

DALMO DE ABREU DALLARI<sup>1</sup>

# “Creo que debemos iniciar un movimiento para eliminar las medidas de emergencia”

**DERECHO Y SOCIEDAD:** *Una de las principales características que presentan nuestras sociedades contemporáneas en este siglo es el crecimiento desmesurado de las funciones del ejecutivo. Esto ha rebasado la tradicional separación de poderes, en la que, erróneamente, se identificaba poderes con funciones. De hecho, el Ejecutivo ejerce en la actualidad función legislativa habilitado por artículos constitucionales. ¿Cómo se ha regulado esta situación en la Constitución Brasileña? ¿Qué efectos (positivos o negativos) ha originado?*

**DALMO DE ABREU DALLARI:** Dos puntos son importantes en relación al crecimiento del Poder Ejecutivo. El primero es que si volvemos al inicio del Parlamento, veremos que su principal función era controlar al Ejecutivo y no dar leyes; después, en el siglo XIX, el Parlamento asumió la función fabricadora de leyes sin organizarse para ello, ni para dar respuesta a las demandas sociales. El segundo punto es que a finales del siglo pasado y como consecuencia de la Revolución Industrial, se verificó una marginalización muy grande, la organización de movimientos de trabajadores sin sindicatos, y el fortalecimiento del movimiento social que llevó a los capitalistas, temerosos de las consecuencias de esa organización, a exigir al Estado que diera alguna solución a los problemas sociales. Así, el Ejecutivo fue llamado para prestar asistencia, pero su actuación debía darse con

los límites de una legislación y ésta no existía porque el Parlamento no estaba preparado. Es entonces cuando el Poder Ejecutivo se ve obligado a hacer sus propias leyes y con ello comenzó la sobreposición del Ejecutivo al Parlamento que trastoca el esquema clásico de la separación de poderes, que textualmente establece la igualdad e independencia de poderes. Lo que se ve es que el Parlamento no se adapta a los nuevos tiempos y continúa trabajando con extrema lentitud, lo cual fortalece aún más al Ejecutivo como legislador.

Frente a esto hay que revisar el Parlamento; por ejemplo, no veo la razón del bicameralismo, no tiene ventajas, no perfecciona las leyes y sólo sirve para aumentar la lentitud del proceso legislativo. Sería necesario perfeccionar al Legislativo eliminando una de las Cámaras; además, de perfeccionar la organización interna con accesorios más modernos que le permitan actuar con mayor agilidad.

Asimismo, es necesario crear instrumentos de control y de participación del pueblo. En Brasil, la nueva Constitución le otorga algunas posibilidades en este sentido. Por un lado, se ha dado al pueblo la posibilidad de presentar proyectos de ley al Parlamento, lo cual es muy importante para la reforma del sistema y la modificación de algunas instituciones, dado que muchas veces hay acuerdo entre los poderes para no modificar nada y

nunca se presenta proyectos en ese sentido. Por otro lado, en el nivel municipal se ha establecido la fiscalización ciudadana de las cuentas de los alcaldes, permitiendo que dentro de los treinta días siguientes a la finalización del cargo, cualquier ciudadano pueda examinar tales cuentas; seguramente este control se hará por medio de auditores o especialistas contratados por los interesados, pero lo interesante es que es una forma nueva de control que va a tener influencia sobre el Ejecutivo, del mismo modo que la participación popular en la iniciativa legislativa.

Además, se deberá pensar en el Brasil en la creación de un Tribunal Constitucional, que, como el Alemán, ejerza un verdadero control de constitucionalidad; y en la necesidad de reformar el Poder Judicial mediante la modernización y agilización de sus métodos.

Lo que sucede, en síntesis, es que la humanidad no se ha actualizado en términos de organización política; al mismo tiempo que el hombre va a la luna, utiliza las computadoras y avanza en la Ingeniería Genética, utiliza métodos de organización política del siglo XVIII. Baste recordar que la Constitución escrita es una creación del siglo XVIII, la separación de poderes fue utilizada concretamente en ese siglo, los partidos políticos en la forma en que hoy los tenemos organizados y muchas otras instituciones políticas son creaciones

(1) Profesor titular de Teoría General del Estado y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Pública de Sao Paulo. Estuvo entre nosotros en el II Congreso de Derecho Constitucional, llevado a cabo en junio 1990.

también del siglo XVIII. Entonces, la conclusión es que, en términos de organización política, el siglo XVIII no terminó y que con los 200 años de retardo que llevamos, ya debemos hacer algo para llegar por lo menos al siglo XX.

*D.S.: Estamos de acuerdo con que el Parlamento debe impulsar su función de control político, pero ¿cómo asegurar que esto ocurra frente a parlamentos cuya composición concuerda en su mayoría con la del gobierno de turno? En estos casos lo que hemos encontrado es que el Parlamento no sólo descuida sus funciones legislativas, sino que, además, abandona su función de control político. Ante esto, ¿cómo asegurar que el Parlamento mantenga su espíritu fiscalizador?*

*D.A.D.:* Yo creo que hay plena identificación entre lo que son los parlamentos y lo que son los partidos políticos, ambas son expresiones de una especie de clase política que se formó en el siglo XIX y que cree ser la única expresión de la política práctica. Esta clase política, que en sí misma es contradictoria, puesto que si hay clase no hay democracia, abandona pronto su compromiso democrático, su compromiso con el pueblo, para solidarizarse entre sí y no proponer ninguna restricción profunda, porque siempre hay la perspectiva de una negociación. Entonces, creo que la solución no está al interior de la clase política, y que la forma de romper este círculo vicioso es mediante la organización popular y civil fuera de los partidos políticos. Cuando estas organizaciones ejercen verdadera fiscalización, los parlamentarios tendrán que adecuar su modo de actuación porque siempre habrá el riesgo de no ser elegidos. Además, podemos pen-

sar, como lo propuse en Brasil, en la creación de Distritos Electorales como un mecanismo de permitir al ciudadano el acompañamiento del desempeño político de su representante. Se objetó la propuesta porque favorecía al partido mayoritario. Esto no es cierto, porque los sistemas electorales se aplican en función de realidades concretas y además hay gran variedad de sistemas electorales, como el japonés por ejemplo, donde cada distrito elige entre tres y cinco representantes, los cuales, como no pueden ser cubiertos totalmente por los partidos mayoritarios, permiten la participación de los partidos chicos y a través de ellos, de otros sectores de la población. Lo que pasa es que tanto en Brasil, como en América Latina, el pueblo sólo se interesa en la elección al momento de votar y después no sabe cómo se comporta su representante y, en algunos casos, ni siquiera se acuerda por quién votó. Por ello es necesario organizar al pueblo para la participación política y complementar esto con las organizaciones de asociaciones que todo el tiempo controlen la acción de los órganos públicos.

*D.S.:* Dos rasgos caracterizan este lógico avance del Ejecutivo en el siglo XX, la legislación delegada y la legislación de urgencia. ¿Cuál es el papel del Parlamento frente a ellos? ¿Debe quedarse al margen o debe ejercer un control decidido sobre la expedición de este tipo de normas?

*D.A.D.:* Si analizamos las Constituciones modernas veremos una exagerada cantidad de formas de excepción. Hay muchos nombres y formas diferenciadas, pero hay muchas concesiones para las llamadas emergencias. Yo creo que la

existencia de estas formas de emergencia son una prueba de que hay una mala organización, en una organización normal eso no debería ocurrir. Además, esto debe llamar también la atención que hay una mala organización en la sociedad, hay exceso de marginalización, exceso de insatisfacción, de personas que no se sienten tratadas con justicia y esto en gran parte es verdadero. Entonces, es necesario tener en cuenta que el gobierno y el Estado no son islas, son parte de la sociedad y es necesario una revisión profunda en las relaciones sociales; pero desde el punto de vista inmediato, en esta cuestión de las medidas de excepción y de la legislación delegada, creo que deberíamos iniciar un movimiento vigoroso para la eliminación de las medidas de emergencia; casi sin excepción son medios para arbitrariedades y excesos de poder. La que debiera mantenerse es la legislación delegada, pero en ella el Parlamento debe delegar limitadamente, con límites en cuanto al sujeto, objeto, materia, tiempo y señalando la forma de control, previendo controles inmediatos que, incluso, permitan la revocación inmediata de la medida cuando se perciba que hubo abuso en la utilización del poder delegado. Con ello, el Ejecutivo podría hacer las leyes más técnicas, adecuadas a las exigencias científicas y, al mismo tiempo, el Parlamento tendría más tiempo para su labor contralora.

*D.S.:* En este contexto, la potestad tributaria y la función presupuestaria, ¿deben seguir siendo atribuciones del Parlamento? ¿O respecto de ellas se puede ceder también un poco en favor del Ejecutivo?

*D.A.D.:* Yo creo que deben per-

manecer en el Parlamento porque tienen un reflejo social gravísimo, y el Parlamento es un órgano más representativo y cruzado por más intereses y opiniones, lo que le permite actuar con mayor legitimidad en estas materias. Pero, evidentemente, es necesario que el Parlamento sea más abierto y sufra más interferencias del pueblo.

En Brasil, respecto de la función presupuestaria, hemos tenido una experiencia de participación muy importante en el nivel mundial. Por medio de ella, el pueblo participa en las reuniones regionales para señalar cuáles son sus prioridades, y como consecuencia de esta opinión, dada directamente, se prepara el proyecto de ley presupuestaria que, al discutirse en el Parlamento, también está abierto a la fiscalización del pueblo, y eventualmente se permite propuestas de las organizaciones sociales que representan al pueblo. Yo creo que ésta es una modificación importantísima que permite la mejor organización política y que deja de lado el individualismo burgués que ha dominado nuestro pensamiento, y que, ensalsando al individuo, nos llevó a olvidarnos de la dimensión social del individuo, que tan bien la expresaba Aristóteles cuando hablaba del hombre como ser social, del *zoo político*. Ahora entendemos la inevitable y necesaria solidaridad social que debe haber entre individuos porque cada individuo necesita de otros para coexistir socialmente. La organización política también debe dejar de ser ultraindividualista.

*D.S.: Insistiendo en el tema del Parlamento, el principio de la teoría de*

*la separación de poderes es que existan pesos y contrapesos entre las diferentes instancias del poder, pero no sólo un sistema de control interórganos, sino también uno intraórganos, del propio Parlamento, por ejemplo. Entendiendo que la función del Parlamento moderno es fundamentalmente de control político, ¿no se corre el riesgo de caer en excesos con un Congreso unicameral que haga uso y abuso de sus facultades? ¿No es, acaso, la segunda Cámara una forma de limitar esto?*

**D.A.D.:** No. Yo creo que los abusos que ocurren hoy en el Parlamento no son controlados por la segunda Cámara. Estos ocurren dentro de cada cámara y esta función revisora en realidad no funciona. Yo no tengo miedo al sistema unicameral, claro que es necesario complementarlo con la apertura de caminos al pueblo y sus organizaciones para que permanentemente puedan conocer lo que hacen los parlamentos, y gracias a este control de la sociedad, el unicameralismo no sería un riesgo.

*D.S.: Estamos de acuerdo cuando usted señala la importancia de reivindicar espacios de participación social en las decisiones de un Estado que se declara Estado de Derecho y Estado Democrático. Ahora, Brasil es una República Federativa, y aunque sabemos que hay mucho de discurso en lo que allí se reclama federativo, este fenómeno ha permitido la creación y el desarrollo de organizaciones sociales a nivel nacional y regional que han podido abrir espacios para la participación de diversos sectores en las declaraciones más importantes del país.*

**D.A.D.:** La organización federal

no tuvo influencia en la organización del pueblo. Este fenómeno de organización popular es muy reciente y es curioso verificar cómo se desarrolla. Durante el periodo de las dictaduras militares después de 1964, ocurrió una supercontracción de la economía, un empobrecimiento del pueblo y una época de sufrimiento para las poblaciones más pobres. En ese momento, un obispo católico de una región de las más pobres del Brasil, de Río Grande del Norte, trabajando con poblaciones rurales, inició el trabajo de organización popular. Este obispo, don Eugenio Sales, que hoy día es considerado como uno de los grandes conservadores brasileños, creó la primera Comunidad Eclesial de Base. El resultado fue muy eficiente, de tal manera que hoy día existen en Brasil cerca de cien mil comunidades de base. Estas comunidades nos mostraron el sentido de aquella afirmación de Montesquieu según la cual «la fuerza del grupo es una compensación para la fragilidad del individuo». Su unión les permitió tener influencia política y sirvió de ejemplo para el surgimiento de otras formas de organización social que tuvieron activa participación en la última Asamblea Constituyente del Brasil. Es el caso de las organizaciones de fabelarios<sup>2</sup>, de mujeres, de indios, y otras como la Asociación de Magistrados. Sin la influencia y la presión de estas organizaciones, sería muy difícil entender mucho de lo que contiene la Constitución del Brasil.

Por esto, creo que en el Brasil existe una *sociedad de sociedades* que es muy positiva, sobre todo si estas sociedades intermedias tie-

(2) Las "fabelas" son el equivalente en Brasil de los pueblos jóvenes ya asentamientos humanos del Perú (N. del E.).

nen vías institucionales de participación política como las existentes en Brasil. Allí tienen la capacidad de hacer propuestas legislativas que se vienen ejerciendo ahora mismo en lo relativo a la legislación de menores, y las ejecieron hasta en la propia Asamblea Constituyente.

**D.S.:** *En la condición de las instituciones populares siempre tiene una efectiva participación, tanto para limitarlas como para potenciarlas; la existencia de fenómenos de crisis económica. Evidentemente que las medidas, orgánicas o no, tomadas por el presidente Collor deben haber tenido algún efecto en este proceso de organización descrito por usted. Ese efecto, ¿ha sido positivo o negativo? ¿Cuáles han sido las consecuencias sobre el proceso de consolidación de las organizaciones populares?*

**D.A.D.:** El fenómeno Collor es muy reciente y aún no se tiene una certeza de los resultados. Lo que ocurrió fue que Collor sorprendió al país con una serie de medidas que él mismo no había dicho que pensaba adoptar. Collor engañó al país, mintió. Su campaña electoral fue demagógica y luego aplicó una serie de medidas inconstitucionales como la congelación de los ahorros.

En un primer momento, como había una inflación muy alta y riesgo de caer en hiperinflación, las medidas fueron recibidas no con satisfacción, pero sí con tolerancia porque se decía que había que aceptar los sacrificios en nombre del país. Sin embargo, luego se verificó que no había plan, que las propias medidas adoptadas no funcionaban y el gobierno ha comenzado a perder apoyo político, incluso ha perdido su sustentación política en el Parlamento.

En este contexto, las organizacio-

nes políticas tienen un papel importante para canalizar las soluciones políticas, alcanzar propuestas y evitar que el país sufra un movimiento caótico de reivindicaciones sin racionalidad. En última instancia, frente al fracaso de Collor de Melo, les quedaría un importante papel en la contención de los excesos.

**D.S.:** *Al margen del contenido ideológico de las medidas llevadas a cabo por el presidente Collor y de su viabilidad o no, un rasgo característico de su estilo político es el populismo. ¿Cree usted que Latinoamérica y el Brasil van a estar condenados a sufrir otros populismos similares en el futuro?*

**D.A.D.:** Lo que pasa es que el pueblo de América Latina en su gran mayoría no tiene formación teórica; entonces, la idea de los partidos tradicionales, de los partidos basados en programas teóricos, basados en la teoría política no son el camino. El pueblo jamás se va a interesar en esos programas y ellos terminarán teniendo únicamente efecto demagógico. Por eso, para desarrollar una nueva conciencia política en el pueblo se requiere educarlo y alentar su participación a través de organizaciones intermedias.

Yo soy un optimista en relación a América Latina. Creo que estamos en un momento de crecimiento muy acelerado, caracterizado por un fenómeno de urbanización de la vida social que tiene aspectos positivos. Gracias a él, las poblaciones se concentran y esto, si bien tiene consecuencias negativas, permite la circulación rápida de las ideas y la organización de las personas. Lo que está ocurriendo es que la miseria y los desniveles so-

ciales se han tornado más visibles, pero al mismo tiempo, las organizaciones que surgen sobre la base de esto, están avanzando en la organización para la convivencia y van a influir en la eliminación del populismo y la demagogia; pronto ya no habrá más espacio para los demagogos.

**D.S.:** *Para el funcionamiento de estas instituciones sociales y en general de todos los agentes políticos se requiere poder. ¿Usted cree que el poder será obtenido por delegación o por confrontación? ¿Cuál es la experiencia brasileña en ese sentido?*

**D.A.D.:** Yo creo que el poder del que Rousseau hablaba era un poder del pueblo. Los teóricos dicen pueblo pero se trata de un pueblo organizado, el pueblo es el centro del poder y la experiencia brasileña en ese sentido es muy importante.

La actual Constitución del Brasil es incongruente e imperfecta porque sufrió influencias muy diversas. Hubiera sido muy fácil hacer una Constitución perfecta por un grupo homogéneo de personas, por una elite. En Brasil se hizo una Constitución con la participación de muchos sectores sociales, por ejemplo, los propietarios rurales a través de una poderosa organización como la Unión Democrática Ruralista; pero también formaron parte las organizaciones de trabajadores rurales, los sindicatos y otros grupos sociales que ejercieron presión e influencia en la Carta. Ahora al leerla, se detecta las múltiples influencias y estoy seguro que en el futuro, con igual pluralidad, se dará lugar a un resultado formalmente más equilibrado.