

*[Handwritten signature]*

# O desafio é reequilibrar as funções dos três Poderes

RITA TAVARES\*

Do Reportagem Local



A Assembléia Nacional Constituinte terá como uma de suas tarefas principais desmontar as estruturas política, econômica e ideológica armadas durante os vinte anos de regime autoritário. Nesse trabalho de arquitetura às avessas, o triângulo dos poderes do Estado ganha atenção. Executivo, Legislativo e Judiciário são os pilares de sustentação do regime democrático e Montesquieu falava, ainda no século 18, do poder contendo o poder. A história brasileira pós-64 registra, entretanto, o apetite desenfreado do Executivo, o atrelamento do Legislativo à vontade do governo e a marginalização do Judiciário. Reestruturar este triângulo exigirá uma boa dose de carpintaria, porque a fome também foi compartilhada pelas estatuas, que são consideradas por alguns como o quarto Poder.

O jurista Evaristo de Moraes Filho, 68, disse que no regime republicano brasileiro, o presidente substitui o imperador. "Desde o início da República, sofremos uma hipertrofia do Executivo, e, depois de 1964, com o regime autoritário, praticamente os três Poderes se reduziram a um único", explicou. Os fatores que teriam produzido essa centralização de poderes são as próprias bases de um regime autoritário. "Não dá para implantar uma ditadura, se o Legislativo e o Judiciário não estiverem subordinados", disse o deputado estadual Antonio Rezk (PCB-SP), 52.

## Base do equilíbrio

A primeira providência para o conserto do triângulo implica em reduzir o poder de ingerência do Executivo nos outros dois Poderes. O deputado federal Prisco Viana (PDS-BA), 53, líder do PDS na Câmara, reconhece que houve um esvaziamento do Poder Legislativo em favor do Executivo, mas lembra que o próprio Congresso está em vias de abolir o decreto-lei. Acabar com o decurso de prazo para os projetos de lei encaminhados pelo governo também é defendido por Viana. "O Legislativo contribuiu para o seu próprio esvaziamento ao instituir o voto de liderança", completou José Loureiro, 57, presidente da seção paulista da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

A consequência do esvaziamento dos poderes do Executivo será devolver prerrogativas parlamentares ao Congresso Nacional e recuperar o poder de atuação do Legislativo. "O Congresso perdeu a consciência de sua importância. Todos os assuntos importantes deste País são discutidos fora do âmbito parlamentar", afirmou Loureiro. Ele senta sua opinião, lembrando que uma reunião do Conselho Monetário Nacional (CMN) pode trazer mais consequências para sociedade, do que tudo um ano parlamentar em Brasília.

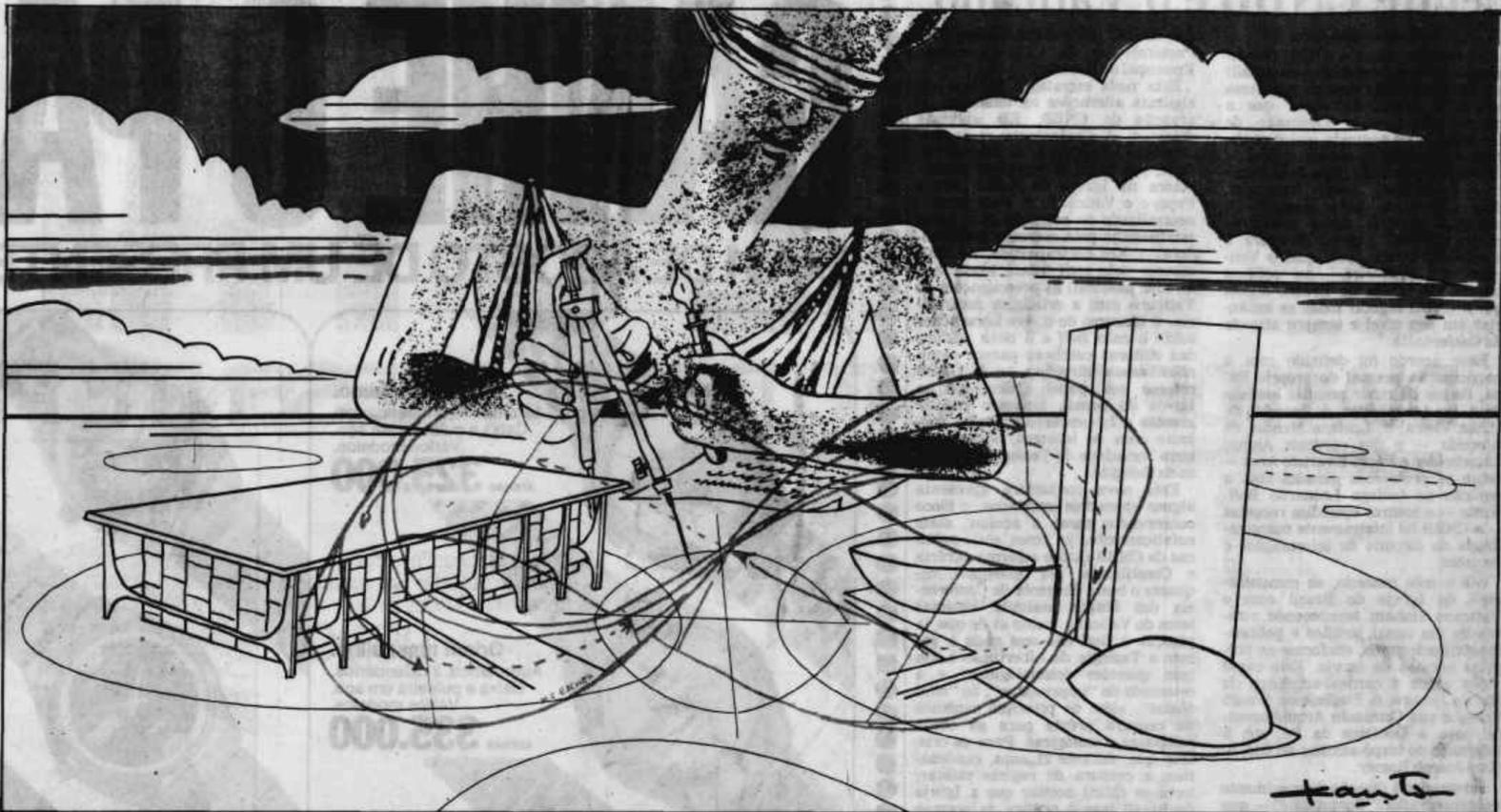
"Nos últimos anos, legislou-se por decretos-leis, decretos, portarias e até instruções ministeriais, principalmente na área financeira", disse Moraes Filho. Limitar a ação e controlar o poder do Executivo não bastaria como solução para os problemas do campo econômico. A vereadora Benedita da Silva (PT-BJ), 43, incluída em todas as listas dos prováveis integrantes da Comissão para Estudos Constitucionais, organizada pelo governo, propõe que o processo de descentralização e o equilíbrio entre os poderes inclua uma redistribuição de competência na esfera tributária, formulando mecanismos que minimizem as diferenças regionais e eliminem as possibilidades de negociação com o dinheiro do povo.

## Estatais

A fome das estatais pelo poder é considerado como um dos pontos a serem revistos para o reequilíbrio do triângulo. "O crescimento da administração indireta, desde o governo Juscelino Kubitschek, foi explosivo", disse Loureiro. Para ele, "qualquer dirigente de estatal tem mais poder do que o Senado inteiro". Entende-se por administração indireta, as empresas públicas, autarquias e sociedades de economia mista.

"Tanto os orçamentos da administração direta, como indireta devem ser submetidos ao crivo do Legislativo", afirmou Rezk, acrescentando que "quanto mais aberta uma administração, mais fácil para vigi-la". Essa atuação do Legislativo seria o remédio mais eficaz contra erros de políticas públicas ou desvios técnicos, lembra o jurista Fábio Konder Comparato em artigo sobre o tema. A necessidade de conter os desmandos de certos dirigentes públicos e da contenção de orçamentos é a pedra de toque para a realização dessa meta.

O fortalecimento do Legislativo ganha nova interpretação do líder do PFL no Senado, Carlos Chiarelli (RS), 45, que é adepto do sistema parlamentarista de governo, e considera que com sua adoção será aperfeiçoado o regime democrático. "O parlamentarismo contribui para que o Poder Executivo perca a condição de absolutismo legal que detém hoje. Com ele, vamos bumentar a faixa de fiscalização parlamentar dos atos governamentais".



O parlamentarismo, como estabilizador de forças, é uma das propostas levantadas. Outra opção sugerida por José Loureiro é a redução do número de parlamentares. "A Câmara é muito grande. Tem gente demais, o que dificulta sua reunião para a discussão de pequenos projetos", disse. Ele também considera importante uma discussão sobre a convivência de uma Câmara de Deputados e de um Senado. "Não há uma grande vantagem em termos de sistema bicameral. O processo legislativo fica retardado".

## Novo Judiciário

Atribuir poderes de fiscalização sobre o Executivo ao Legislativo tem uma contrapartida. "O pensador liberal Lock dizia que, numa democracia, o órgão mais forte deve ser o Legislativo, que funciona com representantes eleitos pelo povo. Eu tempero este pensamento, atribuindo ao Judiciário o controle da constitucionalidade das leis, porque cabe a este órgão reprimir as violações da ordem jurídica", explicou Moraes Filho.

O Judiciário foi o poder mais esvaziado de suas funções, nos últimos vinte anos. "Sua estrutura, competência, composição e autonomia ficaram comprometidas", disse Loureiro. A indicação de ex-ministros ou ex-procuradores para o Supremo Tribunal Federal (STF) seria um bom exemplo desse comprometimento. A primeira providência apontada para sua reabilitação é sua autonomia financeira e administrativa. "O Judiciário vem vivendo de migalhas do Executivo", completa Loureiro. O professor de Ciência Política da Universidade de Campinas (Unicamp), Paulo Sérgio Pinheiro, no livro "Constituinte e Democracia no Brasil Hoje", lembra que o Judiciário não constitui um poder acima dos outros ou a salvo de qualquer escrutínio dos cidadãos, nem tem garantia de infalibilidade. "A Constituinte deve imaginar e propor os meios de submeter o Judiciário a um controle democrático", argumentou Pinheiro.

Um ponto unânime entre os entrevistados é a necessidade de criar canais de participação popular no processo político-administrativo. O direito público já conhece instituições que possibilitam essa atuação popular na vida pública, fora das eleições. A maioria, desconhecida no Brasil, como a iniciativa de leis, de revisão ou emenda constitucional, o referendo, a ação popular e ação direta de inconstitucionalidade.

## "Defensor do povo"

A criação de um quarto Poder vem sendo sugerida toda vez que se discute o balanceamento da autoridade do Estado. O "ombudsman", criação do direito escandinavo, ou o "defensor do povo" da Constituição espanhola de 1978, tem como função defender os direitos e liberdades fundamentais da sociedade, com poderes de supervisionar as atividades administrativas e de prestar contas perante o Congresso Nacional.

"A sugestão é de alto interesse, mas de grande risco", avaliou Loureiro. O controle que o "defensor" centralizaria, torna-o uma figura de muito interesse político. "A composição política para a escolha de um nome poderia ser um desastre. A eleição direta poderia reservar surpresas perigosas", concluiu Loureiro. Na verdade, o Ministério Público teria como função defender o interesse da coletividade, do bem comum. "Essa função fica explicitada na Constituição de 1946, mas na de 1967 o Ministério foi transformado em mera seção do Poder Executivo", disse Evaristo de Moraes Filho.

\* Colaboraram: RODRIGO BARROSA, do Seculral de Rio de Janeiro, e RODOLFO FERNANDES, do Seculral de Brasília.

# Parlamentarismo pode ser a saída

HÉLIO JAGUARIBE  
Especial para o Folha

A futura Constituição do Brasil, cuja elaboração caberá ao Congresso Constituinte a ser eleito em novembro de 1986, deverá, entre suas principais disposições, regular os poderes do Estado. Como é sabido, desde Montesquieu se admite que tais poderes se diferenciam em três principais funções: a Legislativa, que determina o ordenamento geral da sociedade; a Executiva que, de conformidade com a legislação em vigor, administra o Estado e, através deste, os interesses gerais da sociedade; e a Judiciária, que determina, em casos concretos, a forma pela qual se deve aplicar devidamente a lei.

Essa tripartição de poderes, entretanto, examinada mais detidamente, conduz a uma polaridade: o poder de dispor legitimamente sobre a sociedade e o poder de determinar se atos específicos, de pessoas públicas ou privadas, se conformam com os princípios regulatórios vigentes. O poder de dispor legitimamente sobre a sociedade engloba o Legislativo e o Executivo. Tal circunstância traduz o fato de que, embora analiticamente diferenciáveis, em termos de um modelo ideal dos poderes públicos (como em Montesquieu), ou em termos de uma discriminação especí-

fica de atribuições (tal como usualmente contida nas Constituições), os poderes Legislativo e Executivo se exercem ao longo do "continuum" de poder mais amplo, o poder disposicional.

Com efeito, tanto analítica como empiricamente, a determinação de políticas do Estado — para tomar um exemplo típico e de caráter bastante genérico — tanto pode ser objeto de um ato legislativo, como as leis que aprovam planos ou programas públicos, como de um ato executivo, como decretos que, com apropriada fundamentação legal, fixem planos ou programas de igual natureza. E esse "continuum" do poder disposicional, que vai da função legiferante à executiva, que se encontra, teoricamente, por trás da possibilidade, no regime parlamentarista, de se conferir a uma Assembléia a dupla função de legislar e de atribuir, a um ou vários delegados de sua confiança, a gestão executiva do Estado. A futura Constituição brasileira, como as precedentes e como qualquer Constituição, deverá regular o poder disposicional, ou o conferindo a um Parlamento, ou o distribuindo entre um Congresso e um presidente da República.

A tradição republicana brasileira, inaugurada em 1891 e mantida em todas as posteriores Constituições, foi

decididamente presidencialista. Diversamente, como é sabido, o Império evoluiu, no curso do Segundo Reinado, para um parlamentarismo cada vez mais acentuado. Que tipo de regime conviria ao Brasil, nesta Quarta República, que todos queremos que seja estável, representativa e eficaz?

Limitar-me-ei, apenas, neste breve comentário, a duas considerações. A primeira, no sentido de que a experiência republicana, para um País como o nosso, tornou bastante evidente uma séria desvantagem de nosso presidencialismo. Num País que necessita, agora, mais do que nunca, de combinar, apropriadamente, uma firme estabilidade das instituições com uma aceleração e profunda mudança sócio-econômica, para a definitiva superação de nosso subdesenvolvimento, formam-se importantes contradições entre esses dois objetivos que, praticamente, tornam impossível que um mesmo magistrado seja incumbido de ambos. Os presidentes mudancistas (Vargas, Goulart) terminaram depostos, com gravíssima violação da estabilidade institucional. Os presidentes estabilizadores (regime militar) foram gravissimamente omissos em matéria de desenvolvimento social. Uma apropriação parlamentarização do poder disposicional permitiria confi-

ar a um presidente, eleito popularmente por maioria absoluta, a preservação da estabilidade institucional. E permitiria atribuir a um primeiro-ministro, da confiança do Parlamento e, por via deste, representativo das aspirações do povo, a promoção das mudanças. Em momentos de crise, o presidente, no exercício de seu Poder Moderador, demitiria o primeiro-ministro e convocaria novas eleições, difundindo a crise e assim preservando a estabilidade constitucional.

Então agora, entretanto, minha segunda consideração. Para que funcione esse regime, é necessário, previamente, tanto por apropriadas disposições legais quanto pela prática política efetiva, que se constitua um sistema partidário sólido, disciplinado e representativo. Com partidos voláteis e fisiológicos, o parlamentarismo facilmente se converte em antropofagia política. Onde a necessidade prévia de partidos estruturados, disciplinados e politicamente confiáveis. Se o Brasil quer Parlamentarismo, tem de gerar parlamentares representativos e não esses mandatários de seu próprios interesses que recentemente formam a maioria do Congresso.

HÉLIO JAGUARIBE, 61, é doutor do Instituto de Estudos Políticos e Sociais do Rio de Janeiro.

# Executivo continua cheio de força

JOSÉ GENOÍNO NETO  
Especial para o Folha

A que constatações chegamos quando tentamos pensar as relações entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário à luz dos acontecimentos recentes da nossa história? Simplesmente uma: o crescente fortalecimento do Executivo em face dos demais. E será diferente na "Nova República"? Caminhamos para a harmonia, independência e equilíbrio? Não. A expressão deste fato se dá na manutenção dos aparatos e atribuições especiais que dão ao Executivo uma soma de meios poderosíssimos. A seu serviço estão o SNI, as divisões e assessorias de Segurança e Informação, o Conselho de Segurança Nacional. Compete ao Executivo decretar as medidas de emergência e o estado de emergência, legislar por decreto-lei ou decurso de prazo, indicar os juizes dos tribunais superiores, decidir sobre as matérias econômico-financeiras. Ao Legislativo e Judiciário resta, quando muito, a possibilidade de apreciar os fatos consumados pelo outro Poder.

Porém, se a expressão prática desse fortalecimento mede-se pelo alargamento extraordinário dos aparatos e poderes do Executivo, a sua expressão teórica encontra-se na

famosa tese da necessidade no chamado mundo moderno de um "Estado forte". E por "Estado forte" entende-se Executivo forte. Esta teoria tem muito trânsito na nossa "Nova República".

Contudo, nada disso é gratuito. Na sociedade capitalista contemporânea, os interesses do capital cobram seu preço em poder, em nome das "razões de Estado". Trata-se não apenas de agilizar as decisões de governo na gestão dos interesses dominantes, mas de evitar o jogo das forças políticas, a interferência da opinião pública, a pressão dos movimentos de massa em relação ao Parlamento e ao Judiciário, capazes de contrariar os planos dos "de cima".

O que podemos esperar do processo de elaboração da nova Constituição encaminhado pela "Nova República", no que diz respeito à relação entre os três Poderes? Ele tende a estabelecer a harmonia, independência e equilíbrio, limitando o raio de ação do Executivo? Ao contrário, o próprio processo já condiciona e antecipa a manutenção, na futura Constituição, do super-Executivo. De fato, o ato convocatório do governo Sarney prevê apenas um Parlamento com poderes constituintes, e não uma

verdadeira Assembléia Nacional Constituinte especialmente eleita a partir de um amplo debate popular sobre a questão constitucional. O próprio ato convocatório nasce como iniciativa do Executivo, e não do Congresso ou dos três Poderes em conjunto, refletindo também nisto uma relação desigual. E o presidente da República nomeia arbitrariamente uma comissão de notáveis, segundo a sua visão, encarregando-a de produzir uma pré-Constituição conservadora que funcionaria como texto-base a ser referendado no seu conteúdo essencial pelo Congresso Constituinte. Além disso, as próprias eleições estarão condicionadas por uma legislação ainda restritiva, no que diz respeito aos critérios desiguais de acesso dos partidos à propaganda gratuita nos meios de comunicação, à proporcionalidade entre o número de deputados e o número de eleitores por Estado, às condicionantes ideológicas para a legalização de partidos, à vigência de várias leis do regime militar pendendo como uma espada sobre a vida política do País, tudo isso em função da política seguida pelo Executivo forte nesta transição conservadora. Poderá uma tal dinâmica gerar uma

Constituição avançada, que limite os poderes desse mesmo Executivo?

No entanto, não nos cabe cruzar os braços. Este processo constituinte só significará uma ampliação da margem de liberdade política e de conquistas econômico-sociais para os "de baixo" na exata medida da ação política coletiva destes. Isto inclui a luta pela redução dos poderes do Executivo desde já. Nesse sentido, é importante assinalar a iniciativa do ato convocatório proposto pelo PT para que o Congresso Nacional o assumisse e convoque ele próprio uma autêntica Assembléia Nacional Constituinte, com liberdade e participação amplas, eleita em eleições especiais à parte, sem a comissão pré-Constituinte elitista, posição esta partilhada pela OAB, pela CNBB e por várias outras entidades representativas. Em suma, a futura relação entre os Poderes se decide desde já no tipo de órgão que exercerá o Poder Constituinte, na maneira como é convocado e eleito, na relação Executivo-Legislativo-Judiciário nesse processo. A política da "Nova República" é uma política de "Executivo forte".

JOSÉ GENOÍNO NETO, 39, é deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT), professor e membro dos diretórios Estadual e Nacional do PT.

# É preciso pensar brasileiromente

CLÁUDIO LEMBO  
Especial para o Folha

Nas tarefas preliminares para estabelecer uma nova Constituição, há uma variedade enorme de situações. Falam-se em nomes e, consequentemente, vaidades explodem. Discutem-se mecanismos de poder e, aqui, imaginam-se formas de cercar a constante invasão do Executivo nas áreas de atuação dos demais Poderes, como ocorreu nesses últimos vinte anos.

Mas, ninguém demonstra inquietude filosófica. Há um marasmo quanto a idéias. Os conservadores pensam que nada mudará. Os chamados progressistas pensam que tudo poderá mudar. Todos falam. Falta, porém, oração principal. Nenhum dos dois grupos oferece um pensamento claro e definido. Discute-se o acessório, o acidental. Ninguém ingressa no cerne da questão. Não buscam captar

os verdadeiros valores da sociedade brasileira contemporânea.

Ora, dentro deste cenário, certamente a futura Constituição será uma nova Carta "colada" da legislação dos "povos civilizados e cultos", como se estivéssemos repetindo o passado e a maneira de dizer de outras épocas.

Se os debates pré-constitucionais assim continuarem, não vai dar certo. Não basta fixar as regras de funcionamento dos três Poderes. Não esgota o assunto a indicação precisa das funções do Executivo, Legislativo e Judiciário.

É preciso mais. Muito mais. É preciso que a futura Constituição reflita os valores nacionais. Se suportar em uma filosofia definida que, inclusive, ofereça rumos para a condução do Estado.

O Estado brasileiro, a partir de 1889, buscou no positivismo sua

forma de estruturação e conduta. Como era costume na ocasião, importou o último modismo intelectual francês e a República foi implantada.

Acontece que, além das naturais rejeições — é só lembrar Canudos —, a sociedade até hoje vive, em seu inconsciente coletivo, vagando à procura de valores perdidos.

Talvez, esta época de pré-Constituinte fosse o momento ideal para se ir em busca da identidade dispersa. Não se quer regresso ao passado e à sua forma de estruturação do Estado. Mas, sim, um trabalho antropológico, onde se daria o garimpo de nossos verdadeiros valores e um reingresso nas raízes desprezadas do direito natural, tão esquecido, mas tão presente em nossa formação.

Agora, neste período pré-Constituinte, é tempo de se pensar. Pensar brasileiromente. Cada povo tem um

estilo de vida. Os chamados processos de desvio, como os causados pelas meras importações de materiais, trazem danos significativos ao seu desenvolvimento. Os bens materiais, eventualmente podem ser alcançados. Mas, a índole nacional, nos casos de desvio, é afetada, transformando povos convictos de seu destino em frágeis marionetes, manipulados por exportadores de produtos falsamente culturais. Caso contrário, ainda uma vez, rejeitaremos a oportunidade que a história nos dá. Ficaremos com a mera mecanicidade dos poderes do Estado e fugiremos à nossa própria realidade. E mais. Esqueceremos nosso passado e nossos valores mais profundos. O Brasil oficial continuará, neste caso, distante do Brasil dos brasileiros.

CLÁUDIO LEMBO, 50, é advogado, professor de Faculdade de Direito de Universidade Mackenzie e membro do Executivo do Partido do Fronte Liberal em São Paulo.