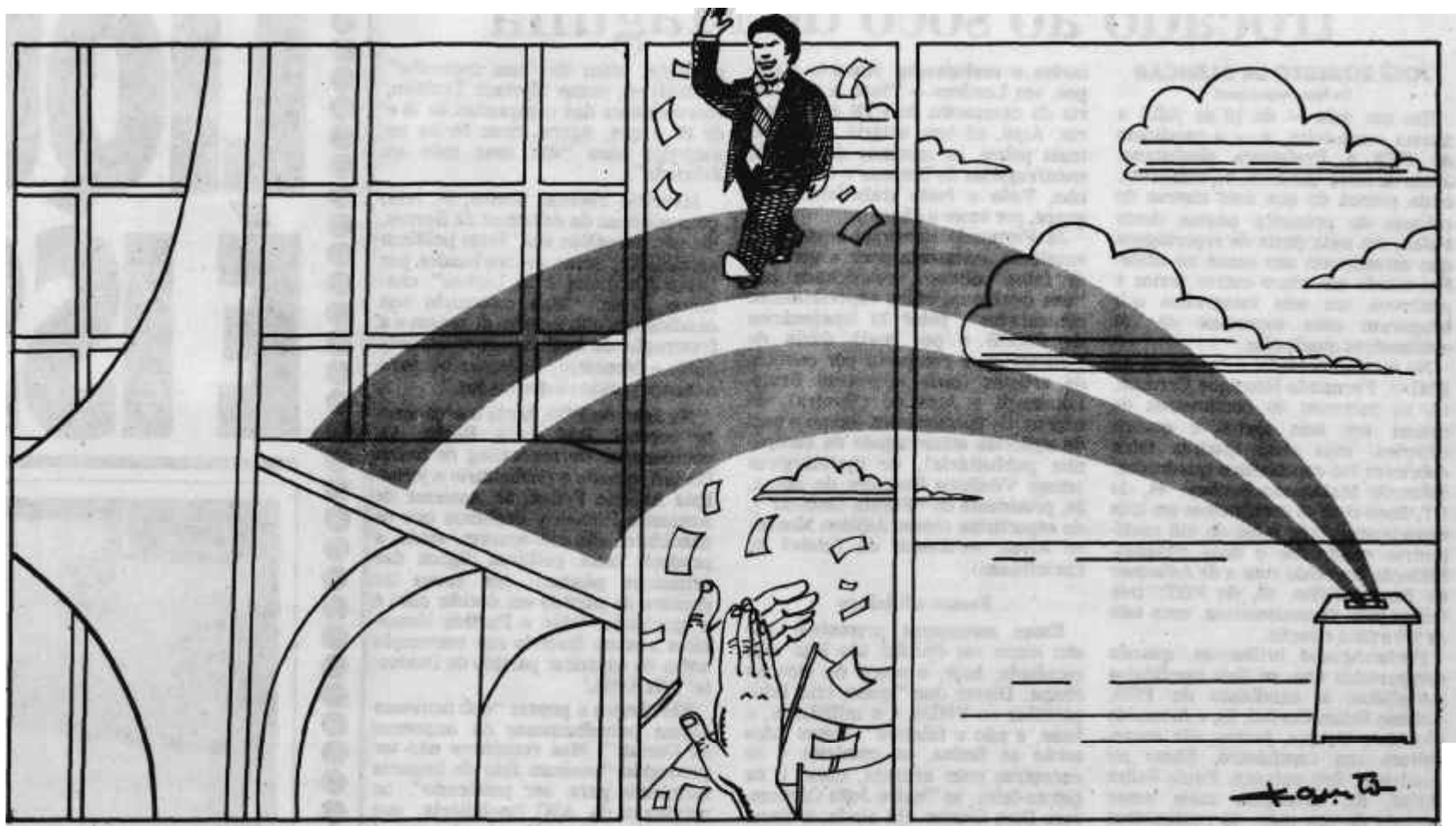
# Presidência da República será discutida na nova Carta *



## Papel normativo e empresarial do Estado e indispensável

RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHÃES

Ctpoclol poro q folha

O presidente da *República, na melhor tradição* brasileira, acumula *as funções de chefe de governo e de chefe da Nação. Encarna a soberania e a unidade nacionais, interna e externamente. O presidente da República é o primeiro entre os* brasileiras para dentro e para *fora do País. Como, da mesma maneira,* detém a responsabilidade suprema pela administração dos *negócios públicos.*

*Esta acumulação de encargos e responsabilidades, simbólicos como* reais, em *si mesma, sempre assegurou à Presidência da Republica papel hegemónico na condução do processso politico na forma de articulação entre os Poderes do Estado* e na prática peculiar do *federalismo brasileiro. A supremacia da Presidência da República sobre os demais Poderes do Estado é tão marcante que a expressão "Estado" acabou se confundindo, no uso corrente, com o Poder Executivo, isto é, com a Presidência da República.*

*O Estado é o Executivo, sua encarnação. O Judiciário como o Legislativo parecem instituições anacrónicas à procura de novos papéis. O federalismo, um compromisso meramente retórico, descolado da prática concreta.*

*OEstado-providência, o Estado-regulador e o Estado-gestor são fenómenos* irreversíveis, uma exigência da sociedade moderna. O grau e a *forma de intervenção estatal podem variar. Nos Estados Unidos como no Japão, na Inglaterra como na França, não importa a retórica, o Estado é parceiro decisivo na organização* e funcionamento da vida económica e social, como garantia da *funcionalidade do próprio sistema produtivo.*

*A sociedade industrial moderna, entregue a si mesma, não tem' qualquer possibilidade de auto-reguiação que me assegure estabilidade e eficiência. A ação do Estado, por via direta em alguns casos,* e como detentor de um amplo poder *regulatório em outros, é indispensável à saúde e solidez do sistema produtivo. Sem esta presença tutelar, a sociedade moderna caminhará a esmo com enorme possibilidade de desagregação.*

*Este fenómeno de intervenção ampliada do Estado na vida económica e social fez-se mediante expansão das funções do Poder Executivo. Implodiu, na sua marcha, o principio sagrado* da independência e *harmonia entre os Poderes. Como abalou os* .fundamentas *do liberalismo tradicional.*

*A correção deste divórcio entre o modelo institucional clássico da divisão dos Poderes e a forma com que o poder estatal é efetivamente exercido suscita duas propostas antagónicas. A primeira, de ajuste da realidade às instituições, consiste na intransigente defesa da desregulaçao estatal A segunda, de adaptação das instituições à realidade, consiste na* redefinição dos processos e *métodos de controle da sociedade sobre o Estado sem negar a óbvia necessidade de regulação do Estado sobre a vida económica e social.*

*A sociedade industrial é o que é: concentracionista, urbanizada, hierarquizada,* especializada, *tecnológica, massificada e informatizada. Estruturalmente complexa, é uma utopia imaginá-la funcionai sem que o Estado desempenhe saliente papel normativo e* empresarial. O liberalismo *tradicional, da auto-regulação, é um poderoso obstáculo à necessária procura de novas modalidades de controle social sobre a ação do Estado que passa, necessariamente, pela revisão das atribuições do Poder Legislativo, em suas* relações com o poder Executivo, e *dos fundamentos da Federação.*

*O Poder Legislativo tem mie ser repensado para que o Poder Executivo seja controlado. Legislar não é mais a forma de intervenção do Estado na vida social. Seus instrumentos de atuação são muita mais variados e sofisticados. Sobre estas modalidades* contemporâneas de intervenção, o Poder Executivo *mão tem quem lhe* contrate *os passos eme fiscalize a ação. A começar pela* fflrigrVH"^ *do planejamento estatal, peta necessidade da fixação de dire-, trizes explícitas para as politicas setoriais, pelo reflexo dos gastas públicos sobre o conjunto das attvidades económicas, expressos nos orçamentos monetário e fiscal, atividades. apenas, marginalmente controladas peh Poder Legislativo.*

*Ê o Estado, com suas funções reais e irreversíveis, que deve ser* democraticamrnte controlado. Este controle exige uma nova *forma de divisão dos Poderes do Estado mediante a modernização das funções do Poder Legislativo, acompanhado do reforço da representação e da* delegação, *mediante a atribuição de novos papéis para os órgãos intermediários organizados pela sociedade tívU.*

onltop Enfado do Guanabara o deputado todorot pato exthito Alianço Roívwwodofu Nacional (Arena),

## Perigos do personalismo exigem novas fórmulas

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO

Espacial poro a ralhe

*Um dos pontos fundamentais de sistema político, portanto de qualquer Constituição, concerne à figura da mais alta autoridade nacional, quer dizer, numa República, o presidente da República. Este tanto pode ser posto, num extremo, como o representante da unidade nacional, sem poder efetivo e com um simples papá cerimonial, quanto, noutro, como à própria encarnação do poder estatal. E, claro, entre esses extremos, entre o presidente que "reina" mas não governa e o presidente que reina como monarca absoluto, muitos tipos intermediários são possíveis.*

*A posição do presidente no quadro, constitucional é sempre um dos elementos a levar em conta para a caracterização do sistema de governo. No parlamentarismo à moda clássica, como, hoje, o da Itália, não deve ter senão a influência do conselho. No presidencialismo à americana, é o detentor do poder preponderante, contrabalançado este, embora, pelo peso do Congresso e da Corte Suprema. No presidencialismo à America Latina, ou à brasileira, costuma ser, para repetir a observação de Campos* Saltes, o "poder *pessoal constitucionalmente organizado". No parlamentarismo à francesa,* um *poder moderador, afastado das questões menores, do dia-a-dia governamental, mas presente e determinante nas questões de relevância fundamental.*

*A futura Constituinte brasileira terá como um de seus principais problemas o equadonamento da posição do presidente no sistema constitucional. Isto obviamente depende da opção sempre tão discutida entre presidencialismo e parlamentarismo. Entretanto, a opção por um ou outro desses regimes — questão, aliás, de certa forma superada, pois a tendência contemporânea é pelos sistemas "mistos", como pode ser encarado o da França atual — não resolve o problema todo. No presidencialismo, os exemplos mostraram, o presidente pode ser o mais poderoso ou o todo-poderoso; no parlamentarismo, pode limitar-se a presidir cerimónias, ou amar nas definições básicas.*

*Na verdade, a experiência histórica parece afastar que no Brasil o presidente venha* ,i ser apenas um *símbolo, decorativo e cerimonial, da Pátria. Há em nossas veias uma tradição paternalista que sempre procura encarnar num homem todas as esperanças, a dele esperar todas as soluções. Na própria experiência parlamentarista do Império, Pedro 2° não foi um monarca a reinar e não governar. Teve um papel politico discreto mas firme, que os contemporâneos não desconheciam e que os descontentes criticavam como "o poder pessoal do imperador". Ademais, em face da fraqueza congénita de nossos partidos, agora acentuada pelo fim da fidelidade partidária, em face da ausência neles de conteúdo programático, a política brasileira nos próximos tempos será forçosamente personalista. E esse personalismo tenderá a exacerbarse pela natureza própria dos meios audiovisuais de comunicação de massa, que transmitem imagens bem mais do que ideias. Como também tenderá a acentuá-lo a própria índole do sistema de eleições diretas que não deixará de ser adotado, como todos sabem, para a escolha dos futuros presidentes.*

*Mesmo para os partidários do presidencialismo, entre os quais me incluo, tal quadro permite antever riscos para a nossa frágil democracia. Um presidente paternalista e especialmente personalista dificilmente se acomoda das limitações do poder que a* liberdade *individual reclama e que a Constituição deve estabelecer para merecer o nome. Para diminuir tal perigo é preciso recorrer, quem sabe, a fórmulas novas de divisão do poder.*

*Nesta linha, vale a pena meditar sobre a conveniência de reservar ao presidente, eleito por todos os brasileiros, as funções superiores de garantia do interesse nacional permanente, do que lhe resultaria a competência de designar* um *ministro-coordenador da ação governamental que cuidaria da implementação da politica* definida. Este ministro deveria *atuar em* estreitra *ligação com o Congresso, cujo papel primordial seria então o de* controle, e *poderia ser afastado em casos extremos. Haveria, assim, num presidencialismo, uma atenuação parlamentarista, pela dependência do ministro-coordenador em relação ao Congresso, sem* que propriamente se estabeleça *entre nós* um parlamentarismo. *Sim, porque, dado o caos partidário, esse parlamentarismo será fatalmente instável,* ineficiente, *impotente. Ora, o quadro nacional não tolera governo fraco.*

MANO* OOMÇA1VIS PMMMA MHO, SI. é professor titular da Olraito Constitucional da foculdad» d* Direito a«Uu>arsIdoda do Soo Paulo.

## Futura Constituição deve alterar poderes e tribuições

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS

Espacial poroarolns

Ato de generosa magnanimidade (certamente não desprovido das devidas intenções politicas). É assim que deve ser entendido o anúncio que o presidente Sarney acaba de fazer, segundo o qual o Conselho Político do governo será, daqui para frente, o canal competente entre o Executivo e o Legislativo para acompanhamento das negociações da dívida externa com o FMI. Mas por que ato de magnanimidade?

Porque apesar da intenção liberalizante do gesto, ele trai a si mesmo. O Conselho Político só será consultado quando e enquanto o desejar o presidente da República, mas não

Eiue as regras democráticas exi- que o Congresso seja consultado, verdade, se quisesse realmente resolver o problema da relação entre o Executivo e o Legislativo, Sarney deveria enviar uma emenda constitucional ao Congresso propondo a descentralização dos poderes que hoje a Presidência da República enfeixa em suas mãos.

Não o faz por coerência com a sua política de deixar as grandes questões institucionais para a Constituinte, ou melhor, para o Congresso com poderes constituintes — que é outra coisa — a ser eleito em 1986 e a funcionar só em 1987. Esse episódio é suficientemente eloquente para colocar na ordem do dia. a questão das funções e das atribuições que deve ter o presidente da República na estrutura de organização de um Estado democrático.

"" No entanto, o que está em jogo não é apenas essa questão. Está em jogo a forma de governo que queremos para o Brasil e, dentro dela, as atribuições que aceitamos como justas ao titular das funções de chefe do Estado e de chefe do Governo. No Brasil, essas duas funções se enfeixam nas mãos do presidente da República. Este, além do comandante-em-chefe das Forças Armadas, tem também os poderes de nomear o' Conselho de Segurança Nacional è de definir todas as grandes decisões políticas e económicas do País. Tem ainda ao seu dispor uma bateria de poderes excepcionais, a respeito dos quais ele tem apenas de prestar contas ao Congresso após tê-los usados: as medidas de emergência, o estado de emergência e o estado de sitio, cuja vigência suspende as liberdades e as garantias dos cidadãos.

De acordo com a legalidade que herdamos da ditadura, ainda em vigor, conta também com os dispositivos de controle da sociedade oferecidos pela Lei de Segurança Nacional, Lei de Greve, Lei de Imprensa, Lei dos Estrangeiros e mais uma série de diplomas que lhes asseguram ampla margem de arbítrio. Se é certo que na "Nova República" os dirigentes do Pais têm o compromisso político de não usar esses dispositivos, enquanto estiverem em vigência, quem garante, no entanto, que eles efetivamente nunca mais voltarão a serem usados?

Ê por isso que anos atrás, o jurista Raymundo Faoro chamou a Presidência da República de "uma ditadura dentro de uma autocracia", ou seja, uma ditadura dentro da ditadura. Embora admitindo-se que, com o fim da tutela direta dos militares sobre a sociedade, as regras de recrutamento da elite dirigente brasileira tenham se abrandado, seria puro ilusionismo imaginar que atenuaram-se as condições que fazem da Presidência da República uma verdadeira ditadura.

Ê por isso que, na futura Constituição brasileira, os seus poderes e as suas atribuições devem mudar drasticamente. Se quisermos colocar efetivamente os poderes do Estado a serviço dos cidadãos, há pelo menos três iniciativas que terão de ser combinadas, sob pena de pouca coisa mudar: 1) O princípio da eleição direta para a Presidência da República; 2) a desconcentração dos poderes da Presidência; 3) o controle das funções do Executivo pela sociedade, em especial, e pelo Congresso Nacional.

Quanto ao princípio da eleição direta, ele já está incluído na Constituição, embora ainda não esteja claro quando as eleições ocorrerão, havendo muita resistência no próprio governo Sarney quanto à redução do seu mandato para quatro anos. No entanto, é no capítulo da desconcentração dos poderes do Executivo que se localiza o coração do problema: sem a recuperação, pelo Legislativo, das suas prerrogativas, pouco mudará, em especial, no tocante à definição da política económica. Ê necessário que o Legislativo retome para si as atribuições de legislar sobre matéria financeira, em particular sobre o orçamento monetário e das: estatais (onde hoje se concentram imensos poderes).

Finalmente, é essencial que os poderes que permanecerem nas mãos do Executivo sejam rigorosamente controlados pela sociedade através do Parlamento. Aqui há dois aspectos a serem levados em conta: o primeiro se refere à conveniência de* separar, para fins de um melhor controle da sociedade, as funções de chefe de Estado e chefe de Governo.

Aqui a discussão remete-se para a conveniência de se adotar, no Brasil, o sistema parlamentarista. O espaço é insuficiente, aqui, para discutir a questão, mas parece evidente que, no parlamentarismo, aumenta a força dos partidos e, por consequência, a capacidade de controle da sociedade sobre a definição dos rumos do governo (necessariamente submetidos ao Congresso).

O segundo aspecto se refere á própria redefinição das funções de representação do Parlamento. Se ele vai controlar o Executivo, além de definir quem vai controlá-lo, é preciso redefinir também as formas pelas quais a participação popular possa se expressar melhor. E por isso que será necessário, por exemplo, introduzir o princípio do direito de iniciativa popular, assim como o referendo popular. Dessa forma, será possível retirar das mãos únicas da Presidência não só as atribuições de definir as políticas salariais, nuclear e da. informática, por exemplo, como o poder de decretar, unilateralmente, medidas de emergência, estado de emergência e o estado de sítio.

ALVMO MOtttt. S»,
» Soclòloaoi do Estada o» Soo Paulo, loprossãtanta no Manaria «to-forrlclpoçoo Popular no ConstHuinto a mamara da fetocunvo astadual ' I UJ IMO aos iraDanomwOTMwr^n,

RITA TAVARES

Da Ropartagam Local

Ao completar os cem primeiros dias de governo, o presidente José Sarney recebeu a aprovação de 57% dos brasileiros, conforme pesquisa de opinião pública realizada pelo Instituto Gallup. O índice animou o governo, já que em abril o índice estava em 51% e uma consulta aos arquivos mostrou que o ex-presidente Joio Batista Figueiredo subiu a rampa do Palácio do Planalto, em 1979, com a aprovação de 53% e desceu, em março deste ano, com apenas 25% dos brasileiros a seu lado. O grande desafio para o presidente Sarney, entretanto, ocorrerá um pouco depois do 21° mês de seu governo, quando começarem os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em 31 de janeiro de 1987.

Segundo o projeto que convoca a Constituinte, os deputados e senadores terão competência até mesmo para acabar com a República e restaurar a Monarquia. Assim, poderão encurtar o mandato de seis anos do presidente Sarney ou substituir a atual fornia de governo, o presidencialismo, pelo parlamentarismo. Nesse momento, os índices de aprovação terão papel decisivo. Nos governos militares dos últimos anos, a curva de julgamento positivo do Presidente caía, na medida que o tempo passava. Resta saber o grau de credibilidade que Sarney alcançará.

O governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola (PDT), adianta-se ao julgamento futuro e defende eleições diretas para a Presidência em 1986, simultaneamente a dos deputados e senadores constituintes. "A eleição para a Constituinte deve coincidir com uma eleição política como a do Presidente da República e não com uma eleição administrativa, como a dos governadores", disse Brizola. Seguindo a mesma linha de pensamento, o deputado estadual Paulo Frateschi, 35, (PSB-SP) defende uma ampla campanha para eleições diretas, em todos os níveis, em 1986. "Esse governo, embora tenha propostas razoáveis, não tem como colocá-las em prática", disse. "Não considero um desaforo, querer eleger um presidente".

Mesmo considerando o governo do presidente Sarney como de transição, o governador do Rio Grande do Sul, Jair Soares (PDS), 51, defende a tese de que é preciso assegurar-lhe um tempo mínimo para realizar sua tarefa. "Um mandato de dois anos, política e administrativamente, é frustrante. O ideal seria o de quatro anos, mas a competência para fixar a duração cabe á futura Assembleia Constituinte", opinou Soares.

"ComooCoritiba"

Brizola acredita que o presidente Sarney está recuperando a credibilidade de sua função junto à populacão. "Talvez por suceder a uma sequência de mandatos presidenciais antidemocráticos", disse. O candidato do PDT à prefeitura de Curitiba, Jaime Lerner, 47, disse que o presidente Sarney é como o Coritiba (atual campeão brasileiro futebol). "Ninguém acreditava. E ele acabou chegando lá", afirmou Lerner.

Mesmo com esse índice positivo para o presidente Sarney, a discussão em torno da Constituinte conta com fortes adeptos em substituir o presidencialismo pelo parlamentarismo. "O presidencialismo é o regime de irresponsabilidade a prazo certo, enquanto o parlamentarismo é o de responsabilidade a prazo incerto", disse Ives Gandra da Silva Martins, 50, presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo. Esta discussão certamente acontecerá, já que o presidente da Comissão Pré-Constituinte, o jurista Afonso Arinos de Mello Franco, defende o parlamentarismo como forma de governo.

Silva Martins disse que poucos países cometem a veleidade de optar pelo presidencialismo. "Os Estados Unidos sempre é apontado como êxito do regime presidencialista. Mas o poder real do presidente é contido pelo Congresso", afirmou. "Muito diferente do Brasil, onde o Congresso é o poder inútil". A Constituição brasileira de 1824 instituiu o parlamentarismo e os cientistas políticos apontam o período de 1840 a 1889 como o mais estável da historia política brasileira.

Para o governador Jair Soares, o presidencialismo é um sistema político traumático, em que cada processo sucessório é uma guerra, a ameaçar a estabilidade institucional. Soares acredita que num determinado momento do processo de consolidação das instituições democráticas seria conveniente experimentar o parlamentarismo. "Mas isto deve ocorrer pelo consenso da nação, como uma opção voluntária e consciente. Não como em 1981, como um quebra-galho institucional", completou.

O presidente da Câmara dos Deputados e do PMDB, deputado Ulysses Guimarães, acredita que a questão do parlamentarismo movimentará os debates na Assembleia Nacional Constituinte, considerando que muitos setores políticos entendem que com a adoção desse sistema poderão ser substancialmente reformuladas as atuais atribuições do presidente. Mesmo elogiando o parlamentarismo, o governador Brizola disse que não é hora de mudar as regras do jogo. "a próxima eleição presidencial, simultânea ao pleito para a Constituinte, deve manter o presidencialismo. A Nova Carta pode optar pelo parlamentarismo, para o sucessor do sucessor do presidente Sarney", defendeu. Brizola nunca escondeu seu interesse em se candidatar para substituir Sarney na Presidência.

Atribuições

Preservado o presidencialismo na nova Constituição, resta saber quais as atribuições reservadas ao presidente. O bispo de Duque de Caxias (RJ), d. Mauro Morelli, um dos coordenadores da Comissão Nacional Pró-Constituinte Livre, Soberana e Democrática, disse que uma Constituinte que represente efetivamente o povo e seus interesses deverá definir democraticamente as características do mandato e do exercício da Presidência. "O regime anti-democrático que nos comandou nos últimos anos ampliou o centralismo em oposição ao federalismo, e aprofundou a força dominadora do Executivo abafando, sufocando os canais de manifestação da vontade popular", opinou.

A duração dp mandato é um ponto unanime de todos os entrevistados: a Assembleia define, mas o ideal são quatro anos de duração. Demarcar o espaço de atuação do presidente, entretanto, suscita divergências. "Creio que deva ser resguardada o principio de autoridade, pois a divisão de poder cria expectativas dé irresponsabilidade. É preciso não confundir autoridade que pressupõe exercer atribuições, com autoritarismo"sustenta Jaime Lerner.

O artigo 55 da atual Constituição, dependendo dos entrevistados, seria riscado em definitivo. Por ele, o presidente da República tem poderes de expedir decretos-leis, em casos de emergência ou de interesse públlico relevante, sobre segurança nacional, finanças públicas e criação de cargos públicos. Outro artigo mal quisto é o que atribue competência exclusiva ao presidente para criar leis sobre matéria financeira, criação e cargos, modificação dos efeti vos das Forças Armadas, .organizaçãonistrativa e judiciária, servidores públicos e concessão de anistia. Esse é o de número 57.

O líder do PMDB na Câmara, deputado Pimenta da Veiga, defende que o Congresso Nacional recupere várias atribuições que estão nas mãos do presidente. "Apesar de não ter sido feita, ainda, esta depuração dos poderes do Executivo, o presidente Sarney, com sua cunduta, tem contribuído para restaurar a dignidade da função presidencial", disse. Pimenta da Veiga lembra que o Presidente não vem se utilizando de poderes que adquiriu do antigo regime. O presidente Sarney, segundo d. Mauro Morelli, precisa eliminar definitivamente os resíduos do autoritarismo, substituindo atos institucionais e decretos pela participação da sociedade na definição dos destinos do País.

O professor Ives Gandra da Silva Martins está preparando um livro sobre a distribuição do poder no governo — "Separação dos Poderes", co-editado pelo Ministério da Desburocratização e pelo Instituto dos Advogados de São Paulo —, onde defende a existência de cinco poderes. Além do Executivo, Legislativo e judiciário, a existência de um Chefe de Estado e um Tribunal de Contas. Esse tribunal exigiria o cumprimento das funções do Executivo e do Legislativo e os oficializaria e puniria, quando necessário. "O Judiciário é o poder superior. Não funciona por falta de autonomia e verbas", completou Silva Martins.

"Impeachment"

Ao se discutir atribuições do presidente da Republica, vem à tona o artigo 40 da atual Constituição, que em suas oito linhas pode acabar com a carreira de um presidente ou de seu vice. Trata-se do "impeachment", que possibilita que dois terços da Câmara peça a cassação do mandato presidencial. "Ê uma figura jurídica, que pode ser decretada em caso de crimes de responsabilidade. É um instrumento de defesa da sociedade contra a malversação do poder", explica Jaime Lerner.

.- A força do Congresso norte-americano ficou demonstrada em 1974, quando estourou o escândalo Watergate envolvendo o presidente Richard Nixon. Considerado culpado por determinar ou perdoar a espionagem eletrónica, a investigação particular de declarações de imposto de renda de certas pessoas para fins de perseguição, foi duramente pressionado pelo Congresso e antevendo a declaração do "impeachment", renunciou em agosto.

"O 'impeachment' nunca aconteceu no Brasil e nem na América Latina", disse Silva Martins. A ideia, de que mesmo as mais altas autoridades são passíveis de punição, é de difícil aplicação. "Mas é uma ideia a ser estudada com carinho pela Constituinte", completa Silva Martins.

O
•IA ^- • ^ • • •—
•HO CM JOnOtrO,
Curitiba, MUOM
Afear»
•rasMa
"\ î\

M M O M da Sucurul do da Sucursal d*
AOAMS H U M da Sucursal da Porto da Sucursal d»

CMg

Se você precisa de alguma informação, ligue para **Folha Informações,** telefone (011) 220-1622.