

# Presidente agora terá menos poderes

### Executivo fica sem dois instrumentos: o decreto-lei e o poder de veto

As subcomissões, comissões temáticas e depois a Comissão de Sistematização da Constituinte organizaram os poderes Legislativo e Executivo com base em um sistema parlamentar de governo — e isso prometia ser uma das grandes mudanças da nova Constituição. Mas o plenário decidiu manter o presidencialismo, aprovando uma emenda quase improvisada que fez poucas alterações no que vigorava na antiga Carta.

A emenda praticamente reproduziu os dispositivos das Constituições anteriores que dão formidável poder a um só homem, o presidente da República. O elenco de suas atribuições ficaria praticamente inalterado, não fosse a perda de dois instrumentos fundamentais que, até então, eram os pilares do autoritarismo: o

decreto-lei e o amplo poder de veto. Com esses dois recursos, o presidente da República podia legislar à vontade, quase anulando a iniciativa legislativa do Congresso.

O decreto-lei entrava em vigor imediatamente, não tinha prazo para ser submetido ao Congresso e, depois de lido numa sessão parlamentar, tinha 60 dias e mais dez sessões para ser aprovado ou rejeitado, sem alteração. Não votado dentro desse prazo, estava automaticamente aprovado. Mesmo na hipótese remotíssima de rejeição, seus efeitos não podiam ser anulados. O veto presidencial a um projeto de lei, por sua vez, só poderia ser rejeitado por dois terços da Câmara e do Senado, em votação nominal.

A partir de agora, em caso de relevância e urgência, o presidente da República poderá adotar medidas provisórias com força de lei. Uma espécie de decreto-lei, considerado necessário para permitir a ação rápida do Executivo. O

mecanismo do decurso de prazo, porém, passa a funcionar ao contrário: terá de ser submetido imediatamente ao Congresso e, se não for convertido em lei em 30 dias, a contar da publicação, estará automaticamente rejeitado, com a cessação dos seus efeitos desde o início. O veto, por sua vez, poderá ser derrubado por maioria absoluta (metade mais um) da Câmara e do Senado, e em votação secreta.

O Executivo também teve seu campo de ação reduzido com a transferência, para a área do Congresso, da deliberação sobre matéria financeira — incluindo os endividamentos interno e externo —, ficando, agora, sob uma fiscalização que, ao menos no papel, será muito rigorosa. Para esse controle o Legislativo terá o auxílio do Tribunal de Contas que teve suas atribuições ampliadas. Além disso, vários dispositivos evitarão que ele seja composto por amigos do presidente da República.



André Duque/IAE - 20/7/88

## Conselhos irão assessorar a Presidência

Desaparecem o Conselho de Segurança Nacional assim como a sua competência, derivada da doutrina da Escola Superior de Guerra, para "estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional". E surgem dois outros conselhos: o da República e o de Defesa Nacional.

O primeiro é o "órgão superior" de consulta do presidente da República. Deve se pronunciar sobre intervenção federal, Estado de Defesa e Estado de Sítio, bem como sobre questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas. É composto pelo vice-presidente da República, pelos presidentes da Câmara e do Senado e líderes da maioria e da minoria nas duas casas, pelo ministro da Justiça e, ainda, por seis cidadãos brasileiros natos, escolhidos dois pelo presidente da República, dois pela Câmara e dois pelo Senado, para mandato de três anos, não renovável.

O segundo é simplesmente "órgão de consulta" e fica praticamente com as demais atribuições do CSN, excetuando a de fixar os "objetivos nacionais permanentes e as bases da política nacional". Deixa de ser integrado, como o CSN, por todos os ministros de Estado. Dele farão parte o vice-presidente da República, os presidentes da Câmara e do Senado, o ministro da Justiça, os ministros militares e os ministros do Planejamento e das Relações Exteriores.

## Descontração na reta final

Na fase final dos trabalhos, com quase tudo definido, José Lourenço (PFL) e Saldanha Derzi (PMDB) já

não procuram os cantos para os cochichos: a conversa é descontraída, em frente à Mesa.

# Estado de Defesa é inovação

Para a "defesa do Estado e das instituições democráticas", estão previstas duas medidas: o Estado de Defesa e o Estado de Sítio.

O Estado de Sítio é a medida tradicional, que já constava de Constituições anteriores. O Estado de Defesa foi inspirado no Estado de Emergência e nas "medidas de emergência", criados por emenda constitucional em novembro de 1978, para abrir caminho à revogação dos Ato Institucionalis.

A diferença entre uma e outra medida é de grau, de

âmbito e de decisão. O Estado de Defesa é decretado pelo próprio presidente da República, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, e só depois submetido ao Congresso Nacional. Destina-se à manutenção da ordem ou da paz social, em locais determinados, e permite restrições aos direitos de reunião, associação, sigilo de correspondência e comunicação telegráfica e telefônica. O Estado de Sítio tem de ser solicitado ao Congresso Nacional. É para fazer face à "comunicação grave, de repercussão nacional", e permite a adoção

de restrições mais amplas aos direitos individuais e sociais, incluindo obrigações de permanência em localidade determinada; detenção; busca e apreensão em domicílio; intervenção em empresas de serviços públicos; requisição de bens; e censura à imprensa, ao rádio e à televisão.

Em ambos os casos, porém, as medidas restritivas são mais brandas que as da Constituição de 1967 e as da Carta de 1979, baixadas pela Junta Militar. E maior é o controle a ser exercido pelo Congresso Nacional.

# Militares pressionam e conseguem quase tudo

As Forças Armadas conseguiram que fossem aprovadas praticamente todas as suas teses. Apenas dois pontos sofreram pequenas modificações: a atribuição constitucional e a decretação do Estado de defesa. As mudanças não afetam a essência do que desejavam e foram assimiladas sem protestos, depois de discretas e em negociações com as lideranças parlamentares.

Entre as conquistas estão o julgamento pela Justiça Militar de todos os crimes militares, praticados ou não por civis, e a não concessão de anistia aos cassados, especialmente aos marinheiros desligados do serviço ativo após o movimento militar de 1964.

A questão dos marinheiros causou um dos maiores confrontos de lobbies vistos na Constituinte: de um lado, os marinheiros pedindo a reintegração, de outro, os militares tentando bloquear a medida. O lobby da caserna saiu vitorioso. Os marinheiros foram excluídos, e os militares de carreira que conseguiram voltar às Forças Armadas pela

anistia concedida não receberam os atrasados. Eles passam para a inatividade.

A equiparação do terrorismo e dos crimes hediondos à tortura — todos tornaram-se inafiançáveis — está definida na nova Carta. O trabalho dos assessores militares garantiu uma vitória relevante no segundo turno. Na questão das prisões, que só podem ocorrer por ordem escrita e fundamentada da autoridade judicial competente, ficaram de fora os casos de crimes militares, que serão definidos em lei.

As Forças Armadas não conseguiram manter o seu papel constitucional exatamente como desejavam. Agora, elas se destinam "à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de um desses, da lei e da ordem". A diferença básica entre a última Constituição e a nova é que, antes, as Forças Armadas garantiam os poderes "constituídos" e podiam sair em defesa da lei e da ordem independentemente de serem acionadas por eles.

Agora, elas têm responsabilidade apenas sobre os poderes "constitucionais" (Executivo, Legislativo e Judiciário) e só podem agir por iniciativa de qualquer um deles.

O segundo ponto que não foi votado tal como os militares queriam relaciona-se à decretação do estado de defesa. Agora, a decisão compete ao presidente da República, mas deve ser imediatamente submetida ao Congresso (o prazo é de 24 horas), que decidirá por maioria absoluta se a aprova ou não. As Forças Armadas preferiam que o Congresso não tivesse de opinar, mas desejavam menos ainda que a decretação do estado de defesa dependesse de autorização prévia. Obtiveram parcialmente o que queriam com relação às pensões do idêntico valor para os ex-combatentes da Força Expedicionária Brasileira (FEB) que foram para a Itália e os que permaneceram no litoral brasileiro. Os militares eram contra, e a decisão não agradou. Mas, como a questão não era considerada relevante, não despertou a ação dos grupos de pressão.

# O estatuto da autonomia

ELIÉZER RIZZO DE OLIVEIRA

A transição política brasileira tem uma marca essencial: continuaram existindo e atuando na Nova República as relações sociais e políticas que vigoraram em épocas anteriores, inclusive no regime militar. Um fato diretamente ligado a este traço da transição é o grau de descolamento ou de autonomia do Estado com relação à sociedade, e, no interior do Estado, a autonomia do aparelho militar. A Constituinte faz parte deste processo de mudança e permanência e, em seu início, era previsível que a maior parte dos interesses militares seria atendida. E foi, de fato, a começar pela preservação da autonomia militar, ou seja, a capacidade e o direito de estabelecer metas e definir instrumentos e, portanto, a força de pressão de que dispõe o aparelho militar no plano do Estado e da sociedade. Protegido pela anistia recíproca, o aparelho militar não precisou fazer muita força para preservar a autonomia.

A autonomia militar é a base e ao mesmo tempo um resultado de dois fatores centrais da vida nacional. O primeiro é o exercício da função de intervenção na vida do País em momentos de crise. Os militares se sentem no direito de proceder assim, como o fizeram tradicionalmente na nossa história, e o mundo político civil tende a reconhecer a legitimidade deste tipo de ação do homem fardado. O segundo fator é de natureza jurídica e traduz nas Constituições o direito à intervenção militar: trata-se da prerrogativa de defender "a lei e a ordem".

Se tomarmos em particular o Exército e o papel de seu ministro na tutela do presidente Sarney e na liderança forçada ou consentida sobre seus colegas militares, teremos fortes recetivos de que o resultado da Constituinte não seja um avanço a respeito da combinação das funções legítimas do aparelho militar com o jogo político necessariamente conflitivo de um

regime democrático. No processo de elaboração da nova Constituição, os ministros militares pressionaram o governo, a Constituinte e a opinião pública sobre uma variedade de temas, dos quais poucos são propriamente militares.

O ministro do Exército e contra o turno corrido de seis horas. Ele poderia ser a favor ou não ter opinião a respeito. Mas ele toma posição em nome da farda e da instituição e não como ministro do governo. Se ele falasse como ministro numa relação simétrica com o ministério, seria natural esperar que o ministro do Trabalho se metesse a tratar das condições de trabalho nos quartéis. Na verdade, quem conquistou o direito histórico ao discurso político foi a instituição militar, o que dá aos seus ministros o direito de se sentirem à vontade para falar sobre o que quiserem.

Os objetivos militares na Constituinte foram poucos, porém contendo uma grande relevância para a vida do país: (a) o papel interventor; (b) o não-julgamento das Forças Armadas em razão da repressão política; (c) a direção política da indústria de armamentos; (d) a manutenção dos programas nucleares, o oficial e o paralelo. Pouca coisa na aparência. No fundo, um programa de longo prazo para o qual o aparelho militar preparou-se com mais antecedência e mais competência do que o mundo político e civil. Segundo o texto aprovado no primeiro turno de votação, as Forças Armadas são responsáveis pela ordem constitucional e pela "lei e a ordem", desde que convocadas por um dos Poderes. Aparentemente, esta fórmula promove a diminuição da autonomia militar, pois estabelece a necessidade de uma convocação para uma intervenção na ordem interna. A meu ver, nada sustenta este otimismo, já que, formalmente subordinadas ao comando supremo do Presidente da República, as Forças Armadas poderiam ser convocadas também pelo

Legislativo ou Judiciário. Além disto, a essência da questão continua como antes: "lei e ordem" e "defesa da ordem constitucional" devem passar a ser missão das próprias instituições democráticas, que poderão contar inclusive com as Forças Armadas, desde que na condição de instrumento da política e do Estado, e não como sujeito político autônomo. Como se vê, na medida em que foi mantida a definição constitucional em sua essência, a possibilidade de convocação por três Poderes poderá incrementar a condição política da autonomia militar.

Finalmente, é muito ruim para o futuro de nossa democracia o profundo desconhecimento do mundo político sobre as questões militares.

Será preciso ainda estimular o surgimento de um cultura política dedicada aos temas da paz e da guerra. Cito o almirante Mário César Flores, Diretor de Material da Marinha: "É preciso discutir com o Congresso e outras instituições civis as bases conceituais políticas, sócio-econômicas e tecnológicas das ideias sobre o emprego do Poder Militar/Naval, pois essa é a única forma de associar o mundo civil com o seu preparo. É óbvio que ocorrerão dificuldades, resultantes não apenas da rejeição ou apatia civil pelos assuntos de defesa, mas principalmente da insuficiência geral de cultura estratégica (...). Oportunidade histórica que estamos vivendo é propícia à renovação de métodos e ideias. Se não a aproveitarmos, continuaremos a trabalhar sobre conceitos ilusórios e desprovidos de apoio nacional; continuaremos a conviver com preconceitos e mal-entendidos prejudiciais à segurança da Nação" (O preparo da Marinha dos próximos 10 a 30 anos. Dúvidas, comentários e sugestões", em Revista Marítima Brasileira, v. 108, nº 1/3, jan./mar 1988, pg. 20-21).

Eliezer Rizzo de Oliveira é professor de Ciência Política na Unicamp.

# Liderança de Ulysses dá o tom da Constituinte

"Vamos votar, amigos. Sentem-se nos seus lugares. Códigos, códigos. Registrem seus votos. Sim, não, abstenção. Pressionem o botão preto e a chave sob a bancada até que as luzes se apaguem." Essas palavras foram repetidas, pacientemente ao longo de quase todas as 736 votações dirigidas pelo presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães. A repetição em geral era feita de forma bem humorada. Mas, em algumas ocasiões, ele se exasperou com a demora dos constituintes, demonstrando a irritação em seu tom de voz.

Outras tantas vezes, Ulysses dirigiu os trabalhos com voz neutra, e não poucos deputados entenderam que o presidente estava cansado. Na maioria das sessões, porém, ele revelou surpreendente resistência para um homem de 71 anos de idade. Permanecia entre cinco e seis horas ininterruptas sentado à Mesa da Presidência, conduzindo os trabalhos com imperturbável determinação.

"Sem Ulysses Guimarães, não haveria Constituição tão cedo", garante o líder do PL na Câmara, Adolpho Oliveira (RJ), um dos relatores-adjuntos. Para ele, Ulysses não foi importante apenas por conduzir as votações, mas também por mediar as negociações, desfazendo nós que poderiam levar a Constituinte a impasses.

Os fatos confirmam, realmente, o papel decisivo desempenhado pelo presidente da Constituinte. Sempre que Ulysses não estava no plenário, os vice-presidentes Mauro Benevides (PMDB-CE) e Jorge Arbage (PDS-PA) fracassaram na tentativa de obter quórum. A Ulysses, em contraste, bastava pedir aos constituintes que deixassem seus gabinetes e viessem para a verificação de presença. Em 15 minutos o plenário ficava



ROCHA

cheio e os trabalhos podiam começar.

Adolpho Oliveira considera que os méritos devem ser creditados, igualmente, ao relator Bernardo Cabral (PMDB-AM), porta-voz de Ulysses em muitas negociações. Ao longo dos meses de esforços conjuntos, os dois aprimoraram tal entrosamento que suas opiniões já se confundiam. Ulysses pouco se envolveu pessoalmente nas questões votadas ou nos problemas levantados pelas diversas lideranças. Na verdade, manifestou-se apenas três vezes, durante as 1021 votações. A primeira, acompanhando o voto do relator Bernardo Cabral, foi contra a emenda que estabelecia a um programa amplo o minucioso de amparo

à velhice. A segunda foi contra a emenda que derrubava a aposentadoria facultativa. E a terceira — sempre acompanhando o voto do relator — foi a favor da emenda Sigmaringa Seixas — Pompeu de Souza, que estabelecia que 30 dias após a promulgação da Constituição seria fixada a data das eleições diretas para governador do Distrito Federal. Nas outras questões, optou sempre pela abstenção, para não influenciar o plenário. Não poupou, porém, tiradas mordazes. Quando o deputado Alexandre Puzyna (PMDB-SC) cantou da tribuna um trecho do hino da FEB, Ulysses o interrompeu: "Como cantor, V. Exa. ganha notoriedade, mas vamos aos votos: códigos, códigos...".