

ANC 88
 Pasta 24 a 30
 Abril/87
 008

Tendências/Debates

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo



Um mínimo de racionalismo, enquanto é tempo

FÁBIO KONDER COMPARATO

Há uma moeda falsa de curso forçado, no período constituinte que atravessamos: a idéia de que os mecanismos de poder devem ser manejados por políticos e não por técnicos.

Vários fatores contribuíram para a imposição desse lugar-comum. Em primeiro lugar, a escandalosa incompetência dos condutores da atual política econômica, nenhum deles egresso da classe política. Em segundo lugar, num plano histórico menos recente, o predomínio de certa classe de burocratas na administração da economia, durante os governos militares. Em terceiro lugar, em "background" mais remoto, a inexistência de um modelo histórico de democracia tecnocrática, que possa servir de guia para a reconstrução de nossas instituições políticas.

Bem analisadas as coisas, nenhum desses fatores resiste a uma análise menos superficial; todos eles podem e devem ser afastados, como justificativas do atual repúdio à indispensável organização das funções técnicas no Estado contemporâneo. A incompetência dos condutores da atual política econômica nada prova contra a necessidade tecnocrática, porque é o resultado da conjunção de incapacidade técnica com a submissão a influências inconsequentes de um dos partidos no poder. O predomínio do estamento burocrático na condução de certos setores da política econômica dos governos militares, naquilo que teve de mau — e que não atingiu a totalidade da política econômica estatal — revelou antes um vício insanável do regime político (a falta de controles democráticos) do que uma falha intrínseca da tecnoburocracia estatal. E a falta de um modelo histórico para a organização constitucional do poder tecnológico não justifica, de forma alguma, que a esmagadora maioria dos constituintes, até mesmo os que se

acham perigosamente esquerdistas, continuem, sob a influência interessada do bloco conservador, a enquadrar o debate político nos termos da velhíssima oposição entre presidencialismo e parlamentarismo.

O Estado liberal — ao qual se voltam todos os que carecem de imaginação e análise crítica — desconhecia as exigências técnicas de governo e considerava a atividade política uma função especializada, quase que uma profissão. O constitucionalismo, como movimento ideológico, formou-se desde fins do século 18 com base no princípio absoluto de que a principal função do Estado era a produção do Direito, isto é, a criação de um quadro normativo dentro do qual a sociedade civil encontraria, por si só, os caminhos da felicidade. A principal peça na montagem desse mecanismo institucional consistia na representação política. O povo é teoricamente soberano — concede-se —, mas não quer e não sabe exercer o poder. Em lugar do povo, atuam os representantes, que não devem prestar contas de seus atos aos eleitores e sim à nação, entidade tão eminente quanto abstrata. São eles os profissionais da política, que entendem das necessidades do povo melhor do que os próprios interessados. Os representantes se reúnem num Parlamento, que substitui o povo e encarna a nação. Os agentes do governo dependem, naturalmente, do Parlamento, como titular da soberania concreta: são os executivos do poder parlamentar.

O presidencialismo norte-americano desviou-se desse modelo europeu e acabou reforçando os poderes autônomos do presidente da República, em razão de dois fatores decisivos: a posição imperial dos Estados Unidos, a partir de fins do século 19, e a grande crise econômica dos anos 30. Mas o Congresso americano nunca abdi-

cou de suas prerrogativas de controle do Executivo e ainda as exerce com grande vigor e eficiência.

Na América Latina, porém, nas curtas experiências de governo presidencialista, fora dos caudilhos ou da dominação corporativa militar, assistiu-se ao funcionamento de um poder presidencial sem freios nem contrastes, cujo escasso êxito sempre dependeu do acaso ou do talento político dos presidentes.

Mas o Estado contemporâneo, sobretudo em países subdesenvolvidos, não pode se limitar à mera função de produzir o Direito: ele deve criar e pôr em marcha as diferentes políticas de transformação da realidade social. Essa tarefa superior tem um conteúdo técnico inafastável: ela supõe a racionalização da atividade administrativa no quadro de um planejamento global. A moderna função de planejar e direcionar as transformações sociais não pode ser atribuída a nenhum dos dois Poderes tradicionais de governo. Não pode ser atribuída ao Legislativo, porque o órgão parlamentar — como muito bem advertira Montesquieu e a realidade cotidiana de modo superabundante — não é por natureza um poder ativo, empreendedor e transformador. A função eminente do Congresso é o controle dos demais Poderes, pela aprovação orçamentária e a fiscalização permanente da atividade administrativa. Ela tampouco pode ser atribuída ao governo, porque isso acarretaria, como tem acarretado, infalível distorção de todos os programas, pela influência pessoal determinante do presidente e seus ministros na elaboração de planos e sua execução, conforme as conjunturas eleitorais.

A superação do impasse no qual se afundou o país é possível, desde que providenciada a reconstrução do Estado e da sociedade em bases

novas: 1.º) pela instituição da função planejadora em órgãos autônomos, ao mesmo tempo técnicos e representativos; 2.º) pela criação de mecanismos de participação popular no exercício das funções públicas, tanto executivas, quanto legislativas e judiciárias.

A idéia de que a política é a escolha dos objetivos, enquanto a técnica determina os meios é falsa, se a tomarmos como uma separação radical de funções. Em matéria de governo, a eleição de metas é sempre condicionada pela disponibilidade efetiva dos meios ou recursos. Daí minha proposta de que a função planejadora seja atribuída a dois órgãos, de ação conjugada: uma Superintendência Nacional de Planejamento, de composição eminentemente técnica, e um Conselho Nacional de Planejamento, composto de representantes de grupos e categorias sociais e não de representantes individuais. A esses órgãos incumbiria a elaboração dos planos e a fiscalização de sua execução. Entre esses órgãos planejadores e o Executivo ou o Congresso, haveria uma relação de autonomia e complementaridade: os planos somente entram em vigor quando aprovados pelo Congresso; eles são executados pelos órgãos de governo, na administração central e descentralizada, sob o fiscalização do Tribunal de Contas e da própria Superintendência Nacional de Planejamento.

Mas o inadmissível, no limiar do século 21, é enfrentar a convivência forçada de mais de oitenta milhões de miseráveis com alguns milhares de nababos, pela consagração constitucional da incompetência e da irresponsabilidade.

FÁBIO KONDER COMPARATO, 49, advogado, doutor pela Universidade de Paris (França); é professor-titular da Faculdade de Direito da USP e autor do livro "Muda Brasil — Uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático".

Presidencialismo, parlamentarismo e farisaísmo

JOSÉ GREGORI

A Constituinte está superando a fase inicial de quase noventa dias em que, além da espuma estéril de questões menores, só produziu o regimento de seus trabalhos. Começam a funcionar as subcomissões onde tráfegaram os pontos centrais a serem discutidos: reforma agrária, sistema tributário, garantias democráticas, atribuições das Forças Armadas, forma de governo parlamentar ou presidencial. São algumas das questões cruciais a serem debatidas e resolvidas.

Os prazos regimentais são apertados e, por isso, preocupa o fato de algumas daquelas questões não terem sido, até agora, suficientemente discutidas. Estão, ainda, muito verdes. Uma delas, é a forma de governo ideal a ser contemplada pela escolha constituinte: presidencialismo ou parlamentarismo? Não há dúvida que o modelo atual não pode prevalecer, seja por não satisfazer do ponto de vista do funcionamento do Estado/governo como um todo, seja sob o ângulo ético-político, pois, foi o modelo construído, tijolo a tijolo, pelo regime tecnocrata-militar.

O atual cesarismo-presidencial foi o que vestiu Médiçi, Geisel e Figueiredo e seria suprema ironia se continuasse a vestir — sem protestos — os presidentes democráticos. Deve ser modificado. Mas em que direção? Considero prematuro pensar-se num parlamentarismo puro. Mas é inegável que a

feição concentradora de nosso hiperpresidencialismo deverá ser alterada.

Um bom ponto de partida para estudo seria a fórmula sugerida pelos Reale (pai e filho) na Comissão Arinos. O presidente passa a ser auxiliado por um primeiro-ministro de sua indicação, mas aprovado pelo Congresso Nacional que pode rejeitar a indicação por duas vezes. Só, nessa hipótese, é que o presidente escolhe sozinho. O Congresso Nacional pode exonerar o primeiro-ministro — ou qualquer ministro — mediante "moção de censura" aprovada por maioria absoluta, respeitados seis meses da nomeação.

Esse prazo é medida de prudência para evitar rotatividade excessiva de gabinetes. A maioria das prerrogativas presidenciais são mantidas e as decisões governamentais emergem de uma interação Presidência-gabinete que, a meu ver, não prejudica a capacidade de ação do governo que, obviamente, antes de tudo, deve governar.

Cabe lembrar que as Constituições mais modernas adotaram o parlamentarismo (Espanha e Grécia) ou alguma forma de regime misto (Portugal, Peru, Equador, Uruguai). A experiência francesa da 5.ª República, que vai completar trinta anos, combina elementos de parlamentarismo e presidencialismo e passa, agora, pela prova de fogo da coabitação de um presiden-

te com um primeiro-ministro de partidos e ideologias diferentes. A verdade é que essa fórmula dual ou integradora favorece a descentralização e o controle, requisitos essenciais para a democracia que desejamos construir. É preciso refletir. A aceitação pura e simples do atual presidencialismo é uma atitude comodista e conservadora. Os cuidados e cautelas que muitos constituintes — inclusive do PMDB — levantam às mudanças são tantos que, não demora muito, vão defender o Colégio Eleitoral... A vantagem de introduzir uma cunha parlamentarista, no nosso regime presidencial, é que obriga a mexer nos partidos (no geral, siglas para disputar eleição); no sistema de eleição (poder absurdo do dinheiro); e nos compromissos com os programas. Programas de governo e de partido. O senador Fernando Henrique disse uma coisa desgracadamente real sobre as eleições do Brasil de hoje: "O voto não carrega consigo nenhuma idéia, programa ou compromisso." Tudo acaba na eleição, acrescento. Espero que o PMDB e todas as demais forças da Constituinte examinem a conveniência de uma fórmula inovadora para substituir nosso perverso presidencialismo.

Resolvido o novo modelo, passar-se-á ao mandato presidencial. Nessa questão, como militante da primeira à última hora da batalha das diretas, considero que só existe um dogma: deve haver eleição

direta. Mesmo que a opção seja pelo sistema misto, ou pelo sistema parlamentarista, o presidente deverá ser escolhido por via direta. A Constituinte tem essa dívida com os milhões de brasileiros que ficaram com as diretas na garganta: A duração do mandato presidencial? Quatro anos, se se mantiver o presidencialismo puro. Cinco se o sistema for misto. A partir de quando? Das eleições diretas que deverão ser fixadas para, no máximo, seis meses após a promulgação da nova Constituição. Como fica o mandato do presidente Sarney? "Iguazinho a todos os outros mandatos". A nova Constituição coloca um novo tempo institucional. É como zerar a contabilidade. Impõe uma nova legitimidade a ser haurida na fonte de todo o poder: a vontade do povo. Todos os detentores de mandatos tornam-se biônicos no dia seguinte à nova Constituição.

Então, o problema do presidente Sarney é idêntico ao do vereador do Alto Xingu. Eleições gerais para que todos legitimem-se na reconfiância popular à luz das novas regras do novo pacto social.

O resto é farisaísmo. E dos grandes.

JOSÉ GREGORI, 57, advogado, foi deputado estadual (PMDB-SP) e secretário da Descentralização e Participação no governo Montoro, e atualmente é membro da Comissão de Direito do Trabalho — Ministério do Trabalho, da Comissão de Informática Constituinte e do Núcleo de Estudos Constitucionais da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).