como Vargas e Goulart, foram desestabilizados. Os presidentes estabilizadores, como os do recém-superado regime militar, foram reacionários e atrasaram, perigosamente, o desenvolvimento social do país. Tudo indica, assim, a necessidade de se dividir as responsabilidades. Conferir a um presidente que exprima a vontade nacional, eleito por sufrágio direto e maioria absoluta, a suprema responsabilidade pela estabilidade das instituições e, por essa razão, a suprema autoridade nacional. E conferir a um primeiro-ministro, responsável perante a Câmara dos Deputados e, através desta, perante a opinião pública, a administração corrente do país e, desta forma, os projetos de mudança econômico-social. Um presidencialismo parlamentarizado, portanto, é o regime que satisfaz a compatibilização desses dois imperativos, conforme os lineamentos propostos pela Comissão Afonso Arinos e conforme o exemplo das Constituições mais recentes.

Se considerarmos o outro aspecto da questão, relativo aos requisitos operacionais, teremos de reconhecer,

em contrapartida, que o Brasil não dispõe presentemente de uma estrutura partidária apta para assegurar o estável e responsável funcionamento de um regime parlamentarista. Importa levar em conta, entretanto, que a principal causa de nosso primitivismo partidário é, precisamente, o tipo de presidencialismo que sempre tivemos. A concentração de excessivos poderes no presidente leva ao esvaziamento do Congresso e dos partidos e conduz a uma polarização, sem qualquer sentido programático, nem disciplina interna, entre os que participam das benesses do governo e os que delas se achem excluídos.

A solução constitucional de que o país necessita terá, por isso, de adotar, com o presidencialismo parlamentarizado que nos propõe a Comissão Afonso Arinos, dispositivos que aperfeiçoem, substancialmente, nosso sistema político-partidário. Impõe-se, assim, à nova Constituição, com o apoio de apropriada legislação complementar, a introdução do sistema eleitoral misto, combinando o voto distrital com o escrutínio de lista, a exemplo do exitoso moderno regime alemão. Se esperarmos pelo progresso dos partidos para adotarmos um novo regime de poder, nunca chegaremos a ele. Mas poderemos, com duplo benefício, operar com êxito um novo regime de poder se adotarmos, concomitantemente, medidas que aperfeiçoem nosso sistema partidário.

HÉLIO JAGUARIBE, 63, é decano do Instituto de Estudos Políticos e Sociais do Rio de Janeiro, diretor do Departamento de Assuntos Internacionais do Conjunto Universitário Cândido Mendes (RJ) e autor do plano "Brasil 2000".