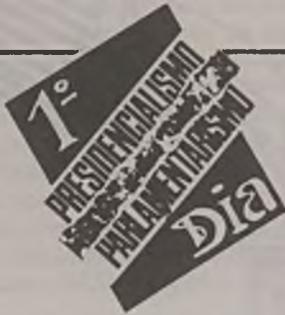


Na Espanha, existe relação de confiança

Prof. Xavier Garcia Fernandez



Estou aqui para falar da experiência constitucional espanhola, experiência muito recente, que não tem dez anos de concreto, no que se refere à relação Executivo/Legislativo. Não vou me referir aos aspectos mais importantes dessa evolução, porque tenho observado na apresentação deste seminário que estão suficientemente informados. Logo, não vou me referir mais que a alguns pontos que são os que caracterizariam o regime parlamentar na Espanha.

Por conseguinte, vou-me referir aos quatro pontos que são os mais característicos desta relação entre Executivo e Legislativo. Esses quatro pontos seriam aquelas quatro funções do Estado, nas quais de uma forma ou outra intervêm tanto o governo como o parlamento. E, repito, vou-me referir à função de criação normativa, em primeiro lugar; em segundo lugar, à função orçamentária; em terceiro lugar, ao que se chama de função de direção política do estado, e, por último, à função mais especificamente parlamentar de controle sobre o governo.

Estas são as quatro partes sobre as quais vou discorrer.

Primeiramente interessa-me deixar claras duas questões, pois não vou tratá-las pormenorizadamente. Em primeiro lugar, a posição do Rei, do chefe do estado no regime reconstitucional espanhol. Vou-me referir muito pouco à posição do Rei. A base é o artigo primeiro de nossa Constituição, que estabelece que a Espanha é uma monarquia parlamentar. Partindo dessa base, a posição do Rei na relação



Professor de Ciência Política da Universidade de Madrid, Conferencista do 1º Dia do Seminário Internacional.

IDÉIAS

Executivo/Legislativo é uma relação muito limitada. As funções do Rei estão delimitadas no artigo 62 da Constituição, porém essas funções não cumprem uma função primordial. No momento da promulgação das leis, ou na designação do candidato para Presidente do governo, o Rei aparece. Isso está claro, mas, sem embargo, não é uma posição determinante a do chefe do estado nessa relação Executivo/Legislativo. O Rei tem um poder exclusivamente moderador. Tem, evidentemente, uma força moral que vem do seu protagonismo durante toda a transição até o momento de promulgar a Constituição e, posteriormente, durante o golpe de estado militar de 1981. Porém, tudo isto é uma posição moral que o povo espanhol reconhece, mas não tem uma projeção jurídico-constitucional.

Outro ponto a que tampouco vou me referir com detalhes é o sistema eleitoral. Na Espanha, durante o primeiro governo do Presidente Adolfo Soares, o governo não tinha uma legitimação democrática. Em março de 1977 editou-se um decreto-lei de normas eleitorais, preparado para poder celebrar as eleições que seriam convocadas em junho daquele ano.

Esse decreto, que estabeleceu um sistema eleitoral muito completo, se fundamentava num sistema eleitoral representativo com algumas pequenas correções. Um sistema onde predominava o sistema representativo e proporcional, porém com algumas correções em favor do primeiro ou segundo partidos. Isto, na prática, não pode ser um sistema tão proporcional, pela sensível razão de que em muitas províncias, em muitas circunscrições, o número de habitantes é muito limitado e, por conseguinte, há um número também muito limitado de Deputados a eleger. Pode haver 2, 3, 4. Por conseguinte, como sabem todos os especialistas em ciência política, o sistema que ia eleger 2, 3, 4 representantes é muito difícil que se possa considerar proporcional; é fundamentalmente majoritário. Contudo, é muito proporcional nas grandes circunscrições, onde há que se eleger 20, 30 Deputados. Pode ser Barcelona, pode ser Madrid.

Este sistema se estabeleceu em 1977, até que, no ano de 1985, se elaborou uma nova lei orgânica de regimento eleitoral geral, que tem a virtude fundamental de ser uma espécie de grande código eleitoral. É um código eleitoral que agrupa não só as eleições para as cortes gerais, mas também regula com detalhes o que são as eleições para os municípios. Está incluída uma norma supletória para a eleição

dos parlamentos autonômicos, dos parlamentos regionais. Esta lei orgânica do ano de 1985 tem respeitado absolutamente o sistema eleitoral que elegeu o Presidente Soares em 1977. É o sistema proporcional com algumas correções a favor dos partidos majoritários.

Este sistema eleitoral se aplica em duas direções, para o Congresso e para o Senado. O sistema espanhol bicameral estabelece que para o Congresso se elegerá um número de Deputados em proporção ao número de habitantes de cada circunscrição. No entanto, para o Senado, seja qual for o número de habitantes se elegem 4 Senadores.

Interessava-me deixar claros esses dois extremos, porque não vou voltar a tratá-los a partir de agora, mas pelo menos lhes

A relação entre o Rei e o Parlamento se realiza através da proposta que o Chefe de Estado apresentar. A base do sistema parlamentar é de mútua confiança entre Executivo e Legislativo. Bicameral, o sistema é claramente orientado em favor do Congresso de Deputados.

dar uma imagem clara da base jurídico-eleitoral do sistema espanhol e, qual a posição que ocupa o chefe do estado. Com isto vou me referir primeiro, e muito brevemente, aos princípios gerais do sistema parlamentar espanhol, e na continuação, tratar dos quatro temas aos quais me referi.

Agora, como lhes dizia ao princípio, a Constituição espanhola em seu artigo primeiro estabelece que a Espanha constitui uma monarquia parlamentar. Que significa esta formulação? Significa várias coisas. Em primeiro lugar, que a direção da política interior e exterior do Estado corresponde ao governo, como estabelece também o artigo 99 da Constituição. Em segundo lugar, que o governo nasce e permanece enquanto tem a confiança do parlamento. Confiança que em verdade só

corresponde a uma das câmaras, ao Congresso dos Deputados, posto que o Senado não tem nenhuma competência nesta matéria. Por conseguinte, a base do governo, seu nascimento, sua permanência, está precisamente em curso de solução, está no parlamento, na Câmara.

Em terceiro lugar, esta relação entre parlamento e governo se realiza através da proposta que realizar o chefe do Estado, o Rei, ao qual já me referira. Por conseguinte as características do sistema parlamentar espanhol são em primeiro lugar um sistema bicameral, porém com um bicameralismo claramente orientado em favor do Congresso dos Deputados. O Congresso dos Deputados é o que recebe, o que outorga a confiança. O Congresso dos Deputados é que pode estabelecer, como veremos mais adiante, a moção de censura. Do governo, o Congresso dos Deputados se considera, ademais, absolutamente representativo, enquanto que é um sistema eleitoral proporcional.

Em segundo lugar, a base desse sistema parlamentar é uma relação de confiança entre o Executivo e o Legislativo. Porém, essa relação de confiança tem como característica peculiar que repousar sobre o Presidente do governo, não sobre o conjunto do governo, posto que a investidura se realiza exclusivamente a favor de um candidato, que é o candidato a Presidente, candidato como logo veremos, de que não se tem que conhecer sequer qual será o governo que vai formar e que em troca de um candidato que representa ante o Congresso recebe a investidura como um programa de governo. Por outro lado, não cabe, e logo o veremos mais adiante, a moção de censura contra os membros do governo. O governo é solidário, porém só se pode censurar ao Presidente do governo, não a um ministro determinado.

O terceiro ponto característico do sistema parlamentar é a moção de censura construtiva, é a moção de censura que já estava na lei fundamental. Assim, falta apresentar não só a moção de censura que impõe um candidato alternativo. Como está evidente, isso dificulta enormemente a possibilidade de censurar o governo, pois tanto é muito mais difícil unir o conjunto da oposição quanto é mais difícil uní-la sob um novo candidato do que sob uma crítica ao governo que está em exercício. Esta é a terceira característica do sistema parlamentar.

Por último, a quarta característica, que diz respeito, também, aos sistemas parlamentares. Uma vez que há troca dessa posição que tem o governo frente ao Parla-

mento, que pode ser derrubado mediante a moção de censura, o Presidente do governo também tem a faculdade de dissolver o Parlamento, as duas Câmaras ou uma só. Esta faculdade é uma faculdade que tem o Presidente do governo de maneira ilimitada. Não está submetida a nenhuma condição. É uma faculdade que precisa exclusivamente do Presidente do governo. Na Espanha, desde 1977, não houve um Parlamento, não houve uma legislatura que tenha durado o previsto. As cortes gerais sempre foram dissolvidas antes de acabar seus mandatos constitucionais.

Com isto se pode dizer que o sistema parlamentar espanhol é um sistema enormemente equilibrado, no sentido de que tanto o governo, o Executivo, como o Parlamento têm poderes de certo modo equivalentes. Porém, com as características de que em Espanha se fala do princípio de que dentro do governo está muito claramente delimitada a posição hegemônica e central do Presidente, frente ao resto dos ministros. Eu lhes disse antes que, quando o Congresso outorga a investidura ao Presidente, não tem por que conhecer os membros do governo. Somente uma vez, em 1982, o candidato a Presidente deixou pública a relação dos ministros, e assim pública de uma maneira incidental, não no discurso, senão na petição de um deputado. Nos anos durante a investidura anterior e a investidura do ano de 1986, o Congresso dos Deputados tem votado numa pessoa, que é o candidato a um programa de governo, porém não tem votado os ministros porque não são conhecidos. A consequência, por conseguinte, é que eles não estão submetidos à censura. Houve duas tentativas: uma vez, quando o Partido Socialista estava na condição, e a outra vez faz dois anos. Foram oportunidades de censurar determinados membros do governo, mas é claro que este é um instrumento que não está juridicamente previsto e que, ademais, não tem possibilidade de prosperar, quando há uma maioria sólida. Isso seria uma situação atípica: chegar a prosperar uma censura contra um ou vários membros do governo. Tem por outro lado, está claro que no constitucionalismo espanhol recente, há um desejo muito notável, muito forte, de estabilidade governamental. Estabilidade governamental que se expressa na própria posição do Presidente do governo. Há uma posição muito mais sólida e predominante a respeito do conjunto dos ministros. Estabilidade que se expressa também na moção de censura construtiva, que dificulta enormemente que possa

prosperar uma censura contra o governo. Na verdade houve só duas moções de censura desde que está vigente a Constituição. Uma em 1980, e outra há exatamente dois meses. Naturalmente não prosperaram, pois se sabia, inclusive, que eram moções de censura que não tinham como finalidade derrubar o governo, posto que o governo, neste momento socialista, tem uma maioria absoluta muito elevada. Eram instrumentos para a luta política, para o debate político, e assim o sabia todo o mundo. É sinal de que se busca um desejo muito forte de estabilidade, desejo que provavelmente está motivado das experiências parlamentares anteriores à ditadura de Franco. Tanto as experiências parlamentárias da restauração — entende-se por restauração o restabelecimento da

O sistema parlamentar espanhol é dos mais equilibrados, na medida em que tanto o governo Executivo como parlamento têm poderes de certo modo equivalentes. Busca-se um desejo muito forte de estabilidade após a fase em que governos caíam com facilidade, como entre 1931 e 39.

dinastia dos Bourbons, em 1874 — como a experiência da segunda República, de 1931 a 1939, essas nossas experiências foram experiências parlamentares e quiçá excessivamente movidas, se pode garantir. Foram experiências parlamentares nas quais os governos caíam com uma grande facilidade; por conseguinte, tratou-se de evitar governos débeis. Governos débeis não se queria, porém, ao mesmo tempo se queria um Parlamento que não mostrasse uma posição predominante frente ao governo, mas sim reconhecendo que toda a legitimação procede do sufrágio universal. Este é o fim do sistema parlamentar espanhol, que possuímos neste momento. Por isto, vou me referir às quatro áreas nas quais se vê muito claramente como se expressa essa função parlamentar e como se repartem as funções do Gover-

no e do Parlamento.

A primeira área a que me vou referir é a função normativa, a função de criação das normas.

Na Espanha, o princípio geral é que a lei corresponde às Cortes Gerais. No entanto, os regulamentos correspondem ao governo. Isto é um princípio geral, mas um princípio geral, que não diz muito se não o expressamos de uma maneira muito mais articulada. Na Espanha, e o digo de passagem, pois não afeta ao repasse de funções do Governo e o Parlamento, há duas classes de leis, as leis orgânicas e as leis ordinárias. As leis orgânicas se distinguem das leis ordinárias exclusivamente em duas causas. As primeiras têm que ser aprovadas pela maioria absoluta de cada uma das duas Câmaras.

Existe uma reserva de leis orgânicas para regular determinadas matérias, como os direitos e liberdades fundamentais, a organização territorial, o regime eleitoral geral. Esta é a única diferença entre lei orgânica e lei ordinária, e, por isso, dado que não afeta à relação com o Governo, já não me vou referir à distinção entre orgânicas e ordinárias. Vou falar exclusivamente da lei.

Pois bem, a lei é exemplo claro, dentro do sistema de fontes, de como existe uma certa dissociação entre os preceitos constitucionais e a realidade. Os preceitos constitucionais são muitos claros. A iniciativa para elaborar a lei corresponde, ou bem ao Governo, ou bem às Cortes Gerais, ou bem aos Parlamentos das comunidades autônomas, aos Parlamentos regionais, ou, por último, ao povo, mediante uma lei que se chama lei de iniciativa popular, ditada há três anos. Este é o princípio fundamental. Uma vez que se tem exercido, a iniciativa legislativa se passa ao domínio exclusivo do Parlamento, de tal maneira que a lei é tramitada primeiro no Congresso dos Deputados, depois no Senado, e, em caso de que este introduza algum tipo de variação no texto aprovado pelo Congresso, este projeto de lei retorna ao Congresso dos Deputados. No processo de elaboração da lei está muito claro o predomínio do Congresso dos Deputados sobre o Senado.

Neste ínterim, ao Governo está totalmente proibido exercer esse poder, uma vez que já exerce a iniciativa legislativa. Logo, é uma Constituição exclusiva do âmbito parlamentar. Estes são os princípios, as formulações constitucionais.

Em realidade, a elaboração da lei é um pouco mais complicada em vários sentidos. Em primeiro lugar, como ocorre no resto dos Parlamentos europeus, a inicia-

IDÉIAS

tiva legislativa está quase monopolizada pelo Governo. O Parlamento tem uma iniciativa legislativa muito limitada. Por quê? Porque qualquer iniciativa legislativa que parta de um grupo parlamentar tem que ser aprovada pela maioria da Câmara. Como esta maioria está claramente conectada com o Governo, só vota a favor de uma iniciativa legislativa parlamentar em caso de que o Governo está disposto a aceitá-la. No entanto, se o Governo não tem uma capacidade legal da iniciativa legislativa na Câmara, na prática o faz por meio de seus grupos parlamentares que o apóiam. Isto é uma realidade, que naturalmente faz com que a iniciativa legislativa repouse quase exclusivamente no Governo, e não, de nenhuma maneira, no Parlamento. Esta é uma primeira característica.

Outra característica é que o processo parlamentar determina que só se aprovelem aquelas emendas que são iniciativas ou vêm do grupo parlamentar da maioria, ou vêm ou contam com o apoio e a neutralidade desse grupo parlamentar da maioria, possivelmente monopolizado pelo Governo.

Nesta atual fase, o Governo espanhol está consciente dessa realidade, e, inclusive, está preocupado porque existem determinadas iniciativas legislativas da oposição que são iniciativas legislativas muito racionais, que não havia nenhum motivo para não tomar em consideração. Está estudando este tema, porque está consciente de que seu monopólio pode, inclusive, empobrecer a vida parlamentar. Naturalmente, o motivo pelo qual o Governo na Espanha rechaça uma iniciativa legislativa proveniente da oposição pode ter origens muito diversas. Pode ter uma origem política clara, no sentido de que essa iniciativa contradiz o programa político do Governo. Neste sentido, está claro que se deve rechaçar, porém há ocasiões, como se tem observado, que se rechaça não porque o Governo tem um interesse especial contra esta iniciativa da oposição, mas simplesmente porque um ministério determinado, respondendo que está a interesses corporativos, não está interessado em que vá adiante uma iniciativa dessa classe. Este é um problema real, que denota que a iniciativa legislativa parlamentar é um plano inclinado que se volta muito, muito claramente a favor do Governo, e não a favor do Parlamento. Naturalmente seria uma situação distinta se não houvesse a maioria absoluta que tem agora o Partido Socialista, e também se dariam outras circunstâncias que são as

de um Governo de coalisão. Mas existem as atuais circunstâncias, e levamos duas legislaturas com maioria absoluta de um determinado Partido Socialista. E neste processo de criação normativa quero deixar claro qual é a posição de um e outro.

Vou-me referir também muito brevemente ao processo de criação da legislação de urgência e da legislação delegada. A legislação de urgência é um decreto-lei e na Espanha está regulado de uma maneira muito equilibrada para manter uma posição similar ao Governo e ao Parlamento.

A Constituição é muito clara e estabelece que o decreto-lei só se pode editar em casos de urgente necessidade. Por conseguinte, um decreto-lei não se pode editar em qualquer circunstância. Só em circuns-

Na Espanha as leis correspondem às Cortes Gerais, e os regulamentos dizem respeito ao Governo. Há duas classes de leis: orgânicas e ordinárias, sem uma grande diferença entre elas. O Governo tem quase sempre a iniciativa das leis e o Parlamento tem iniciativa limitada.

tâncias muito determinadas. Uma vez ditado pelo Governo, sempre que estão postas estas características de urgência, o decreto-lei tem que passar pela ratificação do Congresso dos Deputados. Só do Congresso, não do Senado. Na matéria legislativa de urgência, o Senado não tem nenhuma ingerência. Num prazo de 90 dias o Congresso tem que aprovar, com validade, esse decreto-lei, rechaçá-lo, ou bem cabe uma terceira via, que é a de transformar este decreto-lei em um projeto de lei que tramita como um projeto de lei ordinário. Nesta matéria, estudei recentemente a diferença entre a legislação de urgência espanhola e a legislação de urgência de outros países europeus. Há modos muito moderados da legislação de urgência. Naturalmente há casos em que se vê que ela não é excessivamente

urgente. Tem havido também abusos em matéria de legislação de urgência. Por outro lado, diz-se que se pode falar num sistema equilibrado, posto que a iniciativa governamental se vê confrontada pela iniciativa que posteriormente se gera no Congresso dos Deputados.

Também existe, e a ela vou-me referir muito rapidamente, o que se denomina de legislação delegada, isto é, a autorização que realizam as cortes em favor do Governo, para responder a um determinado texto. Na Espanha, tem-se usado muito pouco a legislação delegada. Trata-se de um grande ato, uma grande norma, de delegação legislativa, para adaptar a legislação espanhola ao ordenamento jurídico das comunidades europeias. Porém, na Espanha, desde que está restabelecida a democracia, se usa muito pouco do sistema de legislação delegada, que em todo caso estaria controlada também pelo Parlamento.

Não me vou referir a ele porque está fora deste âmbito a faculdade regulamentária pelo Governo, a faculdade que não se diferencia em nada da faculdade regulamentária de outros países quando aborda tema muito importante, uma vez que na Espanha não existe reserva de regulamentos. O regulamento na Espanha se edita, ou bem para baixar uma lei, ou bem para matérias que se consideram de menor importância. Porém não existem, como existem na França, matérias que só se podem regular mediante regulamentos. Isso significa, na prática, que é um costume que não está em absoluto formalizado porque está aceito por todos os órgãos políticos espanhóis, e eis que, se há uma matéria em uma certa importância, esta matéria será regulada por lei. No entanto, em matéria que não tem nenhuma importância política transcendente, essa matéria será regulada pelo Governo mediante um regulamento. Mas, em definitivo, não há caso em que exista uma reserva de lei para determinadas matérias como direitos fundamentais, ou que tenham que ser baixadas necessariamente por lei, inclusive com dois matizes muito curiosos, porque a figura constitucional chegou a se referir a uma reserva de lei eleitoral, estabelecendo que as matérias eleitorais só se podem circular por uma lei eleitoral, não por uma lei qualquer. Por fim, assim como se tem uma série de matérias que se tem que regular por lei, não existe nenhuma matéria que se tenha que regular, necessariamente, mediante regulamento.

Com isto, passo ao segundo âmbito de confluência de Governo e Parlamento,

IDÉIAS

que é o âmbito orçamentário.

O âmbito orçamentário é um âmbito onde está claro o predomínio do Governo sobre o Parlamento. Por que está claro? Por vários motivos. Em primeiro lugar, porque formal e materialmente a lei do orçamento é uma lei, na verdade, que nunca escapa do domínio do Governo. O exemplo é a sua tramitação parlamentar. Por quê? Em primeiro lugar, porque, como ocorre em quase todos os ordenamentos constitucionais europeus, a iniciativa da lei do orçamento corresponde exclusivamente ao Governo, e não ao Parlamento. Em segundo lugar, porque, à hora de se iniciar as sessões de emenda dos grupos parlamentares aos orçamentos, se dá a circunstância de que todas as emendas que contêm aumento de gastos ou diminuições de gastos públicos têm que ser autorizados pelo Governo. Naturalmente isso torna o predomínio do Governo muito claro. É tão claro que no debate orçamentário ocorrido no ano passado os meios de comunicação chegaram a queixar-se do rodízio de controle que o Governo e sua maioria parlamentar exerciam sobre as iniciativas da oposição. O Governo é consciente deste problema. É consciente de que tem que buscar um equilíbrio entre a questão orçamentária, que tem que ter o Governo no âmbito orçamentário, e um certo espaço que se deve dar ao Parlamento, que na atualidade não se lhe dá. Ademais, isso se agrava por várias circunstâncias. Em primeiro lugar, pela circunstância de que a elaboração material e o estudo dos orçamentos correspondem ao Ministério da Economia e Fazenda. O orçamento, elaborado e aprovado no Conselho de Ministros, na Espanha revela claramente posição predominantíssima do Ministério da Economia e Fazenda sobre todos os Ministérios. Naturalmente, isso tem conseqüências graves, porque, em definitivo, já não se trata de um diálogo oposição-governo: trata-se de um diálogo, podemos dizer, de três bandas, entre oposição, maioria parlamentar do Governo e Ministério da Economia e Fazenda. Isto determina uma certa dificuldade, porque o Ministério sempre tem posições rígidas que não competem sequer ao resto dos Ministérios. Este é outro problema que acentua o predomínio do Governo frente ao Parlamento.

Outro problema, também importante, é, por exemplo, que se tem buscado os projetos de lei de orçamento para ali introduzir matérias não orçamentárias, que, inclusive, venham a reformar a legislação substantiva. Por exemplo, a última lei de

orçamentos veio a reformar a lei de contratos do estado, a lei de patrimônio do estado ou a lei do patrimônio nacional. Evidentemente, isto é uma fraude de que o Governo está consciente de que não pode seguir adiante.

É uma fraude muito sensível. Quando um determinado Ministério quer reformar uma lei ou quer regular uma matéria importante, sabe-se que o tempo mínimo que tardará em se aprovar esta reforma será 8/10 meses. Se vai muito depressa, se aplica o procedimento de urgência que sai em 6/7 meses, caso se estabeleça que a reforma tem interesse de um determinado Ministério.

Que ocorre com lei de orçamentos, se sabe que, obrigatoriamente, tem que estar aprovada antes de 31 de dezembro, em

O decreto-lei só pode ser editado em casos de urgente necessidade, só em circunstâncias muito determinadas. Uma vez editado pelo Governo terá que passar pelo Congresso de Deputados, que o ratificará, rechaçará ou, ainda, o transformará em um projeto de lei.

3 meses. Em conseqüência, os ministérios caem na tentação fraudulenta de introduzir no projeto de lei de orçamento matérias que não são orçamentárias, porque é muito fácil aprová-las no meio da discussão orçamentária em um prazo que, por ser mínimo, é a metade do que custaria em circunstâncias normais. Este é um costume fraudulento, de que o Governo é consciente, que se procura evitar e que, nos próximos anos, provavelmente desaparecerá. Mas isso também tem conseqüências na relação Governo-Parlamento, porque acentua a posição do Governo frente ao Parlamento, entre outras coisas porque o Parlamento é meio de equilibrar os fatores que constituem o orçamento a cada ano. O Parlamento não vai fechar em cinco linhas o que virá a ser uma reforma fundamental da lei de contratos do

estado, por exemplo. Então isto supõe um maior desequilíbrio do Governo frente ao Parlamento. Também se tem outros problemas importantes em torno da elaboração do orçamento, e eis que, em definitivo, com muita freqüência, o orçamento não denota a totalidade das previsões contábeis do estado. Cada ano, durante 5 ou 6 meses de cada ano, há que se elaborar um projeto de lei complementar para determinados gastos orçamentários, no qual, naturalmente, faz-se que se processe em debate central. Os Deputados e os senadores se encontram com o projeto de lei tanto para aprovarem gastos extras, como para o sistema de trens metropolitanos, ou para gastos com determinados contratos petrolíferos. Naturalmente esse debate, que se processa muito rapidamente no Congresso, tem uma conseqüência, e eis que se desgarram determinadas matérias de debate substantivo sobre a política econômica, do que se supõe ser o orçamento.

Por conseguinte, para acabar esta parte do orçamento, tenho que dizer que o plano está claramente inclinado a favor do Governo, frente ao Parlamento. Quero, então, muito rapidamente, não lhes querendo entreter mais, referir-me muito rapidamente a duas questões: a função da direção política, e a função de controle parlamentar.

A função da direção política entendo eu, no sentido que têm formulado autores italianos, como Martinez, tem como premissa exercer a preparação de meios dirigidos a orientar a função do Estado, as tarefas do Estado. Pois bem, na Espanha se pode dizer que há uma função de direção política do Governo e outra, compartilhada entre o Governo e o Parlamento.

Muito rapidamente, pode-se dizer que as funções de direção política do Governo exclusivas são, por um lado, o estabelecimento de uma série de funções, como é o provimento de altos cargos para a administração civil e militar, como são as sessões deliberantes do Conselho de Ministros ou como é a elaboração de planos de conteúdo econômico, como o plano energético nacional, o plano de transportes rodoviários ou a determinação de prioridades normativas. Estas são aquelas funções de orientação política do Governo. Porém, há outras, e muito importantes, que são compartilhadas entre o Governo e o Parlamento. Pela primeira vez, pelo menos na Espanha, é feita uma função de orientação política através da própria investidura do Presidente do Governo, porque é uma função de orientação

IDÉIAS

política compartilhada pelo Governo e pelo Parlamento. Por um motivo: porque o candidato apresenta um programa de Governo. Esse programa de Governo é debatido pelo Congresso dos Deputados, em que se pode introduzir condições, se pode introduzir alguns matizes. Posteriormente, este programa de Governo passa a ter uma certa eficiência, senão jurídica, ao menos moral, enquanto programa, que não anula a relação de confiança do candidato e da Câmara. Por conseguinte é um ato de direção política, porque o Parlamento tem podido intervir em determinadas matérias relativas a esta função.

Outras matérias onde também o Parlamento e o Governo coincidem em direção política: o debate sobre o estado da Nação. Vão-me permitir que muito brevemente me refira a este debate porque, conquanto não esteja regulado em nenhum documento, é um autêntico costume constitucional. Estabeleceu-se pela primeira vez em 1982 e, desde então, com uma só exceção, é celebrado todos os anos. É um debate onde o Presidente do Governo apresenta um discurso que não é programático, porque para isso está o discurso na investidura em si, é um discurso de análise da realidade política. A este discurso do Presidente do Governo, seguem-se intervenções dos grupos parlamentares e, por último, a votação de propostas de resolução.

Naturalmente, este debate não está regulado na Constituição, nem no regimento do Congresso dos Deputados. Porém, tem uma importância política muito importante, porque serve para unir o Congresso e o Governo em torno de uma análise conjunta.

Outras matérias, muito rapidamente, são os comparecimentos dos Ministros ao Congresso e ao Senado, diante de comissões, para informarem determinadas matérias e também as suas proposições, que não de lei, mas propostas de resoluções que se aprovam por iniciativa de um ou dois grupos parlamentares. Na verdade, o debate sobre a situação do estado e das nações tem tido uma importância notável para configurar uma relação figurada entre Governo e Parlamento em torno de proposições, que, por não serem de lei, não têm cumprido estas funções. E não as têm cumprido por estes motivos: porque a oposição as apresentam, não para se integrarem ao Governo em uma determinada função política, senão pura e simplesmente para criticá-lo. Como consequência, a maioria parlamentar a rechaça.

Com isso, passo à última parte, que é



a função de controle. A função de controle que exerce o Parlamento sobre o Congresso pode-se dividir em duas grandes áreas. Uma que se chama os instrumentos de informações e outra que se chama o controle que representa uma sanção. Os instrumentos de informação que tem o Parlamento sobre o Governo são as perguntas dirigidas ao Governo, que podem ser orais ou escritas; as interpeleções, que são uma espécie de pergunta, mas têm

uma finalidade muito mais integradora porque permitem o debate dos demais grupos parlamentares junto com estes instrumentos, a comissão de investigação. Por último, o verdadeiro instrumento de controle, ao que já me referi antes, que é a moção de censura.

A moção de censura na Espanha, por ser construtiva, torna muito difícil que passe adiante uma moção. Todavia, houve duas ocasiões em que prosperaram. Com isto, estou consciente de que pude traçar um panorama completo, e com isto vocês podem compreender quais são os fundamentos práticos do sistema parlamentar na Espanha.

Para acabar, eu diria que o sistema espanhol é um sistema parlamentar profundamente equilibrado. Que não pode evitar, logicamente, o predomínio do Governo em determinadas matérias, como me referi antes, ao orçamento, ou como o direito se dá na função de criação normativa.

Contudo, é um sistema relativamente equilibrado, em que as instituições políticas espanholas e os partidos se sentem relativamente contentes, relativamente orgulhosos. Verdaderamente, quando se fala em ocasiões de reforma constitucional, nada demonstra que se parou de tentar reformar esta relação Executivo/Legislativo. E, neste sentido, creio que temos um dos êxitos da Constituição de 1978.

No âmbito do orçamento existe um claro predomínio do Governo sobre o Parlamento. É papel do Ministério da Economia e Fazenda, que tem posição preponderante sobre os demais ministérios. Isso tem conseqüências graves pois impede o diálogo com a oposição.