A MISSÃO DO PODER EXECUTIVO NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

MANOEL GONÇALVES FERREIRA *

1. Introdução. 2. A estrutura do Poder Executivo. 3. O Poder Executivo e a segurança. 4. O Poder Executivo e o desenvolvimento. 5. Idéias para o aprimoramento.

1. *Introdução*

1.1 Um dos mais flagrantes contrastes da época em que vivemos está no descompasso entre a velocidade com que avança a tecnologia e a lentidão com que caminha a evolução das instituições políticas. Se estamos, no campo tecnológico, em pleno século XX, no plano político ainda prevalecem as idéias e instituições no máximo do século XIX, senão do século XVIII.

1.2 Foi indubitavelmente o século XVIII muito fértil em idéias e soluções imaginosas para problemas de organização política. Foi um século realmente revolucionário, no sentido de que, nele, se processou uma transformação, brusca e profunda, das instituições. Neste salto, não somente se recuperou o atraso no desenvolvimento da organização política relativamente à evolução da ciência e das técnicas, assim como se armou um quadro governamental capaz de ensejar, como ensejou, um extraordinário progresso.

Justamente por isso, os estudiosos situam no século XVIII, particularmente nas suas duas últimas décadas, o nascimento de um novo tipo de Estado (que aqui se chamará de Estado moderno para distinção relativamente

* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

ao contemporâneo). As revoluções americana e francesa instauram um novo modelo de governo que iria alastrar-se pelo mundo inteiro no século seguinte e ainda hoje serve de ponto de referência para a análise dos fenômenos políticos que nos cercam.

1.3 O Estado moderno se enraiza no liberalismo. Esta filosofia inspira as suas linhas mestras. Com efeito, o novo Estado, que o século XVIII desvenda, tem por propósito, não o próprio engrandecimento, não a glória, não o poderio, mas sim a *liberdade dos cidadãos,* a salvaguarda dos direitos fundamentais do homem. Em fórmula solene sublinha a Declaração de 1789 (art. 2º): "O objetivo de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Estes direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão."

Com toda a clareza já aqui transparece a missão atribuída ao Estado moderno, em seu nascedouro: assegurar os direitos individuais, numa palavra, manter a ordem pública. Essa é tipicamente a concepção liberal. O Estado se destina exclusivamente a estabelecer as condições da ação individual. Sua imagem é a do policial — por isso designam os franceses esse tipo de Estado de *Etat-gendarme,* impedindo se violem as leis, obstando que alguns lesem a outros, permite que cada um cuide de sua vida e alcance, pelo próprio esforço, a prosperidade. Assim, tem o Estado uma missão que se pode dizer *negativa*: não permitir seja perturbada a ordem; e não *positiva,* pois de modo algum se pretende que ele crie a prosperidade, o bem-estar dos cidadãos.

Esta concepção se liga diretamente à idéia de que tudo no mundo está sujeito a leis naturais que resultam numa ordem também natural. A natureza que personifica essa ordem é boa e previdente, mais sábia do que qualquer inteligência humana. Por isso, as intromissões na ordem natural, as interferências no livre jogo das leis econômicas especialmente, são prejudiciais e contraproducentes. *"Laissez faire, laissez passer que le monde va de lui-même",* nesta frase célebre se resume o máximo de sabedoria para o pensamento liberal.

1.4 Definido o objetivo do Estado — garantir o respeito aos direitos e, sobretudo, a liberdade dos cidadãos — fixada a sua missão — manter a ordem pública — as revoluções liberais levaram à adoção do modelo institucional que ainda, *grosso modo,* prevalece no Ocidente político.

Esse modelo deriva da organização constitucional inglesa tal qual era no limiar do século XVIII. Tem como espinha dorsal a *separação de poderes,*

na formulação clássica devida a Montesquieu. No *Espírito das Leis,* é a Inglaterra apresentada como a nação que "tem por objeto direto de sua constituição a liberdade política" (Livro XI, cap. V). Por isso, no capítulo seguinte, intitulado "Da Constituição da Inglaterra", suas instituições são oferecidas como modelo. Nesse capítulo é que se expõe a receita de divisão do poder com que se supõe garantir a liberdade do cidadão, exatamente a chamada *separação de poderes.*

Para haver liberdade, ensina o mestre, "é preciso que o governo seja tal que um cidadão não tenha de temer outro cidadão" (Livro XI, cap. VI). Para isto, convém que o exercício do poder seja dividido de tal sorte que cada uma das funções do Estado — legislar, administrar e julgar — seja confiada a um órgão diverso, separado e independente dos demais. Dessa forma seria impedida a opressão porque se formaria um sistema de freios e contrapesos, um sistema em que o poder detém o poder.

1.5 No quadro estabelecido pela separação de poderes a supremacia cabe ao Legislativo, o Parlamento que edita as leis. De fato, estas predeterminam a ação dos demais poderes: o Executivo aplica as leis, o Judiciário julga as leis.

Especificamente, o Executivo é a espada a serviço da lei, a força que defende e impõe a ordem jurídica. Isto significa, em termos concretos, que lhe compete, em primeiro lugar, garantir o Estado contra o inimigo externo — a segurança externa. Ou seja, impedir que a ordem legal seja violada pelo estrangeiro, seja sotoposta a uma ordem alienígena. Em vista disso, cabe ao Executivo a diplomacia por que se desenvolvem as relações com outros Estados, as forças armadas que os manterão em respeito. Em segundo lugar, garantir a ordem contra ameaça internas, prevenindo ou reprimindo as violações da lei por parte dos próprios cidadãos — segurança interna. Em razão disto, cabe-lhe a polícia.

Diplomacia, forças armadas, polícia são os três campos atribuídos ao Executivo na filosofia liberal. Somente como instrumento de ação nesses campos é que se ergue a máquina burocrática, destinada essencialmente a recolher e administrar tributos para a manutenção daquelas atividades. Quanto aos próprios serviços públicos, prevalece a idéia de que o Executivo apenas deve deles desincumbir-se em último caso, quando a iniciativa privada por eles se desinteressar inteiramente.

1.6 A *separação de poderes,* como base da estrutura institucional, persiste até hoje, embora não mais prevaleça a filosofia liberal que a inspirou. Disso,

aliás, resulta um gravíssimo problema político — o da inadequação da estrutura governamental à missão contemporaneamente conferida ao Estado.

Com efeito, o Estado contemporâneo tem no *consensus* uma missão positiva e não meramente negativa. É hoje opinião preponderante, não só entre os doutos como entre o povo, que o Estado deve assegurar a seus cidadãos a prosperidade, o máximo de bem-estar. Não é ele mais *Etat-gendarme,* mas *Welfare state.*

A passagem de um para outro tipo de Estado tem como causa última o advento das massas como força política. Resulta, pois, do sufrágio universal. Com este veio a preponderar no embate político a opinião dos que, vencidos na luta econômica, esperavam do governo a melhoria das condições de vida que não tinham podido obter de outro modo.

1.7 Essa mudança no conceber a missão do Estado deu lugar ao intervencionismo. Deixando de assistir passivo à luta dos indivíduos e dos grupos pela satisfação de seus interesses, deixando de meramente reprimir as violações às regras do jogo, o Estado se dispôs a intervir no domínio econômico e social, a fim de garantir a todos um mínimo razoável de bem-estar e de oportunidades.

Para assegurar esse mínimo de bem-estar, viu-se o Estado constrangido a assumir o controle da economia. De início, contentou-se em impor nos contratos de trabalho cláusulas, como a do salário mínimo, em favor dos economicamente fracos. Depois, buscando garantir trabalho para todos, veio a realizar grandes obras, a estimular e amparar empreendimentos. Isso não bastou, entretanto. Teve então de dar o passo seguinte, planejando o emprego dos recursos nacionais, procurando criar riqueza, promover o desenvolvimento.

Para dar a todos um mínimo de oportunidades, empenhou-se o Estado em oferecer ao povo inúmeros serviços. Passou a criar e manter escolas, universidades, hospitais, a cuidar de menores e anciãos, tornou-se a providência de seu povo.

1.8 Essas novas tarefas que o Estado assumiu couberam preponderantemente ao Executivo. Muitos foram os fatores que para tanto pressionaram. Um deles foi, indiscutivelmente, a paralisia que se apossou dos Parlamentos, profundamente divididos, desde a expansão das idéias socialistas. Outro, o desenvolvimento dos partidos políticos que deu ao Executivo onde se instalavam os líderes do partido ou coligação majoritária a possibilidade de

controlar a maioria parlamentar. Enfim, uma razão estritamente técnica, o fato de que o Executivo, por sua estrutura, é mais apto às decisões prontas e flexíveis que reclama a direção da economia.

Por isso, hoje, o Executivo conserva as tarefas que lhe atribuíra o Estado liberal. Zela pelas relações exteriores, mantém as forças armadas e a polícia. Cuida, numa palavra, da *segurança*. A esta soma a tarefa do *desenvolvimento*, com maior razão porque não pode haver segurança sem desenvolvimento. Assim, acrescenta à máquina que controla órgãos de planejamento, bem como estende à administração a supervisão da economia, inúmeros serviços públicos e avança pelas atividades produtivas, gerindo empresas de variada estrutura e finalidade.

1.9 Ora, no mundo atual, a segurança e o desenvolvimento são os imperativos fundamentais que se põem diante de um Estado. São as metas a que deve alcançar, para satisfazer à vontade do povo, o soberano na democracia. Pelo desenvolvimento, atenderá ele à demanda de bem-estar de seus cidadãos, pela segurança, garantirá, contra tudo e contra todos, o gozo dos frutos desse desenvolvimento.

Desenvolvimento e segurança são no Estado, como se demonstrou, atribuições confiadas em primeiro lugar e antes de tudo ao Executivo.

Por isso, é este, como observa Duverger, "o centro real do poder nos Estados modernos" (Sociologie politique. In: *Traité de Sociologie*, sob a direção de G. Gurvitch, v. 2, p. 9). Assim, não pode causar surpresa que constituições recentes como a da Itália (Ver art. 92), a da República Federal Alemã (Ver art. 62), a da França (Ver art. 20), não mais se refiram a Executivo, mas sim disponham sobre o Governo, pura e simplesmente.

Evidentemente essa situação importa numa revisão doutrinária e o que é muito mais importante numa reformulação institucional. O Executivo-Governo não encontra seu lugar numa divisão de poderes à moda tradicional, não cabe entre um Judiciário e, sobretudo, um Legislativo, concebido segundo a fórmula clássica. Se o princípio da divisão do poder como garantia da liberdade permanece válido, cabe procurar uma nova fórmula que o realize, segundo as necessidades do nosso tempo.

2. *A estrutura do Poder Executivo*

2.1 É na Constituição de 1967 que transparece pela primeira vez a idéia clara de que a missão do Estado contemporâneo é promover o desenvolvimento e a segurança. Sem dúvida, desde 1934 o direito constitucional brasileiro

não resume a atividade do Poder Público à simples manutenção da ordem, como pretendiam os liberais. Desde então, já avulta o entendimento de que o Estado deve zelar para que todos os cidadãos tenham uma vida digna, não lhes faltando trabalho para o pão, assistência na velhice e nas doenças, escolas para a edificação de sua cultura. Entretanto, foi a obra institucional revolucionária que consagrou a concepção de que o Estado deve promover o desenvolvimento, com que há de assegurar o bem comum, a "vida humana digna", no ensinamento de Santo Tomás de Aquino, e, correlativamente, a segurança.

Ciente da missão do Estado contemporâneo, sabedor de que ela recai principalmente nos ombros do Executivo, o constituinte procurou armá-lo para essa tarefa. Operou em seu favor uma concentração de poder inegável. Não chegou, porém, a registrar expressamente a transformação de Executivo em Governo, como o fizeram constituições estrangeiras.

2.2 Na estruturação do Estado, a Constituição vigente não abandonou de muito as linhas tradicionais do direito republicano.

Repetiu, como princípio fundamental, a divisão funcional dos poderes, prevendo Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si (art. 6º).

Não se ateve, porém, ao molde tradicional da separação de poderes. Com efeito, admitiu a delegação do poder legislativo em favor do Executivo (arts. 52 e 54), o que sempre os juristas conservadores consideram uma aberração. Indo além, previu em favor do Presidente da República um domínio legislativo, próprio e incondicionado, ao lhe permitir a edição de decretos-leis em determinadas matérias, entre as quais a segurança (art. 55, I). Neste campo, está habilitado o chefe do Executivo pela própria Constituição, independentemente de autorização do Congresso Nacional, a promulgar normas com força de lei.

No terreno legislativo, ademais, a Constituição vigente ampliou a matéria reservada privativamente à iniciativa do Presidente da República (art. 57), assim como o autorizou a enviar projetos sujeitos a prazos fatais (art. 51), cujo decurso, sem rejeição pelo Congresso, importa em aprovação tácita. E lhe deu iniciativa em matéria de emenda à Constituição, o que o direito anterior, excetuada a Carta de 1937, recusava-lhe.

Igualmente estendeu o poder do Executivo em matéria orçamentária. Realmente, em face do texto hoje em vigor, o Congresso Nacional perdeu

a possibilidade de rejeitar o projeto de orçamento. Pode, ainda, emendá-lo mas deverá fazê-lo celeramente já que não tem mais do que três meses para modificar o projeto de Executivo (art. 66).

2.3 No concernente à estrutura do Executivo, a Constituição prosseguiu no modelo presidencialista: o Poder Executivo é confiado ao Presidente da República que o exerce com o auxílio dos Ministros de Estado (art. 73). Por outro lado, o Presidente da República não é politicamente responsável perante o Congresso Nacional. Isto significa que o Legislativo não pode pôr termo às funções de um Presidente apenas porque discorda da orientação política por este seguida. Desta orientação o Presidente só tem de prestar contas para o povo. É claro que essa imunidade política não cobre os crimes que configuram atentados contra a Constituição Federal, os chamados crimes de responsabilidade (art. 82). Em razão destes, estará o Presidente da República sujeito ao processo de *impeachment* (art. 83).

Outrossim, o modelo presidencialista identifica no Presidente da República as figuras do chefe de Estado e do chefe de Governo, que, por exemplo, no parlamentarismo vêm separadas. Por essa razão, o Presidente encarna e simboliza o Estado em sua unidade, devendo zelar pelos interesses permanentes da comunidade. Por outro lado, é um líder político, devendo estabelecer a política a ser seguida para o atendimento dos objetivos nacionais, tendo de sopesar e apreciar interesses contingentes e, às vezes, secundários.

2.4 Na Constituição vigente, o Presidente da República não é eleito diretamente pelo povo, como o previram as constituições de 1891, 1934 e 1946. Cabe a sua eleição a um Colégio eleitoral, composto de todos os parlamentares e de um certo número de representantes eleitos pelas Assembléias legislativas estaduais (art. 74). É necessária para essa eleição a maioria absoluta dos votos.

É interessante observar que a primeira inclinação da Revolução de Março não foi nesse sentido. A Emenda Constitucional nº 9, de 22 de julho de 1964, aprovada com o beneplácito do Governo Castello Branco, previa a eleição direta, exigindo, contudo, a maioria absoluta. Por isso, caso, num primeiro turno, nenhum dos candidatos obtivesse mais da metade dos votos, excluídos os sufrágios em branco e os nulos, caberia ao Congresso Nacional referendar a escolha do mais votado pela maioria absoluta. Não sendo obtida tal maioria na deliberação do Legislativo, então ocorreria nova votação popular a que somente poderiam concorrer os dois candidatos mais votados no primeiro turno.

Posteriormente, o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, revogou essa Emenda e previu a eleição do Presidente pelo Congresso Nacional, em sessão pública e votação nominal, sem abandonar a exigência de maioria absoluta (art. 9º).

A eleição por um Colégio eleitoral foi, sem dúvida, prevista para que se fugisse ao "plebiscito entre dois demagogos" em que costumavam degenerar os pleitos presidenciais brasileiros. Contra a eleição popular, aliás, já se insurgira Assis Brasil na primeira década da vida republicana (Ver *Do Governo Presidencial.* 1896).

Entretanto, se a solução evita as escolhas influenciadas pela demagogia e pelo passionalismo, deixa a seleção do Presidente inteiramente nas mãos dos partidos, fazendo-se abstração de realidades não constitucionalizadas. Com efeito, do Colégio eleitoral somente farão parte homens vinculados estritamente a partidos. Os membros do Congresso Nacional e os delegados das Assembléias estaduais, escolhidos no seio destas, terão sido eleitos pelos partidos, aos quais devem fidelidade. Fidelidade esta que, violada, tem por sanção a perda do mandato (art. 152, parágrafo único). E se isso não bastasse, a própria Constituição exige que o candidato à Presidência seja registrado por partido político (art. 75, § 1º).

2.5 Os Ministros de Estado são, no modelo adotado, o presidencialista, meros auxiliares do Presidente da República (art. 84). Por isso, a este compete de modo privativo nomeá-los ou exonerá-los livremente (art. 81, VI). Disto decorrem várias conseqüências, jurídica e politicamente relevantes.

A primeira é de que os Ministros não têm política própria. Devem seguir as diretrizes traçadas pelo Presidente da República, ou se este não as fixar, tais diretrizes serão sempre imputadas ao chefe do Governo. Assim, este é sempre o responsável pela atuação de cada Ministro, conquanto este não escape à punição por atos criminosos.

Outra conseqüência está em que o Presidente, mesmo que tome opiniões e votos em reunião ministerial, de modo algum está adstrito a seguir a manifestação da maioria.

Todavia, é preciso não olvidar que a Constituição admite sejam os Ministros de Estado obrigados a comparecer perante quaisquer das casas do Congresso Nacional, ou qualquer comissão das mesmas, para prestar informações acerca de assunto previamente fixado (art. 38). O desatendimento à convocação que deve ser determinada pela maioria da Casa interessada importa em crime de responsabilidade (art. 38, § 1º).

A função precípua do Ministro de Estado é, nos termos do art. 85, I da Constituição vigente, "exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência". Diz melhor, porém, o art. 20 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967:

"O Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência.

Parágrafo único: A supervisão ministerial exercer-se-á através da *orientação, coordenação e controle* das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados aos Ministérios, nos termos da lei." (Grifo nosso.)

Note-se que nem a Constituição nem o Decreto-lei nº 200 apontam como função do Ministro assessorar o Presidente na tomada das decisões concernentes à área de sua competência. É flagrante que isso ocorre. Entretanto, como o Ministro propriamente não pode ter política, o direito supõe que o Presidente decida por si, transmitindo ordens do Ministro que deve fazê-las cumprir pelos órgãos sujeitos à sua orientação, coordenação e controle.

2.6 Com função de assessoramento do Presidente da República, a Constituição somente prevê o Conselho de Segurança Nacional. Este, conforme o art. 87, "é o órgão de mais alto nível na assessoria direta ao Presidente da República, para formulação e execução da política de segurança nacional". Compõem-no como membros natos o Vice-Presidente da República e todos os Ministros de Estado, aos quais a lei (Decreto-lei nº 200, art. 42) acrescenta ainda, como membros natos, os chefes dos Gabinetes Civil e Militar da Presidência, o chefe do Serviço Nacional de Informações, o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e os chefes dos Estados-Maiores da Armada, do Exército e da Aeronáutica. Tal Conselho, que é presidido pelo Presidente da República, é assim um órgão coletivo relativamente numeroso, do qual todos os componentes devem seus cargos ou funções à escolha presidencial, como podem perdê-los por exclusiva decisão do Presidente.

Dispõe, todavia, o Conselho de uma Secretaria-Geral, destinada ao "estudo, planejamento e coordenação no campo da segurança nacional" (Decreto-lei nº 1.093, de 17 de março de 1970, art. 43). Em realidade, é este órgão e não o plenário o ponto-chave do Conselho de Segurança Nacional. Com efeito, esta Secretaria é chefiada pelo Chefe do Gabinete

Militar da Presidência (Decreto-lei nº 200, art. 34, parágrafo único), que trabalha em contato imediato e constante com o chefe de Estado. Assim, os seus estudos quando terminados contam praticamente com a chancela presidencial. Desse modo a consulta aos membros do Conselho que pode ser feita individualmente (art. 42, § 2º, Decreto-lei nº 200) se transforma em mera formalidade, ainda mais que os membros do Conselho são demissíveis *ad nutum* pelo Presidente.

2.7 O Decreto-lei nº 200 acrescenta ao Conselho de Segurança Nacional mais cinco órgãos de assessoramento ao Presidente da República. São eles, na ordem em que os menciona o art. 32 desse decreto-lei: o Serviço Nacional de Informações (destinado a superintender e coordenar as atividades de informação e contra-informação — art. 44), o Estado-Maior das Forças Armadas (cujas funções são definidas no art. 50, compreendendo globalmente a coordenação das três Forças), o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (voltado para os assuntos relativos ao pessoal civil da União — art. 115), a Consultoria-Geral da República, incumbida de examinar problemas jurídicos de interesse para a Presidência) e o Alto Comando das Forças Armadas (dedicado às questões referentes à política militar e à coordenação de assuntos pertinentes às Forças Armadas — art. 47).

Tais órgãos atuam diretamente junto ao Presidente da República que conta com a assistência imediata dos Gabinetes Civil e Militar. Cabe a estes auxiliar direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições. Ao primeiro compete esse auxílio nos assuntos relativos à administração civil; ao segundo, o mesmo no campo da segurança nacional e da administração militar.

2.8 As Forças Armadas mereceram uma seção especial na Constituição, seção essa integrada no capítulo VII do Título I, capítulo dedicado ao Poder Executivo.

A colocação é exata. As Forças Armadas são administrativamente falando, um setor do Poder Executivo, o braço armado com que este deve assegurar a segurança nacional, se preciso for. O art. 91 da Constituição vigente enuncia claramente a finalidade das mesmas:

"As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem."

Tais Forças são constituídas, conforme afirma o artigo 90, pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, que são "instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei".

Estes textos, ainda mais quando completados com o que vem no Decreto-lei nº 200 (art. 54 e segs.) a respeito dos Ministérios Militares, mostram a situação particular e peculiar das Forças Armadas. Integram-se elas na administração, pertencem estruturalmente ao Poder Executivo. Entretanto, não são um instrumento da política do Poder Executivo. Destinam-se, repita-se o texto constitucional, "à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem" (art. 91). Por outro lado, timbra a Constituição em salientar que estão elas "sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei" (art. 90, parte final), enquanto o Decreto-lei nº 200 aponta como atribuição principal dos Ministérios Militares a preparação de cada uma das Forças Armadas "para o cumprimento de sua destinação constitucional" (Ver arts. 54, 59 e 63). É certo que atribui ao respectivo Ministro o comando supremo da Força.

2.9 Outro órgão do Poder Executivo com que se preocupa a Constituição é o Ministério Público. Este, na lição tradicional, é o "órgão incumbido da defesa do interesse geral em que sejam cumpridas as leis". Por sua função, é nitidamente um órgão do Executivo. Entretanto, como este pode ser o interessado em que não se cumpram as leis, deve ele gozar de uma certa independência. Para garantir esta independência do Ministério Público é que a Constituição com ele se preocupa. Todavia, o chefe do Ministério Público da União é o Procurador-Geral da República, de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República. O Ministério Público se vincula administrativamente ao Ministério da Justiça.

2.10 Na técnica do Decreto-lei nº 200, todos os órgãos examinados se enquadram num dos setores da Administração Federal, o da chamada Administração direta por oposição à Administração indireta (art. 4º). Esta última compreende as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, emanadas do Estado Brasileiro.

A expansão da Administração indireta é um fenômeno de todos conhecido. Liga-se diretamente à intervenção do Estado nos domínios econômico e social, pois, em geral, as entidades nela integradas se destinam a realizar objetivos públicos situados nesses dois campos. Essa expansão procede, ade-

mais, de um intento de eficiência, já que a Administração direta costuma ser entorpecida pela burocracia, pela rotina, pela rigidez. Denota o propósito de imprimir maior flexibilidade e dinamismo na perseguição dos objetivos, como o que sóem mostrar as empresas privadas.

Se o Decreto-lei nº 200 somente cuida de regular o enquadramento dessas entidades em determinados tipos jurídicos, a Constituição não as olvidou, cuidando de definir o seu relacionamento com a empresa privada, quando a dedicar à atividade econômica. A importância de tais regras avulta quando se examina a atividade do Poder Executivo na promoção do desenvolvimento, conforme se fará logo adiante.

3. *O Poder Executivo e a segurança*

3.1 Examinada a estrutura do Poder Executivo, convém analisar a dinâmica de seus órgãos em vista da realização de suas funções, em particular no que tange, primeiro, à segurança e, depois, ao desenvolvimento. Para tanto, cumpre seguir fase por fase o chamado processo governamental, distinguindo-se a *preparação* da decisão, a *decisão* propriamente dita, a *execução* e o *controle* da execução. Depois caberá breve estudo dos instrumentos com que conta o Executivo para o desempenho de tais funções.

3.2 A preparação da decisão em matéria de segurança nacional é tarefa especificamente do Conselho de Segurança Nacional, no sistema traçado pela Constituição e pelo Decreto-lei nº 200. Conforme está no art. 87 da Lei Magna, cabe-lhe assessorar o Presidente da República "na formulação e execução da política de segurança nacional". No cumprimento desta tarefa, avulta o trabalho de sua Secretaria-Geral, dirigida em última instância pelo Chefe do Gabinete Militar, pois é esse órgão que tem por incumbência proceder ao estudo dos problemas de segurança nacional.

Em tais estudos, conta o Conselho, por sua Secretaria-Geral, com a colaboração de muitos outros órgãos. Assim, é missão do Serviço Nacional de Informações fornecer informações necessárias a tal análise. Igualmente, o EMFA, embora não receba expressamente da lei tal incumbência, colabora nesses estudos, como o fazem os Ministérios Militares.

Na verdade, o EMFA assim como o Alto Comando das Forças Armadas também assessoram o Presidente da República no que concerne às questões de segurança, por se dedicarem especificamente aos problemas de ordem militar.

É certo também que o Ministério da Justiça, no qual se enquadra o Departamento de Polícia Federal e que tem em sua área de competência a segurança interna, e o Ministério das Relações Exteriores, cujas funções envolvem o trato de problemas da mais alta relevância para a segurança externa, colaboram igualmente nos estudos realizados pela Secretaria-Geral do Conselho. Entretanto, o seu papel não vai além do fornecimento de dados.

3.3 É preciso salientar que no sistema constitucional brasileiro a ação em prol da segurança deve ser planejada. Isso decorre do art. 8º, V da Constituição onde se atribui à União a competência de planejar e promover a segurança nacional, bem como o desenvolvimento. Desse modo, a primeira tarefa do Conselho de Segurança Nacional é preparar o Plano Nacional de Segurança que, uma vez aprovado pelo Presidente da República, serve de base para o exame de qualquer problema relativo à segurança nacional.

Com efeito, resulta do Decreto-lei nº 200 que o Conselho de Segurança Nacional assessora o Presidente no estabelecimento do Conceito Estratégico Nacional, que é objeto de uma decisão política. Esse Conceito é a base da Política de Segurança Nacional, pois serve de ponto de partida para a fixação das diretrizes que comporão o Plano Nacional de Segurança.

Não descabe ressaltar ainda uma vez que essa tarefa do Conselho de Segurança Nacional é, na realidade, exercida pela sua Secretaria-Geral. Ocorre assim que o Plano Nacional de Segurança é apenas formalmente aprovado pelo Plenário que normalmente só o vem a conhecer depois de adotado pelo Presidente da República.

3.4 A decisão em matéria de segurança nacional é privativa do Presidente da República. Como chefe de Estado e chefe do Governo cabe a ele tomar as decisões reclamadas pelos problemas de segurança nacional. A Constituição não o diz expressamente mas o faz indiretamente, pois isso decorre do sistema em que a ele, sozinho, atribui-se o Poder Executivo. Entretanto, a Carta Magna, em certas questões, é expressa. Assim, por força do art. 81 desta, competem-lhe privativamente várias atribuições ligadas à segurança nacional, como: Item VII – aprovar a nomeação dos prefeitos dos municípios declarados de interesse da segurança nacional; XI – declarar guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou, sem prévia autorização, no caso de agressão estrangeira ocorrida no intervalo das sessões legislativas; XII – fazer a paz, com autorização ou *ad referendum* do Congresso Nacional; XIII – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporaria-

mente; XIV – exercer o comando supremo das Forças Armadas; XV – decretar a mobilização nacional, total ou parcialmente; XVI – decretar o estado de sítio; XVII – decretar e executar a intervenção federal.

3.5 Em certas matérias, porém, a decisão importa em alteração da ordem jurídica. Antes da Constituição de 1967, cabia então ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional projeto de lei que dispusesse sobre o assunto. Havia o risco, por isso, de que, embora urgente a medida, fosse ela retardada pelas naturais delongas do trabalho parlamentar. Para obviar esse inconveniente na Lei Fundamental em vigor, foi autorizado o Presidente da República a, ocorrendo urgência ou interesse público relevante e não havendo aumento de despesa, expedir decretos-leis, ou seja, atos com força de lei, sobre segurança nacional. Tais atos, que terão vigência imediata, serão posteriormente à sua publicação enviados ao Congresso Nacional que poderá rejeitá-los, mas de modo algum emendá-los, no prazo de sessenta dias.

Observe-se, por outro lado, que a Constituição reserva ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas (art. 57, III).

3.6 Merecem especial menção dois instrumentos postos à disposição do Presidente da República pela Constituição para finalidades relativas à segurança nacional.

O primeiro é a *intervenção federal*. Esta consiste em a União assumir temporariamente o exercício de função constitucionalmente atribuída a Estado federal. Seu efeito normalmente consiste em se afastar o Governador do exercício do Poder Executivo estadual, substituindo-o por um delegado da União, o Interventor Federal. Destina-se essa medida precipuamente a salvaguardar a unidade nacional eventualmente ameaçada pela conduta de autoridade estadual. Não é, porém, uma sanção, tanto que não exclui seja afastada essa autoridade pelos meios previstos na Constituição, através do *impeachment* especificamente. Por isso, pode também ser estabelecida simplesmente para facilitar a repressão, a perturbações da ordem, ou para repelir invasão estrangeira (Ver art. 10 da Constituição). A decretação da intervenção federal depende sempre do Presidente da República, embora este necessite em certos casos da concordância do Congresso Nacional ou de requisição do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral.

A nomeação do interventor, contudo, é da exclusiva competência do Presidente da República. É certo, porém, que a intervenção deverá ser submetida à aprovação do Congresso Nacional que poderá levantá-la.

3.7 O segundo é o *estado de sítio*. Este consiste na suspensão temporária e localizada de garantias constitucionais. Estas garantias, por protegerem os direitos individuais, restringem o campo do poder de polícia do Estado que é exercido pelo Executivo. Com a suspensão de tais garantias evidentemente se alarga a esfera do poder de polícia, tornando-se legítimas medidas que seriam inconstitucionais, como a censura, a detenção sem culpa formada, etc. O estado de stítio é o remédio clássico para situações de emergência causadas pela guerra ou pela perturbação da ordem, ou por sua ameaça. Cabe ao Presidente da República decretar o estado de sítio e nomear o seu executor, por uma duração, prorrogável, de cento e oitenta dias, exceto no caso de guerra quando não há limitação de tempo. O decreto de estado de sítio deve ser submetido ao Congresso Nacional dentro em cinco dias de sua instauração. Por outro lado, a violação das prescrições relativas ao estado de sítio enseja recurso ao Judiciário.

3.8 O arsenal de medidas de segurança com que conta atualmente o Presidente da República é ampliado pelo que consta do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, mantido em vigor pelo art. 182 da Constituição vigente.

Por força desse Ato Institucional, a fim de garantir a segurança nacional, conta o Presidente da República com certos poderes extraordinários. Assim pode decretar o recesso do Congresso Nacional, assumindo então a competência deste, bem como o dos demais órgãos legislativos (art. 2º). Pode igualmente suspender por dez anos os direitos políticos de qualquer cidadão (art. 4º), o que pela Constituição só pode ser feito em julgamento do Supremo Tribunal Federal (art. 154), assim como cassar mandatos eletivos, o que pela Constituição dependeria de *impeachment* relativamente aos postos executivos e de manifestação da maioria da Câmara no que se refere aos legislativos. Cabe-lhe, outrossim, demitir, remover, aposentar, etc. servidores públicos (art. 6º). Igualmente lhe é dado decretar o confisco de bens de quem se enriqueceu ilicitamente no exercício de cargo ou função pública (art. 8º).

Tais poderes seriam extintos se revogado fosse o Ato Institucional. Outros, porém, seriam apenas restringidos. Assim, a intervenção federal que, por força do art. 3º do Ato Institucional nº 5, pode ser decretada sem

limitações em qualquer Estado ou Município, só poderia alcançar Estado (em Município é da competência estadual) e estaria sujeita às limitações constitucionais. O mesmo ocorreria com o estado de sítio. E somente na vigência deste poderia ser suspenso o *habeas-corpus* que o art. 10 afasta em relação aos crimes políticos, aos crimes contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.

Estariam, por outro lado, os atos do Presidente da República, se extinta a vigência dos Atos Institucionais, sujeitos à apreciação do Judiciário, do que os exonera hoje o art. 11 do Ato Institucional nº 5.

3.9 Na execução das decisões concernentes à segurança nacional, no plano das medidas operativas, importa distinguir a segurança interna da externa. As medidas operativas no campo interno são da esfera do Ministério da Justiça, por meio do Departamento de Polícia Federal, e das Secretarias da Segurança Pública estaduais, por intermédio das polícias civil e militar. Apenas como *ultima ratio* é que são realizadas pelas Forças Armadas em defesa dos poderes constituídos, da lei e da ordem.

No plano da segurança externa, ao contrário, essas medidas competem às Forças Armadas, sob a direção política do Presidente da República que deverá escolher os Comandantes-Chefes (Constituição, art. 91, parágrafo único). Nessa atuação os planos elaborados pelo EMFA nos termos do art. 50, II do Decreto-lei nº 200, deverão servir de orientação.

3.10 O controle das ações de segurança compete em última análise ao Presidente da República. Entretanto, esse controle seria efetivamente impossível se não houvesse um órgão incumbido de acompanhá-las *pari passu*. Este órgão é ainda o Conselho de Segurança Nacional, por meio de sua Secretaria-Geral.

É evidente que os resultados dessas ações constituem matéria política. Por isso, não descabe se exerça sobre esses resultados o controle do Congresso Nacional.

4. *O Poder Executivo e o desenvolvimento*

4.1 A atividade do Poder Executivo em prol do desenvolvimento envolve uma coordenação, uma ação indireta e uma atuação direta.

4.2 A coordenação se dá em primeiro lugar pelo planejamento. A Constituição exige que a atividade da União seja racionalizada através do esta-

belecimento de planos. Assim, deve esta estabelecer o Plano Nacional de Desenvolvimento (art. 8º, V), os planos nacionais de educação e saúde (art. 8º, XIV) e planos regionais de desenvolvimento (art. 8º, XIV). Vê-se, portanto, que o planejamento não se há de limitar ao desenvolvimento econômico mas ainda deverá cuidar do desenvolvimento social, em que se integram a educação e a saúde. Desconhece, todavia, a Constituição a terceira faceta do desenvolvimento, que é o desenvolvimento político.

O planejamento econômico, e a coordenação de todos os planos, compete à Secretaria do Planejamento e Coordenação-Geral, que os submete à apreciação do Presidente da República. Note-se, contudo, que a Constituição exige expressamente que os "planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento sejam matéria de lei, devidamente votada pelo Congresso Nacional" (art. 43, IV).

Cabe, como é óbvio, aos Ministérios da Educação e da Saúde a preparação dos planos concernentes às respectivas áreas de competência, que não reclamam aprovação direta através de lei.

Todos esses planos se refletem no orçamento cuja preparação compete à Secretaria do Planejamento e deve ser objeto de projeto de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo (art. 65 da Constituição). Na apreciação de tal projeto é restrito o poder do Congresso, já que as emendas não poderão aumentar a despesa global ou a de cada órgão, fundo, programa ou projeto, ou modificar o montante, a natureza, ou o seu objetivo (art. 65, § 1º).

4.3 A ação indireta do Poder Executivo ocorre através dos estímulos e desestímulos que o mesmo pode oferecer à iniciativa privada, pela manipulação de variados instrumentos. Nesse campo, avulta a política de crédito, praticamente à mercê do Executivo, assim como a política de incentivos fiscais manipulada por meio de decretos-leis, com base no art. 55, II da Constituição.

Note-se que ação equivalente exerce o Executivo federal sobre as atividades estaduais e municipais. Com efeito, cabe a este fixar as diretrizes e prioridades que hão de ser observadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios na aplicação dos fundos gerados por parcela da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, nos termos do art. 25 da Constituição.

4.4 A ação direta do Executivo em favor do desenvolvimento se realiza por meio das atividades realizadas pelos (*sic*) antes da administração direta

(o que de menos em menos sucede) e da administração indireta – autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista – o que se dá de mais em mais. Estas últimas entidades são de certa forma o braço industrial e comerciante do Estado. Através delas, assume este o papel de importância cada vez maior na economia. São elas um dos meios pelos quais cumpre a União a sua tarefa constitucional de promover o desenvolvimento (Ver art. 8º, V). Entre elas está, por exemplo, a SUDENE, cuja importância não precisa ser exaltada.

Nos termos do Decreto-lei nº 200, todas as entidades da administração indireta estão vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade (art. 4º, § 1º). Assim, juridicamente, estão apenas mediatamente sob a autoridade do Presidente da República e imediatamente debaixo da supervisão do Ministro de Estado.

4.5 A multiplicação e a importância crescente das empresas públicas e das sociedades de economia mista levaram a Constituição vigente a procurar disciplinar sua situação em relação às empresas privadas. A estas "compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas" (art. 170, *caput*). Por isso, "apenas em caráter suplementar da iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica" (art. 170, § 1º). Isto não veda, contudo, que seja monopolizada uma atividade, "quando indispensável por motivo de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ter desenvolvimento com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa" (art. 163), o que, na verdade, esvazia a preferência mencionada.

O que é de salientar, porém, é que as empresas públicas e sociedades de economia mista devem reger-se pelas mesmas normas que se aplicam às empresas privadas, inclusive no tocante ao direito do trabalho e das obrigações (art. 170, § 2º). Além disso, as próprias empresas públicas, quando não explorarem atividade monopolizada, estarão sujeitas ao regime tributário aplicável às empresas particulares (art. 170, § 3º).

5. *Idéias para o aprimoramento*

5.1 O tema proposto para esta palestra reclama sugestões para o aprimoramento das instituições. Por isso, à guisa de contribuição para o debate, cabe suscitar algumas idéias, dentro sempre do espírito democrático inerente à Revolução de Março.

5.2 Passa o Brasil por uma fase de progresso e de ordem sem paralelo, que é invejada pelo estrangeiro. Entretanto, é preciso dizê-lo, não é a Constituição de 24 de janeiro de 1967 que pode gabar-se desse mérito. Não é o ordenamento constitucional o responsável por esse feito.

5.3 A afirmação anterior começa a ser demonstrada se se atentar para o processo constitucional, *constitucional,* sublinhe-se, de escolha do Presidente da República. Segundo a Constituição, tal seleção estaria entregue, totalmente, aos partidos. Com efeito, sem exceção os membros do Colégio Eleitoral serão homens de partido, presos a este pela fidelidade juridicamente estabelecida. E, acrescente-se, os próprios candidatos a Presidente devem ser inscritos por partidos, o que presume vinculação aos mesmos. Ora, isto subentende partidos que sejam entidades vivas, contando com a participação ativa de parcela ponderável do povo brasileiro, exercendo plenamente a sua missão de formação e informação políticas. Exatamente esse é o objetivo da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, primeiro editada no Governo Marechal Castello Branco (Lei nº 4.740/65), repetida recentemente com algumas alterações (Lei nº 5.682/71). Tal legislação, contudo, ainda não foi implementada, não tendo podido até hoje produzir os efeitos esperados.

5.4 Por outro lado, se a eleição indireta evita notórios inconvenientes, cumpre não esquecer que o Executivo contemporâneo reclama uma liderança nacional. Esta não advém, é certo, apenas e tão-somente do processo eleitoral, muito menos da condenável eleição direta. Entretanto, não seria inútil para gerá-la ou fortalecê-la que se previsse, a título retificatório, a integração do eleitorado na escolha do Presidente.

5.5 A própria estruturação do Executivo poderia ser aperfeiçoada. Em primeiro lugar, caberia dar-lhe, oficialmente, o papel de Governo, atribuindo-se, em contrapartida, ao Congresso meios de exercer efetivamente o controle que é a função verdadeira das câmaras contemporâneas. Por outro lado, conviria, talvez, adotar uma solução cara ao General De Gaulle e posta em prática pela Constituição francesa: a distinção entre a "grande" e a "pequena" política. Aquela, a "grande", que compreende a arbitragem dos conflitos e especialmente as questões que afetam diretamente a própria sobrevivência do Estado, numa palavra, a segurança nacional, ficaria em

mãos do Presidente da República. Na prática, as questões relativas às Forças Armadas e seu emprego, às Relações Exteriores e à Justiça que compreende a Polícia Federal. A "pequena", enleada nas questiúnculas do dia-a-dia, seria atribuída a um ou alguns Ministros-Coordenadores.

5.6 Cada Ministro-Coordenador teria a autoridade e o poder suficientes para reger um determinado setor da ação governamental. Orientaria a atuação de outros Ministros ou Subsecretários de Estado. De fato, a experiência comprova que o coordenador deve ser, *de jure,* superior aos coordenados. Do contrário, resultam atritos e até conflitos, em prejuízo da coesão e do prestígio do Governo. Por outro lado, na esfera econômica, por exemplo, urge uma coordenação das ações governamentais nas áreas agrícola, industrial, comercial, financeira, etc., o que impõe naturalmente a primazia de um Ministro.

5.7 Dessa situação somente se escapará caso o Presidente da República exercer efetiva e pessoalmente essa coordenação. Nessa hipótese, mais convém transformar a Secretaria do Planejamento e Coordenação-Geral num órgão integrado na Presidência, como os Gabinetes Civil e Militar.

5.8 Seria, por outro lado, conveniente a criação de um órgão de conselho e assessoramento do mais alto nível, um Conselho de Estado. Tal órgão serviria para assessorar o Presidente quando se impusesse a tomada das decisões mais graves. Dele fariam parte apenas personalidades de elevado conceito que não ocupassem cargos federais em comissão. Isto lhes daria maior independência e certamente contribuiria para trazer novos ângulos ao debate. Este órgão, evidentemente, não importaria na supressão do atual Conselho de Segurança Nacional, cujas funções não são idênticas, muito menos de sua Secretaria-Geral, cujos estudos são da maior valia.

5.9 Igualmente, seria de se examinar o estabelecimento de um órgão junto à Presidência da República, destinado a rever, coordenar e dar redação final aos projetos de lei e, especialmente, aos textos de decretos-leis que são submetidos pelos diferentes Ministérios à apreciação e à assinatura do Presidente. Com isso, evitar-se-iam algumas deficiências que maculam tais diplomas, deficiências essas muitas vezes percebidas somente quando a sua correção exige a edição de novos diplomas. Assim, fugir-se-ia à multiplicação de textos efêmeros.

5.10 Conviria, ainda, aprimorar os canais de comunicação entre o Executivo e o povo. Não são de se desprezar os exemplos estrangeiros de criação de porta-voz oficial do Governo, se for excessiva a criação de um Ministério ou Secretariado da Informação. Dessa forma, o Executivo participaria, ativa e preventivamente, na formação da opinião pública. Na verdade, o silêncio enseja boatos de toda a espécie, enquanto a censura é desgastante e, quase sempre, inglória.

5.11 Por fim, no âmbito da segurança, cumpre renovar o estado de sítio, adaptando-o às exigências hodiernas. Ou, então, prever-se um estado de emergência, nos moldes do conhecido art. 16 da Constituição francesa. Do contrário, o Estado brasileiro ficaria desarmado contra a guerra revolucionária e a nuclear se o Presidente da República dispensar o Ato Institucional nº 5, como lhe faculta o art. 182 da Constituição.

5.12 A Revolução de Março ainda não terminou a sua obra. A História a julgará pelos seus méritos econômicos, sociais e também políticos. Entre estes se incluirá a modernização do Estado brasileiro, encetada pelo eminente Presidente Castello Branco. Este, com sua percuciente visão de estadista, em discurso proferido na solenidade de diplomação, em 1966, dos estagiários desta Escola Superior de Guerra, apontou superiormente a meta: "Com uma Constituição vulnerável a vários tipos de crise, a Nação vinha há muito inquietada entre as alternativas inelutáveis da anarquia e da ditadura. E a Revolução eliminou uma e evitou a outra. Por que não se completar agora a institucionalização da Revolução?".

