

Política

ESPECIAL

Para empresários, houve um equilíbrio de poderes. Para o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o Legislativo ficou muito forte, e o presidente muito fraco.

Veja como está a relação de forças entre os dois Poderes na nova Constituição nesta reportagem especial, que terá seqüência na edição de segunda-feira.



O fim do governo que pode tudo

Deputados e senadores não estão mais de mãos amarradas. Basta observar o texto constitucional para constatar-se o fortalecimento do Poder Legislativo, que havia perdido várias de suas atribuições em mais de 20 anos de regime militar. "Ele estava amesquinçado e se recuperou. No entanto, em alguns pontos passou da justa medida", observa o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, professor titular de Direito Constitucional da USP. Para o professor Celso Bastos, da PUC e especialista na mesma matéria, o texto aprovado cairia bem num regime parlamentarista, pela necessidade de grande sintonia entre Executivo e Legislativo. "Mas, garantido o presidencialismo e com o crescimento exagerado do Legislativo, o resultado será um presidente excessivamente submisso ao Congresso."

No capítulo que trata do Poder Legislativo e que compreende 25 artigos, há outras novidades: a possibilidade de participação popular na elaboração de leis, mais teórica do que real, e a derrubada do decreto-lei para a apresentação de um substituto amenzado: as medidas provisórias, que perderão valor se não forem convertidas em lei no prazo de 30 dias.

Excessos

Os exemplos do fortalecimento do Poder Legislativo começam a ficar claros a partir do artigo 50 que estabelece o que é de competência exclusiva do Congresso Nacional. Significa que deputados e senadores darão a última palavra em certos assuntos e que não caberá veto do presidente da República. O artigo 50 não excluiu nada da Constituição que está em vigor e ainda acrescentou novas atribuições ao Congresso Nacional. Algumas se destacam por suas consequências.

A partir da nova Constituição passa a ser competência exclusiva do Congresso apreciar tratados e acordos internacionais ou atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Em outras palavras: todos os atos praticados pelo Banco Central em relação ao capital estrangeiro serão submetidos ao Congresso Nacional. A intenção, segundo juristas, foi vincular a apreciação dos deputados e senadores às negociações com o FMI. "Embora se queira fiscalizar, a consequência poderá ser um acúmulo de trabalho para o Congresso e o perigo é que a maioria dos acordos e tratados acabem sendo aprovados às cegas, justamente por causa da pressa", constata Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

O Poder Legislativo se fortaleceu ao ganhar competência para sustar atos normativos do Executivo que não estiverem de acordo com o poder regulamentar. Era uma atribuição do Judiciário. O risco maior é o Congresso usar a possibilidade de sustar os atos da Presidência da República politicamente e não de acordo com a lei.

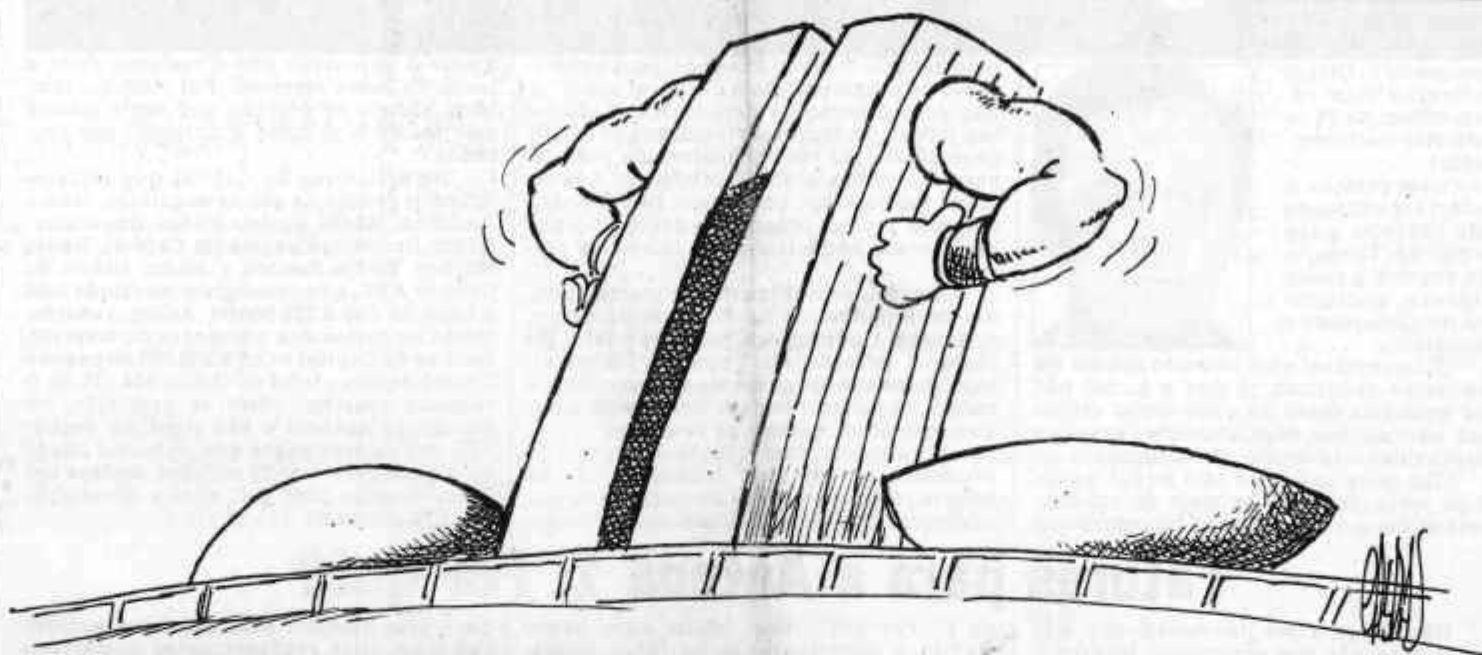
As emissoras de rádio e televisão também passaram para o controle do Congresso Nacional, que deverá agora apreciar quem merece ou não receber a concessão e a renovação de emissoras de televisão. É mais poder para deputados e senadores, que evidentemente poderão jogar de acordo com interesses políticos. É um problema que se repete nas indicações para os Tribunais de Contas, porque caberá ao Congresso escolher dois terços dos membros do Tribunal. O ideal, dizem os juristas, é que todos os integrantes do Tribunal de Contas fossem aprovados por concurso público e não pela indicação do presidente da República ou do Congresso Nacional.

Imunidade e distorção

Deputados e senadores ficaram livres para atacar ou xingar da tribuna qualquer cidadão sem se arriscarem a ganhar um processo. Foi ampliada a inviolabilidade. Todos estão livres de responder por crimes de injúria, difamação e calúnia, como na Constituição atual. A inviolabilidade ganha um desdobramento maior quando se trata do sigilo das fontes. Deputados e senadores poderão receber informações sobre desvio de verbas de uma estatal, por exemplo, sem qualquer documentação, ir à tribuna e acabar caluniando o presidente da empresa. Como o parlamentar não está obrigado a revelar quem lhe passou as informações e tem sua inviolabilidade assegurada, ficará impune.

Não é apenas o aumento da força política do Legislativo que chama a atenção nesse capítulo. Há também uma falha grande ao se tratar da eleição dos deputados. A representação dos Estados continuou distorcida, apesar da alteração dos números. São Paulo, por exemplo, de acordo com sua população, deveria ter 120 deputados na Câmara. Mas pela Constituição terá no máximo 70. O professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho mostra a evidência da distorção. "São Paulo, com 25 milhões e 600 mil habitantes, aproximadamente, tem 60 deputados para cada 400 mil habitantes, enquanto o Acre, com 400 mil habitantes tem oito deputados para cada 50 mil habitantes. Em outras palavras, um acreano vale oito paulistas", ironiza. Na nova Constituição continuaremos sub-representados, apesar da maior concentração de eleitores do País estar nas regiões Sudeste e Sul. "O Brasil menos desenvolvido, representado pelo Norte e Nordeste, continuará tendo o controle do Congresso", conclui.

Vera Cecília Dantas



Emendar a Constituição: é possível, mas muito difícil.

Quem pode emendar a Constituição caso não se sinta exatamente satisfeito com o que propõe o novo texto? Além do presidente, dos senadores e deputados federais, as Assembléias Legislativas passarão a contar com essa possibilidade. É o detalhe que chama a atenção no artigo 62, que trata das emendas à Constituição e está na seção do Processo Legislativo. Mas é uma inovação duvidosa. O motivo: a participação dos deputados estaduais é ampliada apenas em termos, já que, para a apresentação de uma emenda, exige-se que mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação se manifestem, cada uma delas pela maioria relativa de seus membros (metade mais um). Em outras palavras, será necessário que a maioria relativa das Assembléias Legislativas de mais de 13 estados se reúnam em torno de uma emenda.

São exigências que dificultam bastante a participação dos deputados. E o artigo também demonstra que o "avanço" dos constituintes foi tímido, como conclui a professora Maria Garcia, de Direito Constitucional da PUC. Ela acredita que a mesma chance de participação deveria ser dada a outros setores da sociedade civil.

Outra novidade se refere à participação popular e está no artigo 63. Ele permite que os cidadãos apresentem leis complementares e ordinárias a qualquer membro

ou comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A lei complementar precisa dos votos da maioria absoluta da Câmara e do Senado — metade do total de parlamentares das duas Casas mais um — para ser aprovada. A lei ordinária pode ser aprovada pelo quórum da maioria simples — metade mais um dos presentes à sessão.

O problema, como no caso das emendas à Constituição, é o que se exige para a chamada "participação popular". A condição: qualquer projeto de lei de iniciativa popular tem que ser subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional (cerca de 890 mil eleitores atualmente), distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles. Mas, para se atingir 1% do eleitorado nacional é preciso uma porcentagem muito maior do que 0,3%. Para se ter uma idéia da dificuldade de qualquer participação basta somar 0,3% do eleitorado dos cinco Estados com maior contingente eleitoral (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia) e teremos, apenas, 123 mil eleitores aproximadamente.

Quem vai conseguir reunir esse número de cidadãos nas condições exigidas? Maria Garcia está convencida de que a participação popular neste caso é uma medida que parece uma abertura mas, na prática, acaba sendo inócua. "É dar com uma mão e

retirar com a outra."

Cai o decreto-lei, que é baixado pelo Executivo, tem vigência de 60 dias e se não for apreciado pelo Congresso Nacional é considerado aprovado, por decurso de prazo. Em seu lugar surgem as medidas provisórias, que devem ser apreciadas imediatamente pelo Congresso. As medidas provisórias perderão a eficácia desde a edição se não se tornarem lei no prazo de 30 dias, a partir da data de sua publicação. Caberá ao Congresso disciplinar as relações jurídicas decorrentes dessa medida.

Não deixa de ser um decreto-lei disfarçado, na opinião de Maria Garcia. Seria muito mais simples, segundo ela, se o decreto-lei fosse mantido, com alterações: se não fosse apreciado em determinado prazo perderia a eficácia e teria que ser votado num espaço de tempo menor. Ela considera ainda que será extremamente complicado o Congresso disciplinar juridicamente a derrubada de uma medida provisória. Isso porque se a medida não é aprovada ela perde valor desde que foi editada. "Haverá risco de prejudicar alguém sempre, porque estaremos diante da retroatividade, da possibilidade de se ferir direitos adquiridos. Alguém beneficiado com a medida, deixará de ser, se ela não for aprovada. Não tem sentido."

V. C. D.

Presidencialismo: uma escolha errada?

Feita por grupos divididos em comissões e subcomissões, amarrada a detalhismos e casuísmos, a Constituição aprovada em primeiro turno teve como um problema básico a falta de unidade em seus capítulos. De tudo, no entanto, nada poderia ter sido mais grave no capítulo sobre o Poder Executivo que a opção pelo regime presidencialista de governo. Ao fazer essa opção, os constituintes desferiram um golpe decisivo, fatal mesmo para a vida brasileira. "Com isso, engessaram a Carta" — diz, inconformado, o professor César Saldanha de Souza Jr., arrematando o raciocínio.

Na iminência de deixar Brasília para assumir o cargo de professor titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, depois de assessorar juridicamente os constituintes parlamentaristas, ele explica que, acima de ideologias ou ditames partidários, a escolha do regime presidencial representou uma contradição técnica no texto que vinha sendo aprovado. Pior ainda, ela é irreversível.

— Acontece que o presidencialismo, por sua própria essência, não é capaz de administrar as crises políticas, comuns e frequentes em qualquer governo, nem as divergências ideológicas. Porque ele não admite o consenso. Este regime é visceralmente ligado ao clientelismo, gerando a corrupção, a ineficiência da máquina administrativa e o gigantismo do setor esta-

tal. Então, ao invés de contarmos com a administração técnica, permanente, apolítica e profissional do governo, vamos continuar assistindo a funcionários usufruindo do cargo público, das benesses, dos favorecimentos pessoais e vivendo como presas fáceis dos corruptores. Porque um presidente, no sistema presidencialista, precisa disso, ele conta com distribuição de cargos e favores para manter o seu prestígio.

Ele adverte também para o fato de que a nova Constituição não cuidou do que seria a sua estrutura básica, de preceitos. — Os constituintes tentaram transferir para o controle jurisdicional questões que só são possíveis de ser tratadas através do controle político. Ora, Direito não é substituído para a política. A política tem suas próprias questões e conflitos para resolver. Se tivéssemos optado por outro sistema de governo, teríamos canais de resposta, atenuando os tumultos políticos e descongestionando a área jurídica.

Para o professor Saldanha, é até compreensível que os capítulos referentes às ordens econômicas e tributárias estejam merecendo tantas críticas: ele acha que uma Constituição deve conter apenas dispositivos de ordem econômica e social, em vez de direitos econômicos e sociais: "Direitos econômicos e sociais dependem da política, das condições de pagamento, de prazos, de contingências que só a política

pode resolver, porque senão corre-se o risco até de inviabilizar os próximos governos. O resultado do jogo não pode constar, somente as regras desse jogo".

Seria esta, então, mais uma consequência da má escolha do sistema de governo que, na opinião do professor, vai breçar até mesmo a possibilidade de se fazer futuras correções e ajustes no texto constitucional, deixando-o rígido e ditatorial.

— Como castigo por não termos feito constar apenas normas diretivas, de programas, vamos ter que aceitar tudo isso que já foi aprovado e mais o que ainda quiserem enfiar na Carta. Não vamos poder "limpar" esse texto, reduzi-lo à sua verdadeira expressão. Porque a Constituição atendeu a interesses setoriais, e não ao conjunto.

Ele acha que pode explicar melhor: — A maioria da população não é constituída por fazendeiros, nem por integrantes da CUT, nem concorda com os cinco anos para Sarney nem uma série de coisas. E foram para esses e outros grupos que essa Constituição foi feita.

Por fim, o professor Saldanha chama a atenção para o enfraquecimento político: "Isso é inevitável como a nova Constituição não aceitou consensos, não os permitiu, não temos como esperar partidos fortes, sólidos, com lideranças. A Constituição foi engessada, e deverá continuar imobilizada. Lamentavelmente." Roberto Jungmann

OS PONTOS POLÊMICOS

Acordos internacionais

Caberá ao Congresso resolver definitivamente sobre tratados e acordos internacionais ou atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (Art. 50, I). Todos os atos praticados pelo Banco Central serão submetidos ao Congresso. Por causa de um acúmulo de trabalho do Congresso os acordos podem ser aprovados às cegas.

Sustar atos do Executivo

Será função do Congresso sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (Art. 50, VI). Normalmente é competência do Poder Judiciário. O risco é o Congresso usar a função politicamente.

Concessão de emissoras

O Congresso passa a apreciar os atos de concessão e renovação de emissoras de rádio e televisão (Art. 50, XII). É considerada pelos juristas uma matéria administrativa, que deveria ser tratada pelo Executivo apenas. É um poder político.

Tribunal de Contas

É atribuição do Congresso escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas (Art. 50, XIII). As indicações para os Tribunais continuarão sendo políticas.

Moção de censura

Compete à Câmara dos Deputados aprovar, por iniciativa de um terço e pelo voto de dois terços de seus membros, moção de censura a ministro de Estado (Art. 52, V).

Poderá criar forte atrito entre o Executivo e o Legislativo. Deverá cair no 2º turno, por ser incompatível com o presidencialismo.

Imunidades

Os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, pala-

vas e votos (Art. 54). As imunidades foram ampliadas de tal maneira que não mais se responde por injúria, difamação e calúnia como atualmente.

Eleição

O número de deputados será estabelecido por lei complementar proporcionalmente à população, de forma que nenhuma unidade da Federação tenha menos de oito ou mais de 70. (Art. 45 § 1º). A representação dos Estados continuou distorcida apesar das alterações numéricas. São Paulo, por exemplo, deveria ter 120 deputados na Câmara de acordo com sua população.

Emendas

A Constituição poderá ser emendada mediante proposta de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, cada uma delas pela maioria relativa de seus membros. (Art. 62 § III). Será necessário que a maioria relativa das Assembléias de mais de 13 Estados se reúnam em torno de uma emenda. É uma exigência difícil.

Projeto de Lei

A população pode apresentar leis complementares e ordinárias obedecendo a uma série de exigências. (Art. 63 § 2º). As exigências tornam a chamada participação popular extremamente difícil, o que torna o artigo quase inócua.

Medidas Provisórias

Em caso de relevância e urgência o presidente da República poderá adotar medidas provisórias que perderão a eficácia desde a edição se não forem convertidas em lei no prazo de 30 dias. (Art. 64 e parágrafo único). É um substitutivo disfarçado do decreto-lei, que funciona ao contrário: se não é apreciado em 60 dias é considerado aprovado. Será extremamente complicado para o Congresso disciplinar a derrubada de uma medida provisória.

Empresários: o sistema ideal e equilibrado.

O Brasil teve, nos últimos 60 anos, seis Constituições, cinco diferentes moedas e apenas quatro presidentes da República eleitos pelo voto direto. Desse, apenas dois concluíram os seus mandatos (Dutra e Juscelino). Quem substituiu os demais foi deposto. A instabilidade permaneceu até no regime militar recente: o marechal Castelo Branco governou três anos; o marechal Costa e Silva, dois; o general Médici, quatro; o general Geisel, cinco; e o general Figueiredo, seis. Esses são os sinais da crise institucional que assolou o País. A inflação, de 1945 a 1983, bateu em 14.366.740% (quatorze milhões, trezentos e sessenta e seis mil, setecentos e quarenta por cento).

A futura Constituição será capaz de reverter o problema? Esta questão, que hoje preocupa muita gente, também está contida numa análise sobre o assunto, em circulação no meio empresarial paulista. Para os autores do documento — que compila todos aqueles dados — a resposta é positiva. O projeto de Constituição, que no final deste mês vai para segunda votação, cria um "sistema presidencialista com poderes equilibrados, um ideal que jamais o País viveu, podendo contribuir para tornar menos conflituoso o relacionamento entre presidentes tradicionalmente fortes e Congressos razoavelmente poderosos".

Pelo projeto, o presidente perde poderes e o Congresso ganha. O sistema, segundo o documento, estará mais próximo do presidencialismo norte-americano que o praticado tradicionalmente na América Latina. Este sempre foi causa de crises que atingiram "tanto governos autoritários e fortes quanto governos democráticos". Agora haverá maior equilíbrio. O presidente perde os poderes imperiais e será eleito por maioria absoluta, no mínimo 35 ou 40 milhões de votos — garantia dada pela eleição direta em dois turnos. Mudanças políticas terão de passar pelo Congresso e serão politicamente discutidas. Desse modo, segundo o documento, as regras econômicas ganharão maior estabilidade.

Fim do casuismo?

O presidente comandará a política externa; nomeará livremente os seus principais auxiliares. "Para que obtenha sólida maioria parlamentar, seu Ministério deverá refletir uma ampla e sólida base política. Daí, ministro sem voto ou exclusivamente tecnocrata terá uma presença cada vez mais rara." O presidente ainda fará designações importantes: procurador-geral da República, ministros dos Tribunais Superiores, um terço do Tribunal de Contas e a direção do Banco Central. As nomeações terão de ser ratificadas pelo Congresso Nacional.

Em compensação, o presidente perderá três poderes absolutos, segundo o documento. O de formular a política econômica por meio de decretos-leis, o de dispor diretamente dos instrumentos de política orçamentária e o de criar tributos sem prévia e expressa autorização do Congresso. "Logo, como a política econômica ficará menos ágil, menos passível de modificações unilaterais, é provável que seja mais estável e menos suscetível de mudanças que agravam a crise e geram incertezas no setor privado", escrevem os autores do documento.

Haverá também maior controle sobre o presidente, os ministros e seus atos, "inedito na história constitucional brasileira". Um simples decreto legislativo poderá sustar atos administrativos. Além disso, o veto presidencial sobre medidas aprovadas no Congresso, que hoje só pode ser derrubado com maioria qualificada (dois terços), cairá com maioria absoluta (50% mais um). "O veto será um recurso bem menos valioso", constata os analistas.

Mais negociações

Os presidentes da República, desde 1964, podem baixar decretos com força de lei — exatamente como ocorreu durante o Estado Novo de Getúlio Vargas, quando não havia parlamento funcionando. Os decretos-leis podem, teoricamente, ser revogados pelo Legislativo, mas, nos últimos 24 anos em mais de 2.600, apenas dois foram derrubados. Com a nova Constituição, eles deixam de existir. O presidente poderá baixar medidas provisórias, que o Congresso deverá ou não transformar em lei no prazo de 30 dias. Se elas forem recusadas ou não apreciadas, perderão sua eficácia desde a edição.

"O presidente, qualquer que seja ele, terá de agir politicamente, administrando as crises eventuais com o Legislativo, o que o forçará a renunciar a projetos faraônicos e a medidas de impacto diminuindo sensivelmente a taxa de personalismo com que até agora tem sido exercida a Presidência", continuam os analistas. Da mesma forma, ele perderá poderes com a transferência de recursos tributários para Estados e municípios. Por isto, segundo o documento, o pólo do poder político será dividido com parlamentares e governadores. "Isto pode não resolver a crise política brasileira, mas seguramente corrigirá as excessões do modelo hoje em vigor."

Esse novo modelo dependerá de uma série de condições. O presidente deve se conformar com o novo papel, o Congresso deve estar aparelhado para cumprir suas novas funções e o Judiciário deve ser mais ágil para arbitrar conflitos e permitir que a sociedade se emancipe da tabela do estado. Contra o modelo, está a permissão da proliferação de partidos políticos que, sem representatividade mínima, terão acesso ao Congresso, dificultando a formação de uma maioria parlamentar estável.

Vicente Dianzi Filho