



Regime do poder e da sociedade

Hélio Jaguaribe

1. O problema do regime de governo

Colocações usuais

As discussões sobre o regime de governo têm sido historicamente encaminhadas segundo duas principais colocações: a do modelo ideal e a da exemplaridade histórica.

A discussão dos regimes de governo em função de um modelo ideal, configurado segundo determinados valores, considerados supremos, é a mais antiga forma de análise dessa questão. Remonta ao pensamento grego, desde Heródoto, até as especulações de Platão e de Aristóteles.

A obra política de Platão, nos três principais diálogos que dedicou à matéria (*A República*, *O Político* e *As Leis*), consiste, essencialmente, na busca das características ideais de que se deveria revestir o Estado para assegurar a Justiça, na *polis*, e a harmonia virtuosa, na alma dos homens. Aristóteles busca, igualmente, em sua obra política, determinar as características ideais do Estado. Diferentemente de Platão, entretanto, o Estagirita, por um lado, subordina seu modelo ideal a considerações que não são exclusivamente éticas, mas que também levam em conta as condições necessárias para assegurar o equilíbrio social, nas relações entre ricos e pobres, patrícios e plebeus. Por outro lado, a pesquisa aristotélica não procede apenas, como a platônica, a partir de uma especulação sobre os requisitos de compatibilização da Justiça, entre os homens, com a Virtude, na conduta de cada qual. Aristóteles, ademais de considerações éticas de ordem abstrata, leva em conta a experiência constitucional das cidades gregas, comparando-as entre si. Nesse sentido, caberia dizer que em Aristóteles aponta, pela primeira vez, a formulação do outro modelo, o da exemplaridade histórica, numa tentativa de operar com ambos. Outra exceção nessa direção, na antiguidade clássica, é o pensamento de Políbio.

As discussões de regimes de governo, na Idade Média, com João de Salisbury, Santo Tomás, Egidio, ou, nos séculos XVI e XVII, com Mariana, Suarez, João Bodin, ou, finalmente, no século XVIII, com os enciclopedistas e Rousseau, também se desenvolvem no âmbito da busca de um modelo ideal. A grande exceção será a perspectiva funcionalista adotada, no Renascimento, por Maquiavel e, no século XVII, por Hobbes.

A perspectiva da exemplaridade histórica, explorada pioneiramente por Aristóteles, se tornará a predominante a partir do século XIX, com os estudos de Savigny e da escola histórica. Com a especificidade que lhes advém de uma visão dialética da realidade social, filiam-se a essa perspectiva o pensamento de Hegel e, com outros inredientes (materialismo histórico), o de Marx.

Dentro da perspectiva do modelo ideal, as discussões do regime de governo são

conduzidas a privilegiar aquela ou esta modalidade, conforme se a considere, em função dos valores em vista, mais ou menos democrática, mais ou menos eficiente, etc. Dentro da perspectiva da exemplaridade histórica, a discussão de regimes é vinculada a experiências consideradas como paradigmáticas ou particularmente exitosas.

No caso brasileiro, a controvérsia típica entre o presidencialismo e o parlamentarismo tem sido, quase exclusivamente, conduzida em função de uma dessas duas perspectivas. É usual, por isso, na perspectiva do modelo ideal, salientar-se a excelência do parlamentarismo, porque seria o regime de governo mais democrático e representativo. Ou privilegiar-se o presidencialismo, por sua maior eficiência. Da mesma forma, na perspectiva da exemplaridade histórica, os admiradores da tradição constitucional européia — que influenciou a Constituição de 1824 — se inclinam pelo parlamentarismo. Os admiradores da prática constitucional americana — que influenciou a Constituição de 1891 e as seguintes — se inclinam pelo presidencialismo.

A perspectiva funcionalista — Sem prejuízo da relativa relevância das duas perspectivas precedentemente mencionadas, importa reconhecer que a opção por um regime de governo, para uma dada sociedade, em determinado período da sua evolução histórico-social, tem que atender, predominantemente, a considerações de caráter funcional. Considerações que otimizem o ajustamento de uma ordenação social equânime (donde um mínimo de presença do modelo ideal), observadamente viável (donde um mínimo de presença do modelo histórico), às principais exigências político-sociais com que se defronte tal sociedade. Maquiavel buscou, em seu pensamento político, responder às demandas funcionais da Itália renascente. Hobbes, realisticamente, às condições da Inglaterra de meados do século XVII.

O esforço constitucional contemporâneo se orienta, claramente, nessa direção. É a partir de uma perspectiva funcionalista (levada em conta a personalidade de De Gaulle) que se configurou a atual Constituição francesa. Um funcionalismo ajustado à restauração monárquica presidiu a elaboração da atual Constituição espanhola. E um funcionalismo liberado de compromissos personalistas ou institucionais comandou a fatura da atual Constituição portuguesa.

As exigências brasileiras — Vista em suas grandes linhas, a sociedade brasileira, desde a Independência, passou por três grandes fases, de desigual duração. O Brasil, de princípios do século XIX às primeiras décadas do XX, é uma sociedade agrária, controlada por um patriciado rural e uma burguesia mercantil, regido por uma democracia de notáveis. O país é governado em nome do povo, mas sem a audiência deste nem, predominantemente, no seu interesse, por uma oligarquia latifúndio-mercantilista, no âmbito da qual e para o atendimento dos interesses da qual operam o parlamentarismo do Império e o presidencialismo da Velha República.

Depois da Revolução de 1930 e do curto período de vigência da Constituição de 1934, consolida-se, com a Constituição de 1946, uma democracia da classe média, combinando, sob a égide da burguesia e o peso político da classe média, os interesses daquela com muitas das aspirações desta. Trata-se de um período de transição, em que a antiga sociedade agrária se industrializa e se urbaniza. Daí a crescente emergência de demandas da massa, que se fazem particularmente sentir no curso do segundo governo Vargas e no governo Goulart e, em ambos os casos, conduzirão, em 1954 e em 1964, a golpes conservadores de caráter preventivo. O que se buscava evitar, em nome de princípios morais — contra a corrupção, contra o comunismo ateu —, era a emergência de uma democracia social de massas.

Durante os dois decênios de autoritarismo militar completou-se, independentemente da vontade dos dirigentes, a transformação econômico-social do Brasil. De uma sociedade agrária e rural, o país se converteu em uma sociedade industrial e urbana, embora carregando, de seu passado remoto e próximo, imensas manchas de atraso e de pobreza. Essa nova sociedade brasileira só pode ser regulada por uma democracia social de massas. Precisamente o tipo de democracia que os golpes de 1954 e de 1964 — independentemente de outros aspectos contextuais, próprios a cada um desses momentos — tentaram evitar.

Ocorre com o Brasil, entretanto, diferentemente do que se passou na Europa e nos Estados Unidos, que sua emergência para uma democracia social de massas se processa numa fase mais incipiente do desenvolvimento econômico do país. Quando se inicia o *welfare state* americano, com o segundo Roosevelt, e se iniciam os movimentos sociais europeus, com Mac Donald, na Inglaterra, e o Front Populaire, na França, esses países já contavam com um desenvolvimento industrial muito adiantado. Quando o *welfare state* se estabelece de forma definitiva e estável, na Europa de após a Segunda Guerra Mundial e nos Estados Unidos de Johnson, os países em questão dispunham de um patamar de riqueza extremamente elevado e de uma alta produtividade econômica. No Brasil, a democracia social desponta quase que concomitantemente com a conversão do país, no curso da última década, em uma sociedade predominantemente industrial. E ocorre em seqüência à severa recessão da primeira metade desta década, que empobreceu dramaticamente o país.

As ilações a extrair das presentes condições brasileiras são, predominantemente, no sentido de que se impõe ao Brasil um duplo esforço de compatibilização. Por um lado, uma compatibilização entre uma indispensável estabilidade institucional — de que depende uma moderna sociedade industrial — com uma não menos indispensável aceleração nos processos de mudança — requerida para que se ultime nosso desenvolvimento econômico-social. Por outro lado, uma compatibilização entre a expansão da riqueza e o acelerado prosseguimento da modernização tecnológica, com uma significativa e rápida elevação do padrão de vida, de capacitação e de participação das grandes massas. Importa ao país, assim, assegurar-se as condições institucionais mais apropriadas para essa dupla compatibilização: (1) estabilidade com mudança e (2) crescimento e modernização da capacidade produtiva com uma muito mais equitativa distribuição social das oportunidades e do excedente.

A discussão do regime de governo, e da sociedade, para os fins da futura Constituição brasileira, tem que se encaminhar, predominantemente, para otimizar o atendimento institucional a esse duplo imperativo.

2. Um modelo para o Brasil

Duplo requisito

O que está fundamentalmente em jogo, nas presentes condições brasileiras, que tenderão a prevalecer por todo este fim de século e princípios do seguinte, é a necessidade de compatibilizar estabilidade com mudança, por um lado, e, por outro, desenvolvimento econômico com desenvolvimento social.

A experiência brasileira, no curso da segunda metade deste século, foi particularmente desfavorável, no tocante a essa dupla exigência. Com efeito, observa-se, no que diz respeito ao regime de governo, que o exacerbado presidencialismo, herdado da Primeira República, não se tem revelado apto a compatibilizar a estabilidade institucional com a mudança social. Os presidentes mudancistas, como Vargas e Goulart,

terminaram derrubados por golpes de Estado, com incalculáveis prejuízos para a estabilidade e a respeitabilidade das instituições. Contrariamente, os presidentes militares, a partir de 1964, asseguraram a estabilidade institucional às custas do repressivo congelamento da mudança social, agravando, de forma extremamente perigosa e socialmente inaceitável, a crise social brasileira. É evidente, portanto, a necessidade de se diversificar as responsabilidades pela estabilidade e pela mudança social, atribuindo-se, cada uma, a um diferente magistrado. O magistrado incumbido da estabilidade institucional não pode estar envolvido no processo da mudança social. E ao magistrado a que incumba a direção do processo de mudança social não se pode demandar que responda, também, pela estabilidade institucional.

Por outro lado, o regime econômico-social do país se revelou, igualmente, inadequado para dar atendimento a suas exigências. O desenvolvimento econômico do Brasil, notadamente nos últimos vinte anos, se fez às expensas de seu desenvolvimento social, agravando a brecha abissal que separa as grandes massas dos estratos superiores da população. Importa introduzir uma decisiva modificação nesse regime. Mas importa fazê-lo em termos que não reduzam, mas, ao contrário, dinamizem a capacidade produtiva do país e seu processo de modernização tecnológica.

Presidencialismo cameral — A resposta ao primeiro desafio, o da compatibilização entre a estabilidade institucional e a mudança social, se encontra na adoção de um regime distinto do ultrapresidencialismo da tradição republicana, sem reincidir nas bem constatadas limitações do parlamentarismo imperial (poder pessoal), nem levar o país a uma fútil imitação do parlamentarismo britânico. Do parlamentarismo imperial diga-se, apenas, que dele nos separam, ademais de uma sociedade completamente diferente da sociedade agrária dos tempos de Pedro II, as consolidadas conquistas do republicanismo e do federalismo. Do parlamentarismo britânico também se diga, apenas, que dele nos separam as profundas diferenças de cultura política, entre os dois países e a condição econômico-social de cada um deles.

A forma pela qual, nas condições brasileiras, se possa compatibilizar, de forma duradoura e responsável, a necessidade de estabilidade institucional com a necessidade de mudança social consiste num presidencialismo cameral. Implica tal regime em duas principais características. Por um lado, na figura de um presidente eleito por maioria absoluta, em um ou dois escrutínios, mediante sufrágio universal e secreto, responsável pela estabilidade das instituições, que atue como um moderador do funcionamento do Estado e detenha o comando supremo das Forças Armadas. Por outro lado, um primeiro-ministro, designável pelo presidente, mas sujeito à confiança da Câmara dos Deputados, que organize um programa de governo como base de sua gestão, nomeie e demita seus ministros e opere dentro de um sistema que lhe permita dar atendimento às demandas populares em condições de razoável estabilidade para o governo.

Tal estabilidade, conforme o sistema que tem sido adotado pelas Constituições mais recentes, pode ser assegurada através da exigência de uma maioria absoluta para as moções de desconfiança, com a exigência da concomitante indicação de um novo primeiro-ministro. Acrescente-se, por outro lado, que o presidente da República, atuando como mediador do regime, poderá, com apoio em parecer do Conselho de Estado, opor-se a manobras caprichosas da Câmara de Deputados, que não correspondam a efetivas demandas da opinião pública, punindo tais manobras com a dissolução da Câmara, a designação de um governo interino e a convocação de novas eleições.

Registre-se, como observação lateral, que não se pretende aqui desenvolver o fa-

to de que, na presente versão de um presidencialismo cameral, se restringe a relação de confiança política do primeiro-ministro para com a Câmara dos Deputados. O Senado Federal, integrante do Congresso para todos os efeitos legislativos, não intervém na aprovação ou desaprovação do primeiro-ministro e, por essa razão, tampouco é passivo de dissolução presidencial. A esse Senado se reserva, como função privativa, o papel de supervisor dos negócios da União, na qualidade de instituição representativa da Federação.

Os atuais regimes francês, espanhol e português, particularmente este, se enquadram, em suas linhas gerais, dentro da modalidade aqui proposta. Mencione-se, ainda, atendendo às características federais brasileiras, que no regime aqui preconizado se preservaria a atual estrutura administrativa dos estados e municípios, com a introdução da cláusula de maioria absoluta ou segundo escrutínio, para as eleições do governador e do prefeito.

Economia de mercado socialmente regulada — A segunda exigência precedentemente referida, concernente à necessidade de se compatibilizar o desenvolvimento econômico com o social, requer, para seu apropriado tratamento institucional, a instauração de um regime de mercado socialmente regulado. Este regime, em última análise, constitui o núcleo do êxito dos experimentos social-democratas.

Nas condições do século XIX e de princípios deste a regulação social da economia só parecia possível através da socialização dos meios de produção. As experiências do socialismo estatal, entretanto, como se comprova ao longo da história dos países da Europa Oriental, foi duplamente desastrosa. Por um lado, a concentração de todos os poderes no Estado conduziu a regimes totalitários, destituídos de liberdade política e privada. Por outro lado, a eficiência econômica do socialismo estatal se revelou modesta. De certa forma, observou-se que tal regime tinha — como ocorreu paradigmaticamente no caso da União Soviética — marcada capacidade para vencer as etapas iniciais da industrialização, mas, posteriormente, declinante capacidade para administrar uma economia complexa e mantê-la na vanguarda do progresso tecnológico.

Contrariamente, os experimentos social-democratas demonstraram a perfeita fatibilidade, para o Estado contemporâneo, de regular o mercado em função dos interesses sociais e nacionais, corrigindo, compensando e evitando as distorções anti-sociais e antinacionais que tendem a decorrer do puro jogo do mercado, mas preservando a agilidade e a eficiência da empresa privada. E compatibilizando a regulação social e nacional da economia com a manutenção da mais completa liberdade pública e privada.

Importa, assim, nas condições brasileiras, subordinar a economia de mercado a um planejamento democrático, com apropriada supervisão pública, de sorte a acelerar o desenvolvimento econômico e ultimar o esforço de modernização de nossa sociedade, concomitantemente com um grande programa de desenvolvimento social, que conduza, com a possível celeridade, à erradicação da miséria e à supressão das formas mais extremas do atraso e da pobreza.

Estudos em vias de ultimção, no Instituto de Estudos Políticos e Sociais, conduzem, com sério apoio fatural e analítico, à conclusão de que, mediante uma apropriada combinação do desenvolvimento econômico com o social, o Brasil poderá ser encaminhado, até o fim do século, a níveis sociais que se aproximem dos presentemente existentes no Sul da Europa, mas com uma estrutura econômica bastante mais poderosa. Com isto, se superaria, definitivamente, o subdesenvolvimento brasileiro e, no mesmo passo, se converteria o país em uma grande, moderna e equânime sociedade industrial, que poderia situar-se, nas primeiras décadas do século entrante, entre as cinco mais importantes do mundo.