

PODER LEGISLATIVO E CONSTITUIÇÃO

Clóvis de Souto Goulart
LD; Professor no CPGD UFSC

A vida social e política das sociedades organizadas se realiza, principalmente, sob o influxo disciplinar de regras jurídicas de caráter genérico e impessoal. Essas regras são elaboradas conforme a orientação de um processo em que se incluem, entre outros, requisitos e limitações de forma, de matéria e de competência.

A forma, a que se alude, deve ser entendida, aqui, como o rito ou procedimento observado, que começa com a iniciativa e termina com a publicação da regra.

A matéria, ou teor substantivo, recebe as limitações impostas por regras anteriores e superiores, positivas ou consuetudinárias, consubstanciadas no instrumento do pacto sócio político: - a Constituição.

Finalmente, a competência significa o credenciamento constitucionalmente deferido a determinados órgãos do Estado para proporem e realizarem a geração das normas jurídicas.

A concepção tradicional, no tocante à competência, coloca-a, com exclusividade, na esfera de atribuições de um dos poderes constituídos que é o Legislativo.

A história do Poder Legislativo está indissolúvelmente ligada à história das conquistas democráticas, à luta contra o absolutismo dos monarcas, à liberdade e aos direitos do homem, portanto.

Na Inglaterra, por exemplo. a revolução que terminou em 1688 teve. por principal agente catalisador, os veementes e reiterados protestos que a Câmara dos Comuns lançou contra o reinado autocrático de Carlos I. É verdade que o líder revolucionário preferiu governar sem a ajuda desse órgão, mas. após a morte de Cromwell, a restauração dos Stuarts e seu definitivo afastamento do poder, o prestígio e a força do Parlamento revigoraram-se acentuadamente, estabelecendo-se a sua supremacia sobre a Coroa.

Na França. as tempestuosas fases que eclodiram com o movimento revolucionário de 1789. são marcadas. essencialmente, pela preeminência do Legislativo em relação aos demais poderes.

Apesar das diferenças que as repercussões das revoluções inglesa e francesa apresentaram, inclusive quanto à duração dos períodos ditatoriais experimentados por ambas as nações, é inquestionável que, na França. organizaram-se instituições de moldes semelhantes aos britânicos.

A revolução norte-americana. no que respeita aos motivos de sua irrupção. muito se assemelhou à inglesa e à francesa, posto que se lançou contra uma autoridade opressora.

Em praticamente todas as constituições votadas pelos novos estados após a Independência. evidencia-se a preocupação que tiveram os constituintes em fortalecer o Legislativo.

É verdade que esse predomínio do Legislativo foi sensivelmente mitigado. quando da celebração do pacto federal. sob a inspiração da doutrina de Montesquieu e a decisiva influência de estadistas da estatura de Jefferson e Madison,

Entretanto. os convencionais de Filadélfia. com a adoção do princípio da separação dos poderes. na organização jurídico política da República dos Estados Unidos. zelaram para que o Legislativo se mantivesse tão forte e independente. quanto fosse conveniente aos anseios nacionais de liberdade e progresso e aos interesses das unidades federadas, em termos de autonomia e participação no estabelecimento dos rumos que orientariam a nova sociedade de estados.

Foi assim que a denominada democracia clássica privilegiou o Poder Legislativo. colocando-o no ápice das deliberações políticas, no fulcro das grandes decisões nacionais. num esforço de instaurar uma ordem de coisas essenciais. exprimindo a crença numa organização social profundamente individualista .

O Estado liberal e abstencionista, haveria de ser governado pela Nação, cujo órgão representativo, por excelência, é o Legislativo. É a revelação da doutrina de John Locke que, em seu Segundo Tratado do Governo Civil, escreveu:

“Numa sociedade organizada e que se firme em bases próprias e se comporte segundo sua própria natureza -isto é, capaz de agir em favor da preservação da comunidade - só poderá existir um, poder supremo, o Legislativo a que todos os demais hão de subordinar-se”.

Mas, o reconhecimento da grandeza do Poder Legislativo não naufragou na borrasca de modernas ideologias autocráticas, nem se perdeu nas contradições de uma fé inconseqüente no Estado Providencial. Ele continua vivo na mente e nas lições de renomados cientistas políticos da atualidade e atuante na organização e na dinâmica dos estados verdadeiramente democráticos.

É verdade que não são poucos os que, velada ou ostensivamente, conspiram contra o Legislativo, abraçando doutrinas, não raro bem sucedidas, que preconizam, desde o aviltamento desse poder à sua total anulação.

Em defesa dessas idéias, utilizam-se de uma dialética fundada na inoperância do órgão para atender a multiplicidade de problemas com que se defronta a sociedade hodierna: Com o evoluir do Estado a função legislativa teria, necessariamente, que desbordar a competência do órgão específico e estender-se à esfera de atuação do Executivo. O fenômeno justificar-se-ia em função da concorrência de vários fatores que geralmente, tornam moroso, intempestivo e ineficaz o processo de elaboração das normas jurídicas, atuando confiado, com exclusividade, ao Legislativo. Dentre esses fatores assumiriam importância destacada a complexidade dos trâmites dos projetos de lei, o despreparo e a desídia de grande parte dos parlamentares e a falta de um assessoramento técnico que pudesse garantir a formulação de boas leis.

Em suma, a concepção providencialista do Estado privilegia a função administrativa. Mais do que isto: advoga, para o Executivo, a auto instrumentalização legislativa, como condição necessária à consecução de seus planos de governo.

Estamos diante de uma visão distorcida do Estado e do Poder, seja quanto à sua teleologia, seja no que toca à melhor distribuição de competência aos seus diferentes órgãos.

Uma sociedade organizada se governa, fundamentalmente, por meio de leis já o dissemos. As leis só serão justas e poderão receber a chancela da legitimidade se traduzirem a decisão política de quem, de direito, é o titular do Poder: - o povo.

Na inviabilidade prática de o povo, diretamente, dar a si mesmo a ordem jurídica consentânea às suas aspirações e necessidades, tem o direito de fazê-lo por via indireta, através de representantes por ele livremente escolhidos.

E não pode haver dúvidas de que é no Parlamento, no Poder Legislativo, mais do que em qualquer outro órgão do Estado. que a representação popular poderá exercitar-se com autenticidade. que a voz do povo encontrará ressonância e será capaz de refletir-se em atos e decisões verdadeiramente democráticos.

Não podemos ocultar ou subestimar a crescente intervenção do Estado nos domínios social e econômico da vida das nações. À medida que as sociedades organizadas evoluem, as relações entre seus membros e destes, com o Poder Público, crescem em frequência e complexidade. Mais e mais o Estado intervém na vida das pessoas e das instituições privadas.

O fenômeno ocorre, não raramente, menos como consequência da vocação intervencionista dos governantes, do que em resposta a apelos dos governados, em cujo psiquismo, neste século, pontifica uma estranha fé na capacidade do Estado para prover todas as necessidades populares.

É o culto cego, quase irracional ao Leviatã; é a manifestação mais extremada de uma idiosincrasia de massa, a que Maurice Hauriou chamou de “grosseira crença na coletividade social”.

E neste progressivo crescer da área de ação do Estado, por consequência necessária, reduz-se o campo da livre iniciativa; fecha-se o cerco do controle oficial sobre o cidadão; enfim, atinge-se seriamente a identidade individual, com grave risco de se perder a liberdade.

A onipresença da ação estatal é a tônica dos governos autocráticos e, na hipertrofia do Poder Executivo, reside a causa eficiente do fenômeno. Em que pese o prestígio que hoje é deferido à tese do fortalecimento desse poder, a vida de muitos estados da atualidade demonstra, enfaticamente. que não existe incompatibilidade entre um sistema de equilíbrio de forças relativamente à

competência e à organização dos poderes constituídos e à realização dos ideais de liberdade, desenvolvimento e justiça social.

A democracia social não deve ser confundida com o estado totalitário e, muito menos, com a ditadura do Executivo.

O crescimento dos compromissos do ente estatal, com o atendimento às reivindicações mais justas da sociedade civil, há de conduzir à ampliação das funções públicas, mas não necessariamente ao gigantismo do Executivo, com o conseqüente aviltamento do Legislativo.

Em outras palavras, dir-se-á que a intervenção do Estado nos domínios econômico e social deverá acontecer sempre em função de aspirações nacionais, reveladas da forma mais clara possível através da opinião pública e haverá de ter sua materialização formulada em leis democráticas, ou seja, oriundas do poder que, legitimamente, representa a vontade popular.

Ao Executivo, caberá a aplicação dessas leis. Por aplicação das leis deverá entender-se a tomada de medidas, a prática de atos, a instalação de serviços, enfim, a adoção de uma metodologia política capaz de assegurar a eficácia das normas jurídicas.

Não aceitamos, portanto, a tese de que a democracia social seja incompatível com o princípio do equilíbrio entre os três poderes do Estado: que conduza, inelutavelmente, à hegemonia do Executivo e, por decorrência, à submissão, a este, do Legislativo e do Judiciário.

Todavia, é imperioso reconhecer que essa tese parece encontrar, na vida de muitos estados modernos, em todos os continentes, robusta sustentação.

Mas, apenas parece esses estados ou exercitam regimes totalitários, em que o Legislativo serve à ideologia hegemônica de grupos ou classes e é, por estes, dominado ou, simplesmente, são governados por caudilhos, carismáticos ou não, que, pela força, reduzem o Legislativo à subserviência, quando não o extinguem.

Então, nestes casos, não há como falar em democracia social; trata-se de regimes autocráticos, de governos despóticos, cuja característica maior é o menosprezo à vontade nacional, a negação ao direito do povo de autogovernar-se.

Mas, afinal, a que fatores se pode atribuir a síndrome do autoritarismo? Por que a democracia não prospera em grande parte dos

Estados, a despeito de sucessivas tentativas, inclusive com sua formalização nas respectivas cartas constitucionais? A que se deve o fato de o processo revolucionário de redemocratização experimentado por muitas nações trazer, em seu bojo, o germe de novas ditaduras?

Embora reconheçamos, por evidente, que existe uma multiplicidade de causas responsáveis pelo fenômeno e que essas causas se diversificam no tempo e no espaço, isto é. em cada caso concreto considerado, vemos, na unipersonalidade de comando, na personalização do poder, a origem mais próxima dos governos autocráticos.

Diríamos, pois, que o regime presidencial, por ser unipessoal e sumamente personalizado. nutre uma indistintável vocação para o autoritarismo.

Com efeito, mormente nos moldes do presidencialismo impuro ou misto, o Presidente da República, valendo-se da prerrogativa constitucional de iniciar o processo de elaboração das leis e sob a ardilosa alegação de que a Nação necessita urgentemente dos instrumentos legais imprescindíveis à realização de grandes reformas, acaba por monopolizar, praticamente, o processo legislativo.

Para completar o plano de subordinar o Legislativo, utiliza-se do veto presidencial como arma de desencorajamento à ação do Congresso que, desprestigiado e débil, com raríssimos exemplos de resistência, transforma-se em dócil colaborador do Executivo no desempenho de uma atividade que, de direito, lhe pertence.

O Brasil se encontra em vias de reconstitucionalização. A Nação, no exercício do poder constituinte, dará, a si mesma, em breve, uma nova ordem jurídico política que - todos esperam - seja a revelação dos anseios e ideais de liberdade, igualdade, desenvolvimento e justiça social.

A Constituição que está por vir haverá de representar, entre outras conquistas, a retomada do poder por quem, sendo seu legítimo titular, tem o direito de exercê-lo: - o Povo.

Mas, não basta retomar o poder é preciso conservá-lo. Para tanto, será necessário que a reordenação do Estado se realize de forma tal, que a prática política, sob a influência e a pressão de minorias privilegiadas, não desvirtue a democracia renovada.

A fórmula capaz de garantir o exercício da democracia se identificará, essencialmente, com a revitalização do Legislativo e a prescrição de responsabilidade política para o Executivo, colocando-o sob a permanente vigilância daquele poder.

A revitalização do Legislativo dar-se-á com a ampliação da área de sua competência, deferindo-se-lhe atribuições que o regime presidencial, moldado pela Constituição em vigor, colocou nas mãos do Presidente da República.

À guisa de exemplificação, mencione-se a limitação de matéria legislativa quando a iniciativa parte do Congresso. Transcende as fronteiras do concebível a existência de prescrição constitucional que negue, aos representantes da Nação, o direito de propor leis, independentemente da matéria sobre a qual possam versar.

É injustificável, por todos os motivos, que a Lei Fundamental de uma sociedade democraticamente organizada confira, ao Chefe do Estado, competência exclusiva para iniciar o processo de elaboração de determinadas leis. Afinal, a Nação tem o direito de querer e a ela há de ser assegurado o poder para que sua vontade se realize.

Na eventualidade da caracterização de descompasso entre a vontade nacional e a atuação do órgão incumbido de representá-la, o próprio sistema constitucional, segundo a previsão de medidas e institutos específicos, propiciará os meios legais necessários à contenção dos excessos ou, se for o caso, à frustração das iniciativas impróprias ou extemporâneas.

O processo de redemocratização do Estado Brasileiro no concernente à organização e à competência dos poderes, não se efetivará, evidentemente, só com a valorização do Legislativo, considerada em termos de ampliação ou reaquisição de atribuições. Para que ele se complete, além de assegurar o exercício verdadeiramente soberano do judiciário e, com isso, a eficaz realização da Justiça, terá que expungir, da ordem constitucional, uma série de regras estranhas que, enxertadas na Constituição em vigor, ensejam a ditadura do Executivo. Referimo-nos ao que, muito apropriadamente, foi apelidado de “entulho autoritário” onde, apesar do esforço que se tem feito para sua total remoção, remanescem, como peças de maior destaque, os institutos do “estado e medidas de emergência”, do “decurso de prazo” e do “decreto-lei”.

Enfim, a sorte da democracia que a nova Constituição dará formalmente ao Brasil irá depender, de um lado, do nível de força e pres-

tígio que for conferido ao Poder Legislativo e, de outro, do grau de responsabilidade política imposta ao Executivo.

O regime parlamentarista encerra, em sua fisiologia, de forma equilibrada e proporções bem dosadas, os elementos capazes de assegurar a convivência harmônica desses dois poderes.

A oportunidade para sua adoção está aberta.

Basta a Nação decidir.