

A PRÁXIS DA SEPARAÇÃO DE PODERES NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Filomeno Moraes*

O presente trabalho trata do princípio da separação de poderes na dinâmica política brasileira, sob a Constituição Federal de 1988. Atendo-se fundamentalmente à configuração do Executivo e do Legislativo e ao processo político que se desenrola no país, estrutura-se através dos seguintes itens: presidencialismo ou parlamentarismo?; o presidencialismo e o conflito Executivo *versus* Legislativo; processo decisório e relações Executivo x Legislativo; medidas provisórias e Poderes Executivo e Legislativo; separação de poderes: princípio constitucional e práxis política; considerações finais.

PRESIDENCIALISMO OU PARLAMENTARISMO?

O conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, constituindo traço do processo político que merece ser atentamente considerado. A consciência dessa problemática tem dirigido o esforço para a busca de alternativas para tal traço do dilema institucional.

Assim, setores das elites políticas pretendem que, com a adoção do parlamentarismo, diminuam-se os riscos da ingovernabilidade e da instabilidade institucional. Na sua avaliação, o parlamentarismo faria definir os elementos de ineficiência e de incerteza do sistema político, extirpando características imperiais vislumbradas no presidencialismo.

A rigor, duas características destacam-se nos sistemas presidencialistas: 1. o presidente reclama total legitimidade democrática; 2. o presidente é eleito para um período de tempo, que, sob circunstâncias normais, não pode ser modificado, encurtado ou (em virtude de dispositivos constitucionais vigentes nos países que proíbem a reeleição) prolongado.

Didaticamente, pode-se afirmar que, no parlamentarismo, o governo deriva a sua autoridade da confiança do Parlamento, seja das maiorias parlamentares seja da tolerância parlamentar em relação aos governos minoritários. A diferença básica em relação ao presidencialismo dá-se pelo fato de que, no último sistema, o povo elege de modo direto e por período determinado o chefe do Executivo, a quem são outorgados, pela Constituição, poderes para decidir a composição do ministério e para exercer o controle da Administração. O Chefe do Executivo é o chefe simbólico do Estado, só podendo ser afastado, dentro do período para que foi eleito, pelo remédio excepcionalíssimo do *impeachment*. No debate, tanto durante o Congresso Constituinte (1987-1988), quanto durante a campanha que antecedeu o plebiscito previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 2º, *caput*) e realizado em 21 de abril de 1993, vislumbrou-se, em linhas gerais, a seguinte taxinomia dos parlamentaristas brasileiros: 1. *os parlamentaristas puros* eram aqueles que preferiam um sistema no qual o Chefe de Estado fosse eleito indiretamente, talvez segundo o modelo da Alemanha Ocidental; 2. *os parlamentaristas mitigados* aceitavam a figura de um Ministro-Coordenador ou um Gabinete com forte influência presidencial (o modelo finlandês), mas não um primeiro-ministro que dependesse verdadeiramente da confiança parlamentar; 3. finalmente, havia os adeptos do *parlamentarismo dual*, a saber, aqueles que aceitavam um sistema semelhante ao francês, contanto que o mecanismo de escolha do primeiro-ministro e a sua atuação fossem mais claramente parlamentaristas do que o previsto na Constituição da França (MORAES FILHO, 1993).

No Brasil, é razoável afirmar que, de modo geral, se acentuou a tendência à aceitação do modelo de influência predominantemente francesa, a rigor, um sistema de governo intermediário entre o presidencialismo e o

*Universidade Estadual do Ceará-UECE/Universidade de Fortaleza-UNIFOR.

parlamentarismo, o qual tem recebido uma série de denominações: sistema semipresidencialista ou sistema semiparlamentarista, sistema de Executivo bipolar ou de Executivo dividido, república presidencialista-parlamentarista, república quase-presidencialista ou república quase-parlamentarista. Fundamentalmente, são sistemas que têm funcionado de maneiras bem diversas, mas que se caracterizam por ter um presidente que é indireta ou diretamente eleito e também um primeiro-ministro que depende da confiança do Parlamento. Neles o presidente tem, potencial ou realmente, poder para interferir nas políticas públicas e no processo decisório.

Por oportuno, em relação ao "modelo francês", lembrem-se a condenação radical proferida, por exemplo, por BONAVIDES (1992) e as palavras de LINZ (1995, p. 95): "O sistema de Executivo bipolar pode funcionar realmente bem, e já o fez (ainda como diz Suleiman, com consideráveis tensões e disfunções), quando a maioria eleitoral que apóia o presidente também elege a maioria para o Parlamento, e quando o presidente tem uma considerável autoridade dentro do seu partido e este partido é forte no legislativo", mas "a incompatibilidade entre um presidente com poderes consideráveis e a maioria parlamentar pode levar a um sério impasse, gerando uma crise no sistema político".

O Congresso Constituinte rejeitou o parlamentarismo, mantendo a tradição republicana presidencialista, interrompida apenas no período 1961-1963. Por sua vez, o plebiscito, que trouxe ao debate público brasileiro um extenso e variado leque de temas político-institucionais (SADEK, 1995), também resultou na manutenção do presidencialismo, reforçado, através da Emenda Constitucional n.º 16, de 1997, com o ingresso no sistema político da possibilidade da reeleição do presidente da República.

O PRESIDENCIALISMO E O CONFLITO EXECUTIVO *VERSUS* LEGISLATIVO

No presidencialismo, dois procedimentos distintos respondem pela composição do Executivo e do Legislativo. Enquanto o Executivo é constituído, pela própria natureza das coisas, com base no voto de toda a nação, o Legislativo é formado por representantes de parcialidades. Na literatura brasileira, há inclusive uma interpretação prestigiosa, a qual vislumbra, como causa do conflito político que levou a República Populista à crise, a origem distinta das bases de legitimidade do Poder Executivo e do Poder Legislativo, a saber: o voto urbano e voto de características predominantemente rurais (FURTADO, 1967).

A rigor, nos Estados contemporâneos, e essa não é característica isolada do Brasil, pode-se dizer que o Executivo conseguiu mais representatividade do que o Legislativo. Aqui mais ainda, por conta do presidencialismo e com a eleição direta para presidente da República, pois, quando é o eleitorado que escolhe diretamente o governante, neste fundem-se as expectativas e as esperanças populares, num grau que jamais a eleição de um deputado poderá igualar" (FERREIRA FILHO, 1995).

Mas, conforme diagnosticam LAMOUNIER & NOHLEN (1993, pp. 50-51), à hipertrofia do Executivo corresponde, em contrapartida, uma fragilidade. Veja-se:

"(...) chegamos, nesse período de sessenta anos, desde a Revolução de 1930, ao que chamaria de *equilíbrio de duas fragilidades*. De um lado, o Poder Executivo, cujo titular sofre erosão vertiginosa em seu capital político e freqüentemente não dispõe de meios legítimos para refazê-lo, uma vez erodida a base eleitoral originária; do outro lado, o Congresso, cuja composição reflete o alto grau de fragmentação e o caráter consociativo do sistema político na sua vertente eleitoral, partidária e federativa. Ou seja, um sistema político que tenderá, com altíssima probabilidade, a produzir governos, em acentuada minoria, contrapontos a esse fragmentação do Poder Legislativo."

As *duas fragilidades* seriam agravadas em decorrência da seguinte situação: em primeiro lugar, porque os formuladores de políticas do Executivo - portadores do viés tecnocrático - não conhecem, via de regra, as instituições e os processos que caracterizam a política; em segundo, porque os membros do Legislativo não se sentem responsáveis pela formulação da política nacional e se dedicam primordialmente à representação de interesses regionais, corporativos ou clientelísticos.

Embora parte da literatura mais recente argumente na direção contrária (v.g., ABRUCIO, 1998) ao que foi acentuado por LAMOUNIER & NOHLEN, para alguns, no Brasil de hoje, o fantasma do presidencialismo imperial está cada vez mais presente. Uma observadora da cena política nacional aduz:

“Nunca vi na história brasileira, em períodos que não são considerados ditaduras, uma tal concentração de poderes. O presidente concentra poderes do Legislativo, do Executivo e do Judiciário. Quando pressiona o Judiciário, quando impede ações diretas de inconstitucionalidade. Ele exercita o poder por meio de milhares de medidas provisórias. Isso caracteriza o presidencialismo imperial. (...)” (BENEVIDES, 1988, p. 12)

Evidentemente, mesmo que se relativize a tese do presidencialismo imperial, não se pode deixar de observar os reforços que a introdução do mecanismo da reeleição ocasiona em relação às características do presidencialismo brasileiro. Não se pode desprezar que a reeleição, com os incentivos que acarreta para a personalização do poder, pode tornar mais problemática a consolidação da democracia política no País, sobretudo por conta dos mecanismos de enfraquecimento partidário que acarreta (MORAES FILHO, 1998 e 1999; MAINWARING, 1995).

Sobre os riscos da absolutização do Poder Executivo, traga-se à colação a hipertrofia do Poder Moderador durante o Império, que provocou, nas palavras de NABUCO, “o mal que o fazia invadir e ocupar, não a região do Poder Executivo somente, mas a do eleitorado também e assim dominou a ação, a vida dos partidos, dos Ministérios, do Parlamento” (*apud* MENEZES, 1977, p. 17).

Ora, se o Legislativo tem poderes para vetar medidas respondidas pelo Executivo, e o Executivo nada pode contra o Legislativo, desenha-se situação complicada, geradora de poderes confrontos, com probabilidades de impasses e, por via de consequência, ingovernabilidade. A crise da República Populista, com o desenlace *manu militari* em 1964, foi em boa medida uma crise de paralisia decisória (SANTOS, 1982), oriunda da incapacidade do Executivo – frente a um Legislativo hostil - de tomar decisões políticas adequadas em relação à crescente crise do Estado. No momento, todavia, como se discutirá a seguir, o processo político nacional não toma a direção da paralisia decisória nem da ingovernabilidade.

PROCESSO DECISÓRIO E RELAÇÕES EXECUTIVO X LEGISLATIVO

A análise sistemática da dinâmica institucional brasileira, sob a Constituição de 1988, e tendo por foco o processo decisório no Congresso Nacional, encontrou na formulação das políticas públicas fonte alternativa de explicação a respeito da interação Executivo-Legislativo. E, contra as manifestações resenhadas acima em relação à hipertrofia *cum* fragilidade do presidencialismo brasileiro, encontram-se evidências teóricas, empíricas e analíticas que, detalhando a operação dos mecanismos institucionais, denotam razoável grau de apoio obtido pelos presidentes da República, sob a atual ordem constitucional inaugurada em 1988, de modo a afastar o fantasma da paralisia decisória e da ingovernabilidade.

A rigor, o estado da arte da Ciência Política brasileira permite hoje um maior conhecimento do sistema político. Antes, a ausência de pesquisas sistemáticas, mormente sobre os Poderes Executivo e Legislativo, e o seu relacionamento, ocasionou a proliferação de juízos negativos e predições catastróficas sobre o comportamento parlamentar e partidário e o papel do Congresso no sistema decisório nacional, juízos e predições diretamente deduzidos da normatividade referente aos sistema de governo, eleitoral e partidário vigente (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Mas as novas pesquisas – principalmente as que, retirando do sistema de governo e da legislação eleitoral e partidária o foco de análise sobre as relações Executivo-Legislativo, o redirecionam para a estrutura do próprio processo decisório e do seu impacto no comportamento parlamentar e no desempenho governamental – chegam a resultados que questionam muito do que se afirma sobre o sistema político nacional. Sobretudo põem por terra juízos que, sem a devida base empírica, orienta parte das elites políticas a sustentar um conjunto de propostas de reforma institucional capaz de promover uma verdadeira *subversão pelo alto* (SANTOS, 1994; TAVARES, 1998).

A observação das regras de organização interna do Congresso Nacional e a extensão dos poderes legislativos do presidente da República proporcionam em boa medida, por conseguinte, que se tirem conclusões mais pertinentes sobre o funcionamento do sistema político brasileiro e dar uma explicação abrangente para o sucesso do Executivo na aprovação de sua agenda legislativa, o comportamento disciplinado dos parlamentares e o apoio partidário obtido pelos diferentes governos brasileiros sob a vigência da Constituição de 1988.

A análise da recente experiência presidencialista no Brasil revela que o Congresso não é uma instância de veto à agenda do Executivo. Aliás, conforme já chamaram a atenção SHUGART & CAREY (1992), não é verdade que, sob *presidencialismos* (considerando-se a relevância das variações institucionais do sistema presidencial de governo) todo e qualquer parlamentar *apenas* a estratégia dominante de agir irresponsavelmente e não cooperar com o Executivo. Este - dependendo do arranjo político-constitucional - pode dispor de recursos que induzam os parlamentares a cooperar com o governo e a sustentá-lo. O controle exercido pelo Executivo sobre a iniciativa legislativa cria incentivos para que os parlamentares se juntem ao governo apoiando a sua agenda.

No Brasil pós-88, observa-se que a disciplina partidária se gera no seio do próprio Congresso. Mesmo admitindo que a legislação eleitoral leva os parlamentares a cultivar uma atitude individualista, dever ser ressaltado que as políticas de cunho distributivista que garantam esse tipo de conexão eleitoral dependem do acesso à arena decisória. Assim, o controle centralizado sobre a agenda legislativa impede que as estratégias do "voto pessoal" sejam dominantes. O controle da agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz a chance de sucesso das iniciativas individuais dos deputados, dado que os líderes são capazes de reduzir as suas oportunidades.

Decerto, as normas que regulam a distribuição dos recursos parlamentares dão origem a um padrão altamente centralizado de organização do Congresso que se harmoniza com o papel preponderante do Executivo, tendo os partidos políticos a estruturar esse padrão centralizado, por força regimental, e tal estado de coisas acarreta problemas que a ordem democrática tem de superar.

Todavia, há elementos empíricos suficientes para negar o diagnóstico dominante na literatura, segundo o qual o Brasil atravessa ou vive na iminência de atravessar uma crise de governabilidade decorrente de um conflito entre um Executivo institucionalmente frágil e um Legislativo fortalecido pela Constituição de 1988, mas incapaz de agir devido a ausência de necessária estrutura partidária. O estudo sistemático do comportamento dos partidos políticos no Congresso fortalecem o argumento de que mesmos desempenham importante papel no Legislativo.

A disciplina partidária constatada nas votações nominais (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999) do Congresso Nacional refuta a tese segundo a qual a forma de governo e as leis eleitorais e partidárias são os únicos determinantes do comportamento parlamentar. Veja-se que o Executivo - de onde se originam a maioria das leis promulgadas no País - raramente tem as suas proposições legislativas rejeitadas pelo Congresso, evidenciando que não existem dificuldades e restrições intransponíveis à capacidade do Executivo para ter as proposições transformadas em lei.

Como já se afirmou acima, a Constituição Federal dotou o presidente da República de possibilidades muito grandes de influência na legislação. Mas é evidente, em contrapartida, que mesmos Executivos dotados de fortes poderes legislativos não podem governar contra a vontade da maioria parlamentar, pois proposições legislativas só são aprovadas se obtiverem apoio das maiorias.

O Executivo brasileiro organiza o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias, em moldes muito similares àqueles encontrados em regimes parlamentaristas. O presidente da República distribui as pastas ministeriais com o objetivo de obter apoio da maioria dos legisladores; partidos que recebem pastas são membros do governo e devem comportar-se como tal no Congresso, votando a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo.

A literatura tende a descartar a possibilidade de que coalizões partidárias em apoio ao Executivo se formem e funcionem a contento sob o presidencialismo. No Brasil pós-Constituinte, os presidentes organizam ministérios em bases partidárias, e as coalizões assim construídas tendem a funcionar no Congresso (MENEQUELLO, 19—; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

MEDIDAS PROVISÓRIAS E PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Certamente, o mais poderoso instrumento de que dispõe o Poder Executivo para afirmar a sua agenda política está insculpido no art. 62 da Constituição Federal de 1988, que lhe garante a faculdade de editar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias com força de lei, por trinta dias, a partir do ato de sua edição. Os constituintes de 87/88 puseram à disposição do presidente da República um mecanismo que lhe assegura poderes muito alentados e até hoje, nem os senadores e deputados federais não propiciaram a regulamentação necessária para evitar o abuso na sua utilização e o próprio Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião principal da Constituição balizou menos desenvoltura no uso do mecanismo.

Na verdade, lembre-se de que só no governo Sarney, através de medidas provisórias, todas posteriormente admitidas e transformadas em lei pelo Congresso Nacional, o presidente da República determinou condições de registro provisório para estrangeiro no país, estabeleceu o efetivo da polícia no Estado de Roraima, estipulou

regras para a loteria federal, inscreveu os nomes Tiradentes e Deodoro da Fonseca no *Livro dos Heróis da Pátria* (ARANTES, 1997).

O uso indiscriminado, e o abuso mesmo, do recurso às medidas provisórias constitui, de fato, delegação indiscriminada de competências, a desatar a dissolução da *ordenação democrática das funções*, constitucionalmente estabelecida em 1988. E pode, senão controlado institucionalmente, acarretar mesmo a ruptura do *núcleo essencial dos limites de competência*, constitucionalmente fixado, para pedir de empréstimo a expressão de CANOTILHO (1992).

A visão dominante sobre os efeitos da utilização das medidas provisórias tende a assumir que a separação de poderes no sistema presidencialista implica a existência de interesses divergentes no Executivo e no Legislativo. Por essa razão as medidas provisórias são geralmente vistas como instrumentos eficazes com o Executivo conta para superar resistências e impor sua vontade ao Congresso. Assim, governos minoritários recorreriam mais frequentemente à edição de medidas provisórias. Mas, como ressaltam FIGUEIREDO & LIMONGI (1999, p. 14), "as medidas provisórias podem ser instrumentos ainda mais poderosos nas mãos de um Executivo que conte com maioria no Congresso, especialmente em governos de coalizão. Nesses casos, podem funcionar como um eficaz mecanismo de preservação de acordos e de proteção da coalizão governamental nas decisões contra medidas impopulares".

Mas, com certeza, as medidas provisórias tem sido utilizadas fundamentalmente com vista à formulação da política macroeconômica, de Sarney a FHC. Foram os veículos legais para a proposição de planos de estabilização econômica.

Temia-se que, na Nova República, a instabilidade das coalizões governamentais pudessem atingir diretamente a presidência da República e que, no Congresso, a polarização tendesse a transformar *coalizões secundárias* e facções partidárias em *coalizões de veto*, elevando perigosamente a probabilidade de paralisia decisória e a conseqüente ruptura da ordem política. Antecipava-se, no limite, um cenário possível em que o presidente se tornasse cativo da vontade do seu partido, delegando sua própria autoridade - situação de equilíbrio precaríssimo e de alto risco para a própria estabilidade da ordem democrática. Cenário alternativo seria aquele em que o presidente resolvesse enfrentar o partido, confrontar o Parlamento e afirmar a sua autoridade numa atitude bonapartista ou cesariana altamente prejudicial à normalidade democrática (ABRANCHES, 1998). Tal não aconteceu, todavia.

A rigor, a grande característica que marca a especialidade do modelo brasileiro é o presidencialismo, visto que não existe, nas democracias liberais mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. Porém o Brasil compartilha o regime de representação proporcional e o multipartidarismo com a maioria das democracias estáveis do mundo, criando-se o que já foi chamado de um *presidencialismo de coalizão* (ABRANCHES, 1988).

Evidente, a submissão do Congresso ou a submissão do presidente representariam, ambas, a subversão do regime democrático. E este é um risco sempre presente, pois a ruptura da aliança, no *presidencialismo de coalizão*, desestabiliza a própria autoridade presidencial. Mas o Legislativo não tem agido como um veto institucional ao Executivo e muito menos como uma instituição irresponsável. Em suma, o risco do principal problema - a recorrência do conflito disruptivo Executivo *versus* Legislativo - que a consciência democrático-institucional temia parece ceder terreno à consolidação de um sistema de separação de poderes, com problemas sérios a enfrentar, mas com grau razoável de institucionalização.

SEPARAÇÃO DE PODERES: PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL E PRÁXIS POLÍTICA

O reafirmar da separação de poderes como princípio estruturante da ordem político-constitucional brasileira, inaugurada em 1988, coroa uma tradição de quase dois séculos com a separação de poderes do Estado como princípio constitucional. Acresce-se, porém, que no último processo constituinte se atribuiu ao princípio a condição mesma de cláusula irreversível, como forma de configurar o seu caráter de imprescindibilidade para a efetivação do Estado Democrático de Direito.

De fato, desde a Constituição de 1824, que fixou a separação de poderes sob a influência da teoria de CONSTANT (1989), adotando um modelo nominalmente quadripartido - Poderes Moderador, Legislativo (respectivamente Real e Representativo, na terminologia de Constant), Executivo e Judiciário -, o princípio da separação de poderes tem sido uma das pilstras do Constitucionalismo nacional. Ressalte-se, porém, que foi a primeira Constituição republicana, a de 1891, a dizê-los "harmônicos e independentes".

Mas se as Constituições brasileiras entronizaram o princípio, inclusive as de 1967 e 1969 (para não lembrar a Carta de 1937), rendendo, assim, no geral o seu tributo ao sistematizador da lei mais geral do poder, qual seja - o de quem o detém tende a dele abusar (MONTESQUIEU, -, a desordem constitucional pós-64 o desfigurou, proclamando-o muito mais como uma espécie de homenagem do vício à virtude do que como pedra angular do edifício constitucional, tal a concentração de poderes armazenados no Executivo e o amesquinamento do Legislativo e o Judiciário.

Destarte, a reafirmação do princípio da separação de poderes pela Constituição de 1988 tem também o sentido de operação restauradora, a exorcismar a desfiguração levada a efeito pelo processo autoritário mais recente.

A idéia de que nem a Constituição nem a Lei são capazes de, por si sós, modificar a natureza das coisas ou das instituições não é incompatível com a filosofia subjacente ao *Do Espírito das Leis*, de Montesquieu. Idéia já intuída pelo teórico pioneiro do Estado moderno, quando diferencou, n' *O Príncipe*, a lógica que preside os fatos políticos da que governa a consciência moral: "(...), há tamanha distinção entre como se vive e como se deveria viver, que aquele que trocar o que se faz por aquilo que se deveria fazer aprende antes sua ruína do que sua preservação" (MAQUIAVEL, 1996, p. 73).

Assim, a compreensão do princípio da separação de poderes não pode limitar-se à sua configuração normativo-constitucional, fazendo-se necessário, como se intentou realizar neste trabalho, a integração de tal configuração com o processo político efetivo.

Considerado apenas o processo político brasileiro mais recente, é notório que se tem vivido um longuíssimo processo de transição, o qual tem os seus primórdios por volta de 1974, quando o autoritarismo-burocrático - inaugurado dez anos antes - começava a sua inflexão. Aquilo que tem sido denominado a *primeira transição*, ou seja, o lapso entre as primeiras medidas liberalizantes e a passagem de governos autoritários para governos democratizantes, no Brasil obedeceu a um calendário extremamente lento e gradual, findando-se somente em 1985, com a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral.

A *segunda transição*, aquela que assiste à consecução de um regime democrático, tem sido, por seu turno, extremamente problemática, a ponto de ser crucial a interrogação sobre o grau de consolidação da democracia política entre nós. Importantes analistas denominam a situação político-institucional brasileira como "democracia vazia", "democracia pobre" ou "democracia delegativa", para expressar a fragilidade da mesma, sobretudo a sua incapacidade para tratar com a crise econômica e a crise social (MORAES FILHO, 1996 e 1999).

A análise política sistemática também tem destacado que, nas democracias novas, como a brasileira, estão presentes, combinados, pelo menos dois componentes perversos, a saber: 1. uma grande distância entre as normas formais e o funcionamento da maioria das instituições políticas; 2. o particularismo como uma instituição política dominante. O segundo componente - o particularismo - refere-se aos vários tipos de relações não universalistas, desde as relações particularistas hierárquicas, a patronagem, o nepotismo, os favores e jeitinhos, até as ações que, do ponto de vista das normas jurídicas vigentes, seriam consideradas corruptas. O particularismo é antagônico a um dos principais aspectos do complexo institucional de qualquer democracia política mais enraizada, qual seja a distinção comportamental e legal entre a esfera *pública* e a esfera *privada* (O'DONNELL, 1996).

Por isso, sem desprezar o patente progresso relativo à convivência democrática no Brasil nos anos recentes, é inquestionável o caráter atrofiado, truncado, de muitas das instituições políticas. Por conta disso, em grande medida, a organização política brasileira tem problemas no que diz respeito ao processar a diversidade do País e de expressar a pluralidade de interesses e valores subjacentes socialmente.

Esse caráter *delegativo* (e pouco *representativo*, por via de consequência) tem raízes mais antigas, oriundas de uma formação histórica de forte ênfase no Poder Executivo, da vocação eminentemente anti-representativa enquistada na cultura política brasileira e da recorrência ao autoritarismo, o qual, desgraçadamente, tem imprimido no desenvolvimento político nacional uma lógica de ciclos de contração e ciclos de abertura política.

Observa-se, todavia, que os riscos de crises institucionais cíclicas parecem estar diminuindo, e as praxes políticas parecem estar dando soluções sem necessidades de maiores inovações formais. Sobretudo, e esta é a maior conclusão que se tira deste estudo, o processo político brasileiro tem caminhado para evitar o conflito disruptivo entre o Executivo e o Legislativo, que foi um dos traços marcantes e perversos da evolução político-constitucional.

Recuperando GIDDENS (1996, pp. 39-41), cumpre recordar que este "mundo que nos pegou de surpresa" aponta para a necessidade de uma "política reconstituída", uma "política gerativa", que permita que "indivíduos e grupos façam as coisas acontecerem, em vez de terem as mesmas acontecendo a eles, no contexto das preocupações e metas sociais gerais" que, agindo na defesa do domínio político, não se situe na velha oposição entre Estado e mercado, mas opere através do fornecimento de condições materiais e estruturas de organização, para as decisões de política de vida tomadas por indivíduos e grupos na ordem social mais ampla.

Em tal contexto, o princípio da separação de poderes, que teve a sua versão mais aceita na fórmula sistematizada por Montesquieu, terá perdido sua razão de ser?

Com certeza, não. A separação de poderes faz-se mais e mais necessária, sobretudo em um país como o Brasil, para a realização do Estado Democrático de Direito. Aqui, parece óbvio que a redefinição da teoria de Montesquieu deve seguir a direção não de evitar a separação, mas a de reforçá-la, para que nenhum órgão chegue a controlar, por si só, o poder do Estado. E que os diversos órgãos constitucionalmente previstos procedam cada um perante o outro como um freio e simultaneamente um contrapeso, prevenindo-se assim a concentração e o abuso do poder, a favor da liberdade individual e da construção da democracia política.

Enquanto princípio constitucional, a separação de poderes apenas diz respeito à "estrutura do poder político-estadual, a referir directa e imediatamente às 'potências' sociais enquanto tais. É apenas uma separação 'normativa' dos poderes" (PIÇARRA, 1989, p. 13). O quadro normativo-constitucional é, pelo exposto, satisfatoriamente afirmativo no que se refere à estruturação dos poderes, suas competências e suas garantias. O aspecto político-institucional em boa será dado pelo uso que as elites fizerem de tal quadro, inclusive a criação de certas condições que possibilitem a superação das assincronias e descontinuidades atualmente existentes, como condição necessária para a consolidação da democracia política - para a passagem da *democracia delegativa* para a *democracia representativa*.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evidentemente, falar em separação de poderes envolve uma congêrie de questões teóricas e normativas. Qual o ponto ótimo de equilíbrio das funções básicas - legislativa e executiva - de governo numa ordem democrática? Na organização do sistema decisório nacional, como garantir eficiência governamental concomitantemente atender à diversidade de interesses representados no Congresso Nacional? Como formar maiorias numa instituição onde cada um de seus membros tem mandatos que lhes garantem direitos iguais? Qual o equilíbrio ótimo entre a formação de maiorias e a garantia dos direitos da minoria?

Mais de uma coisa tem-se certeza. Advertindo sobre a violação sistemática dos direitos humanos como limite à consolidação do Estado de Direito no Brasil, VIEIRA (1995, p. 191) lembra de que, para a fruição dos direitos dos indivíduos, "é necessário que o Estado seja estruturado de uma forma específica voltada a limitar o seu poder. A regra fundamental desse modelo de Estado é a separação de poderes, sendo garantido aos indivíduos a possibilidade de recorrerem a um poder judiciário todas as vezes que se virem ameaçados em seus direitos. Toda ordem estatal, todas as suas autoridades e decisões, inclusive as legais, devem estar submetidas a esses direitos. Nesse sentido, a idéia de Estado de Direito se torna um elemento essencial à consolidação, aprofundamento e sobrevivência do regime democrático. A democracia exige essa normalidade, pois fora dela não há como se falar em garantia de direitos. Pressupõe um ambiente estruturado com base numa racionalidade legal, dotado de instituições jurídicas que respondam a uma ética própria do espaço público. Toda vez que esse sistema for colocado em xeque a democracia estará em risco".

Cumpra lembrar também a advertência de BONAVIDES (1995, p. 16), para quem a democracia representativa necessita mais e mais ser vivificada pela participação direta da população, nos termos estipulados pela própria Constituição (até o momento sem a regulamentação adequada por parte do Congresso Nacional), pois "uma organização institucional que não coloque os Poderes políticos - Legislativo e Executivo - da União, dos Estados e dos Municípios debaixo do controle direto, imediato e diuturno da vontade popular, jamais há de levar a cabo, bem-sucedida, a cruzada de que tanto precisa o País".

Por fim, se a nossa *fortuna* tem sido a instabilidade institucional, a crise constitucional e mesmo constituinte, a baixa institucionalização de princípios tão basilares para a realização do Estado Democrático e para a efetividade dos direitos fundamentais, a nossa *virtù* poderá ter condão de promover a construção democrático-institucional para o País e exorcismar de todo - guardadas as devidas adaptações temporais e locais - a possibilidade de que o Poder do Estado brasileiro esteja contaminado por aquele estado de coisas de que fala o Canto IX d' *Os Lusíadas* (CAMÕES, 1988: "Vê que aqueles que devem à pobreza / Amor divino, e ao povo, caridade, / Amam somente mandos e riqueza, / Simulando justiça e integridade. / Da feia tirania e de aspereza / Fazem direito e vã severidade. / Leis em favor do Rei se estabelecem; / As em favor do povo só perecem."

BIBLIOGRAFIA

1. ABRANCHES, Sérgio H. (1988), "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados*, v. 31, nº. 1, pp. 5-34.
2. ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998), *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo, Editora Hucitec/ Deptº. de Ciência Política-USP.
3. ARANTES, Rogério Bastos. (1977), *Judiciário e Política no Brasil*, São Paulo, Idesp/Ed. Sumaré/FAPESP/Educ.
4. BENEVIDES, Maria Victoria. (1998), "Cidadão Comum Está Abandonado (entrevista)". *Jornal do Brasil*, 5/7, p. 12.
5. BONAVIDES, Paulo. (1992), "Considerações sobre o Parlamentarismo". *O Povo*, 18/10, p. 25A.
6. _____. "A Democracia do Terceiro Milênio" (1995), *Nomos*, v. XIII/XIV, nº. 1/2, pp. 9-16.
7. BRASIL. (2000), *Constituição Federal*. 5ª. ed., São Paulo, Ed. RT.
8. CAMÕES, Luís de. (1988), *Obra Completa*. Rio de Janeiro, Ed. Nova Aguilar.
9. CANOTILHO, J. J. Gomes. (1992), *Direito Constitucional*. 2ª. ed. Coimbra, Ed. Almedina.
10. CONSTANT, Benjamin. (1989), *Princípios Políticos Constitucionais: Princípios Políticos Aplicáveis a Todos os Governos Representativos e Particularmente à Constituição Atual da França (1814)*. Rio de Janeiro, Liber Juris.
11. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. (1995), *Do Processo Legislativo*. 3ª. ed. São Paulo, Ed. Saraiva.
12. FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
13. FURTADO, Celso. (1967), "O Brasil ou os Entraves ao Desenvolvimento". *Paz e Terra*, nº. 4, pp. 165-181.
14. GIDDENS, Anthony. (1996), *Para Além da Esquerda e da Direita. O Futuro da Política Radical*. São Paulo, Editora da UNESP.
15. LAMOUNIER, Bolívar & NOHLEN, Dieter (orgs.). (1993), *Presidencialismo ou Parlamentarismo – Perspectivas sobre a Reorganização Institucional Brasileira*. São Paulo, Idesp/Ed. Loyola.
16. LIMONGI, Fernando *et al.* (1999), *Forma de Governo, Leis Eleitorais e Poder Agenda*. Paper apresentado no XXIII Encontro Anual da Anpocs, realizado em Caxambu – MG.
17. LINZ, Juan. (1991), "Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz Alguma Diferença?". In LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A Opção Parlamentarista*. São Paulo, Idesp/Ed. Sumaré.
18. MAINWARING, Scott. (1995), "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy". In MAINWARING, Scott & SCULLY, Timothy R. (eds.). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford-CA, Stanford University Press, pp. 354-398.
19. MAQUIAVEL, Nicolau (1996), *O Príncipe*, 2ª. ed. São Paulo, Martins Fontes.
20. MORAES FILHO, José Filomeno de. (1993), "A Discussão sobre o Parlamentarismo e Seus Parâmetros". *Nomos*, v. 11/12, pp. 195-204.
21. _____. (1996), "Direitos e Garantias Fundamentais e a Realidade Brasileira". In TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed.). *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro*. San José-CR, IIDH-CICV-ACNUR-CUE, pp. 471-484.
22. _____. (1998), *A Construção Democrática*. Fortaleza, UFC/Casa José de Alencar.
23. _____. (1999), "Cinzas da Reeleição". *O Povo*, 21/9, p. 7A.
24. MENEZES, Djacir. (1977), "Separação de Poderes ou Exaustão do Poder?". *Revista Forense*, nº. 257, pp. 15-19.
25. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. (1979), *Do Espírito das Leis*. 2ª. ed. São Paulo, Abril Cultural.
26. NICOLAU, Jairo Marconi. (1996), *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
27. O'DONNELL, Guillermo. (1996), "Otra Institucionalización". *La Política – Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, nº. 2, pp. 5-27.
28. PIÇARRA, Nuno. (1989), *A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional: Um Contributo para o Estudos das Suas Origens e Evolução*. Coimbra, Coimbra Editora.
29. SADEK, Maria Tereza. (1995), "Opciones Institucionales y Consolidación Democrática: Un Análisis del Plebiscito de 1993 en Brasil". PERELLI, Carina, PICADO, Sonia & ZOVATTO, Daniel (compiladores). *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*. San José-Costa Rica, IIDH-Capel, pp. 365-385.
30. SANTOS, Fabiano Mendes. (1997), "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Dados*, nº. 40, pp. 465-492.
31. SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1982), *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. São Paulo, Vértice/Editora RT.
32. _____. (1994), *Regresso: Máscaras Institucionais do Liberalismo Oligárquico*. Rio de Janeiro, Opera Nostra Ed.
33. SHUGART, Mathew S. & CAREY, John. (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
34. TAVARES, José Antônio Giusti. (1998), *Reforma Política e Retrocesso Democrático*. Porto Alegre, Mercado Aberto.
35. VIEIRA, Oscar Viñena. (1995), "A Violação Sistemática dos Direitos Humanos como Limite à Consolidação do Estado de Direito no Brasil". In GIORGIO, Beatriz di *et al.* (coords.). *Direito, Cidadania e Justiça*, São Paulo, Ed. RT.