

**A DECADÊNCIA DO PRESIDENCIALISMO E O PARLAMENTARISMO
COMO UMA NECESSIDADE HISTÓRICA***

Luis Navarro de Britto

I - PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO

"Em cada fase da evolução social deve existir uma completa harmonia entre a vida prática e a vida das idéias e crenças, crenças reais e não nominais apenas. A vida não pode seguir o seu curso senão por um perfeito acordo entre pensamentos e atos. A conduta, imposta pelas circunstâncias, deve modificar as crenças de modo que haja uma maior conformidade entre elas; ou ao contrário, a transformação das crenças deve importar na transformação da conduta" (1).

Não foge a razão ao célebre pensador inglês, Herbert Spencer. A vida das civilizações na sua cavalgada histórica, resume-se nesta procura de harmonia entre o "pensamento", as "idéias" e os "atos", a realidade. E esta busca se faz incessante, uma vez que, baqueados os ídolos, desmascaradas as crenças, a humanidade marcha para a descoberta de novos tabús,

* Artigo originalmente publicado in: Ângulos, Salvador, Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, 6 (9): 31-54, 1955.

(1) Herbert Spencer - O Indivíduo e o Estado - Trad. de **Pinto de Aguiar**, p. 151.

ou ao encontro de uma nova forma de bem viver. Assim também na vida política, as instituições que ontem eram cultuadas pelo misticismo de uma época, parecem esquecidas ou superadas sob o influxo de novas crenças ou de um imperativo ambiental. Dir-se-ia que a vida política dos povos acha-se sujeita à visão historicista de **Marx**, "em que as verdades parecera dotadas de vida com prazo certo" (2). Como quer que seja, ao desenvolvimento cultural e econômico das sociedades, acompanham-lhe o surgimento e a rejeição de fórmulas políticas, ou ainda, a readaptação destas a um teor de existência transformado pelo auir de uma nova realidade histórica. Não podemos conceber em nossos dias, uma monarquia originária e paralisada na vontade do soberano; nem poderíamos acreditar no êxito de uma democracia nos moldes gregos; como irrisório seria falar na planificação de uma sociedade, onde os seus componentes estivessem sem longe de participar na atividade política. O destino das instituições, como o das teorias nas ciências naturais, está sujeito a ser desmentido pela evolução dos tempos. As adaptações políticas se fazem, era após era, procurando equilibrar o desdobramento da vida social dos povos, por intermédio de instrumentos de mando que devem garantir o seu desenvolvimento, sem todavia esquecer de velar pela sua integração. Por isso mesmo, as fórmulas se amoldam, os conceitos fraquejam, os sistemas se enrijecem e a evolução se processa.

O regime representativo da monarquia estamental inglesa, dos séculos XII e XIII, condicionado ao ditame dos

(2) Nelson Sampaio – Ideologia e Ciência Política – Bahia, 1953 – p. 86. .

tempos e as especulações teóricas, alcança a fortaleza de um dogma no século XIX, para tornar-se objeto dos mais delongados estudos nos nossos dias, quando se trata de valorá-lo sob a cúpula do presidencialismo, ou sob a égide do parlamentarismo. É que as condições históricas do nosso Estado de Direito insistem em conciliar o idealismo democrático a uma técnica de governo mais condizente com o espírito de integração das sociedades modernas. As crises porque tem passado nos últimos 40 anos, todas as civilizações, fazem-nas com maior razão aspirar, não mais uma nova forma ideal de governo, mas um poder que reconheça as suas conquistas morais e se adapte em conformidade com elas, fornecendo-lhes a realização almeja da.

No alvorecer do século XIX os países americanos viam na república dos U.U.S.S. o modelo admirável que Platão teria saboreado ao ler a sua Republica. O presidencialismo a lastrou-se nos Estados sul-americanos com o liberalismo francês nas inteligências sadias dos homens de então. Mas, às adoções sucederam-se as adaptações; e a forma presidencial do governo, ajustando-se à índole e aos costumes dos diversos povos, afastou-se do princípio da separação de poderes, guardando-o como a voz do passado evocado na história. Não discutiremos nesta tese o valor da teoria de **Montesquieu**. A experiênciã no entanto nos demonstra que o presidencialismo há muito a renunciou, comprovando a sua fraqueza e o seu descrédito, como se pudesse sobreviver o corpo alheio aos funerais do espírito. Daí porque dizemos decadente o presidencialismo. De modo diverso a técnica parlamentarista tem se credenciado

como mais eficiente e portadora de maiores possibilidades de orientar as estruturas políticas dos Estados modernos, dentro do ideal democrático. Sob o ponto de vista sociológico devemos levar em consideração as condições econômico-sociais peculiares a cada povo, "as características próprias, mais ou menos acentuadas, segundo as condições gerais de sua história" (3). Todavia, presenciamos que povos os mais diversos não só anglo-saxões, mas germânicos, sem falar nos orientais, têm se afeito à técnica do gabinete, sem que estas peculiaridades e características próprias tenham desaparecido de suas "infra e superestruturas".

A aspiração democrática cada vez mais acentuada em nossa era, e a experiência vitoriosa, através dos tempos, imprimem à velha técnica governamental inglesa a confiança e o prestígio dos povos civilizados.

II - ESBOÇO HISTÓRICO DE AMBOS

Os governos dos Estados modernos tem se modelado a través dos regimes políticos inglês e norte-americano (4), excetuando de algum modo os de governo diretorial. Por um processo de aglutinação de praticas costumeiras, a pouco e pou-

(3) Josaphat Marinho - Unidade do Direito Constitucional Moderno in Revista da Faculdade de Direito da Bahia, 1952, pág. 51.

(4) Embora não possamos desconhecer a enorme influência que teria, exercido o regime político inglês sobre o norte-americano.

co, formou-se uma. estrutura política inglesa, apadrinhada na fortaleza dos costumes e como eles sujeitam a "un largo proceso de desenvolvimiento progresivo". "La fuerza moral qui representen estos origenes ha sido suficiente en muchos países para garantizar una vida larga a las instituciones politicas que el pueblo o una entidad legislativa podian cambiar, y en algunos casos, debieron ser reemplazadas por otras instituciones mas en armonia con un nuevo ambiente producido por la alteración del antiguo", ensina-nos Lord Bryce (5). A continuidade de determinadas práticas nascidas muita vez de um acontecimento fortuito, e a transformação consentânea com o es-pírito das épocas, robusteceu aos poucos a estrutura parlamentar de governo. O "cura regis", composto do "great council" e do "prive council", sofre em 1669 uma acentuada modificação , ou seja, o recrutamento dos componentes do "prive council", de entre os membros do "great council". Condicionada aos caprichos e apelos da realidade política, a Câmara dos Comuns confirma a sua predominância sobre a dos Lordes, no século XIX, ao mesmo tempo em que esta técnica de governo se alastra pelo continente europeu, determinando fórmulas originais, distanciadas da conceituação clássica do parlamentarismo inglês. Depois da primeira guerra mundial, o "alternative government " submete-se ao que **Mirkin Guotzvitch** chamou de racionalização do parlamentarismo, permitindo-lhe uma maior discriminação orgânica, numa gigante tentativa de suster a degradação das instituições democráticas e representativas. Finda a segunda guerra, entregue o Centro-Este europeu às "democracias popula-

(5) Lord Bryce - Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas - Madri, 1952 - pág. 48.

res", e a península ibérica às ditaduras, restringiu-se o âmbito de vigência do parlamentarismo, o que não o impediu de apresentar inovações técnicas tais como: a introdução de democracia direta nas Constituições francesa e italiana, o as limitações ao uso do voto de desconfiança na Constituição alemã.

O Governo Parlamentarista tem as suas raízes planta das na Constituição americana de 1787. Doutrinando a separação de poderes sob a forma de "freios e contrapesos", a Constituição de 87 serviu de oráculo para os povos americanos que sonhavam com a independência. E o governo presidencial se espalhou por todas as américas sujeito às sutilezas inerentes a cada nacionalidade. Isto se faz de tal modo, que os constitucionalistas procuram hoje distinguir o "presidencialismo puro", do "presidencialismo misto", como **Vade Pascual** (6). A verdade é que, se amoldando às contingências sociais e políticas e ainda enxertando com fórmulas parlamentaristas, o presidencialismo vai aos poucos se transformando numa técnica de governo obsoleta.

III - O PARLAMENTARISMO E A DOCTRINA

A conformação econômico-cultural dos povos outorga singularidades às técnicas de governo na medida das suas adaptações às diferentes estruturas políticas. Todavia pretende -se que elas tenham resguardado o princípio que as identifica

(6) Pinto Ferreira - Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno-Recife, 1948 - pág. 278.

e as discrimina. Ao redor deste principio estaria consubstanciada a sua conceituação, malgrado a índole dos Estados que se acham submetidos aos seus mecanismos de governo.

O professor **Pinto Ferreira**, no seu livro *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, chama-nos atenção para dois conceitos de parlamentarismo: o clássico "acentuando os aspectos da soberania legislativa" e o moderno "aludindo frequentemente à teoria do equilíbrio político" (7). Salienta-nos ainda o professor pernambucano, que "ambos "constituem modalidades abstratas de uma mesma espécie comum"; isto porque a conceituação moderna em nada pretendeu modificar a estrutura da técnica parlamentarista. Desde que ela se firmou, na vida política inglesa, a dissolução parlamentar é uma das suas premissas; vale dizer, desde a sua origem, o equilíbrio de poderes é a peça indispensável ao seu funcionamento. Se a sua expansão pelo continente europeu motivou singularidades em sua fisiologia, estas em nada comprometeram a caracterização da técnica. O professor **Georges Langrod**, estudando estas peculiaridades, encontra no governo francês a falta de direção do 1º ministro sobre as maiorias parlamentares e a inexistência do bipartidarismo. Por isso mesmo chega a chamá-lo de "misto e híbrido... numa mistura particular dos fenômenos do regime parlamentar e dos do "Sistema de Assembléia" (8). Refere-se às Constituições de Weimer, **Blônia**,

(7) Pinto Ferreira – ob. cit. pp. 241 e 242.

(8) Georges Langrod – *O Processo Legislativo na Europa Ocidental* – Rio de Janeiro, 1954 – pp. 30 a 32.

etc., mas, no decorrer do seu estudo esta explicito o equilíbrio de poderes, em toda a história do governo parlamentarista: "Mas, o arcabouço constitucional permanece parlamentar em todos os países". Quando fatores de ordem social levaram a. Iugoslávia, Bulgária, Polônia, Lituânia, Espanha a um regi-me de executivo forte, isto se fez relegando o próprio governo representativo e as instituições democráticas, que não quer dizer que dentro da técnica parlamentarista se compromettesse o equilíbrio de poderes.

O crescente papel dos gabinetes na vida administrativa do Estado faz-nos assegurar, hoje, o desvanecimento da quilo que **Spencer** chamou "direito divino dos parlamentos". Como a discriminação da atividade política em textos constitucionais escritos, submetendo os poderes à lei básica do país, leva-nos a duvidar desta soberania legislativa. E tanto mais isto se realiza, quando a dissolução parlamentar é discernida nas Constituições, embora, podendo ser exercida ou pelo chefe do executivo, ou pelo ministério, ou por iniciativa popular ou ainda por resolução da própria assembléia.

Autores de renome, como **Bryce**, tem defendido esta conceituação clássica, contudo, a coreografia do sistema, em todos os trâmites de sua história torna-o detentor de um verdadeiro equilíbrio político. Daí dizermos com o professor da Faculdade de Direito de Bordeaux, Leon **Duguit** "Il repose essentiellement sur l'égalité des deux organes de l'État, le parlement et le gouvernement, sur leur intime collaboration à toute l'activité de l'État et sur l'action qu'ils

exercer l'un sur l'autre pour se limiter réciproquement" (9).

IV - DESCRÉDITO DOUTRINÁRIO DO PRESIDENCIALISMO

A designação doutrinária, do presidencialismo tem sido feita pelos mais diversos autores através do princípio da separação de poderes, ou da predominância do Executivo.

Bordeau assim se expressa: "le regime présidentiel est celui auquel aboutit une separation absolue de pouvoirs" (10).

E Amédée Bondée: "on a pretendue que la Constitution des Stats Unis de 1787 réalisait la separation absolue des pouvoirs... Depuis cette époque, 1^a Constitution Anglaise et celle des États-Unis ont suivi une evolution differente. La première pratique le regime parlementaire, ignoré de la Constitution Américaine; mais, dans les deux pays, la separation des pouvoirs etait comprise avec la même étendue en 1787" (11).

Ambos no entanto reconhecem que esta separação absoluta "ne peut prevoloir contre les necessités de la vie poli-

(9) Duguit - Droit Constitutionnel - 2^a edição - Paris, 1923 - 2^o tomo - p. 639.

(10) Burdeau - Cours de Droit Constitutionnel - 4^a edição - Paris, 1946 - p. 102.

(11) Amédée Bonde - Precis de Droit Constitutionnele - 3^a edição - Paris, 1927 - pp. 180 e 181.

tique que postulent l'existence dans l'État d'une unité d'action" (12). A separação absoluta de poderes motivaria um verdadeiro impasse na vida administrativa do Estado e promoveria um fácil clima de irresponsabilidade governamental. A separação de poderes deve ser observada sem que o Poder , se desintegre e a independência de seus órgãos seja comprometida. É esta separação a de que nos fala **Madison** quando, defendendo a Constituição Americana da imputação que se lhe haviam feito, como relegadora da separação de poderes, lembra o **Montesquieu** e a Constituição inglesa: "il n'a point entendu proscrire toute action partielle, tout controle réciproque des différents pouvoirs l'un sur l'autre; ce qu'il a voulu dire, comme le montrent ses propres expressions, et plus évidemment encore les exemples qu'il avait sous les yeux, c'est que, lorsque la totalité du pouvoir d'un département est exercée par les mêmes mains qui possèdent la totalité du pouvoir d'un autre département les principes fondamentaux d'une Constitution libre sont renversés". E referindo-se aos Estados: "Si nous examinons les Constitutions des différents États, nous trouvons que, malgré les termes solennels et parfois absolus dans lesquels cet axiome y a été posé, il n'est pas un seul cas où les différents départements du pouvoir aient été entièrement séparés et distincts"- (13). **Charles Beard** examinando o pensamento de Madison e Hamilton declara:

(12) Burdeau – ob. e p. cits.

(13) A. Hamilton, J. Jay et Madison – Le Fédéraliste – Paris, 1902 – p. 400/1.

"They did not believe that these powers could or should be kept entirely separated" (14). É portanto entendida sob aquela forma de "freios e contra-presos" que a teoria de Montesquieu se firmou na Constituição americana de 1787, padronizando assim a sua adoção na gênese do presidencialismo., Daí porque os constitucionalistas falarem de uma separação restrita de poderes. O presidencialismo, define o professor **Pinto Ferreira**, é "a forma de governo representativo que, sob a base da separação restrita de poderes, estabelece uma independência relativa entre o executivo e o legislativo" (15). É o que nos quer dizer também o professor **Sampaio Dórea**, quando no presidencialismo ressalta "a repartição de funções por três órgãos independentes e coordenados entre si" (16). Não é outra a lição do professor **Pedro Calmon**: "a independência dos poderes, pois, é o "signum specificum" do presidencialismo" (17).

Autores, porém, como **Barthélomy** identificam a técnica presidencialista levando em consideração a supremacia do executivo. É o que entendemos quando ao declinar as formas de governo representativo, o ilustre constitucionalista francês assim o faz, chamando atenção para a predominância ao Legislativo, há o Governo de assembléia, chamado também

(14) Charles A. Beard - The Republic - New York, 1944 - p. 182.

(15) Pinto Ferreira - ob. cit. p. 271.

(16) Sampaio Dórea - Curso de Direito Constitucional - 2ª edição I° vol. - p. 275.

(17) Pedro Calmon - Curso de Direito Publico - Rio, 1938 - p. 251.

Governo diretorial. Se a Constituição consagra a predominância do Executivo, há o Governo presidencial, e se estabelece a colaboração equilibrada entre os dois poderes temos o Governo parlamentar" (18).

Ora, sabemos que grande foi a repercussão da doutrina de **Montesquieu**, e que enorme foi a sua influencia sobre as estruturas constitucionais dos estados confederados norte-americanos. Não obstante como nos salienta **Madison**, o poder legislativo subjugava inteiramente o executivo e o judiciário, naqueles estados confederados. Isto importou numa séria desconfiança dos constitucionalistas de 87, para com o poder legislativo; o que de maneira nenhuma explicaria a proeminência do executivo. De certo modo até o próprio princípio da separação de poderes estaria falseando e desconhecendo a sua finalidade, se consagrasse a hegemonia de um deles. Se a predominância do executivo se tem afirmado em países presidencialistas, em nada isto diz respeito à própria forma de governo. Seria antes uma consequência criada pela falta de participação e assistência dos governados, no exercício das atividades políticas dos governantes. Mesmo porque este sistema de governo além de prever funções executivas, exercitadas pelos outros dois poderes, outorga ao Presidente da República uma restrita, ou quase nenhuma participação na iniciativa de leis como nos U.U.S.S. Eis porque Harold **Laski**, no seu livro "O Sistema presidencial norte-americano", chama de fraco o poder executivo.

(18) In Darcy Azambuja - Teoria Geral do Estado - 3ª edição - pág. 278.

Os capítulos da história constitucional dos países presidencialistas que acentuem esta supremacia, jamais poderiam culpá-la à técnica de governo, antes ao seu abuso ou à sua errônea adoção.

Parece-nos pois, que a separação de poderes e a característica básica dos governos presidencialistas. Onde não há separação e independência de poderes, não existe governo presidencial. Tanto mais que **Leonardo Pasquel** no seu Estúdio Preliminar a "Las Constituciones de America" diz-nos textualmente: "Todas reconocen como regimen interior de gobierno, la division de Poderes" (19).

Todavia um breve exame de suas Constituições e da atividade dos diversos órgãos de poder, nestes Estados, mostra-nos que este requisito essencial a estruturação da técnica governamental e reconhecido nos textos constitucionais que organizam a vida destas comunidades, foi transgredido ou olvidado por suas legislações, não obstante a denominação de governos presidencialistas. Por mais paradoxal que pareça, estas transgressões não se fazem somente no desenrolar da vida política, mas estão também reguladas nas próprias constituições. O que vemos, não é mais uma coordenação de três poderes independentes, ou **uma** "separação restrita de poderes"; o que observamos é justamente a progressiva cooparticipação de órgãos de poder e o que é mais, a transferência de tarefas de um poder para o outro, fazendo baquear a preceituada independência

(19) Leonardo Pasquel - Las Constituciones de America - México, 1943 -pág **xxx.**

e conseqüentemente o principio da separação de poderes, ou divisão de poderes, como prefere **Saint-Girons**. Por isso mesmo, se havemos de considerar a técnica presidencial arraigada à doutrina de Montesquieu e protegida pela indelegabilidade de poderes, os governos presidencialistas parecem desmerecer tal designação, uma vez que na própria doutrina não encontram justificativa. Bastante razão cabe ao professor **Lanz Duret**, quando no seu livro "Derecho Constitucional Mexicano" declara: "la verdad es que la teoria juridica de separacion de poderes, considerados como independientes e iguales ha desaparecido por completo de la realidad de los hechos politicos" (20).

Nos **Estados Unidos da América do Norte**, cada dia mais este preceito doutrinário se esmanece. "By writing laws in loose or general terms, Congress has conferred on the President or executive agencies immense legislative powers in fact"; é **Charles Beard** ainda quem nos fala de comissões executivas "quase judiciais" e dos "legislative powers" da Suprema Corte, quando interpreta as leis (21). Quase dois séculos transpostos ensinarem que as relações de poder não mais devem ser pautadas sob os ditâmes de "O Federalista". Informa-nos o prof. **Oswaldo Trigueiros**, prefaciando um recente estudo do prof. **Harvey Walker**: "É verdade que a rigidez doutrinária do princípio de separação de poderes impede os recursos às delegações em favor do Executivo. Mas, essa proibição é mais aparente do que real, e a avalanche de regulamentos vai aos pou-

(20) M. Lanz Duret - Derecho Constitucional Mexicano - 3ª edição - México 1936 - pág 126.

(21) Charles Beard - op. cit. pág 188.

cos ocupando o terreno teoricamente reservado ao império da lei. Além disso, a pressão dos fatos leva o direito costumeiro a criar meios e modos de contornar uma proibição impotente para amoldar a realidade. A instituição do veto legislativo, por exemplo, parece destinada a racionalizar uma forma de delegação inconciliável com a doutrina, clássica da divisão de poderes. E mais adiante:

"Fieis ao presidencialismo e a doutrina de separação, pretendem os americanos que o funcionamento de suas instituições de Governo não se afaste do esquema traçado, há mais de século e meio, nas páginas de O Federalista. Este é, entretanto, um inútil esforço doutrinário, que mal salva as aparências, porque a expansão do poder regulamentar, o exercício de poderes quase-legislativos pelas comissões administrativas independentes, e já agora, o veto legislativo vão transferindo grande parte da tarefa da legislação para a esfera do poder executivo" (22).

No **Brasil**, o prof. **Sampaio Dória** chega a afirmar: "nunca houve realmente, entre nós, sistema presidencial" (23). Toda a história constitucional brasileira tem desmentido flagrantemente a divisão e independência de poderes, e o que é pior, a declaração constitucional deste princípio não bastou para que o "poder contivesse o poder". O prof. **Albérico Fraga** falando-nos a respeito da preeminência de poderes, diz-nos em 1928: "No nosso (regime político) por exemplo, manda soberana e despoticamente o poder executivo. O legislativo é-lhe inte-

(22) Osvaldo Trigueiros - in Harvey Walker - O Congresso Americano e o Parlamento Britânico - prefácio - págs. 12 e 15.

(23) A. de Sampaio Dória - op. cit. 2º vol. pág 62.

ramente subordinado, talvez porque o queira ser; porque para os seus membros, é mais cômodo obedecer a ordens do que ter iniciativas; é mais agradável beijar os pés do Chefe do Executivo e tirar dessa subserviência os maiores proventos do que lhe opor a independência de atitudes, a dignidade, a altivez de contrariar os seus desejos, quando assim aconselham os superiores interesses da Pátria., correndo o risco do cair no seu desagrado. O Judiciário, embora muito menos do que o Legislativo, também vive curvado ao peso dos favores pessoais que o Executivo distribui pelos seus membros componentes, e dependente deste, executa-lhe os desejos e faz justiça a seu talante, raríssimas as excessões em contrário. Entretanto o art. 15 da nossa Constituição proclama "harmônicos e independentes entre si os poderes públicos pelos quais se exercita a soberania nacional brasileira" (24). Não é necessário recordar a Constituição de 37 que proporcionou ao Executivo, inclusive reformar os arestos da Suprema Corte (25) e escolher o seu presidente, sem chamarmos atenção para as frequentes leis de exceção que regiam a nossa vida pública. E na vigência da atual Constituição, o Executivo /regulamenta demais, além dos limites estabelecidos pelo parlamento" (26). O poder Executivo, em nosso país comete o absurdo de suspender a aplicação de leis, o que **Carlos Maximiliano** nos ensina, um poder recusa

(24) Albérico Fraga - Do poder Legislativo - Bela, 1928 - pág 40.

(25) "excentricidade sem exemplo na orbe sublunar" - Carlos Maximiliano - "Comentários à Constituição Brasileira, 1946" - vol. I, pág 124.

(26) Carlos Maximiliano - Comentários à Constituição Brasileira, 1946 1948, 4ª edição - I vol. pág 402.

do ao Executivo desde 1688, no Bill of Rights. O Congresso tenta absorver o direito de nomear e promover. O Judiciário além de legislar sobre Direito Adjetivo, importando muita vez em revogação de "disposições processuais elaboradas pelas câmaras", "deu a si próprio a faculdade de conceder licenças aos seus membros; e até procurou por meios indiretos, impedir a passagem de uma lei sobre organização judiciária, fulminando-a de inconstitucionalidade antes de aparecer a respeito da mesma, no plenário, um caso concreto" (27). Tornou-se portanto uma utopia a separação dos poderes, uma letra morta o art. 36 § 2º da nossa Constituição.

Na Argentina, nem sequer ousamos falar na existência de um governo representativo, uma vez que a participação no poder é regalia outorgada, aos simpáticos do ditador. Pode-mos dizer dela o que **Alfredo Rocco** escreveu sobre o governo italiano, em 1926: "Assegura-se ao executivo uma posição de predomínio. O Governo é o representante de todo o poder do Estado e exercita uma função geral. Os outros dois poderes cumprem uma função especial e ocupam uma posição secundária. Os poderes judicial e legislativo resultam das diferentes funções que tem o Estado. O poder executivo é o órgão de todas as funções do Estado tomadas de uma maneira geral e as envolve. Em outras palavras, os poderes legislativos e judicial são limitados e específicos; pelo contrário, o poder executivo exerce funções ilimitadas e gerais".

(27) In R. Kranenburg – Teoria Política – Trad. de Juan Bazant – p. **121**.

No México, declara-nos o prof. **Lanz Duret**, os "textos permiten una mayor coordinación y cooperación en el desempeño de las funciones políticas de los órganos del Estado, pudiendo decirse que en nuestro Derecho Constitucional no existe el regimen de separación de Poderes". "Asi pues, vemos que el Poder Ejecutivo no se concreta, como aparentemente aparece, a la función única de ejecutar las leyes y desempeñar los actos administrativos que le incumben por la índole de su encargo, sino que tiene facultades legislativas y judiciales que lo ponen en íntimo contacto con los otros poderes, em estrecha colaboración con los mismos, a la vez que lo hacen desempeñar funciones que no son propias de la potestad de ejecución que lo caracteriza" (vide artigos 71 e 93 da Constituição). "En cuanto a las facultades ejecutivas son numerosas y de gran importancia, y en ninguna de ellas, como se verá, desempeña el Congreso los poderes propios que le corresponden como órgano legislativo" (28) (vide art. 73 § XI e XXVI).

Tornou-se como que um imperativo político nas sociedades de nosso tempo a entrosagem e delegação de poderes. As contínuas absorções de fórmulas de natureza parlamentarista, se não parlamentarizam o presidencialismo, é pelo menos uma prova evidente do enfraquecimento da separação e independência dos poderes. Atentemos ao exame das relações entre os poderes nas Constituições dos Estados presidencialistas, para assegurarmos a veracidade do nosso parecer. Na **Constituição chilena de 18-IX-925**, arts. 76 e 39 letras b e e, a indepen-

(28) M. Lanz Duret — ob. cit. p. 119 a 122.

dência do Executivo se extingue, e a responsabilidade ministerial se afirma, em detrimento do art. 72 5ª, que outorga ao Presidente da República a livre escolha dos seus ministros (29). Outra prática parlamentar de relevo é a regulada pelo artigo 78: "Los Ministros podrán, cuando lo estimaren conveniente, asistir a las sesiones de la Cámara de Diputados o del Senado, y tomar parte en sus debates, con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto".

A Constituição do **Paraguay** (30) dita no artigo 53: "El Presidente de la República podrá disolver la Cámara de Representantes y remover a los Consejos del Estado, con la obligación, en el primer caso de convocar a elecciones dentro del plazo de dos meses". Parece-me que tal atribuição não só anula a independência de poderes, mas submete o Legislativo, inteiramente, ao Executivo. Tal competência é iminentemente parlamentar, desde quando seja facultado também à câmara o direito de depor o Ministério, o que não é o caso do Paraguai. Mas de qualquer forma o art. 53 é uma verdadeira aberração num Estado de governo presidencialista, e em nada se coaduna com a teoria da divisão de poderes. O poder de iniciativa de

(29) Art. 76: "Cada Ministro será responsable personalmente de los vetos que firmare, y solidariamente, de los que suscribiere y acordare con los otros Ministros". Pelo art 39 la letra a, os ministros podem ser acusados perante a Câmara; e a letra e regula os trâmites da acusação e prevê; En los demas casos, el acusado quedara suspendido de sus funciones, desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusation".

(30) Trata-se de Constituição do Paraguai transcrita por Leonardo Pasquel — ob. cit. 22 vol. pp. 187 a 202,

leis do Presidente da República é tamanho (vide art. 55) (31) que, se os projetos enviados pelo Executivo não ferem "despachados dentro del plazo antedicho, quedarán convertidos en leyes" (art. 54). E ainda mais, o veto total do Presidente da República a um projeto de lei, significa, que "no podrá volver a ser considerado por la Cámara de Representantes en el curso de las secciones de ese ano" (art. 79).

A Constituição boliviana de 20-X-938 evidentemente foi bafejada por fortes sopros do parlamentarismo. O art. 81 admite o direito de interpelação; prevê o art. 100 o comparecimento dos ministros de Estado ao Parlamento; a compatibilidade entre os cargos de ministro e deputado é reconhecida pelo art. 49; os ministros uma vez que responsáveis (arts.98 e 104) podem ser vítimas de um voto de censura das Câmaras; "Las Cámaras pueden acoradar la censura de los actos del Ejecutivo, dirigiendola contra los Ministros de Estado, separada y conjuntamente, segun el caso, con el fin de conseguir la modificación del procedimiento político que haya dado lugar a la censura" (art. 80).

A Constituição guatemalteca de 1879, reformada pelo decreto n° 4, de 11-VII-935, embora preceitue no seu artigo 3² a "entera independencia" de poderes, confia ao Legislativo a eleição do Presidente do Poder Judicial (art. 52, 9^a), permite aos Secretários de Estado assistir as sessões de Assembléia "y tomar parte en sus deliberaciones", e ainda o art.76

(31) Art. 55: "Sólo al Poder Ejecutivo corresponde la iniciativa en materia de gastos y reclutamento o movilización de tropas".

regulariza o direito de interpelação.

A Constituição do Peru promulgada em 9-IV-1933, reconhece o direito de interpelação (arts. 169, 170, 171), o comparecimento de Ministros ou do Conselho de Ministros ao Congresso (art. 168) e por mais incrível que pareça, subordina o Conselho de Ministros ao Legislativo. O Congresso por um voto de desconfiança, pode obrigar o Ministro censurado, ou o próprio Conselho de Ministros demitir-se. Ora, não fosse a afirmação de **Leonardo Pasquel**, que todos os Estados americanos, com exceção de Cuba (32) sustentam o "regimen presidencial o de Ejecutivo central y fuerte" (33) não chamaria em nenhuma hipótese, de presidencialista o governo peruano, organizado pela Constituição de 1933. A prática parlamentarista da responsabilidade ministerial com o princípio da separação e independência, de Poderes. Isto é um completo transtorno da técnica de governo dissertada nas páginas de O Federalista.

A Constituição dos Estados Unidos da Venezuela, de 14 de setembro de 1936, estabelece nos arts. 102 e 108 a solidariedade ministerial; o art. 58 confere à câmara de Deputados o direito de "dar voto de censura a los Ministros del Despacho cuyos actos lo merecieren, a juicio de la Cámara", embora o Presidente da República não esteja obrigado a remove-los. Tanto o direito de interpelação, como o de comparência dos Ministros à Câmara são previstos no art. 110. E o que é de rele-

(32) Sabemos que, atualmente, no Uruguai o governo é diretorial.

(33) Leonardo Pasquel - op. cit. pág. XXXI.

vante interesse, o Presidente da Republica e eleito pelo Congresso (art. 96).

A **Constituição do Equador** de 1907, reeditada em cumprimento ao artigo 3² do decreto Legislativo de 2-III-939 apesar de declarar a incompatibilidade entre os cargos de Deputado e Ministro Secretário de Estado (arts. 40 e 42), de assegurar ao Presidente da República, a escolha do Ministério (art. 80 § 5), aquinhoa ao Poder Legislativo a faculdade de censurá-lo. Tal censura acarreta a impossibilidade dos Ministros Secretários exercerem durante 2 anos quaisquer cargos públicos (art. 92).

Constituição brasileira de 1946 regulamenta: 1) o direito de interpelação (art. 54); 2) o direito de comparecerem os Ministros ao Parlamento (art. 55); 3) compatibilidade entre os cargos de Ministro e Deputado (art. 51); 4) o direito de iniciativa de leis dado pela Constituição no art. 67 ao Executivo, e a sua exclusiva competência de "iniciativa de leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das forças armadas".

Acabamos de ver que o descaso à separação e independência de poderes não é um fenômeno apreciado em um só país ou em uma só Constituição de governo presidencialista. Se a Constituição dos Estados Unidos da América do Norte pretende permanecer fiel às lições dos constitucionalistas de 87, e à pressuposta teoria de **Montesquieu**, só o é formalmente, porque

há muito as desconhece e as relegou. É que não podemos entender separação de poderes, quando as suas órbitas se fundem e os ciclos de atribuições e exercício de um poder acham-se submetidos à autoridade ou prestígio de outro poder. Devemos a tentar que separação de poderes implica em independência e indelegabilidade, ou como quer **Duverger**, "especialização funcional" e "independência orgânica". No Federalista está patente esta consideração. **Madison** proclama que para resguardar o grau de separação que requer o princípio, necessário se faz que os poderes pertencentes a um dos departamentos não sejam exercidos pelos outros; e que um não deve possuir direta ou indiretamente nenhuma influencia sobre os outros no exercício de seus poderes (34). Ter-se-ia de formular uma nova conceituação **do** que seja separação de poderes, análoga a interpenetração, para encontrá-la em governos presidencialistas da atualidade. Mas, se ainda compreendemos separação de poderes, **supondo** "a existência de muitos órgãos governamentais, **especializados** no exercício de uma função" e postulando "a ausência de todos os meios de ação recíproca (35), embora condiciona dos a uma restrita e necessária coordenação, não existe separação de poderes nos Estados presidencialistas.

Dir-se-ia que as exigências da vida política contemporânea atualizaram o presidencialismo. Em verdade, isto não se deu; o parlamentarismo amoldou-se sem comprometer a sua estrutura, fendeu-a, desnaturou-a. Torna-se até irrisório

(34) A. Hamilton, J. Jay et Madison - op. cit. nº XLVIII, pág. 408.

(35) Maurice Duverger - Manuel de Droit Constitutionnel et de Science politique - 5ª edição, Paris, 1948 - pág. 148.

repetir as palavras de **Madison**: "É igualmente evidente que um destes não deve possuir direta ou indiretamente uma influência preponderante sobre os outros no exercício de seus poderes respectivos", quando várias Constituições facultam até a dissolução ou demissão de um poder pelo outro, como no Paraguai, Peru e Equador. É portanto manifesto o DESCRÉDITO DO TRINÁRIO DO PRESIDENCIALISMO, se o princípio que o credencia e identifica é esquecido ou ultrapassado pelas estruturas dos Estados que o adotam.

V - O PARLAMENTARISMO E A REALIDADE POLÍTICA

Os autores, em geral, costumam tecer uma série de elogios ao governo parlamentar; orientação para a existência de dois partidos, estabilidade administrativa, equilíbrio de poderes, forma estadistas, etc. Três vantagens, no entanto, se nos afiguram as mais importantes na vida política contemporânea porque solucionadoras de três graves problemas. A atualidade daquelas é uma decorrência da necessidade do resolver e realizar em todos os Estados civilizados

- a) a democracia
- b) a superação da crise legislativa
- c) educação política do eleitorado

A realidade histórica imprime às instituições políticas o grau de desenvolvimento das civilizações e as exigências de sua expansão e progresso econômico. É incontestável, e já o dissemos, o maior ou menor influxo da experiência de um povo na sua adaptação a uma fórmula política. Não obstante,

nunca poderemos negar a constatação de uma consciência política universal no aflorar de uma época ou no declínio de uma civilização. É o que nos demonstra **Sorokin** ao evocar a desintegração da cultura sensitiva (36), é o que não podemos desconhecer no século XIX com o sentido místico do liberalismo, é que jamais contestaremos em nossos dias, ao presenciarmos a marcha para a democracia socialista, uma vez em crise a democracia liberal-burguesa (37). E as instituições políticas se credenciam à medida que realizem esta aspiração e possibilitem o germinar de novas idéias. As sociedades de nosso tempo, todas sofrem de um mesmo mal; ainda não refeitas do entorpecimento de que foram vítimas, com a revolução francesa, tentam realizar aquilo que em 89 não passou de um mito. É **Paul Laffite** quem o diz: "somente a idéia de igualdade triunfou definitivamente; a não considerar senão os resultados, pode-se dizer que a revolução foi feita para a igualdade" (38). Porisso se esta não se concretizou na atividade econômica, foi porque a liberdade quedou esquecida e a letra morta de um papel não pode sustentar o império das classes fortes. Pretendem hoje as legislações de todos os países civilizados assegurar este "duo" liberdade e igualdade, na configuração de seus governos. Entre as três técnicas conhecidas pelos publicistas, duas se familiarizaram no cenário constitucional hodierno: o parlamentarismo e o presidencialismo. Ambas buscam consolidar dentro de

(36) Piritim A. Sorokin - A crise de nosso tempo - Trad. de Alfredo Cecílio Lopes - São Paulo, 1945 - págs. 16 a 18.

(37) Vide Pinto Ferreira - A Democracia Socialista - Edições C.A.R.B. Baía, 1953o

(38) Paul Laffite - Paradoxo de. Igualdade - Trad. de N.C. da Rocha - Rio, 1953.

seus organismos governamentais o ideal democrático. Porém, para que este se concretize, cada dia se torna mais evidente a necessidade de participação dos governados nas celebrações e exercício do Poder, pelos governantes. Já Montesquieu assinalava a propensão inerente aos governantes para o abuso do Poder. E este se fará mais livremente, se as suas atividades não forem fiscalizadas e submetidas ao nível dos desejos da coletividade. É preciso criar uma responsabilidade coletiva de "mútua deferência y cooperación" para que se torne estéril a "dominación y sumision". Mannheim, dissertando sobre as nove virtudes do governo representativo assinala como uma delas "la integración de todas las fuerzas sociales" (39). Esta integração, produto de "aspirações" e "tendências vitrais" da sociedade superaria a debilidade de outras formas de governo apoiadas em uns poucos grupos. Mas, é imprescindível que o "processo catalizador", na expressão do ilustre autor de "Ideologia e Utopia" , subordinado à responsabilidade de representantes, acompanhe todo o desenvolvimento da conjuntura política e não somente se opere no ato da escolha para que o Poder esteja sempre "bajo el control de la comunidad". Um desconhecimento posterior da responsabilidade viria a contradizer e desmoronar a própria democracia representativa, uma vez que a vontade geral seria substituída pela deliberação de poucos, e a profecia de Rousseau estaria concretizada.

Afim de garantir a "integração dos cidadãos "na vida

(39) Karl Mannheim — Libertad, Poder y Plenificación Democrática —
Fondo de Cultura Económica — 1953 — p. 188.

política de seus governos o presidencialismo prescreve eleições prefixadas, referendums, iniciativa popular, recall, etc.; o parlamentarismo além de eleições pre-estabelecidas, dos mesmos institutos de democracia direta, ainda regulamenta processos peculiares à sua estruturação, ou sejam, a dissolução do parlamento e a responsabilidade política do Ministério.

Porém o simples sufrágio ou "poder de sufrágio" como quer Hauriou, exercido em prazos demarcados por disposições constitucionais por si só, não pode proporcionar a participação no poder confiada aos componentes de uma sociedade de nossa era. Tanto o Executivo como o Legislativo podem se afastar do ideal que os levou ao poder, como o povo pode decepcionar-se com o idealismo político que ontem o empolgou, no espaço de tempo compreendido entre um e outro período eleitoral. O sufrágio explica a legalidade na investidura dos poderes, mas não legitima toda a atividade destes poderes. A inércia de um governo e o descaso de um parlamento pelos negócios públicos, seriam atitudes juridicamente reguladas, somente pelo fato daqueles órgãos terem sido eleitos. Contudo, desvinculados de qualquer pressuposto de licitude, os mandatos não justificariam o olvido da missão que lhes foi confiada. Para que o ideal democrático se realize é preciso que os poderes reflitam os anseios da comunidade e a sua participação no mecanismo governamental so faça mediante este reflexo. "El Parlamento que se vea impelido a agotar su plazo de actuación, lembra-nos o grande Harold Laski, se distinguirá siempre por dos rasgos reprobables: afirmará su superioridad frente al Poder ejecutivo, a quien tenderá a convertir en su instrumento, y se preo-

cupara muy poco del volumen de la opinion pública, ante el convencimiento de que su actitud peculiar cuenta con una proteccion constitucional formidable" (40). Sendo assim, embora longe de admitir o mandado imperativo, o caracter representativo desta instituição estaria malbaratado no seu próprio significado. Ter-se-á conferido aos Parlamentos a divindade de um Zeus, de quem os súditos esperam, impotentemente, o rasgo de sua cólera, a lassidez de seu repouso ou a proteção de sua bondade. O executivo por sua vez, também longe de atuar em conformidade com o Parlamento, ou com as aspirações do povo, poderá menosprezar os governados e como nos salienta **Barthélemy**, desmentindo a separação de poderes nos Estados americanos, desconhecer e monopolizar os outros poderes: "loin de suivre la volonté du congrés, les presidents savent lui imposer la leur. Ils sont véritablement les chefs de leur pays" (41). O Documentário Constitucional dos Estados Americanos, tem comprovado a fácil desvirtuação do próprio regime democrático, decorrente da comodidade do poder legislativo e da falta de participação do povo no exercício das atividades do Poder. O sufrágio não livrou o Brasil, a Argentina, Nicarágua, República Dominicana, Honduras, Guatemala, etc. do domínio das ditaduras. O professor **Duguit** nos adianta que não fosse o sistema federativo norte-americano, facilmente seria

(40) Harold Laski – El Estado Moderno – Trad. de Teodoro González García – Barcelona., 1932 – 2º vol., p. 63

(41) In Duguit – ob. cit. p. 637.

ali implantada uma ditadura presidencial (42). É que as eleições prefixadas se resguardam a concorrência das vontades populares na investidura dos governantes, abomina-as ou as pressupõe mudas no desenrolar das atividades políticas. Como se a legitimidade e os governos representassem um fim e não o meio de proporcionar o bem social. Os conflitos entre o Executivo e o Legislativo, paralisando a vida administrativa e política do país quedariam sem solução à espera de que suspiras se o prazo dos mandatos. Noticia-nos o professor **Duguit**: "Par suite du conflit né entre le sénat et le président Wilson à l'occasion du traité de Versailles, pendant près d'un an l'action Gouvernementale a été complètement entravée, non seulement dans les relations extérieures, mais aussi dans la politique intérieure, et cela au détriment des intérêts vitaux du pays" (43). De que valeu o direito do poder de sufrágio para evitar a crise da nação Norte-americana? A democracia, preceituada nos cânones governamentais, era vítima de um desmaio, a quem os indivíduos, os eleitores, os representantes não podiam socorrer, sob pena de levá-la à morte. Para restaurar a legitimidade teria de sucumbir a legalidade, com a deposição de um dos órgãos do poder, ou confiar ao tempo o destino da nação. Se a primeira resolução não incide com os preceitos constitucionais, a segunda não se coaduna com os interesses de sociedades cultas e abomina a finalidade dos governos. "O poder do governo é o direito do governo na medida em que o exerça de modo que cumpram os fins da vida social" (44). O sufrágio

(42) Duguit - ob. e p. cit.

(43) Duguit - ob. cit, p. 638

(44) Laski - ob. cit. I vol. p. 28.

exercido em prazos demarcados e portanto impotente para assegurar a completa realização da democracia nos Estados modernos.

Dir-se-ia que as instituições de democracia direta viriam a realizar plena e satisfatoriamente esta comunicabilidade entre o governado e a vida política de seu país. O constitucionalismo de após guerra de 14 acreditou nesta solução. A iniciativa popular e o referendun foram inscritos em todas as Constituições daquela época: Alemanha, Áustria, Irlanda , Grécia, Tchecoslováquia, etc. Mas, se é certo que estes institutos servem de instrumentos de educação política, emancipação dos eleitores dos partidos, atributo democrático, e como dou trinam **Duguit** e **Duverger**, mecanismo de feição conservadora, o número de suas desvantagens suplanta as decantadas virtudes, de tal forma, que **Mirkine Guetzevitch** aconselha o seu uso em caráter excepcional. A complexidade da vida associada toma uma feição de aprimoramento, exigindo da arte de governar uma mais acentuada acuidade administrativa e zelo experimental. Os de talhes, as observações de teor científico, o concatenar melindroso dos objetivos não podem ter como detentores indivíduos afeiçoados aos mais diversos misteres, quando não componentes de uma massa inculca e alheia aos desígnios multivalentes da legislação. O legislador não condiciona um princípio a uma realização, apartando-a de outras atividades congêneres, que o eleitor em regra geral estaria inclinado a desconhecer. O objetivo da administração transcende do princípio enunciado ou preterido na elaboração legislativa, para se condensar em cláusulas somente previstas pelo conhecimento técnico. Deter-

minadas questões de aparente importância secundária, assumem depois de um detalhado exame um valor capital, que seria imprevisto pela opinião popular afeita ao imediatismo de vida e também à generalizada tendência de especialização (45). **Mac-Donald** adverte-nos que "Os pormenores práticos deverão ser vivificados e a legislação popularizada, não se tornará melhor, senão mais sencional, mais grandiloquente, mais expansiva se quer acordar o povo e o conduzir a votar leis separadas"(46). **Mirkine Guetzevitch** ensina-nos no seu "As novas tendências do Direito Constitucional", que a educação política que viria a proporcionar o referendun, pode ser substituída pela imprensa, cujos males são os da própria sociedade (47).

O "recall" que poderia prevenir a desvinculação entre os interesses do representado e o representante esta sujeito a uma fácil deturpação de sua finalidade, o que tem feito cair em desuso na própria terra que o gestou, os U.U.S.S. Talvez que sujeito às limitações prescritas pelo professor **Harold Laski**, desapareça a desconfiança que o desvaloriza (48). Todavia, o emprego que se lhe tem dado profetisa o seu próximo desaparecimento. Além disso, o "recall" ou "renovacion", como o chama Garcia Pelayo (49), sustentaria uma articulação individual, na qual os indivíduos de uma determinada região

(45) Vide Laski - ob. cit. pp. 37 e 38 (2º vol.).

(46) In Mirkine Guetzevitch - Novas Tendências de Direito Constitucional - São Paulo, 1933 - p. 237.

(47) Mirkine Guetzevitch - ob. cit. p. 239.

(48) Vide Laski - ob. cit. 2º vol. pp. 34 e 35.

(49) Garcia Pelayo - Derecho Constitucional Comparado - Madrid, 1951 - D. 168.

fiscalizariam as atividades de um representante; o que é diferente de uma premência de coordenação entre um parlamento e a coletividade. Poderíamos ainda acrescentar o seu despropósito ante o moderno conceito do "mandato representativo". É **Sieyes** quem diz: "Un député l'est de la nation entière" (50). E **Duguit** chega mesmo a sustentar que o deputado não deve prestar contas à circunscrição que o elegeu, "mais l'assemblée tout entière doit rendre compte au corps électoral tout entier du mandat qu'elle a reçu" (51).

Laski, apreciando as instituições de democracia direta chega a duas conclusões: a primeira, que a simples multiplicação do mecanismo não corrige os males da legislação, tanto pior; a segunda, que o governo direto presume a administração pública susceptível de uma compreensão sem esforço do corpo eleitoral, o que c "totalmente desacertado para cualquiera que examine el volumen anual de le legislación en un Estado moderno" (52).

Portanto, se se pretende concretizar a integração do povo na vida política de seu país, esta. não pode ser assegurada nem pelo sufrágio exercido em prazos demarcados, nem pelas instituições de democracia direta. Ora, de outros instrumentos não dispõe a técnica Presidencial; isto tem provoca do a subversão dos regimes, a paralização das diligências ad-

(50) In Duguit – ob. cit. p. 501.

(51) Duguit – ob. cit. p. 504

(52) Laski – ob. cit, pp. 38 e 39 (2º vol.).

ministrativas, o descrédito inevitável do seu valor, no evolver dos trâmites constitucionais a que vem sendo submetido o nosso século.

O Parlamentarismo no entanto torna assentes as dificuldades. A dissolução parlamentar transpõe a vala que se construa entre o representante e o eleitor; a deposição ministerial garante "a close correspondence between the actions of the Government and the opinions of an electorate containing the most common and least privileged of the people" (53). Quando o Governo se desvincula das aspirações gerais, guardando a sua legitimidade o parlamento o depõe. "Assim se assegura uma flexibilidade em sua atuação que previne o estancamento que produz nos U.U.S.S. quando o Presidente se desintende com o Congresso, ainda quando disponha seu próprio partido do poder" (54). Quando é o Congresso que não mais assimila o todo dos anseios da comunidade, o Governo o dissolve. A falta deste direito proporciona uma dependência acentuada do Executivo ante as veleidades do Poder Legislativo. É fato por demais conhecido, e ao qual já fizemos referência, a melindrosa atitude tomada pelo Congresso norte-americano contra o presidente Wilson, quando regressou à América depois de firmar o tratado de Versailles. A faculdade do Executivo de dissolver o Parlamento, além de homenagear a autoridade do corpo eleitoral, possibilita a coordenação e equilíbrio dos órgãos do Poder. Duverger diz mes-

(53) W. Ivor Jennings - The British Constitution - 3ª edição - Cambridge , 1950 - pág 215.

(54) Laski - op. cit. 22 vol. pág. 8.

mo, que este é o único meio de que dispõe o povo **para** fazer conhecer a sua opinião em um regime democrático representativo (55).

Se a interpelação ministerial e o comportamento dos ministros à Câmara previnem o abuso e distanciamento dos poderes de suas atribuições, a dissolução parlamentar e a deposição do ministério possibilitam a continuidade do exercício das funções governamentais em consonância com as aspirações da coletividade. "Com isto se alenta um sentido de responsabilidade. Com isto se impede que um parlamento • desinteressado das funções administrativas, dite normas legais caprichosas e estéreis. Com isto se previne a corrupção do executivo que, forçosamente, tem de produzir-se quando a atuação do ministério não interpreta sua vontade. Com isto se assegura uma coordenação essencial entre organismos cuja interdependência criadora é a condição primordial da eficácia do governo" (56).

No Presidencialismo o povo investe os mandatários do Poder. No Parlamentarismo dá-lhes acesso, fiscaliza-os e julga-os no exercício de suas atividades. Não é infundado, pois, dizer-se que o Parlamentarismo é a melhor forma de realização da Democracia. Desta Democracia que no dizer de **Jennings** "means that the people must be free, the free choose the rulers, and the rulers govern according to the Wishes of the people" (57).

(55) Meurice Duverger - op. cit. pág. 129.

(56) Laski - Ob. Vol. e págs. cit.

(57) Sir Ivor Jennings - ob. cit. pág. 216.

b) Fala-se, há muito, na decadência do poder legislativo. Uns a responsabilizam ao decréscimo do nível mental dos seus componentes; outros, como **Laski**, acreditam que o mal provém dos fundamentos em que repousa a estrutura parlamentar. Como quer que seja, o Parlamento tem se mostrado incapaz, por mais paradoxal que pareça, de exercer o papel exclusivo ou preponderante na feitura das leis. A urgência e especialização ditadas por imperativos de ordem social não se podem coadunar com a morosidade suscitada pela dialética e com a influência decisiva, cada vez maior, dos grupos políticos no seio das assembléias. O processo legislativo pelo aprimoramento que se lhe impõe, ante o número inexcedível de problemas a tratar e resolver, converte as Câmaras em verdadeiros mecanismos reacionários capazes de comprometer as formas institucionais da democracia. Quantitativa e qualitativamente, não podendo atender aos reclamos da vida contemporânea, a legislação impotente teria arrastado os Parlamentos, em marcha acelerada, para o crepúsculo das instituições históricas. Faz-se então a transferência de grande parte da elaboração e iniciativa de leis para a órbita do Executivo e firma-se a delegação de poderes nos organismos governamentais dos povos cultos, como o meio mais acertado de regulamentar e prover as necessidades do país. É o que veremos estudando o processo legislativo em alguns Estados, como uma tendência universal regularizada pela prática constitucional, ou racionalizada em Constituições mais recentes.

Os Estados Unidos da América do Norte, até 1946, embargava todo o processo legislativo por meio das tão discu-

tidas comissões parlamentares. O Governo Congressional de **Woodrom Wilson**, no qual os presidentes das comissões e somente eles, iniciavam leis e orientavam os departamentos executivos, tornou-se, como dizia o estudioso norte-americano, um governo irresponsável uma vez que, aqueles presidentes não constituíam um poder (58). Com a lei de 1946, instituindo o veto legislativo e estabelecida a diminuição do número de comissões (de 33 para 15 no Senado e de 48 para 19 na Câmara) pensou-se ter resolvido a crise legislativa da nação. A verdade no entanto é que a Lei de Reorganização Legislativa, o especializa do material de que dispõe o Congresso, os magistrais Regulei mentos, "que são talvez os mais bem ajustados, cientificamente ponderados e tecnicamente elaborados de qualquer corpo parlamentar do mundo" (59) e a enorme soma de atribuições dos estados-membros não conseguiram ajustar a atividade legiferante à enorme "sobrecarga de trabalhos", aprisionada nas mãos do Congresso. O que vem importando numa endêmica infidelidade à separação de poderes e criando situações "extra-constitucionais" ou supra-estruturais no decorrer da vida político-administrativa do país. Do Tesouro depende a solução de muitos problemas de ordem internacional (60) e o Executivo por intermédio dos regulamentos a pouco e pouco, absorve uma grande parte da legislação.

(58) Lanz Duret - ob. cit. pág. 236.

(59) Harvey Walker - ob. cit. pág. 39.

(60) Osvaldo Trigueiros - in Harvey Walker - ob. cit. prefácio - págs. 11 e 12.

Nos países americanos, em geral, a prática do decreto-lei é fantástica; e já, constitucionalmente, franquea-se ao Executivo uma fração considerável na iniciativa de leis. Vejam-se, a exemplo, os artigos 67 § 2 da Constituição Brasileira e 54 e 55 da Constituição do Paraguai. Ainda quanto ao decreto-lei, o seu abuso, ou melhor o seu uso excessivo tem se caracterizado mesmo, como o prenúncio da subversão dos regimes em toda a história constitucional americana.

O Brasil de 1930 a 45, sufocado na fauce de um ditador, não pode aquilatar o grau de sua crise legislativa. Depois de 46, conhecendo-se o desajustamento da vida parlamentar com a crescente intervenção do Estado no domínio social econômico, cogita-se de outorgar reformas aos trâmites da legislação, afim de que possa acompanhar o progresso da nação brasileira. O professor **Oswaldo Trigueiros** prefaciando o livro "O Processo Legislativo na Europa Ocidental", de **Georges Langrod**, declara, que a situação do país é uma decorrência do presidencialismo ortodoxo e do federalismo hegemônico. A participação legislativa dos estados "ficou reduzida ar mínimo"; e a indelegabilidade expressa no artigo 36, consagrando a exclusiva competência legislativa ao Congresso tem somente vitimado o termo constitucional e obstruído o desenvolvimento da sociedade brasileira. Porque de um lado, o Executivo tem regulamentado de mais, "além dos limites estabelecidos pelo parlamento" e do outro, direitos, como a participação dos empregados no lucro das empresas, ainda não são objetos de regulamentação. As comissões pecam pela morosidade dando margem a que o Executivo supra a deficiência do poder Legislativo.

Em França, o processo legislativo acha-se, de direito, enclausurado na Assembléia Nacional, de vez que a função do Conselho da República é de nomear pareceres e iniciar leis, como o Presidente do Conselho, que não digam respeito ao aumento de despesas ou diminuição de receita. Dita mesmo a Constituição de 1946, que depois de apreciado o veto do Conselho da República a uma proposta de lei, a vontade da Assembléia é soberana. Mas, nem as restrições dos debates e aceleração das votações parlamentares, nem o importante e excepcional papel das comissões, que servem de "filtro" a toda proposta de lei, "defeito principal do processo parlamentar francês", na opinião de Goguel (61), puderam evitar o congestionamento da legislação. E o resultado é que a pressão das comissões obstruindo a iniciativa governamental e o artigo 13 da Constituição que preceitua a indelegabilidade de poderes não podem alcançar o seu objetivo. O Legislativo, noticia-nos **Duverger**, por intermédio de uma lei "loi de pleine pouvoir", autoriza ao Executivo o uso de regulamentos que podem, inclusive modificar leis anteriormente estabelecidas (62). Daí porque as contínuas proposições de reforma constitucional, que no parecer de **Langrod** exigem urgência e reforma total no que respeita à confecção de leis.

Na. Alemanha, a competência legislativa está distribuída em três modalidades: 1) competência da dieta Federal e direito do veto do Conselho Federal; 2) igualdade de competen-

(61) in Georges Langrod - ob. cit. pág. 70.

(62) Maurice Duverger - ob. cit. pág. 157.

cias das duas câmaras com respeito a leis comuns; 3) igualdade de competência para adotar a revisão ou modificação da lei fundamental. A iniciativa é facultada ao Governo Federal, à Dieta e ao Conselho Federal; no entanto é reservada a maior soma de competência na elaboração de leis aos Países-membros, o que tem resolvido em grande parte a pleitora legislativa, resguardando os assuntos mais importantes para o plano federal, onde se deve ressaltar o papel das comissões. Quando não dispõe de maioria na Dieta, nem pede a sua dissolução, ou quando os projetos governamentais de leis urgentes são rejeitados pela Dieta, o Chanceler, com aprovação do Conselho Federal pode declarar o "estado de necessidade legislativa". Este durará 6 meses e apesar do imenso poder de que será detentor o Governo deve respeitar, completamente, a lei fundamental (63).

Na Itália é enorme a descentralização tanto administrativa como legislativa. A iniciativa de leis pertence ao Governo, às duas Câmaras e a diversos corpos regionais, sendo também franqueada ao povo que pode enviar um projeto à câmara assinado por 50.000 eleitores. Declarando a delegação de poderes, a Constituição italiana de 1948 proporciona a superação da crise legislativa, através das "leis de delegação" ou de decretos-leis posteriormente submetidos ao legislativo. Outro dispositivo técnico de excepcional proveito é a "transferência de poderes de deliberação aos organismos internos das duas Câmaras (64).

(63) Vide Georges Langrod.

(64) Vide Georges Langrod.

Na Inglaterra a legislação é obra das Câmaras e Governo. Os projetos são agrupados em públicos e privados, estando os últimos condicionados a primazia dos primeiros. Tanto os deputados como o Governo goza de prioridade e somente ele desfruta da faculdade de apresentar propostas financeiras. Quem quer que observe o regime político inglês, certificar-se-á da progressiva atuação do Gabinete, principalmente depois da primeira guerra mundial, como profícuo monopolizador da iniciativa de leis, embora a Câmara dos Comuns ainda se credencie como o "órgão controlador da administração, centro de decisões políticas, grande fórum de debate, na expressão de Churchill" (65). Vale a pena ainda ressaltar o exercício da prerrogativa real, pela qual o soberano, "sem a ajuda das casas do Parlamento", legisla sobre assuntos referentes aos negócios públicos, como a Casa Real, o Serviço Civil e as Forças Armadas. Tal descentralização de competências permite à Inglaterra vencer facilmente a pletora legislativa.

Na Rússia, a competência legislativa está distribuída entre os governos federados e o governo da União, que dispõe de assuntos como a guerra, relações internacionais, economia nacional; comunicações, etc. O órgão legislativo por excelência é o Soviet Supremo (art. 32), composto do Conselho da União e do Soviet das Nacionalidades. Somente a ele, por intermédio de suas comissões, cabe a preparação de propostas de

(65) Osvaldo Trigueiros - in Harvey Walker - ob. cit. prefácio - p. 9.

leis a respeito de economia nacional e empréstimos. As decisões de aprovação de leis são tomadas em sessões conjuntas dos dois órgãos do Conselho Supremo, que se não chegarem a uma conclusão são dissolvidos pelo Presidium. Este, eleito pelo próprio Conselho, exerce na sua ausência suas funções, ditando decretos e interpretando leis. Não obstante, grande parte da legislação é suprida pelo Conselho dos Comissários do Povo, órgão executivo e administrativo que "dita ordens e disposições e controla" o plano de economia nacional, a proteção dos direitos do cidadão e do Estado, institutos culturais e econômicos, etc. Sua importância é tamanha, chama-nos atenção **Sanchez Agesta**, que os líderes do partido preferem integrá-lo, embora, de direito, o Soviet Supremo seja o órgão superior, como o atesta o art. 30 da Constituição de 1936. Ignorando completamente o princípio da separação de poderes, a Constituição russa chega mesmo, no parecer de **Gurvitch**, a não fazer distinção alguma entre as funções executivas e legislativas, mas, conferindo a "diversos órgãos, e em uma certa medida, a dimensão diferente do poder executivo e do poder legislativo" (66).

Evidencia-se desta forma, a conveniência de encaminhar a tramitação legislativa para outros órgãos, de cuja colaboração depende o bom funcionamento administrativo e aceleração técnico na formação de leis. Estender a competência

(66) Vide Linares Quintana – Derecho Constitucional Soviético – Editorial Claridad – Buenos Aires, 1946; e Sanchez Agesta – Curso de Derecho Constitucional – Imp. José Ma. Ventura – Granada, 1948 pp. 219 e 232.

legislativa, ao âmbito do Executivo, como vimos apreciando de relance o processo legislativo nos Estados modernos, é uma tendência a que não se furtam e não podem fugir os seus governos. As câmaras, a pouco e pouco, vêm-se obrigadas a restringir o seu âmbito legiferante, aceitando ou rechaçando propostas dimanadas do Executivo, sob pena de subordinarem a vida político-administrativa do Estado à sua esterilidade. O Executivo porque detentor de meios apropriados e maior convivência com os problemas da administração, sabe melhor discriminar os detalhes específicos, os requisitos técnicos, enfim, o método mais apropriado de resolver a carência social. Ao Legislativo cabe somente a discussão dos princípios e medidas de maior relevo, que devem orientar os destinos políticos da nação. "Esta transferencia", acentua o grande **Laski**, "es a la vez tan necesaria como deseable. Ninguna asamblea tan amplia y heterogenea como un parlamento puede encauzar una corriente política continua y coherente através de todos los assuntos concernientes, al Estado" (67). Iniciando e elaborando leis o Executivo, evita-se "a passividade dos parlamentos em face dos problemas que tendam a tornar-se impopulares" e impede-se que leis de caráter urgente estejam submetidas à morosidade das comissões parlamentares, "alienadas" a uma ferrenha "politização", ou à complexidade dos processos que dificultam a sua feitura. É ainda **Harold Laski** quem nos ensina: "Conceder ao poder executivo, através destes meios, a iniciativa de legislação e construir sua existência sobre o êxito desta ini-

(67) Harold Laski - La Crisis de la Democracia - Coleccion Economia y Politica Social - Buenos Aires, p. 77.

ciativa, e um postulado elementar que arranca da experiência histórica" (68).

A indelegabilidade, aceita na conjuntura dos governos atuais, tem hipertrofiado a crise legislativa, porquanto obstrui a possibilidade de uma transferência de iniciativa e elaboração de leis, deixando-as monopolizar pelas Câmaras, ou outorgando insignificantes concessões aos órgãos mais credenciados, quando não motiva a gestação de relações "extra constitucionais" usando a terminologia de Laski. Observamos em países como a França, U.U.S.A., Brasil, onde a indelegabilidade é dogma, a prática constitucional confirmando a sua descrença e a impossibilidade de fuga dos decretos-leis. Estes momentos lúcidos, como a eles se refere **Sampaio Dória**, tem providenciado "a solução de problemas emergentes, e, tantas vezes urgentes".

Portanto, para que a crise legislativa seja superada, a experiência histórica reclama a delegação de poderes. E esta, porque infensa ao princípio da separação de poderes, não se concilia com a feição técnica e estrutural do Presidencialismo; ao passo que, credencia o Governo Parlamentar na luta de extermínio.

c) É Harold **Laski** quem proclama: "educação" dos cidadãos é a alma do Estado moderno."

(68) Harold Laski - El Estado Moderno - 2º vol. pág. 9,

Em nenhuma outra época da história o homem teve mais necessidade de zelar pelas suas conquistas morais e vigiar o desenrolar da vida política. A sua participação nas atribuições do Estado deixou de ser um diletantismo para consagrar-se como uma obrigação intransferível de todos, da qual depende a conservação das franquias a nós transmitidas por outras gerações. A técnica, pondo abaixo os velhos aquedutos por onde transitava, a humanidade, vem fortalecendo, sensivelmente, o poderio do Estado em detrimento do indivíduo, como se o homem, construindo um cárcere, se dispusesse a inaugurá-lo com a oferta de sua própria liberdade. Jaz "entre as mãos dos governantes um poder tal que nenhum tirano jamais conheceu, no curso da história" (69); especialmente, ensina-nos **Karl Mannheim**, "si se tiene en cuenta que los ciudadanos y sus representantes han perdido los medios antaño poderosos para controlar la administración; el control del presupuesto y la amenaza de una insurrección armada" (70). O desenvolvimento das comunicações permite uma fiscalização intensiva dos governantes sobre os mais longínquos rincões do país; a complexidade dos instrumentos bélicos requer especialistas adestrados no seu manejo; o emprego dos meios de propaganda favorece o abusivo declinar de demagogia do governo; enfim, a ciência moderna parece trabalhar com o fito de subjugar os indivíduos à prepotência do Estado. É preciso, então, educar politicamente o povo, ajudá-lo a distinguir "o contraste entre a verdade e o mi-

(69) Maurice Duverger - ob. cit. pág. 170.

(70) Karl Mannheim - ob. cit. pág. 186.

to, a luta entre a emoção e o raciocínio" (71), torná-lo portador de uma tarefa racional na vida política da nação, afim de que à sua pobreza de meios materiais, possa contrapor a fortaleza de seu alto padrão de discernimento, como peça funcional no controle dos governos. "Os defeitos da democracia, já o disse **Laski**, se devem, na maior parte, à ignorância de suas tendências e conteúdo doutrinal; lutar contra essa ignorância é atacar os fundamentos ou origens dos seus defeitos" (72).

Ora, o Parlamentarismo proporciona a educação política. Na sua própria fisiologia o povo se integra, ou melhor, dela faz parte, exigindo a consonância da atividade do Poder com os seus anseios, e julgando-o na medida de seu exercício. Isto gera a consciência da responsabilidade de que é portador cada cidadão, no desenrolar do destino político da sociedade a que pertence. E "quanto mais, se acerque a estrutura social de um mecanismo racional bem coordenado, o votante se sentirá mais sobrecarregado por crescentes responsabilidades" (73), que dele exigem um atualizado conhecimento das deligências dos poderes públicos. Desconhecê-las seria reconhecer-se incapaz de exercitar o dever de que é possuidor, ou afirmar-se inteiramente desinteressado da missão que lhe foi conferida. Mas, para que, como árbitro, decida da sorte de um ministério ou

(71) Aliomar Baleeiro - A Política e a Mocidade - Ensaios serie miniatura - Bahia, 1954.

(72) Harold Laski - ob. cit. Iº vol. pág. 83.

(73) Karl Mannheim - ob. cit. pág. 200.

da continuidade ou não de uma Câmara, o eleitor vê-se na iminência de observar fatos, de consultar razões, de pezar iniciativas, de valorar intentos, de conhecer atitudes para fundamentar o seu parecer, para individualizar a sua decisão.

Da responsabilidade de que é detentor o indivíduo, nasce o interesse pela causa pública, tornando-o, a pouco e pouco, de simples espectador a uma parte operante na existência do Estado. É possível que a princípio o descaso pelas questões em apreço, ou a vinculação a determinado partido obstrua uma imediata integração na vida política. Mas, as consequências do voto inconsciente ou partidário atingirão posteriormente os interesses do votante; e, então, ele reivindicará a individualização da sua escolha, de acordo com a repercussão que o atingiu. O que vale dizer, o votante terá percebido o reflexo de sua atitude na vida política, e desta na sua própria; terá constatado o seu interesse direto nas decisões eleitorais. Adianta-nos **Laski**, que "cuanto más se extiende entre los ciudadanos el convencimiento de que tienen que poseer un interés directo en la política, serán, también, más probables los resultados beneficiosos del esfuerzo cívico" (74).

Por outro lado, os governantes compreendem que para se manterem no poder é necessário fazer dele o uso devido. O ministério fiscalizado pelo Parlamento e este ligado ao Governo, ambos dependentes do tribunal popular sentem a imperiosidade de resguardarem legal e licitamente as suas diligências

(74) Laski - ob. cit. 2º vol. pág. 44.

para que as lanças dos eleitores não encontrem fraqueza nos seus elmos.

A consciência de sua responsabilidade, acostumará o povo a discutir os seus problemas, a fiscalizar as atividades dos poderes, a emitir opiniões a respeito de matérias objetivadas nas câmaras, a valorizar proposições manuseadas pelos departamentos administrativos, exterminando assim, e indiferença das massas pela realidade do Estado. Ao mesmo tempo que aos governantes é dada a oportunidade de melhor conhecer as aspirações populares, estará se fornindo um mais elevado nível intelectual no povo.

A formação individual ministrada pelo conhecimento e discussão dos problemas do país proporcionará o recrutamento de minorias fortes, acostumadas ao mecanismo racional de seus governos e ciosas dos anseios de toda a coletividade, para dirigir o destino político da nação.

Se o Presidencialismo outorga ao indivíduo a oportunidade de escolher os dirigentes de. sociedade de que fez par te, ô Parlamentarismo, adaptando-o no seu organismo, na sua própria estrutura, converte-o numa célula viva da qual depende a estabilidade dos poderes e a vida do Estado. A responsabilidade que no governo de **Hamilton** e **Madison** é medida através de escrutinos esparsos, na técnica de gabinete é constante e decisiva em cada momento da atividade política. O Governo Presidencial, predeterminando um período de continuidade do Poder, desfavorece a integração em que o Parlamentarismo se

consubstancia e estereotipa o interesse das massas pela causa pública, o que permite no Governo Parlamentar a ascensão do nível intelectual do povo.

Integrando os cidadãos na atividade política cos governos e elevando o nível intelectual do povo, o parlamentarismo é um instrumento de educação política.

VI - CONCLUSÃO

Do estudo feito provamos que:

1. A separação de poderes é a característica básica do presidencialismo.
2. Que este princípio, doutrinado na Constituição americana de 1787, tem sido desmentido na sua adoção, em outras estruturas políticas dos Estados presidencialistas.
3. Que o próprio governo norte-americano, para atender às contingências da vida moderna, tem se afastado da teoria de que nos fala "O Federalista".

Logo, é manifesta a DECADÊNCIA DO PRESIDENCIALISMO porque fiel à sua caracterização histórica, não foi capaz de absorver a vida política contemporânea.

E se constatamos que:

1. O Parlamentarismo e a melhor forma de realização da democracia.
2. A superação da crise legislativa somente se efetivará, como o atestam os Estados modernos, através da delegação de poderes.
3. A complexidade e especialização da vida contemporânea exigem a transferência de grande parte da legislação para o Executivo.
4. Os itens 2 e 3 aberram ao Governo Presidencial e se conciliam perfeitamente com a estrutura do Governo Parlamentar.
5. O Parlamentarismo é um instrumento de política fatalmente, chegaremos à conclusão de que o PARLAMENTARISMO É UMA NECESSIDADE HISTÓRICA.