

A FORMA DE GOVERNO QUE CONVÉM AO BRASIL*

Os dois grandes problemas estruturais do país: a ameaça

Nosso debate constitucional deve começar pela tentativa de compreender, enfrentar e resolver os grandes problemas estruturais que degradam o Brasil. O que se vê, em geral, é o embate de pequenas ambições, confundidas e agravadas por superstições institucionais. Assim, os militares querem comando forte e imaginam que só presidencialismo tradicional pode assegurá-lo. Os pequenos partidos ou tendências partidárias favorecem o regime parlamentarista, em parte porque nele esperam compensar a fraqueza de sua base eleitoral pela sua perícia em articulação parlamentar. Os partidários dos principais candidatos presidenciais desejam o presidencialismo comum, confiantes de que, uma vez no Palácio, poderão usar os imensos poderes presidenciais para levar de roldão os defeitos do regime herdado. Os inimigos dos candidatos, no Congresso e nos meios de comunicação, querem a qualquer custo evitar o presidencialismo e promovem uma leitura da nossa história política que atribui ao regime presidencialista a culpa quase exclusiva pelas grandes crises que continuam nascendo do entrechoque entre instituições formalmente democráticas e uma estrutura social enraizada e oligárquica. E, enquanto todos alegam estar atentos às peculiaridades do Brasil, continuam a rodar, melancoli-

*Este texto reproduz uma série de sete artigos publicada na *Folha de São Paulo*, entre 28 de janeiro e 22 de fevereiro de 1988.

camente, num pequeno círculo de soluções institucionais conhecidas e comprovadas nos Estados Unidos e em alguns países europeus.

Quase todos falam como se a única coisa que pudéssemos fazer, ao instituir uma nova forma de governo, é mudar o equilíbrio relativo entre os poderes do Presidente e do Congresso, como se não houvessem maneiras radicalmente diferentes de reconciliar o poder presidencial com o reforço da influência parlamentar, como se tal reforço implicasse, necessariamente, o esvaziamento do poder transformador da Presidência e, sobretudo, como se fosse sensato pensar e falar de tudo isso sem partir das realidades estruturais específicas do Brasil. Desgraçado o país em que a falta de idéias originais, perpetuada pelo servilismo cultural das elites, agrava o jogo dos pequenos interesses de facção, que seriam menos perigosos se fossem mais esclarecidos.

Há dois grandes problemas estruturais que representam o ponto de partida para qualquer reflexão sobre a reorganização constitucional do país: um ciclo político que se repete e uma grande divisão econômica e social que se perpetua. Não se pode compreender nem o ciclo nem o dualismo sem compreender como se entrelaçam. A dificuldade fundamental da democracia entre nós está nisso: só a prática democrática pode resolver os dois problemas estruturais, mas enquanto eles persistem não pode haver democracia segura no Brasil. Como romper esse círculo vicioso?

Ocupa a primeira fase do ciclo político um governo moderado subsequente a um período de autoritarismo político e reação social. Esse governo procura administrar uma democracia relativa sem ameaçar a ordem social constituída. Encara o poder público como um meio de satisfazer e reconciliar os diferentes segmentos das elites brasileiras de uma forma que seja pelo menos aceitável ao resto do país. No melhor dos casos, o governo moderado tenta suavizar as consequências do dualismo econômico e social, montando programas de assistência social e regional, financiados com recursos extraídos do setor moderno. Mais comumente, porém, pratica

uma política inócuente, que promete tudo a todo mundo, utilizando dinheiro impresso pelo Tesouro e dinheiro emprestado do estrangeiro para fazer um arremedo do que ele deixa de fazer através da redistribuição da riqueza e da reorientação do perfil da produção e do consumo. O resultado é a desordem econômica, que acaba por parar o crescimento e por subverter o mais modesto assistencialismo do Estado. Enquanto a oligarquia nacional e as elites locais continuam seus macetes e sua matreirice, progride no país uma escalada de expectativas frustradas. A impopularidade do governo acaba por dividir os políticos que sustentavam o esquema palaciano.

Começa, então, a segunda fase do ciclo político, possibilitada pela eleição presidencial, dotada entre nós de traços marcadamente plebiscitários. Na eleição presidencial — de longe a mais importante e a menos controlada de todas — o país elege um líder popular que promete mundos e fundos a todos, sobretudo à massa desamparada. O eleitorado escolhe quem mais pareça opor-se ao estado atual das coisas, julgando, bem ou mal, as intenções reais, geralmente ocultas debaixo de um palavrório indistinto.

Mas, como se tem repetidamente demonstrado na história do nosso presidencialismo plebiscitário, é mais fácil eleger esse líder popular do que eleger um Congresso que lhe dê respaldo e muito mais fácil do que organizar as partes desorganizadas da sociedade. Ao investir-se no cargo, o novo presidente encontra, por toda parte, uma amedrontada mistura de dependência dos seus favores e hostilidade aos seus planos de reforma. Apesar de todo o seu poder de influenciar e corromper, o Presidente descobre que não tem força suficiente para conseguir a aceitação de suas propostas. Enfrenta, então, uma escolha inescapável. Se capitula às elites e prossegue no caminho de um assistencialismo ocasional, pode estar certo de que outra liderança surgirá para acusá-lo de traição e para repetir a mesma experiência e a mesma trajetória.

A alternativa do Presidente é apelar às massas desorganizadas e aos setores organizados da pequena burguesia e da aristocracia operária. Ao optar por essa alternativa, ele

dá início à terceira e fatídica etapa do ciclo. Os investidores nacionais e estrangeiros retraem-se. Os meios de comunicação fazem oposição implacável. As classes médias, fora das faixas organizadas e radicalizadas da pequena burguesia, começam a unir-se contra o governo. Ficam aterrorizadas por um vocabulário de agitação que, embora não corresponda, no seu extremismo, a uma ameaça séria à ordem social estabelecida, inspira quebras da deferência social que os pequenos graúdos estão acostumados a receber dos seus subordinados. Unida a classe média contra o governo, num clima de recessão econômica, conspiração de elite e intervenção estrangeira, une-se, também, o oficialato militar. Dá-se o golpe de Estado, que já encontra o país exausto e descrente.

Esse ciclo político submete-nos ao desastre periódico das ditaduras e frustra os esforços para realizar uma democracia mais plena no país. Nega-nos condições para resolvermos nosso outro grande problema estrutural: a divisão econômica e social dos brasileiros. Deixa-nos uma espécie de permanente menoridade nacional, que humilha as classes educadas e abastadas e condena os pobres e os ignorantes ao abandono.

E o dualismo econômico? Os adjetivos “moderno” e “tradicional” não traduzem a gravidade dessa separação entre dois mundos sociais. Dão a falsa impressão de que se trata de dois setores situados numa mesma linha evolutiva quando, na verdade, coexistem e se perpetuam reciprocamente.

De um lado, está o setor moderno e organizado, beneficiado por acesso a capital, mercados e tecnologia e bafejado pelos favores do Estado. Abrange as grandes empresas públicas e privadas, nacionais e estrangeiras. É o setor que inclui também as pequenas indústrias, as fazendas e os serviços que já manipulam linhas de crédito, dispõem de força de trabalho adestrada e transacionam num mercado nacional e internacional. Sobretudo, é um setor que emprega apenas uma pequena parte da população adulta do país.

De outro lado, está o setor que vive à míngua de acesso a mercados, a capital e a tecnologia. É nele que trabalha

a grande maioria dos brasileiros. Abrange tanto a parte atrasada da agricultura como a imensa periferia econômica de pequenos empreendimentos e serviços descapitalizados e precários que proliferam no meio das nossas grandes cidades, dando conteúdo econômico específico ao nosso urbanismo desordenado e parasitário. E ganha cores mais carregadas, porque à divisão social e econômica se sobrepõem divisões raciais e regionais que multiplicam a distância entre os dois mundos.

O segundo setor liga-se ao primeiro como um conglomerado de consumidores dos resíduos do que se produz na economia moderna e como fonte quase inesgotável daquilo que os marxistas chamam um exército de reserva de trabalho. O primeiro setor não é, como gostam de pensar os apolo-gistas, uma locomotiva a puxar o segundo. É antes uma edifi-cação tosca, aparentando mais solidez do que de fato possui, porque se vicia na dependência do segundo setor e porque tanto os chefes como os empregados que nele trabalham carregam as deformações da sociedade excluída e excludente que os cerca.

Uma consequência do dualismo é o estreitamento das nossas oportunidades de manter, a longo prazo, um cresci-mento econômico relativamente estável. Desperdiçam-se os talentos, os esforços e as próprias vidas da maioria dos brasi-leiros enquanto se absorvem cuidados na tentativa de manter os diques políticos, econômicos e culturais que protegem o primeiro mundo brasileiro contra o perigo de ser inundado pelo segundo mundo. Outra consequência é que a desigual-dade extrema enraiza-se na própria estrutura da nossa econo-mia. A economia cresce pelo setor favorecido. Quanto mais ela cresce, mais ela se torna desigual. A desigualdade encai-xa-se no perfil da produção e no perfil do consumo. O respeito pelas regras econômicas criadas pelo dualismo acaba pare-cendo um imperativo da gestão racional da economia.

À medida que aumenta a desigualdade, o Estado inter-vém na estrita medida tolerada pelo crescimento econômico precário e pelos compromissos com os interesses das elites

que possuem e governam o país. Se esse assistencialismo, financiado à base de excedentes ocasionais, é fraco demais para debelar os extremos da desigualdade, ele é forte bastante para reduzir boa parte da população a uma condição de clientela. Por um paradoxo que não se tem devidamente apreciado, o dualismo deixa suas marcas na própria estrutura assistencialista: muitos dos nossos programas de previdência social e ajuda médica dividem-se entre os que se dirigem aos trabalhadores do setor moderno e os que sobram para os outros, a massa flutuante do Brasil, condenada a viver num purgatório coletivo de fim incerto, pagando por pecados que outros — seus dominadores — cometeram.

Tragicamente para o país, as principais doutrinas progressistas desenvolvidas ou adotadas no Brasil tomaram o dualismo por dado, quando não contribuíram para fortalecê-lo. É o caso de programa ISEBiano* de aliança entre o governo central, a burguesia nacional e o operariado do setor de ponta; do desenvolvimentismo nacionalista e popular dos presidentes plebiscitários da República de 46, que favorecia, através do protecionismo indiscriminado, o empresariado e o operariado industriais, sacrificava os interesses agrários e tolerava a crescente disparidade entre os padrões do consumo do Brasil moderno e do Brasil excluído; do marxismo ortodoxo, que vê os processos historicamente conhecidos de concentração agrária e industrial como o caminho que a dialética da história há de trilhar; e do novo obreirismo paulista, que quer construir sobre o operariado industrial de São Paulo e sobre os setores radicalizados da pequena burguesia, insistentes aquele e estes na manutenção de seus privilégios relativos dentro da massa trabalhadora, uma esquerda de perfil europeu. O predomínio de tais doutrinas desarmou-nos para

*O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) foi uma entidade de ensino e pesquisa criada em 1955, que gozou de grande prestígio durante o governo de Juscelino Kubitschek. O ISEB foi propagador de doutrinas associadas às políticas nacional-desenvolvimentistas promovidas pelo governo de Kubitschek. Foi extinto em 1964.

a tarefa de estabelecer, pouco por pouco, as instituições econômicas que nos libertariam do dualismo. E desaguou no vocabulário contemporâneo da política anti-recessiva e dos pactos sociais, onde se subentendem: crescimento dentro da estrutura econômica existente e acordo entre os interlocutores organizados e, portanto, privilegiados da economia brasileira.

Os dois grandes problemas estruturais do Brasil — o ciclo político e o dualismo econômico — reforçam-se mutuamente. De um lado, o dualismo econômico mantém as condições sociais e culturais que facilitam a reprodução do ciclo político. De outro lado, porém, a permanência do ciclo político impede o surgimento de qualquer governo suficientemente forte e estável para executar reformas capazes de dismantelar as estruturas do dualismo econômico. Há muitas maneiras de escapar da nossa estrutura econômica cindida e hierárquica, algumas mais transformadoras do que outras. Mas a repetição do ciclo exclui todas as soluções viáveis: todos os programas transformadores que sejam decisivos e possam gozar de respaldo popular sólido.

Os dois grandes problemas estruturais do país: a resposta

A grande tarefa da reforma constitucional no Brasil atual é contribuir à superação do ciclo político, pois há pouco que uma constituição pode fazer diretamente para liquidar o dualismo econômico. A mera ampliação do elenco de direitos sociais pode ter, no contexto do dualismo econômico, o efeito perverso de agravar o dualismo em vez de moderá-lo. Assim, por exemplo, a extensão da estabilidade no emprego vem beneficiar os que trabalham no setor organizado da economia. Embora dê a esses trabalhadores melhores condições para resistir a seus empregadores, também agrava a dispari-

dade entre eles e os excluídos. Se a nova constituição criar os mecanismos institucionais próprios para ajudar a romper o catastrófico ciclo político, ela terá dado um passo decisivo para a criação de uma democracia cujos governos serão capazes de unir os brasileiros e de permitir que se transformem em cidadãos.

Não é difícil esquematizar as grandes linhas de um programa econômico e institucional capaz de desmontar nosso dualismo. Teria ele que começar por toda uma série de políticas econômicas e inovações institucionais que usassem os poderes formidáveis do governo central no Brasil para ajudar a organizar, a emancipar e a levantar o segundo setor da economia brasileira: o setor dos pequenos. Isso significa transferência maciça de oportunidades financeiras, comerciais e tecnológicas aos pequenos empreendimentos urbanos e rurais dessa economia desfavorecida. (Abrange, por conseguinte, uma reforma agrária que, tanto pela política de assentamentos e desapropriações, como pela política creditícia e comercial, privilegie a fazenda de escala familiar, quase sempre a mais eficiente forma de lavoura, além de ser a mais favorável à estabilidade democrática, uma vez ajudada a precaver-se contra as incertezas econômicas e climáticas que lhe são próprias.) Requer a formação de mutirões ou cooperativas de recursos financeiros, comerciais e tecnológicos, sob controle público direto e com ajuda pública prolongada. Implica, portanto, o redirecionamento das grandes empresas públicas para produzirem os materiais e as máquinas de que esses empreendimentos necessitassem. Impõe, portanto, também, o adestramento acelerado de mão-de-obra e a promoção de tecnologias novas e próprias às atividades apoiadas.

Mas isso tudo seria só o começo. Seria preciso investir em peso na agricultura e na educação, rejeitando um sistema educacional e uma prática de relações de troca entre cidade e campo que abandonam a maioria dos brasileiros à ignorância ou os obriga a vegetarem ao redor de metrópoles em que não encontram atividade real. Ter-se-ia que reorientar aos poucos o perfil tanto da produção como do consumo,

dirigindo a indústria a uma produção mais voltada para bens de consumo popular, ao mesmo tempo que se for dando à população da economia desfavorecida o poder para comprar tais produtos.

Não se trata de excluir da economia brasileira uma indústria tecnológica de ponta. Mas a grande tarefa dessa vanguarda tecnológica será de produzir máquinas e produtos que possam ser utilizados por uma ampla rede de empreendimentos de segundo escalão, eles próprios empregadores de mão-de-obra popular e orientados ao consumo popular. A produção em grande escala de escolas, hospitais e casas populares, de tratores e transportes coletivos, de fertilizantes e remédios, não oferece desafios tecnológicos menores do que a produção, para os abastados, de automóveis particulares e apartamentos de luxo.

Não se faz uma transformação econômica dessa envergadura sem um controle político sobre os fluxos básicos de investimento, inclusive por uma nacionalização parcial dos bancos. Por outro lado, uma tal reconstrução econômica desorganiza parcial e temporariamente a produção interna e as trocas internacionais, por mais que se tenha cuidado e moderação ao executá-la. E, considerada do ponto de vista do seu financiamento interno, ela exige um certo nível de repúdio das dívidas externa e interna, e o enfrentamento das pressões internacionais e internas conseqüentes a tais medidas. Por todas essas razões, o governo que a promove precisa estar preparado para tolerar, durante uma fase de transição, um grau relativamente maior de desentrosamento da economia brasileira da ordem econômica internacional: aquilo que os economistas chamam de maior autarquia relativa. E precisa negociar entendimentos com alguns credores e parceiros para enfrentar a resistência de outros.

Esse programa antidualista, como qualquer programa econômico exequível no Brasil de hoje, tem que respeitar algumas verdades econômicas elementares.

Primeiro, não podemos custear as atividades do Estado, seja de prestação de serviços sociais e educativos, seja de

ampliação da infra-estrutura econômica, seja, ainda, de fortalecimento do núcleo de acumulação estatal, emprestando ou imprimindo dinheiro, vale dizer, de uma maneira inflacionária, desorganizadora e, por fim, autodestrutiva. Temos que fazê-lo através da poupança interna forçada, apenas complementada pelo uso do capital estrangeiro, de empréstimo ou de risco, estritamente subordinado ao projeto que adotarmos.

Segundo, todo o peso dessa poupança forçada não deve recair sobre a agricultura. Não se pode, a longo prazo, usar os excedentes de um setor mais competitivo internacionalmente (a agricultura) para financiar um setor menos competitivo (a indústria) e, respeitada a necessidade de proteção inicial, não há como criar uma indústria competitiva senão fazendo com que ela compita, dentro e fora do país. Nem se deve, pela subordinação da lavoura à indústria, desviar a agricultura brasileira de sua responsabilidade primordial, que é dar alimento aos brasileiros, não fornecer divisas ao país. Por tudo isso, o protecionismo industrial precisa ser seletivo e transitório, jamais indiscriminado e duradouro.

Terceiro, nenhuma tarefa econômica ou social do Estado brasileiro iguala em importância, até mesmo em importância econômica, a de educar os brasileiros. Continuamos a ser, em todas as classes sociais, uma nação de despreparados. Não se trata apenas de estender e aprofundar a rede de escolas, mas também de revolucionar o que se ensina. Pois nosso ensino continua a basear-se na memorização de fatos desconexos, e não na prática de métodos de pesquisa, análise e crítica e na generalização de capacidades conceituais e mecânicas para decompor e recombinar idéias e coisas.

Quarto, nenhum plano de crescimento econômico, seja dentro do dualismo ou contra ele, pode cumprir com o serviço da nossa dívida externa, porque nenhum pode reconciliar-se com as medidas capazes de gerar os excedentes comerciais e cambiais que tal serviço exige. Só um governo forte, tanto constitucional como popularmente, pode absorver a reação econômica e política a qualquer repúdio substancial da dívida. E só uma política de alargamento do mercado interno e um

novo surto de substituição de importações podem compensar o estreitamento de vínculos comerciais externos que, na hipótese do não pagamento, teremos, por algum tempo, de admitir.

É de um programa de mudança econômica estrutural como esse, capaz de respeitar verdades econômicas como essas — não de meras reformas constitucionais ou de políticas econômicas anti-recessivas — que depende a superação do nosso dualismo econômico e social. Não se pode resolver o problema e, portanto, não se pode democratizar o Brasil só por políticas de assistência social, mesmo de assistência educativa e previdenciária, financiadas pelo expansionismo econômico interno e pelos saldos comerciais brasileiros, sem que se reorganize nossa economia. Mas precisamos de um governo forte, habilitado constitucionalmente a enfrentar e resolver os impasses característicos do nosso ciclo político, para promover a executar tal programa. Esta é a relevância, para a reforma econômica e social do país, da proposta constitucional aqui apresentada.

Uma grande mudança está ocorrendo na divisão internacional do trabalho. O estilo conhecido de organização industrial, baseado na produção padronizada de grandes escalas, declina nas economias mais ricas. Começa a ser substituído por unidades de produção menores e mais flexíveis, casando maquinaria informatizada, de uso múltiplo, com trabalho altamente qualificado, e concentração financeira com fragmentação industrial. À medida que se desmonta o antigo tipo de organização industrial nos países mais prósperos, procura-se remontá-lo nas economias periféricas mais desenvolvidas, como a brasileira, onde sua implantação reforça o dualismo econômico e social já existente. Aquela indústria altamente concentrada, hierárquica, padronizada e rígida, que se vai abandonando lá, vem sendo ampliada aqui, constituindo o núcleo do nosso setor moderno, esteja sob controle público ou privado, nacional ou estrangeiro. A mão-de-obra dessas indústrias, muito menos bem paga do que o operariado qualificado das economias ricas, é, contudo, muito melhor

remunerada do que o resto da massa trabalhadora do país. E os empresários e gerentes desse setor encontram-se naquela posição de pequenos déspotas que se ajusta às expectativas de uma sociedade hierárquica.

Esse é um papel na nova divisão internacional do trabalho que devemos rejeitar: primeiro, porque pressupõe e perpetua o dualismo interno; segundo, porque fortalece e institucionaliza a dependência externa. Para rejeitá-lo temos que executar uma transformação econômica como aquela que acabo de esboçar. E só poderemos praticar tais reformas, ao longo do tempo, se tivermos um regime constitucional que facilite as inovações estruturais, propostas por governos, com ampla sustentação popular, que não tenham que escolher entre a infidelidade a seus compromissos mudancistas e a infidelidade às regras constitucionais do jogo do poder. A inovação constitucional é, portanto, um meio imediato para a ruptura do ciclo político e um meio remoto para a superação do dualismo econômico.

Como pensar sobre a reorganização constitucional do país

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 proporem 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 têm sido oferecidas, surpreende que não hajam errado mais gravemente. O que devemos procurar, porém, 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 ampliarem 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 que nosso presidencialismo tradicional deixa o Presidente eleito forte para agraciar ou punir e fraco para transformar. Facilita, por isso mesmo, o constante ressurgimento 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 causas derivadas. 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 tranqüilidade resultante seria ilusória; a frustração popular cresceria sob a tampa 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 condições 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 polêmica 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, num país acostumado 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 direito 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 entrenchada 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 congressional. 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, estes 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.

As falsas soluções

Instituir nas condições atuais do país um regime parlamentarista seria, de certa forma, uma maneira de suspender

temporariamente o ciclo político brasileiro — governo conservador desacreditado, governo popular frustrado, golpe e ditadura — mas só à custa de preparar a volta do ciclo numa forma muito mais catastrófica. Não ocorreria a grande luta sobre a sucessão presidencial nem se daria o impasse perigoso entre o presidente popular eleito e uma maioria congressual hostil. Evitar-se-iam esses males, contudo, por uma forma que ensejaria perigos maiores. O resultado mais provável seria uma série de governos que, ainda que gozando de respaldo político-partidário, atolariam nos meios-termos, nas pequenas negociações e acomodações, enquanto ficariam sem tratamento eficaz os problemas estruturais do país — governos que dariam um pouco a cada um. Dir-se-á que é a rotina própria de regimes democráticos modernos. Só que a aceitação dessa rotina, num meio social de tremendas desigualdades, impediria o surgimento de um governo capaz de liderar o país em direção a uma estrutura social que sustentasse a democracia política e desse vida e estabilidade às instituições republicanas. É como se se prolongasse aquele primeiro estágio do ciclo político em que, sob qualquer disfarce ideológico, governos fundamentalmente fracos e conservadores deixam aumentar o divórcio entre o Estado e a nação e agravar-se a desorganização da economia. Quando vierem os estágios posteriores do ciclo virão, portanto, muito piores.

Argumenta-se que só sob o parlamentarismo é que nossos partidos se fortalecerão até que possam servir como agentes de programas transformadores sérios. Mas esse argumento desconhece o círculo vicioso que se estabelece entre o ciclo político e o dualismo econômico: a impotência transformadora dos governos deixa intocado o dualismo enquanto que o dualismo destrói a base social necessária a governos capazes e partidos conseqüentes. A mera exaltação constitucional do poder parlamentar não basta para cortar esse nó górdio. Não se trata de um argumento universal contra o parlamentarismo; trata-se de uma interpretação das exigências institucionais da nossa circunstância histórica atual.

Para se ter uma idéia do que significaria para nós o

parlamentarismo vale considerar a experiência de um país que compartilha conosco, ainda que em muito menor grau, o dualismo econômico, social e regional. A Itália tem conseguido afirmar-se como democracia e como economia, apesar dos seus governos vacilantes ou acomodados, porque o seu dualismo sempre foi muito menos terrível do que o nosso e porque a sua sociedade sempre foi muito mais organizada, e portanto muito menos passiva, do que a nossa. E apesar disso paga o preço por uma estrutura institucional imprópria à criação de governos capazes de dismantelarem efetivamente o dualismo italiano.

Muito pior ainda do que o parlamentarismo puro seria para nós a espécie de regime híbrido proposta inicialmente no anteprojeto constitucional.* Não se trata de uma objeção genérica a regimes mistos; pelo contrário, como adiante argumento, a solução constitucional mais indicada para o Brasil é também híbrida e também consagra uma certa parlamentarização do presidencialismo, só que por mecanismos e com conseqüências completamente diferentes daqueles que norteiam a proposta da Assembléia. Essa proposta torna praticamente obrigatórios os conflitos de poder entre o Presidente, o Primeiro-Ministro e o Congresso: um Presidente que, ainda mais no regime da eleição em dois turnos, chega ao cargo com um mandato popular incomparável mas que logo descobre estar num brejo de poderes esvaziados e incertos; um Primeiro-Ministro a quem se confia e chefia do governo mas que se vê espremido entre as exigências do Congresso e as frustrações do Presidente; e um Parlamento que não sabe se pode ou não tratar o Conselho de Ministros como instrumento da política endossada pela eventual maioria parlamentar. O país se encontraria, tal como ele se encontra hoje, sem governo e sem oposição, só que o mal estaria institucionalmente perpetuado.

*O regime híbrido do anteprojeto de constituição redigido pela comissão presidencial. Ver nota introdutória a esta parte do livro.

O mais grave, porém, é que esse regime eclético aceleraria o ciclo político em vez de rompê-lo. Se o parlamentarismo puro teria entre nós o efeito de prolongar a primeira fase do ciclo — aquela do governo conservador indeciso e impopular que segue um período autoritário — com o agravamento conseqüente das etapas posteriores, o regime misto que se propõe teria o resultado oposto — o de acelerar o ciclo a antecipar a crise. Pois eleito um líder popular, com a legitimação do único sufrágio nacional inequívoco, logo se veria frustrado pelos severos constrangimentos do regime híbrido se é que não haja sido já eleito com a disposição anunciada de desafiá-los. Procuraria modificá-los na prática ou promover um plebiscito para derogá-los e, de uma maneira ou outra, seu esforço pareceria aos adversários políticos uma agitação fora das instituições e contra elas. Assim, a crise pré-golpista dar-se-ia sobre a tentativa de mudar as regras do jogo em vez de dar-se, como nas formas normais do ciclo, sobre as propostas de reforma econômica e social.

Nossas elites políticas sempre se especializaram em soluções engenhosas de meio-termo, muitas vezes agasalhadas num arranjo de imitações do que se faz em outros países admirados. Às vezes, tais soluções disfarçam ou adiam os enfrentamentos. Às vezes, não. A proposta atual do semipresidencialismo é um caso claro do não.

A verdadeira solução

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 seriíssimos 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 daqueles 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 acesso dos candidatos aos 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 é 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 à democratização do país.

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 para as 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 preci-

tos 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 ter 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 teimoso 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 quanto o Congresso podem, independentemente, tomar a iniciativa de convocar eleições antecipadas, realizadas logo após uma campanha breve e intensa. Nessas eleições, tanto o poder iniciador da eleição, seja presidente ou Congresso, como o outro poder terão que submeter-se ao pleito. Num caso ou noutro, o Presidente no exercício do cargo candidatar-se à reeleição, pois só assim se assegura que o sufrágio popular possa resolver o impasse tal como ele foi posto.

Para evitar a exacerbação do poder pessoal e do culto da personalidade, é preciso fixar um limite absoluto ao tempo em que possa o Presidente continuar governando através do apoio recebido em eleições antecipadas: digamos, seis anos, uma vez e meio o mandato inicial de seis anos por que se elegeu. E, dada a experiência brasileira de abuso da máquina do poder, é importante que a campanha se desenvolva com um financiamento público e com um controle muito mais extenso do que aquele que a Justiça Eleitoral atualmente

exerce sobre o uso do dinheiro privado ou da administração pública com instrumentos de favorecimento e persuasão. De qualquer forma, também contrabalança o perigo de tais perversões a tendência observada em todas as democracias, inclusive a nossa, para o desgaste da popularidade dos executivos, sobretudo quando eleitos para serem instrumentos de grandes mudanças.

Se a iniciativa da eleição antecipada partir do Congresso, ela pode tomar a forma do voto de desconfiança no Ministério, tal como nos regimes parlamentaristas. Mas seu efeito é provocar uma resolução eleitoral generalizada, não apenas uma recomposição ministerial e partidária. Para tais recomposições já se teve uma oportunidade quando o Presidente e o Congresso tentaram chegar a um acordo sobre a proposta programática.

Ao rebelar-se contra o Presidente, o Congresso não fica, nesse sistema, limitado ao remédio extremamente restrito e quase penal do *impeachment*: ele pode obrigar o Presidente a aceitar a prova das urnas contra outros candidatos, inclusive candidatos que representem o ponto de vista da maioria congressual que se tenha oposto a ele.

Pode temer-se que tal sistema produziria eleições frequentes demais, com conseqüente instabilidade de governos, desvio de esforços e aguçamento das paixões partidárias. Mas talvez o perigo mais real seja de um uso excessivamente raro da faculdade de mútua dissolução dos poderes. Para que se decida a usar essa faculdade, o Presidente ou a maioria parlamentar tem que fazer um duplo julgamento: primeiro, que o plebiscito não resolveria o impasse, que transcende questões específicas, e, segundo, que o iniciador das eleições antecipadas, seja o Presidente ou a maioria congressual, pode ganhar no pleito a disputa com seu contendor. Testa-se a seriedade desse duplo julgamento pela exigência de que o poder iniciante do processo se submeta, ele mesmo, ao risco eleitoral e a todos os esforços próprios a uma campanha, sobretudo quando desenrolada num ambiente de controvérsia nacional. Em outras palavras, o que não se quer é um sistema

que permita ao poder que provoque a convocação antecipada de eleições, seja ele o Presidente ou o Parlamento, eximir-se do teste das urnas.

É verdade que as novas eleições podem repetir o impasse, reconstituindo um Congresso que continue hostil às propostas programáticas do Presidente e um Presidente que se recuse a ser o veículo das idéias programáticas predominantes no Congresso. Mal tal resultado representa, na verdade, uma opção nacional contra o programa do Presidente. Pois a eleição antecipada é, muito mais do que uma escolha de Presidente ou de Congresso, uma consulta sobre o impasse programático surgido.

— Toda a proposta resumida até agora parece cuidar apenas das disputas que ocorrem nos mais altos escalões do poder político e assim, de certa forma, acumpliciar-se com as tendências centralizadoras e estatistas que já caracterizam nossa sociedade. Vale lembrar, contudo, que não se trata de esboçar aqui um programa transformador abrangente para o Brasil, senão de discutir como a reorganização constitucional do Estado pode contribuir, diretamente, para a superação do nosso ciclo político e, indiretamente, para a resolução do dualismo econômico. Para que se compreenda o verdadeiro sentido dessas idéias, sugiro como elas se ligam a outras preocupações vizinhas.

É o caso, por exemplo, do problema da descentralização federativa. Todos concordam sobre a conveniência de revigorar, sobretudo em matéria de independência financeira e autonomia administrativa, os estados e os municípios. Não devemos ter um Estado unitário sob o disfarce de uma federação, mesmo porque as transformações efetivas só se farão com o engajamento dos setores mais organizados da sociedade e com a organização dos desorganizados. Tanto o engajamento quanto a organização ficam dificultados quando o poder se concentra de tal forma que esvazia de significado aquelas estruturas de governo que estão mais próximas e acessíveis às pessoas.

Por outro lado, porém, é preciso lembrar que a descen-

centralização federativa sem uma política transformadora central, constitucionalmente capacitada à prática freqüente de reformas sociais, apenas entrega o poder às oligarquias existentes. Costumamos esquecer que a Primeira República foi uma superfederação, mas que nela o poder dos estados, ou pelo menos dos estados maiores e mais influentes, servia de arma para a estabilização do condomínio oligárquico. A centralização do poder em períodos subseqüentes foi, sob certo ponto de vista, uma continuação do próprio republicanism, desencantado com a perversão da vida republicana.

Por todas essas razões, a federalização de poder e de recursos tem que ser 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 a pouco, à medida que se reorganize o poder central e que se desmontem 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 deteminados 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 anti-Estado 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 extir-

parmos 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 unicidade 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 transparente, em plano 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 grupos mais privilegiados da massa operária — os grupos que gozam de posições relativamente estáveis na parte moderna da economia — em 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 grupos mais diretamente interessados nos serviços de educação e

saúde, que possam ajudar a sociedade a organizar-se fora do Estado e a questionar a 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 duradoura da ação governamental. Pois essa eficácia depende da existência de muitas instituições intermediárias que, assim como resistem aos governos, também colaboram com eles, articulando e representando interesses. 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 conseqüências opostos aqueles ostentados 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 faltam para cumprirmos essa tarefa, faltam-nos as idéias.

A relativa neutralidade da proposta

Entre as razões que credenciam essas propostas à simpatia de muitos está sua relativa neutralidade entre projetos ou interesses políticos. Nenhum sistema institucional pode ser inteiramente neutro entre todas as trajetórias possíveis da evolução de uma sociedade. Nenhum roteiro de mudança institucional pode, por exemplo, ser neutro entre a tentativa de fechar o controle oligárquico do poder e o esforço para afrouxar esse controle. Seria, entretanto, um defeito de uma proposta constitucional sobre regras básicas do jogo do poder que, para aceitá-la, tivéssemos que optar, com antecedência,

por soluções específicas aos grandes conflitos de interesses e ideologias que agitam a sociedade em que ela viria a ser instituída. Afinal, uma constituição é uma máquina para perpetuar um conflito pacífico e uma conversa cívica que se vão alargando e aprofundando ao correr do tempo; não deve ser uma oportunidade para partidos políticos ou grupos sociais ganharem suas batalhas sem terem que travá-las abertamente.

A proposta que advogo é relativamente neutra sobre o conteúdo das transformações que ela facilita. Por exemplo, pode servir para instrumentalizar constitucionalmente um governo que queira aliar-se aos pequenos proprietários, aos operários industriais e aos lavradores para mudar o perfil da produção e do consumo. Mas também se presta a um governo determinado a privatizar as empresas públicas e a facilitar a parceria do empresariado nacional com as empresas estrangeiras, desde que esse governo conquiste e mantenha o respaldo popular. Só estariam definitivamente dificultadas ou excluídas as políticas de governo que exigissem, para predominarem, o enraizamento constitucional de prerrogativas elitistas.

A proposta é neutra, também, sob outro ponto de vista. Não se pode dizer que favoreça o Presidente às custas do Congresso ou o Congresso às custas do Presidente. Reforça o Congresso, restringe o vasto clientelismo do poder presidencial e, ao mesmo tempo, rompendo a círculo fechado dos impasses institucionais e da passividade cívica, faz com que o governo central possa mais facilmente propor e executar programas de sentido transformador. Não deve, portanto, a proposta ser descartada pelos que procuram interpretar toda solução constitucional como se se destinasse a ampliar ou restringir a influência de determinados candidatos, partidos ou facções.

No fundo, a maior objeção contra esse plano é sua novidade. Nunca se praticou antes. Não está nos livros, nem se ouviu falar em nada disso nos Estados Unidos, na França ou na Alemanha, nem mesmo na Espanha ou em Portugal. Mas aí justamente está um dos aspectos mais tristes da situa-

ção brasileira. O país tem sobrevivido a um longo hiato institucional: suas instituições básicas continuam indefinidas, a começar pela forma do relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Essa indefinição, causa de tantas aflições, seria também uma oportunidade. Seria a oportunidade para fazermos desse período da história brasileira o momento para grandes inovações institucionais. Seria a ocasião para formularmos e estabelecermos as instituições que quebrassem, de uma vez por todas, o ciclo político brasileiro e assegurassem as condições políticas em que o país pudesse afinal superar o dualismo econômico e social. Ao enfrentarmos, com inovações institucionais desconhecidas, nossos próprios problemas, daríamos, também, inspiração a toda uma humanidade desesperançada, disposta a confundir as alternativas institucionais existentes no mundo contemporâneo com as opções possíveis.

Mas o reino dos pequenos conchavos e das acomodações mesquinhas, em que se esvai nossa frustrada e frustrante transição democrática, tem sido, também, o reino da mediocridade. Se não conseguimos, por enquanto, nos rebelar contra a injustiça, rebelemo-nos, pelo menos, contra a falta de imaginação.