

MARCO MACIEL

CONSTITUIÇÃO  
PARA O  
FUTURO

Brasília - 1987



# CONSTITUIÇÃO PARA O FUTURO

*Palestra pronunciada pelo Senador Marco Maciel, então Ministro-Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, na Subcomissão do Poder Executivo da Assembléia Nacional Constituinte, em 21-4-87.*



## CONSTITUIÇÃO PARA O FUTURO

*Marco Maciel*

A convocação que me é feita para participar desta audiência pública, que tanto me honra e desvanece, é oportunidade para que possa expressar minha opinião sobre os relevantes temas atribuídos a esta Subcomissão da Assembléia Nacional Constituinte.

Depois de sete constituições, encontra-se o Brasil na difícil e desafiadora contingência de reestruturar o Estado e institucionalizar um sistema político que seja duradouro e estável e tenha condições de promover, dentro de um quadro de harmonia e justiça social, o desenvolvimento, que é uma aspiração histórica do povo brasileiro.

Poderíamos, talvez, sintetizar a nobre e histórica missão da Assembléia Nacional Constituinte dizendo que ela terá que criar instituições políticas democráticas e ágeis, instituições sociais justas e solidárias, instituições econômicas produtivas e igualitárias.

Referindo-nos às bases do regime, em que se deve embasar o Estado brasileiro, poderíamos concluir que o sistema político deve ser estável, o sistema social justo e o sistema econômico competitivo.

A insistência com que temos procurado atingir esses objetivos não deve gerar descrença nas instituições que herdamos, nem nas que experimentamos a partir de 1822. A proclamada instabilidade institucional do País é mais um sinal de vitalidade do que um dado para estimular o negativismo. Na América somos — à exceção, talvez, do México — o único País que não nasceu republicano e que já conviveu com praticamente todas as formas de Estado, com todos os regimes políticos e com todas as formas e sistemas de governo. Tivemos o Estado unitário de 1824 a 1889 e de 1937 a 1945, tivemos o Estado federado de 1891 a 1937 e de 1946 até hoje. Experimentamos a monarquia de 1822 a 1889. E vivemos sob a forma de governo republicano de 1889 até os nossos dias. Tivemos regimes políticos oligárquicos, democráticos, autoritários e autocráticos, em diferentes fases de nossa vida política.

Adotamos sistema parlamentar adaptado entre 1840 e 1889 e entre 1961 e 1963, da mesma forma como temos experimentado diferentes modalidades de sistemas presidencialistas, com maior ou menor grau de concentração dos poderes, de 1891 a 1987.

Temos que dividir historicamente nossa experiência constitucional em duas fases distintas: uma, que vai de 1826, quando efetivamente entra em vigor a Carta Constitucional de 1824, a 1930, abrangendo pois 104 anos. A outra vai de 1934, quando entra em vigor a segunda Constituição Republicana, até 1969, quando se edita a Emenda Constitucional nº 1/69 — que é, na prática, uma nova Carta — e abrange os últimos 53 anos de nossa vida política.

Nos primeiros 104 anos tivemos apenas duas constituições, cada uma com uma emenda. A Constituição do Império durou 65 anos e, ao ser revogada em 1889, era a segunda Constituição escrita do mundo, em duração, só sendo superada pela dos Estados Unidos. A Constituição republicana de 91, por sua vez, teve vigência durante 40 anos. A duração média, até então, foi de 54 anos, mais de meio século, portanto.

O confronto formal dessas duas realidades mostra que tivemos estabilidade dos instrumentos jurídicos, de caráter constitucional, no primeiro século, e uma inusitada instabilidade nos últimos cinqüenta anos, o que nos leva à fatal conclusão de que a crise institucional brasileira é contemporânea, ou seja, é uma crise recente.

### **Dramáticas transformações nos últimos 50 anos**

É aí que devemos buscar as razões para examinar que requisitos deve conter a futura Constituição, para garantir-lhe no mínimo durabilidade similar à que tiveram as duas primeiras. Só assim, entendo, será possível evitar os verdadeiros cataclismos institucionais que marcaram os últimos 50 anos da vida brasileira.

É claro que os primeiros 100 anos de nossa vida como Nação não têm, nem de longe, a complexidade da vida moderna. Tivemos uma evolução sem paralelo no mundo ocidental. Sofremos profundas e dramáticas mudanças, sob o ponto de vista demográfico humano, que mostram que passamos de uma estrutura populacional simples e incipiente, num vasto território, para uma estrutura demográfica altamente dinâmica e complexa, que exige investimentos crescentes — que o Estado brasileiro não tem conseguido fazer — para atender às áreas sociais básicas de saneamento, habitação, transportes, educação, saúde e previdência; essa estrutura reflete-se na economia e, conseqüentemente, nos sistemas tributário e fiscal, tanto da União quanto dos Estados e municípios.

Passamos do 44º PIB do mundo para o 8º, nos últimos 25 anos. Se computarmos os últimos 14 anos, vamos verificar que entre as dez maiores economias do mundo a nossa foi a que mais cresceu, em termos relativos, mesmo considerando dois anos de variação negativa — os outros foram de crescimento, o que pode ser considerado um desempenho excepcional.

Sob o ponto de vista social, levamos 50 anos para aumentar o índice de alfabetização de 3 para 25%, e levamos mais 100 para fazê-lo aumentar desses 25% para cerca de 75%. Se podemos nos orgulhar de nosso desenvolvimento econômico, só temos razões para lamentar nosso atraso social. Quando consideramos o produto interno bruto, ocupamos a 8ª posição do mundo; mas se o considerarmos em termos *per capita*, baixamos para o 44º lugar, numa situação sem paralelo entre as economias mais desenvolvidas do mundo. Isso mostra que, se foi possível crescer e aumentar significativamente a riqueza nacional, ainda não foi possível distribuí-la de forma mais justa e igualitária.

O que nos interessa saber, hoje, em face das mudanças institucionais que a Assembléia Nacional Constituinte terá que operar, é de que maneira, em que escala e em que medida os modelos políticos que adotamos, ao longo de todos esses anos, foram eficazes ou ineficazes na obtenção dos resultados que já conseguimos no campo econômico e social. Ou, em outras palavras: em que proporção os sucessivos modelos políticos contribuíram para acelerar, ou retardar, o processo de desenvolvimento econômico e social.

O que se vê é que, em sua evolução histórica, o Brasil tem conseguido extraordinário progresso, notáveis avanços no que diz respeito ao desenvolvimento econômico. Mas, ao mesmo tempo, têm sido excessivamente lentas as conquistas sociais e políticas, e precária a estabilidade das nossas instituições. Problemas com os quais ainda hoje nos defrontamos, no limiar de um novo século e às vésperas do centenário da proclamação da República.

Como acelerar a eliminação da pobreza absoluta, que é dramática, e aprimorar as instituições políticas brasileiras, de forma a torná-las estáveis, prestigiadas, respeitáveis e funcionais é, ainda hoje, nosso grande desafio.

### **Estabilidade institucional, instabilidade governamental**

Em seu livro “Conciliação e Reforma no Brasil”, o historiador José Honório Rodrigues contesta a tese da instabilidade institucional brasileira, em termos sobre os quais convém meditar. Diz ele: “As teses e antíteses levantam, em forma concisa, alguns problemas históricos que podem ser úteis à compreensão do curso de nossa História, de sua lentidão rotineira durante tanto tempo, e de suas interrupções caóticas. Um deles é o da estabilidade institucional do País, ao contrário do que vem sendo sustentado. Haja o

que houver, abdicação, renúncias, abolições, mudanças formais de regime, crises sucessórias, a estabilidade brasileira é uma rocha. Não muda nada. As instituições econômico-sociais permanecem as mesmas, independente dos nomes transitórios que as comandem”.

À estabilidade granítica das instituições corresponde uma mera instabilidade governamental. Não é a estrutura que é instável; é a conjuntura superestrutural; é exatamente porque a estrutura não muda, não se reforma, não se adapta, não se ajusta às necessidades do tempo e da situação, que a instabilidade está sempre presente. Creio ser um equívoco pensar que o mais grave problema brasileiro manifesta-se nas chamadas crises sucessórias — o que leva observadores menos atentos a pensarem na reforma do Poder Executivo, como se monarquia ou república, presidencialismo ou parlamentarismo, fossem realmente capazes de evitar instabilidade. Há uma relação de comportamento funcional entre a instabilidade econômico-social e a instabilidade política, e esta só desaparecerá quando aquela se ajustar às exigências da vida brasileira.

Parce-me oportuno voltar ao que ainda assinala José Honório Rodrigues: “Ao contrário do que sustentam alguns políticos brasileiros, o parlamentarismo, sem reforma da estrutura econômica, só agravará a instabilidade política, pois fragmentará o Poder Executivo já em frangalhos pelas enormes pressões estruturais, econômicas e sociais. Pelo contrário, a política nacional de desenvolvimento exige um Poder Executivo concentrado, eleito pelo voto majoritário, para promover os ajustamentos indispensáveis e enfraquecer as terríveis pressões internas e externas”.

Gilberto Amado, num discurso pronunciado em 1926, e que se tornou célebre, mostra que a instabilidade provinha da “distorção entre as instituições jurídicas e o meio social”, para concluir que “o anseio de reformas era a base de todas as aspirações, que intermitentemente vêem nelas soluções para a crise”. Ouçamos novamente o que ele diz, 60 anos depois de seu famoso discurso: “Uns se contentam com a revisão simples da Constituição, em certos artigos; outros reclamam a reforma total que ressuscite o parlamentarismo para se conjugar, agora em conúbio arbitrário, com a Federação; outros arrebatados, mais longe se precipitam até para a restauração da monarquia. Mas, pergunto eu: diante do estado social do Brasil, é lícito acreditar que qualquer mudança nas instituições possa influir decisivamente para a felicidade do País? É de crer que qualquer modificação nos textos da Constituição tenha efeito sobre um meio nas condições em que se acha o nosso”? A estas perguntas, que qualquer um de nós não hesitaria em fazer, hoje, o próprio Gilberto Amado respondia, mostrando que “as constituições, menos do que o meio, nada podiam contra a realidade”.

Em 1945, num momento dramático de nossa evolução política, o professor Hermes Lima, numa antevisão do que viria depois, atribuiu a fragilidade institucional do País não às instituições do Estado mais, sim, à mais importante



das instituições políticas, os partidos, reeditando uma crítica que, antes dele, Sílvio Romero já fizera: “O exame de nossa história política demonstra que os partidos políticos nacionais têm sido, antes, produto de agitações e divergências no meio das camadas dirigentes, do que produto do modo de sentir e pensar de largos setores da população, procurando, de fora, influir sobre o caráter e a política do Governo”.

Evidentemente poderíamos repetir ao infinito as críticas — as mais das vezes procedentes — com que os pensadores brasileiros e os intérpretes da nossa realidade jamais deixaram de acicatar a distonia permanente entre as instituições e o meio.

Há, no entanto, os que não viam nem nas instituições nem no meio a raiz dos nossos males. Alberto Torres, por exemplo, a identificava num fato que tem sido constante e freqüentemente posto em relevo: o dissídio entre o poder e a sociedade. “A separação da política da vida social” — escreveu ele — “atingiu, em nossa pátria, o máximo de distância”. “Por isso — concluía — a política é, de alto a baixo, um mecanismo alheio à sociedade, perturbador da ordem, contrário a seu progresso”. É claro que ele tinha em mente a forma como se manifestava esse dissídio, que parece permanente: a falta de integração social, já que 2/3 do povo brasileiro são marginalizados, vivem na periferia do poder, raramente têm acesso a seus mecanismos, e só através do voto participam da sua constituição.

Diferentemente dos que atribuem os males às instituições, há também os que, como Arthur Ramos, centram nas deficiências as razões da persistência de nossos desafios.

### **Além de como fazer, assegurar o que fazer**

A realidade e a crítica são componentes essenciais de nossa civilização. Procurei traçar, de forma sumária, como vejo a realidade. É através do processo dialético de encarar a realidade de forma diversa que haveremos de chegar ao consenso no diagnóstico, a partir do qual temos que buscar a solução de nossos problemas e a superação dos desafios brasileiros.

Como gosta de lembrar esse grande cientista político, que é o professor Norberto Bobbio, “as instituições políticas não são intrinsecamente boas, nem intrinsecamente más. Delas podemos fazer bom ou mau uso”.

A democracia só se realiza, só se consoma, na medida que a igualdade jurídica, econômica e social da maioria, que é seu objetivo, é alcançada, com o respeito aos aspectos formais que garantam e assegurem o regime democrático.

No Brasil, ao longo do nosso processo de evolução histórica, jamais conseguimos a realização simultânea de democracia substancial, com as garan-

tias da democracia formal. A distonia, na verdade, não está no meio, nem nos homens, nem nas instituições, isoladas ou concomitantemente. Está, a meu ver, na circunstância de nunca termos sido capazes de ajustar as instituições ao meio e os homens às instituições. Como lembra o professor Norberto Bobbio, ao estabelecermos regras constitucionais para a constituição do poder e o processo de tomada de decisões, que são imperativas para toda a sociedade, decidimos como fazer, mas não decidimos o que fazer. Ajustar as instituições ao meio e os homens às instituições requer que a futura Constituição garanta “como fazer”, mas assegure também “o que fazer”, em face dos desafios históricos com que teremos que nos defrontar.

O Estado, no Brasil, tem sido historicamente hábil — e, em certa medida, até pressuroso — em prover com rapidez e eficiência tudo o que diz respeito ao seu peculiar interesse. Mas, ao contrário, tem sido extremamente lento quando se trata de prover o interesse da sociedade. É exatamente isso que gera o dissídio entre poder e sociedade, entre Estado e Nação.

E isto não parece ser; tem sido sempre assim. O art. 179 da Constituição do Império prescrevia que “organizar-se-á, quanto antes, um código civil e criminal, fundado nas sólidas bases da justiça e equidade”. Convém atentar para a circunstância de que o texto constitucional anunciava, primeiro, o Código Civil, que era do interesse da sociedade; e depois, o Penal, que era do interesse da autoridade. A primeira legislação instalou-se em 1826. Ao fim dela, em 1830, o Brasil já tinha o seu Código Criminal do Império; dois anos depois votou-se o Código de Processo; o Código Civil, no entanto, só foi adotado em 1916.

*Se um serve para mostrar como é excessivamente lento, moroso e protelatório o processo legislativo quando interessa à coletividade, serve o outro para mostrar como pode ser ágil, rápido e eficiente quando interessa à autoridade.*

Esta observação, que é bem ilustrativa do processo de permanente adiamento dos problemas, como prova da resistência a todo processo inovador na sociedade brasileira, não é originalmente minha. Falando, no Senado, em 1843, a respeito do sucessivo adiamento da legislação eleitoral, o senador Cassiano de Melo Matos já chamava a atenção do País para esse hábito, dizendo da tribuna: “O que eu vejo é que, quando se dá o caso de necessidade, ou quando aparece a urgência de uma medida, tudo se pode fazer, tudo se quer fazer, e nada se faz; toma-se uma medida interina, e essa fica para sempre, porque, passada a crise, se esquece a urgência”.

Podem parecer que esses eram casos típicos da morosidade do processo legislativo do Império. Nada mais falso. A ratificação da Convenção de 87, da OIT, que dispõe sobre a liberdade de organização sindical, encontra-se em tramitação no Congresso, hoje pendente de apreciação pelo Senado, há, exatamente, 38 anos! O dispositivo da Constituição de 46 que tornava obrigatória e direta a participação do trabalhador nos lucros da empresa jamais

foi regulamentado; 21 anos depois, quando a Constituição foi substituída pela de 67, era apenas uma expectativa de direito que jamais se materializou. No entanto, sem que a lei o permita, admitimos hoje o pluralismo sindical na cúpula, a despeito da lei, enquanto que, por força da mesma lei, o proibimos na base...

Nessa matéria, aliás, convém lembrar que toda a legislação do trabalho, que é de 1943, e a quase totalidade da legislação sindical, que remonta de 1937, é a mesma que ainda hoje rege a vida do País, apesar de haveremos mudado o sistema político pelo menos quatro vezes nesse período e de já termos, nos últimos 40 anos, experimentado pelo menos três constituições diferentes. O antigo vício de solucionar os problemas pelo adiamento das soluções emergentes traz, como consequência, que eles inevitavelmente surgem no futuro, exatamente porque nunca são resolvidos.

Essa prática, longamente institucionalizada na vida pública brasileira, certamente não contribui para a saúde do regime político, seja qual for a forma de Governo. E essa distonia, que tanto tem sido denunciada pelos analistas da realidade brasileira, é algo que precisa ser erradicador do nosso sistema constitucional, através de dispositivos que previnam a sua ocorrência. Não devemos apenas prever “como”, mas também o “que fazer”.

### **A distonia entre o formal e o real**

Outro aspecto da nossa realidade, a respeito do qual a crítica brasileira tem sido constante e consistente, é o que se refere aos “regimes formais” e aos “regimes reais” que temos tido. Já tivemos Estado unitário e Estado federado; já experimentamos parlamentarismo e presidencialismo; já convivemos com ditaduras e com regimes democráticos; já fomos monarquia e somos, hoje, República. Logo, o mal não está no regime, no sistema ou na forma de Governo ou de Estado. Está, a meu ver, na forma de concebê-lo. E, mais do que isto, na forma de praticá-lo.

As praxes parlamentares que tivemos durante 65 anos no Império e em 2 anos, na República, não foram o parlamentarismo, tal como é concebido na teoria nem como é aplicado na prática em todos os países que o adotaram. A Constituição de 1824 não só não o previa, como, mais do que isso, não o permitia. Por três motivos: (1º) porque fazia, independer o Executivo da maioria parlamentar da Câmara; (2º) porque, através do Poder Moderador concedia ao monarca, que era chefe do Executivo, a faculdade de livremente escolher, nomear e demitir seus ministros, independentemente da aprovação da Câmara; (3º) porque condicionava a dissolução da Câmara, não às conveniências políticas dos partidos e do Governo mas, sim, aos casos em que

o exigissem “a salvação do Estado”, como dispunha o art. 101, inciso 5º, da Constituição.

Quando falamos da conceituação teórica do parlamentarismo, o termo próprio usado pelos especialistas é, exatamente, “Governo de Gabinete”, porque é desse colegiado — e não da Câmara — a preeminência política no sistema parlamentar. Da mesma forma, e por oposição ao parlamentarismo, a denominação teórica e clássica do sistema presidencial é “Governo Congressional” — por sinal, também o título da obra de Wilson, que foi presidente dos Estados Unidos.

Assim, da mesma forma como no Império não tivemos um Governo de Gabinete, mas um Governo pessoal, também na República jamais chegamos a ter um Governo congressional e, sim, governos pessoais. A diferença fundamental entre ambos é apenas de que, no primeiro, o cargo era vitalício e hereditário; e, no segundo, o cargo é temporário e eletivo. Aí reside a diferença entre os “regimes formais” e os “regimes reais”. Formalmente, tivemos Império com parlamentarismo e República com presidencialismo. Efetivamente, a monarquia pessoal que vigorou no Império só formalmente se distingue do presidencialismo pessoal que temos na República.

O traço comum a ambos, portanto, é o caráter de personalização do poder. Os que julgam que o sistema parlamentar de Governo não permite essa deformação devem recorrer à sentença de Joaquim Nabuco que, com muita propriedade, aludindo ao parlamentarismo do Império, afirmava: “é o traço saliente do nosso sistema político essa onipotência do Executivo, de fato o poder único do regime”. Nessas condições, não é difícil aceitar que a onipotência do Executivo é uma característica no parlamentarismo, da mesma forma como no presidencialismo. Foi assim no parlamentarismo brasileiro, no Império, e assim continua a ser no parlamentarismo clássico do sistema inglês, sob a direção de primeiros-ministros fortes, dominantes e onipotentes, como foi o caso de Sir Winston Churchill e como parece ser o da senhora Margaret Thatcher.

**Não basta equivalência.  
É preciso equipotência**

Volto, por isso, a lembrar as lições de Bobbio: as instituições políticas, os regimes e os sistemas de Governo, não são, por sua própria natureza, intrinsecamente bons, nem intrinsecamente maus. Tudo depende do bom ou do mau uso que deles façamos. Não é a estruturação democrática de um Governo que o torna democrático. Ele será ou não democrático, na prática, em decorrência do seu uso e da forma como o poder for usado. E é por isso, no meu entender, que não conseguimos institucionalizar mecanismos constitucionais que são comuns tanto ao Governo de Gabinete quanto ao

Governo congressional, na forma como foram concebidos e na forma como são praticados nas grandes democracias do mundo ocidental, nas quais nos inspiramos.

Esse traço comum são os mecanismos institucionalizados de controle do poder, seja ele titulado pelo parlamentarismo, seja pelo presidencialismo. Não será enfraquecendo o Executivo que democratizaremos o poder no Brasil. O que temos de fazer é fortalecer os demais poderes, para que atendam ao requisito básico do seu equilíbrio. Não basta que sejam independentes e harmônicos. É preciso que sejam também equivalentes em poderes, faculdades e prerrogativas. Em uma palavra: que sejam não só equivalentes, mas também eqüipotentas.

Como alocar democraticamente autoridade para evitar que, por excessiva concentração, ela constitua ameaça à segurança e à liberdade e aos direitos do cidadão? Quando Hamilton escreveu que a regra não escrita da Constituição americana, que assegurava os direitos do cidadão, é o equilíbrio de poderes que ela estabelece, podemos entender porque o documento original da “Convenção de Filadélfia” não contém, formalmente, uma declaração de direitos. Os fundadores — que tinham sofrido o peso da autoridade incontestável do rei, que na colônia não conhecia limite — sabiam que os riscos para a liberdade individual residiam, exatamente, nessa excessiva concentração de autoridade.

A distribuição harmônica dos poderes do Estado, portanto, não interessa apenas ao *presidencialismo*, ou ao *parlamentarismo*, como sistema de Governo. Interessa, de maneira ampla e irrestrita, a toda e qualquer forma de Governo. A sabedoria consiste exatamente em dividir harmônica e eqüitativamente, de tal sorte que nenhum deles possa exercer, sozinho, e sem controle, o peso de toda a autoridade do Estado. A decorrência natural desse processo implica estabelecimento de um sistema constitucional em que cada um dos ramos do poder governamental disponha de mecanismos jurídicos e políticos para controlar o outro. Trata-se daquele princípio, que, na teoria do Estado, convencionou-se chamar pela expressão de “freios e contrapesos” — algo que, por sinal, jamais conseguimos estabelecer, de forma eficiente e duradoura, em nenhum dos sistemas que praticamos.

O atendimento desses pressupostos supõe mudanças sensíveis na concepção, na estrutura e no funcionamento dos três poderes, em face de nossa experiência histórica.

### **Como limitar o Estado e seus poderes**

A questão do estado democrático, portanto, passa por três pressupostos essenciais, nas sociedades de hoje:

(1) como distribuir os poderes do Estado, de tal forma que eles possam controlar-se mutuamente;

(2) como instituir mecanismos permanentes de controle, pela sociedade, do efetivo e regular funcionamento dos poderes do Estado;

(3) como estabelecer limites à tutela do Estado sobre a sociedade.

Nós já dispomos de tais mecanismos, no que respeita ao ordenamento jurídico do País. O processo de elaboração legislativa envolve o assentimento do Legislativo, no seu poder de iniciativa, de emenda e de aprovação; envolve o Executivo, tanto através do poder de iniciativa, ainda que muito limitado, hoje, em nosso País, quanto pelos mecanismos de sanção e veto; e inclui o Judiciário no controle jurisdicional de sua constitucionalidade. Sabemos, no entanto, que nas sociedades complexas o ordenamento jurídico não se processa apenas através da lei em seu sentido formal, mas, sobretudo, da lei em seu sentido material.

O poder de regulamentação do Executivo, hoje, é muito mais amplo e praticado com muito maior amplitude do que simplesmente através da regulamentação das leis formalmente aprovadas pelo Legislativo. Cito como exemplo o poder normativo em áreas como do Direito Financeiro e do Sistema Financeiro de Habitação, virtualmente regulado por normas emanadas do Conselho Monetário Nacional. Sobre elas, o Judiciário exerce poder jurisdicional, mas o Legislativo não exerce controle político.

O que temos que estabelecer, portanto, no fortalecimento do poder político do País, que é a sua representação congressional, é uma dupla jurisdição sobre o ordenamento legal: uma, de natureza jurídica, que já é atribuída ao Judiciário; e outra, de natureza política, que deve ser faculdade do Congresso. Quer dizer, o poder, em suma, de interferir, de ratificar ou não, os atos regulamentares do Executivo. Esse mecanismo já existe na prática constitucional dos Estados Unidos, através da “resolução legislativa”, mediante a qual — ao contrário do que ocorre entre nós, em que as resoluções são atos internos do Parlamento — o Congresso não só estabelece condições para aplicação das leis, como se verifica em relação ao orçamento, por exemplo, mas também pode, em determinadas circunstâncias, sustar a aplicação de atos administrativos que entenda devam ser regulados por ato de sua competência.

A contrapartida desse controle do Legislativo sobre o Executivo deve ser o estabelecimento de mecanismos idênticos através do qual o Executivo possa, de forma similar, controlar a atividade legislativa do Congresso, na medida de suas necessidades. Esse sistema já existe em países como a França, a Itália, a Alemanha, e em certo sentido também na Grã-Bretanha. No Brasil ele foi politicamente mal resolvido, através do recurso ao decreto-lei e ao decurso de prazo — que, em última análise, equivalem-se, distinguindo-se apenas na circunstância de que, no caso de decreto-lei, suprime-se o poder de emenda, o que é um erro, quer sob o ponto de vista político, quer sob o ponto de vista jurídico. No caso de decreto-lei, que pode ser aceito em circunstâncias muito especiais, parece-me que seria indispensável alterar, substancialmente, não o instituto jurídico em si, mas seu processo de elaboração.

Admito até que possa ter vigência imediata, se submetido a uma apreciação prévia do Poder Judiciário sobre sua constitucionalidade e juridicidade (no caso, ao Supremo Tribunal Federal). Sobre esse controle jurídico se estabelecerá a segunda instância de controle político, que seria sua apreciação pelo Legislativo, desde que mantido o poder de emendá-lo.

Da mesma forma, o instituto do decurso de prazo, recurso legítimo para obtenção de leis indispensáveis à administração, deve ser operado de forma mais democrática, que assegure a legitimidade da apreciação política do Parlamento. Entendo que dar prioridade a sua apreciação, através da inclusão preferencial na Ordem do Dia, provocando uma decisão das duas Casas do Congresso, é uma forma mais adequada de assegurar o controle do Executivo sobre a atividade legislativa do Parlamento.

Um outro mecanismo a ser apreciado, por oportuno, é o da lei delegada, tão importante e, a meu ver, tão pouco utilizada, apesar de prevista na Constituição em vigor.

### **Controle político da administração**

O princípio do Governo congressional proclamado pelo presidente Wilson, em relação ao presidencialismo norte-americano, implica um instituto que, entre nós, é aplicado ainda de forma incipiente e restrita. Refiro-me à aprovação, pelo Senado, da nomeação de autoridades, que a Constituição e a legislação ordinária prevêem. Entendo, em primeiro lugar, que essa exigência deve ser estabelecida em relação a todas as autoridades indicadas na legislação ordinária, pois não vejo por que restringir a sua nomeação ao caráter duradouro que devem ter as constituições. Em segundo lugar, que, como nos Estados Unidos, possa também ser estendida aos ministros de Estado, como não vejo razão para se excluírem desse requisito prévio autoridades como o presidente e diretores do Banco Central.

Da mesma forma, é preciso que esse controle político se exerça não apenas em relação ao poder de aprovar, mas, igualmente — em circunstâncias que a Constituição deve especificar — em relação ao poder de remover, por decisão política que não seja apenas através do processo de responsabilidade, mas mediante decisão qualificada de uma ou das duas Casas do Congresso.

Uma administração complexa, como inevitavelmente se tornaram as sociedades industrializadas, e, como é natural, num país com a expressão do Brasil, exige um controle político sobre a administração, não apenas formal e a *posteriori*, mas substancial e paralela, quer em relação ao desempenho administrativo, quer em relação ao desempenho político do conjunto de órgãos que formam o poder público no País.

Isso implica mudança substancial no processo de controle e funcionamento do Legislativo. Entre 1946 e 1982, funcionaram na Câmara dos Deputados nada menos de 292 comissões parlamentares de inquéritos. Dessas, são muito poucos os resultados efetivos, até mesmo em razão da mecânica de decisão legislativa que nesses casos se adotou. A Constituição de 67 e a Emenda nº 1, da de 69, procuram evitar a proliferação desses órgãos de investigação parlamentar, cingindo-os a cinco, de funcionamento simultâneo, salvo decisão da maioria de cada Casa. Para se estabelecer o controle paralelo e simultâneo da administração temos que mudar essa prática, delegando-a permanentemente, não a uma comissão específica como se pretende com a Comissão de Fiscalização Financeira, depois da regulamentação do art. 45 da Constituição em vigor. As comissões técnicas, tanto da Câmara quanto do Senado, que em geral correspondem às áreas de atuação ministerial, devem ser dotadas dos poderes que extraordinariamente são delegados às CPI, para que, no âmbito de suas respectivas competências, realizem o acompanhamento, o controle e a avaliação dos órgãos do Executivo.

Tenho a convicção de que uma sistemática desta natureza não apenas valorizará enormemente as atividades desses órgãos, que hoje se cingem a prolar pareceres técnicos, como também tornará permanente a atividade de controle e fiscalização do Legislativo sobre o desempenho do Executivo, e até mesmo do Judiciário. É uma forma de acompanharmos *pari passu* o andamento da vida política e administrativa, propondo os remédios e correções necessários, à medida que o País evolui e se ampliam as demandas da sociedade sobre o Estado.

Nesse rol de mudanças, não se pode também deixar de contemplar um acompanhamento mais efetivo e eficaz da política externa pelo poder político da Nação.

O peso da presença brasileira no mundo contemporâneo aumentou enormemente as responsabilidades internacionais do Brasil no concerto das nações. E só este fato justifica que o acompanhamento e a avaliação de nossa política externa transcendam os aspectos formais dos chefes de missão diplomática de caráter permanente.

### **A tutela da sociedade**

Chego, finalmente, a duas questões que se sobrepõem. A primeira é a tutela do Estado sobre a sociedade; e, a outra, a que lhe é consequente: o controle da sociedade sobre os poderes do Estado.

Começo lembrando a lição magistral de Nabuco de Araújo que, representando Pernambuco no Senado do Império, disse: “não deve haver na sociedade mais poder do que aquele que é preciso para o governo dela: a regra deve ser a liberdade; o poder é sempre a exceção”.



A Constituição tem que prover em que medida o Estado deve tutelar os conflitos sociais — não participando deles, mas arbitrando-o, na medida exclusiva de suas responsabilidades, para a manutenção da harmonia social. O Estado é um “poder de reserva” para que a sociedade encete a sua marcha de forma antagônica, como é típico dos regimes democráticos, evitando apenas que esses antagonismos, que são inevitáveis, tornem-se conflitos agônicos. Nesse sentido, é preciso dar plena liberdade de organização aos órgãos e entidades corporativas das diferentes classes sociais, para que esses conflitos sejam canalizados através de mecanismos de negociação, em que a interferência do Estado dê-se de forma complementar, apenas na medida em que ocorram impasses. O poder de “reserva”, portanto, deve ser, sobretudo, o poder arbitral do Estado.

Isso vale para a organização sindical e vale para toda forma de organização corporativa, da mesma forma como deve ser válido para os partidos políticos, como agentes intermediários do conflito político entre a sociedade e o Estado.

Da mesma forma, no que diz respeito à organização dos mecanismos de proteção social, como a previdência, o seguro saúde, o seguro desemprego, o programa PIS-PASEP, o Finsocial etc., que são do interesse de toda a sociedade, devem ser geridos pela própria sociedade, com representação das classes interessadas. Ainda aí a atividade do Estado deve ser apenas normativa, como ocorre com os fundos de previdência complementar, admitindo-se apenas uma representação paritária, de que o Estado participe através de agentes designados pelo Executivo e responsáveis perante o Congresso, ao qual devem esses agentes reportar-se, periodicamente, para a adoção das medidas corretivas recomendáveis.

A contrapartida dessa diminuição da tutela do Estado sobre a sociedade é o direito que a sociedade deve ter de recorrer a um poder mediador, que não pode ser outro senão o Judiciário, na apreciação da inconstitucionalidade dos atos dos demais poderes. Isso implica outorga ao Supremo Tribunal Federal dos poderes de corte constitucional, nos moldes dos que possuem a Corte Suprema dos Estados Unidos e as cortes constitucionais da Alemanha Federal e da Espanha, ou o Conselho de Estado na França. Através desse mecanismo, que hoje é privativo do procurador-geral da República, devemos prover o recurso de qualquer cidadão, esgotadas as instâncias decisórias do Judiciário, de recorrer ao Supremo Tribunal, para que apreciem a constitucionalidade dos atos do poder público, em seu sentido mais lato, e em todas as esferas da Federação. A experiência da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, a esse respeito, é um exemplo que merece ser estudado e avaliado pela Assembléia Nacional Constituinte.

### **Constituição para o futuro**

Na solução dos graves problemas que pesam sobre as decisões a serem tomadas pela Assembléia Nacional Constituinte não podemos apegar-nos às

questões conjunturais da vida política brasileira. Esse, a meu ver, foi o grave erro da Constituinte de 46, que elaborou uma Carta contra o Estado Novo, disso resultando uma Constituição mais voltada para o passado do que para o futuro. O que nos deve preocupar são as causas estruturais de nossas deficiências, calcada sim nos precedentes históricos, mas voltada, sobretudo, para os desafios do futuro.

Não será enfraquecendo o Executivo que fortaleceremos os demais poderes. Temos é que fortalecer os mecanismos institucionais do Legislativo e do Judiciário, para que eles tenham a força, ou o poder e as prerrogativas que possam contrapor-se, democraticamente, ao poder e às prerrogativas de que dispõe o Executivo. Nossos males residem na circunstância de sempre termos tido poderes assimétricos. A alocação do poder governamental deve ter simetria e equivalência que sintetizaria nesse neologismo, no meu entender, *necessário em nossa vida pública: a equipotência entre os poderes.*

Qualquer que seja a forma de Governo, os sistemas de poderes e o regime político, temos que ter instituições políticas fortes e competentes para resolverem os problemas da Nação. Quando os constituintes brasileiros de 1823 se reuniram, jamais pensaram num Executivo fraco mas, ao contrário, num Executivo forte, capaz de liderar a Nação, conduzir os destinos e responder aos anseios da sociedade, democraticamente. Alexander Hamilton escreveu em "O Federalista", em defesa do precedente que pela primeira vez se estabeleceu no mundo, que "a energia no Executivo é a principal característica para a definição de um bom Governo". Por isso ele pôde dizer que "o verdadeiro teste de um bom Governo é sua aptidão e tendência para produzir uma boa administração". Sem poderes, nenhum presidente governará eficientemente qualquer país. O mandato popular do presidente justifica uma correspondente dose de autoridade. Afinal, no sistema presidencialista clássico, ele é o único mandatário escolhido por toda a Nação. Nenhum outro servidor é escolhido por um colégio eleitoral tão amplo quanto o presidente da República, e exatamente por isso ele deve ter a soma de poderes necessários, para que possa conduzir e liderar o País, enquanto merecer a sua confiança, expressa pelo voto direto de todo o povo. Não teria sentido mobilizarmos milhões de eleitores, entregar-lhes a escolha do primeiro mandatário, para que ele seja apenas uma figura decorativa, encarregada simplesmente de nomear ou demitir ministros.

O papel do chefe do Executivo não é mais relevante do que o conjunto dos demais poderes da Nação. Mas para o equilíbrio institucional do Estado, também não pode ser menos relevante do que o de qualquer deles.

Esta é a lição de sabedoria que nos dão as constituições mais maduras do mundo contemporâneo, porque o segredo de sua durabilidade reside exatamente na alocação de prerrogativas entre poderes que se devem equilibrar, equivaler e harmonizar, para que, por esse meio, possam controlar-se mutuamente. Afinal, como lembrou Lord Acton, "só o poder controla o poder".

**E este é o nosso desafio na busca de um modelo factível e estável para que possamos estruturar o estado democrático a que tanto aspiramos e para que possamos ter uma política de desenvolvimento harmônica e justa, que nos assegure a certeza de um futuro promissor para este País.**









