

Roberto Mangabeira Unger

A SEGUNDA VIA
presente e futuro do Brasil

Copyright © 2001, Roberto Mangabeira Unger

Revisão

Daniela Jinkings
Dilma Ratto
Maria Gutierrez
Sandra Regina de Souza

Capa

Flavio Valverde Garotti

Editoração eletrônica

Set-up Time Artes Gráficas

Produção gráfica

Sirlei Augusta Chaves

Fotolitos

OESP

Impressão e acabamento

Geo-gráfica

ISBN 85-85934-59-X

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte
deste livro pode ser utilizada ou reproduzida
sem a expressa autorização da editora.

1ª edição: março de 2001

BOITEMPO EDITORIAL

Jinkings Editores Associados Ltda.
Avenida Pompéia, 1991 – Perdizes
05023-001 – São Paulo – SP
Tel. (11) 3865-6947, 3875-7285
Fax. (11) 3875-7250
E-mail boitempo@boitempo.com

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 enraizadamente oligárquica. E, enquanto todos alegam estar atentos às peculiaridades do Brasil, continuam a rodar, melancolicamente, 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, fosse mudar o equilíbrio relativo entre os poderes do presidente e do Congresso, como se não houvesse maneiras radicalmente diferentes de reconciliar o poder presidencial com o reforço da influência parlamentar, como se tal reforço implicasse, necessariamente, o

* Publicado na *Folha de S.Paulo* entre 28 de janeiro e 22 de fevereiro de 1988.

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 a 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 conseqüências do dualismo econômico e social, montando programas de assistência social e regional, financiados com recursos extraídos do setor moderno. Mas comumente, porém, pratica uma política inconseqüente, 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 por meio 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 palavório 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 minoridade 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 transicionam 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 econô-

mico 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 apologistas, uma locomotiva a puxar o segundo. É antes uma edificação 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 crescimento econômico relativamente estável. Desperdiçam-se os talentos, os esforços e as próprias vidas da maioria dos brasileiros 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 desigualdade extrema enraíza-se na própria estrutura da nossa economia. A economia cresce pelo setor favorecido. Quanto mais ela cresce, mais ela se torna desigual. A desigualdade encaixa-se no perfil da produção e no perfil do consumo. O respeito pelas regras econômicas criadas pelo dualismo acaba parecendo um imperativo da gestão racional da economia.

À medida que aumenta a desigualdade, o Estado intervém 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 do programa ISEBiano* de aliança entre o

* 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.

governo central, a burguesia nacional e o operariado do setor de ponta; do desenvolvimentismo nacionalista e popular dos presidentes plebiscitários da República de 1946, 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 a tarefa de estabelecer, pouco a pouco, as instituições econômicas que nos libertariam do dualismo. E desaguou no vocabulário contemporâneo da política anti-recessiva e dos pactos sociais, nos quais 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 cãndida 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 disparidade 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

tas 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, levanos 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 por 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 de 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 tranquilidade 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 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 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 infundável número de cargos públicos à sua disposição.

Mas ao mesmo tempo que o presidente é forte para servir como grande padrão, 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 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, estes antes exigiriam do que impediriam o reforço dos poderes do Congresso. Mas para avançar nessa linha é preciso reformular a fundo 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 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 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 desmantelarem 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 a 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 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

* O regime híbrido do anteprojeto de constituição redigido pela comissão presidencial.

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 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 daqueles que têm marcado as propostas de 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 pro-

posta 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 de 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 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, 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 siste-

ma 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 se submeter ao pleito. Num caso ou noutro, o presidente no exercício do cargo candidata-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 com o apoio recebido em eleições antecipadas: digamos, seis anos, uma vez e meia o mandato inicial de quatro 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 freqüentes 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, seja 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, seja ele 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. Mas 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 estatísticas 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 quanto 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 descentralização 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 republicanismo, desencantado com a perversão da vida republicana.

Por todas essas razões, a federalização de poder e de recursos tem que ser acompanhada 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 de que o exercício do poder de cima para baixo precisa ser complementado pelo uso do poder de baixo para cima. Governos determinados a transformar 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 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 como o princípio da unicidade sindical: um só sindicato para cada categoria e num 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 governar 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 freqüentes 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 àqueles 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 predominar, o enraizamento constitucional de prerrogativas elitistas.

A proposta é neutra, também, sob outro ponto de vista. Não se pode dizer que favoreça o presidente à custa do Congresso ou o Congresso à custa

do presidente. Reforça o Congresso, restringe o vasto clientelismo do poder presidencial e, ao mesmo tempo, rompendo o 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 situação 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 conseguirmos, por enquanto, nos rebelar contra a injustiça, rebelemo-nos, pelo menos, contra a falta de imaginação.

estrutura atual. Um Estado que sirva como instrumento para dar a cada partido vitorioso uma oportunidade para pôr em prática seu programa.

Basta os fatos sociais para dificultarem as tentativas de refazer o Brasil. Não acrescentemos a obstáculos já enormes a força perversa das instituições.

O ideário constitucional: a burocracia subordinada

Nossa prática administrativa sofre de um paradoxo paralisante. O Executivo entre nós (o presidente da República e em sua esteira o governador e o prefeito, o ministro e o secretário de Estado) é forte demais e fraco demais. Forte como fonte obrigatória em que todos que podem procuram os meios de atender a seus interesses particulares. Fraco para imprimir à burocracia a direção do programa com que se comprometeu. Forte para apadrinhar ou para punir. Fraco para transformar. Patrão polpudo e cambaleante, com muitos truques e favores no bolso, dificilmente vai aonde disse que ia.

Tentar resolver esse paradoxo pode parecer à primeira vista um esforço inútil. Pois tudo que tira ao Executivo a capacidade de distribuir vantagens parece, ao mesmo tempo, impedi-lo de impor ao aparelho do Estado uma vontade programática consciente. Ilusão. As mesmas causas básicas da hipertrofia do Executivo como padrinho são também causas de sua imobilização como transformador. Assim, contra toda a evidência, podem-se promover os dois objetivos simultaneamente, fortalecendo o poder de reformar enquanto se enfraquece o dom de agradar.

O funcionalismo irresponsável

O *problema*. Os executivos públicos, a começar pelo presidente da República, escolhem não apenas as pessoas diretamente ligadas à formulação de sua política mas também uma vasta e mal definida massa de funcionários, numa penumbra de dependência que se estende bem além da equipe que realmente concebe políticas. O resultado é depositar no ponto mais crítico da administração – o ponto de articulação entre os políticos politicamente responsáveis e os técnicos tecnicamente selecionados – uma horda, indisciplinada e incompetente, de amigos dos amigos do poderoso. Metidos e irresponsáveis, encarnam e agravam os dois lados do paradoxo. Ocupam cargos cobiçados. Mas, desvinculados de efetivos controles políticos ou técnicos, também atrapalham a execução conseqüente de qualquer programa de governo.

A *solução*. Tem uma parte fácil e uma difícil. A parte fácil é acabar com os falsos cargos de confiança e insistir no entendimento direto da equipe

governante com a burocracia profissional. A parte difícil é difundir as idéias e cultivar as atitudes que promovem e distinguem a responsabilidade política de uns e a responsabilidade técnica de outros.

O corporativismo negociista

O problema. A estrutura administrativa, sobretudo no plano federal, ainda está crivada de resquícios corporativistas ostensivos. É, por exemplo, o método das comissões mistas: órgãos do Estado no qual têm assento os representantes de grupos sociais interessados na formulação de determinada parte da política do governo. O uso farto dessa maneira de embutir a representação dos grupos dentro da própria estrutura do Estado apenas exagera os defeitos de um corporativismo que geralmente toma formas mais sorrateiras. Se de um lado facilita o controle dos grupos sociais pelos governos, de outro lado permite a estes captar em benefício próprio os órgãos públicos que eles deveriam assessorar. Ao mesmo tempo, essa forma administrativa levanta muralhas contra a imposição, do centro do poder, de uma linha política coerente. Pois dissolve o programa de governo num sem-número de pequenas composições de interesses.

A solução. É extirpar da administração os vestígios corporativistas. É impedir que o Estado sirva como agente passivo e prestimoso dos grupos mais poderosos e mais bem organizados. É optar por uma estrutura de apoio à auto-organização dos brasileiros nos seus locais de trabalho e de moradia que seja pública e prevista, mas completamente fora dos governos e do controle estatal. De tal estrutura trato em outra parte desse ideário constitucional.

A redistribuição às avessas

O problema. Habituar-se nossos governos a um estilo de redistribuição da renda e da riqueza que não pode dar certo. Ele é praticado na administração direta pelo recurso maciço a subsídios claros ou ocultos, a solução casuística e aos efeitos redistributivos das indexações desiguais e da manipulação cambial. Na administração indireta – vale dizer, nas estatais – realiza-se pelo afrouxamento das normas reguladoras da responsabilidade financeira e da eficiência produtiva das empresas públicas, para que essas efetuem, em sua política de emprego ou de preços, a redistribuição que não se fez onde deveria ter sido feita. Uma consequência dessa inversão é o malogro do pseudo-redistributivismo praticado por pseudo-reformistas. Outra consequência é alimentar o paradoxo que aqui discuto. Os benefícios da redistribuição às avessas constituem um interminável amontoado de prêmios que os pe-

dintes vão buscar nos palácios e nos gabinetes. Mas, ao mesmo tempo, esse clientelismo oficializado permite que o potencial do Executivo seja canibalizado à procura de soluções particularistas.

A solução. É redistribuir redistribuindo. Às claras. É preferir a redistribuição que resulta da reforma das instituições e usar como complemento subsidiário a redistribuição que ocorre pela transferência corretiva de recursos, dentro do quadro institucional existente, através das políticas fiscal, salarial e previdenciária. Por essas e pelas outras medidas propostas, cria-se um governo fraco para favorecer e forte para transformar. Desmantela-se o Estado padrinho, que se entorpece pelos mesmos meios com que infantiliza, discrimina e corrompe os cidadãos.

O ideário constitucional: a descentralização antioligárquica

As principais forças políticas querem descentralizar, ou dizem que querem. Restaurar a federação, sobretudo pela reforma tributária, passou a ser um objetivo quase universalmente acatado. Ainda não se compreendeu, porém, que a descentralização pode seguir pelo menos duas trajetórias radicalmente diferentes nos métodos e nas conseqüências. Uma, tradicional, deixaria as estruturas atuais da sociedade brasileira ainda mais seguras contra qualquer tentativa de mudá-las. A outra, transformadora, não foi ainda formulada pelos que querem democratizar, de verdade, o Brasil. E, por não a haverem imaginado, estão intelectualmente desarmados diante do que será talvez a sutil e perigosa investida do novo projeto conservador.

As duas concepções contrastantes de descentralização levam a resultados também opostos em todas as áreas do debate a respeito da reconstrução federativa. Sobretudo na área mais importante, que é a competência das diferentes unidades hierárquicas da federação para inaugurarem experiências novas de vida social. Preocupações tributárias dominam até agora a discussão. Mas essas preocupações são relativamente fáceis de serem equacionadas desde que esclarecidos os objetivos políticos a que deve servir a distribuição da receita. Basta estabelecer três grandes impostos – sobre a riqueza, a renda e o consumo. E repetir o conjunto da receita entre a União, os estados e os municípios de acordo com critérios fixos e variáveis que corresponde à divisão de responsabilidades. A política, em primeiro lugar.

O programa tradicional de descentralização baseia-se em dois princípios: a subsidiariedade e a especialização funcional. A subsidiariedade determina que a unidade federativa menor – a mais próxima ao indivíduo e aos seus problemas – seja sempre a titular preferida da competência para legislar. Atribuir-se ao estado-membro da federação só o que o município não pode fazer bem (mas quanta evasão nesse “bem”) e à União só o que o estado-

membro não pode executar com eficiência. De acordo com o julgamento que se faça das eficiências comparativas, esse critério pode ser usado para justificar no Brasil uma gigantesca devolução aos municípios e aos estados de poderes hoje reservados à União.

A especialização funcional estende à República o tipo de racionalidade de uma grande empresa. Opõe-se à duplicação de funções entre níveis hierárquicos da federação. Também estica ou encolhe, segundo a classificação de funções. A assistência médica pública, por exemplo, deve ficar a cargo da União, dos estados ou municípios? Ou de todos, desde que participem de forma diferente? Mas, embora elástico, esse princípio pode ser invocado para limitar o que cada unidade da federação pode fazer, não só pela especialização explícita e obrigatória mas também pelas dependências que surgem entre funções especializadas atribuídas a níveis diferentes da federação.

A descentralização federativa fundada na subsidiariedade e na especialização de funções fortalece as oligarquias locais. Ajuda a imunizar as estruturas consolidadas da sociedade brasileira contra as contestações, que crescem mais facilmente na política nacional. E faz com que a coordenação federativa tome mais ou menos como dada a ordem social existente. Se o poder central tem sido no Brasil o parceiro privilegiado dos poderosos e abastados, também tem servido como o único agente capaz de ameaçá-los e de abrir espaços para a criação de contramodelos de organização social.

Os que querem destruir os mecanismos de opressão e de exclusão no país não podem, portanto, aceitar o programa descentralizador tradicional. Mas, à medida que se comprometam com a auto-organização de base e rejeitem o paternalismo burocrático, não devem, também, repudiar esse estilo de descentralização sem adotar outro. Falta às esquerdas independentes e democráticas um programa alternativo de descentralização. Só ele resolve o dilema.

A constituição facultaria dois métodos, inversos e complementares, de descentralização federativa. Métodos que, juntos, comporiam uma maneira de relacionar um Estado flexível e inovador com uma sociedade auto-organizada e contestadora. Tanto a estrutura federativa como o sistema de organização popular dariam realidade à idéia que os liberais compartilham com as esquerdas: a idéia de uma sociedade livre de qualquer hierarquia predeterminada que condene os indivíduos. De uma sociedade que engaje o cidadão comum, até agora mudo e espezinhado, na construção de mundos sociais alternativos e que o faça pelos mesmos meios com que lhe alivia o sofrimento e a insegurança. Basta levar essa idéia a sério para ter que refazer as formas institucionais com que nos habituamos a identificar a democracia.

O primeiro método descentralizador dentro desse programa é o da legislação concorrente. A União legisla amplamente. Desenvolve uma política que procura realizar de forma específica os dois objetivos primordiais de qualquer governo democrático. Dar ao indivíduo as garantias fiscais, políticas

e econômicas de que precisa para participar, sem medo, dos conflitos de seu país, de seu local de trabalho, de sua comunidade de moradia. E reorganizar a vida prática – as relações de trabalho, de troca e de família – de forma cada vez mais igualitária e experimental. Permite-se aos estados-membros, aos municípios ou até às entidades submunicipais criar estatutos opcionais alternativos àqueles estabelecidos por lei federal. Os estados e os municípios podem, em outras palavras, fomentar, jurídica e economicamente, pequenos modelos alternativos de produção, de troca ou de família. Os cidadãos (ou grupos de cidadãos) podem optar por tais alternativas, e portanto se excluem da legislação federal concorrente, desde que a opção seja substancialmente livre dos efeitos da dependência social, econômica e cultural. Seria o caso, por exemplo, de mutirões produtivos fundados com apoio público ou de relações de troca e cooperação entre empresas, grandes ou pequenas, de porte comparável. O Judiciário apreciaria, em casos de litígio, a realização do pressuposto da liberdade substancial. E da parte do direito privado que trata de coerção e da captação como vícios de vontade sairia todo um ramo de prática e pensamento jurídico capaz de servir à resolução de tais problemas.

A outra técnica descentralizadora, que substitui e complementa o sistema de legislação concorrente e estatutos opcionais, é a devolução qualificada de poder. Através de legislação ordinária, a União devolve responsabilidades para legislar em certas matérias aos estados e aos municípios, aumentando-lhes de forma proporcional sua participação na receita. Mas a cada parcela de poder devolvido corresponde uma garantia contra o risco de que ela seja usada para consolidar privilégios e para criar situações que se tornem na prática imunes ao desafio eleitoral naquela unidade federativa. Revoga-se a devolução por lei ordinária. E cabe aos cidadãos recurso a um quarto poder, incumbido de desestabilizar e reconstruir, por iniciativa popular, organizações cuja estrutura interna autoritária ou excludente seja incompatível com as exigências mínimas da ordem democrática. É assunto de outra parte desse ideário constitucional.

A constituição não especifica o peso relativo a ser dado a cada um dos dois métodos de descentralização. Os partidos dominantes no Congresso e na presidência o fazem de acordo com as lições da experiência. Conforme a decisão, modificam, também, a repartição da receita.

Tudo isso significa inventar instituições. Por que não? Por que havemos de ficar atrelados ao reduzido e acidental acervo de idéias institucionais que fundadores das democracias liberais nos legaram? Por que não pode nossa constituição ser tão surpreendente, tão fecunda para as outras nações quanto foi a constituição dos Estados Unidos? Temos, e dos países grandes só nós o temos, nosso futuro institucional imediato em aberto. A humanidade, desesperançada, não vê nada pela frente. Demostre-nos o exemplo que sacode, levanta e liberta.

Parecem invenções extremas esse novo direito e o novo poder que lhe garante o exercício? Mas apenas generalizam soluções já aceitas, sob outros nomes e em formas mais truncadas, em algumas democracias contemporâneas.*

Os direitos normalmente se concebem como respaldos de situações constituídas. Mas o direito de desestabilizar é um direito antidireito, exercido para devolver parte da vida social à sua situação, sempre inerente, de abertura e disponibilidade. Quero-o, como quero toda essa proposta constitucional, para que cada um de nós continue a ser um constituinte depois que a Assembléia Nacional Constituinte acabar.

O problema militar

Todo esforço para mudar o Brasil esbarra na ameaça do veto militar. Não diga isso e não faça aquilo, dizem, senão os militares voltam. Por si só, essa advertência paralisante bastaria para justificar a inclusão da reforma militar numa alternativa programática.

E não é só. Precisamos de Forças Armadas eficazes se quisermos desestimular intervenções ou intimidações estrangeiras e abrir no Brasil um espaço privilegiado para a experimentação social. Nesse artigo, procuro mostrar que as condições para afastar o perigo da tutela militar coincidem com as medidas necessárias para assegurar o espaço experimental.

Nossas Forças Armadas estão hoje sem missão estratégica realista. São fracas, muito fracas demais, para resistir às superpotências. (Nem temos como pensar nisso. Ainda que nos quiséssemos aventurar ao desvario da nuclearização, não poderíamos custear os necessários sistemas de ataque.) São despreparadas demais para organizar a luta guerrilheira nacional que teria que se seguir a uma eventual ocupação do nosso território comandada por grandes potências ou para nos ajudar a reagir ao caos que uma guerra nuclear desfechada em outra parte do mundo produziria. E são numerosas demais para a tarefa de conter qualquer ameaça plausível por parte de país vizinho. Desproporcional a toda função real, o perfil das Forças Armadas é hoje um contra-senso, que anula tentativas de pensamento estratégico sério.

Os sucessivos governos militares subverteram a segurança nacional, acelerando três tentativas que agravam, os efeitos desagregadores da falta de missão e que revertem a linha mestra da história militar moderna. Em lugar de um exército (leiam-se Forças Armadas) representativo de toda a sociedade brasilei-

* Exemplo de práticas que prefiguram a atividade de desestabilização referida no texto é o das injunções estruturais expedidas por juízes federais nos Estados Unidos, mediante as quais o Judiciário reorganiza a estrutura interna de instituições tais como escolas, hospitais e presídios.

ra, temos um exército em que uma casta arrogante, pequeno-burguesa e em grande parte hereditária, comanda uma tropa miserável, ignorante e quase imberbe. Em vez de um exército que cultive a flexibilidade operacional e tecnológica – a diretriz do poderio militar contemporâneo – temos um exército cujos teóricos parecem estar se preparando para encenar a batalha de Verdun no Rio Grande do Sul. Em vez de um exército confiante e desinteressado, temos um exército desmoralizado pela ascendência do SNI* e corrompido pelo uso da carreira militar como trampolim para empregos nas estatais e na empresa privada.

É preciso salvar as Forças Armadas dessas fraquezas subversivas. É preciso dar-lhes uma organização apropriada a tarefas realistas. Assim fazendo, estaremos também impedindo que soldados mal preparados para combater estejam sempre prontos para intervir e tutelar.

Um plano arrojado de reforma militar começaria pela divisão de todas as três armas em duas áreas: o serviço social-militar e a central militar. No serviço social-militar ingressariam os jovens, homens e mulheres, logo que terminassem seus estudos profissionais ou vocacionais. Prestariam uma assistência social obrigatória, de acordo com sua especialização. Construir casas e fábricas, escolas e hospitais, esgotos e canais de irrigação, educar e plantar, oferecer ajuda médica e jurídica – tais seriam as preocupações características do serviço. Ao mesmo tempo, os recrutas aprenderiam um repertório básico de capacidades militares operacionais e tecnológicas. Estariam, portanto, aptos a passar, como reservistas, por uma aprendizagem rápida que os qualificasse a enfrentar as circunstâncias sempre imprevisíveis, e a lutar com as armas sempre mutáveis, da guerra contemporânea.

O recrutamento seguiria a ordem social inversa da atual. Primeiro, viriam os formados, depois os adestrados em alguma técnica manual e só por último os não-adestrados. Recrutar-se-iam estes à medida que se criassem as condições para educá-los dentro do próprio serviço social-militar. Os recrutas mais educados compartilhariam os trabalhos mais humildes. Os oficiais sairiam da reserva, dos setores profissionais em que atuasse o serviço e da central militar que a seguir descrevo. Assim, as Forças Armadas se tornariam mais completamente a imagem do Brasil sem classes sociais, que elas, nos seus melhores momentos, sempre quiseram ser. A juventude das elites teria que servir, e ver, o país real e oculto.

Separada do serviço-militar, existiria a central militar. Seria uma vanguarda de oficiais altamente preparados, responsáveis pelo desenvolvimento de um potencial de capacidades tecnológicas e organizatórias e de um fundo de concepções estratégicas e táticas. Como o próprio serviço social-militar, as ativida-

* Serviço Nacional de Informações (SNI).

des desse núcleo visariam dupla aplicação. De um lado, teriam usos pacíficos, aproveitando as estreitas ligações que sempre vinculam as tecnologias militares e as industriais. Com isso, perpetuaríamos a tradição politécnica do nosso oficialato. De outro lado, à central militar caberia supervisionar a transformação eventual dos recrutas e reservistas do serviço social-militar em determinada força de combate, segundo as exigências e os recursos do momento.

A interação dessa central com o serviço básico ofereceria o máximo de flexibilidade. É verdade que ela não nos permitiria guerrear contra as forças maiores e mais requintadas do mundo. Mas essa limitação resulta da decisão sensata de não planejar um exército pelo qual não podemos pagar, nem pagar por um exército que desatenda a qualquer objetivo estratégico razoável.

Com essa reforma militar, estaríamos mais seguros e, portanto, mais livres para determinar no Brasil, sem coação, o futuro brasileiro. Os meios da segurança serviriam também como armas de democratização. E as condições para um veto militar às decisões da nossa democracia desapareceriam. A central militar não teria o controle efetivo da tropa do serviço social-militar. E este permaneceria descentralizado, formado por gente com cabeça própria e sob o comando de oficiais que não formariam uma corporação fechada.

Nenhuma mudança radical como essa pode ser aceita ou executada de chofre. Mas a toda proposta conseqüente, por mais distante da realidade presente que seja, correspondem formas intermediárias que abrem o caminho entre o que existe e o que se quer. A história das grandes reformas militares do mundo moderno autoriza o arrojo. Todas foram hostilizadas pela grande maioria dos oficiais, que morreram na mesma hostilidade. Todas foram providas por estadistas resolutos, apoiados por um movimento político nacional e assistidos por uma pequena minoria de oficiais esclarecidos. Todas estreitaram, de uma maneira ou outra, o vínculo entre exército e povo. Assim também seja a nossa.

A política das relações pessoais

Nem só de instituições cuida uma política transformadora. A estrutura sutil das relações pessoais também precisa mudar.

“Todas as famílias felizes se parecem”, começa um romance famoso, “mas toda família infeliz é infeliz de uma maneira diferente”. Talvez o inverso se aplique às nações. Em cada povo prevalecem certas concepções definidoras de um ideal de relações entre as pessoas. Mas essas concepções vivem pervertidas pelas realidades do dia-a-dia. Assim ocorre, com força redobrada, entre nós.

Se tivéssemos que escolher o que há de mais característico num ideal brasileiro de associação humana, talvez pudéssemos localizá-lo no vínculo