

Ilusão ou eufemismo?

HENRY MAKSOUD

No dia 1º de março, os meios de comunicação deram ampla cobertura ao início dos trabalhos da chamada "47ª Legislatura". Isso quer dizer que os deputados e senadores eleitos a 15 de novembro passado se achariam reunidos em assembleia para exercer seus mandatos de legisladores. Chamar, entretanto, o Congresso Nacional de "Poder Legislativo" é pura ilusão ou simples questão de eufemismo.

Não é difícil perceber que o Congresso Nacional não é uma Assembleia Legislativa no sentido de ser a entidade com atribuição de fazer leis no seu verdadeiro e original sentido de serem regras gerais de justa conduta conforme os ideais de liberdade do sistema constitucional representativo de governo.

A doutrina da separação de poderes foi o instrumento de salvaguarda da liberdade que os teóricos e os fundadores do constitucionalismo representativo imaginaram a partir do Século XVII para limitar os poderes dos governos, prevenindo contra a opressão e a arbitrariedade. O que esses homens tinham em mente era que o uso do poder monopolista de coerção do governo sobre as pessoas somente deveria existir para fazer valer as leis. E que essas leis deveriam possuir certas características bem determinadas. E somente seriam produzidas por um órgão legislativo efetivamente independente e dedicado exclusivamente à sua elaboração, sanção e regulamentação.

Três são os fundamentos dessa doutrina: 1) que as leis e suas regulamentações não devem ser elaboradas pelas mesmas pessoas que as irão executar; 2) que somente são aceitas e reconhecidas como leis de verdade aqueles atos legislativos que possuam os atributos de ser "normas gerais de conduta, iguais para todos e aplicáveis a um número indeterminado de casos futuros, abstraídas, portanto, de quaisquer circunstâncias específicas de tempo e de lugar e referindo-se apenas a condições que possam ocorrer em qualquer lugar ou a qualquer tempo"; 3) que as ações de coerção pelo governo, ou por qualquer outra pessoa ou grupo, somente são admitidas para fazer valer a

Lei. Essa versão W.B. Gruyn, "The Meaning of the Separation of Powers," Tulane University, New Orleans, 1965 original e pura da doutrina da separação de poderes combina perfeitamente com o ideal político do estado de direito, pois, se os homens devem ser governados por leis imparciais (as normas gerais de justa conduta), aqueles que fazem e regulamentam as leis não podem também julgar nem punir as violações dessas mesmas leis; e se aqueles que tenham que julgar pelas leis ou que tenham que fazer valer as leis e/ou que tenham que governar subordinados às leis, também possuem poder legislativo para mudar as limitações legais sob as quais teriam que agir, então eles estarão, para todos os efeitos, desvinculados da lei, podendo transformar-se em governantes tão tiranos quanto foram muitos monarcas absolutistas de outrora.

Três são também os "elementos" que permitem, constitucionalmente, caracterizar a separação de poderes. O "primeiro elemento" é a existência de três órgãos principais do governo: o legislativo, o executivo e o judiciário. Este aspecto da doutrina é o padrão de todos os governos constitucionais representativos do Ocidente. O "segundo elemento" caracterizador é o da existência de três funções específicas de governo, a legislativa, a executiva e a judiciária, cada função confiada exclusivamente ao órgão próprio do sistema. O "terceiro elemento" da doutrina é o da separação de pessoas, que estabelece que os três ramos ou poderes do sistema sejam compostos de grupos bem separados e distintos de pessoas, sem nenhuma sobreposição entre os membros desses grupos.

Para que a separação de poderes exista efetivamente, não basta, então, a simples separação de órgãos e funções. Se se pretende assegurar o objetivo de liberdade da doutrina, tem que haver também diferentes pessoas para cada uma das funções e não pode haver certos vínculos que provoquem conflitos de interesses entre as pessoas nos diferentes órgãos. Desta condição decorre, por exemplo, que o poder legislativo

não pode ser organizado sobre bases partidárias. Os teóricos do sistema constitucional representativo condenaram quaisquer vinculações dos legisladores a "faccções" — naquela época, os "partidos políticos" não eram conhecidos por este nome. Como essa condenação não foi por eles devidamente enfatizada, o partidário adquiriu papel preponderante no procedimento eleitoral democrático, funcionando como vaso comunicante principalmente entre os poderes legislativo e executivo, impedindo uma real separação de poderes, e ajudando a ação do positivismo legal e do coletivismo na degeneração do ideal do estado de direito e da doutrina da separação de poderes.

Constatações dessa degeneração são fartas na história política de todo o mundo. A doutrina pura da separação de poderes, aliás, nunca chegou a ser realizada completamente na prática, em lugar algum. No caso brasileiro, entretanto, é total a inexistência da separação de poderes; e a subversão do conceito de lei e do direito é um fato tão óbvio que talvez não exija demonstração às pessoas atentas e com algum conhecimento de sistemas de governo. Basta chamar a atenção para os discursos dos deputados e senadores durante a campanha eleitoral e agora nos trabalhos desta "Legislatura" para notar que esses discursos se referem não a "leis gerais iguais para todos," mas quase que somente a questões concretas que são atribuição do órgão executivo ou então a determinações de objetivos e fins sociais a serem implementados pelos especialistas do executivo. De outro lado, a função "legislativa" é praticamente toda ela exercitada pelo poder executivo, como qualquer pessoa sabe... E toda a vida do poder judiciário (recursos, nomeações e promoções vitais, por exemplo) é dependente dos outros dois poderes.

Então, é ou não é ilusório chamar o Congresso Nacional de "Poder Legislativo"? Ou será que se trata de eufemismo deliberado para suavizar a penosa realidade de nosso atraso político?

Henry Maksoud é diretor-presidente da Editora Visão