

SERVIÇO PÚBLICO

FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

ANO 43, VOL. 115, N.º 6, MAIO/JUNHO 1987



FORMAS DE GOVERNO SÃO DEBATIDAS EM SEMINÁRIO



Parlamentarismo ou Presidencialismo?

Funcep e GEPP trouxeram a Brasília cientistas internacionais para debater com brasileiros

Aluizio destaca transição pacífica

Jean Luc Parodi, da França, ressalta alternativa de "semipresidencialismo"

Número Especial: Idéias, Debates

Tudo o que foi dito, debatido e questionado no seminário faz parte desse nosso número especial

O Ministério da Administração
apresenta a sua
máquina burocrática.



Agora basta ligar (061) 1515* para saber
tudo sobre o andamento do
seu processo no Ministério.

Filas. Despachantes. Morosidade. Hoje, isso
é coisa do passado. O Ministério da
Administração acaba de implantar o
SENAPRO - Serviço Nacional de Protocolo.
Um complexo de telefones e terminais de
computador montado para informar a você,
em segundos, todos os dados sobre o seu pro-

cesso neste Ministério. Assim acaba-se com
os intermediários e agiliza-se profunda-
mente todo o andamento dos processos. A im-
plantação do SENAPRO veio reduzir a um
simples telefonema toda aquela máquina
burocrática que emperrava a vida dos ci-
dadãos brasileiros.



**REFORMA
ADMINISTRATIVA**

**MINISTÉRIO DA
ADMINISTRAÇÃO**

Presidente José Sarney

**O código (061) só deve ser discado por quem estiver fora de Brasília.*

Presidente da República
JOSÉ SARNEY
 Ministro-Chefe da SEDAP
ALUIZIO ALVES
 Ministros-membros do GERAP
ALUIZIO ALVES (Presidente)
BRESSER PEREIRA
ANÍBAL TEIXEIRA
ALMIR PAZZIANOTTO
RONALDO COSTA COUTO
 Secretário-Geral da SEDAP
GILENO FERNANDES MARCELINO
 Presidente da FUNCEP
PAULO CÉSAR CATALANO
 Secretária Executiva do Conselho Consultivo da Reforma Administrativa
GIZELDA LOPES DO REGO PINTO
 Consultor de Comunicação Social da SEDAP para a Reforma Administrativa
FRANCISCO G. TORQUATO DO REGO
 Diretor de Estudos e Projetos da FUNCEP
HERMANO M. FERREIRA LIMA
 Membros do Conselho Consultivo da Reforma Administrativa
 Aluízio Alves
 Gileno Fernandes Marcelino
 Rubens Pelliciani
 Pedro Demo
 Miro Teixeira
 Darci Daniel de Deus
 Arnóbio Silva Queiroz
 José Luiz Clerot
 Paulo Roberto de M. Mota
 Vicente de Paula Mendes
 Vilmar Evangelista Faria
 Paulo César Catalano
 Fernando Antonio C. da Silva
 José Raimundo Romeo
 Arédio Teixeira Duarte
 Célio França
 Domingos Gomes de Lima
 Dielai Carvalho Pereira
 Frederico Bussinger
 Francisco Antonio Paes Landim Filho
 Hermano M. Ferreira Filho
 José Menezes Senna
 José Maria A. Arantes
 Marcondes Mundim Guimarães
 Mauro José L. Ferraz
 Peter Schweizer
 Raimunda Rodrigues
 Sérgio Abranches
 Sérgio Zacarelli
 Zuleide Faria de Melo
 Rubens D'Almeida Horta Porto
 Nilson Holanda
 Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco
 Jorge Catalano
 Paulo Jobim Filho

ENTREVISTA

O que é o GEPP — Grupo Especial de Políticas Públicas — criado por portaria do Ministro Aluízio Alves para gerir a política da SEDAP voltada para o debate das ações da administração pública brasileira, é o tema da entrevista desse número, com o Ministro J. M. Vilar de Queiroz, do Itamaraty, e integrante do Grupo que organizou o “Seminário Internacional Presidencialismo e Parlamentarismo”. Também o professor Célio França, coordenador do GEPP, aborda o estudo pioneiro das políticas públicas no Brasil.

REPORTAGEM DE CAPA

O que foi a abertura do “Seminário Internacional sobre Formas de Governo: Presidencialismo e Parlamentarismo”, inaugurado no Auditório Petrólio Portella do Congresso Nacional. O Ministro Aluízio Alves, na abertura, marcou, com um pronunciamento em que abordou com profundidade a opção institucional dos atuais constituintes, o sentido da transição brasileira.

IDÉIAS

Todos os pronunciamentos dos três dias do seminário internacional, promovido pela FUNCEP e pelo GEPP, integram essa edição especial: não só dos especialistas estrangeiros convidados, mas de todos os líderes políticos, cientistas, e jornalistas que tomaram parte nos debates.

DEBATES

A intervenção dos participantes do seminário internacional foi das mais interessadas e ativas. Perguntas foram dirigidas a todos os conferencistas e expositores pelo público, sobre a alternativa presidencialismo-parlamentarismo. Aqui, um resumo.

BIBLIOGRAFIA

A FUNCEP, em suas novas atribuições como centro de irradiação de pensamento, reeditou dois títulos sobre o parlamentarismo, de Sylvio Romero e Raul Pila, lançados durante o seminário internacional.

REVISTA DO **SERVIÇO PÚBLICO**

FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO
 Editada pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP.
 Registrada no Cadastro da Divisão de Censura de Diversões do Departamento de Polícia Federal sob o n.º 2.326, página 209/73. Revista bimestral para divulgação dos estudos, debates, idéias, noticiário, atos e legislação da Reforma Administrativa a cargo da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República — SEDAP.

Conselho Editorial:
 Afonso Arinos de Mello Franco
 Alberto Dines
 Antonio Frota Neto
 Audálio Ferreira Dantas
 Barbosa Lima Sobrinho

Celso Furtado
 Christovam Buarque
 Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco
 Fernando César Mesquita
 Getúlio Bittencourt
 Jacques Marcovitch
 José Wilde O. Cabral
 José Marques de Melo
 Luís Gutemberg
 Marcos Vilaça
 Roberto Parreira
 Rui Lopes
 Diretor-Adjunto de Estudos e Projetos da FUNCEP
 Oswaldo Henrique P. de Farias
 Coordenador Editorial:
 Leonardo Mota Neto
 Serviços Editoriais:
 Polis Consultoria de Comunicação Ltda.
 Editor:
 Márcio Arruda

Diagramação:
 Silvio Afonso
 Ilustrações:
 Lane
 Fotos:
 Lucio Bernardo
 Capa:
 Márcio Arruda
 Composição e Impressão:
 Gráfica Brasileira
 Circulação e Distribuição:
 Maryland Moraes
 Gerente de Publicidade:
 Delmo Tomaz da Fonseca
 Redação, Administração, Circulação, Assinaturas e Publicidade:
 FUNCEP — Setor de Áreas Isoladas Sul,
 Telefone: 245-5909, Ramal 134
 70610 — Brasília, DF
 Caixa Postal: 122555
 Telex: (061) 2519 FNCP



GEPP traz Modernismo para Administração Reforma criou Grupo de Políticas Públicas

O Seminário Internacional sobre Formas de Governo: Presidencialismo e Parlamentarismo foi a primeira contribuição do GEPP, o Grupo de Estudos de Políticas Públicas, instituído pelo Ministro Aluizio Alves na Secretaria de Administração Pública da Presidência da República. A SEDAP, a FUNCEP, o GEPP, com o apoio do Banco do Brasil, organizaram um seminário que resultou numa marcante contribuição para que a Assembleia Nacional Constituinte possa adensar sua tendência para a escolha da forma de governo adequada à realidade brasileira.

O papel da SEDAP é antecipar os rumos da administração pública no futuro sistema governamental. Com

a responsabilidade de formular e executar a Reforma Administrativa do Governo José Sarney, a SEDAP sentiu-se no dever de colocar em debates as formas de governo para que pudesse se adaptar o mais breve possível à nova realidade, e assim conduzir seus estudos e decisões para o sistema que irá prevalecer na Constituinte.

Com a participação de renomados professores, cientistas e mestres do exterior, e do pensamento acadêmico brasileiro, o Seminário contou com a presença da nata da Assembleia Nacional Constituinte, dos partidos políticos e dos segmentos pensantes da sociedade civil.

O GEPP, Grupo Especial de Políti-

cas Públicas, com esse Seminário, trouxe ao Brasil a abordagem científica para a análise e a avaliação de políticas públicas. Seu significado é detalhado nessa entrevista à REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO pelo diplomata J. M. Vilar de Queiroz, um dos sete consultores nomeados pelo Ministro da Administração para compor o grupo e elaborar um plano de trabalho de seminários interpretativos da realidade nacional. Vilar de Queiroz diz, sobretudo, que essa tarefa primordial visa "estabelecer uma corrente de pensamento, uma conscientização de quanto é importante e inadiável começar a examinar a ação concreta do Poder Público". É o espírito da Reforma Administrativa.

ENTREVISTA

1 — Qual foi o sentido da criação desse grupo? O estudo de Políticas Públicas é um ramo tradicional ou algo novo em Ciência Política ou em Ciência Administrativa?

O Ministro-Chefe da Secretaria de Administração Pública criou em maio passado um Grupo de Estudos de Políticas Públicas (GEPP), iniciativa pioneira na estrutura da administração governamental brasileira. O Grupo formado por sete Consultores, deverá incumbir-se de uma tríplice missão. Em primeiro lugar, promover estudos, pesquisas e projetos sobre temas econômicos, sociais e políticos que incidem na área das grandes políticas públicas, buscando compatibilizar visões contraditórias da realidade brasileira e reduzir a margem de conflitos, impasses e crises. Em segundo lugar, ensejar a discussão desses temas através de Seminários, mesas redondas e estímulo a pesquisas especiais. Mas o terceiro e principal objetivo é o de implantar uma prática ad-

Mesmo nos países mais adiantados, o estudo de políticas públicas é recente. Ele surge com o fenômeno do Estado moderno e de sua ampliação nos últimos anos. Mas foi principalmente com o surgimento do "welfare state" que a análise da ação do Estado tomou corpo.

ministrativa de análise e de avaliação das políticas públicas.

Essa tarefa primordial visa estabelecer uma corrente de pensamento, uma conscientização de quanto é importante e inadiável começar a examinar a ação concreta do Poder Público, num país em que o Estado ampliou desmesuradamente seu campo de ação, mobilizando amplos recursos tirados da própria sociedade. Para tanto, o que se vai procurar é introduzir e difundir pouco a pouco pelos órgãos de administração uma técnica e uma me-

todologia, já esboçadas em países mais avançados, de análise e de avaliação da ação do Governo expressa nas políticas públicas.

Mas, mesmo nos países mais adiantados, esse exercício é relativamente recente. O estudo das Políticas Públicas constitui um ramo novo, uma especialidade da Ciência Política que se desenvolveu nos últimos vinte e cinco anos. Enquanto o campo tradicional dessa Ciência abrange o estudo do poder, da autoridade, da legitimidade, dos regimes, das instituições, das elites, o estudo das políticas públicas se centra na análise da ação dos poderes públicos, nos produtos e resultados dessa ação e na avaliação de tais resultados em relação aos objetivos fixados.

A preocupação com esta análise e avaliação das políticas públicas surgiu muito em razão e por causa da ampliação da atuação do Estado moderno, que caracteriza as últimas décadas. Foi especialmente a emergência do Estado-providência (o "welfare state") que ensejou o movimento de análise da ação do Estado através de suas políticas e as tentativas de fazê-lo de forma orgânica e institucionalizada.

2 — Por que uma avaliação das Políticas Públicas? É tão necessária fazê-la?

O cidadão, o jornalista, o político procuram julgar as leis, os programas, a regulamentação. Mas suas respostas ou julgamentos dependem de seu grau de informação, de seus preconceitos e de suas convicções pessoais.

A chamada Pesquisa de Avaliação (Evaluation Research) é um movimento importante, sobretudo no Reino Unido, no Canadá, na Dinamarca, na Suécia, na República Federal da Alemanha, nos Estados Unidos da América, que visa avaliar o impacto das Políticas governamentais procurando reduzir aquela parcela de subjetividade.

É importante introduzir essa preocupação nas esferas políticas, administrativas e intelectuais do Brasil. Tanto a análise quanto a avaliação das Políticas Públicas podem contribuir para um melhor conhecimento do funcionamento do sistema político-administrativo em sua relação com a sociedade, bem como para o enriquecimento do próprio debate político. Elas devem ser uma *corrente de pensamento e uma prática administrativa* baseada num mínimo de organização.

Não é que não haja mecanismos de avaliação já em uso. Os Partidos Políticos, os Tribunais de Conta, os *mídia* estão sempre fazendo avaliações da ação dos Poderes Públicos. Mas a avaliação, ou

Política, entendida como material desse tipo de análise e de avaliação, não é o entendimento usual que se dá à atividade, mas um programa de ação verdadeira, uma teoria da decisão do Estado voltada para atender a suas várias clientelas de poder. É política, lato senso.

pesquisa de avaliação, é algo mais sofisticado, que se caracteriza pelo recurso aos métodos de pesquisa das ciências sociais para apreciar os efeitos das políticas consideradas como processos específicos de ação.

3 — O que é a Política Pública? Ela se confunde com luta pelo poder, com as teorias de poder que vêm desde Maquiavel?

Não é a Política no seu sentido de *luta pelo poder*.

Não é a Política como *domínio de atividade*, a exprimir uma preocupação permanente do Estado, como a política econômica, a política social, a política cultural.

É a Política em sentido mais limitado, como *programa de ação*, representando uma escolha específica de meios para atingir determinados fins. Isso significa que a ação do Poder Público deve ter um substrato racional. Assim as Políticas Públicas, por serem processos de ação específica, podem ser identificadas como unidades de análise.

Política regional, controle de preços, política de emprego, intervenção do Estado no setor industrial, política demográfica são exemplos de Políticas Públicas a avaliar.

4 — **Quais os tipos de avaliação de que essa Política Pública pode dispor? Não é muito complexa qualquer avaliação nesse sentido?**

Um primeiro tipo é o que se ocupa dos meios. Ele se justifica pelo fato de que, com a complexidade dos mecanismos político-administrativos, nada garante que as decisões tomadas pelos governos sejam efetivamente aplicadas, pela possível indisponibilidade de meios. Esse é o tipo mais elementar de avaliação, traduzindo o objetivo de assegurar que os meios previstos foram postos à disposição no espaço e no tempo. É uma modalidade indispensável, mas incompleta, porque não aduz nada sobre as conseqüências da ação empreendida.

Analisar e avaliar a política pública do Estado podem muito contribuir para o melhor funcionamento do sistema político e administrativo, em relação com os grupos sociais e visando ao enriquecimento do debate político no País. Deve ser uma corrente de idéias.

Um segundo tipo é o da avaliação de realizações. Procura estimular quais foram os resultados imediatos da ação da Administração no quadro da política adotada.

Terceiro tipo, chamado de avaliação de impacto, é o mais representativo da avaliação de Políticas Públicas. Por ele, se tenta medir o impacto final da ação administrativa no meio sócio-econômico. Pergunta-se se o programa de ação conseguiu atingir os objetivos iniciais, se dele resultaram efeitos secundários, previstos ou não. O aspecto mais importante da avaliação de impacto é que ela procura apreciar as modificações da situação ou do comportamento dos indivíduos, das empresas ou das coletividades alcançados pela Política.

Um quarto tipo é o da avaliação da eficiência da Política, que ela procura medir no sentido econômico do termo, relacionando os seus efeitos com os esforços feitos para atingi-los. Nela entram conceitos como os de custo-benefício e de custo-eficácia.

Um quinto tipo de avaliação é a da satisfação. É a apreciação de como uma necessidade da população foi satisfeita ou um seu problema resolvido. É uma fórmula mais subjetiva, enquanto as anteriores são feitas em bases as mais objetivas possíveis.

5 — **Qual a programação que o GEPP desenvolverá a partir de agora?**

Como já foi explicitado de início, a programação do GEPP abrangerá, precisamente, o estudo dos temas principais

competência quando comparada com os aspectos puramente econômicos e técnicos da maioria dos projetos governamentais.

CÉLIO FRANÇA

Grupo é Maior Mudança Qualitativa da SEDAP

A continuidade do processo de inovação em Administração Pública, no país, exige estudos continuados nesse campo do conhecimento.

A grande mudança qualitativa em termos de Administração Pública no Brasil ocorreu entre 1937 e 1945 por ocasião da criação do DASP, e cujos efeitos se estenderam aos movimentos sucessivos de Reforma da Administração Pública.

O momento atual exige abordagens mais audaciosas e complexas das questões administrativas: O Governo Federal expandiu-se extraordinariamente em termos físicos, ampliou suas competências tradicionais, opera instrumentos diferenciados de intervenção na realidade sócio-econômica do país.

O modelo de administração pública foi sofrendo remendos e acréscimos, mas, nas suas disposições gerais, tende a ser ainda unitário, simétrico, centralizador, enfatizador de muitos controles formais e insubmissos às necessidades de controle e de coordenação política do aparelho administrativo. Há uma flagrante contradição com a realidade e com a eficiência mínima necessária a uma melhor condução dos negócios públicos.

A questão da gestão do setor público e de implementação das políticas públicas governamentais guarda enorme descompasso em termos de qualidade e de

competência quando comparada com os aspectos puramente econômicos e técnicos da maioria dos projetos governamentais.

No Brasil se iniciam projetos e diversas outras formas de atuação do setor público sem qualquer preocupação maior com as questões gerenciais e administrativas desses esforços. Desperdiçam-se recursos escassos e se ampliam os níveis de ineficiência do setor público. Criam-se órgãos públicos e se expandem serviços de execução direta sem que sejam devidamente avaliadas as formas e instrumentos alternativos de intervenção do setor público, inclusive no que diz respeito às oportunidades de participação da iniciativa privada, bem como de outras organizações da própria sociedade para execução de serviços públicos de forma mais descentralizada.

O Governo do Presidente Sarney tem estado atento e envidado todos os esforços para a modernização da máquina administrativa e a conseqüente redução dos custos do Governo e do déficit público.

O programa de reforma da administração pública federal já pode exibir resultados palpáveis em diversos setores da atividade governamental, notadamente no que diz respeito a uma estrutura mais eficiente da Administração Federal.

A ampliação dos êxitos desse progra-

Há cinco tipos de avaliação conhecidas para as políticas públicas. São avaliados realizações, impactos, eficiência, satisfação. Para começar, avaliam-se os meios, na busca de saber se foram assegurados os meios previstos para as ações políticas e administrativas.

ENTREVISTA

de política governamental e a implantação de um processo de análise e avaliação dos programas e das políticas do Governo.

No primeiro caso, a discussão dos problemas maiores da sociedade ajudará na definição da estratégia de política global e setorial do país. No segundo, a implementação de mecanismos de análise e avaliação ajudará a difundir nos órgãos superiores da administração pública e nas instituições de pesquisa uma conscientização da necessidade de ser avaliada, em seus múltiplos aspectos, a ação do Estado, ao mesmo tempo em que se aprimorarão as técnicas e os métodos para essa avaliação.

Nesse sentido, o GEPP procurará articular-se com o Programa Nacional de

O projeto do GEPP é rico e variado. Vai se articular com o Programa Nacional de Estudo em Políticas Públicas (PNEPP), da SEPLAN, e que recebe recursos providos pelo Banco Mundial para projetos que favoreçam a melhoria do desempenho geral do setor público.



ma requer contudo o desenvolvimento e a consolidação de estudos e projetos de elevada competência técnica, que ofereçam ao Governo opções inovadoras de administração e de organização dos serviços públicos, em padrões até aqui inexistentes em nosso país.

Os elevados custos do governo; a multiplicidade de setores e serviços em que ele atua além das disfunções notórias da maioria de nossos sistemas administrativos exigem, igualmente, o urgente desenvolvimento de instrumentos de organização e de avaliação de políticas públicas voltados para a melhoria imediata da ação administrativa federal.

É igualmente possível e desejável o desenvolvimento de estudos e projetos de médio e longo prazos destinados ao planejamento de exigências e demandas que devam incidir sobre os sistemas de administração e de prestação de serviços públicos.

Compete à SEDAP, por força de suas atribuições legais, e na qualidade de órgão de assessoramento ao Presidente da República, preocupar-se com o desenvolvimento de instrumentos e de políticas mais adequadas à atuação da administração federal a curto, médio e longo prazos.

A criação do GEPP sinaliza a determinação do Ministro Aluísio Alves o qual imaginou a organização dessas tarefas em formato eminentemente moderno, assim:

a) Em um primeiro momento ele já destinou recursos mínimos de Cz\$ 5 milhões, consignados no orçamento do Ministério para 1987, para dar início imediato a tais projetos e estudos. Já realizamos inclusive o 1.º evento, que foi o Seminário Internacional sobre Parlamentarismo e Presidencialismo, reproduzido nesta edição.

b) Sete especialistas com competência e experiência em assuntos do Governo e de administração integram o colegiado do GEPP, tendo o Ministro buscado a melhor competência disponível.

c) O GEPP não será um novo órgão na SEDAP. É um colegiado de assessoramento ao Ministro, o qual receberá apoio administrativo através de recursos e instrumentos já existentes na estrutura da SEDAP e da FUNCER, e terá como responsabilidade primeira a identificação e a agregação de outras competências existentes em todos os setores da sociedade para a realização dos estudos, projetos e proposições de inovação administrativa de que tanto necessitamos.

A qualidade do debate reproduzido nesta edição bem demonstra o nível de desempenho que, pretendemos, venha apontar todas as atividades do GEPP, e para o que estamos abertos às colaborações relevantes.

PhD em Administração e Coordenador Geral do GEPP — Grupo de Estudos de Políticas Públicas

Estudo em Políticas Públicas (PNEPP), montado na Secretaria de Planejamento da Presidência da República e que dispõe de recursos providos pelo Banco Mundial para projetos que favoreçam a melhoria do desempenho global do setor público brasileiro através do planejamento adequado de suas ações e do monitoramento dos resultados alcançados.

Sob essa inspiração, e segundo as instruções que recebeu do Ministro-Chefe da Secretaria de Administração Pública, o GEPP deverá desenvolver as seguintes linhas de ação:

- a) concorrer para um melhor conhecimento do funcionamento do Estado brasileiro e do desempenho dos órgãos da Administração Pública;
- b) incorporar, através do intercâmbio e da vinda de técnicos estrangeiros, a tecnologia e a metodologia desenvolvidas em outros países para a análise e avaliação das Políticas Públicas;
- c) operar, em concerto com instituições científicas e acadêmicas, os estudos e pesquisas para avaliação do desempenho do Governo;
- d) procurar difundir, através dos meios de comunicação, a prática e a técnica dessa avaliação;
- e) continuar a promoção, iniciada com o Seminário Internacional sobre Formas de Governo de 19-21 de maio último, de seminários, simpósios e mesas redondas para discussão dos grandes temas que preocupam a sociedade brasileira.

As atividades do GEPP representam reforço considerável ao trabalho de Reforma Administrativa em que está empenhado o Governo. O país vive um momento de mudanças e reformas que deverão ter grande impacto na orientação das políticas econômicas e sociais. Grandes projetos impõem pressões adicionais sobre a máquina administrativa, que precisa estar capacitada a implementá-las sem desperdícios nem desvios. A dimensão talvez exagerada que já assumiu o Estado aumenta as responsabilidades de melhorar seu desempenho. Para tudo isso, será imprescindível avançar com novas técnicas e novos métodos para adequar o Governo às reais necessidades da sociedade brasileira.



Na abertura do Seminário Internacional:

TRANSIÇÃO BRASILEIRA EXALTADA POR ALUÍZIO



O primeiro dia do "Seminário Internacional sobre Formas de Governo: Presidencialismo e Parlamentarismo", realizado no Auditório Portel-
trônio Portel-
la do Congresso Nacional, o Ministro Aluizio Alves, na presença de

uma audiência formada por parlamentares, professores, estudantes universitários, jornalistas, intelectuais e representantes dos vários setores da administração pública, exortou sobretudo os convidados internacionais do evento a analisarem o vigor da transição democrática brasileira. Uma transição pacífica, com uma Constituinte funcionando, "com a presença de todas as tendências ideológicas e doutrinárias". Destacando as personalidades de Gilberto Amado e Teotônio Vilela,

Aluizio fez um contraponto sobre o passado e o presente das lutas pela redemocratização do País, que tiveram em Tancredo Neves um último marco de avanço, continuado pela "fidelidade do Presidente Sarney aos compromissos da Aliança Democrática". O ministro Aluizio Alves lembrou, sobretudo, que a Constituinte "precisa ser o grande salto para o Brasil chegar, através dela, ao grande compromisso nacional da Democracia".

CAPA



Permitam-me lembrar aqui, nesta manhã, dois homens que iluminaram este Congresso com o seu talento e seu amor à Nação Gilberto Amado, cujo centenário se comemora este mês, jornalista, parlamentar e extraordinário pensador que viu o Brasil de hoje 70 anos atrás, assim escrevia em 1914: o Brasil é, paradoxalmente, um país novo povoado de ruínas. Nossa História é feita em saltos. É o regime da inconseqüência. É uma série de esforços arquejantes que não se conjugam, não se integram num conjunto. Não conhecemos a marcha continuada, o lento ascender do passo firme. Vivemos sempre a recomençar” .

E Teotônio Vilela, senador, apóstolo da redemocratização, dizia em 1977, dez anos atrás, com a sagrada ira dos Profetas:

— “Estamos nos perdendo nos subúrbios da política. Estamos desviando o País do fundamental, que é a institucionalização. O essencial é uma nova Constituição, jurada por todos, Governo e povo. Diversionismos não interessam. O que temos de discutir, é o regime. Este é o assunto”.

A Constituinte é um recomeço. E repensar, reescrever, reordenar e reestruturar a Nação. É o apego ao fundamental e ao essencial. É a institucionalização do País. Nesta hora, é preciso ter a lucidez de fugir das inconseqüências e a audácia de denunciar os diversionismos.

O medo das transformações sempre afeta todos os povos: nas horas de crise, de mudanças, quando os ventos da História sopram forçando o abrir das portas do amanhã, aparecem aqueles que têm medo das transformações sociais e, como não têm coragem de enfrentar a Nação para negá-las, tentam distraí-la para evitá-las.

CONSTITUIÇÃO PARA O NOVO SÉCULO

Os meios de comunicação estão cheios, todos os dias, de inconseqüências, de diversionismos, de propostas secundárias para esconderem o principal. A Constituinte é o grande pacto. É o grande contrato social. É o grande compromisso entre o real e o possível, o que se quer e o que se

deve e pode querer. Sobre ela é que o País vai crescer, caminhar, avançar. Seria um crime contra o futuro da Nação desviá-la agora de sua tarefa básica, que é dar ao Brasil um regime político, econômico e social que seja o espelho de nosso tempo e o retrato de nosso povo.

Esta será uma Constituição para o século XXI. Um edifício social permanente. Não poderá ser confundida com uma choupana que o vento leve. Não poderá ser vulnerada por conjunturas, mutilada por imediatismos, aleijada pelos projetos dos que exercem agora ou dos que pretendem ser chamados depois a exercer o poder. As constituições precisam ser comó às Tábuas da Lei, que Moisés recebeu, e estão aí até hoje, porque impessoais na medida do homem, escritas na sarça ardente do tempo e só vulneráveis ao fogo da História.

COMPROMISSO DA NOVA REPÚBLICA

A Constituinte foi o mais importante compromisso da Nova República. Este



“Seminário Internacional Sobre Formas de Governo: Presidencialismo e Parlamentarismo”, está sendo aberto, hoje, como uma contribuição a todo esse apaixonado debate nacional que mobiliza o País. A forma de Governo é o âmago de qualquer Constituição, porque é o alicerce básico da Nação. Sobre ele, assenta-se o Estado, instala-se o Governo.

Tornou-se hábito, porque cômodo, e divertimento, porque gratuito, cobrar da Nova República a solução de todos os erros dos últimos 20 anos de autoritarismo, e mais os da República de 46, às vezes até os da Revolução de 30. E mais erros houvesse mais se cobraria. Esquecem-se os cobradores, facilmente demais, das dores de antes, pelas quais tanto gemeram, quase sempre em vão.

A Nova República é uma experiência histórica única em nosso tempo. É um caminho político desbravado à custa de nossa imaginação, de nossa criatividade, ao preço de nossos erros e acertos, defeitos e virtudes.

AS CRISES DO SÉCULO

Evoquemos as crises políticas deste século a encerrar-se.

Não conseguimos substituir o Império sem recorrer à força militar.

A correção dos vícios da prática presidencialista, acumulados durante os pri-

meiros quarenta anos, se tentou fazer com a revolução de 1930, culminação de um processo militar iniciado em 1922, 1924 e 1926.

Tivemos que pagar o preço sangrento da Revolução Constitucionalista de São Paulo, para chegarmos à Constituição de 1934, rasgada por um golpe militar em 1937, que nos mergulhou, durante oito anos nas sombras da Ditadura do Estado Novo.

Delas, sairíamos por outro movimento armado, a 29 de outubro de 1945, quando se juntaram nas mesmas suspeitas de continuismo ditatorial, as forças de oposição e o candidato do Governo, que tutelara com a autoridade de Ministro de Guerra, o regime ditatorial.

A fórmula amadorística e eivada de excessivo formalismo da entrega do Governo ao Poder Judiciário, para executar, na mágica de dois meses, a transição democrática, não podia gerar outra consequência: a máquina do governo decidiu, nas urnas aparentemente livres, a vitória dos grupos que longamente dominavam o poder em todos os seus níveis.

O governo Dutra poderia ter exercido o papel histórico de reimplantador da Democracia. Mas, preso aos interesses dos que o elegeram, assistiu passivamente a volta, pelo voto, de Vargas que, como chefe militar, sustentara por oito anos e de pusera numa hora.

Vargas, mesmo consagradamente eleito, não controlou o poder, e ao sentir que as Forças Armadas novamente o tomavam, escolheu o suicídio como trágica fórmula de protesto e renúncia.

Faltou ao seu substituto, Presidente Café Filho, igualmente, a perspectiva histórica, e em vez de consolidar as mudanças sociais e políticas, ansiadas e frustradas pela República de 89, de 30 e de 45, submeteu-se ao jogo convencional de interesses políticos imediatistas, e de novo, o poder civil rendeu-se à decisão militar.

Nem mesmo o período subsequente do governo Kubitschek escapou às sortidas militares, felizmente vencidas pela sensibilidade do Presidente da República, que desviou as atenções do País para os sonhos de crescimento econômico e a mágica estonteadora de Brasília, plantada no deserto esquecido.

Jânio foi a resposta improvisada de insatisfações populares acumuladas pelo processo concentrador do crescimento econômico, mas o seu inegável carisma não resistiu às pressões das forças tradicionais, e até hoje, a História, desajudada pelo seu silêncio, não sabe se saiu porque não soube ficar ou se saiu para voltar e não pôde. Naquela hora, dentro de uma crise militar, foi possível, apenas, evitar o caos institucional, e talvez, o derramamento de sangue ao implantarmos a experiência parlamentarista mais original: teria que funcionar combatida pelo Presidente ressentido com a perda de poderes, e pelas mãos emprestadas de um ministério convictamente presidencialista. Houvêsemos então cuidado da Consolidação do Regime Parlamentarista talvez tivêsemos escapado do desenlace de 1964, que submeteu a Nação ao domínio militar por 20 anos, e ainda com um golpe interno em 1969.

TRANSIÇÃO PACÍFICA

Após tudo isso, consolidamos, há dois anos, a experiência pluripartidária, com reconhecimento legal até de partidos com crônica vivência da clandestinidade; o realismo eleitoral; a eliminação de instrumentos imediatistas como a sublegenda e a proibição de alianças; a concessão do voto ao analfabeto; o clima de absoluta liberdade para a propaganda das idéias políticas. Jamais este País conheceu eleição mais livre do que a de 1986.

No plano social, a organização de centrais sindicais, as milhares de greves sem prisões, sem violência, sem intervenções, a criação do seguro-desemprego e a ten-

tativa para assegurar, em nova legislação especializada, a autonomia e a liberdade sindical.

E, no plano global, uma Constituinte funcionando, com a presença de todas as tendências ideológicas e doutrinárias. O momento atual, além de assegurar a rápida consolidação das instituições democráticas, confere ao Brasil um troféu muito especial no mundo contemporâneo: o da vitória completa sobre a ditadura de 20 anos, sem ter, nas cadeias, um único preso político, sem ter, no estrangeiro, um único brasileiro exilado, e o esforço comum, para, sob a inspiração da anistia política e espiritual, reencontrarmos para o povo os caminhos da paz e da prosperidade e dos destinos desta Nação.

TRANSIÇÃO EM OUTROS PAÍSES

Olhemos em torno. Qual foi a Nação, neste século que fez uma transição da Ditadura para a Democracia e tão baixo custo político e social? Qual o povo que retomou a liberdade sem graves traumas nacionais? O preço que estamos pagando, e a História sempre cobra seu preço, é muito menor do que pagaram, e alguns ainda pagam, tantos povos irmãos, mais antigos, experimentados e até mais adiantados do que nós.

Estão aí nossos queridos vizinhos, Argentina e Uruguai, ainda agora tentando cicatrizar profundas seqüelas militares. Está lá, nosso velho Portugal, que nos ensinou a língua una, a fazer cidades belas, e, para acabar com o Salazarismo, teve que socorrer-se de um golpe militar que traumatizou a redemocratização, a ponto de precisar encarcerar, até hoje, alguns dos principais líderes da Revolução dos Cravos.

A GRANDE LIÇÃO DA ESPANHA

E a Espanha libertária, massacrada pelo franquismo? Sangra, ainda agora, na inconformidade do terrorismo. E é autora de uma primorosa criação da sabedoria política, os Pactos de Moncloa, sobre os quais tanto mais se fala quanto menos se conhece. É comum, totalmente infundado, dar-se a impressão de que os Pactos de Moncloa foram acordos apenas para negociar a transição entre o franquismo e a redemocratização.

A transição espanhola foi um ato político dos dirigentes da Espanha logo depois da morte de Franco, em 1975. Ao assumir, em novembro de 75, o Rei Juan

Carlos, nomeado por Franco e aceito pelos partidos, que retiraram de seus programas seculares o compromisso do regime republicano, para adotar a restauração da monarquia e permitir a transição. Fixou-se um programa: "Nosso futuro se baseará em um efetivo consenso de concórdia nacional". A primeira coisa que fez foi substituir o primeiro ministro Arias Navarro, da linha dura do franquismo, e entregar a chefia do Governo a Adolfo Suarez, que tinha sido presidente do partido franquista, mas havia feito a opção da transição.

Suarez chamou todas as forças políticas, inclusive às ilegais, comunistas, socialistas, os democratas cristãos da Opus Dei, a direita de Fraga Iribarne e uniu a Espanha para a Constituinte, cujas eleições só foram realizadas quase dois anos depois, em 20 de julho de 77. O professor espanhol Carlos Huneeus, em estudo excelente sobre a "Transição para a Democracia na Espanha", lembra que a "a estratégia da mudança política na Espanha foi definida por seus protagonistas como a política do consenso".

E mais: — "A oposição estava disposta a negociar a mudança política, abandonando sua tese de ruptura por uma estratégia de regulação do conflito, que desse participação a todos os setores através de seus respectivos partidos políticos. Desde 75, os objetivos principais da oposição

eram dois: legalização de todos os partidos políticos e adoção de um sistema eleitoral que assegurasse uma competição eleitoral livre e ampla. A ampla maioria dos espanhóis estava aberta a uma política de consenso em vez de uma política de confronto, que só servia para reviver os traumas do passado. Essa disposição para a colaboração, na base social, serviu à política de compromissos a nível das elites. Um elemento institucional fundamental na transição para a democracia na Espanha foi o papel desempenhado pelos partidos políticos. Através de sua disposição para a negociação e o compromisso, cumpriram um papel decisivo na nova democracia".

Tudo isso, dizemos nós, apesar de terem atrás de si um milhão de mortos assassinados numa trágica guerra civil.

O Brasil, pela sabedoria política de Tancredo Neves, continuada pela fidelidade do Presidente Sarney aos compromissos da Aliança Democrática, chegou à redemocratização sem maiores custos.

A Espanha se mobilizou, durante todo o ano de 76 e até junho de 77, para a Constituinte. Então não havia crise lá? Havia, sim, e gravíssima. Havia recessão, inflação galopante, desemprego, greves, terrorismo, bombas e mortos nas ruas. Mas nada disso, que era conjuntural, afastou a Espanha do principal, a Constituinte.



OS PACTOS DE MONCLOA

Feitas as eleições parlamentares, ganhou a União do Centro Democrático, de Adolfo Suarez, que era a Aliança Democrática de lá. A Espanha começou a discutir a Constituinte, numa crise terrível. E só então, quatro meses depois das eleições, que ele ganhou, como o Presidente Sarney e a Aliança Democrática ganharam aqui, aliás em maior escala, é que Adolfo Suarez, legitimado pelas urnas, como Sarney e a Aliança Democrática foram legitimados aqui, convocou os partidos políticos para discutirem os Pactos de Moncloa, em outubro de 77; os primeiros assinados apenas entre todos os partidos, os demais pelas lideranças dos empresários e trabalhadores. É uma gigantesca obra de engenharia política e social para enfrentar a crise, que resultou em 37 volumes de textos e numa política econômica-social que baixou a inflação, diminuiu o desemprego e equilibrou a balança de pagamentos, através de muitas concessões de parte a parte: limitação dos aumentos de salários, desvalorização da moeda, contenção dos lucros, congelamento de preços e medidas monetárias restritivas, integrando todas as correntes políticas na execução e responsabilidade pela política econômica, fazendo com que todas compartilhassem dos custos da crise econômica.

No segundo semestre de 78, ficou pronta a Constituição da Espanha. Adolfo Suarez e o Centro Democrático, que havia ganhado as eleições em junho de 77, depois de um ano e meio de exercício do poder, continuaram no governo até as eleições de 1981, portanto, seis anos, um ano e meio sem mandato eleitoral e mais quatro concedidos pelas urnas.

Promulgada a Constituição em 78, ninguém imaginou precipitar a saída do Governo do Centro Democrático, que assumira a responsabilidade da transição e havia ganhado as eleições parlamentares de 77, apenas por maioria relativa, pois não fizera cinquenta por cento dos votos apurados. As forças políticas reorganizadas entendiam maduramente que a transição não se encerrava com a promulgação da carta básica da Nação.

Tancredo Neves, o construtor da Nova República, nos deixou a lição que não deve ser esquecida:

"As Constituições não são obras literárias nem documentos filosóficos. A Constituição é uma Carta de compromissos assumidos livremente pelos cidadãos.



A lei deve ser a organização social da liberdade".

ERROS DE IMEDIATISMO

Lembremo-nos do erro de 1946. Ali imaginamos que a Constituição, expressão fecunda das aspirações de nossas elites, se bastava a si mesma. E entregamo-la à espúria convivência com uma legislação ordinária quase toda ela outorgada nos dois ciclos dotatoriais: 1930 — 1934, 1937 — 1945, e essa dicotomia ainda conduzida no governo, pelas mesmas forças que se acomodavam, sem rigores de coerência, ora num regime, ora noutro. As próprias leis complementares, previstas no texto constitucional, se foram perdendo no tempo, entre as delongas da elaboração legislativa.

Aqui, certos grupos políticos tentam, neste instante, comprometer de novo, a magnitude e a duradoura fecundidade da Constituição que se elabora, submetendo-a e com ela a grave, delicada e importante tarefa da transição democrática, às emoções conjunturais da hora política e econômica, como formas de governo, mandatos políticos, exercício do poder, pudessem travestir-se, a cada momento, em função de um ato administrativo, de uma posição política, do maior ou menor grau de popularidade que, na oscilação habitual, enfrentam os governos.

A CONSCIÊNCIA DA HISTÓRIA

É preciso ter a consciência do grande momento histórico que vivemos. Num século, entre quase uma dezena de intervenções militares, é esta a fascinante experiência da transição para a Democracia pelo processo político, sem violência, sem prisões, sem exílios, sem suspensão de direitos dos cidadãos. Não podemos perdê-la pela inexperiência de alguns, pelas ambições de outros, pela falta de perspectiva e grandeza de tantos.

A Constituinte precisa ser o grande salto para o Brasil chegar, através dela, depois dela, ao grande compromisso nacional da Democracia.

Vamos discutir. Vamos analisar nossos erros e nossos acertos. Vamos conhecer as experiências de outros países, também seus acertos e seus erros. Vamos encontrar o melhor caminho. Que não será iluminado pelas paixões momentâneas ou sentimentos sectários ou personalistas. Mas, certamente o será, pela profunda consciência de que as gerações que nascem e crescem, à espera de nossa herança, vão nos cobrar, pelo menos, o sentimento de que trabalhamos para fazê-las mais felizes, e, por isso, não precisaremos pedir o perdão da História.



Ulisses: a fé presidencialista

Quero cumprimentar as outras autoridades que aqui se encontram e em nome da Constituinte, agradecer a esse simpósio a programação que aqui se desenvolve, sob o nome de Seminário Internacional sobre Presidencialismo e Parlamentarismo.

A todos aqueles que colaboraram, inclusive o governo brasileiro, para que isso fosse possível, eu desejo centrar a minha palavra de agradecimento, em nome dos constituintes, da Assembléia Nacional Constituinte, à pessoa do eminente ministro, antigo parlamentar, homem público também, tão respeitado, conhecido neste país, Aluizio Alves.

Desejo, em rápidas palavras, meus amigos, para não tomar o tempo daqueles que vão ouvir palavras mais sábias, mais procedentes, mais experientes, muito mais interessantes do que as minhas, dizer que eu agradeço, eu agradeço ao Ministro Aluizio Alves esta iniciativa, porque este problema da forma de governo é o problema modular, central, é a medula, é o centro de gravidade da futura Constituição, consequência da vida política deste país. Se nós tivermos a competência de fixar um regime que realmente produza as ações administrativas, governamentais, estatais, em benefício do povo brasileiro, isso significará para a socieda-

de um grande avanço que corresponderá à sua ardente expectativa.

Posso dizer, pelas informações que tenho, e as tenho numerosas, que este assunto transcende o âmbito hoje, dos eruditos, dos juristas, e dos políticos, da periferia, dos bairros. Já estas palavras não são esotéricas, enigmáticas, misteriosas: presidencialismo e parlamentarismo. Em debates que se realizam em todo o País, na televisão acompanho com muita atenção, um dado interessante, principalmente para os mestres estrangeiros que aqui se encontram, é que nós temos um programa que se chama Diário da Constituinte em todas as televisões do país, e já man-

damos fazer pesquisas, pesquisas das mais altas da opinião pública do país. O povo ouvindo, o povo acompanhando foi um extraordinário acontecimento de comunicação que até nos tem surpreendido.

Como sabem, e estão aqui no Congresso, este edifício é visitado diariamente por 4 a 5 mil pessoas. Regurgitantes de gente, os corredores, as salas criam, às vezes, até problemas para o ordenamento dos nossos trabalhos, no meu gabinete, nos gabinetes dos deputados. E o que é muito interessante são as camadas populares que aqui vêm. Crianças, domésticas, paraplégicos. As camadas, freqüentemente as mais populares, vêm aqui e vêm trazendo contribuição, trazendo memoriais, trazendo reivindicações, de forma que eu não tenho dúvida nenhuma de que, se depender deste banho da sociedade, desta colagem, acoplagem da sociedade com a Constituinte, sem dúvida nenhuma ela a traduzirá e tem condições para tal, porque não se isolou, não é uma torre de marfim, não está aqui isolada, nós temos a fiscalização e, diria, a pressão popular, as galerias cheias para acompanhar a elaboração deste documento fundamental, o pacto político da Nação.

Desejo dizer, e peço desculpas se estou tomando tempo, mas só mais alguns minutos, devo dizer que eu tenho a antiga convicção presidencialista. Entendo que é um dado cultural no Brasil, entendendo que, de certa sorte, convida à meditação a circunstância de que o parlamentarismo, principalmente na Europa, evoluiu do sistema monárquico do rei, do príncipe; portanto, o detentor do poder não tem origem popular para o sistema parlamentar. Não é o caso do Brasil. O caso do Brasil é que nós tivemos precisamente o parlamentarismo como tínhamos o rei, quando tínhamos um imperador, Pedro II. E, na República, a figura do imperador foi substituída pelo voto popular, com os defeitos que eu sei que existem, porque nós os temos procurado corrigir. Mas esta circunstância é interessante quando nós verificamos que até de certa forma os parlamentares estão evoluindo de um parlamentarismo para um presidencialismo, todo o sistema dual de governo. É o caso da França, que, do parlamentarismo ortodoxo, tem o presidente eleito. É o caso também de Portugal, onde isso também ocorre.

Desejo dizer, não estou falando de novidade nenhuma, que é uma das características, pelo menos do Brasil, a grande expectativa que se tem da solução dos pro-

blemas por parte do poder público. Uma expectativa que acontece exagerada, que não devia existir, mas que existe. Nas cartas que se recebe para se resolver problemas, problemas até domésticos, há uma grande esperança, expectativa da população, desejo de resolver os seus problemas por via do governo e, principalmente, de quem represente o Estado, pessoalmente, qual seja o Presidente da República.

No Brasil, isso se demonstra constantemente. Vem o Papa, e surge o slogan: Hei, hei, hei, queremos o nosso rei. O Papa transformou-se em rei no Brasil. O Pelé, que é uma figura popular, é o rei, o rei do esporte, o rei. E temos outro rei também, que é o Roberto Carlos, o rei da canção. De maneira que estou trazendo aqui um enfoque popular. São plebiscitados: não dizem o presidente Pelé e assim por diante. É o rei Pelé.

De forma que também gostaria de meditar que o presidencialismo que nós importamos dos Estados Unidos, principalmente pelo gênio de Rui Barbosa — o erro eu entendo que não é propriamente do parlamentarismo — vem da prática do parlamentarismo caudilhesco, parlamentarismo de César, existente no Brasil, que é diferente do dos EUA. Nos EUA, que de certa sorte nós podemos dizer ser um dos países mais parlamentaristas do mundo, há o Congresso, há o episódio de Wil-

son na criação das sociedades das Nações, por exemplo. Nós temos agora o que está acontecendo com Reagan, e podia aqui enumerar outros tantos exemplos, onde o Congresso realmente é Congresso, é parlamentarista, tem força, se contrapõe, freios e contrapesos, o que não aconteceu no Brasil. No Brasil, o Legislativo se acaudilhou, foi enfeudado pelo Executivo, dominado pelo Executivo, não firmou a sua independência. No Senado, por exemplo, em que herdamos as atribuições de aprovar altos funcionários, eu pergunto: qual é o Ministro do Supremo Tribunal que já foi recusado, nos 100 anos que vamos comemorar dentre em breve de república presidencialista no Brasil? Aconteceu, até recentemente, com Reagan, nos EUA; aconteceu com os episódios famosos conhecidos por Roosevelt, nos EUA. O Embaixador, houve um ou dois episódios, mas não foi pela questão do Embaixador, por problemas com o Executivo, um ou dois casos de embaixador recusado. Qual é o Ministro do Supremo ou do Tribunal de Contas recusado pelo Senado? De forma que, na verdade, tenho impressão de que, no Brasil se devia revigorar o Legislativo. O Legislativo devia ter condições de independência; aumentar os seus poderes; ter o poder; ter os temperos parlamentaristas; convocar ministros, inclusive nas Comissões; o poder de fiscalização





e fazer com que houvesse até o processo de responsabilidade e não responder em 30 dias. Se não puder em trinta dias, pedir o prazo de mais 30 dias, mas ser processado se não responder. Há pedidos de informações, que são uma arma extraordinária de fiscalização, há as comissões parlamentares de inquérito. Enfim, meus amigos, entendo que este dado que eu chamo cultural não podia ser extirpado, a meu ver, de um momento para outro; eu teria muito receio da fórmula parlamentarista no Brasil. Poderíamos aí fazer um sistema como antes, com uma maior participação do Legislativo, e existem aí oito ou dez projetos, eu não vou tomar o tempo da casa a esse respeito.

O sistema parlamentarista, quer dizer, um sistema de partidos, é preciso ter partidos. O meu partido é praticamente o partido nacionalmente organizado no Brasil, assim mesmo ainda tem uma história recente. Praticamente, outros não existem. Em segundo lugar, projetar o parlamentarismo para os estados, porque se não se adotar o parlamentarismo nos estados, qualquer governador, concentrando os poderes, terá mais poderes do que o Presidente da República que divi-

de o seu poder com o primeiro-ministro. Também, e isso reputo indispensável, que se emancipe a instância ou o setor burocrático do setor político; do contrário, a cada ministro que caia muda o Presidente do Banco do Brasil, muda o Diretor do Banco do Brasil, muda o Presidente do BNDES, muda o Presidente do Banco do Nordeste e, mais do que isso, nas fontes, por causa do Funrural. Eu nunca soube da importância do Funrural. Em São Paulo não há esse problema do Funrural, mas o Funrural derruba todo um Ministério, porque está lá na ponta, no lugar, na grande disputa de prestígio dos parlamentares deste partido ou de outro partido.

Enfim, meus amigos, eu desejo dizer

o seguinte: eu tenho convicção, mas não sou teimoso, graças à Deus. Para servir ao meu país na altura da vida em que eu estou, eu tenho uma desimpedição total, estou inteiramente aberto, acho que as contribuições daqueles que aqui estão, principalmente parlamentaristas, são da maior valia, e eu estou certo de que a maioria dos constituintes deverão caminhar na direção certa. Mas devemos falar com franqueza, com sinceridade, porque o problema é da maior importância.

Eu quero renovar meu agradecimento, principalmente aos mestres que vieram dos seus países nos ajudar a resolver este grave problema.

Muito obrigado.



Na França, o regime é o “semipresidencial”

Prof. Jean Luc Parodi



“É tão difícil falar claramente, pensar claramente os problemas constitucionais e mais ainda os problemas constitucionais franceses. Espero que os senhores me perdoem por ter

que fazer isso em francês. Nos antigos guias turísticos, existe uma frase que diz: “vale o passeio, vale a visita.”

Eu gostaria de mostrar que vale perder um pouco de tempo com o sistema francês de governo, pois ele apresenta algumas características que, hoje em dia, são únicas no mundo democrático. Somente no sistema político francês o Presidente da República, o chefe do Executivo, é eleito para um período de 7 anos; somente no sistema político francês se conhece, quase uma curiosidade etnológica, um escrutínio com duas partes. Só no sistema executivo francês se pratica essa mistura excepcional de uma eleição presidencial com sufrágio universal e a prática do direito de dissolução.

Somente o sistema político francês conhece essa situação excepcional que suscita a curiosidade de ver o Presidente da República, verdadeiro líder do Executivo, governar durante 5 anos com a plenitude dos poderes e, depois, nos dois últimos anos, ter um primeiro-ministro que pratica uma política que em muitas áreas é contrária àquela que se seguiu nos 5 anos antecedentes. Eu penso que, numa reflexão, num seminário sobre presidencialismo ou parlamentarismo, não será completamente inconseqüente começar com um pequeno percurso geográfico-político para poder observar um país que não é nem presidencialista mas elege o seu presidente através de sufrágio universal, nem é parlamentarista porque normalmente o poder pertence ao presidente eleito. A fa-



Diretor do Instituto de Ciência Política da França, Conferencista no 1º Dia do Seminário Internacional.

IDÉIAS

cidade de vocabulário fez com que o chamássemos "regime semi-presidencial". Devo lembrar, portanto, os sistemas constitutivos. Eu farei isso rapidamente. Devo lembrar algumas lógicas de funcionamento. Posso deter, por exemplo, um instante sobre o período excepcional e único na história e na vida política francesa e, na minha opinião, momento único na história das democracias ocidentais, que é essa fase de coabitação que nós estamos vivendo já faz um ano e onde coexiste no cume, no topo do Estado, o Presidente da República. Isso eu estava dizendo agora há pouco: o presidente que governou durante 5 anos e que, pelo sufrágio universal, perdeu em uma maioria parlamentar, e os que foram minoritários durante 5 anos se tornaram majoritários no ano passado.

Nessa palestra, eu gostaria de examinar rapidamente quais são os elementos que poderiam nos ajudar a colocar melhor o problema que está me interessando para resumir um jogo que tem seis atores e possui dois discursos eleitorais:

1) Sufrágio universal, de onde emana todo e qualquer tipo de poder;

2) O Presidente da República, eleito por voto universal por um período de 7 anos. Algumas vezes esse período de 7 anos pode ser um elemento de enfraquecimento. No começo mesmo da V República, o primeiro Presidente, o General de Gaulle, foi obrigado a inventar procedimentos de substituição e uso repetido do referendun para poder confirmar que ele era o legítimo presidente pela vontade popular.

O Presidente da República tem um certo número de poderes dos quais ele pode se utilizar sozinho mas, a partir do momento em que nomeou o primeiro-ministro, ele perde uma parte de seus poderes. Estes só podem ser exercidos através de um acordo entre o Presidente e o seu Governo;

3) A Câmara dos Deputados e o Senado. O Senado não tem os poderes que tem no Brasil, e a Câmara dos Deputados ou Assembléia Nacional é o segundo ator que domina o nosso jogo político.

Entre o Presidente e a Assembléia — um governo — há o primeiro-ministro nomeado pelo Presidente da República, mas precisando, para sobreviver, de uma maioria na Câmara dos Deputados ou Assembléia Nacional.

Nós temos um Conselho Constitucional, cujo desenvolvimento é uma das maiores inovações da V República. Nesse jogo de seis atores, a grande novidade

na tradição política francesa é a coexistência de 2 circuitos eleitorais ligando tanto o Presidente da República, que foi eleito para um período de 7 anos, quanto a Assembléia Nacional, que foi eleita para 5 anos também pelo processo do sufrágio universal.

Como funciona, em tempo normal, esse jogo de seis atores? Eu gostaria de evidenciar duas grandes regras do funcionamento que são necessárias para se entender o sistema político francês e, logo após, eu vou citar um certo número de leis não escritas e raciocínios lógicos que não estão escritos na Constituição, mas que representam a estrutura do jogo institucional francês.

A primeira grande regra de funcionamento eu vou chamar de caráter binário do sistema eleitoral. Para a eleição dos de-

Somente o sistema político francês vê o Presidente da República, verdadeiro líder do Executivo, governar durante 5 anos com a plenitude dos poderes e, depois, nos últimos 2 anos, ter um Primeiro-Ministro que pratica uma política que em muitas áreas é contrária.

putados nós temos duas opções. Da segunda vez é eleito aquele que tiver maior número de votos. Para a eleição do Presidente temos um escrutínio de maioria por duas vezes. Na segunda vez nós nos limitamos aos dois concorrentes mais votados.

Volto a lembrar que, pelo menos no início da V República, o primeiro Presidente da República recorreu muitas vezes ao referendun, porque esse também é um procedimento binário. Há só duas opções, uma vez que todo o sistema da V República é estruturado por essa adição de restrições binárias majoritárias, apenas dois campos do conjunto do sistema político.

A segunda grande regra de funcionamento dentro da V República é aquilo que eu vou chamar da necessidade de uma dupla confiança presidencial e parlamentar,

para formar o governo. É claro que eu vou explicar em alguns instantes que podem haver situações excepcionais, e nós conhecemos esse tipo de situações excepcionais. Não existe poder governamental sem a nomeação jurídica do primeiro-ministro e dos ministros, pelo Presidente. Não existe também poder governamental sem a existência, na Assembléia Nacional, de uma maioria parlamentar favorável a esse governo. Ou pelo menos de uma ausência de maioria hostil a este governo.

Essa necessidade de um batismo duplo presidencial e legislativo para fabricar o governo é um dos elementos importantes da vida do sistema. O resultado, pois bem, é que, naturalmente, o Presidente deve procurar ter na Assembléia Nacional uma maioria parlamentar e ele recomenda então aos eleitores aquilo que nós chamamos algumas vezes de a boa escolha, e naturalmente a maioria parlamentar deve tentar possuir um presidente da mesma cor.

Existe uma tendência de reaproximar as duas consultas legislativas e presidencial, e, em período normal, o sistema não funciona senão através da homogeneidade, a identidade de orientação política do Presidente e da maioria parlamentar. E, naturalmente, a identidade do próprio governo nomeado, sustentado por um e nomeado pelo outro.

Dentro da estabilidade da V República, desde 1958 até os nossos dias tem-se estabelecido uma hierarquia do poder. Hierarquia na qual o Executivo, isto é, o Presidente da República, o seu governo, os seus ministros e, em primeiro lugar, o primeiro-ministro, é dominado pelo Presidente. É ele, Presidente, que foi eleito pelo voto universal, foi ele que em sua maioria parlamentar escolheu entre muitos outros aquele que será o seu primeiro-ministro e será com o acordo deste que ele vai nomear os ministros. Existe uma hierarquia muito clara do poder Executivo no período normal, mas ao mesmo tempo essa hierarquia não deve esconder que o Presidente só pode agir através do intermediário do governo e só dispõe de pouco poder que é dele mesmo. E, se houvesse um conflito com esse governo, rapidamente o Presidente perderia uma parte de seus poderes.

Dentro destas duas grandes regras do funcionamento da V República aparece um certo número de leis não escritas que não tinham sido previstas pelos constituintes, mas que explicam o funcionamento do sistema.

LEIS NÃO ESCRITAS

A verdadeira duração do poder governamental dentro da V República: se aceitamos a demonstração que eu acabei de dar até aqui, isto é, um poder governamental que só existe pela nomeação presidencial e a sustentação da maioria, a partir daí cada consulta eleitoral, presidencial e legislativa põe em causa, direta ou indiretamente, a duração do governo. Não mais de sete anos, como o mandato do Presidente, nem de 5, como o mandato da Assembléia Nacional. A duração do poder governamental vai, a partir da última eleição presidencial legislativa, até a próxima eleição legislativa ou presidencial.

O Sr. Giscard D'Estaing tinha sido eleito Presidente da República em 1974 e dispunha, na mesma época, na Assembléia Nacional, de uma maioria. O seu poder durou até 1978, pois, se ele tivesse perdido as eleições legislativas, a experiência de Valérie Giscard D'Estaing teria terminado. Como ele ganhou as eleições no Legislativo, ele teve um outro mandato de 3 anos até as próximas eleições presidenciais. Do mesmo modo, François Mitterrand foi Presidente Socialista da República eleita em 81. Ele recorreu de imediato à dissolução para tentar ter uma Câmara também com maioria de socialistas, que ele obteve. Mas a verdadeira duração do poder governamental também aí não foi da duração do mandato do presidente François Mitterrand, mas da duração que separava a eleição de 81 da próxima eleição que era a eleição legislativa que ocorreu em 86. Eis outra lei não escrita que resulta das propostas que eu acabei de demonstrar.

Para poder conquistar verdadeiramente o poder na França é preciso ganhar duas eleições. A eleição presidencial e a eleição legislativa. Em 1981 nós precisamos de duas eleições para que o poder socialista pudesse conquistar de fato o poder. Uma eleição presidencial e uma eleição legislativa. E nós estamos vendo que, no próximo ano, quando nós tivermos a eleição presidencial, tudo deixa pensar que essa eleição será seguida de novas eleições legislativas. Isto faz o sistema francês muito curioso e único nas democracias ocidentais. É o único onde o poder só se conquista depois de uma dupla conquista eleitoral.

Eu vou passar rapidamente por outra regra que não está escrita em lugar nenhum, mas que indiretamente pode ser do

interesse de todos vocês. Nós temos que aceitar o conjunto do raciocínio que apresentei diante de vocês.

O resultado da duração do poder resulta da combinação do calendário presidencial, que é de 7 anos, e do calendário legislativo, que é de 5 anos. Quando as duas eleições acontecerem ao mesmo tempo existe um primeiro período de cinco anos durante o qual a França não conhece outras eleições, nem presidencial nem legislativa. É aquilo que nós conhecemos de 81 até 86.

Esta obrigação de ganhar ao mesmo tempo as eleições legislativas e presidenciais é um dos elementos muito importantes do nosso sistema político.

O último elemento que é preciso realçar, talvez pouco utilizado, mas um ele-

Existe a necessidade de dupla confiança presidencial e parlamentar para formar o Governo. Não existe poder governamental sem a nomeação jurídica do Primeiro-Ministro e dos Ministros, pelo Presidente, e sem a maioria parlamentar na Assembléia Nacional.

mento-chave do sistema francês, é o direito da dissolução. Entre as mãos do Presidente há a possibilidade de utilização desse direito na única extensão de utilização, porque, logo após uma dissolução, é normal na tradição parlamentar democrática que uma Assembléia que acabou de ser dissolvida seja indissolvida durante um certo tempo. Na França é de um ano esse tempo.

Esse direito da dissolução é que as coalisões eleitorais, que na tradição francesa, antes da V República, se dissolviam muito rapidamente logo que chegavam no parlamento, para constituir outras coalisões diferentes daquelas que teriam sido apresentadas para uma eleição, desapareceram do mapa. O direito da dissolução é passar para que a maioria parlamentar que aparece após as eleições possa, duran-

te todo um Legislativo, dar um poder estável, que é uma das inovações da V República.

A dissolução aparece algumas vezes como muito desagradável para os parlamentares, quando é para eles uma ameaça. Mas ela se constitui igualmente para eles em uma força, quando eles voltam no dia seguinte ao de uma dissolução e aí têm uma nova legitimidade, e logo possuem um novo poder e uma nova influência.

Esse funcionamento, sobre o qual eu não tenho tempo para entrar em detalhes devido ao pouco tempo que tenho para falar aqui, é um funcionamento normal da V República, é aquele que decorre da vontade dos eleitores, quando eles quiseram ao mesmo tempo um Presidente de uma cor política e uma maioria parlamentar da mesma cor política.

O problema é relativamente fácil de ser resumido, quando o possível conflito começa através de uma eleição presidencial. Já que o novo Presidente dispõe do direito de dissolução, ele pode no dia seguinte ao da eleição recorrer à dissolução da Assembléia e pedir aos eleitores que o elegeram que lhe dêem uma Assembléia onde ele passa a ter uma maioria. Foi o que ocorreu em 1981.

François Mitterrand, o novo presidente socialista, imediatamente dissolveu a Assembléia e ganhou as novas Assembléias Legislativas, e ainda teve uma estabilidade fornecida pela nova maioria parlamentar.

O problema é bem mais difícil quando as coisas começam por uma nova eleição. E a situação que nós conhecemos hoje na França nós chamamos de situação coabitação, de convivência. E o que ocorre nessa situação de convivência? Nós temos passo a passo um Presidente da República que foi durante os 5 anos dotado de uma maioria parlamentar e que governou no sentido das suas idéias graças a essa maioria durante 5 anos. Ele seguiu suas próprias idéias. De repente ele deu aos eleitores a oportunidade de substituir essa maioria parlamentar, e essa maioria foi efetivamente substituída por uma maioria de cor oposta ao Presidente. Uma maioria conservadora, de direita. Eu não vou julgar os valores aqui, se é de direita, enfim, conservador.

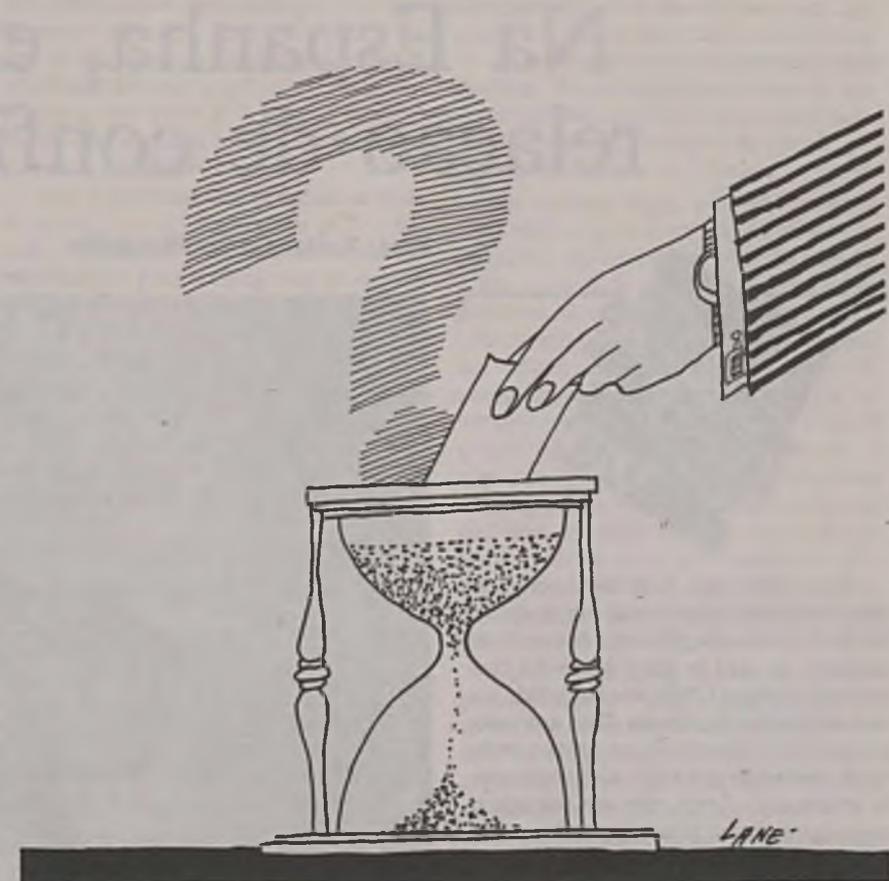
Existem dois meios de se considerar essa situação de exceção excepcional, mas já prevista de algum modo pela própria lógica das instituições francesas. Um é o de se perguntar se, mesmo relendo a Constituição, o que pode exatamente fazer um Presidente quando ele não tem maioria na

IDÉIAS

Assembléia Nacional, e o que pode fazer um governo quando ele não tem a sustentação da maioria.

Existe uma outra coisa que é fundamentada. Diz respeito ao sufrágio universal onde se considera, de um lado, um certo número de eleitores poder votar cinco anos antes, morrer e não poder mais votar, e os outros números de eleitores que eram jovens demais para votar naquela época agora e, devido à cidadania, podem exprimir a sua opinião e ter a sua opinião respeitada. E numa democracia nós temos também o direito de mudar de opinião. Depois de tentar algo, podemos tentar uma outra coisa nova. Então existe uma espécie de legitimidade na eleição do sufrágio universal e na eleição mais recente.

Uma releitura da Constituição nesta perspectiva demonstra que o Presidente, na realidade, só tem uma alternativa. Ou ele decide recorrer ele também ao sufrágio universal, ou, de algum modo, refazer esse sufrágio. Como é que ele faz isso? Ele se demite e se apresenta novamente, ou então recorre à dissolução. Se não fizer assim, ele está quase que obrigado ao que ocorreu em 86 na prática, ele tem que aceitar a nova vontade do sufrágio universal, que lhe retirou a maioria. Mas, a partir do momento em que ele começa a aceitar esse novo sufrágio universal, nomeou o novo Primeiro-Ministro, ele não pode, na Constituição, revogar essa nomeação. A partir do momento em que ele nomeou os ministros propostos pelo Primeiro-Ministro, ele não pode revogar sem um acordo do Primeiro-Ministro. Aí, no sistema francês, aparece o quê? Aparece uma transferência de poder, na qual ocorre uma transferência de modo provisório: o chefe do governo torna-se o verdadeiro líder do Executivo. Quando nós analisamos de perto o conjunto das decisões políticas que foram tomadas há um ano na França, percebemos que não há uma decisão só que o novo governo tenha querido assumir e que só pode assumir, e que é apenas a política externa. Justamente porque no início havia um acordo sobre os grandes desafios da política entre o Presidente e o Primeiro-Ministro. Isso pode parecer às vezes um poder compartilhado, distribuído, mas, ao mesmo tempo, que estranho sistema institucional é este no qual o Presidente, parcialmente desprovido dos poderes que tinha até aquele momento exercido, parece exercer com uma espécie de função de tribuno? Consiste simplesmente em dizer, em advertir, em fazer uma política simbólica. Esse é um estranho poder de um sistema



Cada eleição põe em causa, direta ou indiretamente, a duração do poder governamental. Para verdadeiramente se conquistar o poder na França é preciso ganhar duas eleições sucessivas: uma para o Parlamento e outra presidencial. A duração do poder depende disso.

no qual o verdadeiro responsável do Executivo, durante algum tempo chefe do Governo, não tem o controle do tempo, pois ele está sob a ameaça constante de uma volta antecipada diante dos eleitores, e isso fica nas mãos do próprio Presidente da República. Ele pode se demitir e tornar

a se apresentar na nova eleição. Esse sistema provisório, paradoxal, de convivência ou coabitação é um sistema que naturalmente não pode durar muito tempo, e tudo indica que a partir de 88 os franceses vão reencontrar o caminho da identidade da sua vontade, fazendo a eleição de um Presidente da República ou de esquerda, o qual terá uma maioria parlamentar de esquerda, ou vão eleger um Presidente da República de direita, ao qual eles vão dar uma maioria parlamentar de direita.

Eis porque eu dizia que a experiência francesa possuía uma característica muito curiosa, estranha, heterodoxa dentro das tipologias jurídicas de existência. Bem, que ensino nós vamos tirar da experiência francesa para a reflexão constitucional? Eu vou adiantar algumas propostas. Primeiramente, se nós quisermos compreender o funcionamento de um sistema institucional, é preciso exatamente pensá-lo, interpretá-lo como sistema.

O mais curioso, no nosso sistema institucional francês, é que nós introduzimos nele elementos de natureza diferente, mas é a combinação desses elementos que vai explicar o seu próprio funcionamento enquanto sistema.

Na Espanha, existe relação de confiança

Prof. Xavier Garcia Fernandez

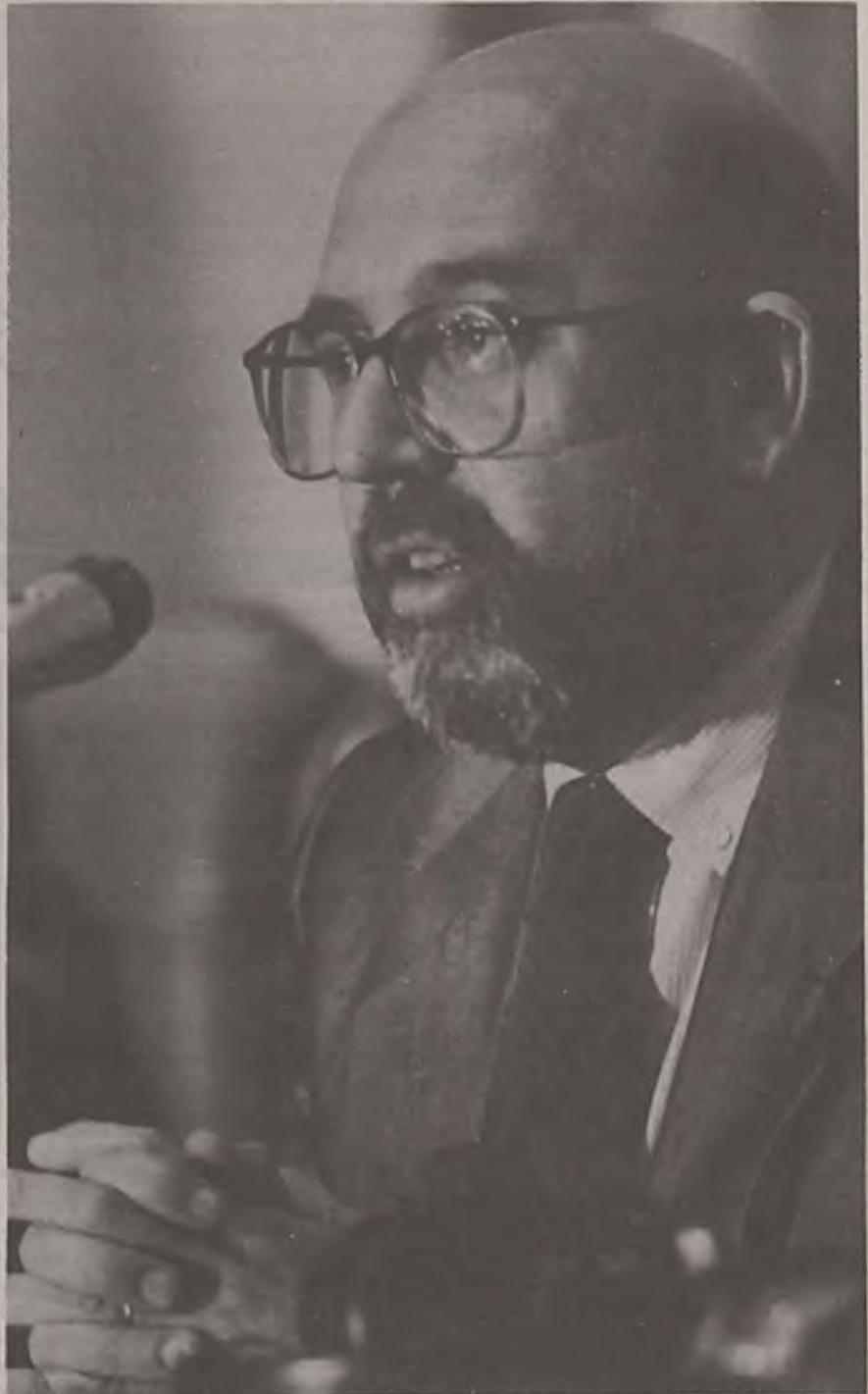


Estou aqui para falar da experiência constitucional espanhola, experiência muito recente, que não tem dez anos de concreto, no que se refere à relação Executivo/Legislativo. Não vou me referir aos aspectos mais importantes dessa evolução, porque tenho observado na apresentação deste seminário que estão 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 uni-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 quicá 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,

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 consequências graves pois impede o diálogo com a oposição.

Parlamentarismo será solução para impasses

Prof. Miguel Reale Júnior



“Nós estamos, neste instante, na fase decisiva para a definição do sistema de Governo que irá presidir a vida brasileira.

Não se trata de uma questão meramente formal ou de gosto pelas formulações jurídicas. Trata-se, na verdade, de encontrarmos um instrumento, um mecanismo por meio do qual se possa superar as crises que continuamente vitimaram a vida brasileira republicana.

Com elevado interesse ouvi as manifestações dos ilustres Professores da França e da Espanha. Ora, nós não podemos trasladar modelos de outros países sem antes fazermos uma análise da realidade nacional, da realidade política e histórica do Brasil. Podemos dizer, senhores Professores, caros Constituintes, que a história política brasileira, republicana, caracteriza-se pelo imenso divórcio que sempre se estabeleceu entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Um Presidente da República colocado como um ser isolado, que ao mesmo tempo era frágil e todo poderoso. Poderoso, na medida em que demitia, nomeava e admitia. Mas, ao mesmo tempo frágil, no seu distanciamento com o Congresso Nacional e o Parlamento, impossibilitado, muitas vezes, da consecução de planos de Governo, inviabilizando-se nesta resistência que se tornou uma constante. A realização de mudanças, e a proposta de mudanças encontravam obstáculos intransponíveis na falta de diálogo e de convivência entre o Executivo e o Legislativo. E o militarismo prevaleceu na vida republicana brasi-



Professor de Direito Constitucional da Universidade Federal de São Paulo, e Expositor do 1º dia do Seminário Internacional.

leira. Não seria ocioso lembrar uma frase que Campos Salles disse a Prudente de Moraes. Prudente de Moraes, Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, colocava-se como candidato contra o candidato Marechal Deodoro da Fonseca. E, então, Campos Salles disse a Prudente de Moraes: "não seria mais prudente, mais conveniente, que você retirasse a sua candidatura, senão fecham o Congresso?" E essa frase, dita no nascer da nossa República, praticamente foi uma constante.

Sempre a indicação da prudência de não se praticar a democracia sob pena do fechamento do Congresso, e o Congresso foi fechado inúmeras vezes, foi desconhecido e desmerecido. O Congresso brasileiro foi desmerecido pela política dos governadores, que estabeleceu o sistema da barganha e das benesses, o fortalecimento dos Governos locais, que davam sustentação ao Governo da República com o demérito do Parlamento. Os Deputados transformados apenas em recebedores de benefícios para dar vantagens, para dar apoio político ao governo central. E há outro dado da sociologia política brasileira. É o demérito do Legislativo, é a descrença do povo com relação ao Parlamentar e ao congressista, é algo que está impregnado na vida brasileira de forma absolutamente injusta, mas é um dado de realidade do qual não podemos estar afastados. Há, portanto, esses dados que são fundamentais. A figura do Presidente da República, que se consolidou através desses 100 anos de presidencialismo, mas um Presidente da República que é frágil e poderoso ao mesmo tempo. Esse distanciamento, divórcio entre o Executivo e o Legislativo, as crises se resolvendo sempre através do fechamento do Congresso Nacional, a militarização da vida republicana brasileira e o demérito do Poder Legislativo, e o enfraquecimento do Poder Legislativo nos últimos 20 anos transformado em mero órgão homologador das decisões do poder central.

Mas, ao lado disso, há um outro dado que compõe obrigatoriamente a sociologia política brasileira, que foi o movimento em favor das eleições diretas. Este movimento em favor das eleições diretas trouxe, sem dúvida nenhuma, a crença enraizada de que se decide a vida do país no momento em que se elege o Presidente da República. Não tem apenas o significado de se fazer uma opção em favor deste ou daquele candidato à Presidência da República. Mas há, sim, uma convicção de que está a decidir a vida brasileira, neste instante, mesmo porque os problemas na-

cionais só são discutidos em profundidade no momento da disputa eleitoral para Presidência da República. Essa eleição para a Presidência da República tem um significado efetivo de cidadania, de participação nos destinos da Nação, e não é apenas, portanto, a possibilidade de uma escolha, é a possibilidade de participação ativa, de exercício ativo da cidadania. Este é o significado que está incrustado na alma do povo brasileiro hoje. Não há proposta que não venha estipulando a eleição direta para Presidente da República. Ora, esta eleição direta para Presidente da República dará a este Presidente o caráter de ser o delegado nacional. Ele irá às praças públicas e às televisões. Ele irá convencer o povo, que será convencido. Será ouvido e convencido por este candidato à Presidência da República, que por maio-

Não queremos a construção de um modelo teórico, que não seja aplicável à realidade, um modelo que busque eficácia, porque o modelo que gera impasse, não vai sem dúvida nenhuma, alcançar os objetivos desta Constituinte.

ria absoluta vai chegar ao Palácio do Planalto com 35 a 40 milhões de votos.

Na verdade, o plano de governo já vem definido e desenhado através da eleição à Presidência da República. Ora, este é um dado que não pode ser desconhecido. Se nós estabelecermos um regime Parlamentar, a própria Constituinte poderá sofrer a acusação de estar, de forma oblíqua, retirando aquilo que o povo tanto exigiu indo às praças públicas e às ruas, durante o ano de 1984.

Ora, se estabelecermos um regime Parlamentar atribuindo-se a administração e a responsabilidade da política de governo a um Primeiro-Ministro, haverá, sem dúvida nenhuma, um descontentamento popular, e os candidatos à Presidência da República, seja em 88 ou 89, irão concorrer à Presidência da República tendo co-

mo plano ou tendo como programa essencial recobrar aquilo que o povo sempre desejou dar ao Presidente da República, que era a plena capacidade de condução da vida administrativa brasileira.

Não tenhamos dúvida de que aquilo que ocorreu em 1963, com o Presidente João Goulart, que levou uma maciça negação do Parlamentarismo com 98% da população brasileira, vai-se repetir, mesmo porque os candidatos à Presidência da República vão ser como bandeiras à mudança da Constituição se ela vier a adotar o regime Parlamentar.

É um dado, portanto, inafastável este. E a eleição direta para Presidente da República que tem um significado de crença, é hoje um tabu que não pode ser desfeito. E a história impõe os seus limites. Esse é um dado que está aí.

Diante disto, diante da impossibilidade de se desfazer a história, diante da impossibilidade de adotarmos um regime Parlamentar que retirasse a crise do Palácio do Planalto e conduzisse as crises para que elas fossem superadas através da articulação política no Congresso, por falta de partidos políticos estruturados, por falta de uma burocracia estatal preparada, como bem ressaltou o Ministro Aluízio Alves, nós temos que, sem dúvida alguma, procurar uma solução sui generis. Não podemos ficar na forma do presidencialismo puro, esse Presidente da República isolado, esse homem só, sozinho, esse divórcio que se sente presente na vida brasileira republicana. Esse presidencialismo imperial, que acaba por sempre levar ao confronto. Esta consciência que o Presidente da República tem de que ele tem todos os poderes na mão. Mesmo quando há uma Assembléia Nacional Constituinte o Presidente da República sente-se no direito, sente a consciência de que, indo à televisão para dizer de seu mandato, ele está falando na qualidade de Presidente da República exercendo um direito seu, para tomarmos a análise do dia de hoje e mostrar que é necessário mudar o presidencialismo. Mudar o presidencialismo no sentido de que o Presidente da República é o delegado nacional, tem a força de um imenso respaldo popular, mas não é um poder unipessoal.

É necessário encontrarmos formas que viabilizem a articulação política, que agilizem a negociação, que valorizem o Legislativo, estabeleça-se o regime de coresponsabilidade entre o Executivo e o Legislativo. Que se faça um regime.

Ora, nós temos essas duas grandes missões a cumprir, para quebrar com as difi-

culdades. Reduzir o poder unipessoal do Presidente da República, de um lado, e favorecer e fortalecer o Legislativo e o Congresso Nacional.

O regime parlamentarista seria, sem dúvida nenhuma, uma oportunidade para os impasses, para a anarquia parlamentar. O sistema de dinastia, como proposto pela Comissão Afonso Arinos, ou proposto de forma engenhosa, inteligente, pelo ilustre Senador José Fogaça, na sua proposta, na Subcomissão, leva, a meu ver, possivelmente a impasses que conduzirão a uma paralisia, na medida em que se estabelece, de um lado, o Presidente da República, eleito por voto direto, de outro lado, um chefe de governo responsável pela política de governo e pela administração pública. Mas ao mesmo tempo se estabelece o projeto Fogaça, da mesma forma que o projeto Afonso Arinos, que o plano de governo é de responsabilidade do Primeiro-Ministro. De outro lado, é responsável pelo envio do orçamento o Presidente da República. A iniciativa de lei cabe ao Presidente da República, mas a iniciativa de lei é algo que, na verdade, está obrigatoriamente no plano de governo. Não se pode pensar numa iniciativa de lei que não esteja vinculada a um plano de governo que não é do Presidente da República. Assim, nós estaremos viabilizando um impasse, nós estaremos permitindo que o Presidente da República seja imobilizado pelo Primeiro-Ministro, e o Primeiro-Ministro seja imobilizado pelo Presidente da República.

Ora, eu creio que há a possibilidade de uma fórmula intermediária e, dentro de um sistema igualmente considerado, passo a pender para o Presidente da República maiores responsabilidades do que o Primeiro-Ministro. Assim, a nossa proposta é no sentido de um sistema de co-responsabilidade, e que o Primeiro-Ministro seja indicado pelo Presidente da República, consultados os Presidentes dos partidos políticos, porque é necessária a valorização dos partidos políticos que compõem a maioria. Nós sentimos que recentemente essa crise ocorreu quando o Presidente da República consultou os Presidentes dos partidos políticos para a composição do seu ministério. Entendia-se que isso era do poder do Presidente da República.

Tudo isso é normal. Na articulação política e na vida democrática, é necessário, por sua vez, a meu ver, que haja a especulação constitucional daquilo que deve ser fruto da política, mas é necessário, na vida brasileira, que isso esteja estipulado.

O Presidente da República passa uma consulta aos Presidentes dos partidos políticos que compõem a maioria para se revelar que essa prática não é uma prática que diminua o Presidente da República. Ela é uma prática que bota o Presidente da República envolto num processo político maior.

Ora, o Presidente da República, consultando os Presidentes dos partidos políticos que compõem a maioria, indica o nome a ser aprovado por maioria absoluta pelo Congresso Nacional em sessão unicameral. Assim, esse Presidente da República terá o respaldo. Vamos dizer que ele seja um superministro, sim, um superministro, mas que surge com que qualidade? Com a qualidade de ter a aprovação do Congresso Nacional, de um imen-

Nossa proposta é no sentido de um sistema de co-responsabilidade, e que o Primeiro-Ministro seja indicado pelo Presidente da República, consultados os Presidentes dos partidos políticos, porque é necessária a valorização dos partidos que compõem a maioria.

so respaldo político para duas funções essenciais.

Primeiro, ser o coordenador da ação ministerial, participar do Conselho de Ministros, onde se estabelece o plano de governo. O plano de governo não é do Presidente da República, que já discutiu esse plano com a população. Mas ele é detalhado por um Conselho de Ministros do qual participa o Primeiro-Ministro.

Ele participa, portanto, da análise, ele participa da elaboração do plano, das decisões e, depois, ele vai ser o responsável pela execução das decisões tomadas, porque ele vai ser coordenador da ação governamental.

Há um defeito, sem dúvida nenhuma, que ocorre por falta de capacidade de tempo, de possibilidades do Presidente da

República, que tem sobre seus ombros tantas tarefas. Ele coordena as ações dos ministérios, ele estabelece uma unidade de governo para que os ministérios saibam o que se passa nos outros ministérios, para que o governo seja uma voz única, para que se estabeleçam prioridades, se discutam prioridades com os ministros, e esta é uma grande, imensa tarefa, de alguém que será o representante do Congresso Nacional. A tarefa conjunta de conduzir a administração. Este não é o Primeiro-Ministro fraco. Muitos chegam a fazer a crítica a esta proposta, de que seria um Primeiro-Ministro fraco. Eu acho que eu criei um ministro que tem uma imensa força, na medida em que ele vai coordenar a ação ministerial, vai coordenar a ação de governo que indica a execução do plano e, mais, ele tem a função de coordenador, de mediador, mediador entre o Executivo e o Legislativo, entre o Presidente da República e o Congresso. Ele faz esse papel de mediação, de fazer com que chegue ao Presidente da República a opinião da Nação, que ele colhe junto aos parlamentares, que ele representa, junto ao Congresso Nacional, que ele representa e que é caixa de ressonância da Nação.

Assim ele faz esse duplo papel de ser o coordenador administrativo e o coordenador político. Além do mais, deve interferir na nomeação dos Ministros de Estado, ele deve ser ouvido quanto à exoneração dos Ministros de Estado. Ele, portanto, leva a opinião da Câmara sobre as tendências que lá predominam, no sentido de se ter escolhido este ou aquele. Mas o Presidente da República é o chefe de Estado, chefe de governo. Ele tem, administração pública nas suas mãos. Ele só tem no Primeiro-Ministro um auxiliar, que não é um mero auxiliar, é o auxiliar principal do Presidente da República, que é encarregado do respaldo político.

Eu não quero me delongar, senhor ministro, porque eu sei que esse debate ainda deve se prolongar com a participação de nosso ilustre professor Celso Lafer e daqueles que aqui estão, mas eu queria deixar apenas esta idéia da necessidade imprescindível de passarmos da realidade para a construção de um modelo. De não quereremos a construção de um modelo teórico, que não seja aplicável à realidade, um modelo que busque eficácia, porque o modelo que gera impasse não vai, sem dúvida nenhuma, alcançar os objetivos desta Constituinte, que é uma grande reforma institucional que viabilize a mudança e garanta a estabilidade tão necessária à vida brasileira.

Centro-Sul Garante o Próximo Presidente

Prof. Celso Lafer



A reflexão que hoje fazemos sobre o parlamentarismo e o presidencialismo se insere, evidentemente, no contexto político em que atualmente nos encontramos, e diz respeito às grandes direções que pretendemos imprimir ao nosso país nesse momento de definição dos rumos constitucionais.

O direito público, em geral, e o direito constitucional, em particular, trata de um conjunto de regras que repassam incompetência e permitem o exercício do poder.

A clássica função entre o parlamentarismo e o presidencialismo diz respeito, para lembrar uma famosa frase de Rui Barbosa, na sua plataforma de 1910, à busca da estabilidade e o esforço de coibir a irresponsabilidade. E, nesse sentido, as formas de parlamentarismo sempre buscam entre o Executivo e o Legislativo uma interdependência por integração, a que fez referência o Prof. Miguel Reale Júnior na sua exposição.

No presidencialismo sempre se procura a idéia de uma independência recíproca entre o Legislativo e o Executivo, e um esforço muito grande do Supremo Tribunal buscando assegurar esta independência recíproca.

Nós tivemos, nas duas esplêndidas exposições de hoje, uma análise de como o modelo francês e o modelo espanhol procuraram lidar com esses problemas. No caso do modelo francês, a idéia da grande arbitragem final cabendo ao sufrágio universal, e, no modelo



espanhol, esta predominância atribuída ao chefe de governo na sua relação com o poder Legislativo.

Eu vou procurar cingir a minha observação a um problema que me parece fundamental, e que é normal em toda reflexão sobre parlamentarismo e presidencialismo, a um sistema eleitoral e ao regime de partidos. Não vou entrar no regime de partidos, mas quero realçar um pouco as conseqüências políticas das leis eleitorais.

Existe uma geografia eleitoral, e esta é muito importante sobretudo num país como o nosso, que tem não só a experiência e o peso da federação sobre um problema fundamental, como também a necessidade de lidar com uma variedade e com uma disparidade regional muito significativa.

Lembro que esse tema da geografia eleitoral é um tema fundamental. Penso que, por exemplo, no caso dos Estados Unidos, sem dúvida o deslocamento do eleitorado e do poder econômico do leste dos Estados Unidos para o Texas e para a Califórnia explicam certas mudanças muito importantes. É indis-

cutível que o Presidente Reagan resultou de uma nova maioria e que essa nova maioria está vinculada ao deslocamento do poder eleitoral e do poder econômico do Leste dos Estados Unidos, que tradicionalmente exerceu esta hegemonia no sistema norte-americano para o Texas e para a Califórnia.

Penso chamar a atenção sobre este aspecto porque, se há um aspecto, ou se há uma dimensão que foi consagrada pelo processo de transição política no Brasil, é a idéia da eleição direta do Presidente da República por dois turnos por meio de uma maioria absoluta. Isso significa, em poucas palavras, que só poderá ser eleito Presidente da República quem tiver sucesso e conseguir a maioria dos votos do centro-sul do Brasil, que são os votos majoritários do nosso atual sistema político brasileiro. Isto é um dado que me parece fundamental porque a ele se vincula o relacionamento do Presidente da República com o Legislativo nas formas mais puras de presidencialismo ou nas eventuais formas de parlamentarização do poder que vierem a ser consagradas pela futura Constituição.

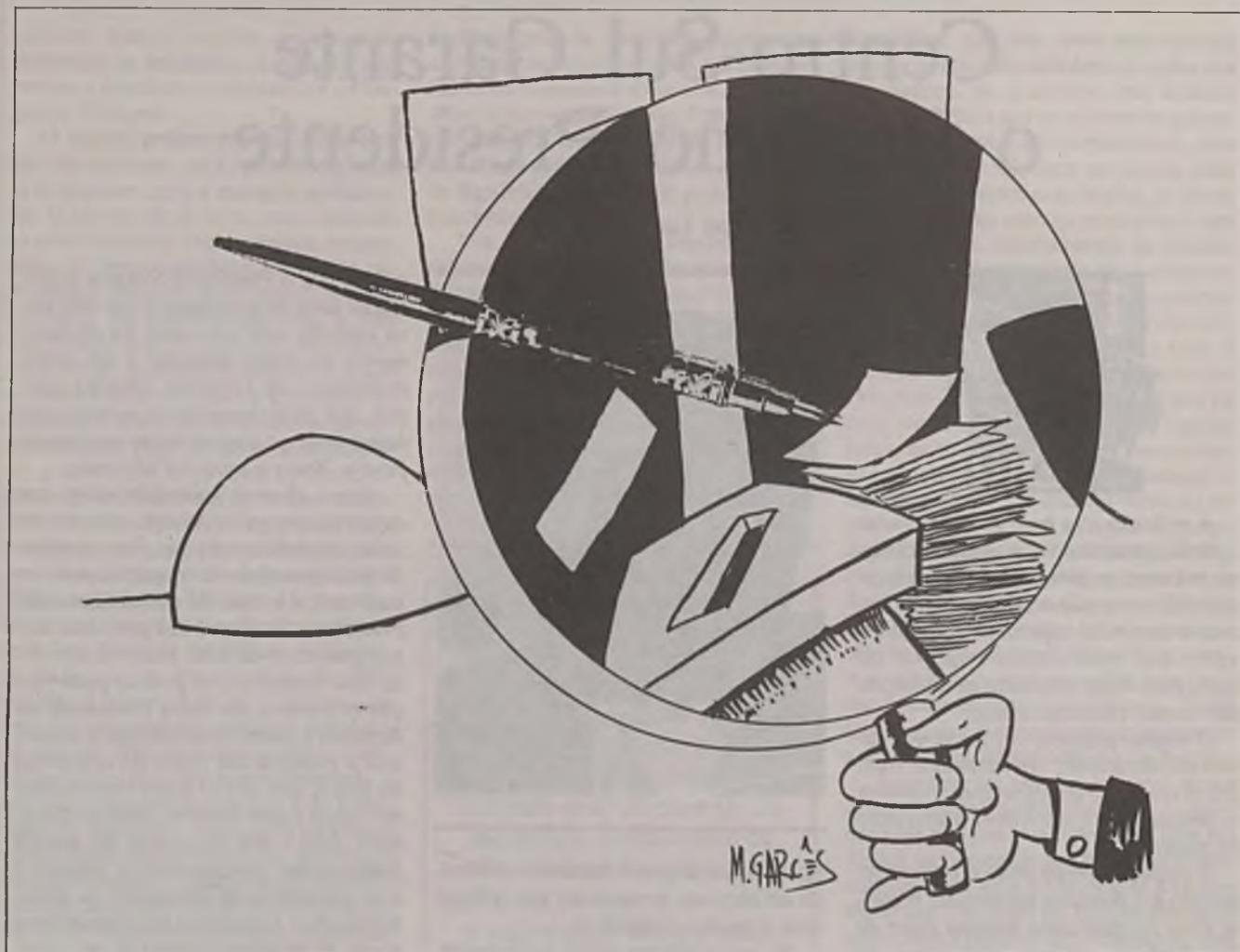
Há, como sempre, e todos nós o sabemos, um papel importante atribuído ao Senado, como o equilíbrio da Federação, é clássico e vem sendo exercido na nossa função republicana.

Na discussão do impacto das leis eleitorais na composição da Câmara, sempre se discute a relação entre uma sub-representação do Centro-Sul e uma sub-representação dos demais estados da Federação.

Este foi no sistema da Constituição mais rica nesse ponto de vista porque é o que deu margem à extensão do voto e à das franquias que caracterizam a república populista de 45 a 64. Os dados mostram que a equação eleitoral foi extremamente bem elaborada, permitindo, no jogo do processo de aprovação das leis, graças ao sistema eleitoral, uma representação extremamente equilibrada, que impe-

Celso Lafer é Professor de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Debatedor do 1º Dia.

IDÉIAS



dia, vamos dizer assim, a hegemonia do Centro-Sul no processo de deliberação parlamentar, e isso tinha um papel muito importante na composição do equilíbrio do País, da União e da Federação.

Esse dado é um dado importante porque nesse relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, nesse período livre que vivemos, de 45 a 64, trouxe, de um lado, crises, mas trouxe, de outro lado, um certo tipo de proposta, um certo tipo de equilíbrio.

Penso nesses aspectos porque, se viermos a atribuir ao voto, ao sufrágio, esta função de arbitragem-chave que ele tem na França, como foi exposto pelo Prof. Barodi, e se nós tivermos pensando no governo exercendo certas funções de governo como a tributação e a de orçamento e a de direção política, o relacionamento entre as características da Câmara e o Executivo passa por uma reflexão, pelo sistema eleitoral. Se o sistema se mantiver como sendo o da representação proporcional, se vier a ser um sistema misto, se con-

Não podemos ficar no presidencialismo puro com o presidente só, isolado, com esse divórcio que se sente presente na vida brasileira republicana. É um presidencialismo imperial, que acaba por sempre levar ao confronto, mesmo quando há Constituinte.

tinuar a persistir em super-representações de região, isso terá um efeito decisivo sobre a governabilidade ou a não governabilidade do governo, sobre a gestão da crise e sobre o encaminhamento destas situações.

Eu faço esta reflexão lembrando de uma distinção que faz um famoso juiz inglês, que dizia que havia uma diferença entre professores e advogados. Que os advogados procuram encontrar uma solução para todos os problemas, e os professores procuram encontrar um problema em qualquer solução.

Como eu estou aqui na função de professor, eu estou procurando apontar os problemas que existem em tais ou quais soluções, e queria realçar a absoluta importância da análise das conseqüências das leis eleitorais no processo de definição da forma de governo no Brasil e na análise de qualquer processo de parlamentarização do poder que vier a ser adotado na Nova Constituição."

Lucena Pediu Uma Nova Organização Política

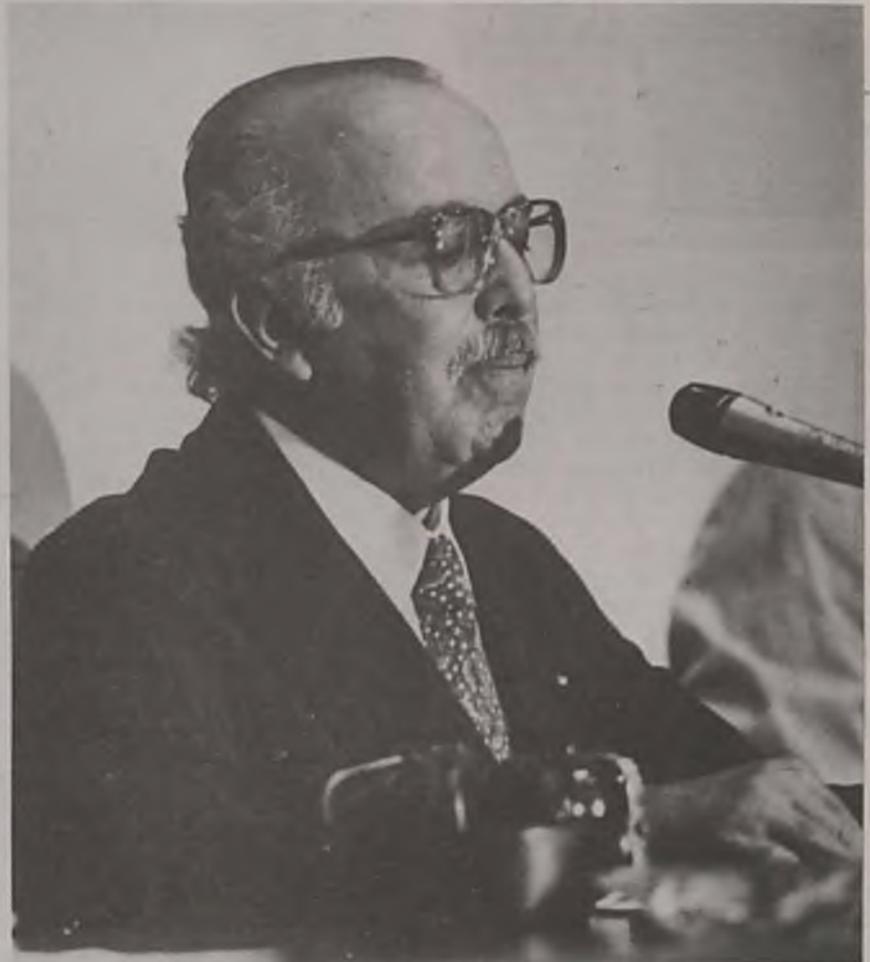
2º
PRESIDENCIALISMO
PARLAMENTARISMO
Dia

O Senador Humberto Lucena, Presidente do Congresso Nacional e do Senado Federal, fez a abertura solene do 2º Dia dos debates do Seminário

Internacional, apresentando os conferencistas principais e moderando os debates. Anfitrião do Seminário, realizado no Auditório Petrônio Portella do Senado, Lucena destacou a necessidade premente de a Assembléia Nacional Constituinte prover uma nova organização do poder político-administrativo para o País.

“É com a mais grata satisfação que tenho a honra de presidir esta 2.ª reunião plenária do Seminário Internacional sobre Presidencialismo e Parlamentarismo, em boa hora realizado em Brasília sob os auspícios da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República e dos grupos de estudos políticos públicos, com o apoio do Banco do Brasil e do Senado Federal.

Congratulando-me inicialmente, portanto, com o Ministro Aluizio Alves por essa feliz iniciativa, desejo, em rápidas palavras, ao abrir mais essa reunião plenária, dizer da importância desse seminário justamente no instante em que se aceleram os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte no Brasil, que têm como grande objetivo escrever uma carta magna que assegure ao nosso país uma democracia autêntica, estável e progressista. E é claro que um dos aspectos fundamentais da nova Constituição brasileira vai ser justa-



mente a estrutura da nova organização do poder político-administrativo.

E a maior polêmica que tenho notado entre os senhores constituintes é justamente aquela pertinente à discussão sobre o melhor sistema de governo democrático para o Brasil neste momento, se o presidencialismo, o parlamentarismo, ou se um ou outro de forma híbrida.

Portanto, a discussão que se faz no

momento neste seminário, as conclusões a que ele chegar hão de ser subsídios valiosíssimos para o debate da Assembléia Nacional Constituinte no Brasil.

Renovando, portanto, as minhas congratulações com o Ministro Aluizio Alves e com todos os que promovem esse seminário e com seus participantes, dou por aberta a presente sessão e concedo a palavra ao Prof. James Young”.

O Senador Humberto Lucena, é Presidente do Senado Federal.

EUA não está longe de um parlamentarismo

Prof. James Young

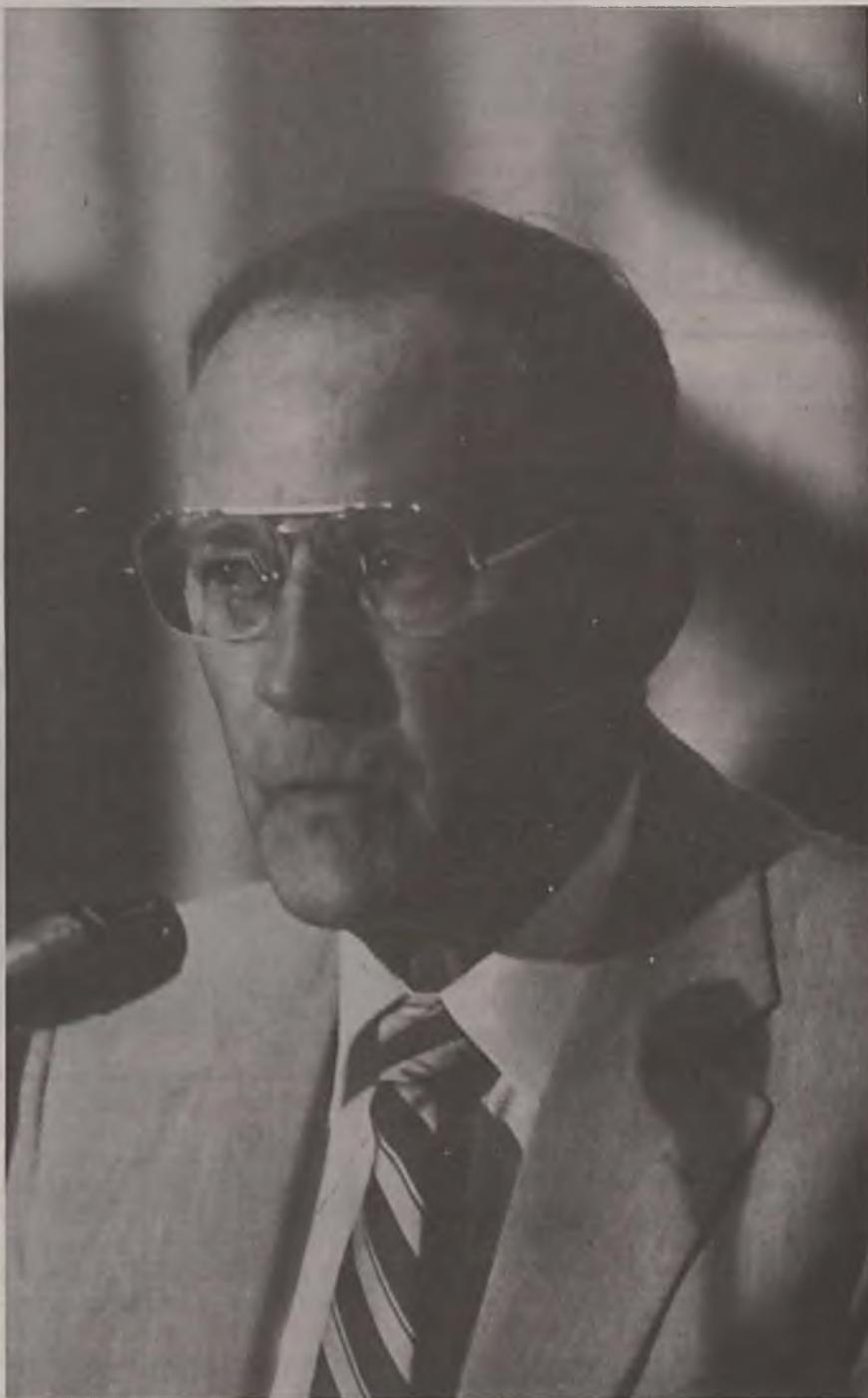


Há duzentos anos atrás, nesta época do ano, delegados dos novos Estados Unidos estavam se preparando para partirem à Philadelphia para escrever uma nova Consti-

tuição. A tarefa deles não era fácil. A nova Nação tinha pouco mais de dez anos. Após a Revolução Americana estava em crise de regime, a autoridade do governo central estava sendo desrespeitada, os Estados que lutaram juntos pela independência estavam se desagregando, estavam formando exércitos, falava-se em guerras entre os Estados, e as contendas comerciais prosseguiam. Os delegados levaram três meses para escrever a nova constituição e um pouco mais do que isso para convencer os Estados a ratificá-la.

Como um estudioso de história constitucional e da presidência dos EUA, bem como cidadão americano sinto-me muito honrado pelo convite de estar aqui não tanto para ensinar, mas para aprender com vocês, e acredito que o trabalho dos brasileiros vai ser muito mais difícil, para elaborar a sua nova constituição do que foi o trabalho dos fundadores dos EUA e tenho certeza de que isso será, dificilmente, concluído em três meses. Eu não estou aqui para advogar um sistema presidencial, ou um sistema parlamentarista, e de fato eu confesso que às vezes sinto um pouco de confusão entre as características próprias de cada um desses sistemas, porque cada um de nós tende a perceber no sistema que nós preferimos as suas qualidades, e no sistema que aceitamos os seus defeitos.

James Young é Diretor do Programa sobre Presidência do "Miller Center of Public Affairs", da Universidade de Virgínia, Estados Unidos, e conferencista do 2º Dia.



IDÉIAS

Portanto, no meu entender, não há uma definição única que seja universalmente aceita do Presidencialismo, e do Parlamentarismo. O que eu gostaria de fazer aqui não seria defender uma proposta geral do Presidencialismo, mas tentar explicar o que é o que não é o Sistema Presidencial nos EUA, qual a relação com o que está previsto na constituição que eu acho muito importante para as questões que a Nação brasileira enfrenta e por fim falarei, um pouco, sobre os termos e as condições sob as quais o sistema funciona nos EUA. Não sei o que vocês aprenderão disso e não tenho certeza que vão aprender muito, porém acho importante que eu tente explicar alguma coisa sobre a natureza do nosso sistema.

Primeiro, o que não é o Sistema Presidencial na experiência dos americanos: muitas vezes um sistema presidencial é associado, em termos de conceito, com um poder legislativo ou corpo legislativo muito fraco. Não se pode falar do sistema presidencial nos EUA, nestes termos. Uma presidência forte existe, coabita, conjuntamente, a um congresso, também, extremamente forte; e um legislativo bicameral extremamente forte. Deveras, sou de opinião que o Congresso nos EUA, possivelmente, é o mais forte, o mais ciumento do seu poder sobre política, sobre administração, sobre investigação da administração e conduta do executivo, do que qualquer outro no mundo.

Em parte, isso é consequência do que está escrito na Constituição, é uma questão de como o Congresso conseguiu se organizar internamente para o exercício da ampla autoridade constitucional nele investido. O primeiro artigo da Constituição Americana define os poderes do legislativo: (a presidência vem depois). E, mesmo sendo a Constituição pequena, este artigo é um dos mais longos. Não quero enumerar, porém, todos os poderes que são designados ao Governo Central, na Constituição Americana. Enumero, no entanto, algumas prerrogativas do Congresso, designados como sendo poderes do legislativo: o poder de estabelecer impostos, de pagar dívidas e tomar empréstimos, de regular o comércio exterior e o comércio entre os estados, de definir a política fiscal e orçamentária, criar novos estados, declarar guerra e prover a defesa, convocar e suprir o exército, a marinha, e reunir milícias,

para repelir invasões, reprimir insurreições, além de executar as leis da União.

O Congresso tem poderes executivos muito fortes na Constituição Americana. É o Congresso quem estabelece tudo que diz respeito à missão estatutária da parte executiva, a não ser à presidência. Todas as agências do governo federal dos EUA são criadas pelo Congresso: o Congresso vela e paga por elas, e elas têm que dar-lhe satisfações do que faz. Esse poder é exercitado de uma maneira muito forte através do sistema de comitês do Congresso. Portanto, para todos os efeitos, todos os poderes de governo, e de estabelecer polí-

Todas as agências do governo federal dos EUA são criações do Congresso, que vela por elas e paga por elas. Elas têm que prestar satisfações ao Congresso. Esse poder é exercitado de uma maneira muito forte através do sistema de comitês do Congresso.

ticas estão inscritos como atribuições do legislativo.

Por outro lado, a Presidência tem um rol de atribuições muito menor. O Presidente é o comandante-chefe das Forças Armadas, mas é o Congresso que tem o poder de estabelecer o regulamento para sua administração. Mesmo sendo o comandante-chefe, o Presidente não tem o poder de governar as Forças Armadas, esta é uma atribuição do Legislativo. O Presidente pode enviar e receber Embaixadores, isto é, o poder de reconhecer e conduzir a diplomacia. No entanto, poder de firmar tratados é repartidos com o Senado, e de-

pende da aprovação por dois terços do mesmo. O Presidente pode nomear, com o consentimento de dois terço do Senado, os oficiais do corpo executivo e os ministros do governo. O Presidente detém todo poder executivo dado pela Constituição, com a ressalva de que, grande parte desse poder será repartido com o Congresso. Provavelmente, o mais importante poder, do Presidente, no sistema presidencial, seria o do veto condicional sobre os atos do legislativo. Digo condicional porque dois terço do Congresso pode repudiar o veto e essa ação terá força de lei. De certo modo esse é o poder legislativo do Presidente. Porém, nem o Presidente nem qualquer outro membro do Executivo pode ocupar uma cadeira no Legislativo, e somente comparecer ao plenário do Congresso por convite do Legislativo.

O Presidente, também, tem o poder e o direito de relatar ao Congresso, o estado da União e fazer-lhe recomendações. Esse é o seu poder de recomendar e propor políticas ao Legislativo. Mas, quando se compara não somente o número de palavras, mas também o elenco de atribuições sobre política, o poder fundamental de governo, nos EUA, está nas mãos do Congresso. O Presidente, porém, é independente do Congresso, seu mandato não pode ser reduzido ou interrompido a não ser por "altos crimes e má conduta", ou tenha sido julgado incompetente.

Outro motivo pelo qual o Congresso é forte, diz respeito à maneira como ele está organizado e desempenha suas funções. Creio que os estudiosos dessa questão concordam que uma associação coletiva tem uma capacidade limitada de incrementar políticas em plenário ou em debate. O Congresso, portanto, tem que ter pessoas que trabalhem, especialistas que ajudem a testar, discutir e elaborar toda a política pública.

Em 1985, o Congresso Americano desenvolveu os parâmetros do seu atual sistema de fortíssimo comitês, na Câmara e no Senado. Esses comitês são bastante especializados nas diferentes áreas legislativas. Eles supervisionam os vários Departamentos, iniciam, revêem e analisam a legislação. Além disso, o staff político do Congresso e dos congressistas cresceu muito nos últimos 20 anos. São mais de 10.000 pessoas trabalhando à disposição do Congresso,

IDÉIAS

incluindo peritos em política externa, política financeira e orçamentária, etc.

Além disso, ao Congresso, também, foi dado poderes judiciais. Seus comitês podem requisitar documentos e informações, bem como compelir e exigir de pessoas testemunho em juízo. Podemos afirmar que, de certo modo, o Congresso possui agregados aos seus poderes legislativos, poderes judiciais, e executivos. Portanto, os fortes poderes do Congresso, nos Estados Unidos, são uma realidade viva e constitucional.

PODERES DO PRESIDENTE

Há uma segunda conotação na questão do Presidencialismo, ou que muitos pensam ser um atributo dos Sistemas Presidencialistas, mas que não é um fato dos EUA. Diz respeito à capacidade de legislar do Presidente. Falarei rapidamente sobre isso. O Presidente dos EUA não pode repudiar um ato do Legislativo, dissolver o Congresso, nem governar por decreto na ausência do Legislativo. O Presidente, então, tem um poder de veto realmente condicional. Não acatar ou desobedecer uma decisão do Congresso, é um ato inconstitucional e ele pode ser punido.

O Congresso é soberano para controlar os horários da suas sessões como também a sua organização interna e o Presidente não pode interferir nessas questões. Não há nada na Constituição Americana semelhante ao que é previsto em muitos sistemas parlamentaristas, como é o caso, da 5.^a República Francesa, em que, em situações de emergência, o presidente pode governar por decreto. Nem o Presidente, nem o Congresso, nem as Forças Armadas e nenhum outro órgão constitutivo no governo americano tem direito constitucional para governar por decreto.

Falar do sistema presidencial dos Estados Unidos, é falar de um tipo de governo no qual um executivo é eleito, independentemente, com título de "Presidente", que forma um governo que administra, que toma à frente e determina que tipo de política a Nação deve adotar e seguir durante seu mandato, e ele será responsável, na próxima eleição, pelas conseqüências desta política. Esse é, a meu ver, o significado e a natureza do sistema presidencial, nos EUA.

Estudiosos do sistema parlamentarista perceberão logo que da maneira como eu descrevi o sistema presidencialista dos EUA — a presidência, o partido ou coalisão de partidos — está funcionando de forma muito assemelhada de seu sistema parlamentarista desenvolvido. O sistema presidencialista deve ser associado não a legislativo fraco mas a um legislativo forte. O sistema presidencialista é associado com um legislativo que tem realmente poderes de formular política que é associado com o sistema partidário fraco. O sistema partidário nos EUA é fraco e isso é associado no sistema presidencialista não com um legislativo fraco, ou mesmo um

O presidente tem o poder executivo dado pela Carta, mas grande parte desse poder também está nas mãos do Congresso. O mais importante poder do presidente é o do veto sobre os atos da legislatura, mas ainda assim é veto condicional.

judiciário fraco, pois este último no final tem um veto sobre qualquer ato do governo, seja administrativo, do Presidente ou do Congresso.

O SISTEMA DE SEPARAÇÃO DOS PODERES

No Brasil, no meu entender, há uma questão importante, uma questão constitucional, quanto à estrutura do governo, às relações entre a Constituição e à natureza do sistema se Parlamentar ou Presidencial. Deve destacar que nos Estados Unidos, o sistema presidencial, mesmo que ele seja uma decorrência da

Constituição, ele não foi por ela estabelecido tal como o praticamos hoje. Vou explicar um pouco esse ponto.

O atual Sistema Presidencial Americano é, principalmente, uma criação do século XX, e ele não estava presente nem é característico do sistema americano existente em grande parte do século XIX. ele é então um desenvolvimento mais recente da evolução política dos EUA e não um sistema estipulado ou estabelecido pela Constituição de 1787.

É verdade, como já disse, que a Constituição estabeleceu as prerrogativas do Presidente, isto é, seu poder constitucional. Porém, não se encontra na Constituição, em lugar nenhum, a determinação de que cabe ao Presidente a iniciativa na elaboração e implementação da política pública.

De fato, os formuladores da Constituição visavam um sistema de controles e equilíbrios, no qual nem um dos três poderes do governo seria capaz de assumir a liderança um sobre o outro, ao decidir os rumos da política pública.

Esse sistema de controles e equilíbrios, é às vezes, denominado de sistema de separação dos Poderes.

A "Separação de Poderes", não possui uma descrição precisa, porque, como já indiquei, pela Constituição, o Presidente tem alguns poderes legislativos; o Congresso tem alguns poderes executivos e até poderes judiciários, e é claro, a Suprema Corte tem que estar envolvida na formulação da política, já que ela tem o poder de revisão final sobre a constitucionalidade da legislação e atos do Presidente ou de seu governo.

Uma descrição mais precisa seria de que a Constituição estabelece instituições separadas, que repartem entre si o poder de formular a política. Essa separação é tão severa que um Deputado ou um Senador não pode ocupar um cargo do executivo durante a vigência de seu mandato, nem mesmo em caso de renúncia. Um Deputado não pode ter cadeira no Senado, simultaneamente, a seu cargo de Deputado e vice-versa. A separação de poderes é completa, mas o poder é repartido. Pelo sistema de controles e equilíbrios pretende-se permitir que qualquer um dos poderes, ou qualquer interesse envolvido nas representações destes três poderes, possa iniciar, ou participar da política. Po-

IDÉIAS

rém, torna-se muito difícil que um deles imponha a sua vontade sobre a política pública sem o consentimento dos outros dois.

É muito difícil no sistema americano, o Presidente conseguir fazer alguma coisa a não ser que ele conte com o consentimento, muitas vezes por ato positivo, do Congresso. É muito difícil para o Congresso conseguir alguma ação ou impor uma política pública contra determinada posição do Presidente. É impossível para o Presidente, para o Senado, ou para a Câmara, mesmo se eles concordem entre si, dar continuidade a uma diretriz política, se a Suprema Corte a invalidou. Então, o poder de veto de um sobre o outro, caminha junto com o poder de formular a política. Não se trata de uma falha de julgamento, nem um ponto de estímulo à controvérsia, mas, ao contrário, trata-se de uma norma explícita de convivência e repartição dos poderes no sistema presidencial de governo. Essa é uma norma intencional e não uma falha de julgamento, sobre quem deveria dominar o poder dentro de um sistema de governo.

Essa escolha foi feita conscientemente e deixada como herança às futuras gerações: estabelecer um sistema onde qualquer um poderia iniciar ou carregar o fardo, de organizar o consenso e o apoio para uma determinada política dentro do sistema. Havia um sentimento profundo entre os constituintes, de que na Constituição não deveria haver nenhum dispositivo que permitisse no futuro, uma instituição, classe ou cargo ter a última palavra ou o controle crítico sobre uma determinada política pública. Eles acham que isso colocaria em perigo a causa da liberdade.

Sentia-se, naquela época, que era desejável que a contenção, ou o conflito em torno da política, entre os segmentos do governo, e entre as bases por eles representadas fosse debatido, e que a iniciativa do governo quanto a políticas públicas só deveria ser incrementada a partir do consenso, de concordância, ou do compromisso entre as diversas partes do Congresso.

O que os elaboradores da Constituição deixaram em aberto foi: como se deveria chegar a esse consenso? Quem lideraria? Através de que maneira? E através de que processo? Então a Constituição, de certo modo, estabeleceu um

programa mas não predeterminou o seu resultado em termos de um sistema fosse ele parlamentar, presidencial, ou alguma mistura dos dois.

O SISTEMA DE SEPARAÇÃO DOS PODERES

Chego à minha terceira observação sobre o sistema americano, de que a Constituição permitiu a existência, durante um período progresso da história americana de algo semelhante a um sistema parlamentar, neste século, um sistema bem mais parecido com o sistema presidencialista. A Constituição permi-

A separação entre os poderes é muito dura: um deputado não pode ocupar um cargo do Executivo ou ser nomeado para um cargo durante seu mandato parlamentar, nem mesmo se ele renunciar. É completa a separação, mas o poder é repartido. É equilíbrio de poderes.

tiu que a iniciativa de poder, passasse de um lado para outro, sem que ela própria se modificasse.

Quero dizer algumas breves palavras sobre o Sistema Parlamentar nos EUA. Se nós procurássemos os exemplos principais, olhariamos para o tempo de Jefferson, isto é, 1800 a 1807 quando o primeiro sistema partidário foi desenvolvido antes, no tempo que foi escrita a Constituição, não havia partidos. Talvez isto tenha facilitado o trabalho dos constituintes. Os partidos só se formaram em seguida, ao redor da controvérsia sobre a política de desenvolvimento do governo e a questão de qual o rumo que a Nação deveria tomar. O par-

tido de Jefferson derrotou o partido de Hamilton, e permaneceu 20 anos no poder. A partir de 1800 ele pôde implementar seu programa de desenvolvimento da nova Nação, que não era de industrialização, mas expansão do território, não de adotar o protecionismo, mas desenvolver indústrias nacionais e usar o déficit para aumentar os recursos e o território geopolítico da nova Nação. Esse programa foi desenvolvido, me parece, exatamente como no sistema parlamentar inglês, porque a maioria do partido no Congresso iniciava e aprovava a legislação e formava o governo; todos os ministros de Jefferson pertenciam ao legislativo e eles eram membros do mesmo Partido. O seu principal auxiliar era James Madison que era líder do Partido no Congresso.

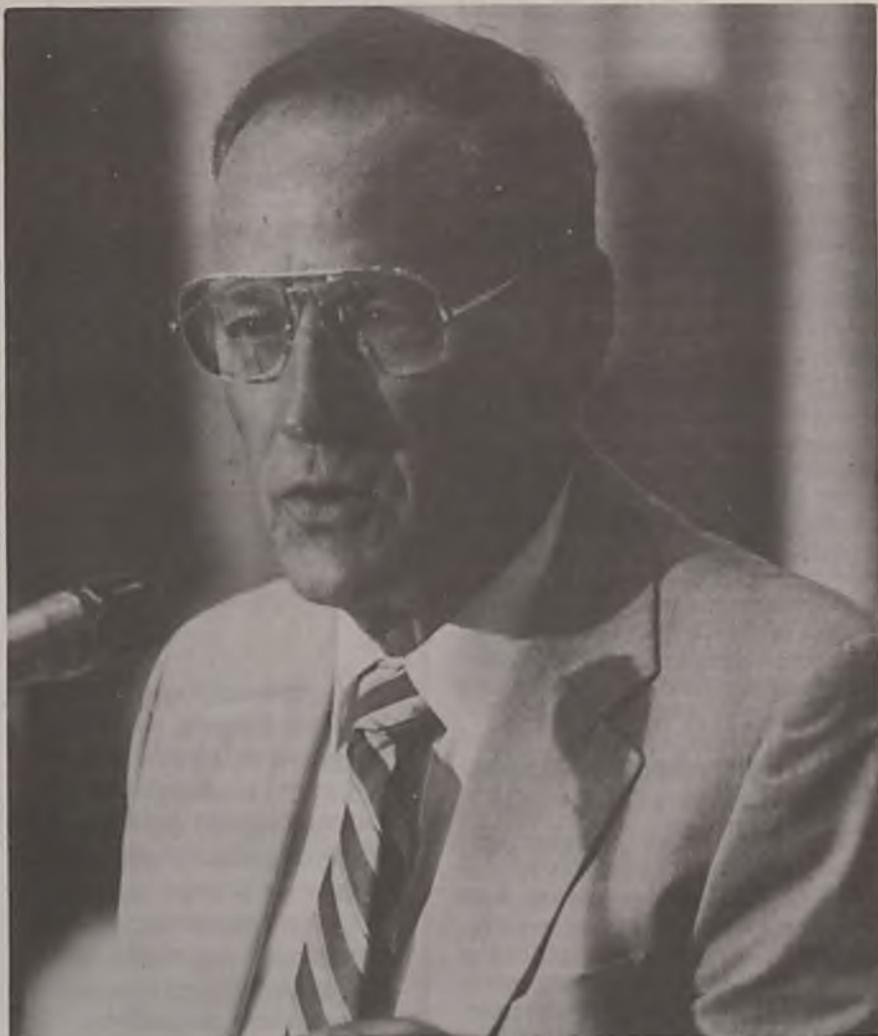
Os membros do Partido, numa reunião denominada o "caucus convencional" decidiram que seu líder no Congresso seria nomeado para a Presidência. Thomas Jefferson no segundo termo, James Madison, James Monroe e, depois John Quincy Adams, foram todos escolhidos presidente pelo Partido que representavam no Congresso. E isso parece realmente com um sistema parlamentar. O partido forma o governo, estabelece o programa de governo e, nas eleições, é o responsável pelas conseqüências das suas ações. O Partido de Jefferson recebeu votos de confiança várias vezes, e na vez de Monroe, todos os votos eleitorais foram para o candidato do governo, a oposição não teve nenhum êxito. Os Estados Unidos tinham um sistema monopartidário. O outro exemplo é do final desse mesmo século. No auge da industrialização americana, depois da guerra civil, depois da reconstrução de 1880 até o final do século, quando tivemos o que alguns chamam de a "época dourada" de governo congressional. Nesta época o líder do Congresso era chamado de "Primeiro-Ministro" ou de "Tzar" pela imprensa americana e correspondia ao cargo mais importante da União. O Congresso através da oligarquia, do Partido Republicano estabeleceu o capitalismo como política da nação, suprimiu os sindicatos porque era a favor da mão-de-obra barata, protegeu o mercado com tarifas alfandegárias elevadas, encorajou a imigração, forneceu os meios para que as ferrovias pudessem ser construídas e assegurou um mercado cativo para desenvolver as in-

dústrias domésticas. Tudo isso foi feito sem grande participação do Presidente. O Presidente era um funcionário do "Primeiro-Ministro", que estava dentro da Câmara dos Deputados. O Congresso supervisionava a administração das suas políticas através do sistema de Comitê do Congresso. Durante grande período da história americana confiamos, desenvolvemos, utilizamos um sistema parlamentar, sem nunca modificar a Constituição de maneira significativa. Uma importante exceção a este "sistema parlamentarista", corresponde ao período da guerra civil, quando Abrão Lincoln era o presidente, ele implementou um sistema bem diferente.

A PERSPECTIVA DO PRESIDENCIALISMO AMERICANO

O século XX assistiu ao enfraquecimento desse "parlamentarismo" e o fortalecimento do sistema presidencial. O enfraquecimento dos partidos é o que pode explicar como a presidência cresceu e assumiu funções que seriam do partido, num sistema parlamentar. A Presidência e não os partidos deve formular e guiar a política e ser responsável por ela perante o eleitorado. Obviamente, que o papel dos EUA nas duas guerras mundiais, a emergência da América como um poder internacional e um poder nuclear, com compromissos mundiais, a Grande Depressão de 1929 tudo isso tem a ver com as mudanças do sistema e as novas atribuições assumidas pelo Presidente. Não sabemos durante quanto tempo o sistema presidencial vai durar ou que outro desenvolvimento ou modificação tomará seu lugar. Há muita discussão nos EUA, hoje, duzentos anos depois da nossa Constituição, sobre os problemas que existem no sistema presidencialismo e no governo presidencial. E há um atrativo novo, indicando na direção de um sistema parlamentar. A questão, então será de fortalecer os partidos. Não sei se eles podem ser ressuscitados na maneira como funcionaram em épocas anteriores, mas eu acho que pode-se dizer com certeza que o sistema presidencialista americano vai se modificar e, possivelmente, já está se modificando.

O que assistimos nos últimos 10 ou 15 anos foi a reativação do poder e da autoridade do Congresso num esforço



de policiar a presidência, vigiar a administração das suas políticas, e interferir com uma voz poderosa na formulação das políticas doméstica e internacional.

Será interessante observar o resultado das atuais investigações sobre a ação do Presidente na Casa Branca, para ver se isso vai se tornar um caso no qual o Presidente assumiu uma prerrogativa que ele não tem, ou que outros em nome dele assumiram prerrogativas que não tinham, quer dizer se eles infringiram ou não a vontade do Congresso. Se isso for comprovado, podem ser processados pelo Congresso.

Esses acontecimentos, os escândalos de Nixon, a perda de confiança que tivemos no Vietnam, tudo isso renovou o interesse em reduzir o poder do Presidente e voltar a um sistema mais próximo de um sistema de governo, no

qual o Congresso é um sócio majoritário do Presidente.

O sistema presidencial não pode sobreviver sem o assentimento do Congresso. Grande parte da autoridade do Presidente é oriunda da delegação feita a ele por atos específicos do Congresso, podendo, portanto, retirá-la. No momento atual ele está nas condições de fazer isso de maneira lenta e incerta. O sistema presidencial também não poderá sobreviver se o presidente não puder demonstrar que ele não somente tem o consentimento do legislativo, mas que a sua política reflete o consenso do país, além dos membros do seu partido. Nessas condições eu vejo um recuo do sistema presidencial nos EUA, mas não o enfraquecimento da presidência. A presidência vai se manter forte; o Congresso vai se manter forte, mas a liderança poderá sair das mãos da Presidência.

Os dois sistemas são bons: tradição comanda

L.G. Nascimento e Silva



Dividem-se os regimes políticos das nações entre duas fórmulas de governo: o Parlamentarismo e o Presidencialismo, já que o regime de governo de diretório só se implantou na

Suíça, além de suas experiências no Uruguai.

O Parlamentarismo nasceu e se desenvolveu, como se sabe, na Europa, onde no século XIII foram adotados os nomes de "Parlement" na França e de "Parliament" na Inglaterra, para designar a princípio a reunião do conselho real ("curia regis"), e, mais tarde, uma permanente corte de justiça que se foi independentizando da autoridade real e passando a constituir um corpo de decisões que foram, cada vez mais, adquirindo vocalização para debate dos problemas de interesse geral, até virem a se converter no verdadeiro centro de decisão dos assuntos nacionais. Assim, o poder, antes enfeixado nas mãos do Rei, o soberano único, passou a ser exercido gradativamente pelo Parlamento com o Rei e, mais tarde, pelo Parlamento apenas, reservado ao Rei um papel meramente simbólico. E os Primeiros-Ministros são, hoje em dia, nos países de governo parlamentar, os reais detentores do Poder Executivo.

Já a República, termo adotado primeiramente pelo governo da antiga Roma depois da expulsão dos reis etruscos, e mesmo anteriormente nas antigas cidades-Estado da Grécia, e mais tarde em certas cidades italianas da Renascença, como Veneza e Florença, ou na Inglaterra ao tempo de Crowell, veio a se consolidar como instituição ao final do século XVIII, quando, com a revolta das treze



colônias da América do Norte, pôde surgir um país independente, que se organizou como uma república.

Esses traços gerais das origens dos regimes Parlamentarista e Presidencialista já indicam as áreas principais da implantação de um e de outro, e as razões da subsistência de cada um deles por motivos históricos e de formação das respectivas idéias políticas.

Efetivamente os partidos políticos nos países de regime parlamentarista conservaram principalmente uma ligação a tendências doutrinárias. O modelo dos países de regime parlamentarista é, certamente, a Inglaterra. É que esse sistema conseguiu combinar a existência de um executivo forte e atuante com a realidade de um parlamento com fortes raízes populares. É que a tradição conta muito para o povo inglês, e há no país uma linha invariável de apoio ao regime parlamentar. O Gabinete, isto é, o Executivo, surgiu como um apêndice ao Conselho Privado, abrangendo os ocupantes dos principais cargos administrativos. Mais tarde, a indicação de seus componentes passou a ser atribuição do Primeiro-Ministro, que os escolhe

por critérios vários, com predominância dos de sua experiência política. Mas o Primeiro-Ministro conserva uma preeminência indiscutida entre seus pares. De maneira formal diz-se que o Gabinete é responsável perante o Parlamento, mas na realidade a responsabilidade repousa mesmo no Primeiro-Ministro. É ele quem responde perante o Parlamento pelas decisões tomadas.

Uma análise bastante crua da realidade constitucional inglesa foi feita pelo Ministro da Previdência Social britânico Richard Crossman nos registros de seu "Diário", postumamente publicado, em que afirma que "o Gabinete faz agora parte dos "majestosos" princípios da Constituição, no sentido de que as decisões efetivas são raramente adotadas nele, a menos que o Primeiro-Ministro decida deliberadamente dar a aparência de que o Gabinete é que decidiu o assunto" ("The Crossman Diaries", pág. 92). Essa, afirma, Crossman, é a realidade nua e crua". O Primeiro-Ministro não é "primus inter pares", nada disso. Ele é o Primeiro Executivo em sua suprema autoridade" (pág. 97). Haveria, assim, na realidade, a atribuição dos mais amplos poderes executivos ao Gabinete, enfeixados esses poderes, porém, pelo Primeiro-Ministro.

O Gabinete inglês tem sido descrito como o pivô em torno do qual a maquinaria do sistema político se move. Não apenas executa e administra, mas toma as principais decisões do país, exercendo ainda a completa iniciativa nos assuntos fiscais e orçamentários. O Parlamento detém, é certo, os poderes nominais da legislação e da administração, mas na realidade é o Gabinete que os exerce, até que uma crise de confiança o deponha.

Outro país em que a evolução do parlamentarismo é de especial interesse é a França. Viveu ela sob a instabilidade política permanente a partir da Constituição de 1875. O regime parlamentarista que essa Constituição consagrava não dava ao Executivo a menor estabilidade. O Presidente da República não tinha na realidade nenhum poder efetivo. Tão pouco o tinha o Gabinete, sujeito sempre a po-

Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva é advogado, ex-ministro da Previdência Social, ex-embaixador brasileiro na França, pensador e humanista.

IDÉIAS

der de dissolução pelo Parlamento. Pela multiplicação dos partidos políticos, jamais o Gabinete podia contar com uma maioria estável capaz de lhe dar estabilidade. O Gabinete passou a ser efetivamente um agente do Parlamento, por ele nomeado livremente, como também revogável a seu bel-prazer. O que ocorreu foi, paradoxalmente, uma ausência de um parlamentarismo verdadeiro, pela inferioridade da situação do Chefe de Estado, e pela impossibilidade de apuração da responsabilidade ministerial, passando os Ministros a se considerarem apenas agentes do Parlamento nomeados e revogáveis por ele. Daí se ter formado uma generalizada ausência de responsabilidade. Mas, mesmo na sua função legislativa, o Parlamento se revelou ineficaz. A instabilidade da vida política contribuía para sua ineficácia no exercício da sua função primordial. Por isso houve afinal o recurso ao decreto-lei, pela necessidade de se conceder ao Poder Executivo meios eficazes de ação, mas mesmo esse processo se revelou como um recurso efêmero, que só tornava mais evidente o descrédito das instituições parlamentares.

Essa situação só foi solucionada pela entrada em vigor da Constituição de 1958, concebida pelo General Charles De Gaulle que introduziu na organização constitucional francesa o poder efetivo da Presidência da República. Essa Constituição atribui ao Presidente o dever de velar pelo respeito à Constituição, como o de assegurar o funcionamento regular dos poderes públicos e a continuidade do Estado; torna-o o garantidor da independência nacional como da integridade do território e do respeito aos acordos da Comunidade e aos tratados (art. 5º). É ele quem nomeia o Primeiro-Ministro e o demite (art. 8º), nomeia os funcionários civis e militares do Estado (art. 13) à chefia do Exército (art. 15). E no artigo 16 ainda há uma disposição de importância fundamental: "Quando as instituições da República, a independência da Nação, a integridade de seu território ou a execução dos seus compromissos internacionais forem ameaçados de uma maneira grave e imediata, e o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais for interrompido, o Presidente da República toma as medidas exigidas por essas circunstâncias, após consulta oficial ao Primeiro-Ministro, aos Presidentes das Assembleias, assim como ao Conselho Constitucional. Ele informa a Nação por uma mensagem..."

Mas o Presidente não enfeixa todos os poderes políticos: a Constituição diz no

artigo 20 que é o Governo que determina e conduz a política da Nação. Ele dispõe da Administração e da força armada. E como "Governo" se entende o Primeiro-Ministro e o Gabinete de Ministros. O artigo 21 atribui ao Primeiro-Ministro toda a ação do Governo, a responsabilidade pela Defesa Nacional, a execução das leis e também a nomeação para cargos civis e militares. E o Parlamento-Assembleia Nacional e Senado enfeixam os poderes de legislar, e, de modo privativo, o de votar as leis (art. 34). É certo que esse artigo indica restritivamente qual será o domínio da lei: o que não esteja incluído nessa relação restrita, limitada, tem um caráter meramente regulamentar, diz o art.

O Congresso não é apenas o centro da atividade legislativa, mas também o dos debates públicos, onde as várias tendências políticas e também administrativas acham uma sólida ressonância. É o grande forum que vocaliza as diferentes correntes nacionais, e as converte em leis.

37, e pode ser editado pelo Governo. O art. 38 da Constituição dispõe ainda que o Governo, para execução de seu programa, possa solicitar ao Parlamento a autorização de adotar por "ordonnances", ou seja, por decretos executivos, durante períodos limitados, medidas que normalmente seriam do domínio da lei. Elas devem ser aprovadas em reunião do Conselho de Ministros, após consulta ao Conselho de Estado, submetidas à contra-assinatura do Chefe de Estado, e ratificadas pelo Parlamento. Finalmente o Conselho Constitucional vela pela regularidade da eleição do Presidente da República e, em caso de contestação, pela eleição de deputados e senadores, como pelas operações de referendo, pela conformidade à constituição das leis orgânicas e das leis que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, pelo Primeiro-Ministro, pelos Presidentes da Assembleia Nacional ou do Senado para exame de sua constitucionalidade (arts. 56 a 61). Uma lei declarada inconstitucional não pode ser promulgada, nem posta em execução (art. 62).

Vamos encontrar as razões das modificações adotadas pela Constituição fran-

cesa de 1958 no discurso de De Gaulle em Bayeux em 1946 que esboça sua concepção da organização constitucional: em primeiro lugar, três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, nitidamente separados e equilibrados; depois uma arbitragem nacional acima das contingências políticas e que assegure a *continuidade*; daí a criação de uma segunda assembleia — o Senado — e de um Chefe de Estado, colocado acima dos partidos, com o encargo de velar pelo interesse geral, com a atribuição de nomear os ministros, dentre estes o Primeiro-Ministro, que dirigirá a política e a execução da administração; ao Presidente caberá ainda a função de servir de árbitro das questões nacionais, um chefe, encarnação suprema do interesse geral.

Como se vê não é possível mais caracterizar o regime constitucional francês como um regime parlamentar puro. Presidencialismo e Parlamentarismo nele se mesclam de forma inexorável.

Vejamos agora como se implantou o Presidencialismo e quais são suas principais características. Afóra a adoção, por períodos mais ou menos curtos, de um Presidencialismo incipiente, é a partir da promulgação da Constituição americana de 1787 que devemos buscar os traços definitivos que vêm caracterizando o regime presidencialista adotado por inúmeras nações. Vamos encontrar, no "Federalist" n.º 39, que se deve creditar a Madison uma definição básica da república, que seria "o Governo que faz provir todos os seus poderes, direta ou indiretamente, da grande massa do povo e é administrado por pessoas que conservam seus cargos segundo a sua vontade, por um período limitado ou enquanto bem servirem. É essencial para esse governo que ele provenha da grande massa da sociedade... é necessário para tal governo que as pessoas que exerçam sua administração sejam nomeadas, seja direta, seja indiretamente, pelo povo". Eis uns traços gerais que são válidos ainda hoje para dar o contorno essencial da república.

Outra característica da república que se refletiu, primeiro na Constituição do Estado de Massachusetts, e depois na Constituição dos Estados Unidos, é a da separação de poderes entre Legislativo, Executivo e Judiciário, sustentada por Montesquieu desde 1748 como essencial ao regime das liberdades: "Tudo seria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo de notáveis ou dos nobres, ou do povo exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as dispu-

IDÉIAS

tas dos particulares" ("L'esprit des lois, L.º 11, capítulo VI).

A verdade é que a separação de poderes é uma realidade fundamental na estrutura constitucional norte-americana. Cada um dos três poderes tem sua esfera de atuação bem delimitada, nenhum deles invadindo a área reservada aos outros.

O Congresso não é apenas o centro da atividade legislativa, mas também o dos debates públicos, onde as várias tendências políticas e administrativas encontram sólida ressonância. É o grande forum de debates que vocaliza as diversas correntes nacionais, que as discute e as converte em leis ou resoluções, ou indicações para os rumos da vida nacional. É evidente que sua principal missão é a da legislação, mas esta não absorve as preocupações do Congresso e constitui apenas uma parcela de seu trabalho. A verdade é que o Congresso exerce diversas funções, além da de legislar: a representação, a construção de consenso, a do esclarecimento das linhas políticas, a dos debates sobre os grandes problemas nacionais, a da legitimação das políticas, a do que se rotula como "oversight", ou seja, a de que os programas legislativos seja obedecidos adequadamente pelo Executivo.

O Judiciário nos Estados Unidos adquiriu o "status" de um verdadeiro poder. Essa foi uma longa construção a partir do famoso processo *Marbury versus Madison*, em que o juiz Marshall afirmou que "o governo dos Estados Unidos se chama governo de leis, e não de homens". Certamente se tornaria ele indigno dessa altíssima denominação, se as leis não ministrassem recurso contra a violação de legítimos direitos adquiridos", e que "a teoria de que todo o governo, organizado por uma Constituição escrita, deve ser a de que é nula toda a resolução legislativa com ela (com a Constituição) incompatível". Assim, Marshall afirmou que os tribunais são os árbitros finais da defesa dos princípios da Constituição, o que lhe confere, portanto, poderes constitucionais eminentes: os da defesa da Constituição e também os de proferir as decisões finais sobre qualquer problema legal do país.

E, finalmente, o Executivo, investido no Presidente da República, abrange uma múltipla gama de altas atribuições, como as de Chefe de Estado, com a representação geral do País, recebendo e retribuindo as visitas de outros chefes de Estado e personalidades máximas em seus países, e participando de eventos de importância nacional, o que o faz o equivalente a um rei, mas também a um Primeiro-Ministro; o papel de um Chefe do Executivo, com

a responsabilidade mais ampla do governo e da administração, assim como os poderes de nomear e remover milhares de servidores que constituem a camada superior da imensa administração pública, alguns com "o conselho e o consentimento do Senado", outros por decisão pessoal; exercer o cargo de "Comandante em Chefe do Exército e da Marinha dos Estados Unidos" e das milícias de vários Estados, quando chamados ao serviço do país; cabe-lhe, nessas atribuições, por exemplo, conduzir e dirigir as pesquisas e desenvolvimento da aplicação de energia atômica, a decisão sobre a produção das bombas atômicas e outros materiais de fusão; dirigir a Comissão de Energia Atômica,

O papel da burocracia é essencial para o serviço administrativo público da nação, e ela o tem exercido, seja nos países de governo parlamentar, seja nos de regime presidencialista, com a afirmação de seu grau de independência.
Max Weber foi o primeiro a analisar o fenômeno.

autorizando-a a entregar material físsil ou armas às forças armadas; permitir a produção e a aquisição de qualquer material físsil (Decreto sobre Energia Elétrica, seção 6 (a)); desempenhar as atribuições de Chefe da Diplomacia, partilhando com o Congresso e o Senado, este somente em aspectos especiais, cabendo ao Presidente as atribuições exclusivas do governo no campo das relações internacionais, assim como a formulação da política e a condução dos negócios; essas atribuições passaram, nos dias de hoje, a serem as mais importantes e exaustivas para o Presidente; exerce ele ainda funções ligadas ao Poder Legislativo, cabendo-lhe guiar o Congresso em grande parte de uma atividade legislativa, desempenhando uma liderança em aspectos essenciais; informando o Congresso através dos "States of the Union" e lhe fornecendo informações sobre o andamento da política mundial; ainda é ele o Chefe de seu Partido Político e o vocalizador dos anseios populares, através de mensagens na televisão, no rádio, nos jornais; e finalmente é ainda agora o Líder do Mundo Ocidental, cabendo-

lhe sugerir e conduzir uma decisão consentada entre as nações que se filiam à política ocidental.

O modelo da Constituição americana espalhou-se por toda a América e ainda em alguns países asiáticos, o que significa que as nações sem uma longa tradição monárquica, como sucede com os países europeus, encontram nos princípios de organização republicana uma maior adequação às demandas da sua sociedade.

O certo é ainda que o primado absoluto conferido ao Poder Legislativo até a Primeira Guerra Mundial cedeu seu lugar ao Executivo forte e estável. As modificações profundas conseqüentes a esse grande conflito trouxeram ao mundo a afirmação da intrínseca necessidade do primado político do Poder Executivo. E nesse sentido o regime presidencialista, com a fórmula de um homem escolhido pelo povo, com a manutenção do mandato do Presidente por prazo certo, com uma mais efetiva separação de poderes entre Executivo e Legislativo, assegura melhor esse primado, evitando as freqüentes crises que paralisam por períodos mais ou menos longos a presença e a atuação de um Executivo eficaz. Daí o surgimento de um sistema misto, como o proposto pela Constituição francesa de 1958, ainda que este não haja resolvido o problema de um possível conflito entre a Presidência, o Primeiro-Ministro e o Gabinete, propiciando uma incômoda e ineficaz "co-habitação", que acumula as divergências sem as solucionar.

Há alguns aspectos da organização constitucional que têm grande influência no exercício do poder, seja nos países de organização parlamentarista, seja presidencialista, e que são a federação, a burocracia.

A Federação constitui um sistema de pluralismo territorial. As várias atividades do Estado são divididas entre o governo central e os estados-membros; os possíveis conflitos de jurisdição são afastados por algumas disposições constitucionais estatuinto a prevalência do poder nacional sobre o dos estados, como ocorreu com as Constituições alemã de 1871, de Weimar, e de Bonn (art. 31), e da Índia (art. 254). A Suíça é um bastião invariável do sistema federativo, mas a importância que se passou a atribuir nos anos recentes a medidas econômicas, e mesmo políticas, de amplitude necessariamente nacionais, tem dirigido o país para uma maior centralização. Nos Estados Unidos, graças à influência do Juiz Marshall, a Corte Suprema firmou entre 1809 e 1823 o papel da preponderância do direito da

IDÉIAS

União, pelo conceito dos “poderes implícitos”, sustentando a expansão do poder federal sobre o direito dos Estados (decisão *Mc Culloch v. Maryland*). Essa decisão histórica afirmou o Presidente da República como o pilar do poder nacional.

A Federação, pela influência da Constituição americana, foi adotada nos Estados Unidos da América do Sul e México, e pelos novos países tornados independentes, como Índia, Paquistão, Burma, Canadá e Austrália são igualmente de organização federativa: os Estados-membros mantêm sua importância na organização nacional. Também a União Soviética e os países europeus de sua órbita adotaram a organização federativa.

Apesar dessa expansão no mundo, a realidade atual é que os princípios do federalismo estão também abalados. Os sistemas fiscais, especialmente o do imposto de renda, arrecadam para a União recursos abundantes, e ela tem de redistribuí-los aos Estados, o que significa de certa forma o abandono do sistema federativo e um maior domínio do poder central. O processo de industrialização também tornam obsoletas as barreiras estaduais. A industrialização se desenvolve igualmente em termos nacionais, enfraquecendo os laços federativos. O certo, porém, é que em nenhum país que adotou o regime federativo há pressões sérias para seu abandono.

Outro aspecto relevante que concorre para uma modificação das estruturas de poder é o da importância que a burocracia passou a exercer, inclusive influenciando na tomada de decisões do governo, seja ele parlamentar ou presidencial. Max Weber foi o primeiro a examinar esse fenômeno novo, e que constitui uma etapa decisiva na tomada de decisões administrativas. Cada empregado exerce um emprego numa hierarquia de estatutos que constituem uma escala administrativa. Há uma verdadeira especialização entre os ocupantes das carreiras funcionais. Ele em regra é contratado ou nomeado por concurso, de provas ou de títulos, e começa uma carreira hierarquizada, sendo promovido de acordo com regras que anulam ou limitam o favorecimento. Sua indissolubilidade, salvo por faltas graves, dá-lhe uma grande margem de segurança. Essa indissolubilidade é uma contrapartida necessária às exigências da burocracia.

Este não é um aparelho a ser livremente manejado pelos políticos, mas sim centralizado para garantir uma coerência à Administração. Por que os políticos aceitam essa quase tutela da burocracia? Porque são os burocratas que *sabem* dar efe-

tividade e coerência às decisões administrativas, e isso concorre para o aumento do poder deles, políticos.

Essa necessidade de aprimorar a Administração pública levou vários países a organizarem escolas de formação da alta burocracia, propiciando cursos de ensino das principais matérias que poderão habilitá-los aos serviços do Estado ou mesmo da iniciativa privada em organizações que exercem atividades de primordial importância, como os grandes bancos e as grandes companhias que dominam largas faixas do mercado. A França, por exemplo, há muitos anos que organizou a *École Nationale d'Administration* — “ENA”, que tem fornecido pessoal

A inalterada escolha que diversos países fizeram ao longo da História, de um ou de outro desses sistemas, mostra bem que não há uma excelência do tipo de governo. Um ou outro melhor convêm a cada um dos países de acordo com a sua formação, sua tradição e sociedade.

qualificado para exercer os cargos da alta burocracia e mesmo da vida política nacional.

O papel da burocracia é essencial para o serviço da administração pública da Nação, e ela o tem exercido seja nos países de governo parlamentar, seja nos de regime presidencialista, com a afirmação de seu grau de independência.

Ao final desta já longa exposição é oportuno perguntar: Qual o melhor regime de governo: o parlamentarismo ou o presidencialismo? A inalterada escolha que os diversos países fizeram, ao longo da história, de um ou de outro, mostra bem que não há uma excelência de tipo de governo: um ou outro melhor convêm a cada um dos países, de acordo com sua formação, sua tradição, o contorno de suas sociedades, o tipo de problemas que a nação deve enfrentar, enfim as mil e uma características de cada uma delas.

Agora, quanto ao Brasil, podemos nos perguntar: será conveniente a adoção de um regime parlamentar de governo, afastando-nos de uma quase centenária prática do presidencialismo? Parece-me

que não, e isso por motivos vários que julgo serem de evidência solar.

Em primeiro lugar, porque o parlamentarismo repousa na existência de partidos estáveis, com um programa definido que englobe os problemas políticos-administrativos da Nação, dirigidos por políticos de militância permanente e apoiados por um grupo significativo e permanente de eleitores que aprovam as posições partidárias, seus programas, suas reivindicações. Esses partidos podem ter uma origem ideológica ou não, mas devem sempre constituir uma mobilização de homens em torno de certas idéias ou programas e de determinados objetivos políticos.

Ora, os partidos políticos brasileiros, com poucas exceções, não apresentam essa característica de permanência de objetivos precisos, nem de programas definidos. É de crer, portanto, que, com a adoção do parlamentarismo, iremos passar por extensos períodos de instabilidade política e administrativa, com verdadeiros hiatos no exercício do poder. A ausência de um poder executivo, que se dará inevitavelmente nos momentos de crise parlamentar, importará a criação de vazios no poder, com graves conseqüências para a vida nacional. Foi o que sucedeu tantas vezes na França durante a sua longa vida parlamentar até a adoção da Constituição de 1946, que transferiu para a Presidência da República importantes esferas da vida política do país e deslocou para o campo dos regulamentos e, portanto, da decisão do Executivo, numerosas atribuições.

Mas mesmo uma Presidência como a define a Constituição francesa de 1946 é inadequada para o Brasil, sendo certo, por outro lado, que a França atravessa agora um período de crise de poder pela coexistência de um Presidente de filiação partidária diversa da do Primeiro-Ministro e da maioria do Parlamento. Há uma manifesta dualidade de poderes que emperrou a Administração e prejudica o progresso do país. E isso sucede em um país com desenvolvimento político e social muito diverso do nosso, cuja sociedade é toda alfabetizada e tem um nível de vida homogêneo, situação bem distinta da brasileira que apresenta tão grandes desigualdades sociais e culturais, e ainda com elevado número de analfabetos.

O problema central das nações que já atingiram um amplo desenvolvimento econômico, social e político é, pois, muito diferente do nosso. Nossa maior ênfase não deve estar apenas na política par-

IDÉIAS



tidária, e sim no desenvolvimento econômico e social do país.

E o que contra-indica a adoção do parlamentarismo no país, e de modo especial no presente momento, é a necessidade que temos de manter fortalecida a Administração, dando-lhe uma autonomia em relação à política partidária. O Brasil precisa agora, mais do que nunca, de continuar a expansão de sua economia, prosseguindo e elaborando os grandes projetos de desenvolvimento nacional em vários setores, completando a malha das realizações que virão dar-lhe uma posição de destaque no plano da economia mundial, como indicam sua potencialidade e a capacidade de seu povo.

Ora, transferir o campo de realizações econômicas do país do Poder Executivo para o Legislativo, o que sucederia fatalmente com a adoção do parlamentarismo, seria colocá-lo nas malhas da política partidária e, portanto, subordinar as decisões, como sua execução, às pressões dos par-

tidos e dos grupos regionais. Não que se deva duvidar do patriotismo e do espírito público dos parlamentares, mas indubitavelmente há elos e vínculos que podem impor aos representantes deste ou daquele Estado, desta ou daquela região, uma posição menos conveniente no contexto geral. A decisão sobre os grandes projetos, como sobre programas econômicos de extensão, precisa ser feita a partir de uma visão nacional e não regional. Ora, é impossível dissociarem-se os vínculos dos políticos partidários dessa sua ligação aos elos que os prendem à cidade, região ou Estado em que têm sua base política.

A verdade também é que a realização de uma obra de vulto, como seja a construção de uma usina hidroelétrica ou nuclear, ou a de uma grande rodovia exige longos e meticulosos estudos e planos que obviamente não se podem fazer no âmbito do Legislativo, que é antes um "forum" de debates do que um organismo

destinado a fazer estudos e projetos. Daí a evidente vantagem de se manter na esfera do Executivo a realização de tais estudos e, naturalmente, sua decisão. E esta se faz, sem dúvida, mais adequadamente no âmbito do Executivo.

E nem se diga que a Administração se afaste tanto da política, porque, como acentuam J.R. Pennoch e D. Smith, "... os serviços da administração não se limitam a administrar, eles estão na origem da política; eles elaboram decisões políticas particulares e incitam os funcionários a segui-las, e interpretam as linhas políticas por seu poder regulamentar. Por tais razões os rumos da Administração se encontram no centro da política propriamente dita" (Political Science. An Introduction", N.Y. Mac Millan, pág. 431).

Esses são apenas alguns aspectos irrecusáveis porque creio que a adoção do parlamentarismo, principalmente no atual momento nacional, trará ao país mais problemas do que soluções.

Forma de governo de acordo com realidade

João Gilberto Lucas Coelho



Alinho-me entre os que em tese são favoráveis à forma, ao regime parlamentar de governo considerando mais eficiente e menos crítico de que o regime presidencial.

Enquanto na forma presidencialista o conflito entre poderes é insolúvel e em geral conduz à tentativa de desestabilização incondicional de um dos poderes, na forma parlamentar o conflito entre poderes que não possa ser mediado por eles mesmos é devolvido ao voto popular para ser resolvido através de nova eleição. Além disso, a forma parlamentar, o sistema parlamentarista é um sistema de co-responsabilidade entre Executivo e Legislativo enquanto regra quase geral nas formas presidencialistas o Legislativo fica desprovido de poderes mas também de responsabilidades.

Todavia, e na condição de parlamentarista, desejaria reconhecer que a douda explanação do Prof. Young conduz à nós, brasileiros, que vivemos uma outra experiência que não a norte-americana, a uma reflexão preliminar e muito importante.

Antes de decidir sobre forma presidencial ou parlamentar de governo, é preciso que se faça um diagnóstico de que os problemas de governo e de política do Brasil são muito mais da fragilidade, da fraqueza constitucional e concreta da instituição parlamentar e legislativa do que da própria forma de governo. No Brasil nós vemos uma fragilidade muito grande da instituição legislativa, quer no campo da competência constitucional, quer no campo da sua presença eficaz e concreta no mundo da política e do governo do país. Por isto, com o presidencialismo ou com o parlamentarismo, é preciso, em primeiro lugar, resolver essa questão da fragili-



dade da instituição legislativa como um todo no Brasil.

Para abordar o tema permito-me refletir um pouco sobre o presidencialismo brasileiro que temos e para não envolverme nos aspectos que são decorrentes mais da excepcionalidade política do que da forma de governo, eu diria, que, regra geral, com apenas uma exceção, a do decreto-lei, as alusões que faço valem para o presidencialismo do âmbito federal, mas vale também para o presidencialismo dos estados-membros e até da administração presidencialista dos nossos municípios.

O fundamento da fraqueza do legislativo no Município, no Estado e na União, no caso brasileiro, reside no fato de não

serem as políticas e os planos de governo decididos pelo Poder Legislativo. Ao contrário de todas as experiências parlamentares de todo o mundo, onde é natural porque o governo sai do Parlamento, mas também o contrário da experiência presidencialista dos EUA, onde a aprovação de políticas e do plano de governo pertence ao Poder Legislativo. No Brasil não. Isto faz com que o Poder Legislativo não tenha concretamente poder, e que então distraia-se em fazer projetos de lei. Nenhum outro parlamento do mundo será tão pródigo em projeto de lei.

Haviam no final do ano passado, oito mil projetos de lei por serem votados em ambas as casas do Congresso brasileiro.

João Gilberto Lucas Coelho, advogado, é ex-deputado federal pelo PMDB do Rio Grande do Sul, Diretor do Centro de Acompanhamento da Constituinte, da UnB.

IDÉIAS

Estes projetos não significam poder. Enquanto o legislador propõe projetos de lei e talvez até a legislação do país torne-se num emaranhado pela abundância das leis produzidas e que são muito menos do que os projetos apresentados, o Congresso não tem nenhuma participação na definição da política agrícola, na definição da política externa, na definição da política de energia, e assim por diante.

Discordo, profundamente do Embaixador Nascimento e Silva nesse campo. Governo é política e tem que ser feito politicamente. Achar-se que burocratas ou os melhores especialistas das nossas universidades ou quaisquer outros, até mesmo aqueles que sejam fardados, possam ser mais competentes do que os políticos para decidir a validade de um programa nuclear, a validade de um programa ferroviário presente hoje nessa discussão, a validade de um programa agrícola não é correto. É a sensibilidade política que tem que reunir as opiniões contraditórias dos especialistas, reunir as opiniões que são sempre parciais porque o especialista olha o problema global de um ângulo parcial e dar a globalidade que o político é capaz de dar. Não concordo que o vínculo regional do político local seja regra geral colocado acima dos destinos da nação. Isto pouco acontece, só excepcionalmente acontece. Até mesmo os países que usam o voto distrital e nós nem sequer o voto distrital usamos. Portanto, temos no voto proporcional, no alinhamento por correntes de pensamento, uma base para que o geral, o nacional se sobreponha ao local.

Eu desvio de não votar políticas e não votar planos que transforma o agente político, o representante político num intermediário dos desvios do nosso sistema que é a nomeação de cargos que são a solução de pequenos problemas na área fisiológica.

Creio que presidencialismo ou parlamentarismo têm que dar ao Poder Legislativo aquilo para qual surgiu o Poder Legislativo. Os cidadãos, os contribuintes, através dos seus representantes eleitos decidem o que é feito com o seu dinheiro. Se é para construir uma ferrovia ou se é para construir uma série de barragens. Se é para abrir uma estrada ou se é para instalar uma nova usina. Do contrário o próprio caráter do sistema representativo encontra-se comprometido, e no caso brasileiro isto é bem real.

Por outro lado, até mesmo em nossa experiência brasileira, nos três níveis, municipal, estadual e federal, o Poder Legislativo está constringido. Há uma reserva

de iniciativas de leis muito fortes para o Poder Executivo. Só ele pode propor leis em vários casos, por exemplo, todas as leis que impliquem, por exemplo, despesas, todas as leis que tratem de órgãos públicos e assim por diante. E ainda temos a figura do decreto-lei, que no caso brasileiro, ao contrário de alguns países parlamentaristas que o utilizam, o decreto-lei aqui não é aquela providência emergencial ad referendum do Congresso Nacional, mas se torna uma possibilidade do Presidente legislar eternamente sobre o mesmo assunto sem que o Congresso possa barrar esta legislação. O presidente faz um decreto-lei sobre determinado assunto, o Congresso dentro de algum tempo o rejeita. Ele renova o decreto-lei sobre o mesmo assunto, o Congresso leva mais um tempo e o rejeita. Ele renova de novo e

Na forma parlamentar, o conflito entre poderes, que não possa ser mediado por eles mesmos, é devolvido ao voto popular para ser resolvido através de nova eleição. É um sistema que induz a co-responsabilidade, entre executivo e legislativo.

assim o que acontece? Pela Constituição brasileira o Congresso não pode analisar os efeitos já produzidos pelo decreto-lei antes da sua rejeição ou ratificação. Então o dispositivo do decreto-lei aqui está cercado de aspectos monárquicos que fazem do presidente um ente com capacidade legislativa de fazer leis contra a vontade do Congresso sem que possa ser interrompido esse ciclo.

O debate atual sobre o parlamentarismo e o presidencialismo tem alguns ingredientes que eu gostaria de analisar.

Creio que a adoção do parlamentarismo, seria a minha vontade pessoal, ou a permanência do presidencialismo tem que ser feitas com características ajustáveis às circunstâncias brasileiras, mas sem comprometer o fundamental desses sistemas, desses regimes de governo, já experimen-

tados no mundo.

Existem algumas propostas que criam uma situação tão diferenciada, que comprometida na sua raiz e no seu funcionamento. Por exemplo, há uma forte corrente entre os constituintes que gostaria de ver uma forma parlamentar de governo em que o Congresso não pudesse ser dissolvido. A meu ver isto é um absurdo.

A base de um regime parlamentar é a co-responsabilidade e é o fato de que, no último momento da crise, no mais sério momento da crise ela possa ser devolvida ao povo para julgamento. Nem o Congresso adquiriria a responsabilidade pelos seus atos, que no presidencialismo nosso atual, o voto a favor ou contra do governo não tem nenhuma responsabilidade, que não talvez a perda da indicação de alguns cargos públicos. Na forma parlamentarista, o legislador ao votar contra um plano do governo pode estar derrubando o governo, mas pode também estar submetendo o seu mandato à verificação do eleitorado se ele tinha ou não razão nessa atitude.

Este é o cerne do parlamentarismo. Desconhecê-lo ou tentar fazer uma fórmula em que o Congresso possa derrubar o governo, o ministério, o gabinete, mas o presidente não possa recorrer a dissolução e correção de novas eleições, seria criar um novo sistema mais crítico do que o presidencialismo.

Em segundo lugar outra proposta é a que separaria os gabinetes. Haveria um gabinete de governo e um gabinete presidencial. É outro absurdo. Não podem haver ministros ou membros do governo de duas categorias. Alguns submetidos à soberania do Congresso, outros não. Embutido nesta questão, está, sem dúvida, o que eu chamaria a questão militar e que sem ingressarmos na sua análise, nós estaremos apenas tangenciando os problemas ou as instituições brasileiras. Na verdade os militares assumiram um poder político nas instituições brasileiras. Poder político que não é apenas presente numa fase atípica ou institucionalmente excepcional, mas num governo normal. Basta dizer que nós temos seis ministérios, seis ministros que são oriundos das Forças Armadas, ou que são cargos oriundos das Forças Armadas.

Na hora de serem participantes do governo, do conselho de ministro, ou do Conselho de Segurança Nacional, que hoje, na legislação brasileira reúne todos os ministros, os militares são políticos, tanto que temos seis políticos militares nos cargos de ministros. Na hora de como mi-

IDÉIAS

nistros políticos serem submetidos à confiança e desconfiança do Congresso, os militares desejam ser instituições permanentes, à parte do processo político e apenas ligadas à Presidência da República.

Não pode haver isto. Ou nós temos um ministério civil da defesa e os comandantes militares que estejam neste ministério, aí sim, serão de nomeação do Presidente da República, mas não terão a personalidade política de ministro, ou nós teremos os ministros militares considerados no bloco político de governo e submetidos à confiança e desconfiança do Congresso Nacional.

Outra alternativa qualquer seria mais germe de crise e seria tangenciar os problemas de organização do poder nacional sem tocá-los devidamente. Por isto, na minha opinião, esta questão de haver um gabinete presidencial e um gabinete de governo não é apenas uma divergência da idéia clássica de parlamentarismo, mas é também uma forma de não encontrarmos um caminho democrático para a construção de novas instituições.

Sobre o debate atual, devo dizer que o Brasil tem oportunidades de repensar-se como um todo e que é muito importante que nós estejamos ouvindo experiências de outros países, que nós estejamos discutindo com a nossa própria população, e que, sobretudo, a Assembléia Nacional Constituinte até aqui tenha manifestado o desejado de ousar, ou seja, tenha manifestado o fiel cumprimento à sua missão. Não estar apegada ao *status quo*, não estar apegada ao que já existe, mas tentar buscar o que seja melhor para o país.

Finalmente, desejo contrapor pequenas observações na questão parlamentarismo/presidencialismo. Uma delas, a questão parlamentarismo e federação. Temos federações parlamentaristas no mundo. É bem verdade que menos do que estados unitários. Creio que no Brasil tanto poderia acontecer de se criar a forma parlamentar de governo a nível federal e estendê-la aos governos estaduais, como poderia acontecer de se ter apenas a forma parlamentar de governo ao nível da soberania, isto é, na União, e, nos estados-membros, permanecerem com a forma presidencial de governo que possuímos agora.

Recordo que sou de um estado, o Rio Grande do Sul, que tentou em 1946, colocar na sua Constituição e o fez, a forma parlamentar do governo. E a suprema corte, o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional o Rio Gran-

de do Sul adotar o parlamentarismo enquanto que a União adotava o presidencialismo. Acho que este vínculo obrigatório da mesma forma de governo da União ser reproduzido nos estados não é uma questão que seja insolúvel. A Constituição pode adotar os dois sistemas se este for o desejo ou pode até deixar a liberdade dos estados irem se organizando sobre a forma parlamentar ou sobre a forma presidencial.

A questão bem grave que inclusive o nosso Ministro Aluizio Alves advertia, sem dúvidas, é a questão que o Brasil tem milhares de cargos em comissão, milhares de cargos de preenchimento atípico, sejam por contratos, sejam por outras fórmulas e que estes cargos costumam mudar cada vez que muda o governo. E nem

Antes de discutir a forma presidencial ou parlamentar de governo, é preciso que se faça um diagnóstico de que os problemas de governo e de política no Brasil são muito mais da fragilidade constitucional do que da forma de governo.

poderia ser diferente. Se o preenchimento não é pelo concurso público, portanto, se ele, num determinado governo está sob a influência seja de um partido político, seja de uma corrente militar, seja de uma corrente burocrática, se eles foram preenchidos desta forma por quem detêm eventualmente o governo ou a influência sobre o governo, é claro que eles têm que mudar quando muda o governo.

Todavia esta pluralidade, esta riqueza de cargos em comissão, pior do que isto, dos cargos via contratos, dos cargos das estatais, etc., é uma questão atípica e é uma questão errada, seja no presidencialismo, seja no parlamentarismo. Então nós devemos, paralelamente a este esforço de construir nova forma de governo, nós também devemos, e o ministro inclusive tem manifestado essa preocupação de

criar um quadro funcional de caráter mais permanente, mas cujo ingresso não seja como ontem era. O apadrinhamento com um eventual comandante militar ou com um eventual chefe burocrático, hoje, o apadrinhamento com representação política partidária.

Acho que isto compromete muito. Em setores vitais, a Previdência Social, por exemplo, o fato da Previdência Social ter a nível de municípios, o seu preenchimento feito por influência de chefias políticas ou de chefias de poder, seja qual for o tipo é algo que compromete profundamente, até porque a Previdência Social não é um aparelho de governo, é muito mais a cogestão de seus associados e é um fundo que visa a dar seguridade social aos que são membros e filiados a este fundo.

Confesso que, tendo desejo profundo de ver o país caminhar para uma forma parlamentar de governo, reconheço que a mentalidade do cidadão brasileiro, da cidadã brasileira ainda é muito presidencialista a nível das mínimas reações.

Talvez seja muito latino-americano de nossa parte, mas nós estamos sempre querendo eleger alguém nas mãos do qual nós desejamos entregar nosso destino. Os professores querem eleger o diretor da escola, não querem cogerir a escola. Seria diferente, como acertadamente a Constituição espanhola disse: "A escola é cogerida pelos que dela fazem parte".

Nós estamos querendo eleger o reitor da universidade mesmo que para os mesmos que o elegem façam greve contra ele no dia seguinte a sua posse. Nós queremos eleger todos os cargos possíveis. Mas não é eleger para cogerir com o eleito. É eleger para entregar nas suas mãos o nosso destino e para cobrar somente dele, não de cada um de nós, a solução de nossos problemas. Creio até que a introdução de uma experiência parlamentarista, sem casuísmos, sem vínculos a este ou aquele presidente, mas como um projeto novo nacional, influenciará profundamente na mudança desta distorcida mentalidade que é uma mentalidade do caudilhismo ainda, é uma herança do caudilhismo, entregar o futuro nas mãos de um caudilho, mesmo que depois, guerrear contra ele.

Esta a minha contribuição a este debate e dizendo que ele é construtivo e ele está na linha desta abertura que a Assembléia Nacional Constituinte dá e que o Brasil está se repensando e que nós somos capazes de construir algo novo para nossa população e buscar novas instituições e de buscar escapar dos vícios e dos limites que até aqui tivemos."

Faltam partidos para nosso parlamentarismo

Jarbas Passarinho



“Do Prof. James Young, nós tiramos a conclusão da apresentação de um regime presidencialista com forte Legislativo. Talvez um dos raros exemplos de um forte Le-

gislativo hoje no mundo, diante de um regime presidencialista.

E, especialmente, uma vocação admirável de fidelidade aos postulados constitucionais. É um caso, portanto, em que eu diria, em termos muito usados, hoje, no Brasil, é um caso atípico a ser considerado.

Do Prof. e Ministro Nascimento Silva, com o qual eu desde logo fico de acordo, nós ouvimos uma preleção a respeito dos dois tipos de regime e de forma de governo, e ele se definindo pelo presidencialismo. E, do Professor João Gilberto, exatamente o contrário.

Ora, o Dr. João Gilberto colocou um problema aqui que me parece de grande importância, e que eu vejo colocado pela primeira vez. Diz ele que, parlamentarismo ou presidencialismo, o que nós devemos primeiro considerar é um problema básico, ou seja, quando se compara a capacidade de trabalho entre o Executivo e o Legislativo, vê-se que o Executivo, de um modo geral, no regime presidencialista, se preparou bem mais dinamicamente para o exercício do poder do que o Legislativo para fazer o seu papel, o que acabou transformando o Legislativo em grande fórum de debates, em caixa de ressonâncias de problemas nacionais, mas dando ao Executivo, como salientou o Ministro Nascimento e Silva, mais força,



mais habilidade, mais capacidade para gerir a coisa pública.

O ponto fundamental aqui no Brasil, quando se discute presidencialismo e parlamentarismo, é que ele é conjuntural. Não se discute por convicção; na

maioria dos casos, discute-se por conveniência. Nós tivemos um arremedo de parlamentarismo aqui em 1961 exatamente para proporcionar ao Vice-Presidente da República poder assumir o poder depois de uma renúncia do Pre-

Jarbas Passarinho é Senador pelo PDS do Pará. Debatedor do 2º Dia

IDÉIAS

sidente efetivo, que era o Sr. Jânio Quadros. E vimos desde logo que não funcionou, não funcionou porque nunca foi parlamentarista. Eu diria que se eu sou presidencialista é porque sou parlamentarista. E aí explicaria não um jogo de palavras. Como admito que a forma fundamental ou a característica mais brilhante para nós do parlamentarismo é esta salientada pelo Dr. João Gilberto, é a forma de administrar pacificamente os conflitos do poder, do poder que está sendo mantido ou do poder que está sendo disputado e evitar que isso se traduza em intervenções de natureza militar. Para termos uma possibilidade desta natureza, seriam necessários pré-requisitos que não temos, e que foram salientados pelo Ministro Nascimento Silva.

Primeiro: partidos sólidos, tradicionais, partidos que não desapareçam com uma derrota eleitoral. Eu fui líder, aqui nesta Casa, de 41 senadores, na antiga Arena e depois no PDS. Feita a eleição e perdida a eleição pelo meu partido, a eleição presidencial, eu hoje sou líder de 5, inclusive eu mesmo, dos 41 para cá.

No meu Estado, por exemplo, terminamos uma eleição fazendo 19 deputados estaduais contra 20 deputados estaduais da coligação que nos venceu. Ao cabo de poucos anos de governo, os nossos 19 eram apenas 9. E o poder secciona através dessas ofertas a que se referiu o Prof. João Gilberto, da capacidade de influenciar, seja ela fardada, civil ou eclesiástica, e com isso não existe partido sólido.

Dizia agora há pouco, sussurrava para mim o Prof. João Gilberto, que um dos erros de 64 foi ter eliminado o multipartidarismo. É uma discussão que se faz e a cada dia se torna mais atual. Então nós não temos partidos sólidos. Não diria que não temos partidos sem programas. Temos partidos com programas. Eu mesmo me orgulho de ter um partido considerado como um dos melhores programas de partidos de quadro do Brasil. E temos partidos ideológicos que têm programas também. Aí surge desde logo um problema para nós. Como evitar que parlamentarismo os partidos se fraccionem de tal modo que geram inúmeras siglas, mui-

tas delas servindo apenas para oportunismo político, negociação política, e não para negociação doutrinária ou ideológica?

Se nós usarmos a sistemática alemã, que dá 5%, por exemplo, para a votação nacional, quem não tiver os 5% não teria partido reconhecido, nós teríamos aqui no Brasil, na circunstância atual, a eliminação dos partidos de base ideológica, porque eles não têm essa percentagem, por enquanto pelo menos. Em compensação, deixando que funcione como funciona, nós temos uma infinidade de partidos, ao contrário de outros países, que também têm uma infinidade de partidos nas eleições, mas que se transformam em partidos

Não se discute presidencialismo ou parlamentarismo por convicção. Na maioria dos casos, discute-se por conveniência. Nós tivemos aqui em 61 um arredo de parlamentarismo, só para proporcionar a posse do Vice-Presidente Goulart.

quase no bipartidarismo americano praticamente, no sistema inglês, no sistema alemão, onde dois ou três partidos são os partidos dominantes, o resto aparece no momento em que a eleição se faz.

Mas, mais importante ainda do que a falta de solidez dos partidos políticos para justificar um parlamentarismo no Brasil, eu considero exatamente o que percutido aqui duplamente pelo Min. Nascimento Silva e pelo Dr. João Gilberto, que é o problema da burocracia, com uma ligeira discrepância do ponto de vista do Dr. João Gilberto que, quando achou que a burocracia não poderia ter talvez o papel que foi a ela atribuído pelo Ministro Nascimento e Silva. Ora, nós temos uma burocracia instável, altamente vulnerável à mudança dos Ministros. Sem ofensa a nenhum deles, aqui está um ministro atual, dois ou três ministros aqui, sem ofensa a nenhum de nós, quando o ministro che-

ga ao poder, devido a essa circunstância lembrada pelo prof. João Gilberto, do número enorme de funções de confiança, então quem era da confiança do Ministro do Interior passa a não ser da confiança do novo Ministro e a consequência disso é que se demite do Secretário-Geral ao ascensorista e ao servente que serve o café. Então a mudança é geral. E como pensar numa estabilidade política, que é característica do parlamentarismo latino? não é do parlamentarismo anglo-saxônico, mas é do parlamentarismo latino. Veja-se a Espanha, veja-se Portugal, veja-se a Itália, sobretudo. Veja-se a França, comparada com a Inglaterra, comparada com a Alemanha, comparada com os países escandinavos.

Nós temos dois tipos de comportamento, dois tipos de estabilidade ou instabilidade funcional. Eu dou um exemplo. Eu tive a honra de suceder o Ministro Nascimento Silva na pasta do Trabalho e Previdência Social, em 1967. Em 1968 nós tínhamos um projeto a ser feito com a Itália, ainda iniciado na administração do Ministro Nascimento Silva, para fazermos um acordo bilateral na Previdência Social. E, não querendo fazer duas viagens, eu deixei para fazer em junho a viagem, porque em junho obrigatoriamente eu iria à Conferência da Organização Internacional do Trabalho. Então cheguei a Roma uma semana antes da minha presença, que eu entendi como necessária, na Conferência de Genebra. Recebido no aeroporto pelo Embaixador brasileiro e pelo correspondente italiano, me dizia o Embaixador brasileiro: “o governo caiu esta tarde”. Era à noite que eu estava viajando. E eu, acostumado com o governo que cai no Brasil, disse imediatamente ao Embaixador: “nesse caso eu vou embora para a Suíça”. Ele disse: “não, senhor; o senhor vai discutir com os burocratas?”. Que burocratas? Burocratas para mim era quase um palavrão. Que burocratas? Não. O senhor vai discutir com os burocratas italianos. Por que? Porque os burocratas de lá, a exemplo da excepcional burocracia francesa da ENA, o burocrata da Itália também é aquilo que o Ministro Aluizio Alves está querendo fazer, justamente, uma burocracia por carreira: carreira definida, ascensão funcional por concurso, enfim, o mérito. Concur-

IDÉIAS

so, eu afirmo, nem sempre é o melhor, mas de qualquer maneira é melhor do que qualquer outro sistema de apadrinhamento.

Discuti, com o correspondente ao Secretário-Geral, fui embora para Genebra, participei da conferência e voltei ao Brasil. No Brasil, o novo governo italiano já tinha ratificado o acordo bilateral que o Brasil ainda não tinha feito. Agora, eu imagino aqui no Brasil, diante destas circunstâncias, a sucessão de governos, o que aconteceria com os funcionários? Eu não me vou referir nem aos apartamentos funcionais com que o Ministro Aluizio Alves está preocupado, mas com os funcionários da Casa. Então, este para mim é um problema sério.

A grande questão fundamental que me parece hoje tem dois campos. Permanente, a preocupação com a questão militar. Esta é a preocupação permanente dos parlamentaristas, e eu lhes dou razão, eu acho justa aquela colocação do Prof. João Gilberto, a administração pacífica dos conflitos. Mas não terá sido um engano admitir que, durante cinquenta anos de parlamentarismo, no Império, nós tivemos tranquilidade? Vive-se a dizer isso aí. A mim me parece uma falácia. Só houve tranquilidade política exatamente na medida em que nós tivemos sucessivas dissoluções de parlamentos. Várias crises políticas, uma seguindo a outra. É verdade que tivemos também guerrilhas internas, não diria que tivemos guerra de secessão mas tivemos guerras prolongadas e duras, mas de qualquer maneira se resolveu o problema pacificamente através dos gabinetes que se sucediam. Mas o melhor general brasileiro, na hora em que nós enfrentávamos o ditador do Paraguai, numa aliança Argentina-Brasil-Uruguai, o melhor general brasileiro foi colocado de escanteio, como se diria em linguagem brasileira de futebol, foi colocado na reserva para não ocupar justamente a chefia dos exércitos porque não era um participante do governo partidário, daquele partido que, no momento, dominava o governo. E, mais, quando apareceu a questão militar — e eu vou dizer isto na presença de um historiador como Luiz Viana Filho — o que caiu não foi mais o governo, foi o regime. Caiu foi o Im-

pério, e se fez a República. De maneira que se colocar um dispositivo antigolpe é esquecer de uma coisa que me parece fundamental, e que, dada minha origem, eu reivindico poder dizer. A minha origem é castrense, a minha origem é militar, eu passei 29 anos na vida militar para depois passar na vida

política desde 64 para cá. Há um extraordinário componente do golpe militar que fazem questão, os civis, de esconder: é o componente civil do golpismo. Os militares são procurados pelos políticos, são buscados nos seus quartéis, quando os políticos dizem que a eleição foi fraudada, que o Presidente da República chegou ao poder por uma eleição fraudada, ou violentada pela influência do poder econômico, ou por esta, ou por aquela razão.

Não existe dentro da força armada uma idéia golpista em si, latente e permanente para assumir como quem quer apenas dominar o poder. Existe, isto sim, uma classe média armada, que é altamente contaminável pelas ações políticas. É, a partir destas ações políticas, automaticamente quem detém as armas; os civis quando se revoltam vão às urnas e derrubam o governo; se for o caso, os militares acabam com as armas nas mãos, derrubando o governo.

Então, para nós, o problema seria, para termos tranquilidade, seria preciso que nós primeiro pensássemos na organização partidária, na organização burocrática, para podermos ter um parlamentarismo de fato, que se respeita a si próprio. E, mais ainda, o golpismo desaparecerá na medida em que justamente a sociedade se tornar complexa. Na medida em que ela se tornar complexa, envelhecer-se, amadurecer, tiver uma maturidade maior, são aí os exemplos dos países europeus. A França no século passado teve 14 Constituições diferentes. E não se dirá que ela foi totalmente imune, como disse muito bem o Ministro Nascimento e Silva na sua conferência à própria questão militar.

Mas esta França hoje tem estabilidade relativa. A partir de quê? A partir de uma correção de um parlamentarismo de tipo anglo-saxônico, num parlamentarismo à feição do gênio latino. Então criou o Presidente com poderes parecidos com os poderes do Presiden-

te dos EUA, mas deu a ele o direito, inclusive, de dissolver o Congresso.

Aqui no Brasil, no momento, se pretende resolver uma crise política com um parlamentarismo de conveniência já vai descaracterizado na hora em que ele for posto em vigor, mas se inventa o neoparlamentarismo, que o Prof. João Gilberto criticou aqui muitíssimo bem, com a correção que todos nós nos habituamos a vê-lo discutir as matérias. Inventar-se um parlamentarismo em que o Presidente da República pode fazer isso, aquilo outro, mas não pode dissolver a Câmara.

Ora, se justamente a característica fundamental do parlamentarismo está neste equilíbrio. Os políticos podem derrubar o governo, derrubando o Primeiro-Ministro e o Presidente pode derrubar os políticos e se retira uma destas duas bases fundamentais das pernas de sustentação do parlamentarismo, nós não temos parlamentarismo. Então o que se está inventando no Brasil hoje são misturas cada vez mais ridículas de sistema presidencialista com sistema parlamentarista.

Eu ficaria, portanto, com esta colocação mais próxima de uma situação real e efetiva, que é esta lembrada pelo Ministro Nascimento Silva. Um presidencialismo que não dê ao Presidente da República no Brasil o poder de um César Romano. O artigo 16 da Constituição francesa permite a disposição de um César Romano. Mas acontece que ele foi usado em determinado momento e não mais. E aqui nós temos ainda um Presidente com capacidade de fazer decretos-lei à vontade, embora na campanha eleitoral se declare que não se fará mais, mas assume-se o poder, faz-se mais do que antes, e se aí há a ação de um Presidente da República que pode fazer vetos, e tem esses vetos com extrema dificuldade discutidos e derrubados no Congresso, então é preciso dar força ao Congresso.

Dando-se força ao Congresso, retirando-se parte desse excesso de poder dado ao Executivo, eu acredito que seria um caminho mais eficaz para o Brasil, e concluo isto a partir exatamente da análise, da minha análise crítica a respeito das duas conferências e da exposição feita.

Parlamentarismo não Resolve Nossa Crise

José Richa

2º
PRESIDENCIALISMO
PARLAMENTARISMO
Dia

“Naturalmente, dentre os debatedores, o Senador Jarbas Passarinho, erudito, leva uma vantagem muito grande. Eu não tenho a sua erudição, mas aceitei vir aqui

debater porque considero, ao longo desses anos, ter acumulado alguma experiência prática. Teoricamente não entendo quase nada do assunto, mas tenho uma vivência praticamente muito grande, que me permite fazer uma análise política da questão que se coloca neste seminário para o debate. E confesso que eu tenho uma grande simpatia pelo sistema parlamentarista de governo. Eu acho que o parlamentarismo permite que o poder seja compartilhado e, portanto, não exercido de forma absoluta por ninguém. Eu admito que, quando há crises no sistema parlamentarista de governo, estas crises afetam menos as instituições, pois elas se circunscrevem à área política. As crises no parlamentarismo são resolvidas muito mais rapidamente. E aí eu até discordo da opinião do Embaixador Nascimento Silva, quando toma o modelo francês como exemplo para dizer que as crises no parlamentarismo podem ocasionar o vazio no poder. Eu acho que pelo contrário. Nós aqui, no nosso sistema presidencialista, e em alguns outros países presidencialistas, é que verificamos que quando há uma crise acaba ocorrendo uma crise no poder e aí, sim, acaba afetando as instituições, e acaba até ocasionando golpes de estado ou rupturas da legalidade democrática e dos postulados constitucionais.

E no parlamentarismo, quando se



chega a um impasse diferente do presidencialismo, o impasse é solucionado. Ou cai o governo, o gabinete, ou é dissolvido o parlamento. Então há oportunidade de se solucionar politicamente as crises surgidas.

Entretanto, *embora simpatizante, por todas as razões que eu já mencionei, pelo sistema parlamentarista, eu acho que não seria prudente de nossa parte adotá-lo agora*, porque, no meu entendimento, *há necessidade de alguns pré-requisitos*, é preciso que criemos primeiro as condições para depois bem funcionar o parlamentarismo.

Eu tenho ouvido agora no debate, durante os trabalhos constituintes, muitos adeptos do parlamentarismo se contraditarem dizendo que nós jamais alcançaremos as pré-condições sem experimentar, sem adotar o sistema. Eu discordo por uma razão, que em parte coincide com os pontos de vista do Senador Jarbas Passarinho. É que nós não podemos nos utilizar do parlamentarismo para solucionar uma crise e,

evidentemente, a crise conjuntural que nós atravessamos, que inclusive, e principalmente, politicamente é uma decorrência das mais de duas décadas de regime autoritário de governo que nós tivemos. Nós estamos, na verdade, pagando um certo preço por isso. Então, ninguém, nenhuma Nação do mundo sai de um regime autoritário de governo sem pagar algum preço. E nós podemos, até por convicção, chegarmos à conclusão de que neste instante o melhor sistema de governo é o parlamentarista e, entretanto, não termos condições efetivas de implantá-lo agora.

No meu entendimento estes pré-requisitos, eu vou apenas mencionar, todo mundo já mencionou, mas apenas para conseguir desenvolver e concluir o meu raciocínio, no meu entendimento muitos são esses pré-requisitos para o bom desempenho do sistema parlamentar de governo. Dentre os requisitos, os principais eu alinharia. *O primeiro, um Congresso forte, com plenas prerrogativas e de boa qualidade.*

Eu, como político, faço essa auto-crítica. Infelizmente nós não somos políticos de boa qualidade. Nós temos que aprimorar a qualidade da nossa representação política. Eu costumo dizer sempre que, para que tenhamos um Congresso com plenas prerrogativas, um Congresso forte, não basta colocar na lei, por mais bem elaborados que sejam os seus dispositivos, não são suficientes para, de repente, transformar o Congresso, que durante o período autoritário não teve nenhuma das suas prerrogativas a não ser a prerrogativa cartorial, isto é, a de simplesmente chancelar as decisões tomadas, inclusive legislativas, pelo poder Executivo. Então, fora isso, o Congresso na verdade teve cassadas todas as suas prerrogativas. Mas não é pura e simplesmente redigindo, no capítulo do poder Legislativo, dispositivos muito bem elaborados que nós de repente vamos ter um Con-

IDÉIAS

gresso forte, com plenas prerrogativas. Eu acho que o problema de prerrogativas na questão política decorre muito mais da qualidade das pessoas que vão compor do que propriamente do que está escrito na lei.

Outra questão, *outro pré-requisito importantíssimo é o de partido forte, partidos muito bem organizados*. E nós, como vamos poder de repente ter estes partidos que nos faltam hoje, com profundas raízes populares, com pelo menos programas muito bem concatenados? Eu até nem acho que seja um pré-requisito importante um partido ser forte e bem organizado, ter uma marca ideológica muito bem definida. Não acho isso essencial, mas um partido com um programa bem definido é extremamente importante. E isso também não é coisa que de repente a gente consiga. É preciso haver algum tempo de preparação. Eu até costumo dizer, quando vou debater com entidades de classe, principalmente com entidades de trabalhadores, a questão da organização partidária. É que, mesmo que estejamos convencidos de que, para ter uma democracia forte, e esta é a nossa convicção, precisamos ter partidos fortes. Mesmo que quiséssemos isso, nós não temos condições para exercitar. Imaginemos qualquer cidadão comum que tenha esta consciência: eu preciso entrar num partido político porque o partido político é o pulmão da democracia, é a base da organização da sociedade e por isso eu tenho um dever patriótico de ingressar num partido político. Quais as opções que ele tem? Quais as opções? Na verdade, por este quadro partidário atual, nós temos o partido do Dr. Ulysses, o partido do Dr. Brizola, o partido do Lula e assim por diante. Quer dizer, nós estamos, na verdade, sem condições, por falta de estruturar melhor a questão, *nós não estamos dando à nossa população condições para que conscientemente exercite o seu papel de ajudar, fortalecer a democracia via partidos políticos*. Então não há partidos políticos, e sem isso não funciona o sistema parlamentarista de governo. Não funciona. Os partidos têm que ser muito bem organizados, com programas muito bem definidos, com uma disciplina partidária.

E o terceiro ponto importante, que já foi aqui bastante mencionado, é o de

uma tecno-burocracia estável, isto é, uma tecno-burocracia permanente, que possa, como muito bem acentuou o Senador Jarbas Passarinho com esse exemplo que ele deu na Itália. Isto é imprescindível para o funcionamento do parlamentarismo, e ele próprio acentuou o porquê nós aqui neste instante não temos condições de adotar o parlamentarismo; porque, como ele muito bem disse, aqui muda o governo e até do mesmo partido, e mudam todos os cargos, desde o secretário do governador ao ascensorista, ao motorista, porque ele já deve ter ouvido muitas inconfidências do outro governo, então não pode servir ao sucessor.

Faltam pré-requisitos ao parlamentarismo: um Congresso forte com prerrogativas plenas e de boa qualidade. Faltam partidos fortes e muito bem organizados, e falta uma tecno-burocracia estável e também permanente. Isso é imprescindível. Não existe sistema misto de governo:

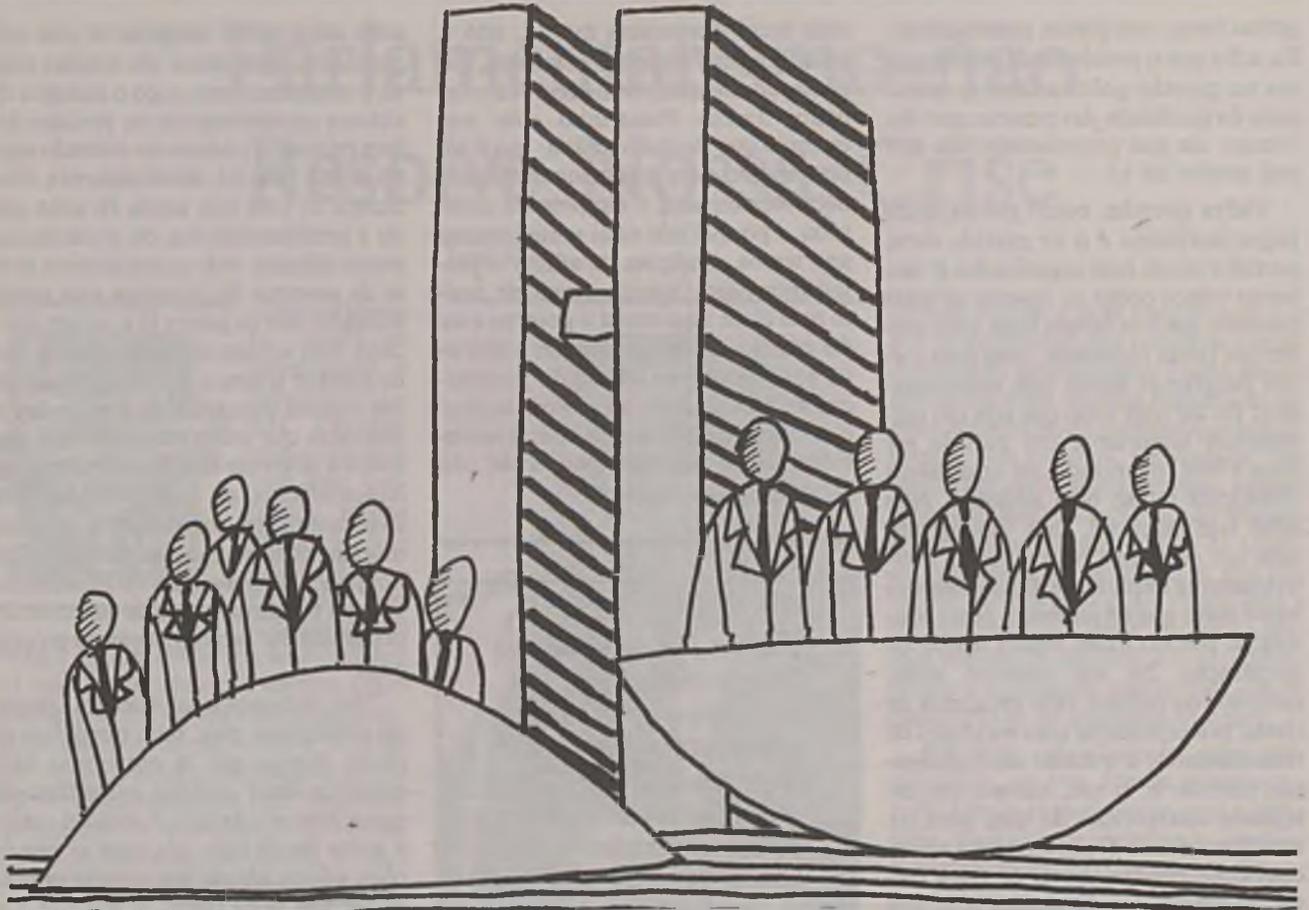
Estas coisas a gente também não adquire da noite para o dia. É preciso que haja acesso ao serviço público através de concurso, plano de cargos e salários muito bem definidos, onde o acesso e a ascensão se façam através do mérito, e não por aviamento como é uma tradição aqui no nosso país, infelizmente.

Fala-se também no sistema misto, e eu até tenho ouvido nos debates da Constituinte uma confusão muito grande, porque alguns chegam até a imaginar que o sistema parlamentarista, copiando o governo americano, seria a solução, quando lá na verdade é presidencialismo mesmo. Não há parlamentarismo nos EUA. Acontece que lá eles têm conceitos muito bem definidos de democracia e de federação, o que nós não temos aqui. Então é, a meu ver,

uma deturpação imaginar-se que nós possamos aqui adotar um sistema misto, e constantemente ouço o exemplo de sistema parlamentarista ou presidencialista misto que poderia ser adotado aqui no Brasil. Não há, absolutamente, condições. E, fora isto, gente, eu acho que ou é presidencialismo, ou parlamentarismo clássico. *Não existe sistema misto de governo*. Se houvesse esta possibilidade, outros países já a teriam adotado. Não seríamos nós, brasileiros, que de repente iríamos inventar, dentro de um sistema democrático, dentro da democracia que todos nós queremos, um sistema diferente de governo. *Ou é parlamentarismo, ou é presidencialismo*. Evidentemente, como outros já acentuaram, existem algumas características um pouco diferenciadas no exercício do sistema parlamentarista de governo, dependendo das características do próprio país.

Nós podemos aqui, isto sim, preparar condições para, mais tarde, fora de crises, depois que já estivermos bem distantes deste período autoritário de que acabamos de sair, é possível então, a gente desde logo preparar as condições, adotar alguns pré-requisitos para podermos, lá na frente, tomarmos maduramente a decisão que queremos. Ou sistema parlamentar, ou sistema presidencial de governo. E quais são, no meu entendimento, as providências que precisamos tomar agora na Constituinte para que tenhamos, o mais cedo possível, esse pré-requisito? No meu entendimento, é um voto distrital, porque o sistema parlamentar de governo faliu, ele permite toda uma série de vícios eleitorais na escolha dos parlamentares, e, portanto, eu acho que nós devemos substituir este sistema e devemos ter a coragem de implantar o sistema puro, e não o misto. O misto funciona bem em alguns países onde o parlamento é unicameral. E num país como o nosso, onde o Congresso Nacional é bicameral, no meu entendimento não há necessidade de se adotar o sistema distrital misto, como funciona na Alemanha e tantos outros países, e vejo a tendência dos que defendem o sistema distrital aqui no Brasil citarem muito o exemplo alemão. Mas, no meu entendimento, não há necessidade porque, se nós consideramos o sistema proporcional já viciado e superado, para que adotar o

IDÉIAS



sistema misto, conservando, pelo menos em parte, aquilo que nós estamos achando que não é a solução, que já está superado. Então devemos ter a coragem de adotar o sistema puro. O único inconveniente que eu próprio reconheço do sistema puro é que nós vamos acabar submetendo à grande camisa de força da eleição distrital as grandes figuras nacionais de cada estado brasileiro. Mas para isso há a solução no bicameralismo, que é o Senado Federal. Basta a gente adotar a providência conforme, inclusive para poder adotar o sistema puro eu já sugeri. Há uma proposta minha na Constituinte de reduzir o mandato dos senadores, porque, a partir do instante que nós o reduzirmos para quatro anos, estaremos abrindo com maior periodicidade os espaços para as grandes figuras nacionais que existem em cada estado brasileiro, para que possamos ter a Câmara representando efetivamente a população, preocupada com as questões distritais, e o Senado se preocupando com as grandes questões nacionais. Eu acho que por aí a gente pode resolver.

Não existe sistema misto de governo: ou é parlamentarismo, ou presidencialismo. Não há necessidade de se defender o sistema que funciona na Alemanha. Basta ter o sistema bicameral funcionando para que o sistema distrital puro configure o ideal para o Brasil.

Agora, a Constituinte, certamente ao final de seus trabalhos, vai definir o sistema de governo. Agora, seja parlamentarista ou seja presidencialista, uma coisa importante é realmente ter na Constituição que nós imaginamos e na qual estamos trabalhando uma boa Consti-

tuição, uma vontade política de obediência, de fidelidade aos seus consultados. Eu tenho a impressão de que não existe nenhum país do mundo que tenha uma quantidade tão grande de leis como nós, que tenha a Constituição que amarre tudo o que é possível imaginar dentro dos seus dispositivos, mas na verdade não funciona, não há obediência, não há fidelidade, não há aquela vontade política, como eu sinto em outros países, principalmente nos EUA, um grande exemplo de vontade política. Não há ninguém, por mais poderoso que seja, que consiga afrontar impunemente as leis. Eu acho que é por aí, e é por isso que eu sempre alerta: vamos trabalhar, vamos nos abrir como temos nos aberto aqui como constituintes à participação popular, para que possamos ter uma boa Constituição, mas não vamos nos esquecer de que, por mais bem elaborada que seja, se não houver uma vontade política de toda a nação para ser fiel aos seus postulados, ela também não vai ser o caminho para a solução dos problemas brasileiros.

Parlamentarismo é mais democrático

Pimenta da Veiga



“Louvo a iniciativa do Ministro da Administração, que promove um debate sobre o sistema de governo, dando mostra de que compreende que qualquer que

seja o sistema adotado pela Assembléia Constituinte, especialmente se esse sistema for o parlamentarismo, só terá êxito se a administração pública estiver preparada para cumprir sua missão.

Depois de todas as idéias aqui expostas, não poderia ter a pretensão de aditar nenhuma idéia nova. O que desejo, portanto, é apenas trazer algumas conclusões subjetivas, algumas contribuições pessoais, do entendimento que tenho sobre esta questão que foi, sem dúvida, uma das que mais contribuíram para a própria convocação da Assembléia Nacional Constituinte, e que é o tradicional debate brasileiro sobre o parlamentarismo e o presidencialismo.

Nós gostaríamos de que o Brasil adotasse, para o seu próximo governo, o sistema parlamentarista. Entendemos que ele é uma forma mais moderna de dirigir a administração pública.

Ao ouvir com atenção os debates que foram aqui travados, as idéias que foram aqui expostas, devo confessar que considero como uma das mais impressionantes análises do sistema de governo americano a que nos fez, nesta manhã, o professor James Young, porque dele ouvi que o regime presidencialista americano está em mutação. Se nós analisarmos o sistema de governo dos países de um modo geral, havere-



Pimenta da Veiga é Deputado Federal pelo PMDB de Minas Gerais. Debatedor no 2º Dia.

IDÉIAS

mos de verificar que os EUA são hoje, talvez, o único país importante de todo o mundo que ainda adota o sistema presidencialista. E ouvimos aqui que até mesmo este país está promovendo profundas alterações no seu sistema de governo.

Não é possível administrar a complexidade dos negócios públicos através da decisão imperial de apenas uma pessoa. A administração pública deve ser participativa. Ouvi aqui, como síntese dos argumentos expostos pelos presidencialistas que aqui desfilaram suas idéias, que não devemos adotar o parlamentarismo porque os partidos brasileiros não são suficientemente estáveis, e que não temos também uma burocracia estável. Estes, eu me permito dizer, eu me atrevo a dizer, são os dois mais batidos argumentos dos presidencialistas e, no meu modo de entender, não são procedentes.

O sistema de governo ou a força dos partidos estão atrelados ao sistema de governo. Enquanto tivermos no Brasil o sistema presidencialista não teremos partidos políticos diferentes do que temos hoje e enquanto tivermos no Brasil o presidencialismo não teremos a burocracia estável que nós desejamos. Uma coisa é fruto da outra. Pretender primeiro corrigir um lamentável fisiologismo dos políticos brasileiros para depois implantar o parlamentarismo é querer, sem dúvida, negar o parlamentarismo permanentemente para o Brasil.

Acho que estas duas razões nos levam à adoção do parlamentarismo. É indispensável para o fortalecimento dos partidos políticos que eles tenham um poder efetivo, e é necessário que a máquina burocrática do Estado esteja protegida da influência política, da deletéria influência política, para que possa alcançar a sua estabilidade.

Quando vejo defenderem parlamentarismo sem a dissolução do parlamento, fico verdadeiramente horrorizado. Não pode haver parlamentarismo sem esta sua marca fundamental, que é a possibilidade da dissolução do parlamento. E é exatamente aí que vem a responsabilidade do regime. Enquanto tem o Parlamento o poder de dissolver o Gabinete, terá que ter sempre o Executivo o poder de dissolver o Parlamento. Mas sou parlamentarista por uma

razão fundamental: não quero continuar vendo este nosso país, que considero um país de condições extraordinárias, exposto às cíclicas e constantes crises políticas que nos assolam. Não quero continuar vendo um país que tem todas as condições naturais de dar ao seu povo um conforto que ele ainda não tem exposto à miséria e a pobreza em que nós vivemos. Não quero que o Brasil continue vivendo as diferenças regionais e sociais em que vive, e para as quais só posso encontrar uma matriz política. Não é possível continuar assim um país que tem a nossa extensão

Enquanto tivermos no Brasil o sistema presidencialista, não teremos partidos políticos diversos do que temos hoje e, enquanto tivermos no Brasil o sistema presidencialista, não teremos a burocracia estável que nós desejamos. Uma coisa é fruto da outra.

territorial, que tem um povo da qualidade que tem o nosso povo, que já deu mostras de sua competência em muitas ocasiões, aqui nesta cidade em que nós estamos neste instante, que foi construída pela força deste povo em apenas três anos, porque tinha uma grande liderança, porque contava com a unidade nacional para este propósito. Um país que tem estas condições só pode ainda estar convivendo com a miséria com que convive, com milhões de menores desamparados vagando pelas ruas das grandes capitais brasileiras, por uma razão política. E não encontro outra razão que não seja esse presidencialismo, que não tem servido para gerenciar a administração pública brasileira.

Acho indispensável vivermos uma experiência parlamentarista.

Se não houvessem razões positivas

para adotarmos o parlamentarismo, e vejo muitas destas razões, algumas aqui expostas, eu seria parlamentarista pelas razões negativas do presidencialismo. Não posso aceitar que um povo tenha que se submeter à ação, volto a dizer, imperial, de um Presidente da República, por um prazo determinado e certo, ainda quando este Presidente da República esteja cometendo grandes desatinos. E não aceito argumentos de que o remédio para esta situação seria o golpe. Não aceito porque a história brasileira e a história dos demais países presidencialistas nos informam que o golpe nunca é adotado, até porque, desde o seu processo até a sua aplicação, o golpe não é nunca uma sanção política, é sempre uma sanção moral.

Quando se quer a substituição de um chefe de governo que está sendo inconveniente para o país, o que se pretende é a adoção de uma sanção política que não é encontrada no presidencialismo. Para se iniciar um processo de impedimento, coloca-se no banco dos réus, perante o Senado Federal, o Presidente da República. A partir daquele momento, se o Congresso teve este poder, já não existe mais a autoridade do Presidente. Por isso ele não é aplicado. Não conheço casos, não só na história brasileira, mas mesmo em outros países, em que Presidente da República impedido ou mesmo o chefe do executivo impedido não tenha, naquele mesmo instante, esgotado sua vida pública.

Já o parlamentarismo tem, em sua essência, em seu bojo, a sanção política que se deseja para um mau governante. Aquele que, eventualmente, não está conduzindo os interesses da nação como seria desejável, é afastado de suas funções por uma decisão política do Parlamento. E muitas vezes o Primeiro-Ministro que decai da confiança do parlamento, mais adiante, prosseguindo sua vida pública, chega até mesmo a voltar à mesma função, o que comprova que a sanção foi essencialmente política.

O que há de notável no parlamentarismo é exatamente esta faculdade que nos dá de conjurar as crises, de resolver as crises políticas que desgraçadamente, em nosso país, quando chegam a um determinado nível, nos conduzem necessariamente à rutura das instituições democráticas. O que mais desejo

IDÉIAS

na qualidade de constituinte, e de um constituinte que não está apoiando eventualmente o parlamentarismo, mas que tem isto como uma decisão refletida e arraigada, o que mais desejo é prevenir, é dotar o meu país de um sistema de governo, de uma forma de governo que seja impeditiva ou que, pelo menos, venha a dificultar a ocorrência dos golpes de Estado, que são verdadeiramente abomináveis, que produzem sempre um retrocesso que nos leva, que nos consome dezenas de anos para corrigir suas constantes, suas indestrutíveis quase mazelas políticas e administrativas. Para prevenir o Brasil da ocorrência desses abomináveis golpes de Estado é que tenho lutado pelo parlamentarismo, porque vejo que os golpes de estado têm uma história, eles têm um percurso que rotineiramente são cumpridos. Primeiro geram as dificuldades governamentais, primeiro criam a inquietação popular para aumentar a crise e, quando essa crise chega a um ponto em que a própria opinião pública diz que é insuportável a continuação daquele governo, então há a eclosão do golpe de Estado. Para remédio, para que isso não ocorra, o único remédio que temos é a substituição do regime do governo pela via democrática. Isto quer dizer, no regime parlamentarista, a simples reunião do Parlamento com a votação de uma moção de desconfiança.

Haveria um grande desestímulo para aqueles que rondam os quartéis, como foi mencionado pelo Senador Passarinho, querendo incitar os militares a um grande desestímulo para os próprios militares golpistas.

Se outra razão não houvesse, essa seria, para mim, suficientemente forte para sermos parlamentaristas. Mas o que vejo, concluindo, é que o parlamentarismo, ao dividir as responsabilidades, ao tornar mais cristalinas e transparentes as decisões de governo, é, sem dúvida, um sistema muito mais democrático.

Além do mais, o regime parlamentarista tem, ou nos exige, um pré-requisito indispensável, que é a adoção, como mencionou o Senador José Richa, do sistema de votação distrital. Não defendo o sistema distrital puro como defendeu o Senador Richa, mas acho que uma das fontes de perturbação da nossa vida democrática é este



Se não houvessem razões positivas para adotarmos o parlamentarismo, eu seria parlamentarista pelas razões negativas do presidencialismo.

Não posso aceitar que um povo tenha de se submeter à ação imperial de um Presidente da República.

corrupto sistema de voto proporcional, que estimula o uso da máquina pública e estimula também os investimentos econômicos nas campanhas eleitorais, que perturbam, definitivamente, o resultado das urnas. Num sistema de voto distrital, é muito mais fácil a percepção pelo eleitor do uso abusivo do poder econômico. A votação distrital é sempre majoritária. Dentro do distrito haverá sempre muito mais facilidade em denunciar o uso excessivo de recursos econômicos, e eu me recuso a admitir que seja possível, através de favores materiais, conquistar-se a maioria, a maior parte dos votos de uma comunidade.

Posso até mesmo admitir que 10%, que 20% de uma comunidade sejam sensíveis à influência do poder econômico, mas estou absolutamente convencido de que é impossível a qualquer candidato conseguir influenciar a maioria absoluta dos votos de um distrito eleitoral. Por estas razões é que prefiro o voto distrital, mas na forma mista, para preservar o direito das minorias.

Não vejo por que reclamação das minorias políticas do país, se adotássemos para o Brasil um sistema de votação distrital mista, onde 20 ou 30% dos votos fossem decididos pelo sistema proporcional, a garantir, portanto, a estas minorias, sua insubstituível participação no processo político nacional.

Por estas razões é que tenho lutado pelo regime parlamentarista e estou certo até pela votação que já tivemos na bancada majoritária da Constituinte, que é a do PMDB, onde o sistema parlamentarista teve a aprovação de quase uma centena dos constituintes presentes, enquanto que o sistema presidencial teve apenas escassos nove votos. Eu estou certo de que o Brasil deverá viver uma experiência parlamentarista e eu confio, não será apenas uma experiência, mas será enfim o regime de governo que nós todos estamos buscando há tantos anos, há mais de 150 anos, e que, eu confio, será agora adotado pela Constituinte."

Alerta para Duas Panacéias Políticas

Carlos Chagas



“Há muito pouco a acrescentar, em seguida às exposições e aos debates a que assistimos. Mas eu diria apenas que alhos nada têm a ver com bugalhos. Na realidade, sem-



pre houve um debate entre parlamentarismo e presidencialismo. Um debate doutrinário, um debate lírico até. No entanto, de algumas semanas ou de alguns meses para cá, nós estamos assistindo engrossar o caudal parlamentarista. Esse é um ponto grave. Quando o Presidente Sarney lançou o Plano Cruzado I, e nos meses daquela euforia nacional, ninguém falava em parlamentarismo. Estava funcionando bem o presidencialismo, e seria até uma heresia admitir-se mudança do sistema de governo.

Quando tudo deu errado, volta, e volta num caudal imenso a idéia parlamentarista. Isto é casuismo, e eu já tiro deste raciocínio o deputado Pimenta da Veiga e outros aqui da Mesa que vêm, historicamente, sustentando o parlamentarismo. *Nós estamos assistindo agora a um debate casuístico, ou seja, o parlamentarismo virou panacéia, senão universal, pelo menos a panacéia nacional.*

Há inflação, o remédio é o parlamentarismo; há juros extorsivos, o remédio é o parlamentarismo; há dívida externa incontável, é o parlamentarismo; há pobreza, há fome, há miséria ou há doença, vamos para o parlamentarismo como uma solução final para tudo isso. Mais ainda, o Congres-

so durante todos esses anos passados de didatura foi humilhado, foi violado, foi violentado. A solução então, para a recuperação do Congresso é o parlamentarismo, que faria do Executivo uma mera delegação do Legislativo.

Não me parece que as coisas possam se confundir, fazendo-se a ressalva de que o debate doutrinário, de que o debate lírico sobre parlamentarismo e presidencialismo tem o seu lugar no país, mas não pode ser essa questão decidida em função da conjuntura, em função dos fatos.

Falou o Deputado Pimenta da Veiga dos golpes de Estado tradicionais do presidencialismo. Eu apenas responderia dizendo que o maior dos golpes de Estado, o parlamentarismo brasileiro quando estava sendo aplicado no Império não pôde evitar, foi a própria República que foi decretada através de um golpe de Estado.

Quanto à outra idéia, ressurgue também, o que aparece agora com muita intensidade a do *sistema misto, concordo plenamente, não há outra palavra a dizer, é uma grande bobagem. É uma cruzada que não está sendo levada por Pedro, o Eremita, é uma cruzada cujo patrono é Roberta Close, não é uma coisa nem outra.* Esse sistema misto, se vier a ser adotado, será um desastre, no meu entender, maior ainda do que a adoção abrupta e imediata do parlamentarismo. É claro que o presidencialismo necessita de aprimoramentos; é claro que o Congresso precisa ocupar os seus espaços. Não há dúvida nenhuma, o poder de fiscalização do Congresso e até o seu poder de participação em atos do Executivo são necessários.

No entanto, e eu termino com a mesma frase com que iniciei: alhos não se podem confundir com bugalhos.”

Carlos Chagas é Jornalista, Chefe da Sucursal de “O Estado de São Paulo” em Brasília. Debatedor no 2º Dia.

Risco de duplicação da burocracia existe

Prof. Uwe Thyssen



Quando aqui cheguei, parti do princípio que teria que relatar sobre um sistema político, ou seja, sobre o sistema político da República Federal da Alemanha. Quanto mais assistia às

conferências e debates, tanto mais aprendia sobre seus problemas aqui no Brasil, e mais me convencia de que deveria relatar sobre dois sistemas, a saber, sobre o sistema da República de Weimar e sobre o da República Federal da Alemanha. Este último não poderia ser entendido sem os erros da República de Weimar e porque, no Brasil, exatamente este problema tem um importante papel, ou seja, o que diz respeito a quantas competências e direitos deve ter o Presidente e quantas competências e direitos deve ter o Parlamento. Neste ponto, exatamente aqui, os criadores da Constituição de 1949 muito tiveram que aprender da História da República de Weimar. Irei abordar, portanto, dois sistemas políticos, como dito, o da República de Weimar, de 1919 até 1933, e o da República Federal da Alemanha, de 1949 até hoje. Inicialmente, gostaria de dizer o que pretendo também mencionar aqui. Penso que lhes devo uma definição do que eu, no decorrer da conferência, quero entender com o conceito de regime governamental parlamentarista e presidencialista.

Na primeira parte, abordaremos a filosofia e os princípios básicos de sistemas políticos. Desejo, então, numa segunda parte, fazer uma descrição concreta da República de Weimar e da República Federal da Alemanha e, na terceira parte, falar de uma especificidade do sistema político da República Federal da Alemanha, ou seja, sobre a combinação de federalis-



Uwe Thyssen é professor titular da Universidade de Hamburgo e redator-chefe da Revista de Assuntos Parlamentares de Hamburgo. Conferencista do 3º Dia.

IDÉIAS

mo e parlamentarismo, porque a República Federal da Alemanha é um dos poucos países do mundo onde existe um parlamentarismo e federalismo combinados. Este fato merece algumas considerações. Finalmente, poderia ser útil oferecer-lhes alguns detalhes mais técnicos, alguns dados, que fornecem informações sobre que tipo de despesa com administração, com burocracia e com projetos científicos, no caso do sistema presidencialista e do sistema parlamentarista de governo. Estes são os quatro pontos que gostaria de abordar aqui.

Primeiro, quanto à parte mais teórica, filosófica e conceitual. Sob o ponto de vista histórico, a forma básica do sistema presidencialista de governo se formou nos Estados Unidos. O protótipo do sistema parlamentarista, ao contrário, surgiu na Grã-Bretanha. O que diferencia, essencialmente, estes dois tipos ideais diz respeito a um critério decisivo, caso se quisesse limitar a um critério onde esses dois sistemas, o sistema dos Estados Unidos, por um lado, e o da Grã-Bretanha, por outro, divergem. Existem muitas características, mas, quando se tem que citar um critério decisivo, que inclua as outras características de diferenciação, que condicione e também esclareça, então, chegamos à conclusão de que, nos sistemas presidencialistas, o Parlamento não tem condições de demitir o governo, não tem condições de demitir o chefe de governo. É este, exatamente, o critério decisivo para sistemas parlamentaristas: o governo pode ser destituído pelo Parlamento. Em todos os sistemas de que falamos até o momento, temos fatores característicos de presidencialismo e parlamentarismo. Contudo, se quisermos diferenciar o sistema parlamentarista do sistema presidencialista, isto deve ser feito, basicamente, segundo o critério de que, no parlamentarismo, o Parlamento pode demitir o governo, enquanto no presidencialismo isto não é possível. Este critério de diferenciação carrega consigo muitos outros. A *House of Commons* pode, a qualquer hora, demitir o Primeiro-Ministro, assim como o Chanceler alemão pode ser demitido a qualquer momento. Por isso, o sistema da Alemanha Ocidental é parlamentarista e não presidencialista, apesar da República Federal da Alemanha possuir um presidente. Como o Prof. Young expôs, o sistema presidencialista dos Estados Unidos da América e outros sistemas presidencialistas dependem da cooperação Congresso-Presidente. Os sistemas parlamentaristas, ao contrário, objetivam, principal-

mente, a integração. Sistemas presidencialistas são baseados, segundo sua filosofia interna na cooperação; sistemas parlamentaristas, mas nítida e intensivamente, na integração. Minhas senhoras, meus senhores, está é, principalmente, uma característica constitucional de diferenciação. O Prof. Young dos EUA já elucidou, através da História, que, na prática constitucional podem surgir situações — que na verdade surgiram — que destoam deste modelo. Eu também vou apresentar o mesmo para o caso da República Federal da Alemanha.

No sistema presidencialista, domina o sistema do executivo unificado e homogêneo. No Parlamento, ao contrário, existe, geralmente, um executivo duplo. O Presidente americano é o chefe de estado,

A diferença mais fundamental entre os dois sistemas é que no parlamentarismo o Parlamento pode demitir o governo, no presidencialismo não. Este precisa da cooperação entre Congresso e presidente mas o parlamentarismo ao contrário busca a integração deles.

chefe de governo e único ministro numa pessoa. Nos países latino-americanos existe, às vezes, ao lado do presidente, um conselho de ministros ou um tipo de conselho federal. Um bom conhecedor das constituições e sistemas políticos da América Latina, Löwenstein, disse, certa feita, que esse conselho de ministros ou conselho federal, na maioria das vezes, é concebido como “freio” do poder presidencial. Nos sistemas parlamentaristas, que como dito, normalmente possuem um executivo duplo, existe, ao lado do Primeiro-Ministro, ou seja, ao lado do chefe do governo, normalmente, um chefe de estado, na figura de um monarca ou de um presidente. Como os senhores sabem, a Grã-Bretanha é um exemplo de executivo duplo, um Primeiro-Ministro e o Monarca.

Igualmente, os países escandinavos e Holanda são exemplos de executivo duplo, enquanto a República Federal da Alemanha é um exemplo republicano, onde se precisa de um presidente no lugar de um monarca. A característica decisiva da diferenciação de democracias presidencialistas e parlamentaristas não é, portanto, se nelas existe ou não um presidente. Os dois protótipos também não se diferenciam pelo fato de, neles, o presidente ou o parlamento serem fortes ou fracos. Isto é passível de alteração sob o ponto de vista histórico; está subordinado a condições históricas. O critério decisivo para diferenciação de ambos os protótipos é, principalmente, repito, se o Parlamento pode destituir o chefe de governo ou não. Onde isso é o caso, temos o sistema parlamentarista; onde não, o sistema presidencialista. Se queremos citar os sistemas presidencialistas como exemplos concretos, então é preciso ser dito que o Império alemão era um sistema presidencialista. No Império, o chanceler não podia ser destituído pelo Parlamento. As formas republicanas de sistemas presidencialistas são, como dito, segundo as características de diferenciação por mim mencionadas, os EUA, os países latino-americanos e, como o Embaixador Silva já apresentou, também o sistema suíço. Na Suíça temos um *Bundestat* (conselho federal) como governo, e este conselho não pode ser destituído pelo Parlamento suíço (*Bundesversammlung*). Sistemas parlamentaristas são, assim, Grã-Bretanha, Escandinávia, Holanda e eram a Terceira República Francesa, a Quarta República Francesa; também a Quinta República Francesa é, finalmente, um sistema de governo parlamentarista, porque o *Premier* pode ser demitido pelo Parlamento. Conforme ouvimos da exposição do Professor Jean Luc Parodi, temos, porém, uma forte hegemonia presidencial no sistema francês.

Esta foi apenas uma tentativa de diferenciar o presidencialismo do parlamentarismo, porque os dois termos não possuem em si muito valor conceitual. O que é decisivo é a combinação desses dois poderes na democracia.

Peço desculpas, pois essas considerações mais constitucionais são menos empolgantes do que História e histórias. Por isso, quero passar para a história do sistema parlamentarista na República Federal da Alemanha.

Quando recebi este honroso convite, refleti por que os senhores poderiam querer convidar alguém da Alemanha. A Alemanha, certamente, não é um modelo de

IDÉIAS

democracia; pelo menos não é conhecido historicamente como tal. Sob este aspecto não serve como padrão para os esforços de institucionalização de sistemas de governos democráticos. Todavia, à medida em que assistia aos debates e conferências, tive a impressão de que exatamente esta deve ter sido a razão do convite a um alemão. Na Alemanha, já fizemos duas tentativas para institucionalizar um sistema democrático. Uma, há exatamente 80 anos. A partir de 1917, depois da Primeira Guerra Mundial, fizemos um esforço para estabelecer a democracia na Alemanha. A segunda tentativa foi há 40 anos, quando nossa Assembléia Constituinte se reuniu para elaborar nossa Constituição. Tal como os senhores, que agora refletem, aqui no Brasil, sobre qual constituição adotar, também nós fizemos, em 1917 e 1947, reflexões análogas. As situações históricas eram comparáveis em vários aspectos. Os novos sistemas políticos a serem estabelecidos em 1917 e em 1947 tinham imensas tarefas a cumprir: em 1917, superar as conseqüências da Primeira Guerra Mundial e, em 1947, superar as conseqüências ainda mais terríveis da Segunda Guerra Mundial. Em ambos os casos, portanto, precisava-se estabelecer um sistema de governo que possibilitasse, efetivamente, a solução de muitos problemas; um sistema de governo que fosse eficaz tanto em 1917 quanto em 1947.

Uma das razões por que irei falar da República de Weimar é, obviamente, que a Constituição de 1917 não atendia às exigências do seu tempo. A Constituição de 1949, porém — quero ser cauteloso — ainda tem condições de afirmar-se. Acredito que se possa dizer que os constituintes de 1947 criaram uma Constituição realmente útil.

Permitam-me esclarecer, brevemente, as estruturas básicas do sistema de Weimar, principalmente com relação à questão dos direitos que o Presidente tinha naquela república e os direitos do Parlamento. Em 1919, era um sistema de governo. No início, que se seguiu a uma monarquia. A grande questão era que precisavam de um tipo de “substituto do imperador”, porque, naquela época, os partidos estavam bastante divididos. Os partidos pareciam irresponsáveis para os teóricos da constituinte e para muitos políticos. A conseqüência que daí adveio foi que passamos a precisar de uma personalidade forte que pudesse dominar o caos. Com esses partidos bastante fragmentados, que não possibilitavam nenhum tipo de coe-

são, precisávamos, portanto, de uma pessoa forte, uma instituição forte que, de forma temporária, pudesse agir quando o Parlamento não tivesse condições para tal: um “imperador substituto”.

Surgiu, então, na Constituição, o Presidente como um tipo de imperador substituto, que obteve muitos direitos semelhantes àqueles dos monarcas em um sistema monárquico; não numa monarquia constitucional, mas num sistema monárquico.

O Presidente da República de Weimar foi eleito, assim, diretamente. Ele tinha sua própria base de poder, sua própria base de legitimação. Por isso tinha muita autoridade. Além disso, ele tinha o direito de nomear o chanceler do Império, portanto, o chefe do governo. Este é, também,

*Os dois termos —
presidencialismo e
parlamentarismo — não
possuem em si muito valor
conceitual. O que é decisivo é
a combinação desses dois
poderes na democracia. A
diferença decisiva das duas
democracias não é se nelas
existe ou não presidente.*

um critério muito importante: o direito de dissolver o *Reichstag* (parlamento) sob condições especiais. Tinha, ainda, o direito de promulgar decretos-leis sem a participação do Parlamento.

Existem, na República de Weimar, quatro direitos, portanto, que muito fortalecem o presidente; primeiro, sua eleição direta; segundo, o direito de nomear o chanceler; terceiro, o direito de dissolver o Parlamento; e quarto, promulgar decretos-leis. Os partidos da República de Weimar sabiam, deste modo, que, se eles não funcionassem, o presidente interferiria, o “imperador substituto” viria e agiria. Eles não tinham, portanto, que ser responsáveis; podiam se permitir fugir da responsabilidade. Uma das razões do fracasso da República de Weimar é, entre

muitas, que o sistema político estabelecido naquela época não forçou os partidos a participar da responsabilidade política. Eles até podiam demitir o chanceler sem ter que eleger um outro. Assim, pode-se dizer que o sistema político de Weimar estava elaborado de tal forma que não educava os partidos para a responsabilidade, não obrigava os partidos a se responsabilizarem. Esta foi a oportunidade para que presidentes, com tendências antidemocratas, agissem de maneira autoritária desde 1930.

Inicialmente, os partidos demonstraram incompetência para criar governos eficazes. Interveio, então, o imperador substituto, o presidente, nesse vazio, nesse vácuo: dissolveu o *Reichstag* e, sem o consentimento deste, designou o chanceler. Governou com ajuda dos decretos-leis. Esta foi uma fase de política autoritária, fase que precedeu imediatamente ao fascismo de Hitler. Friedrich Ebert foi, entretanto, um presidente que utilizou democraticamente os direitos presidenciais. Não se pode dizer, assim, que o poder do presidente na República de Weimar tenha trazido, necessariamente, a ditadura, mas deve-se dizer que facilitou a ditadura e o barbarismo de Hitler, que foi entronizado por Hindenburg.

É essa a situação que os constituintes de 1947 tinham a sua frente; sobre ela refletiram, quando elaboraram a Constituição da República Federal da Alemanha em 1949. Eram democratas, que sofreram nos campos de concentração e que estiveram exilados. Por isso, absolutamente não queriam criar um sistema que facilitasse o caminho para um autoritarismo ou mesmo preparasse o caminho para uma ditadura. Extrairam das conseqüências da História da República de Weimar e do nacional-socialismo, a lição de, em primeiro lugar, dar ao presidente pouco poder e, em segundo, de induzir, institucionalmente, os partidos políticos à responsabilidade. Os constituintes queriam uma estrutura que não desse aos partidos a possibilidade de fugir à responsabilidade; queriam uma estrutura que possibilitasse coligações, a criação de maiorias, para estabelecer um governo que atuasse eficientemente.

Os constituintes de 1949, portanto, os pais da Constituição ainda hoje em vigor na Alemanha, queriam um sistema parlamentarista eficaz e com condições para agir; um governo forte que, ao mesmo tempo, deveria ser controlado pelos partidos democraticamente, ou seja, um governo parlamentarista. Elaboraram, por-

tanto, uma estrutura que é única no mundo entre os sistemas constitucionais, em que criaram o voto de desconfiança construtiva, isto é, o Parlamento só pode demitir o chefe de governo, e assim o governo como um todo, quando eleger ao mesmo tempo um novo chefe de governo. Isto significa que os partidos não podem se omitir. Não existe a possibilidade, como na República de Weimar, de a extrema direita e a extrema esquerda se aliarem e mandarem o governo para casa, sem colocar um novo na função.

Essa situação de Weimar possibilitava uma maioria destrutiva, enquanto na República Federal da Alemanha criamos um sistema onde pressupomos, permanentemente, uma maioria construtiva. Não existe a possibilidade de o Parlamento dizer que não é responsável; de demitir o chanceler, sem eleger um outro. Assim como não pode dissolver o Parlamento (só em determinadas situações, às quais não quero reportar-me aqui, por não serem comuns). Não existe a possibilidade de o Parlamento dizer que vai se dissolver; ao contrário, ele tem que se manter unido, tem que eleger um governo e tem que controlá-lo. Esta cláusula é bastante específica. Denomina-se "voto de desconfiança construtiva"; está no artigo 67 da Constituição da República Federal da Alemanha.

Minhas senhoras, meus senhores, acredito que, neste recinto e entre os debatedores, existe um mito, ou seja, o de que os sistemas parlamentaristas não formam grandes líderes políticos, os Führer — pessoalmente, odeio essa palavra "Führer" por sua conotação na língua alemã. Isto é um mito, não está correto. Max Weber e muitos outros queriam sistemas parlamentaristas, porque os observaram na Grã-Bretanha, na França, onde conheceram líderes como Lloyd Georg, Clemenceau, Wilson e outros, que foram eleitos num sistema parlamentarista e, com exceção de Wilson, tinham um grande apoio de plebiscito junto ao povo. O pré-requisito para uma forte personalidade carismática, como disse Max Weber, era exatamente a criação de um sistema parlamentarista. É preciso ser dito, então, que um parlamento forte é um pressuposto para que um líder político forte tenha chance.

Há, ainda, um outro mito, a saber, o de que o parlamentarismo necessariamente está ligado à fragmentação e à incapacidade de agir politicamente. Isto não tem que ser assim. É preciso construir os sistemas de tal forma que os partidos que

neles atuam, sejam forçados a agir de forma responsável. Penso que a estrutura constitucional da República Federal da Alemanha, como resposta à situação de Weimar, era útil sob este ponto de vista. Ela forçou os partidos da Alemanha e apresentarem líderes políticos capazes de agir.

A República Federal da Alemanha é um sistema de governo parlamentarista e, apesar disso, é muito estável. Ela é caracterizada, exatamente, pela sua estabilidade, que é reconhecida não só no contexto europeu, como também no contexto mundial, e se destaca na História alemã. Até hoje tivemos apenas dezesseis equipes ministeriais diferentes, e, em quarenta anos, apenas seis chanceleres. Não é errôneo admitir que, pelo menos, dois desses chan-

Existe um mito de que os sistemas parlamentaristas não formam grandes líderes políticos: isto é apenas um mito, não está correto. Um forte Parlamento é um pressuposto para que um líder político forte tenha chance.

celeres foram personalidades históricas, que poderão sobressair no julgamento histórico. Dependendo do critério que cada um possua, pode-se mencionar até três ou quatro.

Pode-se, portanto, resumir que o sistema parlamentarista da República Federal da Alemanha tem se revelado estável, tem se mostrado capaz de fazer lideranças políticas. Sob o ponto de vista alemão, não é necessário um sistema presidencialista quando se quer estabilidade, não necessariamente um sistema presidencialista, quando se quer ter uma forte liderança política. Isto, portanto, pode ser deduzido da História da República Federal.

Não quero, aqui, adentrar-me nas particularidades do sistema político alemão. Quero apenas dizer que qualquer parla-

mento tem que preencher, no mínimo, cinco funções; primeiro, a função eleitoral, isto é, eleger um governo; segundo, a função de articulação, ou seja, articular em interesse da população, concretizá-lo e fazer vigorar esse interesse; terceiro, a função de iniciativa, isto é, a função da iniciativa política; quarto, a função de controle; e a última, não menos importante, a função legislativa.

Não quero abordar como estas funções realmente foram exercidas na Alemanha. É preciso considerar que todas formam um contexto, estão interligadas. O fator mais importante nesse sistema político — pelo que entendi aqui, o mais importante para os senhores — é a função eleitoral. Segundo a constituição, o parlamento deve eleger o chefe do governo. O fato é que os partidos nomeiam um candidato a chanceler, e a eleição para o chanceler é, ao mesmo tempo, um plebiscito.

Assim, pode-se dizer que também os sistemas parlamentaristas possuem elementos de plebiscito. Apesar de o Parlamento ter o direito de escolher o chanceler, o chefe de governo, ele não era, em muitos casos da História alemã, livre em sua escolha. O Parlamento realmente só pode escolher ele mesmo o chefe de governo quando o povo não estava seguro para decidir a quem eleger. Isso ocorreu na História alemã duas vezes, a saber, imediatamente depois da Guerra, em 1949, quando o Parlamento elegeu Adenauer e em 1969, quando também não estava nítido quem o povo escolheria para chanceler. Aí, também, o Parlamento interveio.

Em todos os outros casos a eleição do Chanceler, embora a Constituição preveja algo bem diferente, tem sido, de fato, um tipo de plebiscito. Da mesma forma, no sistema parlamentarista, o chefe de governo é eleito de forma plebiscitária. A vantagem do sistema parlamentarista, na minha opinião, consiste no seguinte: quando a eleição não se der de forma clara, ou seja, quando não se puder conhecer claramente qual o chefe de governo desejado pelo povo, o Parlamento poderá sempre intervir, em substituição. Igualmente, quando o chanceler ou chefe de governo se enfraquece, não tendo mais condição de agir, chega a hora do Parlamento intervir, escolhendo, de seu próprio grupo, um chefe de governo que ele considere o melhor e melhor do que aquele que o antecedeu.

Isto aconteceu várias vezes na República Federal da Alemanha. Quando Adenauer ficou muito velho e, por causa de sua idade e alguns outros problemas, fi-

IDÉIAS

cou sem condições de governar, o Parlamento, isto é, a maioria, elegeu um novo chanceler. Quando Willy Brandt estava com problemas políticos e pessoais e os mesmos foram percebidos pela opinião pública, de tal forma que todos reconheceram a necessidade de um novo chanceler, foi a facção da maioria que trouxe para a função o novo chanceler, ou seja, Helmut Schmidt, em 1974.

Isto significa que, num sistema parlamentarista, o chefe de governo pode, a qualquer hora, ser substituído por um melhor. Essa considero uma enorme vantagem do sistema parlamentarista. Este sistema na República Federal da Alemanha foi eficaz, porque substituiu o governo logo que ele ficou incapacitado para agir, pois não estava suficientemente forte. Tornou-se uma prática substitutiva para o governo. No sistema parlamentarista, não se precisa esperar que termine o mandato de um Nixon ou de qualquer outro presidente; pode-se, institucionalizar imediatamente um melhor governo, quando surgem novos problemas, novas exigências, ou quando o chefe de governo se enfraquece, comprovando não estar mais em condições de exercer essa exaustiva função.

Essa possibilidade de substituição, ou seja, a possibilidade que tem o Parlamento de intervir, eleger e determinar novo governo, no meu ponto de vista, é a grande vantagem do sistema parlamentarista sobre o presidencialista. Todas as outras funções que já mencionei, como de articulação, de iniciativa, podem ser assumidas pelo Parlamento quando o chefe de governo não tem mais condições de fazê-lo. Geralmente, o chefe de governo é, ao mesmo tempo, membro do Parlamento — deputado — ou seja, carne da carne do Parlamento, e, se possível, o melhor pedaço de carne, da carne da maioria.

O PROCESSO LEGISLATIVO NO PARLAMENTARISMO E NO PRESIDENCIALISMO

Quero dizer algumas palavras sobre conteúdos e dados técnicos que diferenciam esses dois sistemas. Com isso, abordo a função legislativa. No sistema parlamentarista, não existe a divisão de poderes como no sistema presidencialista; a equipe central da maioria parlamentar

e o governo, que, na verdade, nada mais é que o melhor grupo do Parlamento. Governo e maioria do Parlamento formam uma unidade que se contrapõe à minoria. Não é uma confrontação de aqui, o Parlamento e, lá, o governo, mas é a confrontação, de um lado, governo e maioria, do outro, oposição. Isto significa que, no sistema parlamentarista, a iniciativa legal parte do governo. Três quintos de todas as leis — na Grã-Bretanha ainda mais — são apresentados pelo governo; elas não são preparadas pelo Parlamento e por ele incentivadas, mas elaboradas pelo governo, na administração. O Parlamento assessora essas leis, avaliando-as mais do que elaborando-as. Ele é apenas o eco da vontade do povo. É o monitor que con-

O parlamentarismo tem elementos de um plebiscito. Nele, o Chefe do Governo pode, a qualquer hora, ser substituído por um melhor. Considero essa uma enorme vantagem do sistema parlamentar. Esse sistema foi eficaz na Alemanha pois substituiu governos que não estavam fortes.

trola democraticamente o processo legislativo e as leis até que ponto elas são passíveis de consentimento e sua receptividade lá fora. Mas não elabora ele mesmo essas leis, pois três quintos de todas as leis são apresentadas pelo governo. Bastante diferente é o sistema presidencialista.

Isso tem sua repercussão com relação à técnica legislativa e ao aparelhamento dos parlamentos. Se o Parlamento, nos sistemas presidencialistas como os Estados Unidos, elabora as leis, vota-as e as promulga, então precisa para tal de um aparelho administrativo imenso. Precisa, além da administração por parte do Executivo, um tipo de "counter bureaucracy", uma antiburocracia. No sistema presiden-

cialista, como nos Estados Unidos, existem, portanto, duas burocracias: uma por parte do Executivo e outra por parte do Legislativo, ou seja, do Parlamento.

Tendo já comparado os dois sistemas em um livro, tenho à disposição dados que desejo mencionar para evidenciar a diferença entre o volume de pessoal administrativo nos dois sistemas. No Congresso americano, existem 11.419 funcionários, mais cinco mil assistentes e funcionários particulares dos senadores e deputados, formando um total de aproximadamente dezoito mil, que auxiliam o Congresso nos seus trabalhos, no seu funcionamento, no cumprimento de suas tarefas. Existem ainda muitas agências ou instituições particulares como Congressional Research Service, General Accounting Office, Congressional Budget Office, Office of Technology Assessment, etc. Todas essas instituições são necessárias para que, no sistema presidencialista, o Congresso possa cumprir suas tarefas.

Caso os senhores indaguem sobre que tipo de sistema adotar no Brasil, surge também a pergunta: os senhores têm possibilidade de formar uma equipe como esta a que nos referimos? É isso realmente que os senhores querem? Querem institucionalizar tal "contraburocracia" à burocracia do governo, ou não?

Um sistema oposto seria o do sistema parlamentarista da Grã-Bretanha e da República Federal da Alemanha. A *House of Commons* tem muito menos pessoal, muito menos prestação de serviços que o Bundestag (parlamento alemão). Este, de certa forma, é uma mistura e tem um sistema de comissões bem elaborado. Na Grã-Bretanha existem poucos funcionários no Congresso ou servidores parlamentares. Na Alemanha temos no total dois mil membros de diferentes setores de prestação de serviço. Não precisamos de pareceres como no sistema presidencialista, porque a maioria do Parlamento tem acesso aos dados do Executivo, e o Parlamento como um todo tem acesso à administração. Por isso, não existe, no sistema parlamentarista, essa duplicação de administração burocrática por parte do executivo e do Congresso. No sistema parlamentarista, a despesa com administração apenas é necessária por parte do executivo; por parte do Parlamento só pode haver um pequeno contingente.

Uma última palavra sobre o aspecto técnico da legislação. Em sistemas presi-

dencialistas, existe um grande número de projetos que devem ser tratados no Parlamento. Nos sistemas parlamentaristas, ao contrário, existem muito menos projetos porque estes são apresentados principalmente pelo governo. Se compararmos o Congresso americano e o *Bundestag* — certamente tal comparação seria deficiente — teremos a seguinte situação: no 98.º Congresso americano, isto é, no Congresso de quatro anos atrás, foram apresentadas 9.769 projetos de lei. É uma quantidade enorme. Destes 9732, portanto apenas pouco menos, foram passados para as comissões. E, das comissões, apenas 1529 foram devolvidos ao Plenário. Do processo de filtragem legislativa decorre que apenas poucas leis são, realmente, promulgadas. Apenas poucas leis saem das comissões são julgadas na Câmara, depois no Senado, então em sessão conjunta. No final, o que resta são muito poucas leis. Isto não é motivo de queixa, porque isso é exatamente o que Madison e seus constituintes queriam.

Surge, porém, a questão: um Congresso num país como a Alemanha, que passava por um período pós-guerra e onde efetivamente havia muito por se fazer, como é o caso do Brasil, está em condições de se dar o luxo de ter um sistema presidencialista, onde a diversidade de projetos abre a possibilidade de um bloqueio? Será que um Parlamento aqui teria condições de trabalhar com tantos projetos, segundo o modelo presidencialista? Ou seria mais valioso levar em consideração um sistema parlamentarista, onde as linhas entre as leis apresentadas e as promulgações são praticamente paralelas, apenas pouco diferenciadas?

O número de leis que são apresentadas na Alemanha é apenas um pouco mais elevado do que o número de leis promulgadas, porque o governo previamente as testou em seus partidos e através de muitos outros métodos. Como se pode ver, sistemas políticos diferentes produzem também uma diferenciada despesa técnica legislativa. Penso que, aqui no Brasil, se deveria achar a resposta adequada: o que se pode e se quer despende com burocracia? O que se poderia realizar em termos de trabalho legislativo?

Minhas senhoras, meus senhores, com essas perguntas e com o que queria esclarecer com os exemplos alemães, termino minha exposição, desejando que os senhores encontrem a melhor solução. Falando por todos os colegas que aqui puderam dar suas palestras e suas contribuições, esperamos ter ajudado de qualquer

forma. Desejamos muito sucesso em seus esforços. Gostaria de agradecer também ao intérprete, que inicialmente veio para traduzir alemão, mas que também traduziu para o inglês; a ele também meus agradecimentos.

Vejo que os senhores aqui no Brasil, com seus vinte e quatro estados, deveriam estar interessados em saber como convivem, na Alemanha com seus onze Estados, o parlamentarismo e o federalismo. Quero concentrar-me apenas no efeito do federalismo, descrevê-lo e apresentar os pressupostos institucionais o mais resumidamente possível.

Diferentemente do Senado americano, os membros de nossa Segunda Câmara do *Bundesrat* (conselho federal) não possuem

O número de leis apresentadas na Alemanha, no Bundestag, é apenas um pouco mais elevado do que o número de leis promulgadas, porque o governo as testou previamente em seus partidos, e através de muitos outros métodos. Apenas poucas leis passam.

um mandato livre. Não temos no *Bundesrat*, nossa Segunda Câmara, o princípio de Senado, mas o princípio do conselho federal, isto é, no *Bundesrat* os deputados não são livres, como no Senado americano, mas são delegados pelo respectivo governo estadual. Assim, não se reúnem no *Bundesrat* livres deputados com livres mandatos, mas delegados do governo estadual com mandato imperativo. Agora torna-se complicado: temos, a nível federal, o *Bundestag* ou o Parlamento como Primeira Câmara, e a Segunda Câmara, o *Bundesrat* que tem muitos direitos, pois deve opinar sobre todas as leis que dizem respeito a orçamento e à administração. Pergunto: que leis não dizem respeito a orçamento, que leis não dizem

respeito à administração? Assim é que se o *Bundesrat* tem que opinar sobre a maioria das leis, o *Bundestag* desde o início, questiona se o *Bundesrat* estará ou não de acordo. O *Bundesrat* pode ser composto, com relação à vertente política, de forma diferente do *Bundestag*, isto é, no *Bundesrat* a oposição pode estar mais representada — já aconteceu de ela ser mais forte do que os partidos que eram a maioria no *bundestag*. Nesse momento teríamos na Alemanha um bloqueio, pois nada mais seria promulgado, a não ser que a maioria no *Bundestag* apresentasse desde o início leis que teriam a anuência do *Bundesrat*.

Isso, paradoxalmente, trouxe como consequência um consensualismo do Legislativo na República Federal da Alemanha. É único e característico da República Federal da Alemanha, comparando com a centralização da França, com o antagonismo do sistema britânico, com a Itália e com quase todos os outros países europeus, que 75% das leis são aprovadas por unanimidade. A legislação e a política na República Federal da Alemanha formam uma impressionante unidade comparada ao sistema presidencialista e, também, à maioria dos sistemas parlamentaristas. Isto se deve, essencialmente, à existência da Segunda Câmara. Mas o federalismo alemão tem um outro efeito. Os partidos que governam em Bonn não têm, necessariamente, que governar nos Estados, isto é, a oposição nunca tem condições de se tornar ideológica, extrema, perder o nível pragmático, porque ela talvez nos Estados constitua o governo.

Assim, os partidos na República Federal da Alemanha, graças a essa estrutura federativa, são partidos responsáveis. Este sistema permite que os partidos opositores a nível federal possam assumir o governo a nível estadual. Ele convoca os partidos a comprovarem responsabilidade política, não partindo para extremos, mas permanecendo competitivos em torno do centro, mais conservadores, centralizando e moderando os programas políticos. É antes uma tendência para o centro do que uma competição entre os partidos para os extremos. Este é um dos motivos porque a política na Alemanha é caracterizada pelo seu alto consenso. É um efeito paradoxal, que exatamente um federalismo seja responsável por uma forte e unitária tendência para uma concentração em programas de moderação e de equiparação. É um paradoxo, mas é um efeito essencial do federalismo na República Federal da Alemanha."

Perigo é Parlamento divorciado do real

Armando Marques Guedes



O título deste Seminário, e aliás está aqui em letras garrafais escritas, "Presidencialismo e Parlamentarismo", tem por objetivo discutir sobre as duas formas de governo. E to-

davia, o que tem vindo constantemente a debate é uma terceira forma de governo, o "semipresidencialismo". Chamo-lhe assim, para usar o nome técnico que lhe é atribuído. E, dissertando sobre ele, necessariamente, apreciaremos tanto presidencialismo quanto parlamentarismo.

Começo, liminarmente, por chamar vossa atenção pela designação semipresidencialismo. Muito pesa a um grande amigo meu, professor na Faculdade de Direito de Paris, o Prof. Maurice Diverger, que eu supunha haver sido quem impôs à circulação esta forma semipresidencialismo. É que se um dos componentes deste sistema misto fosse efetivamente o presidencialismo, nós teríamos reunidas nas mãos de uma mesma e única pessoa a dupla qualidade de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, quando precisamente uma das características fundamentais do semipresidencialismo é a separação dessas duas funções atribuídas a duas personagens políticas distintas.

E isto resulta do fato da própria configuração do chamado semipresidencialismo, ser uma configuração tripla, isto é, que exige a formulação de três órgãos soberanos distintos: um é Chefe de Estado; um, Chefe de Governo e um órgão colegiado que é o Parlamento.

Não um sistema bipolar como é o presidencialismo. O presidencialismo assenta-se sobre a idéia de que como existem, o legislativo e o executivo frente a frente



nem um nem outro tem reciprocamente poder sobre a ação política desenvolvida por outro parceiro.

O SISTEMA ALEMÃO

Isto tornaria impossível pesar num sistema misto, um sistema bipolar como é o presidencialismo que é também tripolar, como o parlamentarismo, porque no parlamentarismo também é necessário que coexistam três órgãos, os mesmos que eu há pouco referi, um Chefe de Estado, um Chefe de Governo e um Parlamento. Justamente a confiabilidade dá-se ou torna-se possível, porque o tal outro sistema que ainda não me referi, que no chamado semi-

presidencialismo é chamado a casar-se com o parlamentarismo: é ele também tripolar. É o sistema alemão dito de chanceler, é o sistema imaginável por um chanceler de ferro que foi Bismark, e que aparece, pela primeira vez, concretizado na Constituição Imperial Alemã de 1861, como Chefe do Estado, o Deutsche Kaiser, o Kaiser alemão, um Chefe do Governo, o Kanziler, o chanceler, que deu nome ao sistema e um órgão colegiado, bicameral, o Parlamento formado por *Reichstag* e por *Bundersrat*.

Qual é a diferença então, já que se apresenta aqui uma estrutura tripolar para o parlamentarismo que também é tripolar neste sistema, nesta forma de

Dr. Armando Marques Guedes é o Presidente do Tribunal Constitucional de Portugal, Conferencista do 3º Dia.

governo. A diferença está que, num e noutro caso, o executivo é chamado politicamente para responder. No parlamentarismo, o executivo tem de prestar contas ao Parlamento, no sistema de chanceler tem que prestar contas unicamente ao Chefe de Estado. Isto é, a manutenção em função do executivo, não depende da confiança do Parlamento no sistema de chanceler; depende exclusivamente da confiança do Chefe do Estado.

Era um sistema que foi acolhido pela Constituição portuguesa da segunda república, da Constituição de 1933, que vigorou até 1974. A partir daí, de 25 de abril de 1974, apenas uma pequena parte, e esta mesmo a título somente provisório continuou em vigor.

Pois bem, nesta Constituição de 1933 havia um artigo, o artigo 112, que rezava assim: "A manutenção, no poder, do Presidente do Conselho, a designação do Chefe do Governo, depende somente da confiança do Presidente da República, e acrescentava-se, e não de quaisquer votações da Assembléa Nacional, de votos de confiança, de não-confiança, de censura, ou do destino que nesta tiverem as suas propostas de lei. Porque sabido é, que uma das maneiras que o Parlamento tem de se manifestar, não digo apenas a sua não concordância, mas até o seu desagrado, à linha política que vem sendo seguida pelo executivo, é justamente não lhe aprovar as leis de que ele carece para governar, para realizar, em suma, o seu programa político.

Um outro aspecto liminarmente, de-sejo por em evidência e para ele me permito, do mesmo modo, chamar vossa atenção, quando este sistema intermediário se chama semipresidencialista, enculca-se qualquer coisa que na ordem dos fatos não é exata. Semi quer dizer metade, quer dizer 50%, quer dizer que metade da ação de condução política pertence ao Chefe do Estado; continuamos a usar a designação semipresidencialista, sabendo que ela não é exata e que a outra metade, os outros 50%, pertence ao Parlamento.

O SEMIPRESIDENCIALISMO FRANCÊS

Ora, nas constituições que há pouco mencionei e que compreendem leis fundamentais de países tão diversos como a Áustria, Islândia, Finlândia, Irlanda, França, Alemanha Federal, Es-

panha, Portugal, o doseamento de poder político de fiscalização é muito diverso. Na França, por exemplo, é verdadeiramente, um semipresidencialismo. Já está na linha de fronteiras para um autêntico presidencialismo. Foi, por isso, até que o nome do Chefe do Governo francês, pela primeira vez mudou. Desde a Carta Constitucional de 1814, era sempre chamado *Présidence de Conseil de Ministre*. Porque passar a chamar-se Primeiro-Ministro? O Prof. Jean L. Parodi vai me permitir esta liberdade, é sabido o pouco afeto do pensamento político francês relativamente ao constitucionalismo britânico. É que, segundo a Constituição da 5ª República, quem preside os conselhos de ministros é o Presi-

O sistema parlamentar misto destina-se a poder funcionar alternadamente como apoio do Executivo para permitir a estabilidade política do País. O Executivo ou tem como esteio e como respaldo o Parlamento, ou tem o Presidente. O caso alemão é significativo.

dente da República, não é mais o Chefe do Governo. Seria, em termos verbais e inexatos, continuar a chamar de político o Presidente do Conselho. E daí a escolha desta outra denominação, Primeiro-Ministro. E mais, o Presidente da República francês é reconhecida, tanto entremuros, em termos de política interna, como extramuros, em termos de política internacional, reconhecido como o interlocutor válido que em nome da França e do poder político, da soberania da França, fala. Mais ainda, segundo o artigo 16 da Constituição, que aqui já foi citado, o Presidente da República pode, em momentos difíceis da política nacional assumir, plenos poderes. É certo que a Constituição diz que, antes disso, deve ouvir

os Presidentes das duas Câmaras — Câmara dos Deputados e do Senado — o Presidente do Conselho Constitucional e o Primeiro-Ministro.

No fundo, o Presidente da República vai ao ponto além do poder de um Presidente de um autêntico sistema presidencialista, embora mitigado, como é o Presidente norte-americano vai ao ponto de poder, temporariamente, afastar a aplicabilidade da Constituição. É isto que significa assumir plenos poderes.

Num desvio não tão intenso, mas todavia em que por certo, mais da metade do poder está nas mãos do Presidente, é o sistema da Alemanha Federal. O meu colega Thaysen, há pouco citou o artigo 67 da Constituição de 1949, o Parlamento não pode, através de um voto de não-confiança, da negação da votação de um voto de confiança, solicitado pelo executivo, ou através da votação de um voto de censura, obter a queda do governo, se não dentro de 48 horas. Reparem na exigüidade do prazo arbitrado: se não for em 48 horas designado, por maioria o novo chanceler, pode solicitada ao Presidente Federal a dissolução do *Reichstag* e o *Bundestag*.

O Presidente Federal não é obrigado, todavia, a exceder ao pedido de solução que lhe é endereçado pelo chanceler. Pode, por circunstâncias da política, puramente ocasionais, da Alemanha Federal, manter em funções aquele parlamento e manter em funções aquele chanceler. E diz o artigo 81: "se assim o decidir, entra-se num estado de necessidade política em que o Presidente pode promulgar a legislação de que o chanceler precisa para poder governar, mesmo contra o voto do Parlamento". Querem V. Exas. mais clara demonstração do extensíssimo poder, que sem dizer que o sistema é semipresidencialista, a Constituição alemã de 1949, confere ao Presidente Federal? No pólo oposto, a Áustria, desde sempre a figura eminente na política austríaca, tem sido o chanceler, o Chefe do Governo, porque tem tido atrás de si, a maioria parlamentar. Ele pode governar, certo de que o Parlamento não o derrubará, e isso é tiro pela linha de frente, pela ribalta, na cena política austríaca; isto vai tendo o peso político na figura do Presidente da República.

Há, por conseguinte, e poderia conduzir a minha análise relativamente aos instantes em que acontecem nos países

IDÉIAS

européus que adotaram este sistema semipresidencialista, um doseamento variável, consoante às circunstâncias do caso e não é apenas em razão da letra das respectivas leis fundamentais, mas também em razão de elasticidade dos próprios dispositivos constitucionais que deliberadamente o consentem, há um diferente e variável baseamento, entre os poderes que, frente a frente são dados ao Presidente e ao Parlamento. É errado, também, chamar-lhe semiparlamentarismo ou semipresidencialismo. Com alguma razão na década de 70, quando a França ingressou numa vivíssima discussão, sobretudo nos meios universitários, relativamente à qualificação do sistema de governo, acolhido pela Constituição da 5ª República, um colega meu, professor na Faculdade de Direito na Universidade de Clermont Ferrand, num artigo que teve larga retumbância na imprensa, dizia: "chama-se, ou há quem chame ao sistema francês mi-présidentiel, ou então, se quiser, mi-parlementaire. Na realidade a palavra "mi" está aqui mal, porque lê-se ni-parlementaire e ni-présidentiel.

O sistema misto é um sistema que se destina, estou a falar no puro plano teórico, sem ter na exceção agora, de casos concretos relativamente ao país a, b, c, ou d. O sistema destina-se alternadamente para poder funcionar como apoio do executivo permitindo a estabilidade política do país. O executivo ou tem como esteio, como respaldo, o parlamento, ou tem como respaldo, como apoio, o Presidente. O caso alemão é significativo quanto a este ponto. Citei o caso alemão e deveria citar o caso espanhol, porque embora com uma configuração que não é exatamente igual, a chamada missão construtiva de censura que a Constituição de 1978 admite, vem na prática a ser um dispositivo destinado à mesma finalidade: poder dar apoio ao Chefe de Estado, poder dar apoio, no fundo, ao Chefe do Governo. Limitar dentro de certo espaço a faculdade que poderia decisivamente concorrer para a desestabilização do poder de derruba, que está implicado no poder de fiscalização política, confiado ao Parlamento, na componente ou segunda componente parlamentar do sistema.

Por que é que vocês portugueses adotaram na Constituição de 1976 o sistema semipresidencialista?

Não foi por pura moda. Nós portugueses, país periférico na Europa, an-

siando sempre por contatos com a cultura européia, temos, tradicionalmente uma atitude não digo referencial, mas particularmente receptiva às soluções que nos são dadas pelos outros países europeus, mas não foi isso que aqui imperou. O que aqui imperou foi a experiência vivida da história constitucional portuguesa. Tivemos, sucessivamente em Portugal, períodos de parlamentarismo, de presidencialismo e de governo de chanceler. E isto levou-nos a concluir que nenhum dos três era aquele que verdadeiramente se adaptava à idiossincrasia do povo português e às exigências da sua política, tanto social e acima de tudo social, como econômica.

O PERÍODO DO PARLAMENTARISMO

Hoje a evolução das idéias faz-se muito mais rapidamente que há 50 anos, mercê dos "mass-mídia": se a opinião pública era volátil, hoje o é ainda mais e confiantemente. O risco está no mandato excessivamente longo do Parlamento diante dessa mutação social.

Por longuíssimos 60 anos, mais de 60 anos da terceira Carta Constitucional portuguesa, 1842 até a Proclamação da República em 1910, Carta Constitucional que me orgulho aqui de dizer neste momento, que é em muitos dos seus artigos, a pura transcrição da Constituição Imperial Brasileira de 1824. O autor de ambas foi o mesmo, pelo menos o inspirador. Benjamin Constant.

Pela Carta Constitucional, ou melhor, à sombra da Carta Constitucional, neste longo 3º período de vigência que se estendeu até 1910, ao que se assiste e à alternância no poder de dois grandes partidos, o partido regenerador e o partido progressista. Lembrando aquilo que se passava já então na Grã-Bre-

tanha, aquilo que os ingleses chamam de Swing At The Pendulum, a alternância no poder dos dois partidos, um e outro se revezam. Em Portugal a substituição era, na realidade, acordada por consenso entre o rei de uma banda e o chefe dos dois partidos políticos, que iam ambos de concerto, pedir ao monarca que em face do desgate sofrido por aquele desses dois partidos, que já a tempo demais se encontravam no poder, este pedisse ao rei que aceitasse a sua demissão e designasse o chefe do outro partido para ser o Presidente do Conselho, isto é, para constituir um novo governo.

Foi o que permitiu que numa obra publicada já no dia alvar deste nosso século que agora está perto do fim, aquele que foi o Presidente do Conselho em dado período e o era quando o rei de Portugal, o penúltimo foi assassinado em 1908, João Franco, numa obra em que compila a correspondência que trocou com o monarca. O título desta obra é "Cartas de el rei" e diz, em certo passo, isto: "a Inglaterra e os governos resultam das eleições, em Portugal as eleições saem dos governos". Porque efetivamente enquanto na Inglaterra se devolveia e ainda hoje se devolve a opinião pública, mais corretamente ao eleitorado, ditar o veredicto de quem deve ser o Primeiro-Ministro?

Em Portugal isso era combinado pelos próprios partidos políticos, como há pouco descrevi, com o monarca. O sistema era um sistema falseado e não melhorou a situação. O sistema, e ele igualmente parlamentar, que foi adotado nos seus 16 anos de vida pela primeira república portuguesa, 1910 a 1926, curiosamente, a Assembléia Nacional Constituinte em 1910, 1911, propendia para o modelo norte-americano. Quem sabe uma vez mais por inspiração dos nosso irmãos brasileiros que desde 1889, tinham instaurado a República e adotado um sistema presidencialista, mas acabou por vencer na Assembléia Nacional Constituinte a idéia de ir em frente, da solução francesa de então. A preponderância da cultura francesa, na cultura portuguesa, é uma constante desde a função de Portugal, em meados do século XXII. E foi esta que acabou por obter ganho de causa. Na tentativa de importar a solução norte-americana, ficou tão só na Constituição de 1911 a designação dada ao parlamentar bicameral, composto por uma Câmara dos Deputados e por um

IDÉIAS

Senado de Congresso da República. Mas nada mais do que isso, porque foi a cópia fiel das instituições da terceira república francesa. As leis constitucionais de 1865, que na história constitucional francesa se convencionou chamar constituição da terceira república não são na realidade um texto constitucional. São três leis constitucionais desgarradas, completadas por uma quarta lei, em que se previa um sistema parlamentar, isto é, o sistema tripolar que eu há pouco referia: a correlação entre o legislativo e o executivo sob a égide de um árbitro, que seria o Presidente da República. O Presidente da República, para resguardar o qual perante a eventualidade do regresso das idéias monárquicas e sobretudo da presção bonapartista que é o equivalente monárquico do presidencialismo puro, um Presidente que deveria ser eleito em sessão conjunta com as duas Câmaras do Parlamento francês. O Presidente da República é eleito à exceção simultânea da Câmara dos Deputados e do Senado e ele tem o poder de designar o Presidente do Ministério, como então se chamou, e por proposta deste os restantes membros do governo. Mas não tem a faculdade de dissolver o Parlamento. Por quê? porque era essa a prática política francesa. As leis constitucionais da 3ª República previam este poder de dissolução como forma desse árbitro, que era o Presidente da República, ter um poder de contenção quer do Executivo, quer do Legislativo, quando porventura uma diferença ou até um aberto conflito se instalasse entre ambos.

O primeiro presidente francês da 3ª República foi Michel Adolph Pierre, num breve trecho conseguiu reunir contra si a animosidade das duas Câmaras do Parlamento. Foi substituído pelo marechal Max Wollon, que em 1877 ousou invocar a sua faculdade de dissolução do Parlamento. O escândalo foi tal que até 1940, termos da vivência das leis constitucionais da 3ª República, mas nenhum Presidente francês da República se atreveu a invocar esse poder de dissolução. É como se ele tivesse sido riscado do texto constitucional. Foi esse sistema parlamentar, de assembleia, isto é, já na linha de fronteira para o puro sistema de assembleia, como o havia imaginado Jean Jacques Rousseau, em que praticamente é contra a posição do Legislativo e Executivo não existe porque o Executivo é apenas uma

dependência do Legislativo, não tem vida autônoma própria, foi este sistema que veio a agravar o desafeto dos portugueses com o parlamentarismo. Junto com o pendor natural do português para a multiplicação dos partidos políticos. Quando a Constituição de 1911 deixou de vigorar, existiam em Portugal 24 partidos políticos. Era impossível governar, sentir através de coligações, e mesmo estabelecida uma coligação, digo-lhes isso porque vivi a tragédia de meu pai, ministro das finanças do último governo da primeira República, mesmo quando se conseguia uma coligação, ela tinha que ser feita de tanto estudar, que o tempo se consumia a manter a coligação e nada sobrava para governar. Todavia o que muito quem

Em Portugal tivemos sucessivamente épocas de parlamentarismo, de presidencialismo e de governo de chanceler. E isto nos levou a concluir que nenhum dos três era aquele que verdadeiramente se adaptava à idiossincrasia do povo e às suas exigências sociais e econômicas.

a pensasse, atribuía aos homens e não às leis, neste caso a Constituição, o insucesso do parlamentarismo. E para a triste política ensaiar um sistema intermédio, como os da Constituição de 1933, do fim da República, do sistema imperial alemão, da Constituição de 1871. O governo, mantendo-se no poder exclusivamente, mas teve a confiança do Presidente da República, só que o sistema acolhido pelo artigo 112 da Constituição, permitia, na realidade, três formas distintas de governo. Permitia, em primeiro lugar aquela que foi praticada até o final. A figura política de proa foi sempre o Presidente do Conselho.

O Dr. Salazar I, o Dr. Marcelo Caetano, até 25 de abril de 1974. Mas po-

diam também, como o próprio Prof. Marcelo Caetano descreveu nas suas lições de ciência política e direito constitucional que funcionava com um centro de gravidade localizado na pessoa do Chefe de Estado, do Presidente da República. Isso não implicaria a alteração de uma vírgula do artigo 112. Mas tive a ocasião de dizer isso numa conferência que perante o instituto dos altos estudos militares, cujo corpo docente ainda hoje pertence, além do ensino que faço na Faculdade de Direito de Lisboa e na Universidade Católica de Lisboa, esse artigo 112 consentia ainda um terceiro modo de governo. Como eu dizia, a manutenção em funções do governo dependia não só da confiança do Presidente da República, não das votações da Assembleia Nacional ou do destino negativo que nesta tivessem as suas propostas de lei. E, se o Presidente da República resolvesse fazer como Luiz XVIII fez na França, sobre a Carta Constitucional de 1814, que era dar ouvidos ao Parlamento, à Assembleia Nacional. E, por conseguinte, manter ou retirar a sua confiança ao Presidente do Conselho, de acordo com o sentido da própria Assembleia Nacional.

Teríamos, também aí, sem mudar uma vírgula, a transição para um sistema parlamentar. De qualquer modo isso exigiria um interpretação dos juristas e razão tinha o marquês de Pombal, na lei do erário público, que é de 1762, onde em certo artigo, a propósito da adjudicação dos dois monopólios do estado então existentes, que era o monopólio do tabaco e monopólio do sabão, e dizia, e parece que o artigo que foi do punho dele, dizia: “nos contratos da adjudicação dos tempos do tabaco e dos tempos do sabão, é proibido incluir cláusulas suscetíveis de inteligência científica, ou de interpretação de doutores”.

A fraseologia da Constituição é mesmo mais exigente no que diz respeito à possibilidade de o Presidente exonerar o governo do que quanto à possibilidade de igualmente existe de demitir a Assembleia. Quanto ao governo diz, que só pode fazer, quando o ruar continuamente, reproduz a mesma frase, das instituições democráticas. No outro artigo diz que o Presidente da República pode dissolver a Assembleia Nacional observados o disposto no artigo tal. O que esse artigo diz é que a Assembleia da República goza de um estado de graça, durante os primeiros

IDÉIAS

seis meses depois de eleita, durante esses seis meses o Presidente da República não a pode dissolver, e que também o Presidente da República, não pode, nos seis meses finais do seu mandato, dissolver a Assembléia da República.

É que hoje a evolução das idéias faz-se muito mais rapidamente a mercê da ação dos "mass-mídia" do que se fazia há cinqüenta anos atrás. Se a opinião pública era há cinqüenta anos atrás volátil, hoje o é — ainda mais e confiantemente. O risco está em que o Parlamento com um mandato relativamente longo a partir desta altura não seja a imagem na repartição, na recíproca relação das forças políticas nela representadas, relativamente ao que pessoas que, num meio social, a repartição também deve ter forças políticos. Um Parlamento divorciado da realidade política do país, um Parlamento em que detém a maioria um ou dois partidos que já não são majoritários entre os dois partidos.

Nós tivemos, na primeira constituição escrita portuguesa que esteve para ser, se não fora antes concluída, a independência brasileira, também a primeira Constituição escrita no Brasil, a Constituição de 1822, ano da independência da França e isso que é o Brasil, um mandato da Assembléia Nacional, da Assembléia Legislativa, de apenas dois anos. Ainda hoje, naquela Constituição cujo bi-centenário, nós neste ano celebramos, que a Constituição norte-americana, a legislatura é apenas de 2 anos. Cada dois anos muda por inteiro a Câmara dos representantes e é refrescado num inteiro mandato, como o sistema é bipolar e o Presidente não pode dissolver o Congresso norte-americano, o resultado é matematicamente ao meio do mandato do Presidente haver, na sua frente, um Congresso de cor política que pode ser, como agora neste momento sucede, contrária à cor política do Presidente.

Ora, e com isto transito para o último dos pontos nesta minha exposição, quero crer como resultados praticados da aplicação nestes dez anos transcorridos desde a entrada em vigor da Constituição de 1976, no meu país, com os resultados que foram alcançados, dizemos o seguinte: 11 anos se entremedeam entre 1976, 25 de abril, quando a Constituição principiou a vigorar, e 1987, nestes onze anos tivemos quatro Paramentos, sabido como o mandato dos Paramentos portugueses é de 4

anos, parece que o Parlamento também, porque três deles foram dissolvidos antes do término do seu mandato. O único que chegou a termo foi a primeira Assembléia da República que principiou a funcionar em 1977.

Eu não estou com isto a advogar a necessidade de se ter um mandato muito curto, porque esse não dá tempo. A realização do móvel legislativo, por parte do parlamento. Por muito que em toda parte se vá procurando descobrir soluções para manter, com a devida respeitabilidade, o órgão legislativo, não tanto como órgão político, mas como órgão legislativo, não tanto como órgão político, mas como órgão titular daquela que é função que dá um nome, que é função legislativa. Na Inglaterra, por

Uma das maneiras que o Parlamento tem de se manifestar à linha política que vem sendo seguida pelo Executivo, é justamente não lhe aprovar as leis de que ele carece para governar, para realizar, em suma, o seu programa político.

exemplo, logo a seguir à Primeira Guerra Mundial, contra mais de 820 *Honors in Council*, isto é, de decretos leis, e o Parlamento pode produzir, escassamente, duas dúzias de leis, e o fosso alargou-se enormemente. Posteriormente, o que nós fizemos na Constituição de 1976 e principalmente na sua revisão, que teve lugar em 1982, foi reservar certas matérias para a capacidade, a consciência legislativa do Parlamento como reserva o Parlamento, nem sequer pode delegar através da autorização no executivo e outras. Reservá-las para o Parlamento sim, mas deixando-se na mão dele, que o entender, poder autorizar o governo sobre sua fiscalização, dependendo da sua ratificação, pode o governo ser ele o criador da lei nesse âm-

to, nesses domínios, nessas matérias.

Não quero alongar o meu tempo. Não teria também muito mais como um professor universitário, como acima de tudo aqui pretendo ser, expondo serenamente a realidade das coisas e aquilo que o texto constitucional português diz, não quero alongar-me naquilo que eu diria ser discriminar com algum interesse, mas que certamente não seria já objetivo e por isso mesmo não seria científico, até porque os 11 anos de experiência honestamente, não permitem ir muito mais além. Eu direi totalmente que se apressarmos e persistirmos ainda hoje em manter o que no domínio da doutrina se pode defender pacífica esta opinião, a de que o sistema apropriado é o sistema erroneamente chamado de semipresidencialista, que colhe dos três sistemas tri-polares. O sistema de chanceler e o sistema parlamentar, o que eles têm de bom como compensação recíproca que lhes permite confinar como esteio e suporte do governo. De modo a permitir uma ação governamental continuada e quando digo governativa, é porque quero dizer da ação de governar o país que essa tanto cabe ao executivo como a maneira aristotélica. Aristóteles vivia um governo justo, não um governo de leis, não um governo de homens. É um governo furtado aos caprichos, à boa ou má vontade, aos sentidos indicativos que ele, o astro da convicção humana, como diria Malraux, porque a lei, e mesmo Aristóteles já sustentava é a razão e desprovida da paixão, eu não posso sé não dizer o que ele disse e acrescentar que o retorque que fizemos na Constituição em 1982 não é por certo o último, mas que o sistema tem que permitir uma estabilidade que não se verificou nem sobre a vigência do sistema de chanceler, porque aí era uma estabilidade imposta pela força, não democraticamente nem durante o sistema Parlamentar da primeira República, ou da parte final da monarquia liberal, nem durante o curtíssimo espaço de um ano, que tanto foi aquele em que Portugal experimentou o sistema presidencialista, sob o Presidente Sidónio Paes, tragicamente assassinado um ano depois de ter iniciado as suas funções, funções que não foram recebidas. Mostra bem que se tratava de uma forma de governo que não ponderava a maneira de pensar e de sentir do eleitorado português."

Presidencialismo é a história do compadrio

José Fogaça



“No pouco tempo que devo utilizar para fazer a minha explanação, pretendo, antes de mais nada saudá-los pela iniciativa magnífica desse que é um dos mais operosos ativos

e dignos ministros brasileiros, querido Ministro Aluizio Alves. Porque esta é uma iniciativa que está de acordo com o momento político que estamos vivendo hoje no país.

Com muita dignidade o Presidente da República declarou, na televisão, que ele, o Dr. José Sarney, enquanto cidadão, era favorável ao presidencialismo com um Congresso forte. Mas o fez, e isto foi clarificado de forma cabal, na condição de cidadão. No dia seguinte pela manhã, o Ministro Aluizio Alves, num canal de televisão se declarava favorável ao parlamentarismo.

Isto demonstra que em nosso país está instalado o debate político em torno dos sistemas de governo, num ambiente de liberdade, num ambiente democrático, num ambiente aberto em que o próprio Presidente da República suscita o debate e os seus auxiliares são capazes de assumir posições diferentes, no que tange ao sistema de governo.

Estamos numa Assembléia Nacional Constituinte. Em nosso país tem sido reiterada e insistentemente dito que não se pode alterar o sistema de governo para superar crises e episódios. E esta é uma declaração, uma afirmação que resulta de uma experiência traumática que foi o único lapso de parlamentarismo do nosso período republicano.

Não sei, não conheço, não tenho registro e não posso sequer imaginar uma outra oportunidade mais propícia, mais conveniente, mais adequada para se mu-



José Fogaça é Senador pelo PMDB do Rio Grande do Sul, e Debatedor do 3º Dia.

IDÉIAS

dar um sistema de governo que não seja a de uma Assembléa Nacional Constituinte.

Se alguém me for capaz de indicar um outro momento, uma outra situação, um outro contexto em que isso possa acontecer com mais legitimidade, a cederei. Mas, até agora na história dos povos, e principalmente na história dos povos livres, não há momento mais propício, mais adequado do que aquele em que instalada e em pleno andamento uma Assembléa Nacional Constituinte.

O argumento que vem sendo levantado, que vem sendo erguido no Brasil de que qualquer mudança no sistema de governo seria a solução emergencial para a crise, na verdade é um argumento retrógrado e conservador, que deseja erguer uma cortina de fumaça, erguer um biombo para mais uma vez impedir que o Brasil, caminhe na direção da sua modernidade. E isto não resulta só de conveniências ou de posicionamentos ideológicos. Resulta, muito mais não só de posicionamentos ideológicos, mas resulta muito mais, e isto sim, de conveniências políticas.

O nobre professor Uwe Thyssen citou aqui o extraordinário Max Weber. Foi o Max Weber quem disse que no presidencialismo a existência de um Congresso forte funciona, isto sim, como mecanismo inibidor e que o presidencialismo é incompatível com um Congresso forte, porque o Congresso passa a ser nada mais do que um antipoder, e que o único poder que possui é o poder inibitório, o poder da paralisia, o poder do bloqueio.

No Uruguai o fato de não ter sido votado ainda o orçamento, e no Uruguai o congresso é forte, o regime é presidencialista, o fato de não ter sido votado ainda o orçamento do ano passado está minando, dificultando e inibindo a ação política do Presidente Sanguinetti.

No Equador a Assembléa Nacional Constituinte produziu um governo presidencialista onde o Presidente da República concentra nas suas mãos todos os poderes dos presidencialismos e todas as formas presidencialistas clássicas. No entanto foi conferido o extraordinário poder de fiscalização e controle ao Congresso equatoriano e o resultado tem sido trágico para a vida político-institucional do Equador, de tal sorte que são tão eficientes os mecanismos inibitórios adotados pelo Congresso equatoriano em relação à ação política do Presidente que este se vê sistematicamente impedido de governar e o Equador vive a véspera permanente dos novos golpes.

Com todo o respeito àqueles que são defensores de um presidencialismo forte com um Congresso forte, eu fico com a opinião de Max Weber, que diz que isto leva necessariamente a existência de um antipoder.

E quem não recorda, neste nosso país, dos últimos dois presidentes eleitos pelo voto direto, Jânio Quadros e João Goulart. Esta frase foi cunhada por Jânio Quadros mais depois foi repetida por João Goulart: Jânio dizia que não podia governar porque o Congresso o impedia. Depois João Goulart disse a mesma coisa. Porque o Congresso Nacional, resultante da constituinte de 46 era um Congresso Nacional dotado de mecanismos extremamente eficazes de controle sobre o Poder Executivo.

A necessidade de se dar uma nova estrutura à administração pública federal não é causa mais será feito da implantação de um novo sistema de governo. É preciso ter partidos fortes e burocracia estável para se instalar o parlamentarismo.

Disse eu no início desta explanação que muito bem procedeu o ministro Aluizio Alves, ao tomar a iniciativa deste conjunto de notáveis palestras com tão dignos professores de renome internacional.

A história do presidencialismo brasileiro tem sido no nível da administração pública, e bem o sabe o ministro Aluizio Alves por que tem sido um dos combatentes mais contundentes destes vícios e destes defeitos. A história do presidencialismo brasileiro tem sido no nível da administração pública, a história do sistema do compadrio, do protecionismo, da sinecura, das benesses e das conveniências. E o lado oposto, a fase oposta do compadrio é a face da sabotagem. O sistema presidencialista gera esse Deus de dupla face na administração pública. Ou é uma

administração erigida em cima do paternalismo, do compadrio e dos vícios desse paternalismo ou então é uma administração emperrada pela dificuldade de administrar dada a sabotagem dos inimigos políticos instalados pelos adversários dos governantes.

A necessidade de dar eficiência, de dar uma nova estrutura à administração pública federal, não é causa mas será efeito da implantação de um novo sistema de governo. Assim como se dizia ao tempo do regime militar em que viveu o nosso país, que era preciso esperar que o povo aprendesse a votar para instalar a democracia, agora se diz que é preciso ter partidos fortes e burocratas estável para instalar o parlamentarismo. Não. A democracia o povo a aprende no seu exercício, a democracia não é efeito da consciência popular, mas a democracia é causa do aprofundamento da consciência popular.

Da mesma forma e recorde aqui as palavras recentemente ditas aqui no Brasil, pelo Prof. Juan Lin, que aqui disse que partidos consistente e fortes e administração e burocracia estáveis e eficientes são efeitos e não causa de um sistema parlamentar de governo. Portanto, aquilo que é usado como argumento para impedir os avanços, as transformações e a modernização de um sistema de governo para o nosso caso. A modernização das nossas instituições, na verdade é um argumento em favor dessas teses renovadoras do nosso país.

No Brasil os sistemas presidencialistas têm servido aos equívocos da esquerda e aos objetivos centrais da direita. E é preciso diferenciar bem o comportamento das esquerdas brasileiras. O fato de ser esquerda no Brasil, não significa necessariamente que seja avançado ou moderno. Existe uma esquerda no Brasil que ainda está presa nos anos cinqüenta, é uma esquerda atrasada, de concepções arcaicas, baseada numa concepção populista e demagógica e numa visão golpista e aparelhista das reformas sociais, supondo que, bastará, através da relação direta de um salvador da pátria, de um semideus político, de um homem carismático, através de uma relação direta dele com o povo, bastará assentá-lo no trono presidencial para que a partir dali, de cima para baixo, ele realize toda as reformas sociais. E esta é uma visão golpista e aparelhista, porque basta, segundo esta concepção, tomar conta do aparelho do Estado, para a partir dele golpear as estruturas sociais nas formas estratificadas e injustas como

elas se organizam na sociedade brasileira.

Pois esta visão aparelhista e golpista das esquerdas mais atrasadas e populistas deste país têm levado os nossos presidentes ou ao suicídio, ou à renúncia, ou à deposição pelas armas. Para a direita conservadora, o presidencialismo serve também por uma razão simples, porque nada é preciso mudar ou muito pouca coisa é preciso mudar para tirar um presidente civil eleito pelo voto direto e colocar no seu lugar um general ditador. Muito pouca coisa é preciso mudar. E é por isso que o presidencialismo serve à direita no nosso país.

Não fugiremos, tenho certeza, e posso aqui afirmar, a uma necessária reformulação das instituições políticas em nosso país através da Assembléia Nacional Constituinte. No entanto temos dois elementos com os quais temos que jogar, dos quais não podemos fugir nas diretrizes que orientarão esta reforma do sistema de governo em nosso país. O primeiro elemento é a cultura política do povo brasileiro no sentido de uma grande tradição, de uma forte raiz da figura do Presidente da República, eleito pelo voto direto.

Esta é hoje uma realidade inescapável da vida brasileira. Mas muito mais do que a própria campanha das eleições diretas que transformou as multidões em personagens centrais da vida brasileira no ano de 84, muito mais do que isso, o que temos também como realidade é uma cultura política presidencialista. O Brasil não tem, em todos os níveis da sua sociedade, uma prática societária ou conselheira de administração. Seja na associação de bairro tem um presidente que decide tudo. Seja num clube de futebol é um presidente que decide tudo. Seja no governo do estado, nas prefeituras municipais, em todos os níveis a nossa cultura política está arraigadamente presa a idéia de que o poder unipessoal é a solução para os problemas da população. Esta é uma questão da qual não podemos fugir, ou seja, existe como dado fundamental para qualquer reformulação do nosso sistema institucional, a necessidade de mantermos e muito mais do que mantermos, de assegurarmos ao povo brasileiro o direito de eleger, pelo sufrágio direto, secreto e universal o seu Presidente da República.

Mas de outro lado há também o anseio, há uma aspiração que se expressa também na sociedade brasileira, mas que agora emerge insupitavelmente nesta Assembléia Nacional Constituinte da qual somos membros orgulhosamente. Um an-

seio, uma aspiração de que o Congresso Nacional, o parlamento deve se expressar não só enquanto Poder Legislativo, não só enquanto poder de fiscalização, mas também naquelas condições tão bem lembradas aqui pelo Prof. Uwe Tayssen no seu poder de iniciativa enquanto governo e enquanto articulação da sociedade. Este é um desejo que existe hoje notoriamente na Assembléia Nacional Constituinte. E por isso nos debates da subcomissão do poder executivo que tenho a honra de participar como relator, uma das decisões centrais tem sido a de que um Congresso forte, um Congresso participativo terá que necessariamente se expressar não só pelo poder de fiscalização, o poder inibitório, o poder de bloqueio, o antipoder de que falava Max Weber, mas terá que se expressar através da figura de

A questão da estabilidade política é encarada por nós como uma questão da maior importância dentro de um novo sistema de governo.

E para isso criamos e produzimos mecanismos de estabilidade que são também novos na história dos povos.

um primeiro-ministro que seja dotado de poderes de governo que tenha a direção superior da administração pública federal, que tenha co-responsabilidade nas iniciativas das leis que elabore orçamento e o submeta ao Congresso Nacional e que dê provimento e extinção aos cargos públicos.

Não chegamos a essas conclusões por causa de questões emergenciais, episódicas ou conjunturais. Chegamos a essas conclusões primeiro, é claro, em função da rica e múltipla experiência vivida pelos povos do mundo inteiro, principalmente os povos mais avançados. E sem xenofobia ou sem um nacionalismo primário e até facista, entendemos que é preciso colher essa experiência múltipla e rica das outras nações, que conseguiram atin-

gir estágios superiores de governo, mas o que é o centro, o que é a base, o que é o eixo central dos nossos trabalhos na subcomissão do poder executivo que leva adiante a reformulação do sistema de governo no Brasil, não é a crise do momento, não é a momentosidade das nossas dificuldades mas é isto sim a rigorosa interpretação científica da história republicana e das múltiplas e frustradas experiências do nosso presidencialismo, que tem sido, ao longo da nossa vida republicana, a ante-sala dos golpes militares, e a ante-sala das longas noites de escuridão e ditadura.

É por isso que vamos caminhar na direção de um novo sistema de governo. Um regime de co-responsabilidade em que a possibilidade da co-habitação, de que nos Maurice Duverger, no seu livro, não estará fora de nosso horizonte político. Mas em que a co-habitação, que é uma etapa, que é uma experiência hoje vivida pela França, encontre no Brasil, mecanismos pelos quais o confronto e a crise possam ser superados por formas necessárias, compulsórias de negociação, de acordos políticos para produzir resultados e para produzir efeitos mais produtivos e estáveis.

A questão da estabilidade política é encarada por nós como uma questão da maior importância dentro de um novo sistema de governo. E para isso criamos e produzimos mecanismos de estabilidade que são também novos, que são inéditos nas experiências constitucionais dos povos civilizados e que por certo haveremos de, ao longo do tempo, aperfeiçoar na vida institucional brasileira.

Com tudo isto, acreditamos que daremos um passo adiante, que marcharemos na direção de um novo estágio para o nosso país. Não fazer isso significaria, seguramente, no limiar do terceiro milênio, na entrada de uma nova era da humanidade, no final do século XX seria retrocedermos às instituições retrógradas, não da velha república, mas da república velha, nos primórdios do período republicano brasileiro, como um figura central, poderosa, prepotente de um presidente manipulando um Congresso fraco e com poderes delimitados. Como não queremos retroceder às instituições do princípio do século, como não queremos reproduzir aqui as crises que marcaram 98 anos de história republicana, vamos avançar na direção de um novo sistema de governo que terá como base a busca da negociação, da co-responsabilidade, do acordo político e da estabilidade?'

Repartir com Coerência: Desafio do Legislador

Egídio Ferreira Lima



“Eu serei breve. E devo dizer inicialmente que é um privilégio viver neste país agora. Estamos numa fase fascinante. Tobias Barreto, já vai tanto tempo, dizia que esse

país, esta nação, não teve a oportunidade de constituir, de elaborar o seu estado. O estado brasileiro, até hoje foi elaborado artificialmente por alguns poucos. Creio que é chegada a hora de elaborar o estado a partir da vontade da sociedade.

Há um despertar constante. E eu digo reiteradamente, a partir de 82, que todos nós devemos nos conscientizar de que estamos vivendo numa revolução. A revolução não se caracteriza necessariamente pela insurreição, pelo conflito armado, ela é muito mais um processo evolutivo, uma ânsia coletiva e generalizada de alterações de estrutura, de modernização. E quem acompanha o processo político neste país de 82 para cá, e tem percepção, sente que estamos vivendo uma fase inusitada. Estamos vivendo uma revolução.

O Ministro Aluízio Alves promoveu esse simpósio com dois alcances que honram a sua percepção. Com o primeiro ele coloca bem o Governo, ele é ministro de Estado. E na hora em que se elabora, se processa uma nova Constituição, isentamente ele abre esse debate em nome do Governo, com um outro alcance que revela a sua perspicácia, a sua nitidez de consciência quanto ao processo político. Ele prepara o próprio governo para a reformulação, a modernização da administração pública que haverá de decorrer da



nova Constituição, da nova estrutura de estado.

O Deputado Ulysses Guimarães declarou aqui, não faz pouco tempo, que a questão nuclear, na elaboração desse novo estado, é o sistema de governo. Ele é o centro do poder, da estrutura do estado. Não adianta arrolar garantias individuais, bem postas e precisas, não adianta definir bem como deverá ser a ordem econômica, não adianta os comandos para a questão social, se você não tem uma boa, funcionável, moderna e precisa forma de governo. Um bom sistema de governo. Daí porque o debate de agora e a sua pertinência, parlamentarismo ou presidencialismo. Ouvimos, deleitados, o Prof. Thyssen e o Prof. Armando.

Foram pronunciamentos fundamentais numa hora em que o país, depois de passar por uma longa miscigenação, somente agora, pela primeira vez, pelo seu povo, vai constituir o seu estado. Eu vejo o sistema parlamentar de governo como re-

volução, no caminhar da sociedade, no processo político de cada nação. Como bem disse o Prof. Armando, o presidencialismo é uma herança do absolutismo, do poder real. Até mesmo quando ele foi implantado nos EUA ele a foi por pura transplantação do sistema imperial, da imitação do rei, da saudade do rei da Inglaterra.

Ele não poderia persistir e não persistiu nos EUA. O sistema de governo existente nos EUA não é um sistema presidencialista, como em regra e teoricamente se entende este sistema. Pela própria evolução do processo político americano, ele assumiu conotações bem claras de um sistema misto, porque o Congresso tem uma presença excessiva, e não sei até quando o Congresso americano vai continuar como mero censor, como mero obstáculo à ineficiência e aos momentos de falha do presidente americano.

Creio que ele também tenderá às suas origens, que são inglesas, para uma forma parlamentarista. Eu acho que é uma balela se dizer que não temos um meio histórico no Brasil, de que o parlamentarismo não encontraria um processo evolutivo na formação do Estado brasileiro. A fase mais tranqüila, mais estável do Império foi a do segundo reinado. E ali, sem que a Constituição de 1824 contivesse nenhuma norma referente ao sistema parlamentarista, ele começou a ser implantado, a se formar. E isso somente veio a ser imitado pelos teóricos e pelos militares que implantaram a República no Brasil, que imitaram, quase que literalmente e até na federação, o sistema americano.

Posteriormente nós tivemos a dolorosa experiência que se seguiu à renúncia do Presidente Jânio Quadros. E quem viveu aquele período, e muitos que estão aqui eu creio que viveram, se lembra de que o primeiro ministério parlamentarista do Chefe de Estado João Goulart foi o período de governo mais estável depois do governo Dutra,

O Deputado Egídio Ferreira Lima é Deputado Federal pelo PMDB de Pernambuco, e Debatedor do 3º Dia.

IDÉIAS

a partir de 1950. Durante um ano e seis meses viveu-se estavelmente neste país, e tivemos um ministério de alta densidade política e técnica, naquela fase. Somente quando o vice-presidente João Goulart foi em busca dos poderes de chefe de estado e de chefe de governo, quis ser o chefe da República num sistema presidencialista, ele se foi por terra. Aquela experiência, que é acidental, encontrou uma sementeira própria pela tendência e pela formação do próprio país.

Também não aceito a alegação de que não podemos instalar um sistema parlamentarista, no momento em que o conjuntural estaria a determinar a adoção da medida como remédio para o acidente de percurso da transição brasileira.

Ouvimos aqui, na narrativa e na exposição tão lúcida do Prof., como o conjuntural terminou levando a Alemanha a precisar o seu sistema de governo. Terminou acertando com uma Constituição de depois da Segunda Guerra Mundial. O fundamental é fazer com que a conjuntura, o período e fatores de momento não deformem, não tirem a precisão do sistema de governo. Não se ponham, ao se desenhar este sistema de governo, mecanismos casuísticos determinados tão-somente a atender interesses de grupos ou de pessoas que são sempre temporárias e eventuais. Também não aceito a alegação de que o país não está preparado, por não ter partidos e quadros políticos, para o parlamentarismo, além de que não temos uma burocracia permanente, capaz de atender a esta forma de governo. Como observam os conferencistas, como tão bem precisou o Senador José Fogaça, o parlamentarismo é causa, ele produz, ele fomenta os quadros políticos, ele cria quadros técnicos, profissionais da burocracia. Ele próprio estimula. Se esses argumentos fossem válidos, nunca, em parte nenhuma, o homem seria capaz de inovar, nunca, em nenhum momento.

É preciso ter na consciência de que da década de 50 para cá, o país mudou. Mudou de maneira extraordinária e gritante. Somente de lá para cá fizemos a revolução industrial. Ela praticamente foi toda feita neste período. Isso pro-

vocou uma grande mudança de hábito, de concentração populacional. O Brasil era, na década de 40 e na década de 50, um país rural, com uma população voltada para o campo. Hoje ele é um país urbanizado. Já se disse que esse país era uma Belíndia, Bélgica junto com a Índia.

Mas tem um significado mais alto, de maior alcance. É que ao lado de faixas desenvolvidas, modernizadas, o país tem grandes misérias, grandes pobreza-

Não aceito a alegação de que não podemos instalar um sistema parlamentarista, no momento em que o conjuntural estaria a determinar a adoção da medida como remédio para o acidente de percurso da transição brasileira. Temos que evitar os casuísmos que deformam o sistema.

Essas grandes modificações estão a exigir que se quebre a crosta do passado, que se precise a estrutura do estado e que se modernize o sistema de governo.

Eu creio que este é um argumento fundamental para que ele comece efetivamente ser instalado. É que a partir de 50 também o país passou a ter uma comunidade científica com uma inteligência equiparável, relativamente, à inteligência de qualquer país da Europa Ocidental. Nós temos *experts*, pesquisadores, que não são meros acadêmicos, voltados para a realidade nacional em todos os campos. Temos politicólogos, pedagogos, economistas, sociólogos, e não temos uma centena. Temos milhares deles. E aí nós identificamos o grande milagre, o potencial em termos de evolução cultural; saímos de um regime autoritário longo, em que a atmosfera é rarefeita, e apesar disso essa inteligência se ampliou e se precisou. Temos hoje um quadro político, técni-

co, científico neste país. E estes quadros são fundamentais para que se adote o sistema do parlamentarismo.

Ele, que é fruto do aperfeiçoamento das instituições políticas. Eu creio que cometeríamos uma grande falha, um erro talvez irreparável, se nessa hora não procurássemos partir para um sistema de governo assim, embora com as singularidades que o país está oferecendo.

O Prof. Armando chamou a atenção para um ponto fundamental, que é a pedra de toque que caracteriza ou que distingue o presidencialismo do parlamentarismo. É a possibilidade que tem o sistema parlamentarista de destituir o governo, de derrubar o governo, e olhem para o nosso passado, olhem para os vazios de poder de ontem e de hoje. Como ocupar e como resolver esse vazio de poder, quando, pela inapetência, por obstáculos, por problemas outros, o Presidente da República, que é chefe do estado e chefe do governo, não atende ao comando político e ao comando administrativo do país? A solução será o suicídio? Será a renúncia? Será a deposição? A nossa história está pontilhada desses fatos. Porque o regime de governo, o parlamento demite o governo e põe outro governo no seu lugar. A Itália, quando saiu da II Guerra Mundial estraçalhada nas suas instituições, não só de governo, na sua economia, na própria família, concebeu um sistema parlamentarista. No início parecia um sistema anárquico, ingovernável, não funcional. Ele andou, evoluiu e terminou se tornando um dos sistemas mais estáveis da Europa. E todos nós sabemos dos grandes problemas que a Itália tem, como a máfia, que é um problema longo na sua história, um estado dentro do estado. Não é fácil dirigir um estado tendo a cúria como outro estado ao seu lado.

A Itália se tornou um país tão livre, de tanta liberdade que se tornou a meta do terrorismo. E as instituições italianas, os mecanismos destas instituições punem, perseguem os terroristas, e o regime não se abala.

Terminou criando e consolidando um sistema de governo estável, que resiste aos impasses e administra os conflitos da sociedade, o que é uma característica fundamental do regime democrático.

IDÉIAS

Ao lado disso fez com que a sua economia evoluísse, fez a reforma agrária, modernizou a sua agricultura, fez no norte, depois no sul, que era mais difícil. E já hoje é a terceira economia da Europa. Superou agora, de um ano para cá, a Inglaterra, Alemanha, França e Itália.

Creio que é o momento de pensar no que tem sido o nosso país, as dificuldades de comando do estado, de exercício da administração, de administração dos nossos conflitos e pensar no sistema de governo. É certo que temos o problema militar, que não vai se resolver com uma penada na Constituição, em que só a evolução concorrerá para que ele seja dirimido, só a consciência por parte do militar, a aceitação por parte dele, dos riscos, os tantos riscos de uma democracia plena, modificação a ameaça e a deformação, divisão do estado, dos militares. No regime, num sistema parlamentarista, naturalmente os militares tenderão a ser levados para o seu papel profissional.

Essa mesa, Ministro Aluizio Alves, tem aqui V.Exa. com essa visão do ontem, e do hoje, e do amanhã que está muito próximo, tão próximo que se assoberba sobre o presente, nos inquietando a todos. As tensões que estamos vivendo, as noites não dormidas não me surpreendem, elas estavam no caminho da história do Brasil para agora e para esse momento.

Saimos de um longo regime autoritário em 15 de janeiro de 85. Até ali tínhamos instituições autoritárias, ditatoriais, mas úteis ao funcionamento do regime autoritário. A partir de então não temos instituição nenhuma. E não é fácil conduzir um país como o Brasil, com a sua ânsia de novo, pulando na rua sem instituições. Ao lado disso devemos ter consciência de que estamos com a Constituinte a funcionar aqui, nesta Casa. E uma Assembléia Nacional Constituinte, porque desconstitui para constituir, ela cria instabilidade política, e muitas das instabilidades que estão aí no país agora decorrem, também, da presença rica da Constituinte. Tenhamos competência, coragem de ousar, equilíbrio nessa ousadia e chegaremos a dezembro e, por certo, teremos transposto a fase mais aguda e de maior risco dessa transição. Eu não tenho indagações a fazer. Eu fiquei satis-

feito e até gratificado com as exposições. Quero apenas dizer que o nosso



Se buscarmos formas de distribuição de competências entre o chefe de Estado e o chefe do Governo creia que logo, a partir de janeiro, começaremos a entrar na fase de grande fertilidade neste País. A partir daí, a administração poderá reaparelhar-se.

engenho, e aí vai ser primeiro o engenheiro do Senador José Fogaça, estabelecerá o equilíbrio entre um chefe de estado eleito pelo voto popular, com uma carga imensa de legitimidade, como bem salientou o Prof. Armando, e o chefe de governo.

Devemos buscar fórmulas que possam estabelecer a perfeita harmonia entre a distribuição das competências desse chefe de estado e desse chefe de governo. E, se fizermos isso, eu creio que logo logo, a partir de janeiro, começaremos a entrar na fase de grande fertilidade neste país. E que a partir daí, num tempo mais imediato, o Ministro Aluizio Alves vai ter um grande trabalho para aparelhar a administração pública criando aquela burocracia permanente, que é importante para o próprio funcionamento do sistema parlamentarista.

Ponto nuclear: poder e papel do Estado.

Guilherme Afif Domingos



“Em primeiro lugar, quero agradecer a todos por esta oportunidade de participar de um seminário de tanta importância para o momento que nós estamos vivendo, onde fo-

mos aqui brindados, nesses dias, e especialmente no dia de hoje, por duas presenças internacionais do melhor gabarito, que vêm exatamente para trazer a sua contribuição através da sua inteligência e da sua experiência em seus países, e pela presença de companheiros dos meios de comunicação e da Câmara e do Senado, que conosco somam neste grande momento da vida nacional.

Em primeiro lugar, eu gostaria de colocar, de antemão, a minha posição, onde sou a favor do parlamentarismo. E quero colocar uma outra posição, onde talvez discordemos só nas disposições transitórias para chegarmos até ele. Eu gostaria de centrar o meu ponto de vista a respeito daquilo que ouvi do Prof. Armando Marques Guedes, quando ele diz que um sistema funciona quando está apoiado nas leis, e não nos homens. Infelizmente a nossa tradição não é bem essa, se compararmos, por exemplo, os Estados Unidos da América, onde para se manter as instituições, a história nos mostra, matam-se homens. O Brasil é o inverso: para se manter homens, matam-se instituições de vez em quando. Aliás, exemplos recentes temos tido onde o interesse de se manter pessoas confronta-se com a própria legislação. É o interesse do momento político. Eu não gostaria de enunciar exemplos, mas temos exemplos recentíssimos onde a lei foi passada para trás em função da manutenção de pessoas pelo interesse do momento. Porém, eu acho muito importante fazermos uma análise



do Estado brasileiro, do Estado moderno brasileiro, onde concordo com todos os companheiros a respeito da sociedade dinâmica que nós estamos vivendo hoje e a própria revolução, a própria mudança. Mas nós não devemos nos esquecer de que talvez um dos momentos mais importantes da história do Brasil, como base para formação do estado moderno, foi sem dúvida a revolução de 30, e é sobre ela que nesses instantes a Constituinte deve colocar seus olhos, fazer uma análise profunda.

A revolução de 30 no Brasil marca o fim do estado oligárquico rural, para início da sociedade moderna urbana, inclusive base para o processo de industrialização. Ela tem seus fundamentos e tem seus desvios. São exatamente os desvios da revolução de 30 que nós precisamos analisar, pois afinal de contas Getúlio Vargas, na minha opinião, foi um dos

maiores políticos que esse país já teve, mas a época era a época do fascismo, ou do nazi-fascismo, ou do fascismo corporativista. E na verdade este modelo do fascismo corporativista inspirou a nossa Constituição de 37, e isto aqui afirmam. A Constituinte de 46, apesar de travestida de liberal, não teve coragem de mexer no fascismo corporativista, porque aquilo, na época, significava getulismo, e era uma força muito grande. Vejam que eu até entendo, para a época, que o estado teria que tutelar o nascimento de uma nova sociedade. E esta tutela se fez com o espírito magistral de Getúlio, onde ele se transformou no pai dos pobres e na mãe dos ricos, pois era exatamente a forma com que o poder, naquele instante, manifestava as organizações da sociedade, porque ele estava tutelando para que essas organizações nascessem. Mas se nós analisarmos a nossa história nós vamos ver que o ar-

Guilherme Afif Domingos é Deputado Federal pelo PL de São Paulo. Debatedor do 3º Dia.

IDÉIAS

cabouço do estado fascista, corporativista, não foi mudado na Constituição de 46. Ele permaneceu, e a força política de Getúlio foi confirmada nas eleições de 50. E daí para frente nós experimentamos um período onde se reforça o conceito do social-nacionalismo, e faço questão, aqui, de colocar claramente que as doutrinas do social-nacionalismo do país, dentro do conceito, da classificação — eu não concordo muito, mas, em todo caso, da direita e da esquerda —, faz com que hoje a presença do estado não seja uma presença de concepção de esquerda, é de interesse das esquerdas, mas ele é de concepção de direita dentro das suas origens. E o que ocorre? Nós temos o acidente histórico com a morte de Getúlio, temos a ascensão de Café Filho, temos depois um período de imensa turbulência porque normalmente no Brasil tem-se um Vice-Presidente que não representa os anseios e cria a instabilidade. Nós estamos vivendo exatamente o mesmo momento. Temos a eleição de Juscelino, que vem com uma visão nova, e cujas atitudes trazem, sem dúvida, um reforço para a evolução do estado moderno, com a evolução da classe média, com a evolução da ciência e, principalmente, a internacionalização da nossa economia.

Temos um período posterior, que é a eleição do Presidente Jânio Quadros, já fruto desta sociedade moderna ansiando por mudanças. Um novo acidente histórico. O acidente histórico aqui já devidamente relatado, com a presença de João Goulart, e aí o movimento de 64, onde nós devemos agora analisar, também, os seus desvios. E na verdade o que o governo de 64 fez? Nada mais, nada menos do que aperfeiçoar os instrumentos do fascismo corporativista, da origem do estado moderno.

Portanto, neste instante, que eu julgo de grande importância para a vida nacional, neste instante, nós estamos dentro de uma Constituinte sim, que tem que ser ancorada na sociedade, tirar a tutela do estado sobre a sociedade, tirar a tutela do estado sobre a organização da sociedade, porque nós somos um dos únicos países do mundo que ainda não respeita a convenção que já dispunha a não intervenção do Estado nas organizações sindicais. Aqui as organizações sindicais, tanto patronais como de trabalhadores, são totalmente dependentes do Estado, com a intervenção do Estado sobre elas.

Enquanto se mantiver este estado de coisas não haverá organização política espontânea no país, pois os nossos próprios



partidos são partidos viciados nesta estrutura de tutela de Estado, pois a sociedade ainda não teve esta liberdade de espontaneamente se organizar.

Portanto, é um momento de forte transição, meus companheiros, e nós, utilizando a sua experiência internacional, devemos tentar adaptá-la à nossa realidade e ao nosso momento histórico. A nossa Constituinte ou a Constituição não deve ser exatamente (não é o ponto nuclear) o sistema de governo. O ponto nuclear, na minha opinião, é o poder e o papel do Estado, depois que nós analisarmos o papel do Estado, que nós quebrarmos essa estrutura do poder pacífico, adaptarmos o sistema de governo desde que haja a descentralização dos poderes de um país continente como o nosso.

E quais seriam os caminhos? Em primeiro lugar, acredito que nós poderemos colocar e consagrar no texto constitucional o sistema parlamentar, mas teremos que ter uma disposição transitória, onde dificilmente, meus companheiros, nós poderemos introduzir as reformas tão necessárias — e o exemplo do Ministro Aluizio Alves aqui é muito claro. Conheço as suas idéias, conheço as suas intenções, mas também conheço as suas limitações para enfrentar esta estrutura de Estado burocrático brasileiro. É que a única forma de nós conseguirmos esta transição é passarmos por um processo anterior, onde aquele dirigente do país escolherá com as disposições transitórias da Constituição, encaminhando as reformas e a preparação da estrutura do Estado para receber o novo sistema.

Portanto, quero deixar claro que concordamos absolutamente nos objetivos, mas temos que estudar a transição.

Chegou o momento de necessária ruptura do “status quo” para implantar, real-

mente, uma estrutura democrática em nosso país. Portanto, meus companheiros, chegou o instante de revermos, na verdade, não a revolução ou os desvios da revolução de 64. Nós devemos, neste instante, rever os desvios da revolução de 30, pois eu estranho muito quando muita gente tem um discurso democrático, mas ao mesmo tempo quer conservar uma estrutura herdada do nazi-fascismo.

E para encerrar eu gostaria de lembrar que esta sociedade brasileira é uma sociedade dinâmica, de um pós-30, da industrialização, é uma sociedade comparável, em determinados locais, às sociedades mais dinâmicas do mundo. E, por coincidência, onde existem sociedades dinâmicas é exatamente onde as oligarquias perderam poder. E onde no Brasil existe a sociedade atrasada é onde a oligarquia mantém uma estrutura de poder. Portanto, chegou a hora da integração de todo o país, onde, ou prevalece a estrutura oligárquica de integração, ou prevalece a sociedade dinâmica, para que esta dinâmica possa atingir o país como um todo. Se isto não ocorrer na lei, creio que a história se incumbirá, através da própria sociedade, de provocar a ruptura.

Aqui muito se falou no sistema italiano, e hoje a Itália de fato é um dos países de maior progresso no mundo, mas nós devemos muito desse progresso ao vigor da sociedade italiana. Aliás, a Itália precisa ser olhada com muito carinho, porque a origem da legislação é a mesma, só que a sociedade, através da sua dinâmica, se incumbiu de modificar na lei ou fora da lei. E eu posso dizer com tranquilidade que o fora da lei na Itália é o responsável pelo seu progresso. Aliás, Mussolini me parece que já previu isto, pois para ele governar a Itália não é difícil, é inútil. Porque, creiam, na Itália o Estado continua quebrado. O déficit público italiano do Estado é monumental. Acontece que a sociedade reagiu e disse: não vão passar para a sociedade os custos da quebra do Estado. E a partir desta reação da economia informal italiana, hoje, ela ultrapassa a Inglaterra, embora as estatísticas assim não mostrem. Isso mostra exatamente a condição de vida do povo italiano, e principalmente a distribuição de renda, onde a explosão das atividades individuais mostrou que o indivíduo pode fazer, na sua ação, pelo social, muito mais do que as estruturas do Estado. Portanto, concordo que o governo italiano precisa ser muito bem discutido entre nós, pois afinal de contas a origem da estrutura do Estado é a mesma”.

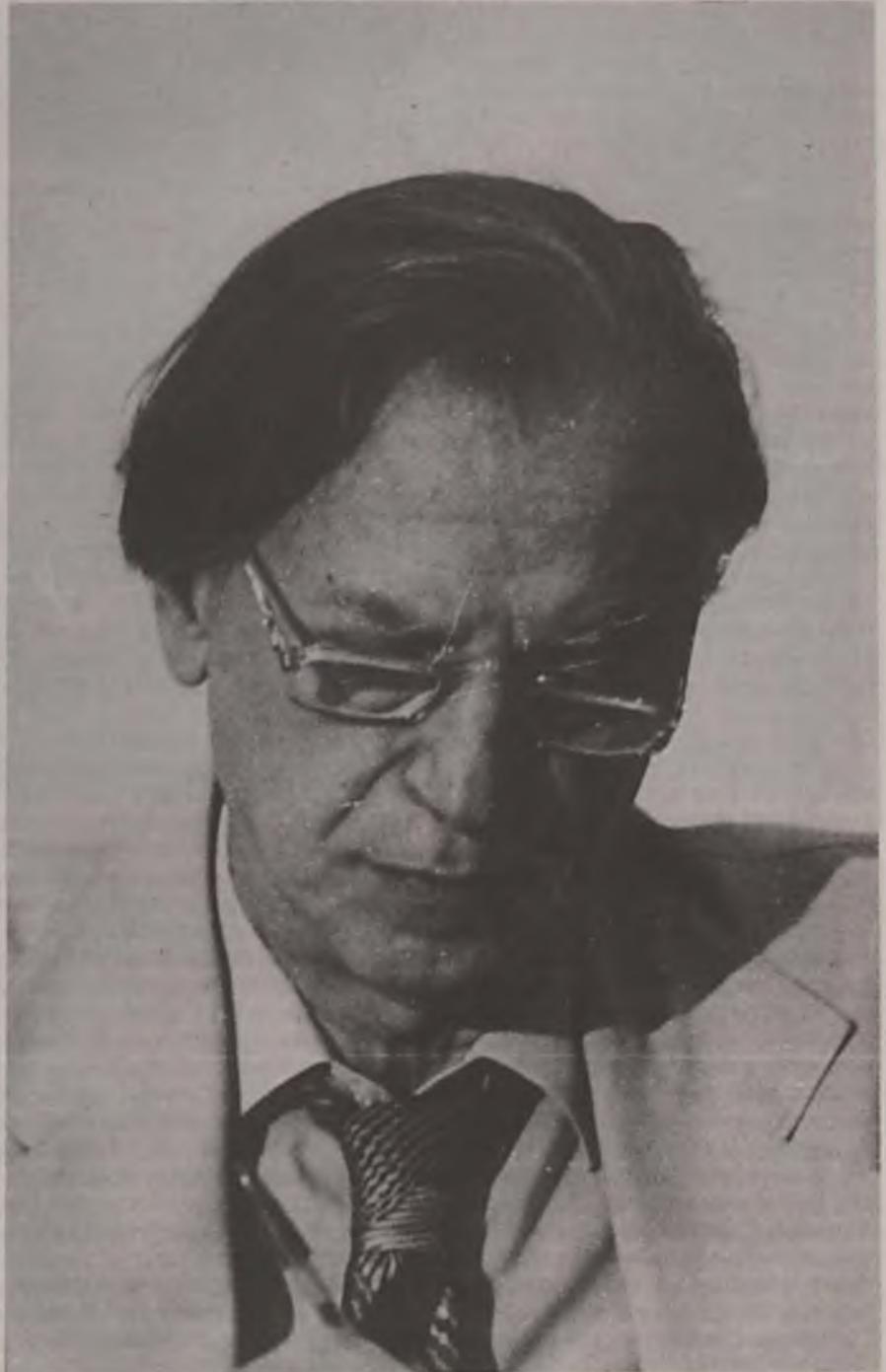
Tradição Frustrante, Senão Catastrófica

Cláudio Abramo



Permito-me uma reflexão, e fazer algumas observações. Em primeiro lugar, acho que há uma tendência, ou houve uma tendência acima de tudo, dos conferencistas e debatedores, de confundir as causas com os efeitos. Isso é um mal brasileiro comum, mas eu vejo também que é um mal que afeta alemães e portugueses. As formas de governo são originárias de necessidades nacionais, políticas e até regionais. A democracia americana não é fruto de uma reflexão política, mas sim de uma necessidade pragmática que aqueles fundadores da Nação americana encontraram. Eles tiveram que resolver tudo de maneira pragmática. E o modelo americano, sobretudo nos EUA, consiste na presença de um Presidente muito forte ao lado de um Congresso muito forte. Isso porque os colonizadores americanos traziam a experiência inglesa de um período absolutista, e não se pode copiar um modelo sem as mesmas origens históricas.

A tradição presidencialista brasileira tem sido extremamente frustrante quando não catastrófica. Por outro lado, a adoção do parlamentarismo encontraria, a meu ver, obstáculos praticamente insuperáveis. O primeiro deles é que seria necessário englobar todos os ministérios militares num só ministério da Defesa, subordinado, portanto, às regras do Congresso. Eu acho que se isso aí acontecesse, pode-se até votar o par-



Cláudio Abramo é jornalista, articulista e integrante do Conselho Editorial da "Folha de São Paulo".

lamentarismo, mas não se tira esse ministério dos militares. Creio, então, que esse é um exercício abstrato, a menos que se faça um trabalho político muito amplo. O Chefe do Serviço de Informações seria um funcionário comum do governo, e essas são, para mim, dificuldades praticamente insuperáveis.

Eu acho que, quando eu sublinhei que nós estamos confundindo efeito com causa, o problema básico brasileiro não é o parlamentarismo ou o presidencialismo, o problema básico brasileiro é formado pela presença de cerca de 100 milhões de miseráveis ao lado de alguns milhões de privilegiados. A presença dessas duas contradições incorrigíveis no Brasil moderno, sem uma revolução, impede qualquer solução fora de crises continuadas, crises cíclicas, econômicas, políticas e institucionais.

Nós vamos ter repetições periódicas de crises — crise econômica, inflação, recessão, fundo monetário, dívida externa, crise política e crise institucional —, se não fizermos um programa de governo, seja sob que sistema for, presidencialista ou parlamentarista, que procure eliminar ou reduzir enfaticamente o abismo que existe entre as populações: miserável, famélica, ignorante e manipulada pelos meios de comunicação. Quer dizer, todas as soluções serão inúteis sem que se procure resolver primeiro esse problema. Depois a sociedade procurará encontrar o caminho melhor para ela.

Eu queria chamar a atenção, aqui, para os que, por coincidência, pelos azares da providência, falaram aqui antes de nós: um representante da Alemanha e um representante de Portugal, que são países que têm tradições autoritárias muito acentuadas. Na Alemanha não é só com Hitler, é também com Bismark. E em Portugal, onde, eu creio, houve a ditadura mais longa da história. Salazar caiu porque caiu da cadeira, literalmente. Quebrou as pernas, quebrou a cabeça. E foi substituído sintomaticamente por um Professor de Direito que era tão fascista ou mais fascista do que o Salazar. A solução que se deu à revolução portuguesa é uma solução típica de um país subdesenvolvido. Quer dizer, o país podia marchar para uma reforma total das suas estruturas, mas a interferência do imperialismo americano e dos interesses oc-



dentais mudaram o curso da história em Portugal. Portugal hoje tem um governo de meio-termo e alinhado com os países ocidentais, como tem a Alemanha. Quer dizer, nenhum problema fundamental deste país foi tocado. A posição deles hoje é a mesma que era an-

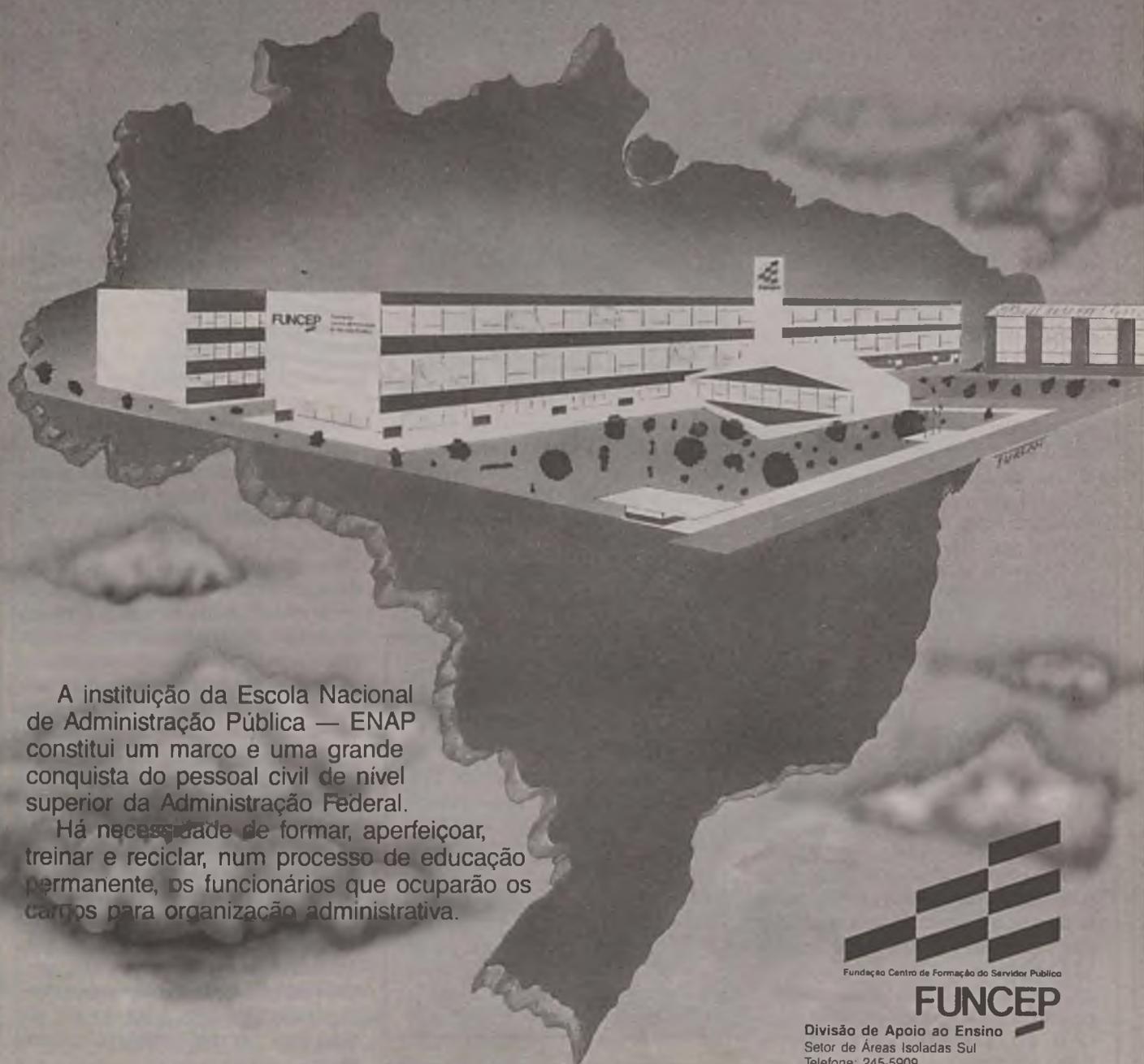
tes da Segunda Guerra Mundial. Basicamente não mudou nada.

Falou-se aqui na Itália. Eu queria chamar a atenção aqui do meu amigo Afif Domingos, que a Itália tem — você esqueceu um detalhe muito importante — um poderoso movimento democrata-cristão, embasado em raízes doutrinárias muito densas, e tem um fortíssimo Partido Comunista que tem filósofos e pensadores desde o começo do século. De modo que a sociedade italiana não é fruto apenas do espírito anarquista que se atribui aos italianos. Ela é resultado da presença de duas forças ideológicas muito definidas e com uma estrutura que, se ficasse poderosa, seria uma altíssima consciência política. É preciso lembrar também que, ao contrário da Alemanha, na Itália a resistência ao fascismo não cessou um dia só, porque caiu o Mussolini por uma solução tipicamente italiana, numa reunião do Conselho, onde os partidos clandestinos estavam perfeitamente organizados bem à luz do dia. Eu acho que essas configurações são necessárias.

O problema básico não é parlamentarismo ou presidencialismo, mas o formado pela presença de 100 milhões de miseráveis, ao lado de alguns milhões de privilegiados. Isso impede qualquer progresso a não ser que se elimine o abismo entre as populações.

A FUNCEP AMPLIA SEU HORIZONTE NA NOVA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

AGORA VOCÊ ESTÁ INCORPORADO À NOSSA REALIDADE!



A instituição da Escola Nacional de Administração Pública — ENAP constitui um marco e uma grande conquista do pessoal civil de nível superior da Administração Federal.

Há necessidade de formar, aperfeiçoar, treinar e reciclar, num processo de educação permanente, os funcionários que ocuparão os cargos para organização administrativa.



Fundação Centro de Formação do Servidor Público

FUNCEP

Divisão de Apoio ao Ensino
Setor de Áreas Isoladas Sul
Telefone: 245-5909
70610 - Brasília - DF

Reale foi o mais sabatinado

1º
PRESIDENCIALISMO
PARLAMENTARISMO
Dia



Nélson Carneiro, destaque do dia

Do ministro Vilar de Queiroz, ao professor Jean Luc Parodi:

P. *Em razão da situação descrita, de poder haver um Presidente da República sem maioria parlamentar, e uma co-habitação do presidente e do governo em oposição, pergunto: Quem é mais forte nesta situação, o Presidente ou o Primeiro-Ministro? Na hipótese de ser o segundo, pode-se concluir que o sistema francês é realmente parlamentar, e não semipresidencialista?*

R. A resposta é fácil. O mais forte é aquele que no nosso sistema, é dotado da mais recente legitimidade por causa do sufrágio universal.

No exemplo francês da atualidade, já que os franceses decidiram o ano passado dar maioria à direita parlamentar, então o Primeiro-Ministro é que possui essa legitimidade. É ele que pode, quase sem exceção, propor ao Parlamento a legislação que ele desejava. Foi ele que quase sem exceção nomeou ou propôs

a nomeação das pessoas que ele desejava nas mais altas funções do Estado, os funcionários, embaixadores, governadores, quase não teve problema, naquilo que ele quis fazer. Mas esta legitimidade a partir do sufrágio universal, a partir da vontade dos franceses, que foi expressa através do voto no ano passado, à medida que o tempo passa e que se afasta o momento da criação da legitimidade e que a gente chega cada vez mais perto da incerteza sobre aquilo que

DEBATES

será a vontade dos eleitores franceses na próxima eleição, no ano que vem, o seu poder de Primeiro-Ministro se atenua, diminui, e o poder temporário de bloqueio, ou de freio do presidente se acentua. Durante o primeiro ano dessa co-habitação o presidente se submeteu, integralmente, mas o segundo ano dessa co-habitação já é mais um período de negociação. Mas esta é uma exceção que vai terminar no ano que vem.

Carlos Henrique da Assessoria Parlamentar do Senado ao Prof. Miguel Reale Júnior:

P. Se a opção da Constituinte for pelo presidencialismo, não será melhor seguir o modelo clássico, buscando-se o fortalecimento do Congresso como instrumento de controle do executivo?

R. Eu creio que quando se pensa no sistema semipresidencialista, como proposto, não se pode deixar de olhar o fortalecimento do legislativo através de uma série de mecanismos. Eu creio que deve haver uma combinação das duas perspectivas por um sistema de co-responsabilidade de um lado, e de maior fortalecimento do Poder Legislativo visando fundamentalmente lhe dar mais eficácia. Há nisto, na proposta, do parecer muito bom do Deputado José Jorge a possibilidade de que a Câmara e o Senado funcionem por vias de comissões permanentes que não só apreciam mas deliberam também com relação a inúmeros projetos de lei.

O fortalecimento das Comissões Parlamentares de Inquérito, o fortalecimento das Comissões Permanentes também no sentido de terem a possibilidade de convocação de Ministro de Estado. Há uma outra idéia que é importante que não consta do parecer do Deputado José Jorge que se refere ao veto legislativo, possibilidade de vários decretos serem declarados inconstitucionais pelo próprio Congresso, tendo em vista que excedam da sua competência e poder regulamentar que penetra no campo exclusivo da legislação por via de lei.

Há portanto, que fortalecer o legislativo de um lado, através de uma série de mecanismos. O que não impede, pelo contrário, eu acho que exige, haja um sistema de co-responsabilidade, exatamente como uma forma de superação de impasses, uma forma que leve à negociação, essa forma proposta ela obriga a articulação política, para que o Pre-

sidente da República não se veja atingido no seu alto poder por via da necessidade de negociar. A flexibilidade eu creio que é algo que se deva atribuir ao Presidencialismo. A rigidez de comportamento do regime presidencial é que levou sempre a continuadas crises que acabaram por arrebentar sobre o Congresso levando ao seu fechamento.

Do Sr. Carlos Henrique, ao Prof. Miguel Reale Júnior:

P. As hipóteses de divisão de responsabilidades executivas defendidas pelo Senhor, não poderá paralisar o executivo e colocar o Presidente em situação mais precária do que a da Constituição de 1946?

R. O Presidente é levado ao processo de negociação e nesse processo o Primeiro-Ministro não é um chefe de governo que tem a administração na sua mão. O Presidente da República é chefe de Estado, é chefe de governo. Ele é levado, no entanto, a negociar, é levado a ter uma certa flexibilidade, mas ele tem uma soma de poderes que não levam à paralisia, porque ele tem que ouvir o Primeiro-Ministro quanto a projetos de lei, mas o que não quer dizer que ele não tenha essa capacidade de iniciativa isoladamente, ele não fica na dependência, não se criam instrumentos de paralisia, como é, por exemplo, a solução da Comissão Afonso Arinos.

Eu creio que se atribui em muito maior peso ao Presidente da República exatamente para que ele seja levado para uma negociação, mas não ao impasse e à paralisia.

Do prof. consultor da SEDAP, ao prof. Jean Luc:

P. Pode o sistema parlamentarista ser adotado sem problemas em um país organizado num regime federativo?

R. Esta é uma boa pergunta, como a gente fala nas reuniões, esta é uma pergunta a qual o orador não tem resposta. Eu acho que vocês sabem que na França temos o contrário de um regime federativo. Nosso regime dentro do conjunto das democracias pluralistas é mais centralizador.

Nesse regime, o nosso sistema semipresidencial, trouxe para nós incontestavelmente um grande progresso quanto à clareza da escolha, da opção do chefe do executivo e quanto à responsabilidade desse chefe perante a opinião.

Como nós não temos na França a experiência de regime federativo, eu tenho vontade de devolver a pergunta e lhe dizer ser incompetente para responder.

Do senador Nelson Carneiro, ao Prof. Miguel Reale Júnior:

P. Eu tive a oportunidade de ouvir a exposição, entre outras, do ilustre professor Miguel Reale. Na sua proposta o Presidente da República será o chefe de Estado e o chefe da Nação. É o presidencialismo, já que as duas funções são exercidas pela mesma pessoa, eleita embora pelo povo.

Também eleito pelo povo têm sido nossos antigos Presidentes e nós temos, à exceção dos últimos anos, todos eles ao fim do seu mandato causaram graves traumas na Nação, levando inclusive, um à renúncia e outro ao suicídio.

Mas, toda sucessão presidencial no Brasil é um momento de comoção nacional. Mas, se ele é chefe de Estado e chefe da Nação, se ele nomeia, de início, o Primeiro-Ministro, qual é a função do Congresso? É apenas ser como mediador como V.Ex.^a afirmou, o Primeiro-Ministro, mediador entre o Presidente e o Congresso.

Ora, esse papel já é exercido pelos líderes dos partidos governamentais, é o papel de mediador entre o Presidente da República e o Congresso. Vossa Excelência apenas cria uma figura do Primeiro-Ministro que não tem nenhum poder.

Também, V. Ex.^a critica, e com razão, o projeto Fogaça, porque dá ao Presidente da República o direito de criar um orçamento e ter a iniciativa das leis. Está certo V. Ex.^a

Mas o parlamentarismo pelo qual nós lutamos não atribui ao Presidente da República nem o direito de controlar e elaborar as propostas orçamentárias nem aquela da iniciativa da lei. Isso resultará da ação do Primeiro-Ministro.

Vi V. Ex.^a falar nos partidos políticos. Ora, num país que desde 1889 vive no presidencialismo, como V. Ex.^a queria que existissem partidos fortes. A história do Brasil V. Ex.^a conhece. É de sucessivos partidos de vida efêmera. Somente o parlamentarismo tornaria forte, eficiente, permanentes estes partidos. Por outro lado, não tive a oportuni-

DEBATES

dade de ouvir a intervenção do eminente ministro Aluizio Alves, mas pela referência do nobre prof. Miguel Reale percebi que ele falara na ausência de um corpo administrativo permanente, de tal sorte que a cada mudança de ministério haveria uma mudança radical na administração.

Seria um mal. Mas é um mal que existe hoje.

A cada ministro que sai, muda inteiramente todo o seu gabinete, todos os seus funcionários, não apenas os de confiança mas até aqueles da administração. Por quê? Porque existe presidencialismo onde o Presidente da República é ao mesmo tempo o chefe de Estado e o chefe da Nação.

Quando se criar o parlamentarismo no Brasil, nos termos em que ele deve ser criado e não na sugestão do senador José Fogaça, porque ainda não é o que nós desejamos, nós os parlamentaristas e muito menos o que sonha o nobre professor Miguel Reale, quando isso se realizar, a administração terá necessariamente que ser organizada de tal forma que a mudança de um ministério, como ocorre nos países parlamentaristas não importe necessariamente na substituição dos diretores e dos chefes de serviços.

Nós estamos como a galinha e o ovo. Quem nasceu primeiro? Porque não temos partidos políticos nem uma administração organizada se nós não instituirmos o parlamentarismo. Se não instituirmos o parlamentarismo não teremos nunca partidos fortes nem administração organizada.

Para um problema político gravíssimo, quando a Nação se achava ameaçada de uma luta civil de que participariam as Forças Armadas já divididas, tomou-se a iniciativa e, com o apoio do Presidente João Goulart, instituiu-se um regime misto, que ali sim, era indispensável, porque era uma hora de crise, de crise profunda das instituições em que militares se dividiam e civis estavam também divididos no Parlamento. Naquele momento era possível se fazer um sistema que não fosse nem presidencialista nem parlamentarista, se V. Ex.^a lembrar que naquele tempo, naquele instante, ano de 1961, a constituição exigia que a emenda constitucional fosse votada em dois anos sucessivos e a crise não podia esperar dois anos, e tive-

mos então que reformar a Constituição para permitir que no mesmo ano fosse votada em dois turnos a mesma emenda e em menos de uma semana, conseguimos o milagre de, vencendo a grande resistência dos presidencialistas, votar um instituto que se tivesse sido corrigido, como, imediatamente sugerimos, o saudoso Deputado Liston Duarte e eu, teríamos evitado que se chegasse ao plebiscito fatal, não só no país, mas também ao próprio Sr. João Goulart. Se ele não tivesse, ele que havia assumido o compromisso de respeitar a decisão do Congresso, manifestado expressamente por telefone a todos nós, e, depois, quando para lá se dirigiu o saudoso Presidente Tancredo Neves, se ele não tivesse conseguido a votação do plebiscito antes do prazo normal e antes que se corrigisse as distorções inevitáveis naquela hora, certamente não teria acontecido 1964.

1963 foi um erro, não foi uma solução. E o resultado V. Ex.^a sabe e o Brasil inteiro sabe, foi o Movimento de 1964. Tivesse o Presidente João Goulart deixado de afirmar no seu discurso de posse, que iria trabalhar pela volta do presidencialismo, que é sempre o que todos os governantes desejam, porque nenhum quer abrir mão dos poderes, ninguém quer renunciar à soma de poderes, porque é humano, não teriam acontecido os episódios de março de 1964 que V. Ex.^a conhece.

De modo que, quem tem gerado impasses nesse país? É o Poder Legislativo? Não. Quem tem gerado impasses nesse país é o Poder Executivo. É o Poder Executivo, esse Poder Executivo imperial ao qual V. Ex.^a se refere. Este é o Poder Executivo que continuará imperial se o presidente da república for, ao mesmo tempo, o chefe do Governo e o chefe do Estado.

Este é o momento para se mudar as instituições no Brasil porque é o momento em que se elabora uma Constituição e não um momento de crise isolada como foi em 1961. O exemplo de 1961 não pode ser invocado senão como uma homenagem àqueles que mesmo presidencialistas ou mesmo parlamentaristas tiveram o espírito público de encontrar uma solução intermediária.

A minha pergunta, senhor, é se V. Ex.^a acredita realmente que com as su-

gestões que acaba de expor, estará evitando que muito em breve, hoje, desde agora, o poder imperial do presidente se manifeste e continue a se manifestar com prejuízo das atribuições do Poder Legislativo. Dirá V. Ex.^a que as comissões de inquérito serão mais poderosas, que as comissões permanentes serão com maior soma de atribuições. Isso tudo é no papel. Nós os legisladores, e eu sou há 36 anos, conhecemos como é difícil esse contato ou esse convívio com o Poder Executivo.

E ainda que estejamos pessoalmente com o Presidente da República, muitas vezes somos surpreendidos com a sua intervenção pública, não só dizendo o que é razoável e o que é compreensível, que ele fixe, como fez ontem, o seu prazo de mandato em 5 anos, mas que sugira que esse prazo seja igual ao dos futuros, quando o seu governo é inteiramente diverso dos outros.

Esse é o governo de transição. Os outros serão governos permanentes.

Porque não podemos dar aos futuros presidentes 4 anos, que é a tradição brasileira e dar 5 ao atual presidente?

Porque vamos ligar um mandato ao outro antes mesmo do parlamentarismo, do presidencialismo exercendo as funções de chefe de estado e de chefe de governo, o Presidente acha que a melhor solução é o presidencialismo. A Assembléia Nacional Constituinte certamente dirá que não. E se disser que não, estará atendendo a última esperança que resta nesse país para que o poder executivo não seja o presidente imperial que V. Ex.^a se refere.

Perdoem-me V. Ex.^a a veemência, mas é que tendo vivido os dias todòs da política brasileira, desde 1929, nos comícios da Aliança Liberal, eu tenho o dever de pedir a atenção de V. Ex.^a para as considerações que acabo de fazer.

R. É para mim uma homenagem ser argüido por V. Ex.^a que tem uma larga tradição política que participou intensamente e com grande responsabilidade da vida política brasileira, desde, como ressalta, em 1929.

Quero dizer que a fé num regime parlamentarista eu a tinha também manifestado, inclusive em alguns trabalhos da década de 70, mas venho notando que vários daqueles que se manifestaram ao longo de suas vidas favoráveis

ao parlamentarismo, diante das circunstâncias atuais, procuram fórmulas intermediárias, com vistas àquilo que o objetivo básico do direito, ou seja a sua realizabilidade. Assim eu lembro a figura de Josafá Marinho, que sempre manifestou-se favorável ao parlamentarismo e que depondo na subcomissão do Poder Executivo, faz hoje em dia uma opção no sentido de um semi-presidencialismo. O mesmo diria com relação ao prof. Pinto Ferreira e com relação ao prof. Miguel Reale, que inclusive foi um dos defensores do dualismo de complementariedade da Comissão Afonso Arinos e que depois, agora, recentemente, passa a adotar a posição desse semipresidencialismo por nós mencionado.

Isto em razão da análise da realidade. A nossa preocupação é de que haja possibilidade de vigorar o sistema proposto.

Não se está em busca de alguma escolha a respeito do ótimo, mas a respeito do possível e do realizável. Mesmo porque todos os regimes parlamentaristas têm uma característica hoje, eles estão dirigidos ao fortalecimento do Primeiro-Ministro e ao fortalecimento do Poder Executivo. Há um forte fortalecimento do Poder Executivo e do Primeiro-Ministro em todos os países que adotam o regime parlamentar. E nós temos um dado: nós não podemos fortalecer esse Primeiro-Ministro antepondo-o ao Presidente da República que vem carregado de mística, que não é facilmente desfeita porque já incrustada na alma do povo brasileiro, que é a eleição direta do Presidente da República. Essa eleição direta não tem o significado da eleição direta que ocorre na França, que ocorre em Portugal, que ocorre na Áustria. Ela vem como desaguadouro de um processo histórico e impõe o reconhecimento de que esse Presidente da República será um grande delegado da Nação.

O nosso receio, sim, é de que esse Presidente da República, eleito depois de discutir o seu plano de governo ou as suas grandes metas nas televisões ou nas praças públicas diga, eu não posso cumprir aquilo que prometi porque o Primeiro-Ministro me impede ou porque o Congresso me inviabiliza. E nós teremos aí um imenso impasse em que se colocaria na verdade uma contrapo-

sição absolutamente indesejável que seria a contraposição entre o Congresso e a Nação.

Por outro lado, ilustre Senador, me parece que a figura do Primeiro-Ministro como um mediador não corresponde, data venia, a figura do líder, porque líder não é alguém que tenha força de decisão e não atua na administração. Este, pelo contrário, será o Primeiro-Ministro, será o coordenador da ação do Governo tendo esta responsabilidade, opinando sobre o envio de projeto-de-lei, opinando sobre a composição do Parlamento, opinando sobre os vetos a serem apostos a projetos-de-lei aprovados no Parlamento.

Assim ele tem uma participação direta na administração. Ele não é apenas um portador do Parlamento. Ele é apenas alguém que é o porta-voz do pensamento do Congresso, mas ele tem uma atuação no Executivo. Ele é o Primeiro-Ministro com poderes de fixar prioridades, de controlar a ação do Ministério, de seguir a execução do plano de governo, de ter, portanto, nas suas mãos, o controle da execução das decisões tomadas pelo conselho de ministros.

Assim me parece que ele é mais do que um mero Líder, do que um mero porta-voz. Ele é alguém que tem assento nos lugares onde são tomadas as decisões. Portanto, ele é um porta-voz, sim, mas o porta-voz que está no centro de decisão e atuando e realizando, portanto, a sua tarefa de forma muito direta.

Quanto ao problema dos partidos políticos, ilustre senador, sem dúvida é o problema da galinha e do ovo. Mas eu gostaria de lembrar aqui uma advertência que foi feita, seguidamente por um dos grandes cientistas políticos brasileiros, que é Bolívar Lammounier. Bolívar Lammounier diz: se é necessário que haja o parlamentarismo, porque via parlamentarismo nós chegaremos ao fortalecimento dos partidos políticos, ele diz: mas eu creio que a estabilidade do sistema surgirá antes do que o fortalecimento dos partidos políticos. E portanto nós teremos a instabilidade parlamentar precedendo aquilo que será um produto lento, fruto do processo, sem dúvida nenhuma, político, que não é fácil de surgir do dia para a noite, que é o fortalecimento dos partidos políticos. As crises antecederão ao for-

talecimento dos partidos políticos.

Eu creio, no entanto, que essa proposta nossa é uma proposta que se volta para o parlamentarismo, é uma proposta que joga com flexibilidade na medida em que permite que a prática do parlamentarismo surja. O parlamentarismo vai surgir, eventualmente em decorrência desta proposta, para se ir consolidando através do exercício da política. Essa é uma proposta que significa, a meu ver, um primeiro caminho possível de acordo com as circunstâncias atuais. Essa é a nossa preocupação. Sabedores, sem dúvida nenhuma, de que até seria ideal que nós tivéssemos uma forma parlamentarista com a qual V. Ex.^a tanto se preocupa e na qual vê uma solução efetiva, salvadora da política brasileira.

Pergunta do jornalista Seixas Martins ao Mestrando em Ciências Políticas na UnB:

Minhas considerações se dirigem precipuamente ao Dr. Miguel Reale.

Os antecedentes históricos do semi-presidencialismo aparentemente não são bons. A experiência espanhola, a primeira república espanhola e a experiência na república de Weimar, na Alemanha, tiveram conseqüências funestas. Na Espanha redundou na guerra civil e na Alemanha no nazismo nacional-socialismo.

Eu pergunto ao Dr. Reale, com base nestas duas experiências históricas, neste delicado equilíbrio que existe no sistema francês atualmente, se um país como o Brasil, com uma estrutura social heterogênea, se não seria o semi-presidencialismo uma espécie de uma bomba de efeito retardado para a estabilidade político-institucional brasileira?

2.^a pergunta: o plebiscito parlamentarista que tivemos no período do Jango era um plebiscito de cartas marcadas conforme o ilustre senador Nelson Carneiro observou. Tanto que o slogan era "Parlamentarismo não" em todas as rádios do país. Baseados em que elementos de convicção o Dr. Miguel Reale Jr. afirma que um plebiscito hoje daria uma aprovação maciça ao sistema de eleições diretas?

R. Bom, primeiro, a primeira questão me parece que no sistema da República de Weimar, o que nós tínhamos de sistema semipresidencialista seria an-

DEBATES



tes de tudo, tão-somente a eleição direta do Presidente da República. Mas as atribuições efetivas do exercício de governo cabiam ao Chanceler. Portanto, não há aqui que se fazer uma equiparação, estabelecer uma relação obrigatória de exemplos colocados em outros países, em distantes épocas históricas, em circunstâncias de mundo cultural completamente diversos, seria forçar a natureza das coisas.

Nós temos que analisar de acordo com o aqui e agora de nosso país, sem extrair nenhuma outra consequência obrigatória, não existem obrigatoriamente crises que brotem como decorrência de um sistema de governo. Se nós formos pensar que o nazismo foi fruto da Constituição de Weimar, nós estamos tendo, sem dúvida nenhuma, uma visão muito reducionista.

Por outro lado, nós podemos, sim dizer, que as crises brasileiras surgem em decorrência do presidencialismo, que é um problema de análise da nossa história e nós estamos vendo que isto hoje ainda perdura. A crise do presidencialismo está aí, criando-se eventualmente um fosso entre o Presidente da República e o Congresso Nacional

nos dias de hoje, e que decorre do quê? Decorre da postura que sempre se outorga ao próprio Presidente da República. Aqueles que estão ao seu lado muitas vezes vêem que o Presidente da República tem que exercer plenamente os seus direitos constitucionais sem perceber, na verdade, que há necessidade de uma conjugação política. Assim, o presidencialismo, como exercido na vida brasileira, sem dúvida nenhuma, foi um gerador de crises. Eu não creio que o semipresidencialismo seja um gerador de crises. Ele, pelo contrário, ele vem amenizar aquilo que é a fonte geradora de crises, que é o presidencialismo presidencial. Ele vem criar cunhas, abrir janelas, criar caminhos de ligação entre o Executivo e o Legislativo, entre a Presidência da República e o Congresso Nacional. Exatamente vem abrir viabilidades e possibilidades para resolver as crises que sempre decorrem, sem dúvida nenhuma, desta postura rígida, deste comportamento quase que neurotizante que leva o presidencialismo público.

Assim, não me parece que a solução seja uma solução geradora de crises. Pelo contrário, abre portas para solução

das crises geradas pelo presidencialismo. E em segundo lugar, sobre o que levaria à idéia de que um presidencialismo ou um parlamentarismo teria, ou não teria, eu lembraria aqui simplesmente algo de que eu participei muito diretamente porque era, inclusive o secretário de Segurança de São Paulo, que organizou a manifestação na Praça da Sé em 25 de janeiro de 84. Vivi com intensidade aquele dia, aquela manifestação, como também a manifestação ocorrida em abril, em Anhangabaú, em São Paulo. E na Candelária, e assim por diante. Nós podemos repetir isso. Podemos perguntar a quem quer que seja, que deseja que o Presidente da República não seja eleito diretamente. E todos vão dizer que sim. E o que você espera do Presidente da República? Você espera que esse Presidente da República seja apenas um magistrado? Um ponto de equilíbrio? Um poder moderador? Ou que ele seja o condutor da política nacional? E nós vamos ter a resposta de que ele deve ser o condutor da política nacional. Há uma crença. Nós temos incrustado, sem dúvida nenhuma, até da época imperial, a crença de que haverá sempre alguém que é

o nosso condutor. Existe essa espécie de vinculação ao carisma na vida política brasileira. E eu entendo que, candidatos à Presidência da República façam a sua campanha com base nas circunstâncias de que o regime parlamentar ou semiparlamentar lhe retirou os poderes que o povo quer que ele tenha para salvar o povo. Então eu não tenho dúvidas. Não vamos nos iludir. Vamos preservar. Vamos abrir janelas que preservem o sistema. Um sistema viável que possa ser o primeiro passo no caminho de uma institucionalização mais profunda do sistema parlamentar, que me parece, sem dúvida nenhuma, o sistema ideal.

Do Sr. Walter Lopes, do Sindicato dos Artistas do Distrito Federal, e do Partido Democrata Cristão ao prof. Xavier Garcia Hernandez:

P. Eu lhe faria uma pergunta de que se você poderia ajudar-me nas indagações que já tenho, particularmente, é de que se nos outros temos algum sistema, tanto presidencialista como parlamentarista, para que todos os povos da América Latina e América Central, e a pátria mãe, nos outros temos que encontrar algum sistema de podermos todos poder sair dos problemas que estamos tendo no mundo inteiro. Essa seria a pergunta que eu ia fazer ao senhor, por acreditar que nos outros temos que buscar um meio, um sistema tanto presidencialista como parlamentarista. Nós temos que esperar todos de mãos dadas, principalmente América Central e América Latina?

R. O que V. S. me pergunta, em definitivo, é sobre uma forma de ordenar as relações entre Espanha e os países do Continente Americano. Naturalmente, que isso somente de alguma forma determinada, dentro de um modelo político. Ocorre uma circunstância que pode ser considerada de certo modo positiva e de certo modo negativa. Faz pouco mais de um ano, Espanha passou a integrar a Comunidade Econômica Européia. Naturalmente, essa integração pode ter conseqüências negativas para seu relacionamento com a América Latina, na medida em que tanto a política econômica, quando for aprovada a denominada Acta Única, quanto a política exterior da Espanha podem estar muito vinculadas com as políticas dos demais membros da Co-

munidade. Isso, quiçá, pode distanciar Espanha da América. Ao mesmo tempo, porém, é um fato muito auspicioso — e acredito que essa é opinião do governo espanhol — que permitirá que Espanha sirva de ponte entre os interesses do Continente Americano e os interesses do resto da Comunidade Européia.

Naturalmente, isso vai além de uma forma institucional determinada, mas acredito que Espanha fazer parte da Comunidade Européia é uma excelente ocasião para orientar essas relações de forma positiva para o Continente Americano. Em qualquer caso, isso vai além de uma organização institucional concreta.

Do Jornalista Sebastião Néri ao prof. Miguel Reale Júnior:

P. O prof. Miguel Reale Júnior vai me desculpar, mas eu até já havia feito a minha pergunta antes que o senador Nelson Carneiro colocasse tão claramente aqui os problemas.

Eu queria, e o prof. há de entender, que a sua tese está hoje em debate em todos os jornais, em todas as televisões e eu acho que é uma oportunidade de insistirmos um pouco mais, até porque a tese do presidencialismo hoje no Brasil é sobretudo defendida à luz da posição do Prof. Reale Júnior, que com tanto brilho coloca aqui a sua posição.

Eu queria, secundando a posição do senador Nelson Carneiro, lembrar ao prof. Miguel Reale que há uma contradição fundamental na sua colocação, uma contradição em termos quando ele diz que defende um semipresidencialismo. Ao contrário, o prof. defende um superpresidencialismo, porque em vez de um Presidente, vamos ter dois.

Na medida em que o Primeiro-Ministro não é submetido ao Congresso, por que na verdade ele não pode ser derrubado pelo Congresso, na verdade ele é um Primeiro-Ministro do Presidente da República que o indica, que o nomeia, ele é um coordenador do Ministério, ele é um segundo Presidente. É o Presidente e um presidentinho. Em vez de termos um sistema presidencialista, vamos ter um super sistema presidencialista. Mais ainda, ou o Congresso comanda o Governo, através de um Primeiro-Ministro que é dele, ou então esse Primeiro-Ministro é do Presidente, reforça a presidência, e nós teremos

o que já tivemos no Brasil, o ministro Delfim Neto, que era um primeiro-ministro, um super primeiro-ministro do presidente. Nós tivemos até há pouco o Ministro Funaro, que era de uma certa forma um Primeiro-Ministro, um super ministro. Então, nós teremos um presidencialismo com um presidente e um presidentinho. Eu acho que é muito mais grave o Congresso, e a análise do prof. Reale foi perfeita, o grande problema é o imperialismo da presidência, é o super poder da presidência, é a intangibilidade da Presidência. Este presidente, além de tudo que ele já tem hoje ele vai ter mais. Ele vai ter um nome de um Primeiro-Ministro, um sub-presidente comandando o Ministério do ponto de vista do Presidente, e não do ponto de vista do Congresso, já que o Congresso não pode derrubá-lo, e na medida em que o Congresso não pode derrubá-lo ele vai esvaziar os próprios líderes do Governo no Congresso. Então até o canal que o Congresso tem hoje para se defender um pouco do imperialismo da presidência, do autoritarismo da presidência, do todo-poder da presidência, até isso o Congresso vai perder, porque na hora em que houver esse Primeiro-Ministro do Presidente, este subpresidente, os líderes do Governo no Congresso não vão ter mais o que fazer.

Conclusão, professor: acho que a tese de V. Ex.^a é um reforçamento e, me perdoe lhe dizer que todos nós quando fomos às praças públicas pedir eleições, nós queríamos o poder decidido pelo povo, mas nós não queríamos um ditador legal. Nós não queríamos o que é hoje o Presidente da República que sai de uma eleição e pode tudo, pode o que quer, pode o que não quer, pode o que deve e pode o que não deve, porque não há como o Congresso segurá-lo, não há como o Congresso tomá-lo. O Presidente da República é absolutamente poderoso e os exemplos estão aí, estão nas manchetes do dia. Então, prof. eu acho que a campanha das diretas pediu que o poder saísse das mãos do povo. O ilustre prof. Parodi colocou aqui, perfeitamente, o processo Francês. Ninguém governa a França sem se submeter a dois sufrágios, a uma maioria para presidência e uma maioria para o Congresso. Esse semipresidencialismo de V. Ex.^a, prof. Miguel Reale, na verdade é

um superpresidencialismo, porque vai anular inteiramente o Congresso e esse sufrágio do Congresso não valerá absolutamente nada e nós continuaremos no Brasil elegendo ditadores legais em vez de chefes da Nação.

R. Eu agradeço as observações, mas tenho que dizer que elas partem de um profundo engano. Do nosso sistema, não houve, eventualmente, talvez, tempo, eu quis me apressar e não tecer detalhes, mas há a moção de censura do Primeiro-Ministro a ser imposta pelo Congresso Nacional.

Portanto, creio que, em breves palavras, posso desmontar toda a alegação de V. Ex.^a de que se criou um super-presidente e um presidencialismo, e um "presidentezinho". Na verdade, há a moção de censura por parte da Câmara, e moção esta que pode se estender a qualquer Ministro de Estado. Existe aí uma emenda em separado. Existem divergências quanto a esta questão na discussão com vários parlamentares do problema se deve haver ou não moção de censura isolada para ministro de Estado. O receio é de que os ministros de Estado isoladamente possam ficar por desatender determinados interesses, ou uma obra a ser pretendida por uma determinada região do país e que possam ficar sujeitos a uma moção de censura. Creio que é importante, em todo caso que haja uma possibilidade da moção de censura para o ministro de Estado isoladamente. Acho que deve se estabelecer um clima de credibilidade na responsabilidade do Congresso.

Assim, não existe esse pequeno Presidente da República, nem o super-presidencialismo. O Congresso tem poderes e armas para interferir, e existe também o problema do duplo sufrágio, porque a nossa proposta é de que haja um mandato de cinco anos. Se houver um mandato de cinco anos, nós teremos a composição da Câmara ocorrendo em momento diverso da eleição do Presidente da República, e o Presidente da República terá, portanto, que se acomodar à Câmara que aí está, para ter ao seu lado um Primeiro-Ministro que venha, ele tem que fazer a negociação política também.

Então vejam, nós queremos um Presidente da República que seja obrigado à articulação e à negociação política. Haverá também, sem dúvida nenhuma,

por decorrência do prazo, do tempo, o exercício também da validade do sufrágio universal direto que elege a Câmara dos Deputados.

Portanto, peço desculpas a V. Ex.^a, mas creio que eu não podia senão dizer que a sua sustentação esbarra num dado efetivo: existe a moção de censura.

Do Sr. Oswaldo Gomes, fundador do Partido Democrata Cristão, ao prof. Miguel Reale Júnior, e logo a seguir ao prof. Xavier Garcia Hernandez:

P. A rigor, a questão que pretendo levar ao prof. Miguel Reale Júnior, ela já estaria quase que respondida, mas, inclusive as respostas dadas ao jornalista Sebastião Néri e ao eminente mestre, prof. e senador Nélson Carneiro.

Eu havia colocado a seguinte questão: A sua proposta encerra ou encerraria um sistema de gabinete ou presidencialismo misto? Nós já verificamos pela identificação de respostas e colocações que seria um semi-presidencialismo. Não seria exatamente, então, ou como também foi colocado aqui, que quase ao mesmo nível da proposta do relator senador José Fogaça, o superpresidencialismo. Mas quis me parecer, dadas as junções e colocações e construção dessa tese de V. Ex.^a seria então essa discussão por aí. Mas, no primeiro caso, parlamentarismo, como seriam encontrados então os ministros, e como se operaria o voto de confiança ou voto de censura? Nova colocação que se faz ainda a V. Ex.^a é o seguinte: Qual, efetivamente, o papel do Congresso Nacional dentro desta textura, desse sistema e a posição ou o papel dos próprios partidos políticos? E ainda, esse equilíbrio preconizado por V. Ex.^a entre o Executivo e o Legislativo, como situar-se dentro do contexto o sistema ou o Poder Judiciário? Caberia, no caso, eleições ou concursos em todos os níveis da magistratura ou estância?

P. Gostaria de fazer também uma pergunta ao prof. Xavier. Criada há três anos esta instituição que quis me parecer uma Assembléia Popular, como ela se compõe, como é formada, e o que efetivamente conquistou perante o sistema ou perante o governo, para a sua comunidade?

R. (Reale) Eu creio que de certa forma nós já adentramos nestas questões

respondendo ao ilustre senador Nélson Carneiro e ao ilustre jornalista Sebastião Néri. Diria apenas que o papel do Congresso é um papel extremamente importante, seja através da aprovação, ao contrário do projeto Fogaça, que existe uma aceitação tácita, um consenso tácito em torno do nome indicado pelo Presidente da República, aqui precisa haver um consenso ativo e não um consenso passivo. É necessário que haja aprovação de maioria absoluta. Acho que é mais apropriado que o primeiro-ministro surja com esta aprovação e esse respaldo positivo. Por outro lado a moção de censura e todos os mecanismos de que se deve dotar o Congresso Nacional de força, modificando-se o processo legislativo, modificando-se, a meu ver, aí depende, o relator não colocou o decreto-lei, mas eu entendo que se deveria ter o decreto-lei, mas bastante regulado e contido. Em suma o Congresso Nacional passa a ter um papel político e de fiscalização muito importante, através de uma série de mecanismos, eu acho que nós nos delongaríamos aqui. Também quanto à questão do Poder Judiciário acho que nós iríamos entrar em delongas, entrar em uma outra questão que não caberia, sem dúvida, enfrentar nesta reunião.

R. (Xavier) Permitam-me que fale durante um minuto sobre a experiência constitucional espanhola em torno do Poder Judiciário, que acredito que também é muito interessante. O Parlamento espanhol é bicameral e composta por um congresso dos deputados, que pode estar formado por entre 300 e 400 deputados. Atualmente, está formado por 350 deputados que representam as 50 províncias, de acordo com critérios de proporcionalidade populacional. Quer dizer, Madri e Barcelona são as províncias que têm maior número de habitantes e têm uns trinta e tantos deputados, enquanto que as províncias de menor população, como é o caso de Sória ou Ávila, que podem ter 50.000, 100.000 habitantes, têm pelo menos um deputado e mais dois ou três, dependendo da população. Atualmente são 350 deputados e poderíamos chegar a 400. Isso quanto ao Congresso.

Quanto ao Senado, de acordo com a Constituição, o Senado é formado por 4 senadores por cada província, independentemente do número de habi-

tantes. Há um sistema diferente para as três províncias insulares, as Ilhas Baleares e as duas províncias das Ilhas Canárias, em que os senadores não são distribuídos por província e sim por ilha. Dependendo do número de habitantes pode haver um ou dois senadores para cada ilha. Isso quanto ao Congresso e Senado.

Bem, não faz três anos. Espanha, após o início da democracia, teve as primeiras eleições em 1977. As segundas eleições foram realizadas em 1979. Essas foram as primeiras eleições celebradas de acordo com a Constituição. Essa Legislatura durou até o ano de 1982.

Foi necessário dissolver o Parlamento porque o partido da maioria, que era o Partido de Centro Democrático, havia entrado numa crise tal que era impossível governar. Foram, então, celebradas eleições em outubro de 1982 e o Partido Socialista obteve maioria absoluta.

Teria sido necessário, então, realizar eleições outra vez em outubro de 1986, mas o Presidente do Governo considerou mais oportuno antecipá-las uns poucos meses, de forma que as últimas eleições foram celebradas em julho de 1986. Por que foram antecipadas as eleições? Bom, era uma questão de poucos meses e considerou-se que seria interessante que o novo governo fosse constituído antes do verão, uma vez que no mês de outubro já seria necessário começar a tramitar o orçamento. Se as eleições fossem celebradas em outubro, como teria sido o caso, não haveria tempo de preparar o novo orçamento. A antecipação foi muito pequena e não tinha maior repercussão política. Foram celebradas, como diz, em julho de 1986 e, mais uma vez, o Partido Socialista teve maioria absoluta. Por alguns poucos votos a menos do que nas eleições de 82.

Atualmente estamos engajados num processo eleitoral muito intenso porque a 10 de junho haverá eleições triplas na Espanha. Primeiro, teremos eleições para eleger os 60 deputados da Espanha para o Parlamento Europeu em Strasbourg; em segundo lugar, haverá eleições em todos os Municípios; e, em terceiro lugar, serão eleitos 13 dos 17 parlamentos regionais. É um processo eleitoral muito intenso e não se sabe quais serão os resultados.



Presidencialismo Dominou o 2.º Dia



P. O que o senhor, como parlamentarista, acha da necessidade de maioria de 2/3 para aprovação de determinados projetos de lei pelo Legislativo?

R. Na verdade, em âmbito federal, eu não sei também se especificamente do Estado do Paraná, mas em âmbito federal nós temos 2/3 para rejeição do veto. Para a emenda à Constituição a nível de legislação ordinária é maioria simples e, à nível de legislação complementar à Constituição, é maioria absoluta. Existindo o direito de veto, voltan-

do o projeto de lei, seja ordinário ou complementar ao Congresso Nacional, e só com 2/3 de votos positivos e esse projeto podendo se converter em lei contra a vontade do Presidente da República, então nós temos no fundo a questão do quorum de 2/3, digamos na segunda apreciação da matéria vetada.

Essa é uma questão bastante discutível. O sistema já não foi esse, e na Constituição de 46 eram 2/3 dos presentes, portanto a maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, para rejeitar um veto, ou seja, para manter a aprovação de um projeto, qual tenha discordado o Presidente da República.

Eu creio que este quorum de 2/3, que no sistema brasileiro hoje é o quorum de emenda à Constituição, é muito elevado. Não deveria existir. Deveria

DEBATES

existir um sistema intermediário entre a maioria simples ou até mesmo a maioria absoluta, porque com 2/3 se emenda a Constituição, e, portanto, com 2/3, se poderia tirar do Presidente da República o poder de veto. No entanto, são necessários 2/3 para manter uma matéria vetada pelo Congresso da República.

Eu acho que, prevalecendo o presidencialismo, o poder de veto do Presidente da República tem que permanecer, mas o quorum de rejeição do veto, portanto, de reafirmação da lei vetada, tem que ser menor.

PERGUNTA DE WALTER LOPES, do Sindicato dos Artistas do Distrito Federal, ao Prof. JAMES YOUNG:

P. Qual a preferência, hoje, do povo americano: presidencialismo ou parlamentarismo?

R. Sobre a questão de o povo americano preferir um sistema Parlamentarista ou Presidencialista, é difícil dizer, porque a questão não foi apresentada desta forma.

A questão é colocada, na política atual americana, em termos de se o presidente deve ter liberdade de tomar ações que sejam contrárias à política declarada do Congresso, e do que se deve fazer, face a tal situação. A questão é colocada em termos do poder presidencial e da responsabilidade da Legislativa de restringir ou policiar o uso de tal poder.

Nesta questão, acho que o público americano realmente favorece a que o Congresso se imponha no presente momento, apesar da popularidade do Presidente.

MARLENE, ao Prof. James Young:

P. Mesmo que o presidente, no sistema presidencial e eleito pelo povo nos EUA, assuma muito poder, suponha-se, por exemplo, que o Congresso dos EUA resolva não prosseguir com o programa "Guerra nas Estrelas" por causa do perigo para a humanidade, como poderia ele evitar que este programa continuasse?

R. Existem várias maneiras através das quais o Congresso poderia eliminar o



programa. O método principal seria através do processo das apropriações. O programa custa dinheiro; a quantia solicitada é menor do que a que está sendo concedida. O segundo método pelo qual o Congresso pode modificar ou emendar é através de estipulações a respeito de em que pode ser empregado o dinheiro.

Então, no que diz respeito à questão teórica, se o Congresso resolvesse estipular que as pesquisas fossem restritas, por exemplo, ao laboratório, e que as verbas não pudessem ser utilizadas para o desdobramento, isso se tornaria lei, a não ser que fosse vetada pelo Presidente ou que, mesmo sendo por ele vetada, o Congresso repudiasse este seu veto.

Quaisquer estipulações a respeito do uso do dinheiro, ou à quantia de dinheiro, fornece ao Congresso o meio principal através do qual pode atingir a administração de um programa. Se o Congresso decidisse eliminar o programa totalmente, e eu não percebo nenhum sentimento a este respeito no Congresso, poderia simplesmente recusar a aprovação de verbas e estipular que nenhuma outra verba pudesse ser empregada em tal programa.

O processo é muito simples.

DO Sr. DIELAI PEREIRA, da SEDAP, ao Prof. João Gilberto:

P. Afrontar leis é uma constante no Brasil, especialmente quando se trata de

solucionar crises ou, quem sabe, "administrá-las pacificamente". Gostaria de indagar sobre os aspectos que deveriam ser objeto de debate nacional, sobre o papel e a burocracia do Poder Judiciário e qual, na opinião de V.Exa., a forma de aprimorá-lo, seja qual for a forma de governo?

R. Em primeiro lugar a pergunta traz uma questão que pode não estar no tema e que não abordei na explanação, mas gostaria de fixar um posicionamento a respeito. É de que no Brasil não se afronta a lei, afronta-se a Constituição. E se afronta a Constituição quer por ações inconstitucionais, quer por leis inconstitucionais, quer pela não regulamentação de dispositivos constitucionais. É clássico o exemplo, que a Constituição de 46, a mais liberal que tivemos na história, permaneceu em vigor de 47 a 67, 21 anos, portanto, e nunca foi regulamentado o dispositivo que nela obrigava a participação dos trabalhadores e dos empregados nos lucros das empresas. Por omissão do Congresso, esse dispositivo nunca foi concretamente realizado. Teremos muitos outros. Então, creio que uma das principais preocupações do processo constituinte que hoje vivemos estão em duas ordens. Numa ordem, os mecanismos de participação do cidadão e da sociedade como um todo. Mecanismos introduzindo a possibilidade de um grupo de cidadãos propor leis, de um grupo de cidadãos propor emendas à Constituição, de um gru-

po de cidadãos propor ações judiciais para o cumprimento da lei ou da Constituição, e assim por diante.

Mas num outro plano, sobre a questão da constitucionalidade, alinho-me entre os que defendem a criação do Tribunal Constitucional e me honra até abordar o tema perante a presença honrosa de todos nós, do presidente da Corte Constitucional de Portugal, que amanhã estará aqui na mesa, expondo também as suas opiniões.

O Tribunal Constitucional separará da questão meramente judicial a do cumprimento da Constituição, e permitirá que haja um julgamento político e jurídico no seu descumprimento, quer quando ela é descumprida porque a lei a fere, porque um dos poderes da República agiu contra a Constituição, ou quando o descumprimento ocorre da omissão do Poder Público.

Acho, então, que dois passos importantíssimos neste processo constituinte sejam os de permitir uma maior fiscalização pelo cidadão e uma sua maior participação, e outro é dar à questão da constitucionalidade o tratamento jurídico e político que esta questão merece, com a inclusão, na tradição jurídica brasileira, que até aqui não tem, da inconstitucionalidade por omissão do poder público.

PERGUNTA DO Sr. ERCÍLIO MOREIRA, da SEDAP, ao Senador José Richa:

P. A questão que se discute sobre a for-

ma de regime — parlamentarismo ou presidencialismo —, parece-me que tem como um dos fatores cruciais dessa discussão a forma de governar, ou melhor, o comportamento do Presidente da República em relação aos demais poderes, particularmente sobre o poder Legislativo.

R. Eu acho que sempre que a discussão sobre qualquer sistema está intimamente ligada ao comportamento e à forma de governar, sempre que a discussão é sobre o sistema de governo, a gente está, na verdade, querendo julgar o comportamento dos que governam sob um sistema e sob um outro sistema. Eu acho que é basicamente isso.

DO Sr. OSWALDO MES, do Partido Democrata Cristão, ao Senador José Richa:

P. Essa fragilidade de partidos políticos decorre efetivamente de um sistema presidencialista é claro, do sistema presidencialista que estamos vivenciando hoje. Mas é claro também que o sistema presidencialista, haverá de se sobrepor a esse projetado parlamentarismo, especialmente sob as formas como está sendo colocado, desde que tudo passe pelo processo eleitoral.

E também aqui eu havia dirigido esta minha pergunta como colocação e reflexão ao eminente Prof. João Gilberto.

O que acontece é o seguinte: Sua Excelência também leva para a Subcomis-

são dos Partidos Políticos alguma coisa já brotada, e providenciou a existência de partidos com a emenda 25. No entanto queremos crer que também em razão do trabalho que demanda, os avanços foram muitos poucos. Em verdade, os partidos se enfraqueceram, em situação atípica dentro deste presidencialismo que aí está. E não se fale que os partidos tiveram atuação normal em razão das sublegendas, que foi também uma situação atípica de praxis política, e, ainda mais, o que ainda temos hoje como fragilidade de partidos políticos decorre da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que ainda volta na proposta do Dr. João Gilberto muito próxima de uma camisa-de-força.

Permita-me discordar de V.Exa.. Eu acho que ela poderia avançar um pouco mais. O fortalecimento dos partidos políticos haverá de ocorrer no momento em que eles sejam efetivamente autênticos, que eles possam realmente surgir e partir das bases.

No entanto, a quebra do sistema de fidelidade partidária impede que tenhamos efetivamente partidos políticos acreditados. Acho que o parlamentarismo como solução de uma crise que vivemos poderá ser suficiente. Então, fundamentalmente, a pergunta é a seguinte, especialmente para os parlamentaristas, entre os quais se coloca o ex-Deputado João Gilberto e o Deputado Pimenta da Veiga: seria o do Senador José Fogaça ou semi-presidencialismo, que, a rigor, é um semi-parlamentarismo do jurista Miguel Reale, ou qualquer um dos senhores aqui nominados, o que poderia fazer com que efetivamente tivéssemos partidos políticos fortes, para dar sustentação não apenas a um sistema parlamentar, mas especialmente a um presidencialismo que fosse mais descentralizador e não concentrador de todas as decisões políticas deste país?

R. Eu começo, até por uma questão de delicadeza com os representantes de outros países aqui presentes, abordando a questão partidária sobre a qual eles não têm o conhecimento dentro da realidade brasileira. O Brasil passou, em maio de 1985, por uma ampla reforma eleitoral e partidária. Nessa reforma, da qual fui relator —, à época ainda era congressista — deu-se o voto ao analfabeto e se estabeleceu o sistema de li-



DEBATES

vre criação de partidos políticos, sistema esse vedado anteriormente pela Constituição.

Todavia, o Congresso não completou o seu trabalho e não fez uma nova lei de partidos políticos, nem as mudanças que o código eleitoral, que rege as eleições, necessitava. Com isso tivemos um quadro atípico, uma Constituição liberalizada e leis muito restritivas. Hoje, a lei que rege os partidos políticos, a Lei Orgânica dos Partidos, apesar da Constituição declarar que eles são livres, que todos podem criá-los, na hora de registrá-los, na hora de dar-lhes vida política, têm que passar por um determinado número de filiados em cada município e regras muito restritivas. Foi por isso que nós estamos e é por isso que nós estamos vivendo um quadro de 40 partidos, dos quais 30 e poucos não possuem registro, possuem apenas uma permissão legal de disputar eleições, sem o necessário reconhecimento jurídico da sua vida.

Parece-me que a legislação proposta à época eliminaria este problema, mas ela não chegou a ser votada. Por outro lado, eu digo ao ilustre representante do Partido Democrata Cristão — PDC, que é um dos partidos nesta situação, que fortalecer os partidos políticos é uma coisa que tem uma parte legal, mas tem outra parte prática, porque a lei não vai substituir a vida dos seus militantes, a capacidade de organização, o ideário, a organização dos partidos políticos. É que nós vivemos uma situação em que por duas vezes os partidos foram dissolvidos no Brasil, num período de 20 anos. Primeiro os que existiam em 1964, depois os dois partidos que se haviam formado durante a vigência do regime autoritário, eles foram dissolvidos pela lei. E, a lei dissolvendo partidos, é claro que os partidos não geram aquela tradição, aquela vida, aqueles hábitos, aquela sistemática interna tão necessários.

Por isso eu acho que não será a lei que vai gerar partidos fortes no Brasil, mas será sobretudo a própria caminhada do povo brasileiro, a própria experiência convivendo com a liberdade e com os troços da liberdade. Temos aqui representantes de países que também passaram pelo processo de redemocratização. Também nesses países — o Brasil está hoje muito assustado com



o número de partidos —, como Espanha e Portugal, tivemos uma abundância inicial de legendas, até, de certa maneira, quase chocante, mas depois algumas dessas legendas se afirmaram pelo processo eleitoral. O direito de propor uma corrente de opinião tem que existir. O povo dá ou não respaldo a esta corrente de opinião. No Brasil nós estamos vivendo esta primeira fase, porque é o processo constituinte. Nós não poderíamos fazer uma eleição constituinte bloqueando correntes de opinião de se expressar. Na verdade houve eleição com 40 partidos, apenas 15 deles conseguiram representação na Constituinte, mas a eleição foi ampla do ponto de vista de concorrer.

Foi mais difícil fazer as regras práticas a respeito de acesso ao tempo gratuito de propaganda no rádio e na televisão, e outros detalhes que deixaram a desejar inclusive, mas, ainda assim, tenderemos a um quadro partidário mais estável, se não for novamente abruptamente interrompido ou se não for massacrado por leis ou normas, como aconteceu no passado.

É necessário darmos tempo para o

quadro partidário ir tomando um curso normal. Essas coisas não se fazem por lei. Aliás, o Brasil tem tentado inventar partido político por lei, tanto que inventou um sistema legal que só permitia, pelos mínimos exigidos, que dois partidos existissem. Temos que dar liberdade à sociedade para se organizar e temos que saber que o aprendizado democrático é como o aprendizado de caminhar; não se aprende a caminhar sem levar alguns tombos, algumas quedas. Também aqui, no aprendizado da democracia, teremos algumas falhas, alguns momentos de experimentação até encontrarmos o curso normal do quadro partidário que seja aquele que represente o espectro de idéias da sociedade brasileira.

DE DELMA GAMA NARISSE, comentarista político da "Telelatina", de Lima, Peru, ao Deputado Pimenta da Veiga:

P. Acredita V.Exa., como defensor do regime parlamentarista que apontou como "a maravilhosa solução" para os males do país, que a corrupção e a im-

punidade dos "colarinhos brancos" e a ditadura partidária, que discrimina os não aderentes ao grupo de cúpula e as mulheres combativamente independentes, deixariam de existir como acintosamente existem hoje? A crise brasileira decorre do sistema de governo ou é mesmo a crise de moral pública?

R. Goistaria de, inicialmente, explicitar que não considero o regime parlamentarista "pomada - maravilha" para curar todos os males. Ao contrário, acho que as dificuldades são inerentes à estrutura política brasileira. O que me parece é que o regime parlamentarista terá mais facilidade de combatê-las. Quando vejo, por exemplo, essa preocupação em não se adotar o parlamentarismo porque há o fisiologismo, parece-me até que foi o parlamentarismo que criou o fisiologismo, na distribuição dos cargos das funções públicas. Esse fisiologismo surgiu na vigência do presidencialismo. Eu acho que, ao contrário do que muitos defendem, a própria existência desse fator deve levar à adoção do parlamentarismo como uma tentativa de remover este vício.

Eu penso que os partidos políticos só serão suficientemente fortes quando estiverem prestigiados. Num regime de Gabinete, a decisão partidária tem uma notável importância, ao contrário do que acontece no regime presidencialista, no qual quem de fato tudo decide no país é o Presidente da República. Dele emanam todas as ordens, todas as decisões e todas as inspirações.

É preciso, eu penso, que esta forma seja democratizada. O regime de Gabinete faz com que os debates se dêem de forma muito mais aberta. O parlamentar é sempre muito mais sensível às pressões da opinião pública do que o Executivo, que tem como tendência natural o seu enclausuramento. O Executivo tem, naturalmente, esta rota. Ele se fecha enquanto o Legislativo, que é um poder múltiplo, exercido coletivamente, está sempre presente nas mais variadas regiões do País e pode, com muito mais perfeição e agilidade, demonstrar ou receber, captar as manifestações da opinião pública.

Eu quero deixar, por isso, bem claro que considero que o parlamentarismo em confronto com o presidencialismo é uma forma melhor de governo,

mas não será apenas por sua adoção que os problemas do país estarão resolvidos. Eu diria, em síntese, que na minha opinião o presidencialismo é o velho, o presidencialismo é o conservadorismo, e o parlamentarismo está posto no sentido do moderno, do novo, da reforma. Mas não necessariamente representará isto, porque o que importa sempre é quem vai executar esta forma de governo. É tudo uma questão profundamente subjetiva, que é também uma questão de tradição. Eu sei que enfrentaremos, ao adotar o regime parlamentarista, se assim decidir a Constituinte, enormes dificuldades até que este regime tenha as suas amarras ou suas âncoras fincadas na tradição. Isto, como lembrou aqui o embaixador Nascimento e Silva, é uma característica de regimes parlamentares europeus. Ninguém pode contestar o regime parlamentarista britânico, que foi o exemplo mencionado, porque ele tem uma tradição tricentenária. Como é que pode haver alguma agressão a um sistema que vem sendo praticado há tanto tempo? Até por uma razão atávica, os súditos da Rainha da Inglaterra haverão sempre de guardar este regime e protegê-lo.

DO PROF.º TAYSSEN, da Universidade de Hamburgo, ao Deputado Pimenta da Veiga:

P. Já que o Senhor tem defendido o parlamentarismo, surpreendeu-me muito a sua proposta a respeito do direito de dissolver o Parlamento. Isso foi a única coisa que eu não pude entender na sua contribuição tão convincente hoje. A minha pergunta é: Quem deve ter o direito de dissolver o Parlamento no seu entender? De quem é o direito de dissolver o Parlamento?

R. Na nossa opinião, o Chefe de Estado deve ter esta faculdade. Não é possível, para que o regime continue sendo um regime de responsabilidades, que possa a Câmara, o Parlamento, derrubar o Gabinete, seja coletiva ou individualmente, se não tiver exposto a uma sanção. O que penso é que o Parlamento, votando a desconfiança do Gabinete coletivamente, sempre dará ao Presidente da República, neste momento ou num momento adiante, quando da indicação que irá suceder ao derruba-

do, a faculdade de dissolver o Parlamento. Para que não ocorra aquilo que me parece ser o ponto mais perigoso do parlamentarismo, que é a manifestação do Parlamento não por razões políticas, quer dizer, o voto de desconfiança não por razões políticas, e sim por interesses pessoais dos parlamentares. Nós precisamos proteger o regime desta ocorrência. Não pode, em nenhuma hipótese, na vigência do parlamentarismo, ocorrer a queda de um ministro, mas especialmente de todo o Gabinete, motivada por interesses pessoais de todos os parlamentares. Eles têm que agir sempre de forma política, sabendo que ao derrubar aquele Gabinete seus próprios mandatos estão em jogo. Se assim fizermos, penso que nós estaremos evitando quedas sucessivas de Gabinetes, porque são sempre um fator perturbador da administração e da política nacional, e com isso estaremos dando muito mais responsabilidades ao Parlamento. Damos-lhes os poderes, mas lhes damos também as responsabilidades.

PROF.º JOÃO GILBERTO:

Gostaria de complementar a observação do Deputado Pimenta da Veiga, inclusive com o exemplo recente da Itália, em que se tornou impossível a formação de um Gabinete de maioria com um Gabinete rejeitado, e mais um outro também. Nesse caso reside a grande vantagem do regime parlamentar, que é encontrar saída para a crise, que ficaria contraditada. Isto é, haveria a tendência a uma crise permanente com o Parlamento rejeitando reiteradamente os Gabinetes de Governo, e não havendo saída institucional para a crise.

Neste caso, especialmente, a dissolução do Parlamento é a saída porque devolve ao eleitorado o direito de decidir. Pode, inclusive, haver a exigência de mais de um voto de desconfiança a Gabinetes seguidos para que possa ser usado esse sistema de dissolução das câmaras pelo Presidente e convocação da eleição. Mas ele é essencial, senão, e especialmente, nos países latino-americanos, ou aqui no Brasil nós teríamos uma sucessão de votos de desconfiança e uma instabilidade sem alternativa.

BIBLIOGRAFIA

Adelaide Ramos e Côrte

Os mais recentes lançamentos editoriais das principais editoras do país em assuntos de interesse à Administração Pública são apresentados ao leitor nesta seção.

BENIAMINO, Sérgio Leme. O processo de preparação de executivos para atuar em cenários turbulentos. **Recursos Humanos & Sociedade**, São Paulo, 1(2):3-30, dezembro de 1986.

A Nação passa por um momento de mudanças nos campos político, econômico, social e cultural. Esse momento exige que sejam repensadas e redefinidas nossas realidades sociais, e o profissional de Recursos Humanos não se pode colocar à margem dessa tarefa.

O processo de mudanças que tem caracterizado o Brasil nos últimos anos evidenciou um elevado nível de despreparo de muitos executivos para suportar os cenários de alta mutabilidade e, dentro desse contexto, agir com sensibilidade, flexibilidade e visão de futuro.

A qualidade dos níveis de competência gerencial de um país não pode ser desvinculada do seu processo de desenvolvimento social e econômico.

O nível de produtividade de uma organização depende, essencialmente, da competência e disposição dos Recursos Humanos por eles responsáveis.

Beniamino coloca que o problema da competência e da disposição é particularmente importante para entender-se a complexidade do desafio de manter o equilíbrio e a produtividade nas organizações durante o processo conturbado de mudanças em que vivemos. Para resolver este problema, apresenta a questão básica, qual seja: "De que tipo de profissional estamos precisando para nossas organizações, quando o meio ambiente se apresenta turbulento e imprevisível? Como prepará-lo?"

De posse da análise do meio ambiente e das interferências deste nas organizações, o autor desenvolve seu raciocínio apontando soluções alternativas, englobando os conhecimentos, habilidades e qualificações mínimas que devem possuir os executivos a fim de



capacitá-los a enfrentar este processo de mudanças.

HISTÓRIA ADMINISTRATIVA DO BRASIL. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP, 1981.

A Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP, no cumprimento de sua missão de estimular pessoas e mobilizar instituições no sentido de valorizar e aperfeiçoar a administração pública, tem levado adiante o projeto editorial da HISTÓRIA ADMINISTRATIVA DO BRASIL — HAB.

Este projeto iniciou-se em 1955, quando o então DASP solicitou ao Professor Vicente Tapajós a elaboração de uma obra, em vinte volumes que cobrisse o histórico integral da administração pública brasileira. Sofreu interrupção em 1961 em função da mudança do governo federal para Brasília. Em 1981, a FUNCEP reedita os volumes publicados pelo DASP, altera o plano editorial da obra que passa de 20 (vinte) para 40 (quarenta) volumes e dá continuidade ao projeto.

Os cinco primeiros volumes abrangem da Administração Manuelina à Administração Pombalina. O volume 1, em dois tomos,



apresenta uma visão geral do contexto político, social e econômico da Europa daquela época (tomo 1 — Preliminares Europeias), e enfoca os principais aspectos da Administração Manuelina (tomo 2).

A política administrativa de D. João III é analisada no volume 2. A União Ibérica e a Administração do Brasil Holandês compõem o volume 3, em dois tomos, respectivamente. O volume 4 apresenta o período que vai da restauração até D. João V. A Administração Pombalina é estudada com profundidade no volume 5.

Editado em 1986, o volume 6, escrito pelo historiador Arno Wehling, trata sobre a administração portuguesa no Brasil, de Pombal a D. João. Deste período, o autor traça um plano moderno e objetivo, procurando mostrar as transformações que se processavam, expõe um quadro conjuntural que permite melhor compreensão da obra como um todo. Com um caráter eminentemente crítico, caracteriza as esferas e políticas administrativas; estuda as administrações civil, fazendária, judiciária, eclesiástica e militar, não esquecendo a administração dos setores marginalizados da população.

Os volumes 7 e 8, escritos pelos historiadores Roberto Macedo e Francisco Luiz Teixeira Vinhos, apresentam o Brasil enquanto se-

de da Monarquia — o Brasil Reino. Os autores procuram dar uma visão realista e conscienciosa do que foi, sob o ponto de vista da administração pública, o importante período da chamada inversão brasileira. Montou-se no Brasil todo um aparelho administrativo, indispensável ao funcionamento do Reino e que seria o núcleo inicial de organismos que integravam os poderes do Brasil independente. Caracterizou-se, neste estudo, o que representou para o Brasil a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro. Outros aspectos que direcionaram a administração pública no país, tais como a abertura dos Portos e suas implicações no desenvolvimento econômico; a atividade industrial; o tráfico de escravos; o ensino e a saúde pública são temas abordados nestes volumes.

Organização Política e Administrativa do Império é o título do volume 9 da coleção. Escrito por Vicente Tapajós, apresenta os aspectos fundamentais à compreensão de como funcionou o Brasil da Independência à implantação da República. Inicia analisando as questões sociais, econômicas e culturais no século XIX, passando ao estabelecimento do Império, onde examina o quadro exato da vida deste, em suas várias facetas. A convocação da Assembléia Constituinte e sua dissolução, o projeto de Constituição, a posição e interferência da Igreja Católica, os direitos civis e políticos do cidadão brasileiro são fatores que, de acordo com o autor, se configuraram relevantes no período abordado pela pesquisa (1822 a 1889). É então retratado o sistema político-administrativo do Brasil neste período.

No volume 10, Lourenço Luis Lacombe escreve sobre a Organização e Administração do Ministério do Império. Configurando-se como o Ministério de maior importância política dentre as pastas do Império, corresponde, em funções, ao Ministério da Educação, Cultura, Interior e Saúde. Neste

BIBLIOGRAFIA

“Instruí-vos, porque teremos necessidade de toda a nossa inteligência; Agitai-vos, porque teremos necessidade de todo o nosso entusiasmo; Organizai-vos, porque teremos necessidade de toda a nossa força”.

Gramsci.

texto são analisadas as origens do Ministério, sua organização, as reformas de maior amplitude pelas quais passou e a ação dos seus titulares.

A diplomacia brasileira, sua evolução como processo negociatório e arte do oportunismo, até a ação da ONU no esforço de preservação da paz mundial, são os principais aspectos abordados por Álvaro Teixeira Soares na Organização e Administração do Ministério dos Estrangeiros (volume 11). Traça também o quadro administrativo da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, enfocando sua origem e relatando os fatos importantes sobre a administração dos homens que a dirigiram.

O Ministério da Justiça na época do Império é analisado pelos historiadores Américo Jacobina Lacombe e Vicente Tapajós no volume 12 da coleção, cuja publicação foi resultado de um esforço conjunto entre a FUNCEP e o próprio Ministério da Administração, dos Ministros Paulo Brossard e Aluizio Alves.

A pesquisa evidencia a importância desse segmento governamental para a vida política da monarquia brasileira, refletindo seus antecedentes na Organização Ministerial da República.

Os autores se detêm no estudo das origens, funções, composição e recursos orçamentários destinados ao Ministério da Justiça, apresentam a biografia dos Ministros desta pasta no Primeiro Reinado, no Período Regencial e no Reinado de Pedro II. Relacionam ainda, em cuidadosa resenha, os atos legislativos mais significativos promulgados na área do Ministério da Justiça da Monarquia.

O Ministério da Fazenda no Império tem sua organização e administração retratadas no volume 13 da História Administrativa do Brasil. Escrito por Mircea Buescu, objetiva reconstituir a história administrativa do Ministério da Fazenda durante o período monárquico, abordando aspectos referen-

tes à rede institucional — órgãos centrais e descentralizados — às estruturas, competências e hierarquias, o “modus operandi” do sistema fazendário e o regime do funcionalismo. Procura-se examinar as políticas orçamentária, tributária, alfandegária, monetária e de crédito público aplicadas pelo Ministério.

KUCINSKI, Bernardo & BRANFORD, Sue. *A ditadura da dívida*. São Paulo, Brasiliense, 1987. 223p.

Texto recentemente editado pela Editora Brasiliense, procura trazer ao cidadão algumas informações úteis à compreensão do processo de endividamento sofrido pelos países da América Latina.

O referencial dos autores é o do homem que está sendo obrigado a pagar a dívida, seja através do seu trabalho ou da sua miséria.

Na investigação sobre as condições em que se deu o endividamento, os autores partem da idéia básica de que este surgiu no bojo de uma crise da economia americana, de proporções comparáveis apenas à depressão dos anos 30. Em seguida analisam a teoria das ondas longas, que explica a depressão dos anos 30, ao observar que a cada meio século o capitalismo passa por crises pronunciadas.

É um texto que deve ser lido pelas pessoas interessadas em conhecer alguns aspectos ligados ao endividamento dos países latino-americanos, inclusive, e principalmente, o Brasil.

PILLA, Raul. *Parlamentarismo ao alcance de todos*. 3. ed., Brasília, FUNCEP, 1987. (Coleção de Estudos Políticos).

A Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP coloca no mercado editorial a terceira edição do livro do Deputado Raul Pilla: *Parlamentarismo ao alcance de todos*. Este texto faz parte do programa editorial

do Grupo de Estudos de Políticas Públicas — GEPP, que funciona como órgão assessor do Ministro-Chefe da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República.

Raul Pilla apresenta, de uma maneira clara e bastante didática, a problemática do Parlamentarismo desde sua conceituação até os pretensos defeitos do regime.

Compara os sistemas presidencialista e parlamentarista, apontando suas estruturas e funcionamentos. Finaliza procurando aferir estes sistemas, através de dois critérios fundamentais da democracia: a eleição e a responsabilidade.

Como anexo, é apresentado o texto da Emenda Constitucional nº 4, que institui o sistema parlamentar do governo no Brasil.

ROMERO, Sylvio. *Parlamentarismo e Presidencialismo na República Brasileira*. 3. ed. Brasília, FUNCEP, 1987. (Coleção de Estudos Políticos).

O programa editorial do Grupo de Estudos de Políticas Públicas — GEPP contempla esta obra em sua terceira edição, apresentando as oito cartas escritas por Sylvio Romero a Rui Barbosa em 1893, onde aponta as falhas do regime presidencialista.

Prefacia a obra, o Professor Afonso Arinos de Melo Franco, discorrendo sobre o regime parlamentarista, e tecendo comentários e comparações sobre os regimes adotados pelos Estados Unidos e Inglaterra expõe os motivos que o levaram a adotar o parlamentarismo como o regime que tem condições para vencer a atual crise da democracia brasileira.

Este texto torna-se importante e oportuno na medida em que, neste momento, a sociedade brasileira vive o processo de elaboração da Nova Constituição, onde o regime de governo presidencialista é avaliado, e se estudam alternativas de um novo regime para o Brasil.

SAVIANI, Dermeval. *Política e educação no Brasil*; o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. São Paulo, Cortêz/Autores Associados, 1987. 158p.

Texto publicado pela Cortêz/Autores Associados, originalmente apresentado como tese de livre-docência em História da Educação junto ao Departamento de Filosofia e História da Educação da Faculdade de Educação Universidade Estadual de Campinas — UNICAMP.

O significado político da ação do Congresso Nacional na legislação do Ensino é assunto básico da tese de Dermeval Saviani. O objeto principal de análise foram as Leis 4.024/61 — Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º graus.

O foco da análise recaiu sobre o processo, e não sobre o produto. A ação desempenhada pelo Congresso Nacional, quando do exame dos projetos das leis mencionadas, é a ênfase deste estudo. Procurou se trazer à tona as motivações políticas a partir das quais as diferentes propostas foram analisadas.

Buscou-se evidenciar o grau em que a estratégia política predominadora determinou, no seio do regime político vigente em cada um dos períodos examinados, pela ação dos parlamentares, a conformação final do texto que acabou por se converter em lei.

Este livro torna-se um instrumento importante nesta fase de elaboração da nova Carta Magna, pois permite situar o grau em que o Parlamento pode intervir para que passemos da educação que temos para a educação que queremos.

Observação:

Para obter os livros editados pela FUNCEP, os interessados poderão dirigir-se à Diretoria de Estudos e Pesquisas da FUNCEP, SAIS, área nº 1 — Caixa Postal 12.2555, ou ainda através do telefone: (061) 245-5909 - R. 172.

Faça chuva ou faça sol, o Nordeste vai produzir mais.

A Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) já implantou e vem operando 45 mil hectares irrigados em Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas e Pernambuco. Isto é apenas o começo.

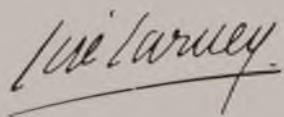
Em fevereiro deste ano, o Presidente José Sarney instituiu o PROGRAMA DE IRRIGAÇÃO DO NORDESTE (PROINE) para aumentar a produção e a produtividade do setor agrícola, especialmente de alimentos básicos.

Até 1990, a meta é irrigar um milhão de hectares no Nordeste.

Para se ter uma idéia da dimensão deste projeto, basta lembrar que um milhão de hectares equivalem a 750 mil Maracanãs.

A maior parte desse trabalho (cerca de

GOVERNO



60%) terá a participação da iniciativa privada. Do restante, caberá à CODEVASF executar a metade; a outra metade será dividida entre o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), todos vinculados ao Ministro da Irrigação.

A irrigação pública facilitará o acesso dos pequenos produtores à terra, criando empregos estáveis e bem remunerados no campo.

Assim, o Homem do Nordeste terá condições de fixar-se à terra, que será sua, reduzindo-se o êxodo rural.

O Governo José Sarney está dando novas oportunidades aos brasileiros e preparando o terreno para produzirmos mais alimentos, faça chuva ou faça sol.

PROGRAMA NACIONAL DE IRRIGAÇÃO
 **CODEVASF**
Companhia de Desenvolvimento
do Vale do São Francisco

A FUNCEP AMPLIA SEU HORIZONTE NA NOVA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

AGORA VOCÊ ESTÁ INCORPORADO À NOSSA REALIDADE!



A instituição da Escola Nacional de Administração Pública — ENAP constitui um marco e uma grande conquista do pessoal civil de nível superior da Administração Federal.

Ha necessidade de formar, aperfeiçoar, treinar e reciclar, num processo de educação permanente, os funcionarios que ocuparão os cargos para organização administrativa.



FUNCEP

Divisão de Apoio ao Ensino
Rua do Arco, Colônia, RJ
Telefone: 246-5.000
Código Postal: 20.000-000