

O CONGRESSO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:

um poder visto por ele mesmo.

Vera T. de Araújo Grillo

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do
Título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Christian Caubet

Florianópolis

1991

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A T E S E

O CONGRESSO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: um poder visto por ele mesmo.

elaborada por

VERA T. DE ARAÚJO GRILLO

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, julgada adequada para a obtenção do título de DOUTOR EM DIREITO.

Florianópolis,

março de 1991.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Cesar Luiz Pasold

Prof. Dr. Cesar Luiz Pasold

Prof. Dr. Carlos Roberto Souto

Prof. Dr. Henrique de Almeida

Prof. Dr. Henrique de Almeida

veira

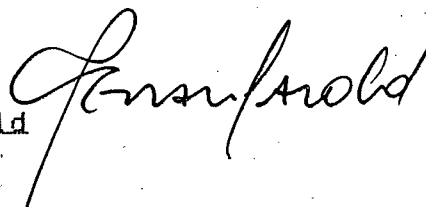
Professor Orientador;

Prof. Dr. Cesar Luiz Pasold



Coordenador do Curso:

Prof. Dr. Cesar Luiz Pasold



AGRADECIMENTOS

Um trabalho de pesquisa, como é o caso desta tese de doutorado, envolve um grande número de pessoas as quais muito devo agradecer.

Pelo estímulo, interesse, troca de idéias, orientação, e compreensão cabe um agradecimento especial:

Ao Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito, Professor Doutor Cesar Luiz Pasold;

Ao e><-Coordenador, Professor Doutor Paulo Blasij

À Direção do Centro de Ciências Jurídicas;

À Chefe do Departamento de Direito Público e Ciência Política, Professora Doutora Olga Maria B. Aguiar;

Aos colegas, professores do Departamento de Direito Público e Ciência Política.

A coleta do material para pesquisa só foi concretizada com a inestimável ajuda de Neide Pimenta Hagalhães, da Biblioteca do Senado Federal, cuja eficiência quero ressaltar, e, também, do ex-deputado federal Vilson de Souza que facilitou, a obtenção dos discursos na Câmara dos Deputados.

Meus agradecimentos ao Corpo Administrativo do CPGD e DPC pelo constante apoio.

Ao Professor Doutor Christian-Caubet, cuja inteligente orientação me fez trilhar novos caminhos teóricos que enriqueceram o desenvolvimento do tema desta tese, o meu profundo agradecimento.

A aprovação do presente trabalho acadêmico não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e do CPGD/UFSC à ideologia que o fundamenta ou que nele é exposta.

RESUMO

Esta pesquisa se propõe a examinar o papel do Congresso brasileiro nas relações externas do país, no período compreendido entre os anos de 1975 e 1985. O Acordo Nuclear, o Tratado de Itaipu e os Acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) proporcionam um importante campo para a visualização do comportamento do poder Legislativo nessas questões de política externa.

A fundamentação teórica da tese é dada pela teoria da Reprodução, junto com a teoria da Separação dos Poderes, porque necessitou-se ir um pouco além do enfoque marcadamente jurídico, ligado apenas ao Direito Constitucional.

A teoria da Reprodução, criada por Éliourdieu e Fassin (1985), para a análise do sistema de ensino francês, guarda alguns conceitos que são adequados para a abordagem das hipóteses que motivam este trabalho.

A tese se desenvolve em torno das seguintes premissas :

1-0 sistema político vigente entre 1975 e 1985 determinou certas relações de poder cuja permanência desejava perpetuar. Nelas é nítido o papel secundário desempenhado pelo poder Legislativo, de modo especial no que diz respeito aos assuntos de relações externas.

2- A maioria das análises doutrinárias das Constituições brasileiras tem dividido as competências e poderes de modo formal, baseada na teoria da Separação dos Po-

deres. Entretanto, o poder Legislativo auto-reduz a sua competência constitucional, não a exercendo plenamente. Os discursos dos parlamentares definem, com clareza, o papel do Congresso, reclamando respeito as suas competências constitucionais, mas a prática parlamentar desmente o discurso.

3 - Assim, a "Fala" dos congressistas tenta inculcar uma mensagem que é dissimuladora das relações de força existentes entre Executivo e Legislativo, no sistema político vigente.

Dentro desse quadro, busca-se neste trabalho, através da teoria da Reprodução, provar o mascaramento da hipertrofia do poder Executivo pela separação dos poderes definida na Constituição, visível através da análise dos discursos dos parlamentares sobre assuntos de política externa.

ABSTRACT

This paper aims to examine the Brazilian Congress's role in international relationships with other nations.

The research took under consideration the period between 1975 and 1985. Treaties like Itaipu, the Nuclear Treaty, and other treaties, play important parts if we look at the Legislative power's behavior concerning our international policy affairs.

The thesis theoretic foundations were based on the principles of Reproduction along with Separation of Powers for which we took an approach deeper than a simply Juridic which is only connected to Constitutional Laws.

- The theoretic ideas of Reproduction, created by Bourdieu and Passeron, were first used to view the french schooling system. It takes concepts that are appropriate to raise hypotheses which motivated this paper.

The thesis is developed around the hypotheses;

1 - The existing political system between the years 1975 and 1985 determined certain types of power relationships which the system wanted to retain. Within them we see clearly how the Legislative power takes a secondary role specially, concerning international relationships.

2 - The majority of Doutrinary analysis for the Brazilian Constitution has divided the competences

•formally into three different ways based upon the teory of Separation of Powers. Although, our Legislative power self-reduces its own constitutional competence wich prevents itself from exercising this power wholly. Our congressmen's speeches define, very clearly, the role they play; always complaining there's lack of respect to their constitutional competence; conversely, it happens in the congressional matters.

3 - Congressional speeches try to pass the message that in a way haznles the power struggle existing between the Executive and Legislative political system.

Within this framework we tried to prove - guided by the theoretical basis of Reproduction, that the Executive power masks its own hypertrophy since the separation of powers is defined in the Constitution. This is very visible in the analysis of congressmen's speec+ies made on external policy affairs.

RÉSUMÉ

Cette recherche propose d'examiner le rôle du Congrès brésilien dans les relations extérieures du pays, pendant la période comprise entre 1975 et 1985. L'Accord Nucléaire, le Traité d'Itaipu et les Accords avec le Fonds Monétaire International (FMI) constituent un important moyen permettant de visualiser le comportement du pouvoir législatif dans ces questions de politique extérieure.

Le support théorique de la thèse est la théorie de la Reproduction, jointe à la théorie de la Séparation des Pouvoirs, parce qu'il a été nécessaire de dépasser le point de vue essentiellement juridique, lié uniquement au Droit Constitutionnel.

La théorie de la Reproduction, créée par Bourdieu et Passeron pour l'analyse du système français d'enseignement, possède quelques concepts pour l'approche des hypothèses qui régissent ce travail.

La thèse se développe autour des pressupposés suivants;

" 1 - Le système 'politique' en vigueur entre 1975 et 1985 a déterminé certains rapports de pouvoir dont il voulait perpétuer la permanence. Le rôle secondaire joué par le pouvoir législatif y est très net, surtout en ce qui concerne les sujets de relations extérieures.

e - La plupart des analyses doctrinaires des Constitutions brési-liennes partagent les compétences des trois pouvoirs de façon formelle, avec le support de la théorie de la Séparation des Pouvoirs. Le pouvoir Législatif, cependant, auto-réduit sa compétence constitutionnelle, sans l'exercer pleinement. Les discours des parlementaires définissent, avec clarté, le rôle du Congrès, réclamant le respect de leurs compétences constitutionnelles, mais la pratique parlementaire dément le discours.

3 - Ainsi, la "parole" des membres du Congrès essaie d'infliger un message qui dissimule les rapports de force existents entre l'Exécutif et Législatif, dans le système politique examiné.

Dans ce cadre, il s'agit de chercher, à l'aide de la théorie de la Reproduction, à prouver la dissimulation de l'hypertrophie du pouvoir Exécutif par la séparation des pouvoirs définie par la Constitution, ce qui est visible à travers l'analyse des discours des parlementaires sur des sujets de politique extérieure.

O CONGRESSO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA;

um poder visto por ele mesmo

INTRODUÇÃO	i
1 - AS TEORIAS <i>QUE</i> SUSTENTAM A TESE	9
1.1 - Sobre "A Reprodução"; breves comentários	10
1.1.1 - A Violência Simbólica	16
1.1.2 - A Teoria da Reprodução na Tese	19
1.1.3 - Quando a "Fala" Legítima; a linguagem como instrumento de fascínio	23
1.2 - Sobre a Teoria da Separação dos Poderes	29
1.2.1 - O Estado Moderno; a teoria do Contrato e a teoria da Separação dos Poderes.	29
1.2.2 - Locke; o Contrato e a Separação dos Poderes	30
1.2.3 - A Separação dos Poderes Segundo Montesquieu	34
1.2.4 - Discutindo a Teoria	36
1.2.5 - A Hegemonia do Poder Executivo e a Separação dos Poderes	40
2 - O REGIME PRESIDENCIALISTA	45
2.1 - O Modelo dos Estados Unidos da América	45
2.1.1 - A Separação dos Poderes Vista por Hamilton e Madison	47

2.1.8 - Os Pontos Basilares do Presidencia-	
lismo dos EUA	55
2.1.3 - A Função Dissimuladora	58
8.5 - O Modelo Brasileiro	67
2.8.1 - A Separação dos Poderes no Brasil: a	
hipertrofia do Poder Executivo	70
8.8.8 - O Papel Fiscalizador do Poder Legisla-	
tivo	80
8.8.3 - O Congresso Nacional e a Política Ex-	
terna Brasileira	85
3 - ■ O DISCURSO DOS CONGRESSISTAS	94
3.1 - O Acordo Nuclear: "na calada da escuridão"	97
3.1.1 - A Denúncia do Exterior	112
3.1.2 - O Sigilo, a Separação dos Poderes e	
a M i o l e n c i a S i n i b ó l i c a	118
3.5 - Itaipu: "segredo de estudo, segredo de Estado" ..	119
3.5.1 - A Obra Irreversível	152
3.3 - Os Acordos com o FMI: um Poder visto por ele	
mesmo	160
3.3.1 - A Imagem no Espelho	183
CONCLÜSSO	19E
BIBLIOGRAFIA	103

INTRODUÇÃO

A proposta desta pesquisa está relacionada com uma visão do papel do poder Legislativo nas relações externas, abrangendo o período de 1975 a 1985, por serem anos ricos em acontecimentos relacionados à política externa brasileira, com temas importantes como o Acordo Nuclear, o Tratado de Itaipu e, nos anos 80, os acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), numa época de grandes problemas econômicos e financeiros para o país.

Por outro lado, o período proporciona a possibilidade de visualizar se o comportamento congressional seria o mesmo nos tempos marcados pelo autoritarismo e, naqueles da "abertura" e redemocratização. Decidiu-se ser indispensável o exame dos discursos dos parlamentares, feitos em plenário, sobre aqueles temas acima mencionados, como modo de conferir o funcionamento, na prática, da separação de poderes existente na Constituição.

A hipótese a ser investigada nesta tese é, de modo fundamental, se a separação de poderes constitucionalmente afirmada, vigia na realidade, ou se os dois poderes, Legislativo e Executivo, se acumpliciavam para a manutenção do status quo do poder.

O exame dos discursos dos deputados e senadores sobre questões de política externa permitiu que se obtivesse a visão que eles têm sobre o papel do Congresso. A configuração

de um poder, que não preenche os espaços que lhe são reservados no sistema político em vigor, e aparece nos discursos e fortalece a teoria da Reprodução já que traduzem uma legitimação do comportamento do Executivo hipertrofiado, cuja mensagem os congressistas validam, h medida que os discursos dos parlamentares agradam ao Executivo, eles seriam uma reprodução do que o poder efetivamente "forte" diz, ou quer que seja dito .

Quanto à metodologia, estabeleceu-se, primeiro, qui? a pesquisa e posterior análise dos discursos seriam restritas ao período de 10 anos, de 1975 a 1985, o que significou trabalhar com cerca de 300 discursos sobre temas de política externa brasileira. Mas, fixado o objetivo, a triagem foi feita levando-se em conta os pronunciamentos sobre o Acordo Nuclear, Tratado de Itaipu e sobre os acordos com o FMI, nos anos 80.

Desse modo foram abrangidos os dois grandes temas internacionais para o Brasil, na década de 70, e aquele que causou (e continua causando) grandes debates nos anos 80.

, Os discursos foram analisados, buscando captar o enfoque dos próprios parlamentares, não só sobre aqueles temas, mas, de modo especial, sobre o papel do poder que representam nas questões de relações externas. E, além disso, buscou-se, na "separação dos poderes", estabelecida constitucionalmente, o fundamento do tipo de relação existente à época, envolvendo Legislativo e Executivo, na qual se vislumbra uma

violência implícita.

ObS6M'vou-se, na triagem dos discursos, que os membros da Câmara dos Deputados faziam um grande número de discursos sobre assuntos de política internacional, ligados a um contexto interno, capaz de redundar em votos. Assim, problemas de política externa que diziam respeito a causas como as dos palestinos, dos judeus, dos problemas dos negros na África do Sul, e outros mais, eram destacados em pronunciamentos de inúmeros parlamentares, muitas vezes ligados por laços ancestrais àquelas causas. Também as questões referentes a Cuba, e a outros países da América Central, eram objetos de discursos dos deputados. Entretanto os temas que interessam a esta tese, poucas vezes merecem atenção daqueles parlamentares. Essa é a razão pela qual os discursos dos senadores serem contemplados com um número mais elevado de citações e comentários, ganhando, portanto, maior destaque.

Em sua maioria, esses discursos tratavam de assuntos como o Acordo Nuclear e o Tratado de Itaipu e, ao mesmo tempo, firmavam uma visão dos parlamentares sobre a atuação do Legislativo em torno daquelas questões, o que, geralmente, extrapolava para vinculação com a separação dos poderes existentes na Constituição.

Com o núcleo central da tese apoiado na Teorias da Reprodução, os discursos são o instrumento de constatação da sua validade e, por isso, não houve preocupação em detalhar cada um daqueles temas especificamente, fazendo um histórico.

ou mesmo, analisando-se as circunstâncias que os cercavam. A preocupação era a "fala" dos congressistas, o que diziam eles a respeito dos temas selecionados, e como diziam.

Tendo-se que trabalhar com citações, em número bastante elevado, procurou-se, sempre, inseri-las no texto, de modo a deixar que falassem por si mesmas, no sentido de que o seu entendimento e a sua melhor explicação emanavam delas mesmas e do contexto em que foram proferidas. Assim, foi inevitável que acontecessem longas citações, impossíveis de serem reduzidas sem que se perdesse o seu conteúdo principal.

Optou-se por colocar a fonte dessas citações entre parênteses e logo após o término das mesmas, para facilitar a pesquisa dos interessados e por produzirem um efeito formal mais "limpo", tornando mais agradável a leitura.

O embasamento teórico inicial era, fundamentalmente, a Teoria da Separação dos Poderes. Concebida como uma garantia e proteção da liberdade dos indivíduos e como maneira de evitar o enfeixamento de poderes nas mãos do Legislativo ou do Executivo, essa teoria percorreu um longo caminho, de Aristóteles a Montesquieu, passando por Locke, e consagrando-se na Constituição dos Estados Unidos da América do Norte. A vitalidade secular desta teoria tem permitido que sobre ela se edifiquem constituições, e que seja a guia para o Estado que se pretenda democrático. A maioria dos estudos doutrinários relativos às constituições brasileiras está impregnada pela teoria da Separação dos Poderes, com sua divi-

são -foriTIal de competências.

Especula-se, ao usá-la como embasamento teórico desta tese, se desde o aparecimento do re.gime presidencial ista nos Estados Unidos da América do Norte, ela não vem sendo u t i l i H a d a c o m o c o r t i n a d i s s i m u l a d o r a d a s v e r d a d e i de poder existentes entre o Executivo e o Legislativo.

Modernamente é impossível aceitá-la numa visão rí-gida da divisão dos poderes, cada um absolutamente indepen-dente, com de-Finições extremamente precisas das suas -Funções. A função legislativa, neste caso, deve ser entendida como transcendente ao aspecto de fazer as leis: deve controlar e fiscalizar os atos do Executivo, além das funções jurisdicio-n a i s .

Se vista como um baluarte de um governo democráti-co, a Separação dos Poderes deve, atualmente, ser encar-ada sob outro aspecto, uma vez que a coñcentração de poderes, que éla tenta impedir, tem acontecido inúmeras veze-s, e -sempre nas mãos do Executivo. A hipertrofia desse poder tende a acontecer sempre que as circunstâncias políticas e sociais o permitirem, significando que a resistência da sociedade ou dos outros poderes pode impedir o seu estabelecimento.

Nesta tese, a teoria da Separação dos Poderes está explicitada visando a esclarecer o papel reservado ao poder Legislativo nos -assuntos de política externa, contrapondo-o a- um Executivo hipertrofiado por :anos de aut or it :ar ismo .

Mas f ez-se necessár io ir além da teoria da Separa-

6

ção dos Poderes, já que havia um, por assim dizer, "comportamento verbal" dos parlamentares que deveria ser analisado além de um enfoque meramente constitucional, pois envolvia a emissão de uma mensagem cujo destinatário parecia ser ora o povo, ora o próprio poder Executivo.

A obra de Bourdieu e Passeron (1982), contém elementos que propiciam o tipo de análise desejada, por estabelecerem alguns referenciais que se enquadram na busca de respostas aos questionamentos surgidos da leitura dos discursos.

Desenvolvida para explicar o sistema de ensino francês, pode, à primeira vista, parecer um corpo estranho numa tese que se propõe a estudar o poder Legislativo brasileiro, face às relações externas, e tendo em vista a separação de poderes, prevista na Constituição. Categorias como violência simbólica, arbitrariedade cultural, inculcação, usadas pelos autores para explicar a reprodução das estruturas de relações de classe no ensino francês, parecem adequar-se, perfeitamente, às pretensões de servirem como uma outra abordagem teórica, além da teoria da Separação dos Poderes, para esta tese.

Com efeito, as relações entre Legislativo e Executivo no contexto político brasileiro, no período em análise, deixam entrever diversas formas de violência simbólica, que extravasam dos discursos dos congressistas. Por outro lado, a análise dessas "falas" do Congresso indica que a separação

dos poderes existentes na Constituição serve, essencialmente, para a ocultação das relações de poder e de -Força entre Executivo e Legislativo.

A legitimação da mensagem transmitida pelo poder Legislativo se dá; pela adequação da mensagem aos seus destinatários que, por sua vez, deverão estar aptos a decifrá-la; pelos modos institucionalizados de transmissão; o espaço (Câmara/Senado), e a linguagem adequada ("o idioma parlamentar").

Ao mesmo tempo, os receptores das mensagens devem captá-la dentro daqueles parâmetros em que ela foi transmitida, significando que deverão estar aptos ou preparados para recebê-la.

Nesse contexto, quando o Congresso fala, através de seu membro, em separação de poderes, emite uma mensagem legitimada em todos os seus níveis e, desse modo, perpetua o sistema político vigente, valorizando o preceito constitucional da separação dos poderes que acaba por fortalecer um só poder; o Executivo.

A tese de Revisão da Constituição estabelecerá, então, o suporte teórico, junto com a Origem da Separação dos Poderes para que se possa ter uma análise do papel do Congresso nos assuntos de política externa brasileira.

A tese será desenvolvida em tres capítulos.

O primeiro capítulo trata "da introdução" da tese, falando, na primeira parte, sobre a Teoria da Repro-

dução e suas principais categorias e, na segunda, sobre a Teoria da Separação dos Poderes, abrangendo de Locke a Montesquieu, e tecendo comentários sobre a hegemonia do poder Executivo.

O segundo capítulo analisa o regime presidencialista, através do modelo criador norte-americano. Traça a visão de Hamilton e Madison sobre a separação dos poderes e expõe os pontos basilares do presidencialismo dos EUA. Numa segunda parte, o capítulo trata do presidencialismo no modelo brasileiro, da separação dos poderes no Brasil e a hipertrofia do Executivo. Faz-se a análise do papel fiscalizador do Congresso e do comportamento do Legislativo face à política externa brasileira.

No terceiro capítulo, sobre os discursos dos congressistas, há o desdobramento em três partes; na primeira, tratar-se-á dos discursos sobre o Acordo Nuclear; na segunda, sobre o Tratado de Itaipu; e, na terceira, a análise partirá dos discursos sobre os Acordos com o FMI, para acabar traçando uma imagem do Congresso, visto por ele mesmo.

1 - AS TEORIAS QUE SUSTENTAM A TESE

A Teoria da Reprodução é usada como fundamento teórico desta tese, ao lado da Teoria da Separação dos Poderes, porque, para o exame dos discursos parlamentares sobre assuntos de política externa, necessitou-se ir um pouco além do enfoque marcadamente jurídico, ligado apenas ao Direito Constitucional, tal como já foi explicitado na introdução.

Apesar de criada por Bourdieu e Passeron (1984) para a análise do sistema de ensino francês, a teoria da Reprodução guarda alguns conceitos, como violência simbólica, arbitrário cultural, função de inculcação, autoridade estatutária, que são adequados para a abordagem das hipóteses que motivam este trabalho.

Pretende-se, com ela, - investigar as seguintes premissas:

1 - O sistema político vigente entre 1975 e 1985 estabeleceu certas relações de poder que não desejava ver mudadas. Nessas relações, é nítido o papel secundário desempenhado pelo poder Legislativo, especialmente no que diz respeito aos assuntos de relações internacionais.

2 - A Teoria da Separação dos Poderes tem impregnado a maioria das análises doutrinárias relativas às Constituições brasileiras, dividindo as competências dos três poderes de modo formal. O poder Legislativo, entretanto, auto-reduz a sua competência constitucional, não a exercendo plena-

menfcG. Nesse contexto, os discursos dos parlamentares são capazes de de-Pínir, com clareza, o papel do Congresso, reclamar o respeito a suas competências constitucionais, mas a prática, parlamentar acaba por desmentir o discurso.

3 - A "-Fala" dos cong.' essistas tenta, vista desse modo, inculcar uma mensagem que dissimula as relações de força que existem entre Executivo e Legislativo, dentro do sistema político.

Fazendo uso da teoria da Reprodução, pode-se afirmar que as "falas" ou discursos traduzem a violência simbólica que existe nas relações entre Executivo e Legislativo, e que a separação dos poderes, existente na Constituição, mascara a hipertrofia do Executivo.

1.1 - Sobre a Reprodução; breves comentários

O livro de Bourdieu e Passeron (198E) aborda o sistema de ensino sob os mais diversos prismas; por suas funções de comunicação, de inculcação de uma cultura legítima, de seleção e de legitimação. Cada um dos capítulos conduzindo, por caminhos diferentes, ao mesmo princípio de inteligibilidade, isto é, às relações entre o sistema de ensino e a estrutura das relações entre as classes.

Através de conceitos como violência simbólica, duplo arbitrário, arbitrário cultural, arbitrário, da imposição, entre outros mais, os dois autores desenvolvem uma teoria a

respeito do sistema de ensino. Afirmam que;

"a função mais dissimulada e mais específica do sistema de ensino consiste em esconder sua função objetiva, isto é, dissimular a verdade objetiva de sua relação com a estrutura das relações de classe". (Bourdieu, Passeron, 1982, p. 216)

Assinalam, ainda, que um sistema de ensino, baseado na pedagogia do tipo tradicional, não pode preencher a sua "função de inculcação" senão na medida em que é dirigido à estudantes que tenham "o capital lingüístico e cultural", pressuposto e consagrado pelo próprio sistema, mesmo que ele não o exija expressamente ou o transmita metodicamente.

Feita com objetivo de tratar a relação pedagógica como "uma simples relação de comunicação", a pesquisa de Bourdieu e Passeron (1982) analisa um grande número de, poder-se-ia denominar, pressupostos tais como; o acordo lingüístico existente entre emissores (professores) e receptores (alunos), e "as variações do nível de emissão ligadas às características sociais e escolares dos emissores".

Em uma situação de crise da universidade, dizem os autores, propicia a ocasião para que se possam discernir os "pressupostos ocultos" de um sistema tradicional e os mecanismos que são capazes de perpetuá-lo quando as preliminares de seu funcionamento não estão mais completamente preenchidas",

É no momento de ruptura desse acordo que se supõe existir entre o "sistema escolar e seu público de eleição", que se tornam claros os pressupostos, antes ocultos, de um sistema tradicional e aparecem todos os mecanismos que são

capazes de perpetuá-lo.

A função de inculcação, própria da escola, só se pode produzir se for garantido "um mínimo de adequação entre a mensagem pedagógica e a aptidão dos receptores em decifrá-la". (Bourdieu, Passeron, 1982, p. 111)

Essa mesma função de inculcação, através dos conteúdos transmitidos e dos modos institucionalizados da transmissão, é adaptada a um público definido. Desse modo, a legitimação do que é ensinado se dá tanto ao nível do emissor, portador de todas as características exigidas pelo sistema de ensino, quanto ao nível do receptor, o aluno que está apto a fazê-lo frutificar.

Há todo um arsenal a determinar a comunicação entre professores e estudantes, assinalam Bourdieu e Passeron: o emprego que os professores fazem do idioma universitário e a tolerância dos alunos à pouca clareza semântica; a linguagem do magistério se realizando em seu espaço social, dentro de ritual e em ritmos temporais. Isso resume um sistema de coerções visíveis ou invisíveis que tornam a ação pedagógica ação de imposição e de inculcação de uma cultura legítima.

Os autores chamam de "autoridade estatutária" todo o conjunto de atos que tornam o agente encarregado da inculcação como "digno de transmitir o que ele transmite", controlando, também, através de sanções socialmente sancionadas, a recepção e a inculcação.

A legitimidade da formação assim transmitida está ligada à definição social do que merece ser transmitido.

do, do código no qual a mensagem deva ser emitida, de quem tem o direito de transmiti-la (ou impor a recepção), e dos que são "dignos de recebê-la", bem como do modo de imposição e inculcação da mensagem. Também o espaço -Físico, dizem Bourdieu e Passeron, concedido pela escola ao professor (a cadeira, o estrado, a situação de alvo de convergência dos olhares), assim como "a entonação, a dicção, o modo de pronunciar um discurso, estabelecem a distância entre aluno e professor, e mesmo a tentativa de encurtá-la, através da convocação da participação dos estudantes, a interrogação do auditório, traz como retorno "réplicas que não são mais do que responsáveis" (Bourdieu, Passeron, 1988, p. 123).

Pode-se, então, afirmar que o emissor da mensagem tem do seu receptor (no caso professor e aluno) a resposta adequada, por toda a conformação já citada.

A "neutralização" dos propósitos do professor, por outro lado, significa que ele pode falar a respeito de qualquer assunto, pois sua linguagem, dizem Bourdieu e Passeron, não é mais um instrumento de comunicação, mas um "instrumento de fascínio", que tem, como função principal, atestar e "impor a autoridade pedagógica da comunicação e do conteúdo comunicado".

Para ambos os autores, a lógica de uma instituição escolar, baseada sobre um tipo tradicional de trabalho pedagógico, avalia a "infallibilidade" do mestre, expressa na "ideologia professoral da nulidade" dos estudantes, numa confusão de "exigência suprema" e de "indulgência desabusada",

que leva o professor a analisar todos os fracassos da comunicação como frutos (no texto, constitutivos) de um relacionamento no qual estão envolvidos "a má recepção das melhores mensagens pelos piores receptores".

Desse modo, a análise de Bourdieu e Passeron (1988, p. 124) chega à conclusão de que o fato de existirem "maus estudantes", na realidade, implica justificativa de costumes pedagógicos, supostamente bons, fornecendo a desculpa necessária ao fracasso pedagógico, "fanendo-o aparecer como inevitável".

"Assim, a ilusão de ser compreendido e a ilusão de compreender podem se reforçar mutuamente, servindo-se reciprocamente de alibi, porque têm seu fundamento na instituição" (Bourdieu, Passeron, 1982, p. 125).

A instituição (o sistema escolar, no caso) é que está fracassada, mas se preserva enquanto puder manter o "jogo de comunicação fictícia".

A reprodução está inserida na prática pedagógica até como o meio mais rendoso, a conduta mais econômica, universalmente falando, para professores e alunos (emissores e receptores), já que os primeiros ensinam como foram ensinados e o aluno apenas se deixa levar à recepção de uma mensagem a qual ele está predisposto por sua própria formação. Esse sistema de ensino persiste, dizem os autores, porque serve, "pela forma tradicional de comunicação que instaura, às classes ou grupos dos quais tira sua autoridade" (Bourdieu, Passeron, 1982, p. 127).

O docente tem liberdade garantida pelo sistema de

ensino, isto é, *pode* ensinar como lhe aprouver, mas, em compensação, esta liberdade se torna o melhor modo de obter que ele sirva ao sistema. Também a liberdade que, aparentemente, é deixada ao sistema de ensino se converte em melhor conteúdo para conseguir que ele sirva "à perpetuação das relações estabelecidas entre as classes".

Do exposto, conclui-se que o sistema de ensino possui uma "autonomia relativa" que permite que ele sirva, ao mesmo tempo, às exigências externas, quando, aparentemente, é independente e neutro, e dissimule as funções sociais que desempenha, podendo, dessa maneira, fazê-lo com mais eficácia.

Pode-se afirmar que a relação entre o sistema de ensino e a estrutura das relações de classe é uma "função dissimulada", pois consiste em esconder sua função objetiva.

Bourdieu e Passeron (1982, p. 118) concluem que as ideologias do sistema, escolar e os efeitos operados pela sua autonomia relativa tornaram-se, para a sociedade burguesa, uma forma de legitimação da ordem social atual, já que contribuem para "convencer cada sujeito social a ficar no lugar que lhe cabe por natureza...".

Como já se anotou, Bourdieu e Passeron tratam o sistema de ensino através das suas funções de comunicação, de inculcação de uma cultura legítima de seleção e de legitimação, chegando, então, a um princípio comum de inteligibilidade, que é o sistema das relações entre o sistema de ensino e a estrutura das relações entre as classes.

1.1.1 - Sobre a Violência Simbólica

Permeando a teoria defendida por Bourdieu e Passeron (1988, p. 19), está o conceito de violência simbólica, que seria a violência dissimuladora das relações de força, que são a base de sua própria força, às quais acrescenta uma força simbólica.

Isso quer significar que há um acréscimo de força nas relações que, por si só, já são baseadas numa força dissimulada, que está latente e, por conseguinte, é reforçada com o acréscimo da força simbólica.

A violência simbólica está embutida em quase todas as ações pedagógicas que são, objetivamente, violência simbólica enquanto imposição de um arbitrário cultural, por um poder também arbitrário.

A ação pedagógica é considerada uma violência simbólica porque "re-produz" a seleção arbitrária que um grupo ou uma classe opera objetivamente e por seu arbitrário cultural.

A chamada Ação Pedagógica (AP), mencionada antes, deve ser visualizada como um "sistema dos meios necessários para a imposição de um arbitrário cultural e dissimulação do duplo arbitrário dessa imposição". Essa violência é dissimulada (legitimada) com a combinação histórica desses instrumentos. Dessa forma, a AP, reconhecida como legítima de imposição", e investida da "Autoridade Pedagógica

ca" CAUP), tende a produzir o reconhecimento do arbitrário cultural dominante. Deve, porém, existir uma certa proximidade cultural entre o arbitrário cultural imposto por essa AP e o arbitrário cultural daqueles grupos ou classes aos quais será imposto, não prevendo, entretanto, entre eles, uma convenção explícita. Haverá, isto sim, nessas ações de violência simbólica, sempre uma delegação de autoridade à instituição ou agente que exerce a denominada (por Eiourdieu e Passeron), Autoridade Pedagógica (AuP). Isto porque essas ações simbólicas só podem exercer-se na medida em que encontram e reforçam predisposições.

"... é preciso estabelecer que o profeta que logra êxito é aquele que formula, para uso dos grupos ou classes aos quais ele se dirige, uma mensagem cujas condições objetivas sejam determinados pelos interesses, materiais e simbólicos, desses grupos ou classes, predispondo-os a escutar e a compreender."
(Bourdieu, Passeron, 1982, p. 38)

Nesse sentido, o sucesso da mensagem não pode ser deduzido de suas características intrínsecas, mas da delegação tácita que lhe conferem os grupos ou as classes que estão ligados a essas relações de força.

é o próprio arbitrário cultural que traça os limites da AUP que vai inculcá-lo, já que o seu modo de imposição (modo de imposição legítima), na delimitação do que ela impõe, dos que estão designados para impô-la (educadores legítimos) e daqueles a quem é imposta (destinatários legítimos-B), traduz ou, como dizem Bourdieu e Passeron (198E, p. 15), "re-produz" os princípios fundamentais do arbitrário cultural.

Na Ação Pedagógica (AP) está implicado o Trabalho Pedagógico (TP) que, como um trabalho de inculcação, deve ter a duração suficiente para produzir uma formação durável, que se poderia chamar de "habitus". Este se traduz na interiorização dos princípios de um arbitrário cultural, que não se esgota quando da cessação da AP, perpetuando, nas práticas, os princípios do arbítrio interiorizado. O Trabalho Pedagógico (TP) é mais eficiente do que qualquer coação política para perpetuar o arbitrário cultural que ele inculca, salvo quando o próprio poder político recorre a Trabalho Pedagógico, isto é, a uma didática específica.

O significado disso tudo é que o Trabalho Pedagógico inculca o "habitus" em um conjunto de destinatários legítimos, através de um esquema de percepção, de pensamentos, de apreciação e de ação, contribuindo, acima de tudo, "para produzir e reproduzir a integração intelectual e a integração moral do grupo ou classe em nome dos quais ele se exerce" (Bourdieu e Passeron, 1984, p.47). O-Trabalho Pedagógico confirma, consagra, legitima a Autoridade Pedagógica e, por extensão, a Ação Pedagógica e o arbitrário cultural por ela inculcado. Tem-se assim, através do TP, a legitimidade do produto e a sua necessidade legítima, no sentido de que o produto legítimo produz o consumidor legítimo.

É: indispensável afirmar que todo o sistema de poder tem as características específicas de seu funcionamento ligadas ao fato de que ele tem necessidade de produzir e reproduzir, através dos mais diferentes meios pró-

prios da instituição ou do sistema, todas as condições institucionais cuja "existência e persistência" são necessárias ao exercício de sua função própria de inculcação quanto à realização de sua função de reprodução de um arbitrário cultural, "e cuja reprodução contribui para a reprodução das relações entre os grupos ou as classes (reprodução social)". (Bourdieu, Passeron, 1982, p. 64)

1.1.2 - A "Teoria da Reprodução" na Tese

O uso que se pretende fazer dessa teoria da Reprodução de Bourdieu e Passeron (1982), como sustentação desta tese, liga-se ao fato de que também fora do sistema escolar, em outros sistemas, as relações entre o emissor de uma mensagem e o seu receptor estarão igualmente ligadas aos problemas de relação de poder.

(Quando Bourdieu e Passeron escrevera sua teoria da reprodução no sistema escolar, olhando-o como aparelho ideológico, desfaz-se o mito da neutralidade daquele sistema. Nem ele é independente, nem é o reflexo do sistema econômico ou a expressão completa do sistema de valores da "sociedade global". O sistema de ensino, como tal, possui uma "autonomia relativa", que permite que ele sirva às exigências que lhe vêm de fora, através de uma aparente independência e neutralidade. Isto permite que ele possa dissimular as funções sociais que na verdade desempenha e, assim, desincum-

bir-se delas com mais eficácia. Por isso, tem como função "mais dissimulada e mais específica" esconder a sua função-objetiva, que é sua relação com a estrutura das relações de classe.

Nesse ponto há convergência com as idéias de Althusser (1987) a respeito dos "aparelhos ideológicos de Estado" (AIE), entre os quais ele inclui a escola. Os AIE, como simplifica Althusser, são um certo número de realidades que se apresentam ao observador imediato sob a forma de instituições distintas e especializadas, tais como: o sistema das diferentes igrejas, a escola, a família, o sistema jurídico, o sindical, o de informação e o cultural.

Esses denominados aparelhos ideológicos do Estado, diferentemente dos aparelhos repressivos do Estado, que se utilizam da violência, usam a ideologia. Embora existam diferenças nos métodos de ação, há, segundo Althusser, uma profunda identidade entre ambos, pois

"... nenhuma classe pode, de forma duradoura, deter o poder do Estado sem exercer, ao mesmo tempo, sua hegemonia sobre e nos Aparelhos Ideológicos do Estado". (Althusser/ 1987, p. 71)

Ainda, para Althusser (1987), o aparelho ideológico do Estado, dominante nas "formações capitalistas maduras", é o aparelho ideológica escolar ou, mais explicitamente, o par Escola-Família, que substitui o par Igreja-Família. Explica que os AIE, sejam eles quais forem, têm o mesmo fim; a reprodução das relações de exploração capitalistas.

"Nenhum aparelho ideológico do Estado dispõe durante tantos anos da audiência obrigatória (...) da

totalidade das crianças da -formação social capitalista". (Althusser, 1987, p. 80)

Bourdieu e Passeron avançam e sofisticam mais esse raciocínio ao identificarem que o sistema escolar reproduz, no sentido duplo do termo. A reprodução está baseada no professor ensinar como foi ensinado e o estudante receber a mensagem para a qual ele está predisposto por sua própria formação. Essa tradicional forma de comunicação serve às classes ou grupos dos quais o sistema de ensino tira sua autoridade.

A cumplicidade, às vésperas apenas pressentida, se instaura na medida em que o docente (emissor) tem sua liberdade garantida pelo sistema de ensino para ensinar como lhe aprouver e, em troca, essa mesma liberdade torna-se o melhor modo de obter que ele sirva ao sistema e, fechando o círculo, "a liberdade que é deixada ao sistema de ensino" é o aval para conseguir que ele sirva à perpetuação das relações estabelecidas entre as classes". (Bourdieu, Passeron, 1982, p. 137)

Não parece haver dúvidas, para Bourdieu e Passeron, quanto ao papel da reprodução como perpetuação das relações estabelecidas entre as classes.

Deve-se, todavia, estabelecer em que níveis se dá a legitimação dessa reprodução:

Primeiramente, nos cuidados de adequação da mensagem a ser emitida aos receptores, que deverão estar aptos a decifrá-la. A inculcação estará muito ligada, não só ao

conteúdo do que é transmitido, mas também aos modos institucionalizados da transmissão.

Em segundo lugar, o emissor será portador de todas as qualificações exigidas pelo sistema de ensino: o uso da linguagem adequada, ou como mencionam Etourdieu e Passeron, "o idioma universitário", do gestual e do espaço físico concedido ao emissor.

Em terceiro lugar, o receptor da mensagem deve enquadrar-se, captando-a, dentro dos parâmetros nos quais ela foi transmitida. Isto significa que os receptores deverão estar aptos (ou preparados) para decifrá-la.

Em quarto lugar, da análise dos itens supracitados, conclui-se que deve haver uma adequação entre o emissor e o receptor, entre a mensagem que se quer transmitir e a aptidão dos receptores para decifrá-la.

Complementando, pode-se deduzir que o que Bourdieu e Passeron (198E) chamam de "autoridade estatutária" é o "conjunto de atos" que tornam o agente encarregado da inculcação "digno" de transmitir o que ele transmite, bem como controla com sanções, garantidas socialmente, a recepção e a inculcação.

Para que esse sistema de inculcação funcione, nenhuma de suas peças pode falhar, pois estaria transgredindo o que foi social e politicamente legitimado, através da concatenação desse mesmo sistema. Os elos da cadeia não podem ser quebrados, nem pelo emissor, nem pelo receptor, ou pelo conteúdo da mensagem.

Bourdieu. e Passeron (1985, p. 28) assinalam que o reconhecimento da legitimidade de uma dominação sempre se constitui numa força que acaba por estimular a relação de força pré-estabelecida, e impede que os grupos ou classes dominados percebam o poder que lhes traria a tomada de consciência de sua força.

i.1.3 - Quando a "Fala" Legítima; a linguagem como instrumento de fascínio

Ao se examinar o papel que o Congresso representa no âmbito da definição, implementação e fiscalização das relações exteriores do país, tem-se a impressão que ele se enquadra dentro de suas competências constitucionais: Mas, se a análise se detiver, com certa acuidade, no comportamento real dos parlamentares, e naquilo que eles preconizam em seus discursos nas duas Casas e nos pronunciamentos em meios de comunicação, ter-se-á a nítida impressão que a distância entre o discurso e a prática é imensa. A mensagem emitida pelos senadores e deputados, no que se refere à política externa (e possivelmente nos demais setores da vida do país), passa ao largo do comportamento que apresentam em situações concretas. Torna-se evidente que, ao emitirem essa mensagem, os membros do poder Legislativo o fazem de modo retórico.

Mas, a quem se dirige essa mensagem retórica? Há algumas respostas possíveis, bem como inúmeras indaga-

ções 3. respeito destas mesmas respostas.

O destinatário da mensagem do poder Legislativo deve, ou deveria ser, em primeiro lugar, o povo que o elegeu e a quem deve prestar contas. Num segundo momento, e daas algumas circunstâncias histórico-políticas, o destinatário seria o poder Executivo, a quem lhe compete -Fiscal inar . lias o teor das mensagens di-Ficulta chegar a essa conclusão porque, neste caso, estaria evidente que elas se destinariam a marcar um espaço de atuação que poderia dar margem a um indesejável, con-Fronto real entre os dois poderes.

A conclusão é que a mensagem emitida pelo poder Legislativo, através dos discursos e outros pronunciamentos de seus componentes, visa à perpetuação do sistema político vigente, que traça a separação dos poderes como dogma constitucional, mas, ao mesmo tempo, fortalece um só poder, o Executivo.

A ocultação dessa realidade se faz por uma retórica na qual os receptores das mensagens são capazes de captar o seu sentido aparente, que é a validação da teoria da separação dos poderes. Assim, o poder Legislativo discursa fazendo a apologia da divisão dos poderes, estabelecendo seu posicionamento dentro de um contexto constitucional retórico, simbólico, vigente e, ao mesmo tempo, dissimula, por essa inculcação, o fato de que se encontra agregado ao Executivo, pode-se dizer, faz parte mesmo do Executivo, pois não cumpre tarefas que, na teoria da separação dos podere-s, só a ele caberiam.

Como explicam Bourdieu e Passeron, legitima-se o comportamento do Executivo (e a passividade do poder Legislativo perante ele), através de uma mensagem, cuja inculcação está ligada aos métodos institucionalizados para tal, com um conteúdo que se adequa, perfeitamente, para que o receptor, a quem ela se dirige, a aceite e decifre. Como, de algum modo, o receptor estará recebendo o que foi preparado para entender, através de um meio legítimo de inculcação, do qual ele não pode desconfiar (até porque foi educado para tal), o discurso se torna o meio mais eficiente para a veiculação da idéia de independência e autonomia do poder Legislativo.

(quem mais legítimo, para delinear seu próprio papel, do que o poder que fala?)

Assim, coloca-se um outro problema, se o que diz o Legislativo agrada ao Executivo, não seria esse "dizer" também uma reprodução do que o poder efetivamente "forte" quer que se diga? O discurso não legitimaria o fortalecimento do Executivo e deixaria evidente a violência simbólica que envolve a relação dos dois poderes?

No "pano de fundo" do sistema político, visto de um ângulo mais amplo, pode-se até afirmar que emissor e receptor, no caso do Legislativo e Executivo, se confundem. E essa confusão só cessa quando se analisa o "papel real" representado pelo poder Legislativo.

Neste trabalho isso se dará no que diz respeito às relações externas do país, e o que se camufla atra-

vés da reprodução encontrada nos pronunciamentos e discursos dos parlamentares.

Aqui, discurso e prática, realmente, não se confundem.

Encarado o poder Legislativo como um aparelho ideológico do Estado, tem-se que o jogo de comunicação é desequilibrado face ao povo: emite-se a mensagem, mas o retorno não é sensível. Isto significa que a resposta à mensagem emitida não se dá *no* mesmo nível.

Chega-se à conclusão que a relação de poder que se esconde por trás de toda a retórica do Legislativo, nela se consolida, se inculca, como a mensagem do mestre, disfarçadamente, reproduz as relações estabelecidas entre as classes.

A análise dos discursos dos senadores e deputados, encarados como mensagem do poder que representam, se impõe, para que se possam conhecer as relações de força ocultas por eles e, no mesmo tom, estabelecer todos os meios de inculcação utilizados.

O papel constitucional do poder Legislativo nas relações externas foi, inúmeras vezes, por ele mesmo castrado, por falta de conhecimentos específicos, técnicos, e de estruturas de apoio, para que pudesse partilhar com o poder Executivo de algumas decisões, ou até discutí-las, e; fiscalizar a implementação de determinadas políticas externas. Facilmente se verifica, ao se analisar o Acordo Nuclear, por exemplo, que o Congresso só tomou conhecimento dele para a

■). e g i t i m a ç : ã " o d a d e c i s a o d o p o c i e r E x e c u . t i v o .
 épDce^, problemas da conjuntura política pudessem até desculpar a falta de tomada de posições a respeito, não desculpam, entretanto, o descaso e a "capitis diminutio" que se outorgou o Congresso, não levando a discussão, mesmo entre seus componentes, para o esclarecimento de todos os aspectos nebulosos ou, considerados secretos daquele Acordo.

O lado da desinformação, especialmente qu 3. r\ do se trata de um assunto eminentemente técnico das usinas nucleares, não exime de culpa o Legislativo, mesmo porque, além desse lado, há um aspecto político muito importante e que deveria ficar bem esclarecido (a escolha do parceiro para o Acordo, por exemplo).

Mas a análise dos discursos e depoimentos dos membros do poder Legislativo, e que aqui serão denominados "falas" (1) da *qu ele poder*, *úe ítio n s t r a r á* que, !n assunto técnico, haverá sempre espaço para o levantamento dos aspectos constitucionais de sua competência para a *ap* não, determinado tratado. A ação, porém, estará restrita ao ato de falar.

Do mesmo modo, a competência constitucional que lhe é atribuída para, através da Comissão de Relações Exteriores do Senado, sabatar e aprovar, ou não, os embaixadores indicados pelo Executivo para determinados postos, ressalta a distância entre a prática e a fala.

(1) - Usa-se "fala", nesta tese, na mesma acepção de discurso, iio sentido ríe nm texto marcado ideologicamente por um conjunto de convicções e conceitos..

Não se verá, na história daquela Comissão, mais do que duas ou três rejeições de nomes. A postura extremamente técnica dos diplomatas que chegam a embaixadores, intimida a inquirição pelos senhores, que acabam por aprovar todos os nomes indicados pelo Executivo, na presunção de uma competência indiscutível.

Houve, é certo, "ares de rebeldias" algumas poucas vênus, consubstanciados em ameaças de não-aprovação, ou pela aprovação de diplomatas com mínima margem de votos. Mas isto indica, apenas, que a retórica do discurso e do esboço de uma reação ao Executivo, apenas re-força o "jogo" da Comissão para a permanência das relações de poder.

Mesmo as Comissões Parlamentares de Inquérito, representantes importantíssimos da competência fiscalizadora do Legislativo, têm diluída sua atuação na medida em que não podem encaminhar soluções. Parecem esgotar-se em si mesmas. Assim foi com a CPI sobre o Acordo Nuclear, que chegou a importantes conclusões que nunca saíram do papel.

Tentar-se-á, portanto, demonstrar que o Poder Legislativo, através do processo de reprodução, mantém inalteradas as relações de poder dentro do sistema político.

Í.2 - Sobre a "Teoria da Separação dos Poderes"

Í.S.i - O Estado Moderno: a teoria do Contrato e a teoria da Separação dos Poderes

"São três os poderes da República - o Executivo, o Legislativo e o Judiciário - e só um, na verdade, existe, que é o Poder Executivo." (Fragelli, 1983, p. 3149)

A afirmação do senador José Fragelli (1983) retrata o aspecto mais marcante na evolução política do Estado moderno até os tempos atuais: o poder Executivo agigantando-se em suas atribuições e os dois outros - Legislativo e Judiciário - destinados à personificação de papéis secundários.

A idéia da separação dos poderes é uma tentativa de não se permitir o enfeixamento ou a concentração do poder nas mãos de uma só pessoa ou grupo restrito.

O aparecimento do que se denomina de Estado moderno, coincide com o processo de alterações que inclui, não só o término do sistema sócio-econômico feudal, com o advento do capitalismo, mas também outros aspectos: o aparecimento de um novo tipo de vida urbana e, especialmente, "o processo de centralização, quando o poder passa de disperso, como na Idade Média, a um "poder situado num foco axial": a concentração do poder nas mãos do soberano. (Saldanha, 1987, p. 8-9) é o Estado absoluto, que surge como estágio inicial do Estado moderno e é ele que aparece analisado nas obras de

Maquiavel, Badin e Hobbes, bêm como de Filmer.

Segundo, Saldanha (1987, p. S6);

"... o Estado "absoluto veio a ser o primeiro grande resultado político (ou político-jurídico) deste grupo de transformações. Ele reordenou as coisas, instaurou uma pauta de valores, construiu o modelo administrativo do Estado moderno em termos quase definitivos."

Bo Estado absolutista ao chamado Estado liberal, a teoria do contrato aparece em Hobbes, quando trata do primeiro, e em Locke e Rousseau depois, como base importante, informando toda a concepção política do Estado. Isto significa que, na verdade, ela serviu, acima de tudo, como ponto de partida (e de referência) para a idéia de um necessário acordo de vontades individuais para a legitimação do poder". (Saldanha, 1987, p. S8)

1.2.2 - LOCKE; o Contrato e a Separação de Poderes

No "Segundo Tratado -Sobre o Governo", Locke (1983, p. 85) escreve que o pacto ou contrato entre os homens está baseado na defesa da propriedade, e dele (do pacto) decorrem o poder político e o estado de sociedade, contrário, por assim dizer, ao estado natural. Explicando; ao viver no estado natural, o homem estaria sujeito às limitações ou prejuízos no seu direito de gozo da propriedade e, assim, a conservação da liberdade e da igualdade estaria ameaçada.

Através do pacto não há renúncia dos direi-

tos naturais de cada homem em favor dos governantes, pois ele consiste num acordo entre os indivíduos para, juntos, empregarem a força coletiva no sentido de observar a execução das leis naturais. Há, sim, a renúncia dessa execução individual. Por estarem em más condições no estado de natureza, apesar de todos os privilégios inerentes a ele, os homens são, rapidamente, levados à sociedade, é desse modo, que deve ser visto o abandono "de boa vontade" do poder isolado, que passará a ser exercido por um só indivíduo, escolhido entre todos, mediante regras estabelecidas pela comunidade.

Nessa forma de sociedade, o legislativo é o poder supremo da comunidade que dá seu consentimento para que sejam feitas as leis. é poder supremo, mas não arbitrário, já que não pode ser mais do que as pessoas que o investiram e, também, não pode ser delegado a terceiros.

Ora, o -executivo acompanha a execução das leis e, desse modo, o legislativo e o executivo estão frequentemente separados.

Locke (1983) estabelece, na verdade, dois tipos de poder ; o executivo propriamente dito, e o que ele chama de federativo. Ao primeiro compete a execução das leis da sociedade dentro de seus limites e com relação a todos os que a ela pertençam; ao segundo, compete a gestão da segurança e do interesse público fora dela, contido aí o poder de guerras, de ligas e alianças, e todas as transações com pessoas e comunidades estranhas à sociedade.

Por exigirem, ambos os poderes executivos,

a força da sociedade para seu exercício e embora sejam distintos entre si, difícil é separá-los e colocá-los em mãos de pessoas diferentes. (Locke, 1983, p. 95) . Tendo necessidade de permanência, não poderá ser colocado em alguém que também tenha parte no legislativo, ao qual não impedirá a reunião ou ação, pois isto constituiria um estado de guerra contra o povo. Podendo convocar ou dispensar o legislativo, isto não lhe dá, entretanto, superioridade sobre ele.

Para Locke, a força do poder legislativo está em que é o poder supremo da comunidade. Sagrado e inalterável, ele permanece nas mãos em que a comunidade o colocou.

Ao executivo é dado o poder de agir de acordo com a descrição, em favor do bem público, sem a prescrição da lei. É o que ele chama de prerrogativa (Locke, 1983, p. 98); devendo ser usada sempre para o bem do povo e não contra ele. Nesse caso, a prerrogativa nada mais é do que o poder de fazer o bem público, sem se subordinar a regras, colocado nas mãos do executivo.

Pode-se deduzir, então, que o fundamento da teoria formulada por Locke (1983) é a idéia de um estado de natureza onde impera a liberdade e a igualdade.

Sobre ela, diz Baracho (198E), que suas fronteiras são traçadas pelos direitos do homem, e este o limite interno do poder estatal, e é esta a parte criativa da teoria de Locke.

Na realidade, embora Locke evidenciasse a

importância de uma balança de poderes, de seu texto tem-se bem concebido que ele não estabelecia uma estrita separação entre legislativo e executivo. Tanto o legislativo poderia punir o executivo por má administração das leis, quanto este teria o poder de reunir e dissolver o legislativo.

Para o judiciário, Locke (1689) não previu um papel como poder independente. Pelo contrário, colocou as funções judiciais dentro das atribuições do executivo. Somente em 1701, uma década após o aparecimento de sua obra, é que o judiciário ganha uma certa independência, com a garantia da estabilidade aos juízes.

Talvez, como diz Duverger (1965, p. 155), ele considere a Função jurisdicional -Fora da ação governamental. Por outro lado, como assinala Carl Schmitt (p. 813), com a idéia de equilíbrio dominando o contexto europeu desde o século XVI, a diferenciação entre os poderes serve, não só como ampla divisão das atividades do Estado, mas também intenta produzir um equilíbrio.

Na realidade, a teoria constitucional do equilíbrio de poderes -Foi estabelecida por Bolingbroke (2) sem, entretanto, uma exposição sistemática, aparecendo em memórias e em alguns escritos polémicos. (Fischer, 1984, p. 548). Num periódico mantido por ele, prevenia a respeito da •Fusão dos corpos executivos e legislativos, afirmando que, numa constituição como a da Inglaterra, a salvação do todo

2 - Exilado na França desde 1715, voltando a Inglaterra só em 1755, quando se torna veemente crítico de Walpole.

depende do equilíbrio das partes, e o equilíbrio das partes, de sua mútua independência.

O Journal, de 4-7-1730, pondera a respeito dessas declarações que "esta independência é mera imaginação, pois nem os negócios podem ser tocados ou o governo subsistir, através de muitos poderes absolutamente distintos e independentes". (Fischer, 1984, p. S48)

1.2.3 - A Separação de Poderes Segundo Montesquieu

A notoriedade alcançada pela doutrina da separação dos poderes é devida, inegavelmente, a Montesquieu (1733). Ele estava em Londres, entre 1729 e 1731, quando se davam as confrontações entre os partidários dos "Tories" e dos "Whigs" e o sistema de gabinete de Walpole. Foi testemunha dos ataques de E-iol ingbroke e, entre as duas posições conflitantes - o equilíbrio das partes do qual dependeria a salvação do todo, e o mesmo equilíbrio com mútua independência - Hontesquieu (1979) acabou por escrever sobre uma forma de governo idealizada. Nela há uma organização, observada no modelo de separação de poderes, bastante simples, livre mesmo, das batalhas partidárias e do sistema de gabinete que, na

3 - Caubet (1989) afirma que Hontesquieu tem objetivos políticos: "Ele luta contra a monarquia absolutista. (...) Ele quer ressuscitar o poder dos parlamentos na França, quer dizer; das assembleias legislativas da spr compõem a monarquia francesa".

época, se desenrolava. Como assinala Fischer (1984), a forma de governo idealizada por Montesquieu corresponde mais às suas próprias concepções do que às realidades da política inglesa. (4)

Desse modo, afirma que existem em cada Estado três espécies de poderes; o legislativo, o executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das coisas que dependem do direito civil. é o primeiro que faz as leis, que as corrige, ou abroga as que estão feitas; o segundo faz a paz e a guerra e todas as outras ações ligadas aos outros Estados, e Montesquieu (1799, p. 149) o chama de poder executivo do Estado; o terceiro pune os crimes ou julga as queixas dos indivíduos; este é o poder de julgar.

O poder Legislativo e o Executivo não podem estar reunidos, quer na mesma pessoa, quer no mesmo corpo da magistratura, pois não haverá liberdade, havendo ainda o temor de que o monarca ou o senado estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente". (Montesquieu, 1799, p. 149) Montesquieu não inova nessa ideia, pois, a rigor, repete Locke, quando assinala os princípios que estabelecem o que, depois, se chamou de "separação de poderes". A expressão surge com a Constituição Francesa de 1791 e a Declaração de Direitos de 1789, como esclarece Ferreira (1974, p. 162).

(4) - Também Medel (1984, p. 17), afirma: "Montesquieu s'inspire surtout de l'exemple anglais, il donne d'ailleurs sur certains points une interpretation forcée, et don sur d'autres points il méconnaît les caracteres réels", (grifo nosso).

O equilíbrio é o fator fundamental de toda a idéia exposta no Livro XI, pois não basta que haja uma função para cada poder, é necessário que se mantenham equilibrados, pois só o poder limita o poder.

Desse modo, ao traçar os limites do poder, a teoria ordenada por Montesquieu, (1749) vai servir de justificativa, na França, para a convocação dos Estados Gerais e receber na constituição nos Estados Unidos da América?». do Norte uma consagração definitiva. Acrescenta-se que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, na França, afirma, em seu art. 16: "Toda a sociedade, em que não está assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes, não tem constituição".

1.2.4 - Discutindo a Teoria

A vitalidade secular da teoria da Separação dos Poderes é contestada fortemente por alguns doutrinadores, em particular por Eisenmann (1933), citado por inúmeros estudiosos brasileiros e franceses, que tenta demonstrar que essa teoria não existia em Montesquieu. Como assinala Althusser (1971, p. 130), lendo-se o texto "Do Espírito das Leis" com especial atenção, deduz-se logo que, por exemplo, o executivo, de fato, interfere no legislativo, pois o rei goza do direito de veto. Por sua vez, o legislativo poderá "exercer um

direito de vigilância sobre o executivo" no controle da aplicação das leis que votou, podendo, inclusive, "pedir contas aos ministros". É observado por Althusser (1971, p. 131) que "o legislativo interfere seriamente no judiciário", erigindo-se em tribunal em casos especiais, no julgamento dos nobres pelos seus pares, formadores da Câmara Alta; na anistia; em processos políticos "que serão julgados perante o tribunal da Câmara Alta, sob a acusação da Câmara Baixa". Torna-se difícil, nessas circunstâncias, estabelecer algum tipo de conciliação entre os poderes levando-se em conta as diversas interferências que se dão entre eles, e o que se denomina de "separação".

Eisenmann (1933, p. 173), segundo ainda Althusser (1971, p. 135), mostra que, em Montesquieu, deve-se buscar uma "combinação, fusão ou ligação dos poderes".

Numa das versões brasileiras da obra de Montesquieu (1979), pode-se ler, à página 153, que os três poderes deveriam formar uma pausa ou inação, mas - como são obrigados a caminhar (pelo movimento necessário das coisas), terão que fazê-lo de acordo. Nesse raciocínio (de que a separação dos poderes não é tão estrita), é importante notar que o poder judiciário, segundo mesmo as palavras de Montesquieu, é um poder nulo: "Desta maneira, o poder de julgar, tão terrível entre os homens, não estando ligado nem a uma certa situação nem a uma certa profissão, torna-se por assim dizer, invisível e nulo". (Montesquieu, 1979, p. 149). E repete inais adiante: "Dos três poderes dos quais falamos, o de julgar é.

de algum modo, nulo". (Montesquieu, 1979, p. 153)

A partir daí, pode-se deduzir que, quando Montesquieu (1979) fala em poderes, ele quer se referir ao executivo e legislativo. É nesse sentido que Althusser (1971, p. 133) assinala que Montesquieu preocupou-se em estabelecer garantias, não jurídicas, mas políticas, dando como exemplos os delitos e crimes dos nobres e os processos políticos julgados pelo legislativo. Nessa visão, tem-se dois poderes, mas, na realidade, há três potências; o rei, a nobreza e o povo, o que caracterizaria o problema como político, "de relação de forças", e não propriamente jurídico, com relação à "definição da legalidade e das suas esferas". (Althusser, 1971, p. 134)

Interpretando Montesquieu, Duguit (1968, p. 665) pretende que ele jamais teria pensado que os órgãos investidos das três funções do Estado seriam absolutamente independentes; ao contrário, com exceção do poder de julgar, os outros dois poderes (legislativo e executivo) deveriam ter uma ação recíproca, vivendo em íntima colaboração.

Vedei (1984, p. 19) assinala que o pensamento de Montesquieu pode ser facilmente compreendido se for visto na separação dos poderes um meio de fragmentar o governo do Estado, de tal modo que os titulares dos diversos poderes, presos em suas funções respectivas, se controlem uns aos outros. Sempre fiel à sua idéia de limitar o poder, Montesquieu admite e deseja que no interior de um mesmo poder haja uma partilha de atribuições, o que se acentuará

do governo. Desse modo, o poder legislativo confiado a duas assembleias, e não apenas a uma, e admitindo-se que não possam exercer o poder legislativo senão de pleno acordo, constituiria uma salvaguarda complementar.

Para o autor do Espírito das Leis, a separação de poderes, a faculdade de impedir e a representação dos cidadãos são a receita de liberdade. Ainda segundo Vedei (1984, p. Sí), para Montesquieu não importa tanto quem exerce o poder, mas sim de que modo ele será exercido, o que implica que os limites do poder não resultem de princípios abstratos, mas de instituições concretas.

Duverger (1956), além de assinalar a inspiração buscada por Montesquieu em Locke, não esquece a influência de Rousseau. Assim, ao explicar sucintamente, a teoria de Locke, ele lembra que este autor não coloca a função jurisdicional na divisão de poderes, porque ele a consideraria fora da ação governamental (5). Também, ao distinguir a função executiva da função diplomática, Locke se afasta um pouco da divisão de poderes que hoje se considera clássica. Mas Duverger (1956) afirma que, tendo-se inspirado na prática parlamentar inglesa, onde a divisão não era tão rigorosa, pois, na realidade, o Rei participava do poder legislativo, do parlamento, Locke (1973) com sua teoria, queria fazer crescer as prerrogativas parlamentares.

(5) - "... Locke ne parle pas de la fonction jurisdictionnelle sans doute parce qu'il la considere em dehors de l'action gouvernemental;" (Duverger, 1956, p. 15S)

An'3.âisa, ainda *Duverger (1956, p. 153)*, o aspecto da existência de definições relativamente precisas das funções executivas e jurisdicionais por parte de Locke e Montesquieu, não acontecendo o mesmo, entretanto, no que se refere à definição da função legislativa propriamente dita, pois dijïer que ela consiste em fazer as leis é uma tautologia. A função legislativa não pode ser entendida como ligada apenas ao ato de fazer as leis. Ela transcende esse aspecto. é o controle dos atos do executivo e tem, ainda, funções jurisdicionais.

i.S.5 - A Hegemonia do Poder Executivo e a Separação dos Poderes

De todo o exposto nas páginas anteriores, o que aparece como inquestionável é que a teoria da separação de poderes tem sua longa vida ligada ao fato de ter sido concebida como uma espécie de proteção e garantia da liberdade individual e também como modo de evitar a concentração de poderes, quer nas mãos do executivo, quer do legislativo. Mas é inquestionável também que, nos dias atuais, essa concentração surge amiudadas vezes e está sempre nas mãos do executivo.

A hegemonia do executivo, se não estiver institucionalizada de modo expresso, acontece em circunstâncias sociais e políticas o permitirem. Isto quer dizer que ela não se estabelece quando encontrar es i

quer da sociedade como um todo, quer dos outros poderes, zelosos em cumprir o papel que lhes cabe constitucionalmente.

Deve-se ter em mente que quando a teoria da Separação dos Poderes - Foi concebida, como a regra principal da organização constitucional, os partidos ou não existiam, ou não apresentavam as características com que hoje são conhecidos. Hesmo o regime de gabinete, na Inglaterra, está ligado à evolução do regime parlamentar.

Atente-se que, antes da Revolução de 1688, o Rei escolhia entre os "Privy Councilors" aqueles que - Fariam parte de um círculo muito restrito, o "Inner Circle," e que, investidos da confiança do monarca, se tornavam suscetíveis de serem por ele designados ou substituídos. Somente a partir do Ministério de Walpole (1721-1742) é que a necessidade de os membros desse conselho restrito gozarem da confiança dos Comuns os afasta do soberano, e então se organiza um gabinete no sentido parlamentar do termo, é de se notar que a figura do gabinete evoluiu de um instrumento do rei, para instrumento do parlamento, até chegar ao que é atualmente: órgão do partido majoritário.

Se quanto à divisão de poderes se diz que Montesquieu, ao escrever sobre o sistema inglês, mais o idealizou do que descreveu, a realidade atual difere, inteiramente, tanto do modelo idealizado quanto do que existia - àquela época.

Nos dias atuais, o poder se concentra no partido que obteve a maior vitória nas eleições. Ele for

mara dos Comuns, um bloco homogêneo colocando, ao mesmo tempo, seu líder à testa do governo.

Diz Burdeau (1974, p. 228-236) que, embora o Primeiro Ministro possa ser considerado a criatura da maioria parlamentar, ele é, na realidade, seu chefe. É esta dupla qualidade, chefe de governo e chefe de partido, que fortalece o Primeiro Ministro. Ele tem a confiança da maioria, o que traz como resultado a possibilidade de o Gabinete governar, ou adotar uma política sem o perigo de se ver obstruído pelas manobras de oposição. Pelo mesmo motivo, ele não encontra dificuldades em obter os meios necessários à sua política, pois detém a faculdade de fazer as leis. Fica, ent-ão, ressaltada a necessidade de uma certa agilidade na obtenção dos meios adequados ao poder que governa para implementar a sua política. N.o momento em que a separação de poderes se embaraça nessa necessidade, o poder executivo acaba por tornar-se, também, legislador, é quando aparece a substituição da separação dos poderes pela supremacia de um único, que pode ser, dependendo do caso, tanto a assembléia quanto o executivo.

é indiscutível que a tendência atual seja a favor do executivo, tendo em vista que, sendo as sociedades contemporâneas tecnoburocráticas, por isso mesmo o governo deve ser um aparelho sensivelmente diferente, e muito mais complexo, do que aquilo que se imagina, -se for levado em conta apenas o sentido jurídico do termo. Diz, ainda, Burdeau (Í9. . p, 39) que, se essa concentração de poder estiver nas

mãos do executivo, será sempre condenada pelo que ele denomina de ética democrática; mas, se estiver em mãos do legislativo, a reprovação muda de ótica e ficará por conta da ineficácia governamental que propicia. Segundo o raciocínio do autor francês, parece ser óbvio que o executivo se aproveitou do descrédito do poder legislativo para o enfeixamento de mais poderes em suas mãos, embora a lógica democrática estabeleça que o governo deva ser exercido pelo órgão da representação nacional que proceda diretamente do povo.

Burdeau esclarece que a concentração de poderes tem seu sentido claro na terminologia constitucional; designa a centralização, num só órgão do Estado, de todos os poderes de decisão. Entretanto, afirma ele, nas sociedades contemporâneas, altamente desenvolvidas, o fenômeno não é de tão simples análise já que não é um órgão do Estado, definido por suas coordenadas jurídicas, o beneficiário do monopólio das competências decisórias, mas uma espécie de "nebulosa", onde se localizam as autoridades oficiais e os poderes de fato. No meio disso tudo, o lugar ocupado por aquele que se chama de "executivo" não é negligenciável, mas ele joga com uma desvantagem no seu papel de cobertura, que é o de uma potência perfeitamente autônoma. Assim, assinala Burdeau (19.

p. 47), a concentração de poder se faz acompanhar da diluição da autoridade, colocando às claras a questão; quem governa? Prova, segundo ele, que a instância suprema não é sem falhas e que a tradicional separação de poderes está sendo substituída não por uma autoridade monolítica, mas pelo seu

parcelamento no nível das decisões maiores.

Voltando-se ao aspecto da chamada "ética democrática" mencionada acima, há que se notar que, com respeito aos regimes presidencialistas, a eleição direta pelo povo estabelece uma certa igualdade entre o presidente e o parlamento. Nesse caso, resta ao poder Legislativo o controle das atividades do Executivo. Essa é sua função primordial, nunca contestada, e que está na base da idéia da separação de poderes, dividindo a ação para o executivo e o controle dessa ação ao parlamento.

Segundo, ainda, E-furdeau (19.., p. 173), deve ser assinalado o fato de que esse controle sempre esteve mais ligado à esfera da política interna, pois a externa, presume-se, necessita de uma maior liberdade de agir para o governo. Nesse sentido, há exemplos, como o dos Estados Unidos da América, em que está previsto, constitucionalmente, que o Congresso e, de modo especial, o Senado, deve ser conhecedor da política externa desenvolvida pelo Executivo e, em alguns casos, nela tomar parte efetivamente, através de um cerrado controle dos seus passos.

Isso remete à especulação de como a Teoria da Separação dos Poderes, desenvolvida com base em governo parlamentarista, se inseriu no regime presidencialista.

2. O REGIME PRESIDENCIALISTA

2.1. O Modelo dos Estados Unidos da América

A Convenção de 1787, realizada em Filadélfia, e convocada por Washington, marca o início oficial dos debates em torno do que se considerava ser essencial em termos de governo para o novo Estado. A análise da convenção tem trazido à tona observações divergentes, tais como a consideração dos convencionais, ora como verdadeiros semi-deuses, ora como componentes de um verdadeiro complô. Exemplo disso é um estudo do Professor Charles Beard, publicado em 1913, com o título *An Economic interpretation of the Constitution of the United States*, que narra uma espécie de conspiração de um grupo que hoje poderia ser chamado de "Establishment", isto é, os possuidores de fortunas, de bens, que seriam os beneficiários de um esquema destinado a proteger suas atividades econômicas.

Tais visões têm sofrido novas avaliações no sentido de se apreciar o verdadeiro papel dos delegados na construção da constituição. Eram, inicialmente, 55 delegados, representando doze estados, já que Rhode Island não enviara nenhum, e 39 assinaram o documento completo. Mas, segundo Levine e Cornwell (1975), não formavam um grupo representativo quer de

interesses, quer ideológico, ou mesmo geográfico. (i)

Lembram os dois autores acima citados, que a separação dos poderes aparece na Constituição dos Estados Unidos não só como um-modo de expressar a aversão a um executivo forte e não controlável, mas como uma crença arraigada na cultura americana, já que essa era a forma adotada nos governos estaduais e, inclusive, em associações privadas, que deixavam sempre às claras uma compartimentalização do poder.

Segundo Padover (1983), a intenção era a composição de um documento que, ao mesmo tempo, protegesse a propriedade contra a expropriação revolucionária e assegurasse a liberdade contra um governo que tivesse o poder, mas não o exercitasse de modo caprichoso ou cruel.

Assim, muito íntimas pesou a experiência já vivida nos estados do que alguma ligação à experiência britânica, pois é de supor que o modelo que se apresentava aos norte-americanos, à época, o do governo do rei George III (1760-1820), era o de um tirânico soberano que não dava a ninguém satisfação de suas ações governamentais. Não havia a situação atual do rei que reina, mas não governa. Na Inglaterra de então, fa-

(i) - Note-se que os delegados representantes dos estados tinham as mais variadas origens; 33 eram advogados, ou funcionários do governo treinados em leis; 44 haviam sido membros do Congresso; 81 eram considerados ricos ou muito ricos, sendo 19 proprietários de escravos e 25 haviam passado pela faculdade. Um grande número tinha conhecimentos dos clássicos, de história e de assuntos como leis e governo. Citado por Gore Vidal. A segunda revolução americana. *Estados Unidos da América*. P. A - 31, 19-09-87. Trecho do ensaio publicado originalmente na edição de 5-02-1981, no New York Review of Books.

Hia-se o desdobramento de um processo de evolução democrática que já percorrera séculos, pois o parlamentarismo, apesar de surgir no século XVIII, como instituição política só nasce no século XIX.

2.1.1 - A Separação de Poderes Vista por Hamilton e Madison

Nos grandes e populosos estados como New York e Virgínia, havia considerável porção de opinião pública contra a Constituição. Levando-se em consideração que seria necessária a ratificação de 9 dos 13 estados para colocá-la em vigor, pode-se imaginar a dificuldade em conseguir-se a aprovação. Na verdade, esse choque de opiniões produziu duas importantes publicações no campo da literatura política: na defesa da Constituição "The Federalist", 85 ensaios, a maioria produzida por Madison e Hamilton; e, criticando a Constituição como anti-democrática, "Letters from the Federal Farmer to the Republican", escrito por Richard Henry Lee.

Hamilton (1984), no Paper n.º 70 de "O Federalista", defende um governo unipessoal, ligando-o às exigências de eficiência e segurança de um Executivo. A eficiência estaria baseada na unidade, duração do mandato, adequada provisão para seu sustento e poderes compatíveis com sua missão. A segurança teria como ingredientes, no dizer de Hamilton (1984, p. 530), "uma devida dependência do povo e uma exata noção de responsabilidade". E, assim, por todo o correr

do texto, Hamilton estabelece os pontos -Favoráveis a um executivo não plural "quaisquer que sejam as modalidades". Sintomaticamente, cita New York e New Jersey como exemplos de estados "que entregaram a autoridade executiva integralmente a uma única pessoa".

Madison (1984), no Paper nº 47 de "O Federalista", escreve sobre a separação dos poderes, menciona Montesquieu, e -Faz uma análise da Constituição britânica, a qual o pensador -Francês usara como "espelho da liberdade política". Ele chama a atenção para o aspecto de que um exame, mesmo rápido, da Constituição britânica, tornará evidente que os ramos executivo, legislativo e judiciário "estão longe de ser separados, distintos uns dos outros".(E) A interpretação correta é a de que Montesquieu (1979) não quis dizer que não poderia haver uma "representação parcial" de um poder em outro, ou "controle mútuo" dos respectivos atos, mas, assegura Madison (1984, p. 305), "que onde "todo" o poder de " "um dos ramos é concentrado nas mesmas mãos que en-Feixam "todo" o po-

-
- (8) - "O magistrado executivo é parte integrante da autoridade legislativa. Somente ele tem as prerrogativas de celebrar tratados com nações estrangeiras, os quais em determinadas ocasiões, passam a ter força de atos legislativos. Cabe-lhe nomear todos os membros do judiciário, removê-los, ouvindo as duas Casas do Parlamento e convocá-los, quando achar conveniente, para constituírem um de seus conselhos constitucionais. Um ramo do legislativo representa também um grande Conselho Constitucional para o dirigente executivo, bem como, por outro lado, é o único depositário do poder judicial em casos de "impeachment", sendo investido da suprema instância apelatória em todos os demais casos. Os juízes, outrossim, permanecem intimamente ligados ao legislativo, a fim de participarem de suas deliberações, embora sem direito a voto". (Madison, 1984, p. 394)

der de outro ramo, os princípios fundamentais de uma constituição estarão subvertidos".

é necessário assinalar que a experiência imediata, pós-revolucionária, nos Estados Unidos da América, produziu fracos governantes e fortes legislativos. Desse modo é compreensível a preocupação que Madison (1784, p. 402) exprime em seu Paper nº 48, quando assinala que uma república representativa, onde a atuação do executivo é delimitada tanto na duração quanto na extensão de seu poder, e o legislativo é exercido por assembleia cujo credenciamento é dado por uma "suposta influência" sobre o povo e absoluta confiança em seu poderio, sendo numerosa e capaz de perceber quais as tendências que atuam sobre a massa, mas não de modo a torná-la incapaz de "perseguir os objetivos de suas ambições, é este legislativo que deve merecer as suspeitas e as preocupações do povo".

A superioridade do legislativo, prossegue Madison em seu alerta, está inserida na abrangência de seus poderes constitucionais, pouco suscetíveis a limitações precisas, permitindo que se intrometa, através de "medidas complicadas e indiretas" nos outros ramos governamentais. Já os poderes Executivo e Judiciário, por terem uma maior simplicidade em sua natureza, serão imediatamente notados sempre que tentarem uma intromissão no poder Legislativo.

O "acesso ao bolso do povo", como assinala Madison (1784, p. 403), somente permitido ao Legislativo, e a influência sobre a remuneração dos funcionários em outros ra-

mos do poder, acentua a dependência destes e "tornam mais fáceis as usurpações".

Tem-se, assim, aqui colocado o modo temeroso com que Madison via o crescimento do poder Legislativo, então forte e sem barreiras, a se intrometer nos outros dois poderes e a se fortalecer cada vez mais. (3) Esse fato, visível na maioria dos Estados logo após a Revolução, poderia ser encarado como uma tentativa de superar o trauma vindo dos tempos dos governadores reais e de George III.

Na realidade, como assinala Fisher (1984), os Artigos da Confederação, em 1777, não previam um Executivo a nível nacional. O Presidente do Congresso que existia então não tinha nenhum poder Executivo e, verdadeiramente, era o Congresso Continental que abrangia o Executivo e o Legislativo. Inicialmente, o Congresso delegou um certo número de responsabilidades a alguns comitês que, não tendo desempenhado bem essas funções, acabaram por serem substituídos por um sistema de departamentos dirigidos por executivos, em 1781. Assim, ao invés de instalar um corpo executivo separado do legislativo, os Artigos da Confederação autorizaram o Congresso a fixar outros comitês e funcionários públicos civis (civil officers), quando necessário, para a administração de assuntos gerais dos Estados Unidos da América.

(3) - "A conclusão que me propus extrair destas observações é que uma simples demarcação, no papel, dos limites constitucionais dos diferentes ramos não constitui uma barreira suficiente contra as violações que dão margem a uma concentração abusiva de todos os poderes do governo nas mesmas mãos". (Hamilton, Madison, Jay, 1984, p. 405)

Segundo Fisher (1984, p. 50), há, nessa época, uma proliferação desses comitês, como reflexo das lutas das várias facções dentro do Congresso. Desse modo, quando havia impossibilidade de alguns de seus membros dominarem outros, partiam para a criação de comitês especiais, os quais poderiam controlar. Por esse motivo, alguns assuntos de relações exteriores eram, por inúmeras vezes, remetidos a comitês especiais e o "Committee for Foreign Affairs" acabou reduzido ao status de um corpo de investigação.

Passo a passo se estrutura uma separação de poderes, evolução dos departamentos executivos, o que caracteriza, para Fisher, a vitória não de uma doutrina abstrata, mas sim de uma "força maior". (4)

Aparentemente, de uma série de abusos do Legislativo dos estados e demonstrações de incompetência do Legislativo: "á nível nacional, acabou-se por criar uma visão diferente do Executivo que afetou, especialmente, os proponentes da Constituição. Nos meses que precederam a Convenção de Filadélfia, relembra Fisher (1984, p. 88), Madison estabelece para Jefferson os elementos essenciais de um novo governo nacional, incluindo a reorganização para a provisão de ramos separados, e ele o faz, baseado mais nas necessidades administrativas do que a partir dos escritos de Montesquieu.

(4) - "In a striking phrase, Francis Warthon said that the Constitution "did not make this distribution of power. It would be more proper to say that this distribution of power made the Constitution of United States". (Fisher, 1984, p. e.i)

O Plano de Virgínia (5), apresentado na Convenção em 19 de maio de 1787, já previa três ramos para o governo, mas não fazia nenhuma menção à separação dos mesmos. Em julho do mesmo ano, a Convenção adota a resolução afirmando, explicitamente, a doutrina da separação e estabelecendo que os três departamentos nacionais deveriam permanecer distintos e independentes, exceto em casos específicos. Entretanto, de acordo com Fisher (1984), a versão apresentada à Convenção, em 6 de agosto, pelo "Committee of Detail", omitia a cláusula da separação e a Constituição foi adotada, em setembro, sem referências a ela.

Prosseguindo em sua análise, Fisher anota que, o grande temor não estava no poder Executivo ou em preocupações com o aparecimento de um ditador em seu país, mas ele residia no "perigo" de o Legislativo fazer desaparecer o Executivo (6)

Nesse contexto, uma das defesas do Executivo federal foi o veto, apesar de alguns anti-federalistas, tomando a doutrina da separação de poderes em sua forma mais rígida, considerarem o veto do Executivo uma ultrapassagem aos poderes do Legislativo. Delegados de Filadélfia ainda fizeram mais do que aceitar o veto do Executivo, propuseram que

-
- (5) - Os debates foram abertos pelo Governador Edmund Randolph, da Virgínia, que apresentou 15 resoluções que se tornaram a base de toda a discussão posterior.
- (6) - Ibidem, p. S3; "The chief and overriding fear for Wilson was the "natural operation of the Legislature will be to swallow up the Executive". (Fisher, 1984, p. 13)

fosse dividido com o judiciário.

Para Madison, entretanto, apenas a mera declaração da separação dos poderes não era suficiente, tendo a experiência demonstrado a necessidade de introduzir-se uma balança de poderes e interesses, que garantiriam o previsto no documento. Após a Convenção ter sido interrompida, Madison confiava a Jefferson que as fronteiras entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, embora fossem, em geral, marcadas fortemente neles mesmos, consistiam, em muitas instâncias, em meras diferenças de "tonalidades". (Fisher, 1984, p. 83)

Oponentes da Constituição mantiveram o poder judicial do Senado no impeachment, bem como o poder legislativo de o executivo faser tratados, constituindo, com isso, "uma imprópria e perigosa mistura de poderes do governo". (7)

0 estado de Virgínia, em recomendação de junho de 1788, incluiu uma cláusula que dizia que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deveriam estar separados e distintos. Os estados de Pensilvânia e Carolina do Norte também têm suas versões próprias da cláusula da separação.

0 Congresso compila uma lista de restrições ao governo nacional, dizendo que o departamento legislativo nunca deveria exercitar os poderes Investidos no executivo

(7) - "... undue and dangerous mixture of the powers Of government." (Fisher, 1984, p. 83).

ou judiciário, nem o executivo exercer laoderes que estão investidos no executivo ou legislativo, ou o judiciário exercer poderes que estão investidos no executivo e legislativo..

Madison mantém essa cláusula, o que não significa que ele tenha, de repente, abraçado a noção da separação pura. O que ele temia era que esta tradicional combinação resultasse num avanço que beneficiaria o legislativo e enfraqueceria o executivo. Tão convencido estava da necessidade de independência do ramo executivo, que expressa esse convencimento com as seguintes palavras, citadas por Fisher ; (1984, p. BE):

"The Legislature creates the office, define the powers, limits its duration, and annexes a compensation. ~~IJ313-d-Qj0-e-x. Jlli.eJ-fj legislative power. c.e.as-f5. TjBH ought to have nothing to do with designating the man to fill the office. That I conceive to be s.o.f.an. sjifJE.yJLÍjyje_jn.aÍLu.i:je.~~" (gr i f o nosso >

A cláusula da separação estava entre as 17 emendas constitucionais enviadas ao Senado. Os seus membros a cortaram da lista de emendas apresentadas em 7 de setembro de 1789. Foi substituída por outra. Três membros da House, Madison entre eles, reuniram-se com o Senado numa conferência para uma conciliação de suas diferentes listas de emendas. A lista diminuiu de 17 para 18 emendas e, entre as cortadas, estava a cláusula da separação.

S. Í. S - Os Pontos Basilares do Presidencialismo dos

EUA

A eficiência administrativa e uma máquina governamental- mais confiável, as experiências com os governos dos estados e com o Congresso Continental haviam convencido os constituintes americanos da necessidade de um executivo separado. Essas eram, no entender de Fisher (1984, p. 55), as principais idéias por trás da separação dos poderes, e não a doutrina de Montesquieu, medo do poder executivo, ou uma básica desconfiança do governo.

Realmente, para o Congresso, em 1789, tornava-se difícil a administração dos negócios nacionais como acontecera na década anterior. As complexidades do crescimento nacional, a necessidade de regulamentação econômica e novas responsabilidades internacionais se tornaram incentivos suficientes para a garantia dos novos poderes do ramo executivo.

Na inovação presidencialista como regime de governo, quatro itens podem ser considerados básicos:

a) Separação dos ramos dos governos (separation of branches), na acepção de que ninguém pode fazer parte de mais de uma das três divisões ao mesmo tempo. (8)

(8) - Levine, Cornwell (1975, p. 40), assinalam; "At Westminster, the Prime Minister and the other ministers who make up his Cabinet are chosen from the House of Commons (and a few from the House of Lords) and remains members of the Parliament while at the same time they constitute the executive". A partir dessa afirmação os autores ressaltam que estaria descartada qualquer pretensão de estabelecer, na América, formas de parlamentarismo semelhantes ao modelo inglês.

b) A supremacia da Constituição, significando que os poderes, deveres e responsabilidades dos três ramos estão delineados em uma constituição escrita. A supremacia constitucional parece tomar o lugar da supremacia parlamentar existente na Inglaterra. Entretanto, por ser um documento curto, hermético em algumas passagens, a própria descrição das funções dos três poderes não está livre de ambigüidades. Exemplo disso é o artigo 3.5 que enumera os poderes do Congresso, mas deixa aberta a porta para freqüentes controvérsias sobre a extensão desses poderes. Já o artigo 22, sobre o Executivo, detalha menos exaustivamente os poderes presidenciais, o que acaba por gerar confusão e, muitas vezes, disputas entre um e outro ramo do poder.

c) Princípio dos freios e contrapesos (checks and balance) que, segundo a denominação de Madison (1984) em "The Federalist", Paper n° 47, seria o "partial agency" que dá a cada ramo do poder, poder suficiente sobre os outros, tornando-os capazes de se protegerem dos avanços de um poder sobre o outro. Era tese, a partir desse raciocínio, nenhum poder pode arrogar-se o domínio do outro poder.

d) O poder de revisão judicial da Suprema Corte é o quarto elemento a caracterizar o sistema de governo americano. O princípio foi inserido na prática constitucional americana desde 1803, com o caso *Marbury v. Madison*, fazendo da Corte uma "formidável" terceiro partner do sistema governamental. Deve-se levar em conta que a Corte não apenas inter-

preta a lei, mas, com efeito, faz a lei através de seu direito de rever os estatutos congressionais e dos estados, para conformá-los com a Constituição nacional, como assinalam Levine e Cornweil (1975). Assim, por revisão constitucional deve-se entender, não apenas o direito das cortes (com a Suprema Corte tendo a palavra final) de declarar inconstitucional um ato do Congresso, mas, igualmente, o direito de declarar inconstitucional um ato de qualquer estado.

Torna-se evidente que os elementos do presidencialismo norte-americano, acima citados, e que o caracterizam, mesmo quando repetidos em outros países com igual regime de governo, acabam por funcionar de modo diferente. Aí entram diferenciadores atribuídos aos contextos político, social e econômico.

Além disso há um outro ângulo pelo qual podem ser vistos esses elementos; é o que diz respeito à necessidade de manutenção de um "status quo" e, na verdade, o ocultamento de sua função, que seria produzir e reproduzir essa estratégia, através dos meios que propiciam ao sistema de governo a dissimulação da verdade objetiva de sua relação com a estrutura das relações de poder.

2.Í.3 - A Função Dissimuladora

A função mais dissimulada e mais específica de um sistema de governo consiste em esconder ou dissimular a verdade de suas relações com as estruturas, ou melhor, classes que o compõem, ou nas quais se apóia.

As inovações introduzidas no novo sistema de governo inaugurado nos Estados Unidos, entre elas uma forma de separação de poderes, prendem-se não só à necessidade de manutenção do status quo, mas também a uma tentativa de isolar o Congresso, que, àquela altura, aparecia como um órgão extremamente poderoso, capaz de absorver as prerrogativas do executivo e do judiciário.

De todas as leituras feitas sobre esse assunto, fica suficientemente clara a idéia de que o pensamento reinante era a criação de um executivo unipessoal, ao mesmo tempo em que o legislativo era visto com desconfiança, já que aí o poder era exercido por assembleia, credenciada por uma "suposta influência" sobre o povo, e capaz de perceber quais as tendências que atuam sobre a massa, como assinalava Madison. O perigo da intromissão do legislativo nos outros dois ramos do governo é percebido com clareza e o temor de que se tornasse um poder incontrolável, perpassa alguns escritos a respeito.

Não parece ter vindo de Montesquieu e de suas idéias o grande incentivo à introdução da separação de poderes na Constituição norte-americana. Ela acontece na medida em que a democracia, vista como a influência direta do

povo sobre os governantes, a partir de sua escolha e eleição assustava tanto os convencionais quanto a idéia da monarquia (9). Assim, o esquema de um governo com seu poder dividido em três ramos, amenizava os perigos não só da existência de um "rei", mas da influência do povo, de modo efetivo, na condução do governo. O estabelecimento dos modos de eleição do presidente (indireto) e os freios e contrapesos dentro do próprio sistema atenuavam qualquer tipo de influência popular considerada indesejável.

Por outro lado, o entendimento de que a posse de propriedades era um direito e a proteção desse direito uma finalidade importante do governo estava embutido em discussões durante a Convenção, e se apresentava nas constituições estaduais e nas cartas de direitos adotadas durante o período revolucionário.

-
- (9) - Sobre o assunto, isto é, o "medo" da democracia, Padover (1983, p. ii), revela; Elbridge Gerry, delegado de Massachusetts, observou: "The evils we experience flow from the excess of democracy". Rufus King, seu colega de delegação, concorda. Já Alexander Hamilton fala sobre "the imprudence of democracy, because the people seldom judge or determine right". A defesa da democracia, assinala Padover, se faz com poucos adeptos; George Mason, da Virginia, James Wilson, da Pennsylvania ("No government could long subsist without the confidence of the people"); ou James Madison, da Virginia ("The great fabric to be raised, would be more stable and durable if it should rest on the solid foundation of the people themselves"); e Benjamin Franklin, que acreditava numa democracia completa, dando a cada um o direito de votar e eleger o governo.

Segundo Plattner (1986, p. 35) Madison, em carta a Jefferson, "sugere que a usurpação -Feita por leis estaduais injustas contra o direito de propriedade dos cidadãos -Foi o principal fator que levou, tanto à Convenção Constitucional como à prestação pública em aceitar uma "reforma geral".

Assim, a ideia da inviolabilidade do direito de propriedade se faz presente e é defendida quer pelos que apoiavam a Constituição, quer pelos anti-federalistas. Vale a pena transcrever o que diz Plattner (1986, p. 37)-.

"Os fins políticos que estes princípios econômicos se destinavam a servir eram os agora objetivos liberais tradicionais de liberdade e prosperidade. A prosperidade nacional é produto de engenho individual, apoiado pela segurança garantida à propriedade privada. A liberdade se torna possível porque, dadas as instituições políticas adequadas (governo representativo, separação de poderes e um território grande), os homens dedicados a buscas engenhosas podem em grande parte, seguir seu próprio caminho."

No mesmo sentido, Parenti (1986, p. 337) considera que a Constituição norte-americana não é tão democrática quanto se quis (ou se quer) fazer acreditar. Sua afirmação se expande no sentido de significar que a intenção dos autores da Constituição foi conter a democracia, "em vez de dar-lhe rédeas livres, e diluir a vontade democrática, em vez de mobilizá-la". E a análise de Parenti (1986) transcende o tempo da Convenção e dos fundadores para afirmar que o "desígnio elitista da Constituição" permanece e funciona do mesmo modo como foi concebido, "servindo como um manto legitimador e um sistema praticável" para os interesses dos proprietários "a expensas da "população comum". Não se deve

esquecer que, por volta de 1787, em Hova Iorque, por exemplo, os requisitos de propriedades, fizeram com que mais ou menos 1/3 da população masculina e branca não pudesse gozar de direitos políticos.

Os requisitos de propriedade eram "tão excessivos" que a maioria dos eleitores se via privada da possibilidade de candidatar-se a ocupação de cargos públicos. <10)

Dentro desse quadro, não é de espantar que "os bens sucedidos" considerassem conveniente aos seus interesses um governo nacional, receosos de perder o controle dos *governos* de seus estados, dado o crescente perigo de insur-gência, percebido na parte mais pobre do povo, já que este governo central seria "menos acessível à plebe" e, por consequência, estaria mais capacitado a oferecer "as proteções" que a classe mais privilegiada necessitava e exigia. (11) Para completar a cena, em 1787, agricultores do oeste de Hasschussets, sob a liderança de Daniel Shays, tentaram uma rebelião armada que foi abafada, de modo violento, pela milícia estadual. Essa rebelião trouxe aos delegados, que se reuniram

(10) - "Assim, um membro do legislativo de Nova Jersey tinha de valer pelo menos mil libras esterlinas, enquanto os senadores estaduais da Carolina do Sul deviam possuir propriedades no valor de pelo menos 7 mil libras esterlinas, livres de dívidas". (Parenti, 1986, p. 40)

(11) - "A convicção nacionalista que nasceu tão rapidamente entre os homens de propriedades durante os anos 1780 não foi produto de uma estranha inspiração transcendental. (...), seu nacionalismo recém-adquirido era uma resposta prática e urgente a condições materiais que os afetava de maneira bem imediata". (Parent, 1986, p. 41)

meses mais tarde em Filadélfia, temores quanto às reações do povo. Não é, pois, estranho, que a idéia então vigente fosse que "as pessoas de nascimento e fortuna" deveriam controlar as tentativas de "nivelamento" dos sem propriedade e que eram a maioria. (12)

Parenti (1986), assinala que as questões relacionadas com a capacidade de o novo governo "proteger os interesses de propriedade" foram acertadas entre os Fundadores com rapidez e, surpreendentemente, pouco debate. Era uma discussão, segundo o autor, entre "ricos". Já outras questões referentes à escolha do chefe do executivo, funcionamento e organização do legislativo, isto é, aquelas que diziam respeito às estruturas e autoridade do novo governo, foram as que mais ocuparam o tempo dos delegados. Parenti (1986) afirma que os itens constitucionais que deram ao governo federal poderes para apoiar o comércio e proteger a propriedade foram decididos com "deliberações amigáveis e com notável presteza". Argumenta, ainda, que as "precauções auxiliares", isto é, as inovações destinadas a conter a maioria e também a "fragem-

(12) - Segundo Parenti (1986, p. 243), a situação da chamada "gente comum" era difícil, Cí:-,. níveis de vida beirando a subsistência. Os pequenos agricultores, atingidos pelos baixos preços oferecidos pelos comerciantes para suas safras e pelos altos preços dos bens comercializados, eram incapazes de cumprir suas obrigações hipotecárias. Tomavam dinheiro com juros altíssimo e, para saldar suas dívidas, hipotecavam as safras futuras. Os outros, artesãos, pequenos comerciantes e trabalhadores da cidade, não estavam em condições melhores e dependiam dos comerciantes ricos. Como consequência desse quadro, as prisões, pelos anos de 1780, viviam cheias de devedores.

tar o poder sem democratizá-lo", fizeram-se a partir da separação das funções do Executivo, do Legislativo e do Judiciário e, através de um sistema de controle mútuo entre esses três ramos do-poder, incluindo eleições escalonadas, veto do Executivo, confirmação de nomeações e ratificações de tratados pelo Senado, e Legislativo bicameral. A expectativa era "diluir o impacto dos sentimentos populares" e, para isso, contribuiu, também, o processo difícil de emenda constitucional, trancando o princípio majoritário existente, num sistema de vetos minoritários, "tornando quase impossíveis as ações populares de grande alcance".

Também Wood (1986, p. S06), afirma que os federalistas procuraram, de fato, cobrir seu documento aristocrático com um manto democrático". Na realidade, os problemas estaduais existentes em 1780, e que eles esperavam solucionar, estavam ligados a uma "democracia excessiva". Entretanto, afirmavam, a solução era democrática. Diz Wood (1986, p. £07) que, em sigilo, na Convenção de Filadélfia, os federalistas declararam que a fonte de suas dificuldades provinha de "excesso de democracia local", e a solução era limitar esta democracia local, erigindo sobre ela uma estrutura "mais aristocrática".

"Os fundadores tencionavam criar, e criaram, uma Constituição inteira e independente de democracias locais", como afirma Wood (1986, p. £34), vendo de outro ângulo, e os dispositivos institucionais nela introduzidos se destinam a preservar a liberdade "contra uma vontade imoderada da maioria", permi-

tindo, ao mesmo tempo, que prevalecesse "a vontade moderada da maioria".

Has, mesmo essa análise só serve para fortalecer a idéia de que, apesar de conter aspectos marcantes no âmbito das instituições políticas modernas, como o presidencialismo, a divisão dos poderes, a supremacia constitucional, houve a intenção de se conter os movimentos de contestação popular ou o "excesso de democracia".

Parece ser de meridiano entendimento que, em determinado momento da vida dos Estados Unidos, o estabelecimento de um poder central esteve ligado às necessidades de controle dos estados formadores da União, alguns com constituições muitíssimo mais avançadas no aspecto de participação popular (como a da Pensilvânia), e cujos legislativos estavam por demais influenciados pelos eleitores.

A "maioria de vontade moderada" encontrou um meio "demo'crático" para a manutenção do status'quo, o que propicia que o sistema de governo implantado possa ocultar sua função mais objetiva que é sua relação com a estrutura das relações de poder. Se for analisada segundo a teoria da Reprodução de Bourdieu e Passeron (1988), ver-se-á que, neste caso, a reprodução obedece a um processo de legitimação bem evidente. Há a adequação da mensagem que deverá ser emitida aos receptores (o povo, via Constituição), que deverão estar aptos (e estarão) a decifrá-la. Os emissores,

os chamados "frai tiers" (13), têm todas as qualificações exigidas pelo sistema político: credibilidade, peso político e/ou econômico, e usam a linguagem adequada, dizendo o que deles é esperado pelos eleitores.

Pode-se constatar que, no caso da Constituição norte-americana, seu sistema de inculcação se delineia, de tal modo, que funciona como verdadeira expressão dos sistemas de valores da "sociedade global". Traduz a estrutura das relações de poder, e esconde sua função objetiva que é sua relação com essa mesma estrutura.

Essas observações se complementam com a visão do papel do poder Legislativo, na medida em que este é considerado "perigoso", dada a sua proximidade com a população e a sua legitimação, que advém da influência que o povo pode exercer sobre seus representantes através do voto. Essa proximidade figura ser bastante perigosa para aqueles setores que, inclusive, buscam na Constituição uma proteção para a propriedade dos bens que possuem. Se, no estabelecimento da divisão de poderes, há o intuito de enfraquecer (14) o Legislativo, a divisão do próprio poder Legislativo, em Câmara dos Deputados e Senado, traduz, de certo modo, a mesma intenção. Apesar de não poder ser considerado uma inovação, pois à época da Convenção da Filadélfia, vários estados já dispunham do

(13) - Fundadores.

(14) - Enfraquecer nos sentidos de reduzir a influência do povo no governo.

sistema bicameral, o Senado da União foi, com certeza, inspirado na Câmara dos Lordes da Inglaterra, estando seus objetivos muitos mais próximos daquela Casa do que do papel que lhe era proposto/ órgão de representação das unidades federativas. Mesmo que não se discuta sua natureza nada democrática, deve ser reconhecido como um dos meios de influência do que alguns autores chamavam de "oligarquia econômica". (15)

Diferentemente do que ocorria na Inglaterra, onde a Câmara dos Comuns cada vez mais se tornava influente, nos Estados Unidos se reservou ao Senado as maiores e mais importantes prerrogativas, cabendo-lhe, inclusive, o controle de atos importantes do Presidente da República, como a nomeação de todos os funcionários do Executivo e dos Juizes da Suprema Corte.

Escolhidos indiretamente, através das legislaturas estaduais, os componentes do Senado, em 1787, para serem eleitos, tinham que sofrer uma espécie de qualificação de propriedade. Apenas em 1913, através da Emenda Constitucional nº XII, os senadores passaram a ser eleitos diretamente pelo povo.

Madison (1983, p. 49) afirmava que "no governo republicano predomina necessariamente a autoridade legislativa", sendo a solução para este "inconveniente" a repartição

(1.5) - "The makers of the Constitution, (...) took no undue chances. They were cautious about indulging in too much democracy, fearing that the common people, (...) would not have sufficient wisdom and knowledge to govern themselves intelligently". (Padover, 1983, p. 13)

dessa autoridade "entre diferentes ramos" e com o uso de diferentes maneiras de eleição e "distintos princípios de ação".

Desse modo, a própria tendência para o bicameralismo acabou por estabelecer uma primazia do Senado, no qual os grupos de interesse dominantes, teriam mais possibilidades de resistir e influenciar o governo.

2.2 - O Modelo Brasileiro

No Brasil, o presidencialismo não resultou da independência do país de seus laços coloniais, tal como ocorreu nos Estados Unidos, mas está ligado à proclamação da República. Está, pois, relacionado à queda do regime monárquico.

Na época, os Estados Unidos eram, sem dúvida, paradigma para as repúblicas que surgiam na América, de modo que, não causa espécie, tenham sido modelo, especialmente no concernente ao sistema governamental, quando se desejou formular o novo estado brasileiro, agora republicano. Por isso, o Projeto de Constituição, - elaborado por uma Comissão designada por Deodoro da Fonseca, que teve por base três trabalhos elaborados por componentes dessa comissão (Américo Brasiliense, Magalhães Castro, Rang. el Pestana e Santos Werneck), propôs.

como forma de governo, o presidencialismo. < 16) O projeto final da Comissão sofreu profunda revisão de Rui Barbosa, sendo notória sua influência na primeira Constituição brasileira.

DÍz Faoro < 1987, p. 453) cjué:

"A República, (...) escorre por duas vertentes, já implícitas nos atos do manifesto de 1870. É um lado, a corrente urbana, composta dos políticos, dos idealistas e de todas as utopias desprezadas pela ordem imperial; de outro, tenaz, ascendente, progressiva, a hoste dos fazendeiros".

Na primeira vertente, prossegue Faoro, estavam os "positivistas doutrinários a se acotovelarem com os liberais". Os fazendeiros compõem a segunda vertente, alistando-se na "nova bandeira", mas mantendo "os caracteres socialmente conservadores", "para o pasmo e perplexidade" dos que os observam. E acrescenta: "a nota extravagante da progressão republicana" certamente será a conquista do fazendeiro de café, especialmente o paulista.

A proclamação da República se oficializa pelo decreto nº 1, de 13 de novembro de 1889 e, no espaço de tempo que medeia desta data até a organização constitucional do Estado, isto é, maio de 1891, quem dita as regras são os militares, com Deodoro demitindo os presidentes das Províncias,

<16) - O Governo Provisório nomeou pelo decreto nº 29, de 3-12-1889, a Comissão de cinco republicanos: viaaquim Saldanha Marinho (presidente), Flmérico Brasiliense de flmeida Mello (vice-presidente), José Antônio Pedreira de Magalhães Castro, Francisco Rangel Pestana e Antônio Luis dos Santos Werneck.

trans-Forinadas em Estados, e nomeando governadores de sua confiança. Faoro (1987, p. 538) assinala que "os militares, senhores da situação, necessariamente no controle da ordem social, articulam os Estados à União e estruturam a representação nacional". Assim, por volta de 1893, dos vinte estados, cataem den aos militares, com 174 oficiais exercendo funções políticas e administrativas. "O Clube Militar, nas ramificações estaduais, escolhe candidatos e alicia eleitores", explica Faoro (1987, p. 538).

Wesse contexto, pode-se afirmar que o governo tinha um caráter inteiramente militar, embora houvesse uma supremacia numérica dos civis, nos postos políticos, havendo a busca para a definição, em termos legais, da "convivência institucional entre a espada e o governo". (Faoro, 1987, p. 538)

A Carta de 1891 tenta equacionar o problema da intromissão militar e, no artigo 14, legitima, de certo modo, a força política ou a política das intervenções militares no Brasil: "A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos, e obrigada a sustentar as instituições constitucionais."

Há, na Constituição de 1891, que permaneceu intacta por quase 40 anos, e talvez nas outras Constituições que se seguiram, a marca do predomínio dos interesses do Estado, isto é, a incorporação nas regras de algo que não tem a ver com a sociedade que elas deverão reger.

A adoção do sistema político vigente nos E s

Unidos tentou envolver, numa capa de democracia, o presidencialismo brasileiro, que se desmascarou, logo no início, pelo comportamento ditatorial de Deodoro e pelo revestimento militar que o caracterizou.

8.S.1 - A "Separação" dos Poderes no Brasil; a hipertrofia do Poder Executivo

A Constituição brasileira de 1891 previa, nos moldes da Constituição americana, a separação dos poderes, um dos pontos basilares do novo sistema político implantado naquele país. Nos Estados Unidos, o equilíbrio entre os poderes era obtido através do princípio dos freios e contrapesos, que dá a cada ramo de poder a força suficiente para torná-lo, capaz de se proteger contra os avanços de um poder sobre o outro:

Esse equilíbrio, e as formas de mantê-lo, foi estabelecido, no Brasil, na Constituição de 1891, e, de certo modo, ignorado pelos primeiros presidentes da República que, como assinala Rocha (1989, p. 237), usaram, arbitrariamente, o Poder Executivo para subjugar os outros poderes. Por outro lado, continua Rocha, não havendo, praticamente, partidos políticos nacionais durante a Primeira República, as decisões políticas eram, quase sempre, tomadas pelo Presidente e pelos chefes políticos dos grandes estados, em completa ignorância dos mecanismos de participação ou representação popular. Fara isso, controlou a "vocação presidencialista" dos militares, colocando em segundo plano o Congresso e a repre-

scentação política".

Também, à semelhança dos Estados Unidos, criou-se o Supremo Tribunal de Justiça, na tentativa de equilibrar-se, ou --fazer contrapeso, aos poderes do Executivo. Mas, a longa história que, se segue, na vida constitucional brasileira, demonstra que a inviabilidade de se transpor um sistema político de um país para outro está contida menos na transposição das normas legais que o asseguram e muito mais na própria -Formação política, cultural e social do país para onde é transplantado.

Assim, a tentativa de fortalecer o poder Judiciário não teve maior repercussão dado o desprezo pelas instituições judiciárias e mesmo pela lei, que caracteriza o início da República, e, ainda, pelo fato de não estar aquele poder preparado para exercer essas funções, como bem assinala Rocha em sua tese.

vale afirmar que esse comportamento do poder Executivo, vigente desde o início da República, tornou-se uma característica marcante de todos os períodos governamentais que se seguiram, tivessem sido eles militares ou civis, democráticos, ou não.

A análise da doutrina da Separação dos Poderes, implantada no Brasil com a República, e a adoção do presidencialismo não informará senão uma longa sequência de Executivos fortes e fracos Legislativos, quer por cerceamento de sua eficiência pelo Executivo, quer pela influência do Congresso, intimidado na maioria das vezes, convenientemente desinteressado em outras.

é bem verdade o? que a separação de poderes sofre, de vez em quando, alguns percalços também nos Estados Unidos, mas, através do princípio dos freios e contrapesos, é restabelecido o equilíbrio e harmonias, desejados. Nesses momentos de conflitos acirrados entre o Executivo e o Legislativo, o Judiciário serve de fiel da balança e restabelece um equilíbrio.

Nesse aspecto, tempos há, nos Estados Unidos, em que o Executivo estabelece os padrões, impõe seu ritmo peculiar ao governo. Para isso, o Presidente, além de ter qualidades de liderança indiscutíveis, deve ter o apoio de seu partido que, por sua vez, terá que ser majoritário no Congresso ou, se tal não se der, ser ou ter um bom negociador nos contatos com o Legislativo.

Mas, ao inverso, tempos há, em que o Congresso se impõe, fazendo o Executivo seguir as linhas que traça e, então, pode-se estabelecer o conflito. Os governos de Theodore Roosevelt e de Richard Nixon podem servir de exemplo para cada caso.

h época da primeira Constituição republicana brasileira, aceitou-se o que preconizava e manteve-se o sistema dual, isto é, duas Câmaras, sendo que o unicameralismo ■ foi defendido por Júlio de Castilhos e pela barão de Santa Catarina, Lauro Muller à frente. O sistema opuseram-se, sustentando que o Senado deveria existir como consequência do regime federativo, pela necessidade de os Estados se fazerem representar. A eleição seria direta, para senadores e deputados, ainda que o processo preferido pelo

Governo Provisório t'osse o da elei'cao dos senadores pelas legislaturas dos Estados. A dura'cao do mandato foi estipulada em 3 anos para a C'âmara, ao invés dos tradicionais 4 anos, e em 9 anos para" o Senado, com renova'cao pelo de um terço de 3 em 3 anos. (17)

O poder Legislativo tem, na 15. Constitui'cao republicana, a iniciativa das leis, cabendo-lhe, também, a compet'encia para resolver, definitivamente, sem recurso a qualquer outro poder, sobre os limites estaduais e internacionais e sobre os do Distrito Federal. Cabe-lhe, também, decretar a guerra "depois de esgotado o recurso do arbitramento". (18)

Os assuntos internacionais da compet'encia privativa e não privativa do Congresso nacional estão enumerados nos artigos 34 e 35 da Constitui'cao de 1891.

é concedido ao Congresso, no que concerne aos assuntos internacionais, a compet'encia privativa para re-

(17) - Quanto à dura'cao do mandato do Presidente houve controversia, sendo fixado em quatro (4) anos, com elei'cao direta. Curiosamente, foi incluída a proposta de que, em caso de não haver maioria absoluta, os dois candidatos mais votados ir iam novamente às urnas, o que chegou ao texto constitucional.

(18) - No aspecto das rela'coes "exteriores, o artigo 48; VII; dá ao Presidente da República compet'encia para declarar a guerra ou fazer a paz, autorizado pelo Congresso, quando falhar o arbitramento. Em casos de invasão ou agressão estrangeira, é competente para fazê-lo sem a autoriza'cao do Congresso. No art. 48, X.T.V, ainda está explícito que cabe ao Presidente da República a manuten'cao de rela'coes com os Estados estrangeiros. Rourke (i.978, p. 8), especifica que estas são "rela'coes de cortesia, e que a troca de ariais e a liberdade de qualquer outras só as poderá manter com a aprova'cao do Congresso.

guiar o comércio internacional, bem como para resolver, definitivamente, tratados e convenções com nações estrangeiras.

Ao Executivo caberia a atribuição de entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre "ad réferendum" do Congresso. Portanto, a iniciativa é do Executivo, mas ao Congresso cabe a resolução definitiva.

Os caminhos da República podem ser discernidos através de suas várias Constituições que, na realidade, traçam um roteiro de golpes e contragolpes, com o assédio constante do autoritarismo, usadas, muitas vezes, para a legalização dos regimes espúrios, que não se incomodam com a legitimação.

Um painel desses fatos torna mais claros os caminhos e descaminhos da República.

A Constituição de 1891 vigiu até 1930 quando, com a Revolução de 30, o governo de Getúlio se institucionaliza através do Decreto nº 19.398, de 11-11-1930, que dava ao Chefe do Executivo as funções legislativas.

Em 16-6-1934, a nova Constituição coloca o Estado intervindo na ordem econômica e nos problemas trabalhistas. A Carta do regime getulista, o Estado Novo, que se instaura com o golpe de 10-11-1937, fortalece os aspectos mais profundamente presidencialistas, para não dizer autoritários.

Após a queda de Getúlio Vargas, é convocada a Assembleia Constituinte, instalada em E-g-1946, e surge uma nova Constituição sem que se modifique, entretanto, o sistema

presidencialista. Em 1961; a ela se acrescenta um Ato Adicional, datado de 8-9--61, introduzindo o parlamentarismo, -forma negociada com os militares para permitir a posse do Vice-Presidente João Goulart, após a renúncia de Jânio Quadros.

Em 1964, acontece o golpe, edita-se a Constituição de 1967, "emendada" em 1969, que atribui ao poder Executivo uma gama de competências ilícitas e conseqüerites e poderes que reduzem o poder Legislativo a mero assistente do que acontece no governo do país.

A partir de 1964, têm-se a ocorrência de uma série de chamados Atos Institucionais, que dá -forma às pretensões do movimento de 1964 e o institucionalina. O Ato Institucional de 9-4-64, o primeiro deles, dá início a essa "institucionalização", preservando a Constituição de -ficando--a com as suas inovações e, depois, através de emendas votadas pelo Congresso. ■

Assegurou-se, então, ao Presidente da -República a -faculdade de propor emendas à Constituição, que deveriam ser apreciadas no prazo de 30 dias, a aprovação de projetos de lei do Presidente da República por decurso de prazo, e a competência exclusiva da iniciativa de projetos que criassem ou aumentassem despesa pública, bem como a faculdade de decretar estado de sítio.

Através do AI-2, editado em 17-10-1965, é institucionalizada uma série de inovações que estavam -fora do contexto constitucional brasileiro, tal como a eleição direta do Presidente e Vice-Presidente da República (através de

vofcação nominal); o aumento para 180 dias da prazo concedido ao Presidente parii a decretação ou prorrogação do estado de sítio; a suspensão das garantias constitucionais de vitaliciedade, estabilidade e, também, a do exercício de funções por tempo determinado; a competência dada ao Executivo para a suspensão dos d ireitos políticos de qualquer cidadão pelo praeo de 10 anos, ta em como a cas- ição de mandatos federais, estaduais e municipais; e, por fim, excluía da competência da análise pela Justiça, os atos praticados pelo Comando Suprsitio da Rlevolução e pelo governo federal. O AI-S dava, também, ao Presidente da República a faculdade de baixar atos complementares e decretos-leis.

Vê-se, por esse resumo que, embora mantida a Constituição de 1946, ela já estava inteiramente esvaziada, pela incorporação dos atos institucionais. Por volta de 1965, cerca de 19 emendas modificavam a Constituição, se in nesta contagem os atos institucionais.

A necessidade de ordenação do texto constitucional, leva o Presidente, General Castelo Branco, através do Decreto nº* 58.198, de 15-4-66, a incumbir um grupo de juristas da elaboração de um ante-projeto de Constituição. Esse trabalho, pronta em agosto do mesmo -ano, serviu de base ao projeto feito pelo Ministro da Justiça, Carlos Medeiros da Silva. Esse projeto recebeu alterações feitas pelo Presidente Castelo Branco, que o encaminhou à votação de um Congresso despido de Poderes, "praticamente morijundo", convocado e b r o p a r a v o t á - l o até S 4 d e j a n e i r o .

O Executivo continua a extrapolar suas funções e competências e edita novo Ato Institucional, o de número 4, em 7 de dezembro de 1966, disciplinando a votação da Constituição. Através do Ato Institucional nº 3, editado em 5 de novembro., o Presidente disciplinou as eleições indiretas para os governos estaduais.

No plano previsto, é aprovada a Constituição de 1967, sob o signo da ilegitimidade, até por que o Congresso que a aprovava já terminava seu mandato. A promulgação da S4-Í-1967, pelo Congresso, dentro das mais precárias condições de liberdade parlamentar, já que pesava sobre a cabeça dos parlamentares a permanente possibilidade de cassação de seus mandatos, e direitos políticos.

Incorporando regras de exceção em seu texto, a Constituição de 1967 hipertrofiou o poder Executivo, propositalmente, na mesma medida em que reduziu o poder do Legislativo. Embora a função legislativa, dentro da teoria da separação dos poderes, seja competência exclusiva do Congresso, a Constituição de 1967 introduziu o decreto-lei e a lei delegada, dois instrumentos que transformaram o Presidente da República em legislador por excelência. A disparidade de força entre os dois poderes se tornou evidente, contrariando, inclusive, o artigo 6º da Constituição, que dizia serem os poderes "independentes e harmônicos", e que "o poder do povo e em seu nome é exercido".

No regime presidencialista, a representação do povo e em seu nome é exercida pelo Presidente, mesmo quando eleito indiretamente, deve estar

cu. Iada ao exerc íco da execução de decisões que estejam abrigadas em leis específicas:.

Em 13-1S-1968, a Constituição de 1967 é enxertada com mais uma medida de exceção, o Ato Institucional nº 5, que facilita as modificações da Carta a critério do Presidente, í: > o r m e i o d e a t o s i n s t i t u c i o n a i s . H a m e s m a d a t a , o C entra em recesso por prazo indeterminado (Ato Complementar nº 38) .

No dia 31 de agosto de 1969, os três ministros militares baixam o AI-13 que lhes outorgava, enquanto durasse o impedimento do Presidente da República, General Costa e Silva, a chefia do governo. A 5 de setembro, a Junta Militar edita os AI-13 e AI-14, o primeiro dando ao executivo poderes para banir do território nacional o "brasilêiro que, comprovadamente se tornasse inconveniente, nocivo ou perigoso à segurança nacional"; o segundo, através da modificação do parágrafo ii, do art. 150 da Constituição vigente, permitindo a pena de morte, prisão perpétua, banimento ou confisco, "nos casos de Guerra Externa, Psicológica Adversa ou Revolucionária ou Subversiva, nos termos que a lei determinar".

O AI-16, baixado pela Junta Militar em 14-10-69, declarou a vacância do cargo de Presidente da República e também do de Vice-Presidente, e fixou o dia 25. do mesmo mês para a eleição, pelo Congresso, dos novos titulares. Seria um novo mandato, encerrado em 1974 . Em Ato Complementar nº 1, foi suspenso, a partir de 2E de outubro, o recesso do Congresso Nacional . M a s , a 17 de outubro de 1969, dias

portanto, a Junta militar outorga a Emenda Constitucional nº 1 que reformulou, quase em sua totalidade, a Constituição de 1967.

Em 5-10-1969, deputados e senadores se reúnem para, apenas, homologar os nomes indicados pelo Alto-Comando do Exército para a Presidência e Vice-Presidência da República, respectivamente: General Emílio Garrastizosa Padilla e Augusto H. Rademaker Brunwald.

Esse episódio marca, inegavelmente, o descarte de um retorno à democracia, pois dava início a um período de exacerbamento do militarismo, ainda mais porque começava a época das guerrilhas, ao mesmo tempo em que se delineava o início do "milagre" e conseqüente "ufanismo", que se alimentava da IV! do crescimento econômico, inegável, m

A classe política não influi no processo governamental e só vai tomar alento com a vitória retumbante do Movimento Democrático Brasileiro (HDB), partido da oposição, em 1974, nas eleições para o Legislativo em todo o país.

Ernesto Geisel governou o país a partir de 1975 e usou de todos os poderes discricionários que lhe concedia o AI-5: fechou, o Congresso (1-4-1977), modificou a Constituição para "reformular" o Judiciário (13-4-1977) e disciplinou o processo de eleição indireta, com voto nominal, para a escolha de governadores e 1/3 dos senadores. Também aumentou o Colégio eleitoral encarregado de elegê-los e estabeleceu em 6 anos o mandato do Presidente da República.

O processo de "abertura" se inicia sob o patrocínio

de Geisel, coiri a revogação do Ai-5, em 1-1-79, e vai-se consolidar com o seu sucessor, João Baptista Figueiredo.

S.S.2 - O Papel Fiscalizador do Poder Legislativo.

h rigor, aléiri da função normativa exercida pelo Poder Legislativo, tem-se que assinalar duas outras tão impor t an t es quan t o essa ; a const it uin t e, ist o é o poder de reformar a constituição, e o controle e a fiscalização do poder Executivo. O, controle e a fiscalização se realizam através de inúmeras funções como, por exemplo, a fiscalização financeira e orçamentária com o auxílio do Tribunal de Contas, o que é um dos lados mais visíveis dessa função. Entretanto, a fiscalização financeira e orçamentária deve ser estendida para abranger os mais variados setores onde atua o Executivo, é quase como um xorolário da perdsi. de parte importante da função legislativa para o Executivo, a ampliação dessas funções de controle e fiscalização, o que, inevitavelmente, gera conflitos entre os dois poderes.

Ho período em estudo, 1975-1985, o Congresso esteve sob a espada dos militares, com cassações de seus membros e, até mesmo o seu fechamento, o que, sem dúvida, deve ser levado em conta ao se analisarem as suas atividades. Entretanto, o poder de fiscalizar existia e se ao Legislativo, na época, não era permitido o controle estrito sobre os atos do Executivo, haveria meios de exercitar essa função

dentro da outra -face da fiscalização que é a obrigação de os parlamentares informar e esclarecer a Nação sobre os assuntos que sejam de interesse nacional.

Assim, a função fiscalizadora se desdobra em função de comunicação, no sentido de informar àqueles que os elegeram os atos do Executivo, usando, para isso, os meios ao seu alcance, mesmo em circunstâncias "anormais", isto é, distantes do processo democrático e constitucional. Esses podem ser meios diretos, como as interpelações e formulações de questões diversas, práticas mais ligadas ao parlamentarismo; e os indiretos, como as Comissões.

A prática da convocação de ministros ao Parlamento está contemplada no artigo 38, da Constituição de 1967/69, sendo a recusa de comparecimento, sem justificações, capaz de gerar crime de responsabilidade.

Entretanto, o comparecimento tem produzido poucos efeitos e, mesmo o que é feito perante as Comissões Técnicas do Congresso, apesar de aí os debates serem mais objetivos, não tem resultado em quaisquer tipos de consequências mais práticas ou em medidas adotadas pelo Legislativo. Tem servido como informação para a tarefa legislativa.

Os denominados "meios indiretos" referem-se ao sistema de Comissões, estabelecido na própria Constituição. As Comissões, nos parlamentos modernos, passaram a ser, não só o espaço para a fase de estudos do projeto, também o centro dos trabalhos legislativos, uma vez que o plenário, antes palco de grandes demonstrações de oratória,

tornou-se, pouco a pouco, dadas as grandes assembleias que conipoejti os par l aient os, local onde se chega à tribuna depois de grande disputa entre os pares. Assim, as Comissões são, hoje em dia, o centro de todo o trabalho legislativo importante.

O sistema de Comissões surge no início da Revolução Francesa, levando, porém, mais de um século para se tornar a instituição hoje existente. Em 1789, a Assembleia Constituinte, sem mesmo possuir uma regulamentação, criou rios comitês que originaram as Comissões Permanentes, devendo cada um ocupar-se de certas questões. Entre 1792 e 1795, esses comitês da Convenção foram os reais depositários do poder Executivo.

No Brasil Império, diz Harques (1975), eram em número de vinte e cinco as Comissões Permanentes constantes do Regimento Interno de 1854, da Câmara dos Deputados.

Atualmente, são dois os tipos de Comissões Parlamentares: permanentes e temporárias. Ambas são núcleos de trabalho nos quais estão distribuídos os membros do poder Legislativo, objetivando o estudo de projetos de leis, emitindo pareceres e, impedindo a sua apreciação direta pelo plenário da Câmara ou do Senado. Dessa forma, pretende-se que o processo de votações seja agilizado, pois os projetos são votados no plenário com base no relatório das Comissões.

Comissões Permanentes são as que se mantêm através das legislaturas e cujos membros se renovam a intervalos regulares.

Comissões Teiriporár ias" sao aquelas que se ext in9uem .c:om a conc; l usão de sua t arefa , ao término do prazo, ou da legislatura ordinária. Suas formações estão ligadas à investigação de assuntos especiais, ou para a apuração de facto determinado, sendo compostas por núiriero reduzido de membros. São consideradas temporárias; as comissões especiais, de inquérito e mistas.

As comissões parl ament ares de in quér it o desempenham duplo papel; são importante auxílio à tarefa .dos legisladores e, ao mesmo tempo, servem de instrumento de con t r o l e s o Irj r e a a d m i n i s t r a ç ã o e e i n f o r i r i a d o r a s b l i c a . Apesar de surgidas na Inglaterra, elas se firmaram, como hoje são conhecidas, dentro do sistema político vigente nos Estados Unidos da América, onde a investigação parl ament a r a t i n g i u grande d e s e n . v o l v i m e n t o ,

No Eirasil, as Constituições do Império e as da República de 1891 e 1937 não fazem referência às CPIs. é só a partir de 1946, e da Lei n. 1-579, de 18 de março de 1958, reguladora da matéria, que a investigação parlamentar começa a se desenvolver, tendo sido consagrada em três Cons tituições; 1934, 1946 e 1967.

Entretanto, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, em seu artigo 30, letras <s. e f. do parágrafo único, estabeleceu restrições no que diz respeito à investigação parlamentar, impedindo a criação de CP' Is quando já estiverem em funcionamento 5 (cinco) comissões concomitantes, salvo por d e l i b e r a ç ã o d a m a i o r i . a d a C : a m a r a o i . i d o S e n a d o

ainda, empecilhos para o bom desempenho das investigações, já que proibiu despesas com viagens dos membros da Comissão e, ainda, determinou que elas deviam funcionar na sede do Congresso Nacional.

Esse tipo de impedimento estava conforme o ambiente político da época, pois havia uma mutilação do poder Legislativo e, conseqüentemente, uma submissão de um poder ao outro, o que esfacelava a organização democrática e acabava por prejudicar a defesa do interesse público. Os conflitos eram, então, inevitáveis, tendo-se em vista que o alargamento das funções do Estado e o conseqüente crescimento do campo de atividades do Executivo, faziam com que ele procurasse fugir do controle do Legislativo.

Alguns assuntos importantes, no campo das relações externas, tais como os acordos com o FMI e o Acordo Nuclear com a Alemanha, acabaram escapando do controle do Legislativo. Esse último motivou uma CPI, cujas recomendações, importantíssimas, por sinal, acabaram não sendo levadas em conta pelas autoridades responsáveis.

Sendo a função de controle e fiscalização do poder Executivo essencialmente política, pode-se afirmar que é um dos modos de o Parlamento se informar sobre fatos sobre os quais deve legislar ou fiscalizar, exercitando sua autonomia na busca de informações sem recorrer a intermediários. É, acima de tudo, uma missão de exercício de crítica dos atos governamentais e de defesa dos interesses coletivos da Nação.

2.2.3 - O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira

A determinação e condução da política externa brasileira, dentro do quadro político-constitucional do período compreendido entre 1975 e 1985, se encontra nas mãos do Presidente da República, do Ministério das Relações Exteriores e do Conselho de Segurança Nacional (19), todos ligados à esfera do poder Executivo.

A Constituição de 1967./69, nos artigos 44, I e II estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para resolver, definitivamente, sobre os tratados e convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República, bem como dar-lhe autorização para declarar guerra e fazer a paz, permitir o trânsito de forças estrangeiras pelo território nacional ou sua permanência temporária.

Ao Senado Federal compete, privativamente, a aprovação dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente e a autorização de empréstimos, operações ou acordos externos pelos estados, Distrito Federal e municípios, ouvido o poder Executivo federal, segundo o art. 42, III e IV, da Constituição de 1967./69.

(19). - Constituição de 1967/69, art. 91, IX e XIII; art. I e II,

Entretanto, apesar de todas as competências que lhe são atribuídas pela Constituição de 1967/69, comparado com o Poder Executivo, o Legislativo é ator secundário no que diz respeito à política externa brasileira e, mesmo que o Executivo só possa agir, na maioria das vezes, com sua aprovação, ele parece estar alijado da definição e condução da política externa do país. De certo modo, a Teoria da Separação dos Poderes, que informa a estrutura político-jurídica do Estado brasileiro, transparece na distribuição de competência e funções na Constituição.

O presidencialismo tende a fortalecer o Executivo e, no Brasil, na época em análise, quando a situação política ultrapassou os limites constitucionais, esse fortalecimento estabeleceu uma hipertrofia daquele poder, vista tanto nos ditames constitucionais, quanto na ação diária.

A decadência do que seria a função primordial do Legislativo, órgão fazedor das leis no caso brasileiro, ligada ao declínio de sua capacidade de iniciativa, faz com que as funções de fiscalização e controle cresçam em importância. No que diz respeito ao controle dos atos externos do país, com o Executivo detendo a primazia da negociação.

•Torçoso é dizer-se que, sem a aquiescência do Congresso <S0>, os tratados não se ratificam e os Chefes de Missão Diplomática não podem assumir as legações que lhes são destinadas no estrangeiro. -

Deve-se atentar para o fato de que, ao direito Constitucional de cada país cabe definir a maneira, dentro das regras do direito interno, de se concluir um tratado, após sua assinatura. Pode-se afirmar que o direito Internacional atua estabelecendo a forma e os efeitos do tratado, e o direito constitucional define condições para que ele possa ser considerado válido no Estado.

Da Constituição de 1967/69, conclui-se que, se a celebração e ratificação dos tratados e outros atos internacionais é da competência exclusiva do Presidente da República, a aprovação dos mesmos é da alçada, também exclusiva, do Congresso. Nesse caso, copiou-se o sistema americano, acrescentando-lhe, porém, no caso da aprovação dos tratados, a intervenção da Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, há uma certa continuidade nas constituições brasileiras, já que todas dão ao poder Le-

 <80) - Como explica Medeiros (1983, p. 134), o ato internacional só se incorpora à legislação interna do país quando, depois de ratificado, ele é promulgado pelo Presidente da República. Na realidade, a promulgação, da aprovação do ato internacional pelo Congresso, através de um decreto legislativo, assinado pelo Presidente do Senado, é condicionante da ratificação, mas não a torna obrigatória. Dessa forma, pela não-ratificação ou não-promulgação o Executivo pode impedir a aplicação do tratado já aprovado e promulgado pelo Congresso, como foi o caso da Convenção de Genebra sobre Direito do Mar, de 1958.

gislativo a competência para a aprovação dos "tratados, com exceção da de 1937, que a conferi a ao Conselho Nacional (denominação dada ao Senado Federal).

Também deverá caber ao Congresso a proposta de redefinição da futura interpretação do tratado aprovado e por ratificar, dentro mesmo do exercício da função constitucional da fiscalização dos atos do Poder Executivo.

É notório que o Senado, através de sua Comissão de Relações Exteriores, se revela titular de competências bem mais extensas do que as normas constitucionais já citadas. Os "pedidos de informação sobre fatos relacionados com matéria legislativa em trâmite" ou sobre "fato sujeito à fiscalização" (Const. art. 30, "d"), ampliam a atividade da Comissão, bem como o estabelecido no artigo 74, parágrafo 1º do Regimento Interno, que diz:

"Mediante delegação tácita do Plenário, compete ainda às Comissões Permanentes realizar estudos e levantamentos sobre os problemas de interesse nacional compreendidos no âmbito de suas atribuições, acompanhando a execução dos planos e programas administrativos adotados pelo Poder Executivo em todo o território nacional."

Este é, na verdade, um aspecto que, novamente, traz à baila a nova conformação, se assim se pode dizer, do trabalho congressual, transferido, de modo amplo, às Comissões Técnicas, reservando-se o plenário às grandes discussões.

Segundo Ramalhete (1976, p. 159)

"O conteúdo constitucional desta do Regimento Interno do Senado, Comissão de Relações Exteriores, constitucionais da competência plena

"delegação tácita" assenta quanto à nos incisos constitucionais ou sob sanção do

Congresso em questões internacionais, e na capacidade (...), de fiscalização do Poder Executivo e de obtenção de informações, de parte dele, sobre matéria legislativa em trâmite (Const. art. 30, "d")

Assinala, ainda, Ramalhete (1976, p. 129) que "a norma de competência constitucional fiscalizadora depende de regulamentação", pois é "regra auto~executável, insere-se no substrato do constitucionalismo".

A ação do poder Legislativo quanto à política externa é, acima de tudo, uma tarefa política, ligada que está à análise de opções e, substancialmente, à formação da opinião pública em torno de questões externas. Dentro desse enfoque, é lícito afirmar-se que o poder Legislativo no Brasil age com timidez, no que diz respeito às suas intervenções nessas questões, não esgotando todas as suas possibilidades de influência. Assim, não se utiliza, devidamente, o que se poderia denominar de métodos não formais, como a mobilização dos meios de comunicação para o esclarecimento da Nação e sua motivação em torno de temas importantes na área de relações externas. Não é possível esquecer que a ligação entre a política interna e a externa é incontestável.

A movimentação do Congresso, em torno dos assuntos de relações externas não é, na realidade, compatível com a importância deles, mas, em 1984, pôde-se apreciar uma pequena crise nas relações do Congresso com o Ministério das Relações Exteriores, ligada à não-aprovação, em bloco, pela Comissão de Relações Exteriores do Senado, da missão de embaixadores brasileiros como Chefes de Missão no Exterior.

"Congresso retoma do Planalto poder de de-

cisão" era o título da notícia publicada no J_OXJial .d

Brasil de 16-09-1984 (21). No conteúdo, era citado o bloqueio da Comissão de Relações Externas do Senado, acima mencionado, e dizia-se que, "numa descoberta de mecanismos de •Fiscalização empoeirados , na Constituição", chegou-se a pedir o impedimento do Presidente e de vários Ministros. Houve, portanto, "uma descoberta" quanto à existência de mecanismos à disposição dos parlamentares para a -fiscalização e controle do Executivo, e que, se acionados convenientemente, poderiam produzir efeitos importantes.

A época analisada nesta tese permite que muitas vezes sejam usados alguns argumentos para justificar um comportamento tímido do Congresso, no que tange aos assuntos de política externa brasileira; encontrava-se cerceado pelas disposições constitucionais; era isolado pelo Executivo nos passos iniciais e importantes em algumas questões diplomáticas, como a negociação de tratados mais significativos e a escolha dos objetivos pretendidos a nível de política externa; a pouca repercussão dos assuntos externos no eleitorado, trazendo reduzidos dividendos políticos etc.

Has, indubitavelmente, o comportamento do Congresso, mais especificamente, do Senado, que cumpre, constitucionalmente, papel importante nessa área, é de um desinteresse que não se estabeleceu apenas pelos problemas gerados pela

(11) - Na mesma reportagem, curiosamente, comentava um senador; "Somos um boi. Não sabemos a força que temos".
(16-09-1984) .

conjuntura politico-constitucional da época em análise. Conversas in-Formais com alguns congressistas, mais especialmente senadores, tradunem para a pesquisadora uma consciência desse pouco caso, apoiado em -Fatores múltiplos, que vão desde o desconhecimento das matérias sobre as quais devem se mani-Fes-tar, passando por uma falta de assessoria parlamentar que, em alguns casos, os partidos procuram minimizar, promovendo debates e conferências sobre alguns temas específicos de política externa. Há um interesse relativo quando o assunto, apesar de envolver questões externas, pode render alguns votos a nível interno para os congressistas, como é o caso, por exemplo, da questão entre judeus e palestinos.

Não é, pois, de estranhar, que os senadores que forneceram algumas informações à pesquisadora tivessem deixado clara, uma mesma opinião sobre a Comissão de Relações Exteriores do Senado; é inócua, na medida em que serve apenas de exécutora das formalidades exigidas a nível constitucional para a aprovação de tratados ou de Chefes de Missão diplomática no exterior. Nesse último item, há uma certa unanimidade em se estabelecerem as causas do desinteresse; o alto preparo dos diplomatas submetidos à arguição pela Comissão, e o flagrante despreparo dos seus membros, o que faz com que as aprovações dos nomes indicados pelo Executivo sejam, na esmagadora maioria das vezes, aprovados. Alguns nomes que sofreram restrições da Comissão, como Oliveira Lima, Ermírio de Moraes, ShigeaUi uel< i, são as exceções que não invalidam seu comportamento padrão.

Deve-se in-Fonriar que os adidos militares e as comissoes militares escapam ao exame da Comissao.

Por outro lado, os contatos entre a Comissao de Relacoes Exteriores do Senado e o Ministerio das Relacoes Exteriores sao formais e, segundo alguns senadores, nao sao produtivos. Ha um assessor que faz a ligacao entre os dois orgaos, mas e, de certo modo, ineficiente, pois ele esta imobilizado pela opiniao oficial do Ministerio.

Alguns tratados, como o Acordo Nuclear, recebem um tratamento diferente, ja que envolvem aspectos extremamente tecnicos e acabam por serem mais discutidos em outras Comissoes, como na de Minas e Energia.

Fica, pois, evidente, que a capacidade constitucional e regimental da Comissao de Relacoes Exteriores do Senado, como aliás menciona Ramallete (1976), nao se esgota plenamente em virtude muito mais da omissao de seus componentes, aliada a desinformacao, do que aos problemas de conjuntura politica. (Ramallete (1976) prossegue, citando o Senador norte-americano J. William Fulbright, que foi presidente da poderosa Comissao de Relacoes Exteriores do Senado de seu pais. Segundo esse senador americano, o Senado tem "a responsabilidade de apreciar a conducao da politica exterior pelo presidente da Republica e pelos seus assessores, de dar conselho seja solicitado ou nao, e de conceder ou negar seu consentimento aos atos principais da politica exterior". A esse respeito pode-se traçar um paralelo com o caso brasileiro, como bem afirma Ramallete (1976, p. 131), acrescentando que

se deve: deixar bem nítida a diferença entre "apreciar a condução" que é competência do Legislativo, e "conduzir a política exterior", competência do Executivo. Prossegue Ramalhete (1976, p. 132), afirmando que nestas distinções "se assentam os limites constitucionais de *Qualificação* específicas, as do poder Legislativo (acompanhamento crítico; fiscalização da execução; levantamento de problemas e questões), e as do poder Executivo (agente autônomo da execução da política internacional e das relações "diplomáticas nela compreendidas)".

3-0 DISCURSO DOS CONGRESSISTAS

À luz da revisão da Teoria da Separação dos Poderes, do regime presidencialista que a incorporou e da adoção dos dois pela República brasileira, chega-se ao exame da questão nuclear desta tese; o papel do Congresso nas relações externas, visto não através do enfoque constitucionalista, mas através da fala dos deputados e senadores.

Tratar-se-á, pois, do uso que é feito da teoria da separação dos poderes, através dos discursos dos parlamentares sobre assuntos de política externa.

O exame dos discursos dos congressistas limitou-se ao período compreendido entre 1975~1985, e ao universo das relações externas brasileiras nesses dez anos. Estabeleceu-se como pólos de interesse central, entre os 30[®] discursos examinados, os que tratavam especificamente; do Acordo Nuclear, do Tratado de Itaipu e dos Acordos com o FMI.

A hipótese a ser investigada é se a separação de poderes, constitucionalmente afirmada, era vigente na realidade, ou se os dois poderes. Legislativo e Executivo, se acumpliciavam para a manutenção do "status quo" do poder.

Como já foi assinalado anteriormente, o Congresso brasileiro, em seu funcionamento no período que vai de 1975 a 1985, enfrentou um poder Executivo extremamente forte, centrado na figura do Presidente da República. Entretanto, se a função de legislar foi, várias vezes e de vários modos, usurpada pelo Executivo, as funções de controle e fiscalização

permaneciam intactas e passíveis de serem exercidas, através dos meios tradicionais, como as Comissões, os discursos em plenário, ou através dos meios informais, como o uso dos diversos canais de comunicação (imprensa, rádio, televisão) ou contatos com associações várias, existentes na esfera da sociedade, ou diretamente com os eleitores.

Esses meios são aqui chamados de informais, por escaparem a qualquer tipo de controle constitucional e regimental.

Por outro lado, há uma mensagem transmitida pelos discursos dos congressistas em plenário que necessita ser decifrada em seu significado menos aparente. A comunicação que é feita por esse meio é oficial e pretende posicionar aquele que fala e, quando se trata dos líderes, os partidos que representam, em relação a determinados assuntos.

Nos discursos, então, deve-se levar em conta, primeiro quem é o destinatário da mensagem, isto é a quem ela se dirige e, depois, seu conteúdo.

No papel de legislador, ou no de fiscalizador e controlador do Executivo, o Congresso deveria endereçar suas mensagens ao povo que o elegeu e ao qual é seu dever prestar contas. Mas o Executivo, objeto de seu controle e fiscalização, também é o destinatário dessas mensagens. Em alguns casos isto é patente mas, em outros, há uma desvirtuação dessa destinação, já que a emissão é feita em parceria com o Executivo a quem ele deve controlar. Essa ocultação da realidade

se -Faz através de uma retórica na qual os receptores das mensagens captam o seu sentido mais aparente, isto é, a validação da teoria da separação de poderes. Entretanto, dissimula através dessa inculcação as posições do Executivo sobre alguns aspectos das relações exteriores, com consequências graves no contexto interno da Nação. A emissão, com o Executivo, de mensagens que legitimam o comportamento deste se -Fortalece com o uso de um lugar o-Ficial, isto é, institucionalizado para tal, no caso, o plenário da Câmara ou do Senado, com posterior divulgação na imprensa oficial e, dependendo do assunto, nos jornais, rádios e televisão particulares. Assim, o discurso oficial dos parlamentares torna-se o mais eficiente meio para a vérculação e manutenção da idéia de independência entre os poderes.

Em alguns momentos foi possível notar, com clareza, a intenção de agradar o Executivo, sem qualquer tipo de ocultamento. E aqui cabe a pergunta: esse dizer não seria uma reprodução da fala do Executivo, legitimando o seu fortalecimento e deixando evidente a violência simbólica que envolvia a relação entre os dois poderes, àquela época?

á, pois, nesse sistema político que o emissor e o receptor se confundem.

No que diz respeito às mensagens dirigidas ao "povo" ou à Nação, o jogo de comunicação se desequilibra, pois os fatores político-constitucionais impedem que haja um retorno, isto é, uma resposta à mensagem emitida. Já nas mensagens dirigidas ao Executivo, mesmo as que não têm esse ende-

reçamento perceptível, o retorno é tal que, muitas vezes, Congresso e Executivo se confundem como um só emissor.

3.1 - O Acordo Nuclear; "na calada da escuridão"

Acordo Nuclear Brasil-Alemanha (1), assinado em junho de 1975, -Foi um dos acontecimentos marcantes em matéria de política externa brasileira, no período em análise. Juntamente com o de Itaipu, -Foi um dos assuntos que mais repercutiram no Congresso Nacional. Os debates envolveram os parlamentares durante bastante tempo e acabaram por gerar uma das Comissões Parlamentares de Inquérito mais importantes e, talvez, produtivas da história do Parlamento brasileiro, sendo, portanto, indicado que se examinem os debates dos deputados e senadores em torno da questão. Para essa finalidade, foram selecionados trechos de discursos de senadores e deputados que fossem representativos de seus pronunciamentos, quer como membros do poder Legislativo, quer como membros de um partido político, falando, neste caso, algumas vezes, como líderes de

1 - Memória sobre o Acordo Nuclear Brasil-República Federal da Alemanha;

- i. GIROTTI, Carlos A. Estado Nuclear j. Brasil 2. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- S. OLIVEIRA, Odete Maria de. A Questão Nuclear Brasileira; um Jogo de Mandos e Desmandos. Fpolis., Editora da UFSC, 1989.
3. PEREIRA, Antonio Celso Alves. 3.....Inf. é. r. ios Nucleares e
iii. EUB RE. Enaj É. LaLilés..... Internaf. i: i: inals
C. Q. t. erije Q. in. f. ai. i. Rio, G r a a l, i 9 8 4 .
4. ROSA, L u i z P i n 3 u e l l i . t. a. c. a. E. N. i. c. l. e. a. r. e. , q. , C. a. m. i. n. h. o.
ILLSTM At jia, M. ô. i. l. j. c. a. s. Ri q Zahar, 1985.

bancadas. Através deles podem ser reconhecidas as várias etapas percorridas pelos parlamentares na discussão do Acordo Nuclear.

ia. etapa; o júbilo

Em junho de 1975, quando foi assinado o Acordo Brasil-Alemanha sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, o acontecimento recebeu, no Congresso, vários dias de júbilo;

"...cumprimos hoje o honroso encargo a nós cometido por nosso Partido e o Governo que apoiamos, de levar ao conhecimento da Nação, através desta Alta Tribuna, não só o seu teor, como os dados básicos já estabelecidos da Cooperação Industrial nele acertada... (...) Ainda é cedo para fazer uma avaliação exata da verdadeira dimensão diplomática do mesmo, embora não haja discrepância de opinião quanto à afirmativa de que seu impacto em nossa marcha para o desenvolvimento foi incalculável."

(DCN, 28 jun. 1975, p.3029)

Essas são as palavras pronunciadas pelo senador Virgílio Távora que, em nome de seu partido, ARENA (Aliança Renovadora Nacional), anuncia a assinatura do Acordo, afirmando que ele é uma "condicionante de nossas aspirações de Grande Potência."

Também o senador Roberto Saturnino, do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), diz de seu regozijo;

"Efetivamente, o Acordo parece cobrir todos os campos, todas as áreas referentes à produção e à tecnologia dessa nova forma de energia... (...) Sendo assim, nobre senador, realmente é de se ouvir a notícia da assinatura desse Acordo com emoção e regozijo. é o que fazemos todos nós, da Oposição e do

Governo, na data de hoje." (Ibidem, p. 3097)

Por sua vez, o líder do HDB, senador Franco Hontoro, associa o Movimento Democrático Brasileiro às manifestações de júbilo pela assinatura do Acordo entre o Brasil e a Alemanha, "para o desenvolvimento da nossa política nuclear." Acrescenta, ainda, o senador-

"... é preciso, entretanto, não esquecer a colaboração central que teve para esta idéia o Congresso Nacional, através dos debates travados neste Senado e na Câmara dos Deputados..." (Ibidem, p. 3.100)

Vê-se, com esses exemplos, a predisposição de apoio e, mais que isto, de entusiasmo, não das vozes do partido governista, na época ARENA, mas também da bancada oposicionista, através da palavra de seu líder no Senado. Por um momento as diferenças de posicionamentos políticos estão esquecidas, porque há algo maior que precisa ser comunicado à Nação, através do mesmo discurso ufanista que é feito pelos parlamentares arenista-s. Por um momento, também, todos, os pontos negativos da negociação do Acordo parecem postos de lado na euforia do tratado assinado. Até o sigilo em que as negociações foram feitas, motivo para tantas cobranças da oposição, só foi lembrado pelo senador Virgílio Távora quando, no decorrer do discurso acima mencionado, fazia alguns esclarecimentos técnicos-

"Por que as negociações foram mantidas em sigilo? é uma pergunta a miúde feita pela nobre oposição. Responderemos; para evitar ao máximo exploração e pressões por parte de outras nações e organizações que teriam seus interesses comerciais prejudicados.
" (Ibidem, p. 3.098)

é interessante constatar nesses pronunciamentos, a rigor transparentes em seu objetivo essencial de anunciar o Acordo à Nação, uma finalidade secundária e não menos importante: alertar o povo de que seus representantes são co-partícipes desse ato, mesmo que, mais à frente, as peculiaridades que o envolveram acabem por gerar uma Comissão Parlamentar de Inquérito e, ao mesmo tempo, partilhar com o Executivo, ao menos em parte, a introdução do país na era da tecnologia nuclear.

O momento da assinatura do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha é propício a uma sutil repassada de posições no universo político-institucional de junho de 1975: vigora a teoria da separação dos poderes, como consta na Constituição, já que ao Poder Executivo coube negociar e assinar o Tratado e ao Legislativo caberá apoiá-lo, dando-lhe a aprovação desejada.

Essa situação não se modifica de pronto, pois, em setembro, o senador, Danton Jobim, do MDB, faz discurso, observando que o líder da Maioria ocupara-se, mais uma vez do Tratado Nuclear Brasil-Alemanha,

■' < . . .) e o fazendo, sem dúvida, de modo a merecer a inteira aprovação dos representantes da Oposição brasileira, porque aqui defendemos esse tratado, embora não o conhecêssemos ainda nos seus menores detalhes dado o sigilo em que foi negociado."

■ (DNC, 10 jun. 1975, p. 4451)

2a. etapa; o segredo como meio de reservar as opiniões

O segredo das negociações, ou melhor, de alguns aspectos delas, incomodava a Oposição e, em pronunciamento feito em 17 de julho de 1975, o senador Paulo Brossard assinalava :

"Não vou dizer que estejamos na época da diplomacia secreta, mas é natural que em tratativas internacionais, (...) haja reserva, discricção. Mas desde que um acordo seja objeto de críticas, como o foram por parte de outra Nação, era mais do que natural que a Nação fosse informada sobre o alcance real desse acordo a ser celebrado." (DCN., 17 jun. 1975, p. 2039)

A presença do Ministro das Relações Exteriores no Senado, para prestar informações, é reclamada, enfaticamente, pelo senador ao afirmar que, "pela eminência" do Senado na organização do país, "seria do maior interesse do governo que S. Exa. já aqui tivesse falado, tanto mais recebera voto de confiança," voto este "que partiria exatamente, da representação oposicionista." (Ibidem, p. 2639)

Ainda em setembro de 1975 falava-se, no Senado, sobre o sigilo;

"... quando se discutiu esse acordo - e ele foi feito em sigilo; não me cabe agora discutir se ele foi bem conduzido ou não sob esse sigilo - nós da oposição reclamávamos, deste plenário, a falta de conhecimento desse acordo, sobretudo pelos parlamentares. O que se percebe é que V. Exa. fala que toda a comunidade deveria ter conhecimento dele. Lamentavelmente, isto não aconteceu. (...) ele ainda não é conhecido por toda a população brasileira."
" (DCN, 10 set. 1975, p. 4448)

São palavras do senador Itamar Franco, em aparte ao senador Virgílio Távora, que afirmara em seu discurso que um projeto como o Acordo Nuclear estaria a exigir "o apoio, a adesão de toda a comunidade brasileira para sua absoluta concretização." (Ibidem, p. 4448)

Os parlamentares, aliás, parecem perceber a dinien-
são exata do que lhes é negado pelo poder Executivo, e o debate que se travou no Senado quando da assinatura do Acordo deixa bem clara essa idéia. O senador Itamar Franco, do MIB, pronuncia discurso em 11 de junho de 1975 e diz lamentar que o Acordo a ser assinado no dia 87 do mesmo mês "seja objeto de conhecimento somente após a sua assinatura e, quem sabe, pelos jornais", - além do que não houve convite a nenhum parlamentar, mesmo da bancada governista, para assistir a cerimônia de assinatura do Acordo Nuclear. (DCN, 84 jun. 1975., P. 8876)

O aparte do senador José Lindoso tenta esclarecer o assunto, dizendo a respeito do papel do Legislativo:

"é preciso esclarecer V. Exa. que a mecânica do trabalho do Senado, na matéria, é realmente discutir esses acordos e convenções. Todos eles estão sujeitos à ratificação ou não dos parlamentares. (. . .) Se negada a ratificação são invalidados, perdem a operacionalidade jurídica. De forma que o Senado não está absolutamente arredado do assunto: ele permanece dentro daquela mecânica de suas atividades parlamentares." (Ibidem, p. 8876)

O senador Lázaro Barbosa acrescenta, também, em aparte, que "o Senado não foi arredado, mas-foi esquecido, e receberá o Acordo para a análise e ratificação, com sabor dos

•Fatos consumados". Mas o senador José Lindoso volta a de-finir o papel do Senado;

"Não deveremos, absolutamente, é lamentar-nos de uma coisa que é rotina do trabalho, de acordo com as leis, com a Constituição, com o Regimento. Não vamos, portanto, nos diminuir a nós mesmos numa atitude que não procede." (Ibidem, p. 2876)

Garante que não há essa intenção por parte do governo, mas que esta é a tradição do direito brasileiro. Explica que;

"O Senado tem um papel importante relativamente à política externa. Se não ocupa todo o espaço que lhe é reservado através do debate é porque não quer, mas se quiser debater largamente o problema, inclusive pode manifestar-se numa palavra definitiva pela rejeição do projeto ou pela aprovação." (Ibidem, p. S876)

l-lá necessidade, diz ainda o senador, "de colocar as coisas com serenidade", já que é um trabalho (a apreciação do Acordo) que deve ter um desdobramento rotineiro, segundo a Constituição e as praxes da vida parlamentar e administrativa. (Ibidem, p. f876)

A citação é rica em afirmações que estabelecem, primeiramente, a visão de um parlamentar a respeito do papel do Senado, face à teoria da separação dos poderes e, em segundo lugar, a crítica ao desempenho desse mesmo Senado na ocupação de seus próprios espaços.

Pode-se notar, através da "fala" desse senador, que o fato de o Executivo não levar ao conhecimento dos parlamentares os principais tópicos das negociações em torno do acordo, o que provocou a indignação de vários deles, é considera-

do com algo inerente à mecânica do Senado e, portanto, nada há a criticar. Dentro da Teoria da Separação dos Poderes, que informa a constituição vigente, o papel do Senado é importante e não há nada no comportamento governamental que possa ser atribuído a um menosprezo ao poder Legislativo. Pelo contrário, todos os trâmites oficiais serão observados e o Acordo Nuclear percorrerá os caminhos normais para sua aprovação pelo Congresso. Por outro lado, o espaço que é reservado ao Senado, segundo o senador José Lindoso, está ligado aos debates que poderá estabelecer em torno do assunto e, se por vontade própria ele não ocupa todo esse espaço, culpa não cabe ao governo.

Chama a atenção que, nem por um momento, aquele senador dá indicações de que o sigilo havido em torno do Acordo, e que vai se estender até a instalação da CPI sobre o assunto, poderá prejudicar a discussão e analisando-se as palavras do senador arenista, que está tratando de um acordo que irá estabelecer, para o país, uma política nuclear, isto é, traçar as metas a serem buscadas por longos anos, em um setor muitíssimo delicado como é o da energia nuclear, envolvendo, inclusive, a tecnologia para a sua produção.

O senador Roberto Saturnino, a esse respeito, também em aparte ao senador Itamar Franco, faz a observação de que :

"Teremos não só o domínio de uso dessa forma de energia, como a da tecnologia de produção de todos

OS equipamentos necessários a esse uso. é, realmente, algo de transcendental importância e deveria ser objeto de debates permanentes nesta casa, até sua assinatura." (Ibidem, p. S877)

E acrescenta a seguir; "... tão importante é, que estranhemos até uma certa inibição do Partido do Governo em tocar neste assunto."

Retomando a palavra, o senador Itamar Franco diz o

modo como entende que o Acordo Nuclear possa ser discutido pelos parlamentares;

"Se há cláusulas secretas, elas seriam discutidas secretamente, (iue se discutissem "off record" tais cláusulas, se é que isto é possível (...)) O importante era que o assunto fosse discutido junto à população." (Ibidem, p. 2877)

Em setembro de 1975, o senador arenista Virgílio Távora, em discurso, salienta que "sem o sigilo de que se cercou até o dia da assinatura não se teria chegado a solução nenhuma." (DCN., 10 seti 1975, p. 4449) Quase um ano depois, ele afirmava que " (...) determinada uma política, máxima em campo nuclear, esta é seguida, porque este país tem um presidente que, por lei, é o responsável pela fixação da Política Nuclear." (DCN, 12 agos. 1976, p. 4672)

Na Câmara Federal, como líder do HDD, o deputado

Pedro Faria assinalava sua satisfação de fazer pronunciamento sobre política externa, por "nao serem comuns as manifestações, naquele plenário, a respeito desse assunto. E acrescenta; "É certo que, uma vez ou outra, alguns elogios são dirigidos às e- iut or idades por t;al ou qual comportamento diplomático". Comenta a seguir;

"Ao Partido do Governo cabe acompanhar o procedimento de nossas autoridades (...) para obtenção dos fatos, sua análise e acompanhamento. Ao partido circunstancialmente na Oposição está reservada a análise dos mesmos fatos, porém seu acompanhamento é de natureza fiscal, denunciando (...) aquilo que o entendimento de sua linha de ação julgar contrário aos i-nteresses do país e/ou de seu povo." (DCN, 27 mai. 1975, p. 3302).

A salientar nos dois discursos; 1) a escolha da política nuclear do país, colocada sob a responsabilidade do presidente da República; 2) a raridade, reconhecida pelo próprio parlamentar, da abordagem, pela Câmara Federal, de assuntos de política externa, e o seu entendimento de que apenas à bancada da oposição cabe fazer a fiscalização do Executivo. Parece clara, nesses dois posicionamentos, a visão rígida da separação de poderes inserida na Constituição. No discurso do senador Virgílio Távora (DCN, 12 agos. 1976, p. 467S), o Executivo escolhe a política nuclear que ele supõe mais interessante para a Nação, e não é mais possível discuti-la porque essa escolha é prerrogativa do Presidente. Seguindo a mesma linha de raciocínio, o deputado concede apenas -à oposição a função controladora e fiscalizadora que compete ao Legislativo como um todo. Ao partido que apóia o governo, caberia se informar e acompanhar os fatos produzidos pelo Executivo, fazendo seu discurso em conjunto com ele.

Em março de 1977, na Câmara Federal, o deputado Magnus Guimarães, do MDB, como líder, faz pronunciamentos sobre vários assuntos de relações exteriores, inclusive o Acor-

do Nuclear, na época só-Frendo pressões dos Estado Unidos. Nesse sentido, menciona o parlamentar que todos os congressistas, mesmo os da oposição, devem se solidarizar com o governo,

"a fim de que sejam respeitados os termos do Acordo Nuclear firmado entre nosso país e a Alemanha, sob pena de sermos coniventes em que o Brasil se torne inadimplente, não cumpridor de seus compromissos perante as demais nações." (DCN, 5 mar 1977, p. 0206)

Prossegue afirmando:

"Todavia, como se exigir comportamento unânime, inquestionável, se o Poder Legislativo, representado pelo Congresso Nacional, até hoje, não tomou conhecimento dos exatos termos do Acordo, muito embora os pareceres favoráveis das Comissões de Relações Exteriores, de Constituição e Justiça e de Minas e Energia." (Ibidem, p. 0206)

Constata que, nesses pareceres, a posição do MDB é de alertar "sobre a não apresentação de todos os detalhes do Acordo Nuclear, (...) criticando a pressa com que o Governo colocou a questão". (Ibidem, 0206)

E acrescenta, nãuríd observação surpreendente; "Seria salutar, doravante, que os representantes do Congresso Nacional participassem da elaboração e lavratura de atos internacionais". Essa é, com certeza, uma inovação em matéria constitucional, num país de regime presidencialista de governo, cuja Constituição tem como um dos seus embasamentos a Teoria da Separação dos Poderes.

3a. etapa; o segredo como instrumento de cobrança e crítica

Mas, ainda é o sigilo que envolve o Acordo, que incomoda o deputado Magnus Guimarães, o que é transparente em seu discurso. Indaga como poderá o Brasil solicitar "a compensação e os socorros do MDB" sem ter dado ao Congresso Nacional a "oportunidade de se manifestar, antes da lavratura do Acordo Nuclear, em junho de 1975, e sem oferecer, até hoje, os detalhes desse ato internacional" que envolve, além de "fantástica soma de cruzeiros", uma "enorme gama de fatores e compromissos". (Ibidem, p. 0207)

Também o aparte do deputado Rosa Flores diz respeito ao sigilo;

"Disse V. Exa. muito bem quando colocou o problema em termos de desconhecimento da Nação, através do desconhecimento da Casa do Povo, o Parlamento Nacional, dos termos do acordo firmado entre o Brasil e a Alemanha... Tudo foi firmado à revelia da opinião da Nação. Ninguém tomou conhecimento dos termos da natureza e da extensão dos compromissos assumidos pelo Brasil com a República Federal da Alemanha." (Ibidem, p.0208)

O discurso do deputado Magnus Guimarães é longo e dá ensejo a inúmeros apartes, inclusive o do deputado Hugo Napoleão;

"... devo fazer duas ressalvas ao discurso que V. Exa. vem proferindo. A primeira, é de que um acordo de tal monta como o em pauta, não poderia ser dado à publicidade porque seria entregar a outros Estados aquilo que de mais nobre é considerado pelo Governo brasileiro para os destinos e desenvolvimento do País. A segunda, de que esse projeto veio para a Câmara dos Deputados, foi discutido em plenário, na

Comissão de Minas e Energia, na Comissão de Constituição e Justiça, na Comissão de Relações Exteriores, foi ao Senado Federal e lá tramitou normalmente." (Ibidem, p. 0211).

A esse aparte, o senador Magnus Guimarães retruca, dizendo que o Congresso Nacional "em absoluto pode aceitar a posição de mistério e de desinformação, de parte do governo, referente a atos internacionais, principalmente". E prossegue, afirmando ser "princípio assente" na Constituição, no artigo 44, a competência exclusiva do Congresso Nacional de resolver definitivamente sobre tratados, atos e convenções internacionais celebrados pelo Presidente da República. E, conclui dizendo que, apesar de o Acordo ter merecido parecer das "doutas Comissões" da Casa, e ter tido o seu texto apreciado nos plenários da Câmara e do Senado, não tomaram os parlamentares conhecimento de seus termos exatos, "dos compromissos do nosso País para com dezenas de nações". (Ibidem, p. 0211) (2)

Resposta do deputado Húgb Napoleão; "A meu ver, dele tomamos conhecimentos em demasia". (Ibidem, p. 0211)

O deputado Magnus Guimarães prossegue, afirmando que a alegação de que por razões de interesse de segurança nacional, não deve ser dada publicidade ao Acordo não é suficiente argumento porque, da mesma forma, o poder Legislativo,

2 - O Acordo Nuclear foi enviado ao Congresso através da mensagem presidencial datada de 21-8-75 e o processo de aprovação pelo Congresso estava concluído em 20-10-75, com a promulgação do decreto legislativo 83/75. -Segundo Rezek (1984, p. 307), a matéria permaneceu 20 dias no Senado.

"legalmente constituído", pode alegar razões de segurança nacional para que possa ter conhecimento dos compromissos internacionais do país. (Ibidem, p. 0211)

J.G. de Araújo Jorge, deputado pelo MDB, assinala, em aparte, lamentar que muitos companheiros do seu partido estejam "batendo palmas" a um Acordo que não foi submetido em detalhes nem ao Congresso, nem a Nação, nem aos técnicos. Acrescenta que "as coisas são feitas, aqui, no escuro. E nós, do MDB, não podemos apoiar um tipo de acordo como esse, sob a alegação de que a soberania nacional possa ser violentada". (Ibidem, p. 0811)

Não é difícil perceber que a questão nuclear mobilizou discussões no Congresso, por largo espaço -de tempo, produzindo interessantes posicionamentos dos parlamentares a seu respeito, apesar da unanimidade de oposicionistas e governistas, especialmente no Senado, da validade da política nuclear do governo em busca do conhecimento tecnológico e não apenas dá compra de usinas!

Em abril de 1978, o senador da ARENA, José Sarneã, pronuncia-se sobre o assunto, destacando, entre vários aspectos, a necessidade das usinas nucleares face ao esgotamento das nossas reservas hídricas, ressaltando que, "(...) para a sobrevivência nacional, até o fim do século, é preciso que tenhamos as dez usinas nucleares contratadas pelo Brasil". Reportando-se aos problemas encontrados pelo governo brasileiro face às resistências encontradas da parte dos Estados

Unidos, analisa a conduta do Presidente da República, General

Ernesto Geisel;

"Entretanto devemos nos orgulhar do estadista que está à Frente do país, o Presidente Ernesto Geisel, (...) que foi capaz de, desde o primeiro dia até o último momento, dizer que não admitíamos nenhuma ingerência externa em setores que diziam respeito aos nossos problemas e, (...) proclamar que o Brasil não aceitará, em nenhuma hipótese, abdicar do desenvolvimento nacional em razão de nenhuma pressão." (DCN., 18 abr. 1978, p. 1242)

Falando sobre a união em torno do assunto, ressalta que o faz, não com o orgulho de membro do partido político, ou de uma facção brasileira, "que é o nosso Partido, que apóia o atual mandatário da Nação", mas analisa que o Presidente só pode conduzir o país assim, em meio às divergências políticas maiores,, porque o Brasil "deu uma demonstração - de maturidade, pois se manteve unido. E a Oposição, nesse ponto, foi impecável" (Ibidem, 1243). A essa afirmação, retruca o senador Itamar Franco: "(...)a Oposição tem se manifestado sobre a importância do mesmo, mostrando, porém, ser necessária, mais ainda, a participação dos cientistas brasileiros". (Ibidem, p. 1843)

A tranquilidade dessa união entre governistas e oposição em torno do Acordo Nuclear duraria até setembro de 1978, quando uma denúncia, feita não por senadores ou deputados, mas vinda do exterior, quebra a harmonia.

3. Í. Í. A Denúncia do Exterior

A revista alemã Der Spiegel publica matéria denunciando irregularidades e alguns favorecimentos na execução do Acordo. O assunto leva à tribuna o senador Mirgílio távora, para explicações, como líder. Assinala que a revista, em que pese o desmentida da KUIU alemã, acha que o Acordo está a se "esfarelar" e;

"Dentro dessa temática procura atingir; primeiro, a probidade de homens públicos colocados nos mais altos postos desta República; segundo, a capacidade dos dirigentes do Programa Nuclear Brasileiro e, terceiro, em termos imperativos dá a "boa notícia" ao Brasil de que fizemos um péssimo negócio com a Alemanha". (DCN, 80 set. 1978, p. 46HÍ)

Dessa forma, o líder da bancada governista introduz a sua defesa contra as acusações da revista que envolviam nomes de ex-ministros e empresas construtoras, em torno de favorecimentos e desvios de verbas.

Em longò aparte, o senador Franco Hontoro, do MDB, faz notar a consideração da Casa pela presteza com que o líder' governista traz esclarecimentos "sobre a grave denúncia feita ao Mundo", pela revista alemã.

"O assunto é grave e envolve o Poder Executivo. Essas denúncias devem ser apuradas e o Executivo deve ter todo o interesse em que a apuração se faça através de um poder independente que, por força de suas funções tenha exatamente a atribuição de realizar a fiscalização dos atos do Poder Executivo". (Ibidem, p. 46S2)

Acrescenta, ainda, o senador, que considera respeitável a posição do líder arenista defendendo dois ex-

ministros, mas qu.G, nesse caso, "o aspecto pessoal é secundário. O grave são as acusações do ponto de vista técnico", já que envolvem não só despesas extraordinárias, mas prots lemas de segurança no que diz respeito ao lixo atômico. Assinala que,

"Essa matéria não pode ser tratada em nível burocrático, não pode ser tratada apenas pelo poder Executivo. Ela exige a participação também do Poder Legislativo, do Congresso Nacional. E essa participação não pode limitar-se a uma comunicação brilhante e fundamentada, como V. Exa. faz. Há instrumentos de trabalho. (...) o mais normal, seria a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, na qual o Governo seria o primeiro interessado, porque a serem exatas as informações dadas, o Congresso daria ao Governo a resposta a essas acusações, que são graves e perigosas". (Ibidem, p. 4622)

O senador Montoro diz, ainda, que deseja "■afirmar que a Nação espera que o Congresso di a esta matéria a atenção que ela merece, apurando-se os fatos e dando uma r espost a at r avés de um ór gão independen t e como é o Poder Legislativo". (Ibidem, p. 4622)

O senador Paulo Brossard, também do MDB, ressalva que a oposição entende que este é um assunto "de gravidade tal que não se esgota em pronunciamento parlamentar, ainda que proferido por V. Exa" (pelo líder governista). (Ibidem, p. 4622)

Mesmo um senador da ARENA, Fausto Castelo-B r a n c o , e iri b o r a r e c o n h e c e n d o a c o m p e t ê n c i a d e s debater e esclarecer o assunto, menciona a gravidade da denúncia da revista alemã, acrescentando: "E sendo grave para

nosso país, é também para o nosso Partido. E, em se tratando do nosso partido. V. Exa., como sempre é chamado convocado, exaltado, (...) para dar a resposta devida ao País..." lias, acrescenta o senador, há "coincidências" pára as quais gostaria de ter explicações, e pede ao colega que deixe bem claro para a ARENA, para a Casa, para o País, o assunto em pauta.

A Comissão Parlamentar de Inquérito

A Comissão Parlamentar de Inquérito é criada através da Resolução nº 69, de 19 de setembro de 1978, e seus trabalhos -Finalizam em 1988, com a entrega do relatório

Final.

Ao longo de seu -funcionamento, -foram colhidos inúmeros depoimentos de autoridades envolvidas diretamente com o lado administrativo do Acordo Nuclear, de técnicos e cientistas, membra-s da comunidade cienti-fica brasileira.

Mas os caminhos da CPI, na sua busca de in-Formações, não foram sempre fáceis, levando o senador Dirceu Cardoso, em maio de 1980, a fazer a denúncia dessas dificuldades:

"... nós que temos lutado na Comissão Parlamentar de Inquérito, com ilustres senadores que a integram em procura de dados e informações, custos de fases importantes, em momentos culminantes de nosso Programa Nuclear, desistimos de nos dirigir diretamente à FURNAS e à NUCLEBRÁS. Hoje, de posse de longo relato de itens (...) que a Comissão necessita e já aprovou, vamos solicitar essas informações, acionando o estabelecido no art. 70 da Constituição Federal - a fiscalização financeira e orçamentá-

ria, que nos vai ser prestada através do auxílio do Tribunal de Contas da União".

(DCN. 28 mai. 80, p. 8066)

Preocupava ao senador, naquele momento, não só a dificuldade em conseguir as informações necessárias daquelas empresas, mas também a confiabilidade dos dados. Dizia que, sendo o Tribunal de Contas um órgão auxiliar do poder Legislativo, iriam acioná-lo, pois os dados fornecidos à Comissão Parlamentar de Inquérito "não merecem credibilidade", vindo "de maneira marota ao nosso conhecimento". Não havia certeza quanto aos valores que diziam respeito, por exemplo, tanto ao custo do quilowatt, quanto ao das estacas necessárias à segurança da usina que estava sendo construída em Angrsi dos Reis, a primeira -ligada ao Acordo Nuclear Brasil-Alemanha.

No mesmo ano de 1980, outro assunto movimentou os congressistas, de modo especial os senadores; o Acordo Nuclear Brasil-Iraque. Sobre ele assim se posicionava o senador Itamar Franco;

"Ainda ontem mostrávamos ao Senado Federal o pouco caso que o Governo tem dado ao Legislativo, tanto assim que pedíamos vista, na Comissão de Relações Exteriores do chamado Acordo Nuclear Brasil-Iraque, em que se pretende repetir os mesmos erros cometidos quando da aprovação do Acordo Brasil Alemanha.

Já agora com o Iraque, se pretende promover, sem conhecimento do Congresso Nacional, ajustes através da NUCLEBRIS, ou de suas subsidiárias, com a empresa do Iraque no campo nuclear".

(DCN., 15 out. 1980, p. 6066)

Menciona, ainda, o senador, em seu discurso, que só através da CPI é que "foi possível desvendar o véu

de mistério que cercava esse Acordo", revelando, inclusive, "exatamente o que estamos temendo que aconteça com o acordo Ecrasi 1-Iraque, Acordos efetivados sem o conhecimento do Congresso Nacional", porque feitos com subsidiárias da NUCLEBRAS e com empresas estrangeiras.

Uma vez mais, o segredo envolve assuntos de política externa brasileira, isolando o Congresso e, por consequência, a Nação, das discussões necessárias, especialmente quando se trata de assunto ligado a projetos nucleares. Relacionado com esse posicionamento quase secreto do Executivo, o senador Gilvan Rocha, do PSD, em 1979, em aparte ao discurso do senador Marcos Freire, faz a seguinte observação, ligada à ocorrência, na época, de alguns acidentes com usinas nucleares, noticiados pela imprensa e, naquele momento, objetos de discussão no Senado:

"... apenas para assinalar um fato que acho que corre paralelo ao programa de energia nuclear no Brasil. Sabe V. Exa. e sabe a Casa a vocação que têm os Executivos ditos fortes, eufemismo onde se encobrem os governos autoritários, de fazer as coisas escondidamente, é uma vocação irresistível dos governos com tendências ditatoriais agir na calada da escuridão". (DCN, 4 abr. 1979, p. 619)

E referindo-se à possibilidade de um acidente: "Ora, um acidente desse tipo, ocorrendo no Brasil tornar-se-ia extremamente mais perigoso, porque não interessaria ao governo dar nenhuma publicidade ao fato". (Ibidem, p. 619) Essa afirmação está ligada ao fato de acidentes com menores consequências já terem ocorrido em Angra e o "governo os; investigou de maneira secreta". (Ibidem, p. 619)

Em março de 1982, o relator da CPI do Acordo Nuclear Brasileiro, senador Milton Cabral, fez a entrega ao senador Passos Porto, Presidente em exercício da mesma, do relatório conclusivo dos trabalhos da Comissão. Na ocasião, o senador Dirceu Cardoso destacou as dificuldades do Relator, sempre às voltas com informações e dados que, segundo ele, "nunca foram prestados pelas autoridades das companhias interessadas", e que só poderiam ser arrancadas "através de uma auditoria do Tribunal de Contas da União". Concluiu dizendo: "é assunto secreto que o Governo mantém em confidencial, em segredo, e que o povo ignora". (DCN. 18 mar. 1982, p. 586)

3.1.2 - O Sigilo, a Separação dos Poderes e a Violência Simbólica

Os discursos dos parlamentares sobre o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha deixam perceber dois temas que se repetem e que serão aqui analisados: o sigilo e a separação dos poderes.

É visível o sigilo que envolveu o Acordo, desde os seus primórdios. Em que pese ter sido enviado para o Congresso, cumprindo os trâmites constitucionais vigentes é notório que o poder Executivo estabeleceu todas as diretrizes, tomou todas as decisões técnicas e políticas sem consultar ou informar os congressistas. O segredo reobretodos os passos anteriores e posteriores à assinatura e só será esclarecido, se não de modo total, mas, pelo menos, em grande parte, através da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Hão é, pois, sem motivo, que se afirma que o sigilo que envolveu o Acordo Nuclear se deveu, não apenas a problemas de segurança nacional, mas, acima de tudo, por ser um dos meios de perpetuação do sistema político vigente, já que acabou fortalecendo as relações de poder.

O regime autoritário então existente mantém sua força fechando o sistema a quaisquer influências externas. Além da sustentação militar e uma óbvia centralização do poder, ele usa, para sua manutenção, de outros meios, menos visíveis, que lhe possam dar uma feição de legitimidade.

Assim, no caso do Acordo Nuclear, a determinação de estabelecer o tratado, definir as prioridades, e as linhas da política nuclear, ficaram enfeixadas nas mãos do Executivo e de seus órgãos auxiliares, em especial o Conselho de Segurança Nacional. Constitucionalmente, os trâmites parecem ser seguidos, mas há uma violência oculta, que Bourdieu e F-’ asseron chamam de simbólica, nas relações entre o poder Executivo e o poder. Legislativo.

No momento político que aqui serve de pano de fundo para a análise, o Congresso funciona nos moldes constitucionais, e a separação de poderes contida na Constituição é formalmente observada. A violência simbólica se define, então, sob o manto da legalidade, numa relação de-poder já existente (e baseada na força), que o próprio Legislativo legitima, através do discurso dos congressistas, muitas vezes definidores das suas próprias competências. No que tange ao Acordo Nuclear, uma das partes mais visíveis dessa violência é o sigilo.

Poder-se-ia dizer, paradoxalmente, uma parte visível, mas dissimulada. Visível porque o sigilo aparece, claramente, nos discursos dos parlamentares sobre o Acordo. Dissimulada, porque o próprio sigilo dissimula a violência, isto é, a pretexto da necessidade do segredo sobre a política nuclear por motivos de segurança nacional, o poder Executivo acresce uma violência àquela já existente no relacionamento dos dois poderes, mas que se oculta sob o manto da legalidade constitucional.

Nos discursos sobre o Acordo Nuclear que foram examinados, e dos quais foram transcritos apenas alguns trechos mais representativos, pode-se afirmar que o tema sigilo está presente quase sempre. No início, quando da assinatura do Acordo, ainda são deves os protestos quanto à pouca discussão feita sobre tão grave assunto. A euforia de introduzir no país a tecnologia nuclear, e não apenas a compra de "pacotes fechados", como no caso da primeira usina vendida pelas Estados Unidos, entusiasma suficientemente os parlamentares e se sentem partícipes e até coniventes de ato tão importante para o desenvolvimento do Brasil. A "fala" dos congressistas e, mais especialmente, dos senadores não deixa margem a dúvidas a esse respeito. O líder da ARENA, senador Virgílio Távora, anuncia o Acordo e afirma ser ele uma condicionante de nossas aspirações a grande potência. O senador Roberto Saturnino, do MDB, assinala que é com grande emoção e regozijo que se ouve a notícia da assinatura e que este é o sentimento de todos, oposição e governo, naquela data.

Nota-se, então, não só a predisposição ao apoio e o entusiasmo igual de opositoristas e governistas, mas que os discursos são feitos na intenção de estabelecer uma parceria com o Executivo. Na verdade, dis-se aquilo que o governa quer ouvir, ou quer que seja dito, e mesmo a oposição assim o faz. A união em torno do "bem do País" faz cessar, por momentos, as diferenças ideológicas e esquecer até os pontos negativos da negociação, inclusive seu sigilo total. A imposição de uma política nuclear é aceita, embora não se

saiba, no Congresso, as dimensões do comprometimento nacional que esse tratado acarretará, porque impossível de ser rejeitada, vinculada como está, no discurso oficial, à condição de "Grande Potência", aspirada pelo Brasil.

Indispensável notar que existe uma série de chavões utilizados para a construção dos discursos em torno de um referencial monolítico, indiscutível e inquestionável. Grande potência, segurança nacional, desenvolvimento nacional, bem do País, acesso à tecnologia são alguns dos estereótipos impossíveis de serem questionados pela oposição, sob pena de seus membros receberem o rótulo de maus patriotas e, portanto, até passíveis de algum tipo de punição, como a cassação do mandato. Já a partir da denúncia da *illex S. & ..le_g_e_l* que os parlamentares, efetivamente, exercerão a capacidade de criticar, pois nem a segurança nacional ou qualquer outro chavão, por mais força que possua, justifica a corrupção, o desvio de verbas, e incompetência.

Ao se permitir aceitar o sigilo da negociação do Acordo e, mais ainda, aceitá-lo em torno da definição da política nuclear do país, isto é, do estabelecimento dos objetivos e das políticas para alcançá-los no setor nuclear, como necessidade ditada pela segurança nacional, o Legislativo se acumplicia com o Executivo. Mas a mensagem que tenta passar é a de que é um poder autônomo, separado do Executivo. A sua "fala", entretanto, evidencia que a mensagem nela contida é dirigida não só à Nação (o que faz com que haja uma legitimação da ação do Executivo), mas, principalmente, ao

próprio Executivo, como meio de se auferir e preservar.

Já. "nao se quer enquadrar nesse contexto, porque por demais evidentes em seus objetivos, os discursos laudatórios, como o do senador José Sarney, no qual, além de reafirmar a necessidade das dez usinas nucleares, em vista do "esgotamento de nossas reservas hídricas", louva a atitude do Presidente Geisel, face às pressões dos Estados Unidos contra o Acordo, com palavras que se poderiam considerar, no mínimo, entusiasmadas e, ao mesmo tempo, acríicas e marcadas por uma profunda ignorância da realidade energética nacional. Mas, o que se deseja ressaltar é que, muitas vezes, a própria oposição tem um discurso que emite mensagem cujo destinatário direto não seria o povo, a quem deve prestar contas, mas o Governo, representado pelo Presidente da República. O pronunciamento do senador Danton Jobim, do MDE, é representativo dessa posição, ao elogiar a maneira como o líder da ARENA ocupara-se do Acordo Nuclear, capaz de receber a inteira aprovação dos representantes da oposição brasileira, que defendeu o Tratado, ainda que dele desconheçam os detalhes, dado o sigilo em que foi negociado. Ora, a linha dos discursos dos componentes da bancada que apóia o governo, é bem conhecida pelos louvores exagerados ao Chefe do Executivo, e pelo apoio cego aos atos deste. Assim, o engajamento da oposição às palavras do líder do partido governista, mesmo desconhecendo, confessadamente, partes importantes do Acordo, tem o significado de uma mensagem destinada ao Executivo.

Entretanto as críticas dos Estados Unidos e

sua forte oposição ao Acordo, através de movimentos diplomáticos nada sutis, tornam ainda mais incômodo o sigilo que cerca o Acordo Nuclear, especialmente para a oposição, que considera, abertamente, a necessidade de a Nação ser informada sobre o alcance real desse Acordo, como é assinalado pelo senador Paulo Brossard. Aliás, ele reconhece a necessidade de certa "reserva e descrição" em tratativas internacionais, mas se outros países fanem reparos ao Tratado, é necessário que se saiba o seu real alcance. E o voto favorável da oposição era, nessas condições e, segundo o senador, um voto de confiança ao Governo. Em outras palavras; a Oposição "assinara em branco" a aprovação ao Acordo, dando, portanto, um voto de confiança ao Governo, o que já lhe começava a pes

Mesmo antes da assinatura do Acordo, os reparos feitos pelo senador Itamar Franco, do MDB, quanto ao desconhecimento do Congresso dos seus termos, são rebatidos pelo senador José Lindoso, da ARENA, que relembra o papel do Legislativo face às relações externas, dentro da teoria da separação dos poderes. E a argumentação em defesa do segredo é toda baseada na competência de cada poder e, por isso, o Legislativo não está "arredado do assunto", pois a mecânica do Senado é discutir esses acordos e convenções e ratificá-los, ou não (o senador usa ratificar no sentido de conceder a aprovação). É uma rotina de trabalho, analisa o senador, que está "de acordo com as leis, com a Constituição e com o Regimento".

Dessa forma, o sigilo do Acordo está justi-

ficado, não pela "reserva e discrição" necessárias a certos atos internacionais, mas pelo próprio papel que cabe ao Legislativo, dentro de uma visão legalista e puramente formal da separação dos poderes, estampada nas leis, ha Constituição, no Regimento.

Análise-se, então, o desempenho do Legislativo; o Executivo cumpriu sua parte dentro da competências constitucionais e o Legislativo deve cumprir a sua. Há uma cumplicidade entre os dois poderes, garantida pela "liberdade" que goza o Congresso de poder se manifestar e continuar funcionando e, através do que Bourdieu e Passeron chamariam de "Trabalho Pedagógico", inculcar o "habitus" (aqui relacionado à crença de que o Legislativo cumpre o seu papel constitucional - um "arbitrário cultural"), através de uma mensagem, cujo emissor está legitimado, porque "Autoridade Pedagógica", indicada como tal, isto é, membro do Congresso e, portanto, legítimado, também está o conteúdo da mensagem. Esse comportamento se coaduna com os desejos do sistema de poder vigente, que necessita dissimular as relações de força existente entre Executivo e Legislativo, as quais, entretanto, interessa-lhe perpetuar.

O que chama a atenção, no que diz respeito ao Acordo Nuclear, é que ele propicia esse tipo de análise através dos discursos dos congressistas, porque não era apenas mais um acordo, mas tinha a importância de um norteador da política nuclear brasileira por décadas, sinalizando vários pontos estratégicos importantes, como o uso a ser feito

da energia nuclear, os problemas ecológicos advindos do lixo atômico, a construção de artefatos nucleares de guerra, a própria gestão do programa, enfim, uma enorme série de indagações que, ou estavam sem respostas ou, se as havia, vinham colocadas como fato consumado e indiscutível aos congressistas e à Nação.

Na medida em que os parlamentares aceitam esse estado de coisas, significativamente apóiam o poder do qual emanam as determinações, fazendo o discurso do tivo ser compatível com os desejos desse poder e sendo, então, seu cúmplice.

Há reparos ao comportamento do Senado, por parte dos próprios senadores. Fé o que se pode depreender do longo aparte do senador -José Lindoso, já transcrito, em que constata que o Senado tem papel importante no que diz respeito à política externa, mas, se não ocupa todo o espaço que lhe é reservado através do debate, é porque não quer,, pois é sua a palavra definitiva quanto à rejeição, ou aprovação do projeto. E assinala, concluindo, que este é um trabalho rotineiro, desdobramento normal, de acordo com a Constituição, com as praxes e com a tradição da vida parlamentar e administrativa do Estado brasileiro.

Mesmo após a assinatura, a Oposição se vê sem informações adicionais que possam esclarecer os pontos mais obscuros do Tratado e, pelos discursos dos parlamentares, nota-se que, cada vez mais, isto l i > e s é desconfo. Para os governistas, o sigilo é a peça fundamental que permi-

tiu. o sucesso do Acordo e esse é um discurso que os representantes do povo emitem junto com o Executivo, o que legitima a inculcação.

N.a Câmara Federal também há pronunciamentos a respeito, e o líder da oposição, ao fazer seu discurso, analisa a separação entre governistas e oposição naquela Casa, estabelecendo os papéis-, aos primeiros, cabe acompanhar o procedimento das autoridades, obtendo fatos, analisando-os e acompanhando-os; aos segundo, também cabe a análise dos fatos, mas tendo uma posição de fiscalização e de denúncia. Nessa visão, o papel de controlar e de fiscalizar, que pertence ao Congresso como um todo, é dado apenas à bancada do partido da Oposição.

Mas, também na Câmara, os discursos assinalam que o segredo que envolve o Acordo Nuclear é o impeditivo de que possa ser aceito, sem reparos, pela Oposição. Deputados governistas, como Hugo Napoleão, explicam o sigilo, nos termos habituais, isto é, sua necessidade face às pressões de outros Estados e, também, porque o projeto contendo o Acordo, enviado ao Congresso após a sua assinatura, foi discutido amplamente nas Comissões compatíveis, no plenário do Senado, e acabou aprovado. Outro deputado, Magnus Guimarães, PMB, assinala que, na verdade, pouco se sabe da extensão dos compromissos assumidos pelo Brasil, o que merece do deputado Hugo Napoleão a seguinte lapidada: "Aivi e u ver, de l e t c cimento em demasia".

A q u i c a l 3 e , i n a i s u . i i i a v e z , a c o n f i r
que parlamentares -fazem suas, as posições do Executivo, isto num regime "presidencialista", em que o Chefe do Executivo é um militar, "eleito" indiretamente. Portanto, a emissão da mensagem daquele deputado é bastante clara: o Executivo, que foi quem negociou e se responsabilizou perante as outras Nações pelo Acordo, acha que o Legislativo já tomou conhecimento "em demasia" do Acordo. O que faz chegar à conclusão que o Executivo permitiu que o Congresso exercesse, de modo estritamente formal, sua competência legal, por que lhe interessava estabelecer uma aparência de normalidade constitucional. Portanto, o Congresso não deve exigir mais do que lhe é concedido. Mesmo as divergências, ainda tênues, no início, da Oposição são úteis para estabelecer o clima de funcionamento normal das instituições políticas nacionais.

é a Comissão Parlamentar de Inquérito que vai esclarecer, mais tarde, a dimensão exata do desconhecimento dos congressistas a respeito do Acordo Nuclear, e vai se bater contra as mur-alhas da burocr:acia estatal, nos feudos das empresas criadas para gerir os vários setores do Acordo, e que concorrem para torná-lo, de certa' forma, inac.essível em alguns detalhes.

A CF' I sobre o Acordo Nuclear é uma face da função f iscal izadora e controladora do Legislativo e, talvez , um d e seus p r i n c i p a i s i n s t r u m e n t o s , m a s s ó f o i a c i o n a d a q u a n d o a d e n ú n c i - a f e i t : a p e l a r e v i s t a Der Spiegel torna insu-

portável o segredo que envolve o tratado. Revela-se, então, a indignação dos senadores, as suas dúvidas e a não-aceitação das explicações oficiais dadas pelo líder do governo no Senado, tornando indiscutível a necessidade da constituição da Comissão. Mesmo senadores da ARENA, como Fausto Castelo- Branco, vêem a necessidade de esclarecimentos por parte do governo.

Este é o momento em que se pode relinear uma mensagem emitida pelo poder Legislativo, dirigida à Nação e ao poder Executivo, mas com sentido diferente de todas as outras. A Nação, o poder Legislativo comunica que está usando suas prerrogativas de controle e fiscalização do Executivo, que passou da conta com a manutenção do sigilo sobre o Acordo. Ao Executivo, a mensagem é que, de certa forma, restabeleceu-se como verdadeiro o princípio da separação dos poderes e a retomada, pela primeira vez em muitos anos, das funções e competências que lhe cabem, especialmente no campo das relações externas.

A partir da instalação da CPI, a "fala" dos senadores em torno do Acordo Nuclear significa a tentativa de retomada, pelo Legislativo, do espaço de poder que o Executivo havia ocupado, não só por contingências do momento político, a partir de 1964, mas também por causa de sua própria inabilidade, incompetência, e dos receios que o regime autoritário inspirava.

Até a entrega do relatório final, em 1985, a

CPI do Acordo Nuclear tauscou, com a-Finco, desvendar os segredos que envolviam o tratado. As dificuldades para a obtenção de dados, e a incerteza quanto a sua confiabilidade, foram obstáculos para levar a bom termo os trabalhos da. CPI .

Has essa tentativa de retomada de seu próprio espaço não consegue, ainda, estabelecer para os congressistas uma linha de conduta parlamentar que explore, ao máximo, a determinação constitucional da separação de poderes. Há uma certa timidez acrescida da violência que se esconde por trás do relacionamento do Executivo com o Legislativo. A separação de poderes serve, muito mais, para evitar o confronto direto entre os dois poderes, do que para dar a autonomia de cada um exercer suas competências livremente, de modo especial, no caso do Legislativo.

-3.2 - Itaipu; "Segredo de Estudo, Segredo de Estado"

Em 1975, os signatários do Tratado de Itaipu, Brasil e Paraguai, estavam com os procedimentos para a construção da barragem, em andamento.

é norii-il supor-se que, tendo o Congresso examinado o Acordo antes de sua ratificação (3), todas as dúvidas que

3 -• A mensagem presidencial de 17-5--1973 encaminhou ao Congresso o Tratado de Itaipu para a aprovação, e o decreto Legislativo 23.773, foi promulgado no dia 30/5/73. A tramitação, no Senado, durou apenas dois dias. (Rezek; 1984 p. 307.) .

pudessem existir a respeito dele tivessem sido dirimidas. Entretanto, pela leitura dos discursos dos parlamentares, dois anos após a entrada em vigor do Tratado e a constituição da Itaipu Binacional, pairavam incertezas quanto ao acerto na escolha do projeto para a usina, do local, e até quanto aos custos do empreendimento e da energia que seria gerada.

Hão bastasse tudo isso, houve momentos delicados nas relações Brasil-Paraguai e Brasil Argentina, sendo que, no último caso, elas chegaram a níveis baixíssimos de entendimento. Em 1988, o senador Leite Chaves, da Oposição, pronuncia discurso dizendo: "Os fatos consumados merecem exame, na medida em que os erros e acertos decorrentes de sua realização possam ser repetidos, se vantajosos, ou evitados, se inconvenientes". (DCN., nº 0 out. 1988, p. 3993) Reporta-se, a seguir, ao discurso que pronunciara no Senado, em 1975, sobre a construção de Itaipu, surpreso que estava por ver um projeto de tamanha envergadura sofrer exame durante apenas 30 dias naquela Casa. As repercussões daquele discurso, continua o senador, foram enormes, e "houve até deformações sobre a posição que a Oposição assumira nesta Casa, dizendo que nós aqui, do PMDB, representávamos interesses extremistas da Argentina" (Ibidem, p. 3993). O senador prossegue seu pronunciamento, afirmando que Itaipu:

"é realmente uma obra extraordinária, mas creio que nenhum país civilizado realizaria Itaipu da forma como ela foi feita. (...) Aliás, depois de meu primeiro discurso quando não houve contenção em seu avanço, o Senado poucas vezes passou a tratar daquele assunto. E quando o fazia era com reservas naturais, porque obra daquele porte, resultante de um contrato com outro País, iniciada como estava, não podia sofrer sequer alteração nos seus cronogramas". (Ibidem, p. 3994)

O senador Almir Pinto intervém para relatar que, junto com outros parlamentares, visitara Itaipu e assevera: "Creio que o Paraná, e o Brasil, como um todo," não malsinará nunca Itaipu, porque ela favorecerá o Brasil com uma economia exuberante de divisas... "(Ibidem, p. 3.994). Prossegue no seu aparte, narrando o seguinte fato:

"... por ocasião da visita do -Senhor Presidente à FOH de Iguazu quando se anunciava o fechamento das comportas e que Itaipu estava para acabar com as Cachoeiras de Sete Quedas, uma pessoa dirigiu-se a S. Exa. e perguntou; "Como pode V. Exa. permitir uma coisa dessas? Respondeu, então S. Exa.: "Não se pode reclamar, agora, de mim, porque não fui eu quem mandou fazer o projeto. Se o povo brasileiro não queria Itaipu, que reclamasse na hora em que foi anunciado o projeto e não agora que está tudo, praticamente pronto. Eu não posso mais impedir, mesmo porque é um convênio binacional". (Ibidem, p. 3.994)

Após esse aparte, o senador Leite Chaves passa a narrar o que lhe acontecera após pronunciar o discurso questionando Itaipu, em 1975 ;

"... em 1975, quando eu fiz o primeiro discurso sobre o assunto, houve uma verdadeira celeuma nesta Casa, pois ninguém ousava tocar no assunto. E digo a V. Exa. que passei a conhecer no Senado um aspecto também sombrio na época. Acabara o meu discurso quando o próprio Líder do nosso Partido de então me chamou e disse; "Olhe Chaves, estão criando um caso muito grave, certos setores estão totalmente chocados com esse seu discurso e, inclusive, pode haver até cassação". A verdade é que as razões da construção de Itaipu eram de ordem hegemônica e não por necessidade efetiva de energia a tal custo e em tais proporções". (Ibidem, 3995)

O longo discurso do senador Leite Chaves salienta os inúmeros problemas gerados por Itaipu, até mesmo os de ordem social, envolvendo os moradores das áreas que foram alagadas. Feito em 1985, já quase não teve repercussão, pois Itaipu havia se tornado uma realidade e era irreversível.

Em 17 de abril de 1975, o senador Márcio Leão, da ARET, representante do estado do Paraná e que de há muito se interessava pelo assunto, fez um pronunciamento historiando os fatos que culminaram com a assinatura do Tratado (DCN, 16 abr. 1975, p. 1130). Entre outros, lembrou a tensão diplomática que à época da ratificação do Acordo vigorava entre Paraguai e Argentina e que nos atingia. Mas o senador, um entusiasta da obra, anuncia aos demais parlamentares a sua tristeza com a "afirmativa do eminente e ilustre colega, senador Leite Chaves, representante do Estado do Paraná", que, respondendo a aparte do senador Alexandre Costa, disse, ao final; "E mais, nobre senador, estamos na iminência de jogar as últimas reservas numa obra precipitada, sem estudo prévio, nem a consulta serena desta Casa, que é Itaipu." (Ibidem, p. 1130) E continua o senador Márcio Leão; "... não me posso furtar a obrigação de declarar que essa afirmativa é plenamente infundada e descabida". Assinala, então, que esperava do senador Leite Chaves, oposicionista, uma oposição "construtiva, real e sincera, visando ao bem coletivo, ao bem do Brasil, ao bem da nossa Pátria" e não uma oposição "negativista e destrutiva". (Ibidem, p. 1130)

O senador argumenta, para provar que Itaipu não é uma obra precipitada, que os estudos para o aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná vêm do tempo do engenheiro Rebouças, quando o estado do Paraná era, ainda, província de S. Paulo. Pelos anos que se seguiram, inúmeras foram as comissões de alto nível, assinala o senador, "que se ocuparam em dimensionar o aproveitamento daquele rio".

O senador Leite Chaves pede aparte e e><PrTT = 4143
ainda estuda o problema, mas que a sua alusão se referia à irreflexão do governo, que resolveu fazer Itaipu, com a previsão inicial de custos de dois bilhões de dólares, e que uma semana depois os custos li a vi am sub id .: > para a qua "t r o b i l h Houvera, pois, uma precipitação da parte do Governo, não sabendo, inclusive, onde buscar esse dinheiro. Por outro lado, continua o senador em seu aparte, "há estudos que admitem que poderíamos recorrer a outros meios", em outras regiões do Paraná, com a construção de barragens que não comprometeriam, excessivamente, os recursos do país. E acrescenta;

"Havia a preocupação do Governo, então, de anunciar obras-impacto, de desviar a vista do povo de problemas fundamentais e é por isto que foi feita a Transamazônica. na época; foi feita a ponte Rio-Niteroi e feita Itaipu." (Ibidem, p. 1130).

O senador Leite Chaves ainda não tem uma posição definida sobre o assunto, mas crítica;

"Há mais preocupação em se dizer que teremos ou seremos a sede da maior barragem do mundo do que se fazer um estudo completo a certa de nossa capacidade energética. (...) Ainda hoje, não sabemos quanto custará Itaipu e nem sabemos de que meios vamos dispor para financiá-la". (Ibidem, p. 1130)

A defesa de Itaipu pelo senador Hattos Leão é ferrenha;

"... No quadriênio passado, o tratado de Itaipu foi submetido ao Congresso Nacional; foi constituída uma Comissão Hista; o eminente senador - hoje Ministro da Educação e Cultura - Ney Braga, foi relator desta Comissão e os tratados de Itaipu foram aprovados por esta Casa". (Ibidem, p. 1131)

Has ele não está sozinho nesta defesa; o senador arenista Alexandre Costa, em aparte, lamenta que o senador Leite Chaves tenha critica "as duas grandes obras realizadas

no Brasil, nesses últimos 100 anos.; Em primeiro lugar, a Transamazônica, e logo depois a Hidrelétrica de Itaipu. Custa crer", diz ele. E prossegue dizendo que quando o Brasil, "numa demonstração de gigantismo, junta-se ao Paraguai e seus irmãos da América do Sul e projeta essa grande obra possivelmente a maior obra do século", o senador Leite Chaves faz oposição a ela, talvez para "pagar os votos que recebeu dos oposicionistas de seu Estado".

É interessante a análise do senador apartante, que vincula a preocupação, bastante razoável, de seu colega parlamentar a uma necessidade de justificar aos eleitores a votação recebida. Pode-se lembrar aqui que, oposição ou não, a fiscalização e o controle dos atos do Executivo é competência legítima e legal do Congresso e o questionamento a respeito de uma obra da grandiosidade de Itaipu, a ser feita num país com os problemas econômicos e sociais do Brasil, é sinônimo, não de oposição ao governo, mas de responsabilidade política com a representação que exerce.

Na mesma linha, o senador da ARENA, Saldanha Derzi, solicita um aparte e assinala: "Bem-certo estava o Governo em construir essa grande obra, que será nossa redenção." (Ibidem, P. 1131)

O senador Leite Chaves, com a palavra, alerta para os problemas que poderão surgir com o grande fluxo de pessoas, de todas as partes do país, que estão afluindo ao Paraná, com a notícia do início das obras. Chama atenção para um problema técnico, envolvendo a possibilidade de assoreamento da barragem, dadas as peculiaridades do solo daquela região.

no Brasil, nesses últimos 10 anos. Em primeiro lugar, a Transamazônica, e logo depois a Hidrelétrica de Itaipu. Custa crer", diz ele. E prossegue dizendo que quando o Brasil, "numa demonstração de gigantismo, junta-se ao Paraguai e seus irmãos da América do Sul e projeta essa grande obra possivelmente a maior obra do século", o senador Leite Chaves faz oposição a ela, talvez para "pagar os votos que recebeu dos oposicionistas de seu Estado".

É interessante a análise do senador aparte cante, que vincula a preocupação, bastante razoável, de seu colega parlamentar a uma necessidade de justificar aos eleitores a votação recebida. Pode-se lembrar aqui que, oposição ou não, a fiscalização e o controle dos atos do Executivo é competência legítima e legal do Congresso e o questionamento a respeito de uma obra da grandiosidade de Itaipu, a ser feita num país com os problemas econômicos e sociais do Brasil, é sinônimo, não de oposição ao governo, mas de responsabilidade política com a representação que exerce.

Na mesma linha, o senador da ARENA, Saldanha Derzi, solicita um aparte e assinala: "Bem certo estava o Governo em construir essa grande obra, que será nossa redenção." (Ibidem, p. 1131)

O senador Leite Chaves, com a palavra, alerta para os problemas que poderão surgir com o grande fluxo de pessoas, de todas as partes do país, que estão afluindo ao Paraná, com a notícia do início das obras. Chama atenção para um problema técnico, envolvendo a possibilidade de assoreamento da I:) a r r a g e m, d a d a s a s p e c u l i a r i d a d e s d o s o l o d a q u. e

do para a defesa da obra é o "oficial", isto é aquele do Executivo, que dá a necessidade da obra ligada à escassez de energia elétrica que ameaça o Brasil, e outros, como o gigantismo da represa, que será "uma das maiores do mundo neste setor".

O senador Leite Chaves argumenta, ainda, que a preocupação dos brasileiros não deve estar ligada à idéia do País ser o maior do mundo, ou que as obras aqui efetuadas sejam as maiores, porque o importante é não fazer as coisas com precipitação. Devem ser feitos estudos e estabelecidos critérios para saber de nossas necessidades energéticas. E assinala não se admirar dos elogios que os senadores do "partido oficial" fazem a Itaipu, porque, iguais faziam à Transamazônica e, hoje, não têm condições de reiterá-los. Prossegue afirmando que Itaipu foi feita "dentro de um quadro que compreendia a Transamazônica, a Ponte Rio-Niterói e Itaipu. Eram obras faraônicas, para mostrar aos brasileiros que nós éramos o maior País do mundo para esquecer que estamos sendo o mais pobre e também o mais faminto". (Ibidem, p. 1064)

vJosé Lindoso, senador arenista, aparteia;

"Não podemos absolutamente transpor a barreira do subdesenvolvimento e nos firmar numa nação com categoria capaz de influir nos destinos de paz e justiça do mundo, sem o nosso próprio sacrifício. (...)

Um povo só se desenvolve quando ele próprio toma conhecimento e decide participar desse sacrifício."

E acrescenta:

"Sejam contra a Transamazônica, contra Itaipu, enfim contra todas as grandes obras e que ultrapassando a linha rasteira do horizonte dos animais, se projeta na linha ampla do horizonte de quem vê o futuro de uma pátria dentro de sua missão histórica de realização e afirmação nacionais, que é essa afirmação do povo para seus destinos maiores de nação de paz." (Ibidem, p. 1065)

O senador Leite Chaves esclarece, continuando seu pronunciamento, que é levado a -Fazer essas abservações porque "não se pode fazer uma obra a qualquer custo, inclusive ao custo de se qu-erer atender mais a uma vaidade do que a uma necessidade." (Ibidem, p. 1065) Para ele, "a grande finalidade do debate parlamentar é mostrar que a verdade não é unilateral". (Ibidem, p. 1065)

Roberto Saturnino, senador emedebista, diz que Leite Chaves cumpre o seu dever de oposição, na medida em que levanta dúvidas e solicita esclarecimentos. "Enfim o que V. Exa. reclamou e legitimamente em nome da Oposição, no meu entender, é um quadro completo de informações a respeito da viabilidade econômica e social dessa obra." (Ibidem, p. 1065) E continua afirmando que se esperava ouvir do governo e dos representantes do governo as informações detalhadas, mas, ao contrário, ouviu-se foi uma "tempestade de apartes", que acabou p'of prejudicar o que a oposição queria ouvir;" a informação detalhada".

Os dois grandes pronunciamentos, parcialmente transcritos, com a menção de alguns apartes, sintetizam o clima em que o Senado recebeu o Acordo de Itaipu; de um lado, o partido governista desafiando o conjunto de grandes obras já realizadas pelos governos "revolucionários", com um toque de triu. n f a l i s m o ; d o o u t r o , a o p o s i ç ã o , n o e . X : e r c i curso de tentativa de controle do Executivo, buscando obter esclarecimentos -a respeito de obra tão importante e abrangente, que geraria efeitos em vários setores da vida nacional. Entretanto, o que fica bastante claro é que, tanto a "fala"

dos partidários do governo, quanto a dos que lhe *fazem oposição*, traduz a mais completa ignorância a respeito de dados vitais para a avaliação do empreendimento. Os primeiros tentando ocultar, e até iludir, com um jogo de *chavões* o seu próprio desconhecimento, e, os segundos, declarando, abertamente, que nada sabem porque nada lhes é informado.

Em maio de 1976, portanto quase um ano depois dos pronunciamentos acima transcritos, o senador Paulo Brossard fan, no Senado, uma análise do Acordo de Itaipu, motivado por conferência proferida pelo Engenheiro Marcondes Ferraz, no Clube de Engenharia, no Rio de Janeiro, que colocara inúmeras reservas ao Acordo. Solicita que a leitura integral do texto da conferência conste, na íntegra, dos Anais, "com o propósito declarado de provocar a reflexão, a discussão e a crítica de um problema que pode não ter recebida a melhor solução e cujo reexame pode ainda ser tempestivo". (DCN. 5 mai. 1976, P, 8133)

Em que pesem vários apartes dos senadores governistas, tentando desmerecer o Eng. Marcondes Ferraz e sua argumentação, o senador Brossard quer deixar bem claro que seu *escopo* é discutir as idéias, a tese, que foi apresentada, verificando se são, ou não, procedentes; "A Nação, arremata ele, tem o direito de saber se seus argumentos são válidos, se são corretos ou não." (Ibidem, p. 134)

A situação é tão preocupante para a oposição, vera Brossard, que o seu líder no Senado "provocou o Instituto de Pesquisas e Estudos e Assessoria do Congresso - IPEAC - a estudar o problema, e dessa iniciativa resultou um conjunto

de estudos..." E concluí; "Até quando , questões como a que me trouxe à tribuna, que concernem com a que se poderia chamar substância do interesse nacional, continuarão a ser decididas "em segredo de estudo e de Estado"?" (Ibidem, p. H136)

Fazendo uma intervenção, o senador Franco Montoro sugere, dentro do processo legislativo, que a Comissão de Minas e Energia recolha os dados, ouça o Prof. Marcondes Ferraz e os representantes do Executivo, que "eventualmente possam trazer esclarecimentos à matéria, e corrigir, retificar ou modificar o Plano. . ." (Ibidem, p. Si36)

A idéia não é bem recebida pelo senador Alexandre Costa, da ARENA, que diz, em aparte, se insurgir contra a opinião do senador Montoro, quando pretende "trazer para as Comissões de Minas e Energia do Congresso Nacional, assunto de tamanha importância para a Nação brasileira". Apesar do respeito e admiração pelo Eng. Marcondes Ferraz e por suas opiniões,

"... a minha inteligência, o meu bom senso, aceita que a Nação não entregaria, de maneira alguma, obra da maior importância - a maior hidrelétrica do mundo. a quem não fosse possuidor da mesma competência, da mesma capacidade que o engenheiro Marcondes Ferraz." (Ibidem, p. Ei37)

Acrescenta, ainda, o senador Alexandre Costa que a preocupação do Senador Brossard é justa, e que é na tribuna do Senado ou do Congresso Nacional que devem ser trazidos "problemas dessa natureza". Continua sua intervenção, dizendo que, "na próxima semana, (...) engenheiros do mesmo gabarito do Eng. Marcondes Ferraz, trarão, por intermédio da Liderança desta Casa, as razões, os motivos e as causas" da escolha do local onde está sendo construída Itaipu. E encerra afirmando;

"V. Exa., patriota que é, que aí se encontra movido das melhores intenções de chamar a atenção desta Nação para problemas da mais alta magnitude tenho certeza se convencerá (...) de que Itaipu, a obra do século, está indo muito bem e atendendo a todos os requisitos da moderna técnica de construção da hidrelétrica do mundo." (Ibidem, p. 2137)

O senador Paulo Brossard repele os embargos "apostos pelo eminente senador maranhense, "a cerca da idéia oferecida pelo Líder Franco Hontoro, da conveniência da Comissão de Minas e Energia do Senado ouvir algumas notabilidades sobre assunto de tal importância", pedindo, então, *licença*, para "divergir e Hité suplicar o reexame da matéria", (Ibidem, p. S137) Acrescenta não querer atribuir ao Governo a "leviandade, a insensatez ou coisa pior", por ter adotado, a solução que adotou.

"Mas não há governo que não erre, e em assuntos desta natureza, eles também erram. De modo que, o que importa é (...) reestudar o problema. E se amanhã os doutores disserem que certo andou o Governo nas decisões tomadas, viva o governo. Agora, partir, desde logo, quase que na intocabilidade da decisão, porque foi tomada pelo governo, que também tem doutores e profissionais competentes, isto me parece profundamente desaconselhado." (Ibidem, P. 2137)

Alega que lhe parece ser "de toda utilidade" e de "toda conveniência" que uma Casa "da importância do Senado da República" sirva de plenário para um debate nacional que envolva as maiores expressões da engenharia do País.

O senador Alexandre Costa, acentua, apartando Brossard; "trata-se de obra irreversível", sendo que as discussões deveriam ter se dado na fase dos projetos. Ao que o senador retruca, afirmando não ter qualquer preconceito quanto ao assunto, irias considera a matéria de tal relevância "que exige um reexame sem restrições". "E continua;

"Agora, dizer a esta altura que é irreversível, isso é que me parece inconveniente e até nocivo. Porque se se verificar o erro, creio que ainda está na hora de ter coragem de confessá-lo e de corrigi-lo. Em matéria política, em matéria de decisão administrativa, não há dogmas, nobre senador." (Ibidem, p. 37)

O senador Franco Montoro esclarece que a Comissão de Minas e Energia, na realidade, acompanharia a execução da obra, conforme o regimento do Senado, art. 74, parágrafo primeiro, pois "há muitas deliberações que serão tomadas, há muitas retificações que serão feitas. A matéria interessa ao Brasil fundamentalmente". A Comissão de Minas e Energia examinaria o todo, "para ressaltar a importância da obra, corrigir eventuais desvios, se houver, para confirmar e proclamar aos olhos da Nação" que, ou não têm razão os que fazem acusações sobre alguma medida tomada, ou, se têm, que possa ser corrigida. (Ibidem, p. 2138)

Esclarecido o posicionamento da oposição quanto à Itaipu, o senador Alexandre Costa, governista, usa do aparte para se dizer de acordo com o senador Paulo Brossard, pois estava, de início, contra o que supunha ser um debate - apenas sobre os "supostos erros", na Comissão de Minas e Energia, o que, para ele, constituiria, "no momento, um desserviço, um impatriotismo para com obra tão importante para a Nação".

(Ibidem, p. 8138) Ao que o senador Brossard responde, congratulando-se com a declaração do colega: "... este é um assunto... j o L.L e o S e II a d o n ã o p o d e d i v i d i r e n t r e A R E N A e o M D I e minoria, em Governo e Oposição : 'este é um problema nacional . ' Acentua que o Senado deve mostrar ao país a seriedade com que a boia da problema irá de tal natureza .

A proposta do senador Franco Hontoro encontra respaldo e sobre ela se nian i-f est am -favoravelmente os senadores do MDB; Amaral Peixoto, Itamar Franco e Dirceu Cardoso, os dois últimos membros da Comissão de Minas e Energia.

Deve-se, num primeiro momento, chamar atenção para o fato de que, uma ven mais, a bancada do partido que apóia o governo atua como se fosse de seu dever respaldar todos os atos do Executivo. Há um flagrante esquecimento de que o poder Legislativo existe não apenas para fa?.rer as leis, mas para executar a fiscal i--5;ação e o controle sobre o Execut ivo, de tal forma, que não deixe passar nenhum ato que, de qualquer modo, possa causar prejuízo à Nação. Has o que se nota, no caso de Itaipu, tal como aconteceu, com o Acordo Nuclear, é a bancada da oposição tendo a iniciativa de questionar os atos do Executivo quando se referem à tomada de decisões que poderão afetar a Nação, sem uma ampla discussão a nível nacional ou, dadas as circunstâncias, no próprio Congresso.

Outro item a ser ressaltado é que este posicionamento dos parlamentares da oposição é sempre criticado pelos da ARENA, no sentido de estabelecer o confronto; o governo quer o bem do país, levando-o a ser um Estado respeitado no mundo, colocando-o junto aos grandes, com obras gigantescas, únicas, por suas dimensões; a oposição é contra as obras e, assim sendo, é contra tudo aquilo que prega o discurso do E X e c u t i V o . Logo, é i n i m i g a d e c l a r a d a a a r r a n c gresso preconizada pelo Governo, cujo discurso é emitido em conjunto com os parlamentares arenistas. Qualquer tipo de fiscaiiHação e controle que o Congresso tente faser, por ini-

ciativa dos parlamentares da oposição, é taxada de atitude impat r ió t ica, ou. desserviço à Nação, pelos seus colegas da ARENA.

Em junho de 1976, o senador Arnon de liello, da ARENA, -Faz minucioso relato da viagem de inspeção -Feita ao canti- teiro de obras de Itaipu, a convite do Presidente da Comissão de Minas e Energia, senador .João Calmon. Eram onne senadores, dos quais cinco do MDB. É aparteado, no decorrer de sua expo- sição, pelo senador Benjamim Farah, do MDB, também integrante daquela Comissão, que din de seu entusiasmo pela obra e, con- cluindo, assinala;

"A parte polêmica, é claro, sempre produz certos atritos e dúvidas, mas nós, do MDB, os cinco senadores, voltamos vivamente impressionados com essa portentosa obra e confiantes no destino do Brasil, que está realmente vivendo um momento de alvissareiras expectativas, um momento de brasil idade, sobretudo através de Itaipu." (DCN., i<ò jun. 1976. P. 3507)

O senador Arnon de Mello continua seu discurso e, no Ifem titulado por ele de "Verdade e Justiça", assinala que o que vai diHer é avalizado pelos senadores do MDB que, como os seus comp-anheiros de partidos e também senadores, "viram, ouviram e perguntaram tudo o que quiseram". E narra;

"Eminentes representantes do Rio de Janeiro, do Esp:írito Santo, de Sergipe, de Goiás, do Rio Grande do Norte, membros do MDB, depois de tudo verem, ouvirem e perguntarem, deram de público, seu. testemu- nho, reconhecendo a correção dos dirigentes de Itaipu e juntando seus aplausos aos nossos, de integrantes da ARENA, pelo bem que aqueles dirigentes faziam à Nação". (Ibidem, 3508)

Assinala que, na ocasião, o senador Lázaro Barbosa, em discurso apoiado por seus colegas, disse; "Nós somos da Oposição mas não podemos, depois do que vimos e ouvimos, fa-

Her oposiçãõ à Itaipu. (Ibideirij p. 3508)

O pronunciamento se prolonga em explicações sobre o projeto da represa e o analisa, comparando-o ao projeto elaborado pelo Eng. Marcondes Ferras, para chegar à conclusão de que esse não seria melhor, tecnicamente ou diplomaticamente, do aquele que estava em execução. Antes de encerrar a exposição, o senador Arnon de Mello acentua que "foi excelente a iniciativa do nobre senador Brossard, trazendo o assunto para este plenário, porque possibilitou o esclarecimento de todas as dúvidas existentes a seu respeito". E assevera que "ficou, muito claroj depois de amplamente debatido como maito claro sempre esteve ao longo destes anos de trabalho para o exame e a escolha final do projeta de Itaipu..." (Ibidem, p. 3511) Conclui, afirmando que, embora certa do ponto de vista técnico, a solução de Itaipu é eminentemente política, pois além do aspecto de permitir a construção de uma hidrelétrica no Centro-Sul, "ainda resolveu um sério problema de fronteiras e deu ao Brasil oportuñidades de praticar um ato de grandeza sumamente import:ante para a integração continental".

(Ibidem, p. 3511)

É, também, a propósito da mesma visita à Itaipu, que o senador Dirceu Cardoso faz pronunciamento dando ciência à Casa dos estudos feitos sobre a "grandiosa obra". Membro da Comissão de Minas e Eenergia, que ouvira o depoimento do Eng. Marcondes Ferraz, o senador traça um histórico da obra e faz reparos ao projeto do citado engenheiro, já que ele impunha violações do Direito Institucional e, na verdade, segundo ficou claro naquela Comissão, não era um projeto tão bom quanto

o que estava sendo executado. Por outro lado, a escolha do local da represa não deixou de motivar, segundo o senador Dirceu Cardoso, queixas e reivindicações da Argentina que se viu prejudicada em sua pretensão de construir a usina de Corpus. Com longa explicação técnica, o senador assinala, que brasileiros e paraguaios regularizaram o rio e, portanto, não causaram prejuízos aos países abaixo da usina. (DNC, 1 jun. 1976, P 4363-4364)

Na mesma ocasião, em aparte, o senador Virgílio Távora, da ARENA, diz que:

"... hoje é uma tarde grande para o Senado e para o Brasil. Ouvimos as vozes da ARENA e do MDB e, no caso especial, a voz autorizada de V. Exa., de partido da Oposição, a cantar um hino de louvor, traduzindo a opinião unânime de seus companheiros de Partido, que lá foram e viram que, realmente, Itaipu, sobre ser irreversível, é motivo de honra para a engenharia brasileira e para a engenharia paraguaia, é motivo de ufania para a nossa nacionalidade e para a nacionalidade guarani, é, em suma, a afirmação brasileiro-paraguaia de melhores dias." (Ibidem, P. 4366)

Também o senador Arnon de Mello solicitá aparte e congratula-se com o senador Dirceu Cardoso pelo seu pronunciamento e diz sentir-se feliz "em verificar que, nesta tarde, neste plenário, MDB e ARENA se dão as mãos pelo Brasil". (Ibidem, P. 4367)

Do mesmo modo se pronuncia o senador Alexandre Costa, da ARENA, mencionando, também, que esse pronunciamento do senador foi motivado pelos discursos dele e do senador Brosard, com respeito à conferência do Eng. Marcondes Ferraz, no Clube de Engenharia, que acaba por propor a visita dos representantes dos dois partidos: a lla i

d em, p. 4268)

Nota-se, pelas manifestações dos parlamentares da oposição, que as controvérsias sobre os problemas técnicos de Itaipu estavam serenadas. A obra era irreversível, o projeto escolhido era o melhor, e os problemas que possivelmente surgiriam, tanto na área técnica quanto na diplomática, teriam que ser vistos a seu tempo.

Em 1977, o depoimento do Chanceler Azeredo da Silveira, perante a Comissão de Relações Exteriores do Senado, acabou por causar desagradável incidente diplomático, à que, embora se tratasse de um depoimento sigiloso, algumas declarações do Ministro apareceram publicadas na imprensa e causaram profundo desagrado ao governo do Paraguai. Sobre este assunto, se pronuncia o líder da Maioria no Senado, senador Virgílio Távora:

"As notícias largamente veiculada, segundo as quais teria o Ministro declarado, naquela oportunidade, que <a corrente da Usina Elétrica de Itaipu será mesmo" de 60 ciclos, como quer o Brasil, e que o Paraguai aceitará a proposta brasileira de alterar a frequência de sua rede elétrica, uma vez que não mais existe a política pendular daquele país, pendendo o Governo de Assunção apenas para o lado do Brasil), carecem, Senhores do menor fundamento."

(DCN, 24 mai. 1977, p. 2028)

V á 1" i o í s e n a d o v é s a p a r t e i a m , na oc
maioria, para esclarecer, com seus depoimentos, correção da
conduta do Chanceler brasileiro em seu depoimento na Comissão
de Relações Exteriores. O senador Saldanha Derzi, em aparte,
diz ser de admirar "como a imprensa publicou informações me-
nos exatas, colocando o Brasil em situação difícil perante os
demais países da América do Sul". (Ibidem, p. 2029)

In ú I I 1 é r o s a p a r t e s s e f a z e m o i . i v i r , ratificando

lavras do líder, e depondo sobre o correto comportamento do Chanceler perante a Comissão, lamentando o vazamento de informações passadas, de modo deturpado, à imprensa.

Essa quebra de sigilo de alguns trechos do depoimento do Chanceler Azeredo da Silveira traz à tona aqueles problemas já previstos, mas que, face à irreversibilidade da obra, permaneciam como que esquecidos. Um deles era a questão da frequência na qual deveria ser produzida a eletricidade pelos geradores da barragem e que não fora levada em consideração no Acordo de Itaipu (4). O impasse entre Brasil e Paraguai torna-se mais grave na medida em que o depoimento do Chanceler Azeredo da Silveira, em segredo, na Comissão de Relações Exteriores do Senado, é repassado para a imprensa e, divulgado, torna tensas as negociações sobre o assunto. Vários jornais brasileiros publicam as palavras do Ministro (5), e há uma ampla cobertura sobre os problemas adicionais criados pela sua declaração de que o Paraguai concordara com a mudança de ciclagem, conforme os desejos brasileiros.

A imprensa cumpre, assim, uma vez mais, o papel que, neste caso, poderia ou deveria ser exercido pelo Congresso.

<4> - Ver a respeito desse problema: CAUBET, Christian: *Les*

Barrage D'Itaipu et le Droit International Fluvial Tese de Doutorado. Tome II, pp. 367 e segts. Mimeografada.

(5) - Sobre o assunto, consultar IQ Es.t.aiQ de SãQ E.a',LIQ',
Edições dos dias: 18/5/1977 : "Silveira: 6<é ciclos em
11a i p u; 10/5/i 977: "Par ag ua i d esmen te Silveira':
11/5/i9 7 7: "Desafio de Silveira choca os Argentinos";
18/5/77 : "Agora, decisão paraguaia pode mudar";
15/5/77 ; "Industria do Paraguai não quer mudança de
ciclagem":

O Ministério das Relações Exteriores vê, nas denúncias e cobertura da imprensa, uma campanha "insólita e anti-brasileira", que estaria "retardando a reabertura do diálogo diplomático entre o Brasil e a Argentina" (6). Como é fácil de notar, expressões usadas pelo Itamarati, em nota que envia

à Chancelaria argentina, são, em tudo, semelhantes às que os senadores usaram para adjetivar os parlamentares que levantaram a necessidade de esclarecimentos para os segredos de Itaipu. Ambos são "impatrióticos ou "anti-brasileiros" (7).

Mas a verdade se restabelece, quando a imprensa de Assunção revela a existência de carta pessoal do Ministro Azeredo da Silveira ao Ministro das Relações Exteriores paraguaio, Alberto Nogues, exigindo "uma definição rápida sobre a questão da frequência" (8), o que, de certo modo, confirma a pressão do governo brasileiro para a resolução do problema.

A imprensa faz as revelações à Nação de vários pontos obscuros do Acordo, e assume o papel fiscalizador que deveria ser exercido pelo Congresso.

(6) - n Estado de São Paulo, 5/8/77. "Itamaraty denuncia campanha antibrasileira", de Carlos Conde.

(7) - Na verdade, esta foi apenas a primeira das revelações de uma série de problemas que viriam à tona. Logo se revelaria o temor pela possibilidade de o Paraguai vender seu excedente da energia gerada a outros países, como a Argentina; as dificuldades para a fixação a cota de Itaipu e de compatibilização com Corpus, projeto argentino. Todos esses foram dados à publicidade e discutidos na imprensa de forma muito mais ampla do que pelo Congresso.

(8) - Caubet, *Ibidem*, p. 374

Hesmo a oposição reitera, com veemência, as posições do Governo a respeito desse caso, o que se constata quando, após o pronunciamento do senador Virgílio Távora, usa da palavra, pela liderança da Hinória, o senador Itamar Franco. Comenta as palavras do orador que o antecedeu sobre o depoimento do Ministro das Relações Exteriores e item por item, dá seu testemunho da veracidade contida nas explicações do senador Távora. (.DCN., S4 mai. j.977, p. E038) Este, aparteando, revela que "(...) este dia deve ser de satisfação, um dia em que, acima de todas as diferenças partidárias, apresenta-se o Senado unido na defesa do interesse maior do País, que é a verdade daquilo que foi dito..." (Ibidem, p. S0-3S)

Itamar Franco assinala estranhando que:

"... neste País não entendem ou não quiseram entender até agora a política clara do Itamarati, essa política objetiva, sincera, honesta e de respeito a todos os países, que tem sido a política do Embaixador Azeredo da Silveira." (Ibidem, p. 8038)

O senador Danton -Jobim, do MDB, discursa, no dia seguinte à sessão marcada pelos depoimentos dos líderes das bancadas governista e da oposição, assinalando que não há renúncia ao direito de crítica à política externa do país que será exercido sempre que achar oportuno, mas, via de regra, prefere respaldar essa política, para que se possa ter, no exterior, uma visão do país unido nas opiniões quanto à política exterior. (DCN, 85 mai. 1977, p. 8098) E confirma ter estado presente à reunião da Comissão de Relações Exteriores, tendo participado, com outros senadores, das interpel

Chanceler e não viu, em nenhum momento, qualquer manifestação depreciativa à Argentina ou. "às posições de seu governo em face das questões pendentes".

Quanto ao Paraguai, assinala Danton Jobim, no que diH respeito a sua política pretensamente pendular, disse o Hinistro que, "mesmo que existisse essa política, os interesses do Brasil e do Paraguai se aliavam neste momento, embora sem qualquer gesto de hostilidade contra o povo irmão da Argentina". (Ibidem, p. £099)

Em novembro de 1977, o senador Lourival Baptista, da ARENA, discursa, enfatizando que política pragmática e responsável adotada pelo "eminente Presidente Ernesto Geisel e tão fecundamente aplicada pelo Chanceler Azeredo da Silveira trouxe, inicialmente tão pesadas quanto injustas críticas ao Hinistro das Relações Exteriores". Tudo isto, enfatiza o senador, "fruto de precipitações e juízos sectários que o tempo sempre se incumbe de caracterizar como despropositadas e injustas." Tudo isso é dito com o propósito de salientar "a firme, corajosa e adequada solução dada pelo governo brasileiro ao problema da ciclagem da usina de Itaipu, que repercutiu tão amplamente na imprensa brasileira e de toda a América Latina." (Ibidem, p. 7£6£)

Em 198£ as obras de Itaipu estavam adiantadas e o senador da bancada governista, Jorge Kátume, em m-arço, discursa no Senado, narrando sua visita à hidrelétrica. Registra sua admiração pela obra, traça seu histórico, e diz do sentido de integração que ela representa. (DCN., 9 mar. 198S, p. 413/414)

No mesmo ano, em novembro, o senador Jutahy Magalhães lembra que a inauguração das obras de construção civil da Itaipu Binacional não teve "ênfase proporcional a sua monumentalidade". Considera que o evento é "fruto da moderna tecnologia e da "boa técnica diplomática". Assinala: "tão grande -foi o papel do Itamarati que, talvez, seja este o aspecto mais notável de Itaipu". Reconhece que ainda há "um grande caminho diplomático a ser percorrido até que todas as arestas e pretensões dos países ribeirinhos sejam polidas e plenamente atendidos". Acrescenta que "é mais fácil tirar as águas do Paraná e desviá-las de seu curso do que colocar em uníssono as vontades políticas de duas Nações soberanas". Mas, acredita o senador, a "tradição de sucesso de nossa diplomacia" nos levará a saber impor "nossos interesses maiores sem exigir sacrifícios injustificáveis da economia do país-irmão". (DCN., E7 nov. 1982, p. 4306-4307)

Em 1984, o deputado federal do PMDB, Hermes Zanetti, volta ao assunto Itaipu, ao falar na Câmara Federal, sobre a diplomacia brasileira com o Paraguai, mas o enfoca de forma bem diferente. Análisa a situação política daquele país e assinala as mudanças de ordem política, econômica e social que lá estão ocorrendo, tendo em vista, de modo especial, a construção da usina de Itaipu. Observa que "a construção de Itaipu vai gerar uma enorme quantidade de riqueza para o país vizinho", considerando que há um desenvolvimento recente da economia paraguaia, com vistas à exploração da energia que estará disponível dentro de alguns anos. (DCN., 18 mai. 1984, P. 1006)

Outro aspecto importante, para o qual chama atenção o deputado, é que, sendo os governos dos dois países autoritários, não prestam contas à Nação, e o que acontece, "é que os povos envolvidos no empreendimento acabam pagando pela insensatez dos governos". Há inúmeras acusações do deputado contra um "sub imperialismo brasileiro". Segundo as afirmações trazidas por ele à tribuna da Câmara Federal, há restrições ao Tratado, que possui cláusulas leoninas e lesivas aos interesses do Paraguai. (Ibidem. p.107) O deputado Zanetti aventava, por isso, a possibilidade de o Brasil denunciar o Acordo, já que ele só foi possível porque negociado "entre governos prepotentes e autoritários".

3.2.1 - A Obra irreversível

Se, segundo a teoria da comunicação, deve existir uma adequação entre o emissor e o receptor de uma mensagem, entre a mensagem que se quer emitir e a aptidão dos receptores para decifrá-la pode-se afirmar que a "fala" emitida pelos parlamentares sobre o Acordo de Itaipu se adequa ao que o Executivo, no caso, receptor privilegiado, precisa ouvir.

As circunstâncias do momento político em que se desenvolveram, primeiro as negociações e, depois, a aprovação pelo Congresso do Acordo de Itaipu estão deitadas pelo título que se deu a este segmento da tese: "segredo de estudo, segredo de Estado". Na verdade, embora esta pesquisa

abranja um período em que o Acordo, ratificado, já produzia efeitos, inclusive com as obras da barragem iniciadas, os discursos dos parlamentares deixam entrever, em primeiro lugar o segredo e, depois, a irreversibilidade, isto é, a intocabilidade da obra como tal, impossível de ser desfeita ou modificada,

É uma época marcada por uma exacerbação da autoridade do Executivo, com um Congresso desarmado de suas prerrogativas e incapacitado de exercitar todas as suas competências. Isto torna o Executivo o grande emissor e, ao mesmo tempo, o receptor das mensagens desenhadas nos discursos dos parlamentares, especialmente naqueles do partido que apoia o Governo. Diz-se à Nação o que o Executivo quer que seja dito, e do modo que ele quer que se diga.

Há, portanto, nessas circunstâncias, dois destinatários dos discursos dos parlamentares: o Executivo e a Nação, nessa ordem.

No regime autoritário, as iniciativas emanadas do Executivo, mesmo que envolvam em compromisso toda a Nação, não devem ser discutidas, sequer no Legislativo, porque é aquele quem "sabe" o que é desejável para o "bem" do país. O Congresso serve de homologador das decisões presidenciais, e o faz dentro dos termos exigidos pelo Executivo, o que resulta no discurso desinformado dos parlamentares, com chavões grandiloquentes, em defesa do sigilo em que é privilegiada e realizada a obra e, até, da sua irreversibilidade.

Como todos os estudos de viabilidade técnica e diplomática fossem feitos em segredo, sem que se deixas-

SG ao alcance dos parlamentares criados confiáveis, não é de admirar que repitam o discurso do Executivo, único detentor do conhecimento sobre o assunto.

Assim, cria-se uma situação peculiar; os parlamentares emitem o discurso da governo, a quem de certa forma, eles endereçam a sua mensagem, até como garantia da permanência do funcionamento do Congresso. Em certo momento, é interessante notar, essa não é a postura apenas dos parlamentares governistas, mas também os da oposição a adotam.

A irreversibilidade da obra, tal como o segredo, é defendida, de início, mais pela bancada do partido governista e, de tal modo, que qualquer um que sobre ela faça reparo que possa arranciar essa irreversibilidade é tachado de anti-patriótico ou de prestar um desserviço; o mesmo se houvesse uma "desqualificação" do representante da Nação, como brasileiro.

Ao iniciar-se esta análise que aborda o pronunciamento dos parlamentares sobre o Acordo de Itaipu, citou-se um discurso do senador Leite Chaves datado de 1988, quando as obras da represa já estavam adiantadas, é que o senador, em 1975, ao chegar ao Senado, fizera um discurso que fora objeto de repulsa e, inclusive, de ameaças de cassação de mandato, por seu posicionamento questionador. Assim, em 1988, ele retoma o tema, mesmo com as obras em andamento, certo de que os fatos, mesmo consumados, merecem exame, com a avaliação dos erros e acertos cometidos. Aceita que Itaipu seja uma "obra extraordinária", mas assevera, que nenhum "país civilizado" a realizaria tal coisa feita.

E assinala que, depois de seu discursos de 1975, poucas vezes o Senado voltara ao assunto. Este, aliás, é um fato comprovado pelo pouco material encontrado, justamente entre 1975 e 1985, sobre o assunto. Durante esses anos, muito pouco se pronunciou o Legislativo a respeito de Itaipu.

Há, certamente, um sigilo e, também, indiferença por parte das autoridades responsáveis, interessadas em não dar publicidade a algo mais que não sejam dados estatísticos sobre a grandiosidade da obra; quantidade de cimento, volume de água represada, número de trabalhadores. Enfim, a comparação com outras obras do gênero, sempre com a intenção de explicitar a grandiosidade de Itaipu, a maior de todas.

Esse descaso pelo que a Nação possa pensar a respeito está explícito no depoimento do senador Almir Pinto, citado em páginas anteriores, que narra o diálogo do então Presidente Ernesto Geisel com alguém que lhe indagava, quando do fechamento das comportas de Itaipu, como se permitira a destruição de Sete Quedas. Ao que o Presidente retrucara não ter sido o responsável pelo projeto e, portanto, nada se lhe poderia reclamar. E acrescentara que, "se o povo não queria Itaipu, que reclamasse na hora em que foi anunciado o projeto", pois, agora que estava tudo pronto, não havia mais condições de deturpar-se um projeto, além de tudo, binacional.

Ora, se for possível rememorar-se a época a que se refere o Presidente, ver-se-á que não era a mais propícia à exigência de esclarecimento: por partindo em vigor uma censura violenta, com a Nação só tendo co-

nhecimento daquilo que o poder Executivo permitia, e o Congresso; com a espada das cassações pairando sobre seus membros, só era informado na medida do interesse do Executivo.

Como, ness'as circunstâncias, exigir-se um pronunciamento da Nação em torno de uma obra da qual só lhe falavam das grandezas, ocultando-se os pontos negativos ou os que poderiam gerar conflitos, até na área diplomática?

Outra vez se constata a violência simbólica, isto é, aquele acréscimo de violência já existente, e que é visível nas relações entre os poderes Legislativos e Executivo. A própria legalidade do procedimento para a aprovação do Acordo de Itaipu, pelo Congresso, é o modo pelo qual se oculta essa violência. Também a irreversibilidade da obra, colocada como ponto fundamental, além de rechaçarem os senadores governistas a todas as críticas da oposição, é a máscara dessa violência, que permite ao Executivo pressionar o Legislativo, oculta e sutilmente.

O poder de fiscalização e controle do Congresso sobre os atos do Executivo se esgota, nesse caso, em viagens ao canteiro de obras, de onde voltam os senadores da oposição encantados com a grandiosidade do projeto, com a competência dos dirigentes de Itaipu Binacional e, conclusão, aceitando como verdade tudo o que lhes é relatado e que confirma e irreversibilidade da obra.

Sobre Itaipu, pode-se afirmar que o segredo de estudo inicial se estende para o "segredo" de Estado na necessidade da segurança nacional e passa a envolver todos os passos da obra.

Dos pronunciamentos dos senadores resta a dúvida, mesmo quando os membros do partido que apóia o governo repassam cifras, que lhes foram confiadas pelas autoridades do Executivo: serão reais? As mudanças de valores dos custos de energia, por exemplo, nunca ficaram bem explicadas, isto é, navegaram sempre em mudanças ligadas a vários fatores, inclusive, á época, à crise do petróleo. Outro ponto nunca bem explicado é o da real capacidade energética do Brasil, algo que também não se esclarece ao se aprovar, no Congresso, o Acordo Nuclear.

O discurso governista se mostra claro nos Pronunciamentos do Parlamento (Religados à AEL' PDS). Por exemplo, quando o senador Alexandre Costa lamenta que o senador Leite Chaves, do MDB, tenha criticado "as duas grandes obras realizadas no Brasil: Transamazônica e Itaipu", sendo que esta última, "numa demonstração de gigantismo", é e "maior obra do século". Para outro senador da ARENA, a obra será a "nossa redenção". E quando se diz que é o povo que irá pagar a obra, um senador declara ser impossível "transportar a barreira do desenvolvimento" e nos tornarmos uma Nação "capaz de influir nos destinos da paz e justiça do mundo, sem o nosso próprio sacrifício". Acrescenta que um povo só se desenvolve quando "toma conhecimento e decide participar desse sacrifício".

O emocionalismo da argumentação dos governistas chega ao máximo quando se assevera que a opo-

sição é contra a Transamazônica, contra Itaipu, isto é, contra todas as obras que, "ultrapassando a linha rasteira do horizonte dos animais, se projeta na linha ampla do horizonte", o que significa olhar o futuro "de uma pátria dentro de sua missão histórica de realização e afirmação nacionais". Esse é bem o discurso emitido pelo Executivo na época em que se usava como mote o "Brasil Potência". Dessa forma, não é difícil concluir que o Legislativo, no caso de Itaipu, emite sua mensagem com o Executivo e para o Executivo.

As tentativas de, pelo menos neutralizar os efeitos desse comportamento parlamentar, fazem-se através de pronunciamentos de alguns senadores como Paulo Brossard, cujo discurso, em maio de 1970, semeia a inquietação entre seus companheiros de Senado, muito menos pelas revelações e dúvidas que lança entre eles, e mais pelo medo, que transparece em todos, de duvidar de algo que preferem aceitar como correto e irreversível, já que devem manter o que lhes é transmitido pelo Executivo como verdade. O temor que se possa tomar, no Congresso, alguma providência passível de desmascarar o discurso que o partido governista emite em parceria com o Executivo provoca várias constatações das teses levantadas pelo senador Brossard. Mas, o resultado visível é a viabilização da aprovação do Senado, para que a Comissão de Minas e Energia acompanhe o desenvolvimento da obra, propiciando, também, a ida de parlamentares ao canteiro de obras de Itaipu, de onde, aliás, os representantes da oposição voltam,

conquistados pela grandiosidade da obra, com um discurso que adota toda a retórica governista. O senador Brossard, entretanto, não foi convidado para a visita.

Confirma-se, aqui, que, no caso de Itaipu, muito mais do que no do (acordo Nuclear, o Legislativo emite uma mensagem de comum acordo com o Executivo, destinada a repercutir muito mais junto a este, do que ao povo que representam, na tentativa de sobreviver à vitória do poder.

O funcionamento "normal" da instituição, mais uma vez, serve como reforço e legitimação dos atos do Executivo, dos quais o conhecimento que se dá ao povo, ou aos seus representantes, no Congresso, é *mínimo*.

À separação dos poderes, imposição constitucional, se exerce, uma vez mais, como um dissimulador das relações de força existentes entre Executivo e Legislativo. Essas relações de força ocultas em parte, aparentes às vezes, são dissimuladas, também, nas mensagens emitidas pelos parlamentares que, como emissores legítimos, legitimam os seus conteúdos, que exprimem uma liberdade do Legislativo não existente na realidade. É, quando acima se afirmava, que o destinatário dessas "falas" é, em primeiro lugar, o poder Executivo, e, em segundo, o povo, é porque só o primeiro lhe dará garantias de permanecer como poder, mesmo despedido de inúmeras competências, é, assim, uma mensagem em que se dissimula a violação das relações de força, e que ao Executivo interessa perpetuar.

O Congresso é o que Bordieu e Passeron

(1988) chamam de "autoridade estatutária", na medida em que é o "agente de inculcação" digno "de transmitir o que transmite", social e "politicamente legitimado pelo sistema de poder existente. E para que esse sistema de inculcação permaneça íntegro, faz-se necessário que nenhum elo da cadeia seja quebrado, nem pelo emissor, nem pelo receptor, ou pelo conteúdo da mensagem.

Na verdade, isto nos traz de volta o que afirmavam Bourdieu e Passeron (1982, p. 28) ■. que o reconhecimento da legitimidade de uma dominação sempre se constitui numa força que acaba por estimular a relação de força pré-estabelecida, e impede que os grupos ou classes dominados percebam o poder que lhes traria a tomada de consciência de sua força.

3.3 - Os Acordos com o FMI; um Poder Visto por Ele Mesmo

O período aqui pesquisado, envolvendo anos de autoritarismo, com o Executivo hipertrofiado, o fantasma das cassações e do fechamento do Congresso, torna os discursos dos parlamentares, sobre temas de relações externas, um material de análise importante, pois propiciam, acima de tudo, uma visão do poder Legislativo por seus próprios componentes. Por vezes, nessas condições adversas, surge uma autocrítica seve-

ra. É quando se delinea, o perfil de um Congresso sabedor de suas limitações, alguma vezes crítico com reação a elas, outras vezes conivente. Essa conivência é que o faz um emissor de mensagens na sua maioria não destinadas à Nação, mas ao E X e c u t i V o , n u m a t o d e a u t o ~ | : > r e s e r v a ç ã o .

Em outubro de 1980, em pleno momento da chamada "abertura" e redemocratização, o senador Itamar Franco faz no Senado, discurso cobrando do governo, que se propõe a trazer de volta do E s t a d o d e D i r e i t o , o l e n t o c a m i n h a r d e s s e . C h a m a a t e n ç ã o s o b r e a s p e c t o s d e o r d e m i n s t i t u c i o n a l t r a m o g o v e r n o p o u c o i n t e r e s s a d o e m " d e v o l v e r o p o d e r a N a ç ã o " . A l é r t a p a r a a f o r m a c o m o o E x e c u t i v o " v e m a s s u m i n d o c o m p r o m i s s o s e x t e r n o s e m n o m e d o p a í s s e m a d e v i d a c o n s u l t a p r é v i a a o C o n g r e s s o N a c i o n a l " (D C N . , 5 4 o u t . 1 9 8 0 , p . 6 0 3 7) .

- Assinala que não há motivos para dúvidas no texto constitucional, sobre a exigência da aprovação legislativa pavia todos os atos internacionais "firmados em nome do Brasil". E esse preceito, diz o parlamentar, não é uma mera formalidade, já que "é uma decorrência lógica da própria função do Poder Legislativo".

Afirma, ainda :

"O Chefe do Poder Executivo apenas representa a Nação extrafronteiras; suas decisões, entretanto, são sempre sujeitas ao crivo parlamentar, isto porque tomadas ad referendum deste". (Ibidem, p. 6037)

A motivação parvú. estas palavras do senador Itamar Franco está na frequência com que o Ministério das Relações Exteriores vem desrespeitando esses princípios já que, em

inúmeros casos, a exigência constitucional vinha sendo des-
 cu(TiF>rida. Esse comportamento tem proporcionado alguns aconte-
 cimentos pouco comuns, como considerar-se vigente ato inter-
 nacional não traduzido para o português (9).

Assuntos de grande relevância para os interesses
 externos do país são, dessa forma, conduzidos como se o poder
 Legislativo não existisse. Relata Itamar Franco que, na CPI
 s...n b r e o A c o r d o N u c l e a r , d e p a r o u - s e c o m d o c u m e n t o s i n
 tes, com compromissos sigilosamente assumidos, porque "jamais
 poderiam tê-los sido caso viessem a público os respectivos
 termos". Dessa forma, o país assume compromissos "para um fu-
 turo longínquo, sem auscultar os diversos setores da socieda-
 de brasileira". Tudo isto em nome de uma "suposta segurança
 nacional" que, antes de estar sendo defendida, estava sendo
 ser i a m e n t e c o m p r o m e t i d a". (Ib i d e m, p. 6037)

O senador está indignado porque julga que, "verifi-
 cado o efeito danoso e nefasta do sigilo reduzido a um peque-
 no grupo de burocratas", os responsáveis pela condução da po-
 lítica externa na)5rasil iriam imprimir uma orientação mais
 adequada aos cânones constitucionais e democráticos.

Mas, ao contrário disso, chegam ao Congresso, os

(9) - O Senador Itamar Franco referia-se ao Acordo sobre Co-
 mércio de i= 'rodutos Têxteis celebrado entre o Brasil e a
 CEE, o qual entrou em vigor sem que tivesse sido tradu-
 zido para o português., tendo alegado o MRE, ser aquele
 acordo um- "instrumento complementar" a outro já aprova-
 do no Congresso, prescindindo, por isso, da sanção le-
 gislativa. par a sua aplicação. (DCI\!, 19 agos. 81. p.
 3698)

teriiios de u.m acordo que dá á NUCLEBRÁ-S e à CNEH pi eng. autonomia para celebrarem "ajustes e contratos" no setor nuclear, exatamente com um páxs envolvido em sério confronto militar no "Oriente Próximo" (Iraque), o que leva o senador a declarar :

"Sonegar ao Congresso Nacional a possibilidade de opinar e decidir sobre os rumos do relacionamento internacional do País é mais do que infringir a Constituição; representa uma autêntica usurpação de poder ao povo brasileiro". (Ibidem, p. 6037)

Ao estabelecer, nesse discurso, as coordenadas para o entendimento do papel que deve desempenhar o poder Legislativo nas questões relativas á política externa do país, o senador Itamar Franco deixa claro que o Executivo não leva em conta, mesmo num momento que ele denomina de "abertura", as funções daquele poder. As práticas autoritárias ainda são comuns e, na política externa, elas se traduzem em "diplomacia secreta", em "acordos sigilosos" ,e numa consequente irresponsabilidade dos condutores dessa política.

A situação parece não se modificar nem com a denominada "Nova República", pois, em 1985, o senador Roberto Saturnino, do PDT, pronuncia, como líder., discurso em que lamenta ter sabido, através de jornais, que o governo teria tomado a decisão de não enviar ao Congresso Nacional, para uma apreciação final, o acordo que pretendia assinar com o Fundo Monetário Internacional. A indignação do senador está ligada ao fato de que aquele acordo é, em suas palavras, "(...) um verdadeiro tratado internacional que irá reger os destinos

desta Nação por algumas décadas, influenciando toda a condu-
ta,- toda gestão de nossa política econômica..." Para ele, es-
se acordo com o FMI é "mais importante do que vários dos tra-
tados internacionais que o Senado tem apreciado". (DCN,
9 ago. 1985, P. S559)

é por essa razão, que o senador acha impraticável
que o Presidente da Casa aceite essa decisão do Governo Fede-
ral, e não crê que os senadores e, especialmente os que com-
põem a bancada do Governo, PMDB e Frente Liberal, também
aceitem. Dlh ele;

"Creio que seria uma desmoralização que nos atingi-
ria a todos, de todos os partidos, por tudo o que
dissemos nos últimos anos, aqui nesta Casa, em de-
fesa da Instituição, em defesa deste direito, que é
um direito do Senado, de analisar e de aprovar ou
não, os acordos com o Fundo Monetário Internacio-
nal." (Ibidem, p. 2559)

Para o senador Roberto Saturnino, a razão da deci-
são governamental de não submeter aqueles acordos à aprovação
do Congresso Nacional, prende-se ao fato de que este não
aprovaria nada que fosse lesivo aos interesses nacionais, e
"o que nós estamos vendo já é um processo de submissão cada
vez maior às imposições do Fundo Monetário..." Há necessidade
de uma afirmação do Congresso, exigindo a apreciação dos tra-
tados com o FMI, "que constitui uma prerrogativa nossa..."
(Ibidem, p. 2559.i)

Em aparte, o senador Fábio Lucena enfatiza a soli-
diedade de todo o Senado e da Câmara pelo pronunciamento, e
admite que;

"... os tempos mudaram e que o Congresso não aceita decisões do Governo dessa ordem e dessa natureza; que o Congresso não aceita, sobretudo, desacato ao art. 44 da Constituição Federal, que determina a aprovação pelo Congresso Nacional dos atos e tratados internacionais, assinados pelo Presidente da República..." (Ibidem, p. 2560)

...há de se notar a argumentação que, fortalecida pela menção ao texto constitucional, torna os discursos mais incisivos, significando que há, pelo menos, uma expectativa em torno da retomada de espaços pelo poder Legislativo.

Esse é o aspecto que o senador Itamar Franco realça em seu aparte, quando menciona que um governo "que se diz e que precisa ser democrático, não pode deixar que o Congresso deixe de apreciar" aquilo que suas prerrogativas constitucionais determinam" (Ibidem, p. E560). Lembra o senador Roberto Saturnino de um projeto do senador Itamar Franco, que obrigava que todas as operações de crédito externo fossem aprovadas pelo Senado, já que elas envolvem "todo o futuro cambial do País, toda a situação do nosso balanço de pagamentos". E continua;

"...precisamos fazer aqui, isto sim, uma verdadeira frente de preservação das prerrogativas do Senado e dos interesses desta Nação, que este Senado há de saber representar, como a outra Casa do Congresso Nacional." (Ibidem, p. 2560)

E compreendendo, exatadamente, a dimensão do papel do poder Legislativo, assinala que não cabe a participação do Congresso Nacional nas etapas preliminares da negociação desses acordos, que devem ser conduzidos pelo Banco Central, Ministério da Fazenda e Ministério das Relações Exteriores. Mas

a. validade deles, acrescenta o senador Roberto Saturnino, depende da palavra final do Congresso, como ocorre em todos os outros tratados internacionais que o Brasil firma com outros países, "lá de direito e é constitucionalmente de direito e haveremos de exigir isso." (Ibidem, , p. S560)

O senador Virgílio Távora, do PDS, dia: que a "Nova República, com os seus procedimentos perante o FMI, está mais do que absorvendo tudo o que fez a Antiga República". Com o que o senador Roberto Saturnino concorda, lamentando:

"...a Nova República repete os mesmos procedimentos, tem um discurso diferente, vamos reconhecer. A retórica é um pouco diferente, mas os procedimentos, os atos concretos, até agora estão sendo repetidos." (Ibidem, p. £560)

Gastão Muller, líder do PMDB no Senado, ap ar t e i a, esclarecendo que, a respeito do assunto, o que ouvira o Presidente Sarney diner no Conselho Político é que as negociações preliminares seriam feitas pelo Banco Central e Ministérios competentes e, como seria impossível comunicar ao Congresso, permanentemente, os teores dessas conversações para que fossem tomadas decisões, isso seria feito através do Conselho Político, onde têm assento os líderes das bancadas. E acrescenta; "Nenhuma decisão definitiva será tomada neste País sem ser ouvido o Congresso Nacional", e o Presidente Sarney, ao afirmar isto, "não está fazendo mais do que respeitar a Constituição". (Ibidem, p. £560)

Toda essa discussão fora desencadeada pelo anúncio na imprensa, de que o Presidente finera um acordo com as li-

deranças do Partido da Frente Liberal (PFL), do PiiDB, e com os presidente do Senado e da Câmara, para que o Congresso Nacional acompanhasse "a distância, sem interferência, as negociações em torno de um novo acordo com o Fundo Monetário Internacional". (DCN., 9 ago. 85, p. 8578).

O senador Itamar Franco, em discurso pronunciado na sessão de 7/8/85, mostrara sua indignação com essa mesma notícia, lembrando a existência do Decreto Legislativo nº 3, de 1985, que determina sejam submetidos ao Congresso Nacional todos os ajustes, atos e contratos complementares ao Acordo sobre Cooperação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, assinado entre a República Federal da Alemanha e a República Federativa do Brasil, o que considera uma grande vitória do Congresso Nacional. Estranha a posição dos líderes e do Presidente da Câmara, deputado Ulysses Guimarães e do senador José Fragelli. Recorda, ainda, o projeto de lei de sua autoria, já aprovado, por unanimidade, pelo Senado, que estipula que os contratos celebrados pela administração pública direta e indireta, tendo por objetivo a quitação de recursos financeiros no mercado internacional, serão submetidos à aprovação do Senado Federal (DCN., 9 ago. 85, p. 8573). Estranha, por isso, que os líderes e o Presidente da Casa, tenham concordado com a situação imposta pela Presidência da República, de tomarem conhecimento das tratativas internacionais a respeito do acordo com o FMI, através do que fosse exposto pelo Governo ao Conselho Político, e que lhes seria transmitido pelos

representantes do Congresso naquele órgão.

O senador Carlos Chiarelli, F'FL, aparteia Itamar Franco, para salientar que há um equívoco, pois o Presidente da República estabeleceu que ele mesmo será o porta-voz, no Conselho Político, da "prestação de contas, dar as informações e esclarecer a respeito, da operacionalização das tratativas mantidas pelo Executivo a nível de negociação da dívida externa", submetendo, ao final, "o ato de ajuste ao conhecimento e ao debate do Congresso". (Ibidem, p. 2573) Acrescenta, ainda, o senador Carlos Ghiarelli, que nada lhe parece mais democrático do que isso, pois, "mesmo ante a inexistência de exigência legal e constitucional, a postura do Presidente é exemplar..." (Ibidem, p. 8574)

Assim, desse pensamento não compartilha o senador Itamar Franco, discordando quanto a não haver imposição legal de submeter esses acordos ao Congresso Nacional, assinalando que a Constituição, no seu art. 44, submete esses acordos ao Congresso Nacional. Diz, ainda o senador: "E vou mais além, mesmo que a exigência constitucional, que está prevista no art. 44 da Constituição, não o fizesse, o documento Compromisso com a Nação, da Nova República, respeita as nossas prerrogativas". (Ibidem, p. 2574) Continua Itamar Franco, recordando a necessidade de uma linha de coerência do seu partido, o PMDB, que exigia, quando era oposição, "que o Governo prestasse ao Congresso Nacional o devido respeito" e, assim, não pode aceitar que se preste contas apenas ao Conselho F'o-

lífico, devendo esses acordos serem submetidos ao Congresso Nacional.

Os problemas econômicos do Brasil não eram novos, e a facilidade com que o poder Executivo fazia suas negociações internacionais, envolvia, de certa maneira, a omissão do Congresso. Aos poucos, há uma conscientização do Legislativo quanto ao papel importante que lhe cabe, política e constitucionalmente a respeito do assunto. Em 1985 isso era, de algum modo, facilitado pelo advento da "Nova República". Mas, antes, a oposição tentava, inutilmente, discutir o papel do Congresso nas negociações com a comunidade financeira internacional, tendo sempre a combatê-la a bancada governista, aliada incondicional «de todas as decisões do Executivo.

Esse é um posicionamento que fica evidente em 1983, quando, a propósito da aprovação de decreto-lei, dispondo sobre matéria salarial (Dec. Lei nº 2065), trava-se discussão, uma vez mais, a respeito dos compromissos assumidos pelo País, internacionalmente, e desconhecidos pelo Congresso. É que, segundo o senador Itamar Franco, aquele decreto-lei atenderia às exigências da comunidade financeira internacional e, mesmo tendo sido aprovado por uma Comissão Mista, marca "uma página negra de submissão à comunidade financeira internacional". "E desafia: "... e aqui lanco um repto: qual o Congressista, Sr. Presidente, que poderia dizer, hoje, quais são os compromissos que o Brasil está assumindo, neste momento, com a comunidade internacional?" (DCN, 8 nov. 1983, p.

5198)

O aparte do senador José Lins, do F' DS, é para esclarecer que a consideração da urgência, na qual ele se encontrava ligada não ao aspecto relativo à política salarial, "mas ao conjunto das circunstâncias que o país atravessa", com dificuldades sérias nas áreas econômicas interna e externas. A partir daí, diz o senador, "querer caracterizar qualquer submissão, qualquer subserviência do país às autoridades monetárias externas, vai uma distância muito grande" (Ibidem, p. 5198) Para ele, o decreto consolida parte dessa política econômico-financeira e salarial do país e que, "no bojo do contexto maior do posicionamento nacional perante a comunidade internacional é muito importante". Afirma que os salários representam mais de 50 por cento da renda nacional, e que, no momento em que a inflação "se torna o mal maior da nossa economia", é tempo dos partidos, "não digo com unanimidade, mas com certa coerência, ajudarem o país". (Ibidem, p. 5198)

é assinalado pelo senador que o decreto estabelece um posicionamento do país em relação à comunidade internacional, sem subserviência, mas como instrumento legal e necessário às negociações com seus credores.

Com isso não concorda o senador Itamar Franco, pois José Lins fala de entendimentos na área internacional que são desconhecidos pelo Congresso; "O parlamento brasileiro conhece, a nosso pedido, a terceira carta de intenções, o memoran--

do técnico e os acordos assinados chamados de Projeto I e Projeto lei." (Ibidem, p. 5198) Has, para o senador, o "fundo da questão" é que o Congresso Nacional, "não debate esses acordos, não sabendo, mesmo, se naquele momento ainda est"ao mantidos, ou não", nas discussões com a comunidade internacional.

O que se depreende desta discussão em torno de um decreto-lei que estabelece a política salarial do governo, é que, uma vez mais, o papel de fiscalizador é exercido, quase com exclusividade, pela oposição. A bancada governista -faz suas as explicações do Executivo sobre o assunto, e emite com ele a mensagem legitimadora das posições tomadas em torno das negociações com o FHI.

O problema do Congresso referendar, ou não os acordos firmados com o FHI vinha sendo trazido à baila bem antes da data do debate transcrito acima. Em abril de 1983, o senador Severo Gomes discute o assunto e cita os comprometimentos acarretados por uma Carta de Intenções assinada com aquela organização:

"... o Brasil se compromete a não só moldar o seu orçamento, moldar o comportamento dos seus investimentos, a ação das empresas estatais, a mudança da lei salarial, a mudança da lei de remessa de lucros, a mudança da lei que regula o pagamento de royalties e assistência técnica, leis que foram debatidas amplamente nas Casas do Congresso e que são questões fundamentais do povo brasileiro." (DCN, 8 abr. 1983, p. 0810)

E por serem essas questões que comprometem "o futuro do povo brasileiro", devem ser referendadas pelo Congresso. Não se trata, na visão de Severo Gomes, da pura e simples

realização de empréstimos, "mas significam aquilo que, por essa razão, a Carta Magna estabelece que deva ser referendado pelo Congresso Nacional", sob pena de serem aqueles acordos considerados ineficazes. Para o senador José Lins, do PDS, essa declaração "é lesiva aos interesses nacionais e à credibilidade do Congresso nacional". O senador Severo Gomes analisa que "hoje a defesa dos interesses nacionais e da credibilidade do Congresso Nacional está no ireruo lado, e não do senador José Lins". (Ibidem, p. 0810)

Para o senador José Lins, o acordo constitutivo do Fundo Monetário Internacional, ao qual o Brasil aderiu com a aprovação do Congresso, implica em mútuas responsabilidades para os dois. Por essa razão, o Executivo "tem o poder de implementar seus direitos e deveres sem mais consultas ao órgão legislativo que o autorizou previamente". (ibidem, 0310)

Mas, o senador Severo Gomes enfatiza que seu colega faz referência aos empréstimos, que certamente estão autorizados, na forma da lei, enquanto o que ele quer discutir são os compromissos assumidos para a obtenção dos empréstimos e que não estão "absolutamente enquadrados dentro do convênio".

E acrescenta;

á são os compromissos de executar toda uma política econômica de acordo com a vontade de burocratas do Fundo Monetário Internacional. Não estou aqui contrariando o interesse nacional; (...) Porque a Nação inteira está estarecida com o fato de termos hoje toda uma política que, na minúcia ou no horizonte maior, está toda ela submetida à vontade estrangeira." (Ibidem, p. 0810)

N. a s d u a s p " o s i c o e s a s s i n a l a d a s p e l o s d i s c

senadores em torno dos compromissos firmados com o FMI, resalta, desde logo, a divergência no enfoque da questão; o senador que apóia o governo estabelece, como ponto crucial, a legalidade formal (uma parte dela) que envolve todo o processo de pedido de empréstimo feito ao FMI; o senador oposicionista indaga da legitimidade e da legalidade do poder Executivo, ao contrair os empréstimos, de moldar as questões fundamentais da Nação brasileira "à camisa de força" daquele acordo, sem ouvir o Congresso, que é seu representante.

Está implícito na argumentação da oposição que o Congresso Nacional deve ser ouvido, não só para referendar o acordo em si mesmo, mas para analisar se os compromissos que ele traz em seu bojo devem ser aceitos. A posição da bancada governista é de aceitar a palavra do Executivo e repetir-lhe o discurso, no pressuposto de que o "momento delicado" pede a união. Legítima, como quer o Executivo, as posições que ele toma, sem cogitar dos efeitos. Há um falso entendimento de que a validação que o governo pede ao Congresso, por estar o país numa situação econômica e financeira muito grave, deve ser dada de maneira incondicional, e a negação desse tipo de apoio gera a afirmação que o comportamento parlamentar é "lesivo aos interesses nacionais e à credibilidade do Congresso".

Como nos dois casos analisados anteriormente, o Acordo Nuclear e o Acordo de Llaipú, a discordância no curso oficial gera, de imediato, os epítetos de anti-brasi-

leiro ou anti-patriota, assacados contra os parlamentares por seus próprios colegas.

Assim como antes da "abertura", ainda há um jogo velado entre a oposição e o Executivo, o qual -Fala através da bancada governista, e que poderia ser chamado de "jogo da atemorinação". É a violência simbólica exibida pelo comportamento dos próprios parlamentares que, já em 1983, traçavam o perfil de anti-patriotas de seus colegas, quando ousavam questionar.

Na década de 80, a dívida externa é, não só o grande tema das discussões sobre política externa, mas, ao mesmo tempo, o termômetro da fragilidade do Legislativo perante um Executivo hipertrofiado. Oo Congresso tem consciência disso, e alguns senadores, principalmente da oposição, tentam reverter essa situação."

No mês de dezembro de 1983, o Diário do Congresso Nacional pública a manifestação do senador Itamar Franco sobre a convocação do Ministro da Fazenda para prestar esclarecimentos ao Senado sobre os empréstimos do Brasil ao FMI. Lamenta, então, que enquanto se fala "na chamada abertura política, o Governo teima em manter fechada a ordem econômica e social". (DCN, 5 dez. 83, p. 4688) Lembra que a liderança do governo assumira o compromisso de fazer as gestões para trazer ao Senado o Ministro da Fazenda, para que ele tivesse "a oportunidade de denunciar o que se fez ou tentar convencer sobre "os fundamentos) que levam este país a recorrer ao Fundo

Monetário Internacional". E estas explicações devem ser dadas à Nação. (Ibidem, p. 4688)

O -senador José Fragelli aparteia, dizendo estar certo Itamar Franco, que dá um exemplo da marginalização do Congresso Nacional pelo Executivo, o que é uma constante.

Outro aparte, desta vez do senador Luiz Cavalcante, do PliS, discordando do senador Itamar Franco quando ele afirma ser um malefício o Brasil haver recorrido ao FMI. Ele acha, ao contrário, que foi "a mais amena das fatalidades". Mas, no prosseguimento de sua intervenção, dá inteira razão ao senador "quando clama pela presença do Ministro da Fazenda aqui", achando imperdoável "que ele não venha, pessoalmente, dar explicações sobre o caso". (Ibidem, p. 4688)

Retomando a palavra, o senador Itamar Franco assevera que o fundamento do seu discurso "é mostrar a incapacidade do Congresso Nacional, particularmente do Senado, em ouvir o Ministro da Fazenda, para que ele pudesse nos convencer de que o Brasil teria que recorrer ao FMI". E arremata dizendo que, nos Estados Unidos, a missão do FMI, que examina as finanças brasileiras "como quer (...) tomando conhecimento daquilo que não sabemos, como par lamentares—do Brasil", não faria isso sem o Congresso Nacional tomar conhecimento. (Ibidem, p. 4688)

O -senador Humberto Lucena reitera a afirmação de protesto contra o menosprezo que a liderança do PDS e do Governo, no Senado, deu ao requerimento do senador Itamar Fran-

co, para trazer o Ministro da Fazenda e obter dele explicações sobre as exigências do FMI, ao Brasil, para concessão de um empréstimo "stand by". Igualmente acha necessitar de melhor explicação a solicitação feita ao Presidente dos Estados Unidos, sobre um empréstimo, enquanto não saem os recursos do FMI, cujas exigências não são conhecidas. Ao que o senador Itamar Franco diz; "(...) hoje só quem sabe o quanto nós devemos são os estrangeiros" (Ibidem, p. 4639) E continua: "... este Congresso precisa se libertar da hipertrofia do Executivo". Apela, ainda, para que os governadores eleitos entendam o que deve ser fortalecido: "Aqui é o Poder Político, aqui é que se pode transformar, aqui é que se há de voltar as vistas da Caçãõ." (Ibidem, p. 4639)

O senador Gabriel Hermes, PDS, solicita um aparte para lamentar que o senador da oposição não aproveite o discurso, no final da legislatura, para "aumentar a nossa cordialidade". Assinala que, no dia anterior, o Presidente de seu partido respondeu a todas as indagações que o senador Itamar Franco acabara de fazer, com elegância, "respondeu com fervor (...), mas com muito mais elegância e com muito mais força". (Ibidem, p. 4630)

O senador Itamar Franco responde, dizendo não ver falta de elegância e reclamar do governo a respeito da liberação sobre um requerimento que apresentar a Adhéquê,

"Ao contrário, faltou a V. Exa., talvez, o respeito ao seu colega. V. Exa., coloca as coisas de uma maneira diferente, V. Exa. confunde o seu pensamento, (...) e vem tentar me convencer que o homem que fa-

la pela liderança do PMDB comete atos de deselegância".

E còmpl eiiient a ;

"Veja Sr. Presidente, a que ponto nós chegamos, exatamente. Ao se tentar convocar o Ministro da Fazenda ao Senado da República, o Senador por Hinás, Gerais comete um ato de deselegância è. Liderança do Governo..." (Ibidem, p. 4630)

O senador Tiirceu Cardoso o. i. n t e r v é m , a - f
justo que o Ministro viesse ao Senado dizer porque razões o
governo fora ao FMI, e quais as conseqüências dessa atitude.
H f i r i r i a q u . e c o m o C o n g r e s s o d e s - a t i v a d o p e l o r e c e s s
a p r o v e i t a r á p a r a f a h e r o q u e q u i s e r . (I b i . d e m ,

"O ato de deselegância" do senador que reclama
maior atenção para o pedido de convocação do Ministro da Fa-
zenda, para esclarecimento perante o Senado, oculta a mensa-
g e m d e q u e a o i - " o s : i . ç a s o d e v e r i a e s ; a t i s f a z e r c o m
ções "elegantes" do líder do partido governista, e tentar es-
t a b é l e c e r u m c : l i . n i a c i e h a r m o n i a , a o f i n ã l d a l
u l l r a p a s ' 3 a n d o a q u i l o q u e o E x e c u t i v o l h e c o n c e d e c o
mação. Deve-se esclarecer que este é um período de grave cri-
se econômica, que já vem se formando desde 1981 e atingirá
1983 com inflação e grave recessão. Talvez, por causa da con-
junção de fatos como esses, aliados ao projeto, em progresso,
d a " a b e r t u r a " , o s p a r l a m e n t a r e s s e s i n t a m q u a
fiscalizar os atos do Executivo no setor econômico, de manei-
ra mais incisiva.

Há uma retomada de consciência, significando que os
parlamentares, e, mais uma vez, especialmente os da oposição,

lutam por estabelecer para o Congresso um lugar de relevo nas decisões nacionais. O momento político, de retorno à democracia, da busca-por eleições diretas para a Presidência da República, dão o tom dos discursos pronunciados pelos senadores. O mote principal é sempre a retomada das prerrogativas do Congresso, e o papel que ele passará a desempenhar.

Dentro desse aspecto, o discurso pronunciado em agosto de 1983 pelo senador José Fragelli, do PMDB, em torno, principalmente, do isolamento do Congresso das grandes decisões nacionais, em momento tão grave, é exemplar.

Inicia seu pronunciamento dizendo ter lido declarações do senador Itamar Franco, na imprensa, sobre a ausência de atividades do Congresso Nacional, em recesso, no mês de julho, enquanto o país atravessava conjuntura tão grave-. Para o senador José Fragelli, essa declaração era o reflexo de "boa parte da opinião pública", que achava que este "não era o momento de o Congresso estar inativo". Entretanto, em seu modo de pensar, ele achava que o Congresso "não fez falta nenhuma à Nação durante o mês de julho, como continuará não fazendo agora, nem no próximo mês, e talvez o resto do ano". Porque, explica ele, não dá valor de decisão ou de "influência efetiva nos destinos do país aos simples discursos que todos nós pronunciamos nesta e na outra Casa do Congresso". (DCN. 5 agos. -83, p. 3148) "Hoje, o Congresso ouve, fala, mas não é ouvido", debate os assuntos com eficiência mas "isso apenas ricocheteia nas paredes do Palácio do Planalto,

porque lá nenhuma palavra entra para causar qualquer efeito em favor da solução dos problemas nacionais". (Ibidem, p. 3148)

O senador faz esse desabafo por causa dos problemas relativos às decisões "com a dívida externa e, sobre os quais, o Congresso não aparece eternamente! — uma influência na Constituição" é taxativa quando determina "que o Congresso deveria decidir sobre a dívida externa do País. Isso está em todas as Constituições, desde o Império..." (Ibidem, 3148)

Aliás, continua, na verdade, ao que se assiste nesse momento, é que "nem o Legislativo dirige a política financeira, nem o Presidente da República a executa, (...) porque ele entrega essa política inteiramente ao Sr. Jelfim Netto e aos seus dois auxiliares". (Ibidem, p. 3148)

O senador Afonso Camargo aparteia, dizendo que uma reforma constitucional que fortalecesse o Legislativo "independe do Presidente da República", depende exclusivamente da iniciativa dos parlamentares. Mas o senador Fragelli explica que não há necessidade de modificações :

"Basta que a Constituição seja cumprida, reconhecida e aplicada. O Congresso, por omissão, participa das responsabilidades do descalabro financeiro da Nação, através de todos esses anos, por omissão, ou por imposição da Maioria do Congresso, representada pelo partido que sustenta o Poder Executivo. A verdade é essa." (Ibidem, p. 3148)

Continua sua argumentação -

"A Constituição não dá poderes ao Presidente da República para fazer empréstimos externos. (...) Pergunto: o que faz o Congresso Nacional aberto, quando o Senhor Presidente da República, vulneran-

do, frontalmente, a Constituição, contrai enxurradas de empréstimos externos sem a manifestação do Poder Legislativo?"

E pergunta: "o que faz o Congresso Nacional reunido ou não reunido? (Ibidem, p. 3148)

Por não saber que interesses nacionais o Congresso Nacional defende, como lhe disr em aparte o senador Itamar Franco, pois, nas circunstâncias expostas, ele se encolhe, se deixa superar e passar por cima pelo poder Executivo, o senador Fragelli sugere uma greve de protesto. (Ibidem, p. 3149)

A proposta é tão surpreendente, quanto o discurso desalentado do senador. Mas, antes dela, o senador Itamar Franco pedira um aparte e fizera a análise do modo como o Congresso tem exercido o seu papel.

Fez, também, uma auto-crítica do desempenho legislativo e de seus membros, assinalando que a descrença e o pessimismo em que vive a Nação brasileira é culpa do Congresso Nacional "que deixou de ser realmente o Poder político da Nação. A instituição não é culpada. Nós é que temos a culpa..." (Ibidem, p. 3149) A culpa, segundo o senador Itamar Franco, não é "apenas da Liderança do Governo, dos homens do governo que estão nesta Casa", que, com raríssimas exceções, afirma, são homens "sem vontade para lamentar". Mas também a oposição, às vezes, colabora para esse estado de coisas, pois fosse uma oposição mais atuante, este Congresso poderia avançar muito". Termina o seu aparte, dizendo: "A Instituição deve ser permanente, deve ser defensável. Nem é culpa do Execu-

ti VO qu.G a Instituição não -funcione. A culpa é nossa, de nós senadores, de nós deputados". (Ibidem, p. 3i49).

O senador Fragelli retoma a palavra, e alerta que num regime democrático a não-observância, por parte do Executivo, dos ditames constitucionais resultaria na aplicação do impeachment. E se o Congresso quisesse defender as atribuições que o povo lhe outorgou, ele deveria responsabilizar os Presidentes da República que levaram o país a contrair dívidas, sem ouvir o Congresso Nacional. Indaga-. "Mas, onde a coragem do Congresso Nacional para tomar essa iniciativa?" (Ibidem, p. 3i49)

A contestação dessas palavras vem do senador Itamar Franco que faz um rápido retrospecto do que o Congresso sofreu ao longo dos anos de autoritarismo, com o seu fechamento em 1977 e a mudança da Constituição e as cassações de mandatos. Concorda que "o Congresso está enfraquecido" e, sobre a tentativa da OAB, comunicada pelo senador Fragelli naquele momento, de, junto ao Judiciário, obrigar o Executivo a mostrar os acordos com o FMI, narra um fato do qual foi protagonista junto com o senador Mendes Canalle, e que põe por terra as esperanças do senador Fragelli de que o -Judiciário atendesse à OAB em sua pretensão.

"Quando o senador Mendes Canalle e eu fomos ao Supremo Tribunal Federal para tentar impedir a prorrogação dos mandatos dos prefeitos e vereadores, porque feria a Constituição, feria o princípio republicano, qual foi a decisão que o Supremo deu?

'Que por conveniência do regime essa prorrogação deveria ser aceita. Isso consta, hoje, dos Anais do Supremo Tribunal Federal'. Portanto, senador José

Fragelli, nós precisamos modificar, alterar "o que se processa neste País." (Ibidem, p. 3149) (grifo nosso) -

Reiíera que a culpa não é do Congresso Nacional, mas sim deles, parlamentares. A bancada do governo, exemplifica, tem 46 senadores e, após o recesso de julho, eles ainda não se encontram no Congresso. Por isso, é necessário distinguir "a instituição permanente, o pulmão da democracia, que é o Congresso Nacional, de nós outros, inclusive eu, que talvez não estejamos cumprindo o dever, como devemos cumprir, para com o País". (Ibidem, p. 3149)

O Senador Fragelli retoma a palavra e *diz* que, ao referir-se ao Congresso, não o confunde com a Bancada da Maioria ou a da Minoria, mas ao "Congresso Nacional que, como personalidade jurídica representativa do povo, uma atitude". E acentua;

"O Congresso Nacional é um Poder. São três os Poderes da República - o Executivo, o Legislativo e o Judiciário - e só um existe, que é o Poder Executivo." (Ibidem, p. 3149)

No desalento da constatação é que o senador Fragelli sugere a "greve" do poder legislativo em protesto, mostrando à Nação que, "não podendo exercer os poderes que a Constituição lhe confere, é melhor ficar de braços cruzados, e entrarmos em greve". (Ibidem, p. 3149)

Ü i n l . l . s i t a d o d a p r o p o s t a e a s t e n t a t i v a s d & cá-la não inibem o senador de esclarecer, ainda mais, Os seus pontos de vista. Acentua que deseja que fique marcado o seu modo de pensar sobre a atuação do Congresso numa palavra; de-

cidir. "Enquanto o Congresso não decidir, ele, ao meu ver, não é Congresso..." (Ibidem, p. 3150)

Tra-À à baila, a seguir, os problemas inerentes à
 ■ Futura escolha do Presidente da República, que deveria ser um
 civil, achando que a bancada da maioria deveria impor
 Executivo, um nome e não aceitar a escolha do Presidente da
 República e, depois, re-Ferendá-la.

Ém tudo o Congresso está se omitindo. Na questão do endividamento externo, não exigiu que viessem os atos do FMI, a fim de serem aprovados, previamente, como está no texto da Constituição. Ha questão da sucessão presidencial nem sequer essa Maioria que detém o Colégio Eleitoral ousa dizer que quer um candidato civil! E tudo entrega ao Poder Executivo." (Ibidem, p. 3150)

Por esse tipo de comportamento, assinala o senador Fragelli, é que "(...) o Congresso funcionando ou não funcionando, tudo isso ficí na mesma coisa". (Ibidem, p. 3150)

3.3.1 - A imagem no espelho

O poder Legislativo vê sua imagem nu-
 lho e não gosta do que vê. Esta poderá ser a idéia que surge dos pronunciamentos acima transcritos. Entre os anos de 80 e 85, o fato de que há uma separação de poderes inscrita na Constituição parece não mais iludir alguns parlamentares, especialmente os da oposição. Com a "abertura" e o início da retomada da democracia, há a impressão que era esperada uma radical mudança no comportamento do Executivo.

Legislativo, mas talvez tenha havido o esquecimento de que esta "democracia inicialmente consentida" necessita, para estabelecer-se em definitivo, de alguma luta para a reconquista de espaços. O Executivo hipertrofiara-se, com o regime autoritário, de tal modo que não cederia esses espaços facilmente. Ao Congresso caberia combatê-los, mas - isso transparece com nitidez - não sabe como fazê-lo.

É um discurso patético a que leemos o senador Fragelli, totalmente impotente para lutar contra o Executivo, fazer um acerto contundente e a auto-crítica do Poder. O assunto referente à necessidade de passagem pelo Congresso, para aprovação, dos acordos com o FMI é apenas o detonador do processo. Quando em 1980, o senador Itamar Franco chama atenção para o lento caminhar da "abertura" e da volta do Estado de Direito, junto com o pouco interesse de "devolver o poder à Nação", é uma primeira análise do que se esperava e do que se estava conseguindo do Executivo. 7. falta de conhecimento do Congresso, dos compromissos externos assumidos pelo governo é fato que continua a repetir-se, mesmo nessa época de redemocratização. Não é por outro motivo que o senador aponta as "práticas autoritárias" ainda comuns na política externa e que têm a sua tradução na "diplomacia secreta" e em "acordos sigilosos".

A "Nova República" não parece agir inteiramente a palavra de Roberto Saturnino, senador e exam claro que as práticas do regime autoritário estavam tão

fixadas no comportamento do poder Executivo que permaneciam, embora todas as promessas feitas. A análise e aprovação dos acordos efetuados com o FMI é a "pedra de toque" da maioria dos discursos do Senado neste período de 5 anos. A situação da economia brasileira é lamentável, à beira de um colapso total, e os acordos enfeixam uma gama de exigências que atingem, no todo, a Nação brasileira.

A norma constitucional que determina que todos os atos internacionais, tratados e acordos, seja a III e tidos à aprovação do o i?, o n g r e s s o é u s a d a como a talecedór dos discursos. Nota-se, ainda, que os partidos que apoíam o governo da Nova República, através de seus representantes no Senado, fazem um apelo constante para que seja observada a Constituição, em seu artigo 44. Há, na verdade, uma tentativa de preservação das prerrogativas do Congresso Nacional, com o delineamento do papel que deve desempenhar, não interferindo diretamente nas negociações com o Fundo Monetário Internacional, pois isto cabe ao Executivo, mas lembrando caber-lhe a palavra final, como ocorre em todos os tratados internacionais firmados com outros países.

-Assim, a separação de __p^odejie^s__px_evista na Constituição deve ser preservada como forma de manutenção da democracia, recentemente conquistada pela "Nova República", mas como bem afiriria o senador do PDS, Mírgilio Távora, o procedimento é semelhante ao da "Antiga República". Isto porque, quando um poder ocupa o espaço de outro, dificilmente o de-

volverá. O senador Roberto Saturnino concorda com a afirmação de seu colega, mas reconhece que a "retórica é um pouco diferente".

É possível notar-se que há, nos discursos aqui mencionados, acima de qualquer tema, o desejo de restabelecer a separação de poderes, de reconquistar as posições perdidas dentro da estrutura institucional do poder. A posição da bancada governista, antes do advento da "Nova República", de continuado apoio aos atos do Executivo, e a que é percebida quando os partidos que sempre tinham estado na oposição passam a ser governistas, é um tanto diferente, especialmente pela não aceitação de seu afastamento das decisões.

A "fala" dos senadores é indicativa desta tentativa de estabelecer um novo posicionamento dentro do contexto do poder vigente e começa, na realidade, pela análise crítica do poder do qual fazem parte.

Antes da oposição e, a partir de 1983, a bancada governista, é quem dá o tom aos discursos. Desde 1980, a função do Congresso, no tocante aos acordos que dizem respeito à dívida externa, é basicamente, de legitimar as posições do Executivo nas negociações com o FMI. Quando o senador Severo Gomes, em 1983, faz reparos aos compromissos acarretados pela Carta de Intenções assinada com a quem a entidade mostra a abrangência desse acordo. Ele servirá de balisamento não só para o orçamento ortacional, mas para as ações estatais, mudará a lei salarial e a de remessa de lucros.

a que regula o pagamento de royalties, todas aprovadas, depois de longamente debatidas no Congresso, e que abrangem questões fundamentais para a Nação. Daí a importância de que o Congresso fiscalize o que se contrata com o FMI e dê sua aprovação, pois não se trata apenas da realização de um empréstimo. Para o Senador Severo Gomes, nessas condições, tratando-se de acordos que incidem sobre importantes setores da vida nacional, cuja regulamentação foi feita através de atos aprovados pelo Congresso, eles poderiam ser "considerados ineficazes".

Essa declaração é considerada "lesiva aos interesses nacionais e à credibilidade do Congresso Nacional" pelo senador pedessista José Lins. A legalidade do processo do pedido de empréstimo ao FMI é o que interessa ao senador governista e, por aí, encaminha sua argumentação. O opositor interessa a verificação dos compromissos que o acordo traz em seu bojo, e se eles devem ser aceitos. Na sustentação, pelo senador José Lins, do discurso do Executivo, repetindo-o a expectativa de que, face a situação crítica do país, é dever do Congresso validar, incondicionalmente, os acordos. Mais uma vez, a discordância do discurso oficial acarreta uma acusação de comportamento anti-patriota, lesivo aos interesses do país.

Da mesma forma pode ser vista a reação ao discurso através do qual o senador Itamar Franco reclama a presença do Ministro da Fazenda no Senado, para esclarecimen-

tos, sobre os empréstimos do Brasil no Fiil . Ocorre um ano antes, 1988, dos discursos acima comentados, mas os apartes do senador Gabriel Hermes encaminham as observações a respeito no sentido de deixar claro que a exigência daquele pedido poderia ser atenuada, com o intuito de o senador atuar em uma "despara com a liderança do governo.

Deve-se notar, nessas discussões quanto aos vários aspectos que recombemos compromissos do Secretário Internacional, a crítica que os senadores fazem de seu próprio comportamento e da inoperância do Congresso, e que culmina com o discurso do senador José Fragelli. Há uma perplexidade, aliada ao desespero da impotência de quem talvez queira mudar um estado de coisas, mas desconheça o caminho ou, até conhecendo-o, não se sinta forte o suficiente para tomá-lo. Isso o que transparece à leitura do discurso do senador Fragelli. Mas, nele há um pouco mais: uma visão de quem, compartilha a imagem de um poder inoperante, que no limiar da reconquista de todas as suas prerrogativas e competências, não sabe que deve usá-las (ou não se interessa em fazê-lo) para a ocupação dos espaços perdidos para o Executivo, no sistema de poder vigente.

A separação dos poderes, consagrada na Constituição, e que o senador menciona em seu discurso, serve apenas, ele mesmo o sente, para a validação de um só Poder, o Executivo: "São três os Poderes da República o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, e só um, na verdade, existe, que

é o Poder Executivo". (DCN., 5 agos. 83, p. 3149) E sobre esse fato o Congresso deve tomar uina atitude. Mas qual? A greve, é a resposta que ocorre ao senador, para mostrar à Nação que, já que o Congresso não pode intervir na negociação com o FHI, usando das atribuições que a Constituição lhe confere, "é melhor ficar de braços cruzados". A expectativa é de que houvesse um impacto tão grande, que "talven os Poderes constituídos e a Nação viessem, afinal, colocar-se ao nosso lado". (Ibidem, p. 3150)

Ao concordar que o Congresso deixou de ser o poder político da Nação, o senador Itamar Franco estabelece que a culpa não se encontra a peria s no s E x e c u t i v o , e que os próprios parlamentares são os culpados, e i t i q u e n ã o u t i l i z a i r i o s i n s t r u m e n t o s l e g a i s c | i i c e d i d o s p e l a p r ó p r i a C o n s t i t u i ç ã o , e s t a b e l e c e e a c o m o d a d a , t o r n a n d o - s e h o m e n s s e m " v o n t a d e ^ p a r l a m e n t a r " e s e m " a t i v i d a d e p a r l a m e n t a r " . E i s t o t u d o c o m a c o l a b o r a ç ã o d a o p o s i ç ã o q u e a g e , n a m a i o r i a d a s v e n e s , d o m e s m o m o d o , n ã o e x i g i n d o s e q u e r , q u e s e a c a b e c o m a v o t a ç ã o d e l i d e r - a n c a s . A c u l p a , e n t ã o , n ã o é d a I n s t i t u i ç ã o e , n e m t ã o p o u c o , d o E x e c u t i v o , m a s d o s p r ó p r i o s p a r l a m e n t a r e s -

yê~se, nesse discurso, ponteados de apartes, o reconhecimento de que os parlamentares e, por conseguinte, o Congresso que eles simbolizam, são alijados das decisões mais importantes para a Nação. Falem o mesmo discurso do poder Executivo, validando-o, e deitam por terra a teoria da

Separação dos Poderes que informa oficialmente, porém retoricamente, toda a Constituição brasileira vigente..

Hão há, por parte do Congresso, a vontade e a coragem de usar os meios constitucionais de que dispõe para obrigar o Executivo a respeitar o que está disposto nas normas e das quais, a rigor, não seria possível fugir ao cumprimento ,

A c o n v i v ê n c i a c o m u m E x e c u t i v o f o r t o c u p a , i n d e v i d a m e n t e , o s e s p a ç o s d o s i s t e m a d e p o d e r e x i s t e n t e , o s q u a i s , l e g a l m e n t e , s e r i a m d o L e g i s l a t i v o , f o i a c e i t a d u r a n t e d e m a s i a d o t e m p o , e s t a b e l e c e u i n ú m e r a s e v i c i a d a s p r á t i c a s , p a r a q u e p o s s a s e r d e s f e i t a d e u m d i a p a r a o o u t r o . A c o n s c i ê n c i a d e s s e s f a t o s e s e u r e c o n h e c i (r i e n t o d á o t ô m i n u s i t a d o a o d i s c u r s o d o s e n a d o r F r a g e l l i . é r e c o n h e ç a - s e , u m d e s a b a f o p e s s o a l , q u e m o t i v a o s a p a r t e s d o s s e u s c o m p a n h e i r o s d e S e n a d o , p o r v e z e s n u m t o m d e e x t r e m a c o n d e s c e n d ê n c i a , c o m o s e h o u v e s s e n e c e s s i d a d e d e a c e i t a r a s p a l a v r a s v e r d a d e i r a s d o d i s c u r s o , n ã o a s c o n t r a r i a n d o , m a s v e n d o - a s n a s d i m e n s õ e s d e c o m p r e e n s ã o d o q u e " v a i n a - a l m a d e V . E x a . " , c o m o a s s i n a l a o s e n a d o r I t a m a r F r a n c o .

Mas, são tão graves as denúncias feitas, é tão veemente o d i s c u r s o d o ũ i e n a d o r , q u e a c ; a b a p r o p i c i o u t r a r e v e l a ç ã o , f e i t a n u m a p a r t e , p e l o s e n a d o r I t a m a r F r a n c o , q u a n d o o s e n a d o r F r a g e l l i d i z q u e a O A B v a i t e n t a r , v i a p o d e r J u d i c i á r i o , d a r a c e s s o à n a ç ã o a o s a c o r d o s c o m o F M I ; - e l e e o s e n a d o r M e n d e s C a f e i r e , n a t e n t a t i v a d e i m p e d i r a

prorrogação" dos mandatos dos prefeitos e vereadores, por ferir a Constituição, foram ao Supremo Tribunal Federal. A decisão do Supremo foi que "por conveniência do regime, essa prorrogação deveria ser aceita". E isso "consta, hoje, dos Anais do Supremo Tribunal Federal". Idem, p. 314?>

A constatação que se fae desse fato é que a separação de poderes, inscrita na Constituição, mais uma vez, serve de subterfúgio para o fortalecimento de um só poder, o Executivo. A aparente observância do preceito constitucional serve apenas para manter as relações de poder entre o Executivo, o Legislativo e, também, o Judiciário caracterizadas pela Violência simbólica.

Assim, é possível dizer-se que a análise das "falas" dos senadores sobre os acordos com o Flil, na década de 80, traduzem, além da preocupação com o problema em si, a visão que eles têm de seu desempenho como poder Legislativo. O desenho dessa atuação é dado, de modo significativo, muito mais pelos parlamentares da oposição - do que pelos que apóiam o governo, que continuam a exercer o papel de avaliadores do Executivo. Ao inverter-se a situação, isto é, quando os oposicionistas tornaram-se a bancada do governo, a partir de 1985, o espírito crítico ainda permanece, pelo menos nos primórdios do período governamental de José Sarney.

CONCLUSÍO

O trabalho de investigação realizado nesta tese, analisando-se a Teoria da Reprodução e a Teoria da Separação dos Poderes como sustentação teórica, proporcionou, a alguns aspectos da atuação do Congresso, o Nacional, importantes assuntos de política externa que não só corroboraram as hipóteses, ou preverem essas condições, como as comandados, por vezes inesperados.

As relações de poder criadas bem antes do período investigado, 1975-1985, recobrem o espaço político nacional e influenciaram a conduta do Poder Legislativo que, em acordo com os ditames do poder Executivo, de modo a não haver modificações essenciais naquelas relações. Dessa forma, o papel secundário desempenhado pelo Legislativo, nitidamente desenhado por sua conduta no tratamento de assuntos como o Acordo Nuclear, o Acordo de Itaipu e os Acordos com o FMI, é um paradigma para que se possa deduzir, não só o seu enfraquecimento, como, em contrapartida, uma hipertrofia do poder Executivo. Acentue-se que esse fortalecimento liga o regime autoritário, vigente desde 1964, mas também a posterior acomodamento do Legislativo que, a princípio, a democratização não quis preencher os espaços de poder que seriam seus por lei, já sua qualidade de poder político, representativo da Nação.

Advisão de competências entre Executivo,

tivo. Judiciário, por o? vista na Constituição de 1967/69, apóia-se na Teoria da Separação dos Poderes. Esta de Aristóteles, se up r ;i. i vi e i r o a r a u t o, a té os dias de hoje, te in p sado toda a doutrina constitucional, assumindo um inesperado vigor quando da criação do presidencialismo nos Estados da América. Ao importar-se de lá, com a proclamação da República, o mesmo regime de governo, cuidou-se de "re-Forçar" a primeira Constituição Republicana a coerência e separação dos poderes e, depois, todas as outras que lhe seguirem.

Mas, se foi possível importar o modelo, era impossível importar, também, a sociedade em que ele se criou, replicá-la com todos os seus mecanismos de controle, suas crenças e formação histórica e social. Assim, o presidencialismo se aclimato no Brasil, servindo como o eixo da ordem política e jurídica, e a separação dos poderes, mesmo em tempos raros de democracia, é usada como uma ocultação das relações de força e de poder existentes dentro do sistema político, quando uma violência simbólica que se nutre desse ambiente e, ao mesmo tempo, nele prospera.

Essas afirmações se fanem patentes na análise dos discursos dos parlamentares sobre os acordos internacionais mais importantes assinados pelo Brasil nos últimos dez anos. Invocada como uma guardiã das competências do Legislativo, usada pelo Executivo quando necessita reforçar seus atos autoritários como a legitimação do Congresso, a separação dos Poderes, dentro da estrutura política

nal, vigoante nos anos de 1975, a 1985, revela-se nos discursos parlamentares através de uma mensagem, cujo o sentido mais aparente é a sua própria validação e o mais oculto é a validação da mensagem emitida pelo Executivo sobre aqueles acordos.

Havia preocupação, muitas vezes observada na análise das "falas" dos parlamentares, de agradar o Executivo, de estabelecer com ele uma certa cumplicidade quando o assunto de afigurar a dívida pública tal que repercutiria, pelos resultados, ou pela propaganda que o envolvia, por toda a Nação. Desse acúmulo não escapava a oposição, que estabeleceu este comportamento, contraditório com sua posição. Exemplificando: no episódio do depoimento do Chanceler Azeredo da Silveira, sobre o Acordo de Itaipu, feito na Comissão de Relações Exteriores do Senado, em sessão sigilosa, mas cujo teor de algumas declarações vazou para a imprensa, criando uma situação desconfortável com o Paraguai, aconteceu o apoio da oposição ao comportamento do governo, mesmo sendo verdadeiros (como depois se verificou pelo desenrolar do episódio) os fatos divulgados pela imprensa. O senador Itamar Franco dá seu aval à política do Itamarati, elogiando-a, e ao seu condutor, Azeredo da Silveira, o que vai se verificar, com seu posicionamento, tempos depois, com outros assuntos de política externa, quando o Relatório do Ministério das Relações Exteriores, também, o regozijo inicial dos senadores Roberto Sa

turnino e Franco Montoro, do HDB, com o Acordo Nuclear, marcado com um "voto de confiança", colocado, mais tarde, em discussão, face ao sigilo que cercara as negociações.

Esse comportamento vai se alterando nas questões envolvendo o Acordo Nuclear, até ser criada a Comissão Parlamentar de Inquirição, que acaba por ressallar o a com que foram conduzidos assuntos tão importantes, como a aquisição das usinas nucleares e os aspectos referentes à sua necessidade, o tipo de política a ser implantada no setor para as décadas futuras, e outros mais, ree até, com a parte operacional do Acordo.

Colí! Aaipu, suceder a o mesmo tipo de procedimento, com o sigilo fazendo parte integrante dos estudos necessários á construção da reprefi-a, e se estendendo a v á r tratado, deixados em aberto para um provável jogo de influências com o s pa í s e s i n t e r e s s a d o s : F ' a r a g u a i e A r g e

Aliás, o sigilo é também a marca dos acordos com o FMI, envolvendo, especialmente, os aspectos ligados aos compromissos a serem assumidos pelo Brasil, totalmente desconhecidos do Congresso, e condicionantes do sucesso das negociações.

A argumentação do 3. necessidade do segredo mais específico nos casos de Itaipu e do Acordo Nuclear, por problemas de segurança nacional, é típica de um regime autoritário que, centralizador, estabelece os rumos da Nação, através do raciocínio de que só ele detém o conhecimento do

qu, e é "melior para o povo e para a pátria".

Por outro lado, a justificativa dada pela bancada governista para o desconhecimento do Congresso dos termos dos acordos está centrada no papel constitucional do Legislativo face às relações externas. A defesa do segredo se apóia, pela voz dos parlamentares, na competência de cada poder, não estando o Legislativo, no dizer de um senador, "arredado" do assunto, isto cumprindo a sua própria mecânica normal, na íntima liberdade de discussão e posterior anuência, dos acordos tratados. Justifica-se, portanto, o trabalho do Congresso pela rotina de trabalho, condicionada pelas leis, pela Constituição e, até, pelo Regimento.

A análise do desempenho do Legislativo, nessas condições, fica contida no âmbito específico da legalidade: o Executivo cumpre a sua arte, dentro das competências funcionais, e o Legislativo cabe cumprir a sua. A liberdade que goza o Congresso, podendo se manifestar e continuar funcionando, implica na inculcação do que na Teoria da Reprodução seria chamado de "habitus" -- aqui a crença de que o Legislativo cumpre o seu papel constitucional, o que não deixa de ser um "arbitrário cultural" -- através de um emissor (Legislativo / Parlamento) legitimado e, portanto, pode ser considerado uma "Autoridade Pedagógica". Tal comportamento está inteiramente de acordo com o desejado pelo sistema de poder vigente, para a dissimulação das relações de força existentes entre o Executivo e Legislativo, as quais deseja

perpetuar.

Os fatos são dados como consumados, e até indiscutíveis, aos congressistas e a Nação.

A aceitação desse estado de coisas pelos parlamentares mostra um apoio ao poder do qual surgem aquelas determinações, revelado pelos discursos dos deputados e senadores, compatíveis com os desejos do Executivo, tornando-se, o Congresso, seu cúmplice.

Há um entendimento de que a função fiscalizadora e controladora do Legislativo deve ser exercida pela oposição, já que à bancada governista caberia o apoio e atribuição de prestar os esclarecimentos do governo (seria a emissora da "palavra oficial"), e isto de forma incondicional.

A emissão da mensagem do Legislativo, através da "fala" de seus membros, dirige-se, levado em conta tudo o que se expôs, a um destinatário privilegiado, o Executivo e, muito depois, à Nação. E a tanto chega, que acaba por emití-la junto com o Executivo, não estabelecendo seu próprio espaço de poder.

Chega-se, então, à conclusão de que, se o papel de legislador por excelência não mais lhe cabe, por usurpação do Executivo, o Legislativo não se coloca como poder, fiscalizador, na totalidade de seus membros, deixando um espaço livre para que se estenda o poder governamental, cada vez mais centralizador. É uma auto-redução na execução de suas constitucionais mais ligada ao comportamento

ment: a. r e s d o q u e à p r á f c i c a a i j . f c o r i t á r i a d o g o v e r n o .

Isso transparece nos discursos referentes aos acordos com o FMI, já na década de 80, que proporcionam uma auto-crítica por parte, principalmente, dos membros do Senado vinculados à oposição, e que o discurso do senador Fragelli concretiza de maneira contundente,

A Teoria da Separação dos Poderes, como ficou demonstrado, é utilizada, neste tipo de posição autoritária, para a escamoteação das relações de poder existentes entre o Executivo e o Legislativo, propiciando a violência e a repassa aquele relacionamento. Os discursos dos congressistas, feitos a partir de um "lugar oficial", valendo-se da legitimidade dos poderes "independentes", é, através de um "Trabalho Pedagógico" (inc: u) por produzir um "habitus". Este, pode ser traduzido como a interiorização dos princípios que tornam aceitáveis a noção da separação de poderes como se vigente na realidade, através de um esquema que envolve a legitimidade da autoridade que o impõe, o que valida a mensagem e também a torna legítima.

Assim, quando se inicia o "gênero" legítimo, para delinear seu próprio papel, do que o Poder que -Fala? - estabelece a condição do Legislativo trabalhar como Autoridade Pedagógica, na inculcação de um arbítrio cultural (a separação dos poderes como verdade), através de meios institucionalizados para tal, - os discursos - cujos conteúdos são esta operação feita e adequadamente.

res das mensagens as aceitem e decifrem.

Quanto aos denominados receptores, as "falas" do poder Legislativo deveriam ter como receptor principal a Nação que os elegeu, mas na maioria das vezes, no período pesquisado, se dirigem, muito mais, ao Executivo. O estabelecimento de seu posicionamento dentro de um contexto constitucional simbólico vigente tenta dissimular o quanto se encontra agregado ao Executivo. Portanto, pode-se concluir aquilo que é dito nos discursos do Congresso destina-se, como mensagem, ao Executivo e iri pri iiii e i r o l u g a r e , por o fortalece e legitima, confundindo-se, por vezes, emissor e receptor. Esse mesmo jogo de comunicação foge ao controle do povo, a quem a mensagem também se destina, pois quase sempre não há resposta a essa mensagem, e quando existe, não se dá no mesmo nível.

O "lugar oficial no discurso" não facilita, à época, o seu alcance pela população. O espaço oficial, isto é, a tribuna do Congresso, a publicação em órgão oficial (Diário do Congresso Nacional), tornam legais e "oficiais", portanto

institucionalizados, os conteúdos desses discursos, mas distantes do alcance do povo. !*. Nação faltam meios para se fazer ouvir. ■ .

A conclusão é que a relação de Poder, o c u l l retórica do Legislativo em torno do dispositivo constitucional, que indica serem os poderes da União "independentes e harmônicos" (art.6º (.)), acaba por se consolidar através da in-

culcacaõ, do mesmo modo como, segundo Bourdieu e Passeron, a mensagem do mestre, reproduz as relações estabelecidas entre as classes.

A legitimação da mensagem está ligada não só à definição daquilo que merecia ser dito (e isto, de certo modo, se dá através da bancada governista que, na maioria dos episódios deu esse tom aos debates), mas ao "código" em que deve ser transmitido, e quem seria o seu receptor. Assim como a linguagem do professor, para Bourdieu e Passeron, vai além de ser um instrumento de comunicação para ser um "instrumento de fascínio", já que impõe e atesta a autoridade pedagógica da comunicação, também a "fala" parlamentar tem "esse mesmo papel. O jogo de "comunicação fictícia" instaurado nos anos 1975-1985 revela, no Legislativo, a maneira de definirem-se os papéis; o Congresso dizendo de suas competências constitucionais, como se as cumprisse na plenitude, e o Executivo, através de sua bancada, exercendo o jogo de, formalmente, submeter os acordos externos ao Legislativo, que não exerce seu dever político de fiscalizá-los.

A violência simbólica existente nessas relações entre os dois poderes se mostra a cada vez que um parlamentar oposicionista tenta restabelecer o controle e a fiscalização do governo pelo Congresso, através da busca de esclarecimentos sobre os acordos em discussão. No entanto, essa atitude é considerada "impatriótica" ou como "desserviço" à Nação, pelos seus pares da bancada governista, tendo

hav-ido até ameaças de cassação à época das discussões em torno de laipu.

À posse de 1964, com base nas pesquisas efetuadas, que, num jogo de comunicação, os discursos dos parlamentares usam a Teoria da Separação dos Poderes como dissimulação das verdadeiras relações de poder existentes entre o Legislativo e Executivo e traduzem a violência simbólica que acresce a força latente naquelas relações.

Pode-se comprovar que, mesmo com a redemocratização, permanece o papel de segurança do Legislativo e façam sentir, especialmente da parte provocando uma auto-análise dos parlamentares. Nesta, transparece que o comportamento dos congressistas, tanto quanto a existência de um Executivo hipertrofiado, acarretou a diminuição dos poderes de controle e fiscalização da função legislativa, do Congresso. Essa atitude entre Legislativo e Executivo é resultado, não apenas de um momento político determinado, mas é uma prática, no sentido de que a maioria dos congressistas está satisfeita com a relação de submissão que, de certo modo, os exime de quaisquer ônus para com as consequências das atitudes do Executivo, os livra de pressões da parte deste, sem "violiar" os termos em que a separação dos poderes está colocada na Constituição. Apenas alguns membros, uma minoria, enxergam e denunciam o fato de que não existe separação de poderes.

A autonomia do Legislativo, a verdadeira autonomia,

BIBLIOGRAFIA

ALTHUSSE, Louis. Introdução política a Heidegger ■ 2ª ed., Lisboa, Presença, 1971.

Ideologias e... BEA... Ideologias e... Rio de Janeiro, Estada ■ Lisboa, Presença, 1979.

ARAÚJO, Joao Hermes Pereira de. A processualística dos atos internacionais... Rio, S e c a o d e F u b l i c a ç o e s , B p e . d e I m p r e n s a N a c i o n a l ,

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Aspectos da teoria geral do processo constitucional: teoria da separação de poderes e -Funções do Estado; Revista... Brasília, n. 76, p' 97-104, out./dez: 1988.

BEARD, Charles. An economic history of England ■ New York, Macmillan, 1913.

BENNET, Douglas Jr. Congress in -Foreign policy: who needs it? Estudo, n557, p. 40-50, 1978, ■

BOURDIEU, Pierre., F ' A S S E R O N , Jean Claude.. Reflexões sobre a teoria da prática social (1977) ■ Rio, Francisco Alves, 1980.

só se dá quando ele estiver disposto a assumir e lutar pelas responsabilidades inerentes a conduzir a sua atuação - não só em assuntos referentes à política externa, mas em todos os outros aspectos em que deva interferir - como um poder determinante.

BUR DE AU, Georges. Traité de Droit International Public 10^e éd., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence,

Droit International Public, 10^e éd., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1974.

BURNS, James Macgregor. The promise of presidential Leadership, In; DISHMAN, Robert B. The State and the Union. New York, Charles Scribner's Sons, 1965.

CÁHARA DOS DEPUTADOS. Regimento Interno. Brasília, 1985.

C A U B E T , C h r i s t i a n . Q u e m i t o d a s e p a r a ç ã o d e s p o d e r e s, 1989, mimeo,

Le barrage D'Itaipu et le Droit International Fluvial, Toulouse, Université des Sciences Sociales, 1983, tese de Doutorado, mimeo..

C A V A L C A N T I , T h e m i s t o c l e s B . S e p a r a ç ã o e r e l a c i o e d e r e s. C. J. Int. L. n. 63, p. 55-69, Fev. /1977.

C E R I V O , A l i a d o L u i z . Q u e m i t o d a s e p a r a ç ã o d e s p o d e r e s. Brasília, Editora Un B, 1981.

COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS (United States Senate). Li:êlr
tif5.....ajid...Q±hi;r-i3ter3?LÍDnaL.Jgi:s.em.eii±.s.L.th.f....r.Q.le-af-thE
UnitedStatesSenate.WasF: incjton, U.S. G o v e r n m e n t P r i n t i n g
 Office, 1984.

COSTA, CruH. Pequena história da República. 3S ed, Rio, Br? -
 siliense, 1989.

CRABB, Cecil U., HOLT, Pat M. Li^i.t.atJ..D _____ ±.C...s.t.i.:ugg.Le:Ca."
ajfs;5..... the..Fr:Sidfj:it....ad....Ej:2:S:ii3n iaLií:H S ^ g d . Washing-
 ton, CQ Press 1984.

CRONIN, Thomas E. A resurgent Congress and the imperial Pre-
 sidency. Political Science Quarterly n° 95, p. E09-S4,
 1980.

DAN I ELL I, I r en Pesquisa científica e produções científicas.
 Fpolis., CEITEC, 1988.

DANTAS, F. C. de San Tiago. Igualdade perante a lei e "due
 process of law". Revista Forense. Rio, v. CXMI, p. E1/3Í,
 março 1948,

DAVIS, Nathaniel. The foreign service and the presidential control of foreign policy; *Executive Journal*, n.º 57, p. 1980.

DESTLER, M. E. Executive-congressional conflict in foreign policy: explaining it, coping it. In: DODD, Lawrence C., OPFENBERGER, Bruce I. (Ed.) *Congress and Foreign Policy*. Washington, Cress, 1983.

DIAZ, Ann Stuart. *Appropriada*, emborademocracia. WIN, Robert A., SCHAMBRA, William A. (Ed.) *Journal of Latin American Studies*. Rio, Forense, 1986.

DIAS, FL F' e r e i r a . *Quilombo da Pimenta*. Rio, Nova Fronteira, 1984.

DUGLASS, Leon. *Les États-Unis*. Paris, Ancienne Librairie Fontemoing, 1928.

DUMÉNIL, Léon. *Le droit de la propriété*. Paris, Presses Universitaires de France, 1956.

ECO, Umberto. *Il nome della rosa*. Trad. Gilson Cesario Souza. S. Paulo, Perspectiva, 1985.

E I S E N H A N N , G e o r g e C . , W A Y H E , J . S t e p h e n . *Exesidfn+..laL...L*
d.frjT:iii;:j...eDIJji.cs....anL.p.ojL.c+L,00?Li.a New York, St . Mar-
 tin's Press 1985.

E I S E N H A N N , C h a r l e s . L ' E s p r i t d e s L o i s e t l a s e p a r a t i o n d e s
 P o u . V o i r s . In: *ttáLan.g.e.5..Ca\Já.df...l'ld..h.f.r..a* Paris 1933.

F A O R O , R a i m u n d o . *05....dQ.0S....dQ..EIO.dX 7^* ed. Rio, Globo, 1987.

F E R R E I R A F I L H O , M a n o e l G o n ç a l v e s . O p o d e r L e g i s l a t i v o e s u a
 m i s s ã o . *Convivium*... S . P a u l o , v . 1 6 , n 9 2 , p . H 3 8 - 2 5 7 , m a r -
 ç o / a b r i l .

F I S H E R , I . o u J . S . T h e p r i n c i p l e s o f s e p a r a t e d p o w e r s
 C h r i s t o p h e r . , P I O U S , R i c h a r d . (E d .) *Ltdi* _____ F ' . m S . . i d S n . t . . - C O n . =
ariE.sS...arij...tje.JQicnLtiJ New York, The Free Press,
 1984.

F O N S E C A , A n n i b a l F r e i r e d a . . 0 p o d e r J E j i f . C J L i v o . a a . j E L E J B . ú J b J . j j a
 12,i:::as.i.l.e.iL.a . B r a s í l i a , E d . . ; U n B , 1 9 8 1 .

F R A N C K , T h o m a s M . , W E I S B A N D , E d u w a r d . *Foreign polies b*
g r e s s . N e y Y o r k : O x f o r d U n i v e r s i t y P r e s s , 1 9 7 9 .

F^iANCO, It amai". A atuação do Congresso Nacional no controle da p o l i t i c a externa. Advogado . Instituto dos Advogados do R i o (3 r a n d e d o S u l , v 9 7 , p . 1 6 - 2 8 , j u l . / d e z . 1 9

FREYREj Gilberto. Relações entre o poder Legislativo e o Exe-
c u t i v o n o B r a s i l d e s d e o s c o m e ç o s n a c i o n a i s ;
t i v a p ' d > i c o s s o c i a l . H e y x . s . t . a d . O . . , S . e . i . i / I . f . Q . , J d f 3 . l . i . c r i B r
DASP, n . i ; p . 1 0 1 -- 1 1 2 , j a n . . . " m a r . 1 9 7 4 .

F' LI 1 . _ L B R G H T , . J . W i l l i a n . T h e L . . e g i s - l a t o r a s e d u c a t o r
â : f a l i x , U . a , n C f 4 p . 1 9 7 9 .

GILIONE, Rodolphe. (Ed.) ...le...y.oj.LS-...ai...c.Qmp.i.i.s...i.q.'L l'analyse
d.eJ5...d.I.S.C.Q.Hr.t^_P.O.II.t.:iüf.ca.paris, Armand Colin, i 989 .

GIROTTI, Carlos A. ,B.l.ada...D'...I.C.L.fai:..X.O.....Bj: Ss.j.l. S. Paulo; Brasi-
liense.. i984.

GGLDWIN, R. , SCHAHBRA, W i l l i a m ^ A . (E d .) â X i Q n J t L i t A U j C a Q J b I n j :
t f a f l l e r . I f a d a . R i o , F o r e n s e , 1 9 8 4 .

GREEN, Mark. Wl_o run's... Congress? New York, The Viking Press.
1979.

GRIFFITH, Ernest s. ü...sjit Effla.....aHIÊi: i.c aDü_jIÊ...a i w E i x i x) . Rio, Nor-

dica, 1985.

G RIL... L.. O, 'Verdade Ara-u. j o . P o l í t i c a e x t e r n a ; p r i v i l é g i o d o p
Executivo?' In: *Estados Unidos e a América Latina* São Paulo, Convívio, p. 129/135, março, 1986.

HAHILTON, A., HADISOW, J., JAY, J. O..... *Estados Unidos e a América Latina*,
Ed. UnB, 1984.

HENNING, Louis. *Foreign Affairs and the Executive*. New York,
W. W. Norton & Company, 1975.

J A 'v' I T T S , J a c : o b . T h e C o n g r e s s i o n a l P r e f i e n c e
relations. *Foreign Affairs*, n° 47, p. 23-34, 1970.

J O H N S O N , L . o c h K . *When Congress Confronts the Executive*.
(Congress confronts the Executive). New York, New York
University Press, 1984.

LEAL, Victor Nunes. A divisão de poderes no quadro político
da burguesia. *Cadernos de Conjuntura*. Rio, FGV, p. 93-113, 1955.

LEUINE, Erwin L., CORNWELL Jr. *Foreign Affairs and the Executive*.
New York, Macmillan Publishing, 1975.

L O C K E , J o h n . *Segunda República*. Trad. Aníbal Bentes e Jacy Monteiro. S. Paulo, Atarí Cultural, 1983.

HANGA)3EIRA, João. A organização do poder Legislativo nas
C o n s t i t u i ç o e s r e p u b l i c a n a s . B r a s i l i a , R i o , v
P. 7-17, jan/fev. 1953 .

HARINHO, Josaphat. A função de controle do Congresso Nacio-
nal. B r a s i l i a , L a i s a , L a i s a , B r a s í l i a , v . i 4 ,
nº 53, P. 17-38, jan/mar . 1977.

. Natureza e função política das Comissões

F a r l a m e n t a r e s d e I n q u é r i t o . B r a s i l i a , L a i s a , L a i s a ,
L a i s a . S a l v a d o r , v . 9 . p . 38-45, jan./dez. 1954.

MARQUES, Genny Xavier. Importância das Comissões no processo
e g i s l a t i v o . B r a s i l i a , L a i s a , L a i s a , B r a s í l i a , P . S19 - 2 4 4 ,
1972.

M E E I R O S , Antonio F' a u l o C a c h a p u z d e . B r a s i l i a , L a i s a , L a i s a ,
L a i s a . P o r t o A l e g r e , L e P H , i 983.

MELLO, Celso de Albuquerque. O poder Legislativo na ratifica-
ç ã o d e t r a t a d o s . B r a s i l i a , L a i s a , L a i s a , L a i s a . R i o , F G V ,
(4), P. 5-28, jan/mar. 1975.

MIRANDA, P o r t e s d e . C a m e r a d e D e p u t a d o s . B r a s i l i a , L a i s a , L a i s a ,
Borsoi, 1960.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Barão de La Brede e de Montesquieu. Trad. F. H. Cardoso e Leôncio M. Rodrigues. 2ª ed. São Paulo, Abril Cultural, 1979.

NA TI-IA N, James A., O LIVEIRA. Ex. i. e. i. q. i. p. alls. j. m' d. i. n. g. a. o. j. d. t. i. j. f. airidr. : i. can. p. o. l. i. t. i. c. a. l. s. M. S. T. ; e. i. r. i. B. o. s. t. o. n. , L. i. t. f. c. l. e. , B. r. o. w. n. , 1983.

OLIVEIRA, Odete. História da... a. l. i. s. i. a. o. ... D. i. c. ... l. e. ... J. o. r. ... a. s. i. j. f. ... L. a. : ... j. o. a. o. d. s. m. o. d. a. S. - f. ... d. e. i. : - f. i. a. d. S. Floianópolis, Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 1989.

PADOVER, Saul K. The... U. S. Constitution. New York, Hewlett-Packard Library, 1983.

ARENTE, H. F. A. Constituição como um documento elitista.

In: GOLDWIN, Robert A., SCHAHBRA, William A. (Ed.) A Constituição... Rio, Forense, 1986.

PEREIRA, Antonio Celso Alves. ... D. ... e ... Rio, Graal, 1984.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. O poder Legislativo no processo de conclusão dos tratados... ni 133, p. 57-84, março 1975.

INTO, F G v r e i r a . C A r s D . - d s . . . L i r . f . l . j . 3 . X d . 3 i n 5 + J + J . c . Q n a i 3 à e d . S ã o Paulo, Saraiva, <19...>

PLATTNER, Harc: F. A democracia norte-americana e o espírito aquisitivo. In: GOLDWIN, Robert A., SCHAIIBRA, William A. (Ed.) â.....C.on, i;L.t. i±.i. IX. (Monte... Rio, Forense, 1986.

PYLE, Christopher H., PIOUS, Richard H. .le_____ fLe.ãl.ãt.,____. Qü.r
aj:e.s.S:.....d.d... t±.i.!!L...CQ.s.tJ±.utj.øj. Ne w Y o r K , The Free F' r e s s
1984,

RAMALHETE, Cldvis. A Comissao de Relações Exteriores do Sena-
do , c o i t i P e t e i i c i a e v a l o r p o l i t i c o . E f y . J s . t L . . i l s _____ I n f Q J : i k a'
Leq..s±.iya ■ Brasilia, Senado Federal, p. íf3-í36,
abril./junho 1976.

R E Z E K , J . F . U j x . e x ± d j i ; 5 . . . X 5 : J d 3 E Rio, F o r e n s e , 1984 .

R ü C h l A , L e o n e l S e v e r o . L Q . i . . . e ± ~ l . t o ; s . r . t . d . ; U j i . i 2 f i i s i . e . . e a . l .
Rui Barbosa . F' a r j . s , Escalade Altos Estudos e m C l ê n c l a s
S o c i a i s (E H E S S) , t e s e d e D o u t o r a d o , 1989, m i m e o .

R O S A , L . , u : i , H F' i n g u é l l i . i l . . . i 5 . a . . l . x ± J . c . i l . . . D . i j . c l . e a r f . . . a . . . i ; : a i i i
mas . . a n l i : a s . Rio, Z a h a r , 1985.

ROL...I í E, Agenor de. â..C.Qn.15.t.lt.t.uin.t.f...i...e?h.lic..na.a Brasília, E d .
UnB/Senador Federal, 1979.

S AL... DANHA Nelson. O...ata, la JQJ.f.r.D13..... is...a...af.ia.a;:ila...jd l-ad f.ifs.
S ä o F ' a i j l o, S a r a i v a , 1 9 8 7 .

s A i ' i F ' A10, H e l s o n d e S o i . i z a . IQ...j.ng.u'ii...i.ta....Bai;Lajieni;:i?i R i
1964.

SAMPAIO, Nelson de Souza. O poder Legislativo no Brasil. *dsjz*
3i.Lí.vji.rjn.Mln.lstr.la...á....JSt.fã. nS 148, out./dez. 1978.

S C H M i : T T , C ; a r l . Em..Í,a...Xf...la.-C&Sf.j,..t.ut-í-Qn.. Reimpresd.on, Ma-
r i r i d , E d . R e v i s t a < ; i e . D e r e c h o P r i v a d o .

SENADO FEDERAL. Regimento Interno. Brasília, 1983.

SILVA, Carlos Medeiros. As atribuições constitucionais do po-
derExEcutivo. Elfs'i5.t.a...de.....f..inj?..itQ... _ô. c&st&ativ&. Rio,.
FGV, V. 31, p. 8, j an./mar. 1953.

SILVA, Fernando da. As relações entre o poder Executivo e o
poder Legislativo. El...Sa...fa.ialat...LMQ. (Ciclo- de Con -

■ F e r ê n c i a s o b r e a p r á t i c a l e g i s l a t i v a) , B r a

dos Deputados; Centro de Documentação e Informação, p. 125-151, 1977.

S U W D Q I J I S T, J a n e s J e a n s j i r g e i c e . . . c . l c o l l e g e s
Washington, Brookings Institutions, 1981.

MALLADIA ; Haroldo. Cooperação construtiva entre o Legislativo e o Executivo na apreciação dos atos internacionais. Revista de Direito Constitucional. Brasília, Senado Federal, p. 32-41, mar/1964,

W I L S O N A C C I O L I D E . O C o n g r e s s o l ' l a c i o n a l e o t r e a t y - m a t i n g p o w e r . Revista de Direito Constitucional. Brasília, Senado Federal, p. 115-130, abril/junho 1976.

M E D E L , G e o r g e s . Revue de Droit International. Paris, Sirey,

VIALLE, Pierre. Le Congrès, le Président et la politique étrangère. Revue de Droit International, n° 3 juillet - septembre 1979. p. 603-613

W I L S O N , W e d n o w . Congressional Government, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981,

DISCURSOS

1975

1975

- | | |
|----------------------|--------------------------|
| 1 - Antonio BRESOLIN | DCN . es-10 . P 9130.n |
| 2 - Faria LI HA | DCN . 08-10 . P . 3476. |
| 3 - Hugo NAPOLESO | DCN . 22--08. P . 6199. |
| 4 - Jorge HOURA. | DCN . 17--05 . P . 2857. |
| 5 - Filho PEIXOTO | DCN . 22--08 . P . 6199. |

1976

- | | |
|------------------------------|--------------------------|
| 1 - Alberto, LOFFHANN. | DCN . 08-05 . P . 3394. |
| 2 - Alvaro, UALLE. | DCN . 23-03. F'. 1223. |
| 3 - Ary., KFFURI. | DCN . 27-11. P . 11724. |
| 4 - Cêlio Marques FERNANDES. | DCN . 01-06 . P . 4632. |
| 5 - Dib CHEREH. | DCN . 07-10 . P . 10092. |
| 6 - Freitas NOBRE. | DCN . 06-03 . P . 0197. |
| 7 - Igo LOSSO. | DCN . 27-04 . P . 2734. |
| 8 - Joaquina COUTINHO. | DCN . 08-05. P . 3423. |
| 9 - José ALMES. | DCN . 27-04 . P . 2760. |
| 10 - José HADDAD. | DCN . 13-05 . P , 3612. |
| 11 - Marco HACIEL. | DCN . 06-03. P . 0196. |
| 12 - Hilton STEINBRÜCH. | DCN . 07-04 . P . 0079. |

13 - Nasser ALHEIDA.	DCN.	17-«>8. p. 2391.-
14 ~ Navarro VIEIRA.	DCN.	15-05. p. 3748.
15 •- Ney LOPES.	DCN,	06-03. p. 0199.
16-SiqLLeiraCAMPOS.	DCN.	87-04, P,8748,
17-Silvio MENTUROLI	DCN,	15-06, p,1633,
18 - Ubaldo CORRÊA.	DCN,	18-05, p. 3567,

1977

1 ~ Adhemar GHISI.	DCN .	08-03. P, 0849,
8 - Alvaro VALLE.	DCN .	01-04. P, 1686,
3 - Antonio BRESOLIN.	DCN ,	08-09. P, 7683.
4 - Célio H. FERNANDES .	DCN ,	16-04. P. 1756.
5 - Daso COIMBRA.	DCN ,	09-03. P. 0338.
6 ~ Daso COIMBRA.	DCN ,	08-18. P. 18661 .
7 - Fernando LYRA.	DCN .	10-05. P. 8900 .
8 - Florim COÛTINHO.	DCN ,	09-03. P. 4443.
9 - Florim COÛTINHO.	DCN .	09-03. P. 0389.
10 - Gomes AMARAL.	DCN .	85-06. P. 5488.
11 - José R. MACHADO.	DCN .	10-08. P. 6416,
18 - José ZAVAGLIA.	DCN ,	88-05. P, 1138,
13 - Júlio VIVEIROS.	DCN .	09-03. P. 0386,
14 - Lauro RODRIGUES.	DCN .	09-03. P, 0383,
15 - Murilo BADARò,	nCN .	80-05. P, 3681.
16 ~ Paulo FERNANDES.	DCN .	09-03, P. 0331,

1978

- | | | |
|-----------------------|-------------|---------|
| 1 - Batista MIRANDA . | DCN. 88-09. | P.8439 |
| 8 - Celso F'ECANHA. | DCN. 03-05. | P.3099. |
| 3 - Siqueira CAMPOS | DCN. 86-09. | P.8595. |
| 4 - Walter SILVA. | DCN. 30-03. | P. 1178 |

1979

- | | | |
|--------------------------|-------------|-----------|
| 1 - Ara KFFURI . | DCN. 88-11. | P. 13935 |
| 8 - Célio M. FERNANDES . | DCN. 87-09. | 8898. - |
| 3 - Feu ROSA. | DCN. 14-11. | P. 8936. |
| 4 - Hugo NAPOLEÃO. | DCN. 09-11. | P. 18039. |

1980

- | | | |
|--------------------------------|-------------|-----------|
| 1 - Alencar H. FURTADO . | DCN. 19-08. | P. 8716. |
| 8 - Alencar H. FURTADO | DCN. 10-09. | P. 10098 |
| 3 - Benedito MARCFLIO. | DCN. 05-08. | P. 6891. |
| 4 - Darci lio AYRE.S . | DCN. 30-10 | P. 13877 |
| 5 - Djalma BESSA. | DCN. 17-05, | P, 3898, |
| 6 - Edison LOBSO. | DCN. 19-04. | P , 8388. |
| 7 - Freitas NOBRE. | DCN. 19-09. | P. 10801 |
| 8 - G i l;) s o n h! ll.. SON. | DCN. 16-05. | P. 3849 |

- 9 - J.G. de Araujo JORGE. DCN. 09-04. P. 1664.
- 10 - J.G. de Araujo JORGE. DCN. 12-04. P. 1939.
- 11 - José FREIRE. DCN. 03-08. P. 8059.
- 12 - Júlio CAMPOS. DCN. 14-00. P. 5590.
- 13 - MacDowell Leite de CASTRO. DCN. 09-10. P. 15089
- 14 - Marcus CUNHA. DCN. S9-03. P. 1555.
- 15 - Nelson MARCHEZAN. DCN. P. 808.
- 16 - Odacir SOARES. DCN. eS-10. P. 15838
- 17 - Odacir SOARES. DCN. 28-10. P. 12838.
- 18 - Oswalde HACEDO. DCN. 14-08. P. 1883.
- 19 - Samir ACHOA. DCN. 05-08. P. 1696.
- 20 - Tide! LIMA. DCN. 15-08: P. 8549.
- 21 - Walter SILVA. DCN. 02-08. P. 6808

1981

- 1 - Aluisio BEZERRA. DCN. 24-06. P. 1302
- 2 - Aluizio BEZERRA. DCN. 02-10. P. 10830
- 3 - Aluizio BEZERRA. DCN. 08-10. P. 11144
- 4 - Audálio DANTAS. DCN. 16-10. P. 11539
- 5 - Audálio DANTAS. DCN. 12-11. P. 2695.
- 6 - Ary KFFURY. DCN. 24-11. P. 13726,
- 7 - Bonifácio ANDRADE DCN. 08-08. P. 7393.
- 8 - Carlos CHIARELLI. DCN. 01-09. P. 8729.
- 9 - Carlos CHIARELLI. DCN. 10-09; P. 9352.

- 10 - F. eu. ROSA . DCN . 11-03 . P . 857.
 11 - G i d i' aJUNIOR. DCN . 01-10 . P ; 10735.
 12 - Gui do ARANTES. DCN . 03-1.8 . P . 14341.
 13 - Hugo NAPOLE^io. DCN . 84-10 . P .18013 .
 14 - Israel DIAS -NOVAES. DCN . 03-10 . P . 10898.
 15 - Ar auj o J.G. de JORGE. DCN . 88-08 . P .8548.
 16 - Jo^ao GUNHA. DCN . 81-11 . P .13638 .
 17 - Jos^e FREJAT. DCN . 85- j. P .13889 .
 18 - Hagnus GUIMARI^ES. DCN . 83-09 . P . 10143.
 19 - lia l u l NETO. DCN . 10-04 . P .8006.
 20 - Modesto SILVEIRA. DCN . 10-09 . P .1913.
 21 - Hanoel ARRUDA. DCN . 89-08 . P ,1779 .
 22 - Manoel ARRUDA. DCN . 87-10 . P .18198 .
 23 - Nivaldo KRUGER. DCN . 85-06 . P .6418.
 24 - Paul D LUSTOSA. DCN . 05-09 . P .9177.
 25 - Rog^er io REGO. DCN . 05-11 . P .18536 .

1982

- 1 - Adhemar SANTILLO. DCN . 86-03 . P . 1434.
 2 - Airton SOARES. DCN . 88-09 . P .7707 .
 3 - Al u i Z i BEZERRA. DCN . 13-03 . P . 876 .
 4 - Aur^elio PERES. DCN . 30-09 . P . 7966.
 5* - B o n^i t a c i o d e A N D R A IDEN . DCN . 85-03 . P . 1377.
 6 - Carlos AUGUSTO. DCN . 01-06 . P .4118 .

7 - Cristina TAVARES.	DCN.	05-03.	P. 134.
8 - Freitas DINIZ.	DCN .	11-05.	P. 3087.
9 - Freitas -DINIZ.	DCN.	05-00.	P. 4430.
10 " Iram Saraiva	DCN .	88-04.	P. 8459
11 - José CMMARGO .	DCN .	E1-05.	P. 3641.
12 - João Carlos CARLI .	DCN.	07-04.	P. 1835.
13 - Jorge ARE-ÍAGE	DCN .	07-05.	P. 8937.
14 - José CAHARGÜ.	DCN .	15-04-	P. 8018.
15 - J. G. de ARAUJO	DCN .	18-06.	P. 4733.
16 - José CAHARGO.	DCN .	01-18.	P. 9098.
17 - José COSTA.	DCN .	S5-03.	P. 1354.
18 - José R MACHADO.	DCN .	03-06.	P. 4864.
19 - Júlio MARTINS.	DCN .	18-03.	P. 781.
20 - LUÍH CECHINEL.	DCN .	87-03.	P. 1488.
21 - Magnus GUI MARSES .	DCN .	05-03.	P. 431:
22 - Nelson MORRO.	DCN .	88-04.	P. 8488.
E3 - Nereu GUIDI.	DCN .	85-05.	P. 3774.
E4 - Pedro COLIN.	DCN .	87-11.	P. 8996.
E5 - Roberto FREIRE.	DCN.	87-03.	P. 1484.
E6 - Ronaldo F DIAS.	DCN .	08-18.	P. 9198.
27 - Ruy CÔDO.	DCN .	18-09.	P. 7616.
28 - Simão SESSIM.	DCN .	86-08.	P. 6931.
29 - Walmor de LUCA.	DCN .	19-03.	P. 1104.
30 - Walmor de LUCA.	DCN .	19-06.	P. 4951.

- 1 -• Abdias NASCIMENTO. DCN . E7--04 . P .E3E5.
- 2 - Abdias NASCIMENTO. DCN. 11--08. P .7004.
- 3 - Airton SOARES. DCN . 08--06. P .4700.
- 4 - Al do ARANTES. DCN . 0£--IS . P .14E73 .
- 5 - AIUÍHÍO BEZERRA. DCN . E9--06 . P .6048.
- 6 - Amadeu. GEARA. DCN . E7--10 . P .11655 .
- 7 -• Amaury MÜLLER. DCN . E7--10 . P .41655 .
- 8 - Arnaldo MACIEL. DCN. £8--06 . P .5971.
- 9 - Arthur VIRGÍLIO NETO . DCN . 09-•06 . P .4805.
- 10 ■" Ara. KFFURI DCN . 16--09 . P .9198.
- 11 "• A u g u . s t o T R E I N . DCN . 18--08 . P .7460.
- IS - Aurélio PERES. DCN . 01 -09. P .8352.
- 13 - Bocaauva CUNHA. DCN . S6-•08 . P .8050.
- 14 -- Br abo de CARVALHO. DCN . £8-•09 . P .9916.
- 15 -- Brandão MONTEIRO. DCN. 14 •10. P .10908 .
- 16 ■- Carlos SANT 'ANA . DCN. 30-•04 . P .2587.
- 17 - Carlos SANT'ANA. - DCN . 07-•05 . P .0668.
- 18 - Cristina TAVARES. DCN . 09-•08. P .,6880.
- 19 - Dor et o CAMPANARI . DCN . 14-•09. P .9031 .
- £0 "■ élquisson SOARES. DCN . 1£ •04 . P .1504.
- E1 ~ França TEIXEIRA. DCN . E8-■10. P .11755 .
- EE - Francisco BENJAMIM. DCN . £6-■04 P .2241 .
- S3 - Freitas NOBRE. DCN . 18-•08 . P .7482.
- £4 - Gasthojie RICHI . DCN . E6~04 . P .2251 .

- 85 ■: Gencbaldo CORREIA. DCH . 03-05 . P .0588,
- 86 -■ IraiTi SARAIVA. DCH . 15-09. P,9110.
- 87 -- Jacques D'ORNELLAS DCH . 83-04 . P,8177.
- 88 - Jacques D'ORHELLAS DCN . 11-05. P 3087.
- 89 - Jacques D'ORHELLAS DCH, 85-06 . P.5891.
- 30 - Jackson BARRETO. DCH , 87-05 : P,0911 .
- 31 - Jackson BARRETO. DCH , 87-10 . P.8194,
- 38 -• Joacil PEREIRA. DCH , 14-05 . P.3319 ,
- 33 - João CUHHA. DCH , 09--04 . P.1463.
- 34 - João HERRMANN. DCH . 86--04 , P.8858.
- 35 - João HERRMAHH. DCH , 05--08 , P.6768.
- 36 Jorge UEQUED. DCH , 87--04 , P.8383.
- 37 - Jorge VIAHHA. DCN . 11 -05, P,3098.
- 38 -• José EUDES. DCH . 14--10, P,1678,
- 39 - José FOGACA. DCH . 07--04 , P.0661 .
- 40 - José FOGACA. DCH . 11-05 , P.3087.
- 41 - José FOGACA. DCH . 11--08 . P.1389.
- 48 - José FOGACA. DCN . 86--08 . P.1474,
- 43 - José FOGACA. DCH . 08--10 . P.10610 .
- 44 - Leonne BELÉM DCH . 80-•05 .P.3619
- 45 - Matheus SCHMIDT, DCH . 05--04 . P.1154.
- 46 -■ Marthes BEVILACQUA. DCH . 03--18 . P.8733.
- 47 -- He Ison do CARMO, DCH . 87--05 . P.4130 .
- 48 -■ Nelson MARCHEZAH . DCH . 30-■04 .P.8588.
- 49 •- Horton MACEDO. DCH . 11-•11 .p.18500 .
- 50 - Horton MACEDO. DCH . 01-•18 .P.13744 .

- 51 - Olavo PIRES. DCi-! . 1/3--05 . p. 648.
- 52 - ■ Osvaldo HELO. DCN. 84-05. p. 3859.
- 53 -- Pedro GERMANO. DCN. 03-05. P. 8636.
- 54 -• Raimundo • ASFORA. DCN. 88-06. p. 5968.
- 55 -- Roberto ROLLEHBERG DCN. 14-04. P. 1703.
- 56 - Roberto ROLI...EMBERG DCN. 07-05. P. 0666.
- 57 ••• Walmor de LUCA. DCN. 14-05. p. 3317.

1984

- 4 - Al do ARANTES. DCN . 31-05. P. 1180.
- 8 - Al u i H i o B E Z E R R A . DCN . 16-05 . P. 3595.
- 3 - Amaury MULLER. DCN. 17-05 . P. 4573.
- 4 - Arthur MIRGÍLIO NETO. DCN . 13-05. P. 0835.
- 5 - Arthur MIRGÍLIO NETO. DCN . 05-06'. P. 1194.
- 6 - Arthur MIRGÍLIO NETO. ■ ■ DCN. 15-11 . P. 14869 .
- 7 - Carlos SANT'ANA. DCN . 10-04 . P. 0548.
- 8 - Celso PECANHA. DCN . 16-05 . P. 4509.
- 9 - Dionisio HAGE. DCN . 89-03. P. 1093.
- 10 - Edison LOBSO. DCN . 17-11 . P. 48783 .
- 11 - Eduardo M SÜPLICY. DCN. 08-05. P. 4016.
- 18 - Evandro A. de. MOURA. DCN . 81-03 . P. 0610. .
- 13 - Fernando LYRA. DCN . 17-04 . P. 8044.
- 14 - Franc: SCO AMARAL. ■■. 81-08 . P. 8104.
- 15 - Fued DIB . DCN . 84-05 . P. 4959.

- 16 " Hélio DUO.IJE. DCN. 13-06. P.5638.
- 17 -• Irmã PASSOHI . DCN . 30-05. P. 4628
- 18 - Jackson BARRETO. DCN . 15-05 . P.0841 .
- 19 -• Jackson BARRETO, DCN. 31-05 . P. 1126
- 20 " ■ . J a c q u e s E l O R N E L D C N A . S 17 - 05 . P . 4591 .
- 21 ~ Jacques D'ORNELLAS. DCN . 29-05. P.1096 .
- 22 - João B. FAGUNDES. DCN . 06-06 . P.5062 .
- 23 - Jorge CARONE. DCN . 16-03. P,0213 .
- 24 -- José Carlos TEIXEIRA DCN . 03-05. P.0677 .
- 25 - José FREJAT. DCN . 31-05. P. 1122
- 26 - José GENOÍNO. DCN . 08-11 . P,2881 .
- 27 Tidei de LIHA. DCN . 08-05. P ,0714 .
- 28 - Tomaz COELHO. DCN . 25-05. P.4391 .

DISCURSOS

SENADORES

1975

1	- Arnou de HELLO	DCN, 17-10,	P. 5701
2	• " En j a i v i i n F A R A 1-1	DCN, 01-07,	P. 3£45
3	- Danton JOBIH	DCN, 10-09,	P. 4451
4	- Franco MONTORO	DCN, £8-00,	p. 3100
5	- Itamar FRANCO	DCN, £4-06,	P. £875
6	•- Jarbas PASSARINHO	DCN, 07-06,	P. £388
7	- Leite CHAVES	DCN, 15-04,	p. 1060
8	-- Hagalhães PINTO	DCN , £8-06,	P. 3101
9	- Hat tos LESO	DCN, 16-04,	P. 11£8
10	•- Paulo BROSSARD	DCN, 17-06,	P. £636
11	- Virgílio TÍFIVORA	DCN, £8-06,	P. 309£
12	- Virgílio TÍFIVORA	DCN, 10-09,	p. 4446
13	- Virgílio TÍFIVORA	DCN, £6-09,	P. 4990

1976

- | | |
|---------------------|----------------------|
| 1 - Alexandre COSTA | DCH . 15-05, P. £509 |
| 2 - A mon de HELLO | DCH . 10-06, P. 3505 |
| 3 - Dirceu CARDOSO | DCN, 01-07, P. 4362 |
| 4 - Luiz CAMALCAWTE | DCN, 30-11, P. 7828 |
| 5 - Paulo BROSSARD | DCN, 05-05, P. 2146 |
| 6 - Paulo BROSSARD | DCH, 05-05, P. 2133 |
| 7 - Virgílio TÁVORA | DCN, 10-03, P. 0162 |
| 8 - Virgílio TÁVORA | DCH, 12-08, P. 4667 |

1977

- | | |
|-----------------------|---------------------|
| 1 - Danton JOBIH | DCN, 25-05, P. 2098 |
| 2 - Itamar FRANCO | DCN, 24-05, P. 2037 |
| 3 - José SARNEY | DCN, 30-11, P. 6029 |
| 4 - Lourival BAPTISTA | DCN, 30-11, P. 7262 |
| 5 - Luiz VIANA | DCN, 25-05, P. 2095 |
| 6 - Luiz VIANA | DCN, 28-04, P. 1134 |
| 7 - Virgílio TÁVORA | DCN, 23-05, P. 2028 |
| 8 - Virgílio TÁVORA | DCN, 12-03, P. 0276 |
| 9 - Virgílio TÁVORA | DCN, 08-11, P. 6392 |

1978

- 1 - Dirceu CARDOSO DCN, 19-10, P. 5507
 e - Evandro CARREIRA DCN, 01-04, P. 0735
 3 - E V a n d r o C A R R E I R A DCN, 10-05, P. 2020
 4 ~ José SARWEÜY DCN, 12-04, P. 1241
 5 - Virgílio TAVORA DCN, 16-03, P. 0375
 6 ■ ■ Virgílio TAVORA DCN, 20-09, P. 4621

1979

- 1 - Dirceu CARDOSO DCN, 25-04, P. 1132
 2 - Itamar FRANCO DCN, 18-09, P. 4547
 3 - Luiz CAVALCANTE DCN, 14-03, P. 0218
 4 ~ LUÍH VIANA DCN, 25-04, P. 1132
 5 - Marcos FREIRE DCN, 04-04, P. 0618

1980

- 1 ~ El i r c e u C A R D U S O DCN, 28-05, P. 2065
 2 - Dirceu CARDOSO DCN, 14-08, P. 3634
 3 - Gabriel HERMES DCN, 28-10, P. 6098
 4 - Itamar FRANCO) "i C. !>, 24-04, P. 6036
 5 - Jarbas PASSARINHO DCN, 27-■06 P. 3153
 6 ~ Jorge KALUME DCN, 28-10, P. 6092

1981

i	- Evandro CRIREIRA	DCN, 15-05, P. 1795
8	- " V e l á s i o VIEIRA	DCN, 03-18, P. 6904
3	- Gilvan ROCHA	DCN, 83-06, P. 8810
4	- Itamar FRANCO	DCN, 19-08, P. 3697
5	- Dirceu CARDOSO	DCN, 18-04, P. 585
6	- Dirceu CARDOSO	DCN, 89-04, P. 1835
7	- Dirceu CARDOSO	DCN, 87-11, P. 4893
8	- Itamar FRANCO	DCN, 05-18, P. 4687
9	- Jorge KALUHE	DCN, 09-03, P. 0413
10	- Jutahy MAGALHÃES	DCN, 87-11, P. 4306
11	- Leite CHAMES	DCN, 80-10, P. 3993
18	- M i l l ó n C A B R A L	DCN, 18-03, P. 0586
13	- Milton CABRAL	DCH, 05-18, P. 4688

1982: 3

1	- Itamar FRANCO	DCN, 87-05, P. 8014
1	- Itamar FRANCO	DCN, 8-ii, p. 5196
3	- José FRAGELLI	DCN, 5-08, P. 3148

1985

1 - Roberto SATURNINO

DCN, 9 "08, p. 2559

OBS ; Os discursos dos Deputados e Senadores e seus
nesta bibliografia como constam nas listagens obti-
das nos serviços de documentação da Câmara dos Deputados
e Senado Federal.

NOTAS

TRADUÇÃO

p. 35~Montesquieu SE inspira, sobretudo, no exemplo inglês. Ele dá, aliás, sobre certos pontos uma interpretação •Forçada, e sobi" e outros pontos se le desconf, e ceticas reais. (VEDEL, p. i.~i8)

P. 39—1. o ckenã o -Falada -f unção jurisdiciod vida porque ele a considera Fora da ação governamental. (Durger, 1956, p. 15S)

p. 51~Uma -Frasede notável, Frances Warthon disse Constituição "não fan esta distribuição de poder. Seria mais apropriado dizer que esta distribuição de poder -Fes a Constituição dos Estados Unidos". (Fisher, 1984, p. 81)

p. 54-A Legislatura cria a função, define os poderes, limita sua duração e decide a compensação.. Isto feito, o poder Legislativo cessa. Ele não deveria ter nada a ver com a designação da pessoa para preencher a função. Isso cu concebo ser da natureza do Executivo. (Fisher, 1984, p. 84)

P. 55~Em Westminster, o Primeiro Ministro e os outros ministros que formam seu Gabinete, são escolhidos da Câmara

dos Comuns (e uns poucos da Câmara dos Lordes) e permanecem membros do Parlamento enquanto, ao mesmo tempo, constituem o Executivo. (Levine, Corwell, 1975, p. 40)

P . 59-Elbridge Gerry, delegado de Massachussets, observou; "Os iii a l e s q u e n ó s e x p e r i m e n t a m o s d e c o r r e de democr ac ia". Já. Al exandr e Hami ll on , f a l a sobr e "a impr u- dência da democracia, porque o povo raramente julga ou deter- mina direito". (...) James Wilson, da Pensilvânia; "r- lenhum governo pode durar muito sem a confiança do povo"; ou James Madison, da Virgínia; "A grande construção a ser erguida, torn ar se-ia m:ais estável e durável sê puder ser ;apoiada no sólido alicerce do próprio povo". (Padover, 1963, p. 11)

P . 66" Os autores da Constituição não aceitaram riscos excessivos. Eles foram cautelosos quanto a ceder à democracia em excesso, temendo que o povo comum, (...) não tivesse sabedoria e conhecimento suficiente para governar-se de forma inteligente.