

Para um equilíbrio de poderes

FOLHA DE SÃO PAULO

MIGUEL REALE

24 JAN 1986

Quinto Ass. Const - Comissão Provisória

Foi pena que, sem razões plausíveis, tivesse sido vedado à imprensa acompanhar os debates havidos, na última reunião do "Comitê-temático", da Comissão de Estudos Constitucionais, sobre o regime de poder e, de maneira especial, quanto à opção entre presidencialismo e parlamentarismo. Daí as lacunas e distorções havidas no noticiário dos jornais, rádios e televisões, não refletindo com fidelidade plena as discussões havidas.

Em primeiro lugar, ter-se-ia verificado que o mencionado comitê de certa forma demonstra a opinião prevalecente no seio da comissão, no sentido de evitar-se quer o presidencialismo puro, à feição norte-americana (com rigorosa separação entre as atribuições do Executivo e as do Legislativo), quer o parlamentarismo puro, de feitio britânico. Reconhece-se, em geral, que é mister, em função da experiência brasileira, nestas últimas décadas, procurar-se uma linha de equilíbrio e de mais constante cooperação entre o presidente da República e o Congresso Nacional, de tal forma que sejam atendidas três aspirações essenciais concomitantes, a saber, a eficácia da administração, sua correspondência com o querer popular, e as exigências do desenvolvimento social, político e econômico.

Nesse sentido os adeptos dos regimes "quimicamente" puros constituem inexpressível minoria, do ponto de vista quantitativo, embora não se possa contestar a qualidade dos argumentos com que sustentam a tese presidencial ou parlamentar. Os adeptos do parlamentarismo clássico são mais aguerridos, alegando que não passa de simulacro ou de deformação parlamentar qualquer solução que exclua a possibilidade de dissolução do Congresso, indispensável, a seu ver, toda vez que se verificar a impossibilidade de um acordo entre as forças parlamentares, casos em que se devolve ao povo a solução do impasse, mediante novas eleições.

Válido em princípio tal argumento, ele destoa da realidade nacional, não só em virtude de 95 anos de experiência presidencial, como especialmente porque é sabido que são os deputados

e senadores os artífices de suas próprias eleições, e não os respectivos partidos, ainda sem tradição e conteúdo programáticos, sobretudo nesta fase que nos oferece a mais alarmante dança de legendas. Tendo sido dada preferência a uma Assembléia Constituinte de base congressional — isto é, destinada a desdobrar-se em Câmara dos Deputados e Senado Federal, tão logo promulgada a Constituição —, entra pelos olhos que os constituintes, após hercúleos esforços para se elegerem, não quererão correr o risco de uma dissolução da Câmara dos Deputados, visto como o Senado não é atingido pela medida. Ora, se essa é uma previsão manifestamente procedente, por qual motivo preparar um texto constitucional consagrador do realmente impossível? Tenho dito e repito que o político e o jurista não podem esquecer o ensinamento de Max Weber e de Georg Jellinek de que não lhes é dado dispensar um minuto de atenção ao que é manifestamente inviável. É certo que, na vida política, faz bem um pouco de "utopia", de aspiração superior às contingências do momento, mas em se tratando de opção básica e imediata, não se pode deixar de raciocinar com realismo. O menos que se pode dizer dos pregadores do parlamentarismo puro é que eles se apegam ao passado imperial, e são anacrônicos, ou querem precipitar os acontecimentos, e são líricos.

O que, na realidade, está ocorrendo entre os estudiosos da matéria, no seio da comissão, é que há, por assim dizer, "graus de parlamentarização do presidencialismo", tendo eu escrito um artigo sob o título "Parlamentarismo à Brasileira". Podia também dizer "Presidencialismo à Brasileira", porquanto tudo se resolve no encontro de um meio-termo capaz de estabelecer uma cooperação eficiente e harmônica entre o presidente e o Congresso. Observa-se que, sem prévia consulta, o Comitê Seccional do Sul, com sede em São Paulo, e o do Nordeste, este com Gilberto Freyre e o professor Pinto Ferreira à frente, chegaram a uma idêntica solução, que consiste na criação de um primeiro-ministro ou ministro coor-

denador, nomeado pelo presidente da República, com a aprovação do Congresso Nacional.

Afonso Arinos de Melo Franco, apesar de ter-se declarado a favor do regime parlamentar, acabou reconhecendo a inviabilidade da dissolução da Câmara dos Deputados. Isso demonstra o seu espírito realista e o conhecimento das contingências e conjunturas nacionais. Mas, como superar, então, o impasse surgido quando o Parlamento não chegasse a se compor em torno do nome de um primeiro-ministro? Arinos sugeriu, como medida de pressão, que, em tal hipótese, assistiria ao presidente competência para emitir decretos-leis ou "ordenações", como ele preferiu dizer.

Essa tese de uma delegação legislativa genérica, com um Congresso em pleno funcionamento, não logrou maior apoio, tendo ocorrido a Miguel Reale Júnior um procedimento diverso: o presidente faria duas indicações, a serem aprovadas por maioria absoluta, ficando, no entanto, livre de nomear quem bem entendesse, após a segunda rejeição, menos os já rejeitados pelo Congresso, mas sempre com a prévia audiência do presidente ou presidentes dos partidos majoritários. Essa consulta aos partidos me parece de grande importância, não somente porque viria reforçar o papel político dos partidos, mas também estabelecer maior vínculo entre a ação governamental e a vida partidária.

Na Constituição francesa, a solução é diversa: o presidente desde logo nomeia livremente o primeiro-ministro, prevendo-se a dissolução da Câmara dos Deputados, após aprovação do Senado, o que desde De Gaulle jamais ocorreu. Mas é preciso levar em conta a diferença de situações históricas: na França foi-se do parlamentarismo no sentido do presidencialismo, enquanto entre nós ocorre processo inverso. O importante é, porém, que se obtenham dois resultados: a) um ministro coordenador (expressão que prefiro) que possa auxiliar o presidente em suas ingentes tarefas, dado o vazio nacional de tudo ser levado à decisão do presidente, herança talvez da "atra-

ção da Corte"; b) maior conexão entre Executivo e Legislativo no que se refere ao plano de governo.

Outra inovação consiste, como tenho sustentado há muito tempo, em poder ser afastado qualquer ministro, mediante "moção de desconfiança", aprovada pela maioria absoluta do Congresso Nacional, a Câmara e o Senado decidindo em sessão conjunta. Talvez seja melhor não estabelecer prazo mínimo para ser possível ao Parlamento opor-se à permanência de qualquer ministro. A vida democrática deve ficar aberta a certo risco, e as medidas cautelares às vezes podem ser negativas.

De outro lado, assiste razão aos colegas do Nordeste quando prevêm a realização de um "referendum" toda vez que, sobretudo sobre as grandes questões nacionais, persistir um antagonismo entre o Executivo e o Legislativo.

Como se vê, os estudos que estamos realizando não se resumem ao estudo comparado das constituições vigentes, mas se vinculam, acima de tudo, às características e peculiaridades de nossa experiência social e política.

Finalmente, esclareço que não ficou estabelecido, tal como foi dito por alguns órgãos de imprensa, que a comissão poderá não optar por uma solução, sugerindo apenas alternativas possíveis. Essa atitude aberta é apenas de caráter provisório, pois não poderemos deixar de oferecer aquilo que Tancredo Neves chamava "esboço de Constituição", ou, por outras palavras, um anteprojeto. Este refletirá a opinião dominante, ressalvado o direito de declaração de voto por parte daqueles que dissintirem da opinião da maioria.

Seria deveras melancólico que, após dez meses de estudos, a comissão não fosse capaz de oferecer um anteprojeto pleno, a partir do qual, bem como com base em outras fontes de estudo, a Assembléia Nacional Constituinte passará a decidir de maneira soberana.