

HENRY MAKSOUD

Como já descrevi anteriormente, uma luta entre os órgãos do Congresso e os do Executivo governamental pela supremacia no poder, como se deu tantas vezes antes em nossa História Republicana, poderá levar o País a outras crises de rejeição constitucional como as que, no passado, chamamos erroneamente de "revoluções".

Nas aparências, a luta pela "retomada das prerrogativas do Congresso" seria uma campanha para que voltasse a vigorar o princípio da "separação de poderes" que todos aceitam como boa doutrina, desenvolvida séculos atrás para garantir a liberdade dos homens contra as tiranias. Todos julgamos existir a separação de poderes sempre que se respeita o que está escrito nas constituições que dizem (como a nossa atual em seu art. 6º) que "são poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". Noutras palavras: presume-se que se consiga essa separação sempre que num país são constituídos três órgãos para exercer as três funções respectivas de legislar, governar e aplicar a lei. A realidade nua e crua, entretanto, é que a teoria pura da separação de poderes nunca chegou a ser realizada na prática; nem aqui nem em lugar algum. A separação foi sempre apenas formal e esta é uma das causas fundamentais das contínuas crises institucionais, principalmente daquelas observadas nas jovens repúblicas "democráticas" do Ocidente.

A doutrina da separação de poderes foi desenvolvida a partir do Século XVII pelos fundadores do constitucionalismo representativo para limitar os poderes absolutistas dos governos monárquicos da época. Três

eram os elementos básicos dessa doutrina: 1) que as leis não deveriam ser elaboradas pelas mesmas pessoas que as fossem executar; 2) que somente seriam aceitos e reconhecidos como leis aqueles atos legislativos que possuísem os atributos de serem "normas gerais de justa conduta, iguais para todos e aplicáveis a um número desconhecido de casos futuros"; e 3) que as ações de coerção pelo governo ou por qualquer outra pessoa ou grupo somente seriam admitidas para fazer valer a lei. Essa caracterização original da doutrina da separação de poderes combina perfeitamente com a natureza do 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 as leis não podem também julgar nem punir as violações das leis. E, se aqueles que têm que fazer valer as leis e/ou que têm que governar subordinados às leis também possuem poder legislativo para mudar as limitações legais sob as quais agem, então eles estarão, para todos os efeitos, desvinculados da lei, podendo transformar-se em governantes tão tiranos quanto foram muitos monarcas arbitrários de antanho.

Para que se cumpra a doutrina, não é, então, suficiente a simples separação de órgãos e de funções. Tem que haver também diferentes pessoas para cada uma das funções e não pode haver vínculos de interesses partidários entre as pessoas nas diferentes funções; desta última condição decorre que o Poder Legislativo não pode ser organi-

z a d o s o b r e b a s e s político-partidárias. Os fundadores do sistema de governo constitucional-representativo condenaram quaisquer vinculações dos legisladores a "facções" ou interesses partidários. Como essa condenação não foi por eles suficientemente enfatizada, o partidarismo adquiriu papel preponderante no ambiente legislativo, funcionando como vaso comunicante principalmente entre os poderes Legislativo e Executivo, impedindo uma real separação de poderes e facilitando a ocorrência de degeneração no sistema político.

Constatações dessa degeneração são fartas na história política. Quando os "representantes do povo" passam a atuar, no Executivo e no Legislativo, como se tivessem herdado as prerrogativas dos monarcas de antigamente ou os poderes discriçionários dos ditadores de hoje, logo começam a ser notados os mesmos problemas de que os homens se queixavam nos regimes absolutistas monárquicos ou nas ditaduras autocráticas: arbítrio, estatolatria, demagogia, ineficiência, corrupção, parasitismo e irresponsabilidade. A soberania da lei passa então a se subordinar à "soberania popular" (neste caso uma simples figura de retórica) graças ao sofisma de que o estado de direito (um falso estado de direito chamado "estado de direito social") continuaria prevalecendo sempre que quaisquer "disposições legais" fossem de alguma forma aprovadas por algum tipo de "representação democrática majoritária".

Quando o governo vigente

possui um Executivo forte, autocrático, este assume funções legislativas e deixa para segundo plano as atividades administrativas que lhe são próprias, passando a "legislar" abundantes regulamentos, criando "leis", "decretos" e "políticas" de toda natureza, principalmente em causa própria, tornando-se cada vez mais poderoso e autárquico, fazendo crescer exponencialmente o controle estatal sobre todas as ações humanas. Quando, entretanto, a balança política pende para o outro lado (isso ocorre normalmente nos períodos de "abertura" pós-ditatoriais), o órgão legislativo — concebido originalmente como entidade independente, sem atividades político-partidária, dedicada exclusivamente à legislação e limitada apenas à elaboração de leis no verdadeiro sentido — converte-se em órgão legiferante com poderes ilimitados, passando a produzir leis que não são leis de verdade, e intervém cada vez mais na gestão governamental, chegando mesmo a querer confundir-se com o Executivo, dando partida a um processo vicioso em que: a) ou os poderes Legislativo e Executivo se dão as mãos e passam a exercer um poder tirânico ilimitado sobre o povo, ou b) os dois poderes se chocam, resultando vitorioso e, portanto, onipotente um ou outro deles.

O que começaria como luta pelo "retorno das prerrogativas do Congresso" desdobra-se — por falta de balizamento político-filosófico — em sucessivas crises institucionais, culminando eventualmente com um golpe de rejeição constitucional, geralmente cognominado de "revolução".