

## O Parlamentarismo

126. O *parlamentarismo* foi produto de uma longa evolução histórica, não tendo sido previsto por qualquer teórico, nem se tendo constituído em objeto de um movimento político determinado. Suas características foram se definindo paulatinamente, durante muitos séculos, até que se chegasse, no final do século XIX, à forma precisa e bem sistematizada que a doutrina batizou de *parlamentarismo* e que DUVERGER denomina de *regime de tipo inglês*, indicando-o como um dos grandes modelos de governo do século XX.

A Inglaterra pode ser considerada o berço do governo representativo. Já no século XIII, o mesmo que assistiu à elaboração da Magna Carta, numa rebelião dos barões e do clero contra o monarca, iria ganhar forma o Parlamento. No ano de 1265 um nobre francês, Simon de Montfort, neto de inglesa e grande amigo de barões e eclesiásticos ingleses, chefiou uma revolta contra o rei da Inglaterra, Henrique III, promovendo uma reunião que muitos apontam como a verdadeira criação do Parlamento. Antes disso, em 1213, o próprio João Sem Terra convocara “quatro cavaleiros discretos” de cada condado, para com eles “conversar sobre assuntos do reino”. Mas Simon de Montfort deu à reunião o caráter de uma assembleia política, reunindo pessoas de igual condição política, econômica e social. Morrendo Simon em combate, no mesmo ano de 1265, continuou a praxe de se reunirem cavaleiros (nobres que não eram pares do reino), cidadãos e burgueses. E no ano de 1295 o Rei Eduardo I oficializou essas reuniões, consolidando a criação do Parlamento<sup>161</sup>.

Depois de uma fase inicial de grande prestígio, o Parlamento, que também sofreu as consequências da instalação do absolutismo, foi perdendo

---

161. Veja-se E. L. WOODWARD, *Uma História da Inglaterra*, págs. 52 e segs.



a autoridade, levando vários séculos para poder impor ao monarca suas decisões, o que só iria conseguir no século XVIII. Nesse meio tempo, entretanto, a partir do ano de 1332, começa a se definir a criação de duas Casas do Parlamento. Os barões, que eram pares do reino, continuavam a realizar suas assembleias, às quais o clero não mais comparecia. E os cavaleiros, cidadãos e burgueses, identificados no seu conjunto pela designação de *commons*, compuseram sua própria assembleia, que seria a Câmara dos Comuns<sup>162</sup>. Mas somente no final do século XVIII, como consequência de intensas lutas políticas, familiares e religiosas, iria desencadear-se o processo que determinou a criação do parlamentarismo.

A Revolução Inglesa, que teve seu ápice nos anos de 1688 e 1689, culminou com a expulsão do rei católico Jaime II, que foi substituído por Guilherme de Orange e Maria, ambos protestantes, embora ela fosse filha do próprio Jaime II. A partir de 1688 o Parlamento se impõe como a maior força política, e altera, inclusive, a linha de sucessão, com a exclusão do ramo católico dos Stuarts, o que iria ter sérias consequências poucos anos depois. Durante o reinado de Guilherme e Maria, bem como no de sua sucessora, a Rainha Ana, estabeleceu-se o hábito de convocação pelo soberano de um "Conselho de Gabinete", que era um corpo restrito de conselheiros privados, consultados regularmente sobre assuntos de relações exteriores.

Com o falecimento da Rainha Ana, em agosto de 1714, o príncipe alemão Jorge, eleitor de Brunswick-Luneburg e que governava de Hanover os seus territórios, foi considerado o herdeiro legítimo da coroa britânica, subindo ao trono da Inglaterra com o título de Jorge I. Nem ele, nem seu sucessor, Jorge II, tinham conhecimento dos problemas políticos ingleses, e não revelaram o menor interesse por eles. Como registram os historiadores, nenhum dos dois falava inglês e quando se dirigiam ao Parlamento faziam-no em latim. Uma das principais consequências de todas essas circunstâncias foi que o Gabinete continuou a se reunir e a tomar decisões, sem a presença do rei. E logo um dos ministros, membro do Gabinete, foi se destacando dos demais, liderando o Gabinete e passando a expor e defender suas decisões perante o Parlamento. Esse ministro, Roberto Walpole, foi chamado, de início por ironia, Primeiro-Ministro, por sua ascendência sobre os demais e no controlar o rei. Mas sua atuação teve importância decisiva para que, com a redução da participação e da autoridade do monarca nas decisões políticas,

---

162. Veja-se ORLANDO M. CARVALHO, *O Mecanismo do Governo Britânico*, págs. 103 e segs.



ficasse claramente delineado um dos pontos básicos do parlamentarismo: a distinção entre o *Chefe do Governo*, que passou a ser o Primeiro-Ministro, e o *Chefe do Estado*, que continuou sendo o monarca.

Outras ocorrências iriam determinar as demais características do parlamentarismo. Tentando reagir contra a submissão da coroa ao Parlamento, o Rei Jorge III escolheu para Primeiro-Ministro, em 1770, Lord North, chamando para si a responsabilidade pela fixação da política do Estado. Alguns anos antes, em 1757, havia sido eleito para a Câmara dos Comuns John Wilkes, agitador político de grande prestígio junto às classes mais pobres. Esse fato acabou adquirindo grande importância; porque Wilkes tomou, desde logo, atitude de franca hostilidade em relação ao monarca. Acusado de sedição, na Câmara dos Lordes, esta acabou aprovando contra ele um libelo acusatório, forçando sua expulsão da Câmara dos Comuns. Refugiando-se na França, Wilkes retornou depois à Inglaterra, onde foi processado e recebeu uma pena bastante leve. Pouco depois, em 1774, foi reeleito para a Câmara dos Comuns, desencadeando-se grande controvérsia sobre a validade dessa eleição. Para afirmar sua independência e sua autoridade, a Câmara não só o acolheu mas, no mesmo ano, designou-o *Lord Mayor* de Londres, cargo que equivale a Prefeito da capital. Dois anos depois viria a independência das colônias norte-americanas, abertamente apoiada por Wilkes, e que iria fornecer pretexto para violentos ataques ao rei e aos seus conselheiros políticos, acusados de incapacidade para fixar a política do Estado. Finalmente, depois de alguma resistência, em 1782 o monarca se vê obrigado a demitir Lord North, estabelecendo-se desde então que a Câmara dos Comuns deveria dar sua aquiescência à escolha do Primeiro-Ministro. Estabelecia-se a supremacia da representação popular, exatamente como também a França o desejava na mesma época.

Ainda mais um passo seria dado, quando o Parlamento, sentindo-se forte, começou a pressionar os ministros a se demitirem, quando discordavam de sua política. De início foi utilizado o *impeachment* (instituto de direito penal) para afastar os ministros indesejáveis. Fazia-se a acusação perante a Câmara dos Comuns, alegando-se a prática de um delito. Reconhecida a culpa, declarava-se o *impeachment*, com a consequência de perda do ministério e imposição de uma pena. Aos poucos os ministros perceberam ser mais conveniente deixar o cargo logo que se manifestasse o descontentamento do Parlamento em relação à política que estivessem adotando. Nasceu, assim, a *responsabilidade política*, com a obrigatoriedade da demissão do Gabinete sempre que receber um voto de *desconfiança*.

127. Como ficou demonstrado, através de uma longa sequência de acontecimentos foram sendo, gradualmente, estabelecidas as características



do parlamentarismo. Durante o século XIX o sistema iria ser aperfeiçoado, quando então já existia plena consciência de sua existência e, através de trabalhos teóricos, foi claramente fixado o seu mecanismo. Isso contribuiu para que se firmasse a praxe de escolher para Primeiro-Ministro sempre um representante da maioria parlamentar, condicionando-se sua permanência no cargo à manutenção dessa maioria. Essa prática foi facilitada pelo caráter bipartidário do sistema britânico, pois esta circunstância dá condições a que um único partido possa deter a maioria das cadeiras. Assim sendo, basta verificar qual o partido que tem o maior número de representantes para saber que ele deve indicar o Primeiro-Ministro. Isso não ocorre nos sistemas pluripartidários, pois nestes, quase sem exceção, nenhum partido consegue sozinho obter a maioria dos lugares, sendo indispensável a realização de coligação para compor a maioria parlamentar. Em consequência, nem sempre o Primeiro-Ministro é membro do partido que tem o maior número de representantes, podendo recair a escolha em alguém que seja de um partido menor, mas que revele melhores condições para conseguir a composição de um grupo majoritário.

128. Com base em todos esses elementos, podem-se indicar agora, numa síntese, as principais características do parlamentarismo. Antes disso, porém, é preciso lembrar que, não obstante haver nascido na Inglaterra, onde coexistem a monarquia e o sistema bipartidário, o parlamentarismo foi implantado também em Estados que têm governo republicano e sistema pluripartidário, o que obrigou a certas adaptações, indispensáveis para possibilitar o funcionamento do sistema.

Em linhas gerais, são as seguintes as características do parlamentarismo:

*Distinção entre Chefe de Estado e Chefe de Governo.* O Chefe de Estado, monarca ou Presidente da República, não participa das decisões políticas, exercendo preponderantemente uma função de representação do Estado. Sendo secundária sua posição, em termos políticos, é normal nas repúblicas parlamentares que sua escolha seja feita por eleição no Parlamento e que seu mandato seja relativamente longo. É inegável, todavia, que o Chefe de Estado é uma figura importante, pois, além das funções de representação e além de atuar como vínculo moral do Estado, colocado acima das disputas políticas, ele desempenha um papel de especial relevância nos momentos de crise, quando é necessário indicar um novo Primeiro-Ministro à aprovação do Parlamento. Essa indicação é extremamente difícil, muitas vezes, nos sistemas pluripartidários, pois deve ser escolhido alguém que revele estar em condições de compor um Gabinete que obtenha a aprovação da maioria parlamentar.



O Chefe de Governo, por sua vez, é a figura política central do parlamentarismo, pois é ele que exerce o poder executivo. Como já foi assinalado, ele é apontado pelo Chefe de Estado para compor o governo e só se torna Primeiro-Ministro depois de obter a aprovação do Parlamento. Por esse motivo é que muitos consideram o Chefe do Governo, no parlamentarismo, um delegado do Parlamento, pois ele só pode assumir a chefia do governo e permanecer nela, como se verá em seguida, com a aprovação da maioria parlamentar. Como assinalou LOEWENSTEIN, não há como sustentar que no parlamentarismo se preserva a separação dos poderes.

*Chefia do governo com responsabilidade política.* O Chefe do Governo, aprovado pelo Parlamento, não tem mandato com prazo determinado, podendo permanecer no cargo por alguns dias ou por muitos anos, ambas as hipóteses já tendo ocorrido na prática. Há dois fatores que podem determinar a demissão do Primeiro-Ministro e de seu Gabinete (ou a *queda do governo*, segundo a gíria política): a *perda da maioria parlamentar* ou o *voto de desconfiança*. Num sistema bipartidário, quando se realizam eleições para o Parlamento, a chefia do governo está sempre em jogo. Se o partido a que pertence o Primeiro-Ministro conseguir manter a maioria parlamentar, ele permanece no cargo. Se, pelo contrário, o maior número de cadeiras for conquistado por outro partido, este, automaticamente, adquire a chefia do governo, devendo ser escolhido entre os seus membros o novo Primeiro-Ministro.

Num sistema pluripartidário é preciso verificar se ainda subsiste a coligação majoritária, para que se mantenha o Primeiro-Ministro. A coligação pode ser desfeita por desentendimentos entre os seus componentes, ou pode tornar-se minoritária em consequência do resultado de novas eleições. Em ambos os casos o Primeiro-Ministro perde sua base de sustentação política e deve demitir-se. Outro fator que determina a demissão do Primeiro-Ministro é a aprovação de um voto de desconfiança pelo Parlamento. Se um parlamentar desaprova, no todo ou num importante aspecto particular, a política desenvolvida pelo Primeiro-Ministro, propõe um voto de desconfiança. Se este for aprovado pela maioria parlamentar, isso revela que o Chefe do Governo está contrariando a vontade da maioria do povo, de quem os parlamentares são representantes. Assim sendo, deve demitir-se. Às vezes, embora muito raramente, o Primeiro-Ministro considerava o voto de desconfiança produto de um desentendimento ocasional ou secundário e não se considera obrigado a demitir-se. Nesse caso, o comportamento da maioria em novas votações é que decide se ele deve ou não continuar no cargo.

*Possibilidade de dissolução do Parlamento.* Uma característica importante do sistema inglês é a possibilidade de ser dissolvido o Parlamento,



considerando-se extinto o mandato dos membros da Câmara dos Comuns antes do prazo normal. Isso pode ocorrer quando o Primeiro-Ministro percebe que só conta com uma maioria e acredita que a realização de eleições gerais irá resultar numa ampliação dessa maioria. Ou então, e isto se aplica mais aos sistemas pluripartidários, quando o Primeiro-Ministro recebe um voto de desconfiança mas entende que o Parlamento é que se acha em desacordo com a vontade popular. Nesses casos ele pode pedir ao Chefe do Estado que declare extintos os mandatos e, pelo mesmo ato, convoque novas eleições gerais. Realizadas as eleições, seu resultado determinará a permanência do Primeiro-Ministro, se continuar com a maioria, ou sua demissão, se contar apenas com a minoria dos novos representantes eleitos.

129. Em torno dessas linhas fundamentais surgiram inúmeros sistemas, mantida, entretanto, a diretriz básica representada pela atribuição de competência ao Parlamento para fixação da política do Estado. Em alguns casos admitiu-se que o Chefe do Estado também exercesse algumas funções políticas, razão pela qual alguns autores passaram a chamar de *dualista* esta última forma, denominando *monista* a primeira. Ainda em função das variações introduzidas no parlamentarismo, fala-se em regime de *gabinete*, quando o sistema é nitidamente monista e o executivo é como um representante da maioria do Parlamento. Essa hipótese corresponde, na realidade, ao Estado parlamentarista com um sistema bipartidário. Dá-se o nome de regime de *assembleia* àquele em que o executivo é uma espécie de delegado do Parlamento e atua de comum acordo com ele, o que seria típico do parlamentarismo num sistema pluripartidário.

Na verdade, porém, essas peculiaridades não chegam a criar um novo tipo de governo, razão pela qual todas elas são consideradas variações do tipo inglês de governo. Quanto às razões que determinam seu aparecimento, não é difícil explicá-las. Houve, antes de tudo, o temor dos excessos do poder pessoal e, em consequência, o desejo de transferir a maior soma de poder político para os Parlamentos. Isso ficou muito evidente depois da I Guerra Mundial quando em toda a Europa os Estados adotaram novas constituições introduzindo o parlamentarismo. Observando o fenômeno, MIRKINE-GUETZÉVITCH assinalou que a tendência essencial do constitucionalismo europeu daquele período era a procura de *racionalização do poder*. E, compreendendo que o problema básico dessa racionalização estava nas relações entre o legislativo e o executivo, deram preferência à absoluta predominância do legislativo, acreditando-o o mais equilibrado e menos sujeito aos riscos do personalismo. E ele próprio acentuou que a lembrança



da guerra e dos grandes erros das monarquias estava contribuindo para acentuar esse desejo de organizar governos racionais, tomando o parlamentarismo por modelo<sup>163</sup>.

Os defensores do parlamentarismo consideram-no, de fato, mais racional e menos personalista, porque atribui responsabilidade política ao chefe do executivo e transfere ao Parlamento, onde estão representadas todas as grandes tendências do povo, a competência para fixar a política do Estado, ou, pelo menos, para decidir sobre a validade da política fixada. Os que são contrários a esse tipo de governo argumentam com sua fragilidade e instabilidade, sobretudo na época atual em que o Estado não pode ficar numa atitude passiva, de mero vigilante das relações sociais. Já tendo passado dessa fase para a de participação ativa na organização da sociedade e, mais recentemente, para um período em que sua iniciativa é esperada e até exigida, o Estado precisa de mais dinamismo e mais energia, que não se encontram no parlamentarismo. E o reconhecimento dessa nova situação, aliado ao desejo de preservar o regime, tem levado à construção de sistemas híbridos, que só com muito esforço poderiam ser considerados uma simples variação do sistema parlamentar. Assim, pois, em face das novas condições de vida social e da nova situação do Estado, parece evidente que este não tende para o parlamentarismo, não se podendo afirmar que ele seja uma das opções necessárias do mundo contemporâneo.

O que se verifica na prática é que novas formas de governo vão surgindo, aproveitando elementos do parlamentarismo e do presidencialismo mas introduzindo alterações substanciais. O exemplo mais expressivo dessas inovações é o sistema francês criado pela constituição de 1958, que não é parlamentarismo nem presidencialismo.

## Bibliografia

HAROLD J. LASKI, *Le Gouvernement Parlementaire en Angleterre*, Presses Universitaires de France, Paris, 1950; ORLANDO M. CARVALHO, *O Mecanismo do Governo Britânico*, Os Amigos do Livro, Belo Horizonte, 1943; JOSÉ LOUREIRO JR., *Parlamentarismo e Presidencialismo*, São Paulo, 1962; GEORGES BURDEAU, *Le Régime Parlementaire dans les Constitutions Européennes l'Après Guerre*, Les Éditions Internationales, Paris, 1932; MIGUEL REALE, *Parlamentarismo Brasileiro*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1962;

---

163. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, Introdução, págs. VII e IX.

B. MIRKINE-GUITZÉVITCH, *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, Marcel Giard, Paris, 1931; M. JIMÉNEZ DE PARCA, *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, Ed. Technos, Madri, 1968; MAURICE DUVERGER, *Os Regimes Políticos*, Difusão Europeia do Livro, São Paulo, 1962; JORGE XIFRA HERAS, *Instituciones y Sistemas Políticos*, Ed. Bosch, Barcelona, 1961; ROSCOE POUND, *Desenvolvimento das Garantias Constitucionais da Liberdade*, Ed. Ibrasa, São Paulo, 1965; E. L. WOODWARD, *Uma História da Inglaterra*, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1964; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Curso de Direito Constitucional*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1971; PAULO BONAVIDES, *Clássica Política*, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1983 (5ª ed.); PHILIPPE LAVAUX, *Parlamentarismo*, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1987.



## O Presidencialismo

130. O *presidencialismo*, exatamente como ocorreu com o parlamentarismo, não foi produto de uma criação teórica, não havendo qualquer obra ou autor que tivesse traçado previamente suas características e preconizado sua implantação. Mas, diferentemente do que ocorreu em relação ao regime parlamentar, o presidencialismo não resultou de um longo e gradual processo de elaboração. Pode-se afirmar com toda a segurança que o presidencialismo foi uma criação americana do século XVIII, tendo resultado da aplicação das ideias democráticas, concentradas na liberdade e na igualdade dos indivíduos e na soberania popular, conjugadas com o espírito pragmático dos criadores do Estado norte-americano. A péssima lembrança que tinham da atuação do monarca, enquanto estiveram submetidos à coroa inglesa, mais a influência dos autores que se opunham ao absolutismo, especialmente de MONTESQUIEU, determinaram a criação de um sistema que, consagrando a soberania da vontade popular, adotava ao mesmo tempo um mecanismo de governo que impedia a concentração do poder. O sistema presidencial norte-americano aplicou, com o máximo rigor possível, o princípio *das freios e contrapesos*, contido na doutrina da separação dos poderes.

Para se perceber a repulsa dos norte-americanos pela monarquia, basta a leitura rápida de alguns documentos contemporâneos da criação dos Estados Unidos. Já na Declaração de Independência, de 4 de julho de 1776, há uma série de acusações ao rei da Inglaterra, além de se declarar que os signatários tinham por evidente, entre outras coisas, que os governos "recebem a legitimidade do poder do consentimento dos governados". Nas cartas escritas por JEFFERSON, nessa mesma época, a condenação da monarquia é feita nos termos mais drásticos que alguém possa imaginar. Em carta a Benjamin Watkins, em 4 de agosto de 1787, dizia JEFFERSON: "Se todos os males que surgirem entre nós, oriundos da forma republicana de governo, de hoje



até o dia do Juízo Final, pudessem ser postos numa balança, contra o que este país sofreu com sua forma de governo monárquico numa semana, ou a Inglaterra num mês, estes últimos preponderariam..."<sup>164</sup>. Outros pronunciamentos contemporâneos são no mesmo sentido, sendo uma constante o temor de conceder excessivos poderes a um só indivíduo e de favorecer a volta ao absolutismo. E que a repulsa não era apenas ao rei da Inglaterra vê-se claramente pela própria Declaração de Independência, onde se diz que as colônias se viam obrigadas, por necessidade, "a mudar o seu antigo sistema de governo".

Quanto à influência de MONTESQUIEU, já disse WILSON: "Os estadistas americanos das primeiras gerações citavam MONTESQUIEU mais do que qualquer outro autor, e o citavam sempre como padrão científico no campo da política"<sup>165</sup>. Na verdade, a leitura do Livro XI, Capítulo VI, da obra célebre de MONTESQUIEU, "De L'Esprit des Lois", e seu confronto com a Constituição norte-americana, revela ter havido muito mais do que simples coincidências. O ponto de partida do notável teórico francês é a recomendação relativa à separação dos poderes, o que foi religiosamente seguido pelos norte-americanos. Depois disso há uma série de recomendações, quanto às características e às atribuições dos poderes, que foram quase todas acolhidas. O único ponto fundamental de divergência é que MONTESQUIEU, falando sobre o poder executivo, diz que ele deve permanecer nas mãos de um monarca. Naturalmente, a ideia básica era que o executivo deveria ser atribuído a um órgão unipessoal, e não havia na época outro exemplo de órgãos unipessoais que não fossem os reis.

Em síntese, os fundadores do Estado norte-americano tinham plena consciência de estarem criando uma nova forma de governo. Na medida das possibilidades aplicaram as ideias contidas na obra de MONTESQUIEU, relativas à liberdade, à igualdade e à soberania popular. Além disso, atentaram para as necessidades práticas, procurando conciliar os conflitos de interesses e de tendências registrados entre os constituintes, criando um sistema de governo suficientemente forte e eficiente para cumprir suas tarefas e convenientemente contido para não degenerar num absolutismo.

**131.** As características do presidencialismo também passaram por um processo de definição, não obstante os seus criadores terem procurado compor um sistema completo. A experiência e as novas solicitações

---

164. THOMAS JEFFERSON, *Escritos Políticos*, pág. 66.

165. WOODROW WILSON, *Governo Constitucional nos Estados Unidos*, pág. 45.



a que o Estado teve de atender foram determinando alguns ajustes, ou então o esclarecimento de pontos importantes que haviam sido omitidos ou que tinham sido previstos de maneira incompleta na Constituição. A respeito dessas inovações é oportuno ressaltar que os constituintes norte-americanos asseguraram, com rara felicidade, a flexibilidade do sistema, o que tornou possível sua adaptação a novas circunstâncias, mantendo-se a mesma Constituição e introduzindo nela um número relativamente pequeno de emendas. Na maioria das vezes bastou a reinterpretção da Constituição, à luz das novas realidades, para que se obtivesse sua atualização.

Como características básicas do governo presidencial, podem ser indicadas as seguintes:

*O Presidente da República é Chefe do Estado e Chefe do Governo.* O mesmo órgão unipessoal acumula as duas atribuições, exercendo o papel de vínculo moral do Estado e desempenhando as funções de representação, ao mesmo tempo em que exerce a chefia do poder executivo. Esta última atribuição foi a que passou pelo processo de definição mais acentuado. Com efeito, no final do século XVIII o Estado era simples vigilante da vida social, razão pela qual se pensou no Presidente da República na condição de mero executor das leis que fossem aprovadas pelo legislativo. Entretanto, já no século XIX começaram a surgir novas exigências, obrigando o presidente a tomar decisões frequentes e rápidas sobre os mais variados assuntos. E essas necessidades aumentaram enormemente no século XX. Tudo isso deu ao presidente as características de verdadeiro Chefe de Governo, pois além das funções estritamente executivas ele desempenha atribuições políticas de grande relevância, numa autêntica função governativa.

*A chefia do executivo é unipessoal.* A responsabilidade pela fixação das diretrizes do poder executivo cabe exclusivamente ao Presidente da República. Naturalmente, por motivos de ordem prática, ele se apoia num corpo de auxiliares diretos, de sua inteira confiança, para obter conselhos e informações. Desde muito cedo, já na presidência de George Washington, esse corpo de auxiliares especiais passou a ser designado como Gabinete da Presidência, tendo crescido muito sua influência nos últimos tempos, a partir da II Guerra Mundial. Mas esse corpo de auxiliares não é previsto na Constituição e não compartilha da responsabilidade do presidente pelas decisões. Além disso, ele é demissível a qualquer momento, pois assim como o presidente não necessita da concordância do Congresso para escolhê-los, não depende também do legislativo para sua manutenção ou substituição. Acentuando-se o caráter unipessoal da presidência, verifica-se que o vice-presidente, escolhido juntamente com o presidente, não tem qualquer



atribuição, só podendo tomar conhecimento dos assuntos do governo quando são públicos, ou quando o Presidente da República o permite.

*O Presidente da República é escolhido pelo povo.* Este aspecto exige especial consideração para ser bem entendido. Quando se discutiu a Constituição do Estado norte-americano, MADISON, num dos artigos de “O Federalista”, destinado a esclarecer as bases do novo sistema, tratou especialmente do governo do novo Estado. Seu primeiro cuidado foi insistir no caráter republicano do governo, parecendo-lhe, conforme suas expressões, “evidente que nenhuma outra forma seria conciliável com o gênio do povo americano”. Pareceu-lhe, no entanto, que seria indispensável fixar bem claramente as características da república, o que ele faz em seguida, acentuando dois pontos básicos: “a) é essencial que semelhante governo derive do grande conjunto da sociedade, não de uma parte inapreciável, nem de uma classe privilegiada dela; b) é suficiente para esse governo que as pessoas que o administrem sejam designadas direta ou indiretamente pelo povo”<sup>166</sup>.

A Constituição norte-americana, atendendo às peculiaridades da época de sua elaboração, atribuiu a um colégio eleitoral a competência para eleger o Presidente da República em nome do povo. Cada Estado adquiriu o direito a tantos votos eleitorais quantos forem os seus representantes na Câmara e no Senado. Designados, de início, pelos legislativos dos Estados, esses eleitores votariam nos seus respectivos Estados, remetendo-se os votos para a capital federal. Esse processo revela bem a reduzida importância que se deu à chefia do executivo, pois os colégios eleitorais dos Estados, sem manterem qualquer contato entre si e sem um conhecimento direto dos líderes federais, dificilmente poderiam fazer uma escolha que correspondesse, efetivamente, à vontade do povo.

Aos poucos, porém, foi sendo ampliada a importância do Presidente da República, passando-se a consultar o povo sobre os candidatos à presidência. A evolução atingiu um ponto em que, por disposição constitucional, quem elege o chefe do executivo ainda é o colégio eleitoral, mas, na prática, a votação popular tem importância fundamental. Pelo sistema de votos eleitorais, todos os votos de um Estado cabem ao partido que obtiver nele a maioria dos votos populares. Isso, na verdade, não elimina a importância jurídica da participação do povo. Entretanto, como grande número de eleitores norte-americanos ignora que escolhe diretamente o colégio eleitoral e

---

166. JAMES MADISON, *O Federalista*, XXXIX.



não o presidente, e como se tornou imperativa a concordância inequívoca do povo para que o governo seja considerado democrático, já se pensa seriamente na eliminação do colégio eleitoral. Na quase totalidade dos sistemas derivados do modelo norte-americano consagrou-se a eleição direta pelo povo, o que se torna mais necessário quando se põe em dúvida a autenticidade da representação política.

*O Presidente da República é escolhido por um prazo determinado.* Para assegurar o caráter democrático do governo foi estabelecida a escolha por eleições. Entretanto, pouco adiantaria a adoção desse processo se o presidente, uma vez eleito, pudesse permanecer indefinidamente no cargo. Isso não passaria de uma forma de monarquia eletiva. Para que isso não aconteça, o chefe do executivo, no regime presidencial, é eleito por um prazo fixo determinado, findo o qual o povo é novamente chamado a escolher um novo governante. No sistema norte-americano não se estabeleceu, de início, a proibição de reeleições para períodos imediatos. Contra essa omissão houve expressa manifestação de JEFFERSON, que observou que a possibilidade ilimitada de reeleições daria caráter vitalício à investidura, e daí seria fatal que se passasse à hereditariedade. Mantido o silêncio constitucional, criou-se a praxe de um máximo de dois períodos consecutivos para cada presidente, o que foi respeitado até o período de Franklin Roosevelt, que, valendo-se das circunstâncias da guerra, foi eleito para um terceiro período consecutivo. Esse fato despertou reação e fez com que se aprovasse uma emenda constitucional, incorporada à Constituição em 27 de fevereiro de 1951, estabelecendo o limite máximo de dois períodos consecutivos. Na maioria dos Estados que adotaram a forma presidencial de governo a solução foi drástica, proibindo-se qualquer reeleição para um período imediato.

*O Presidente da República tem poder de veto.* Orientando-se pelo princípio da separação dos poderes, os constituintes norte-americanos atribuíram ao Congresso, composto de Câmara e Senado, a totalidade do poder legislativo. Entretanto, para que não houvesse o risco de uma verdadeira ditadura do legislativo, reduzindo-se o chefe do executivo à condição de mero executor automático das leis, lhe foi concedida a possibilidade de interferir no processo legislativo através de veto. Os projetos aprovados pelo legislativo, a não ser que se trate de uma das raras hipóteses de competência exclusiva do poder legislativo, devem ser remetidos ao Presidente da República para receberem sua sanção, que é a manifestação de concordância. Se considerar o projeto inconstitucional ou inconveniente, o presidente veta-o, negando-lhe sanção e comunicando o veto ao legislativo. Este deve, então, apreciar o veto do presidente mediante votação especial. Se o acolher, o projeto está rejeitado, mas se, pelo contrário, houver rejeição do veto, o projeto se considera aprovado, mesmo contra o desejo expresso do chefe do executivo. Em muitos Estados conside-



rou-se insuficiente essa participação do Presidente da República no processo legislativo, tendo-se-lhe concedido a possibilidade de enviar projetos de lei ao poder legislativo, ficando este obrigado a discutir e votar o projeto.

132. O regime presidencial tem sido preferido nos lugares e nas épocas em que se deseja o fortalecimento do poder executivo, sem quebra da formal separação dos poderes. A seu favor argumenta-se com a rapidez com que as decisões podem ser tomadas e postas em prática. Além disso, cabendo ao Presidente da República decidir sozinho, sem responsabilidade política perante o parlamento, existe unidade de comando, o que permite um aproveitamento mais adequado das possibilidades do Estado, sem a necessidade de transigências e adaptações que deformam qualquer diretriz política. Por último, alega-se que o presidencialismo assegura maior energia nas decisões, pois, sendo o responsável pela política e tendo os meios para aplicá-la, o Presidente da República, naturalmente interessado no êxito de sua política, tudo fará para que o Estado atue com o máximo de suas possibilidades. E essas três características, a rapidez no decidir e no concretizar as decisões, a unidade de comando e a energia na utilização dos recursos do Estado, tudo isso é considerado altamente vantajoso numa época em que se procura aumentar a eficiência do Estado, não enfraquecê-lo.

O principal argumento que se usa contra o presidencialismo é que ele constitui, na realidade, uma ditadura a prazo fixo. Eleito por um tempo certo e sem responsabilidade política efetiva, o Presidente da República pode agir francamente contra a vontade do povo ou do Congresso sem que haja meios normais para afastá-lo da presidência. O *impeachment*, geralmente previsto nos sistemas presidenciais, é uma figura penal, que só permite o afastamento do presidente se ele cometer um crime. E é perfeitamente possível que o presidente, adotando uma política inadequada, mas sem praticar qualquer ato delituoso, cause graves prejuízos ao Estado, não havendo, nessa hipótese, como retirá-lo da presidência e impedir a manutenção da política errônea. Além disso, como o presidente necessita de base legal para os seus atos mais importantes, sobretudo para efetuar despesas, é indispensável que ele mantenha relações com o legislativo. E a prática tem demonstrado, segundo se argumenta, que o executivo, mais forte do que o legislativo, obtém deste o que quiser, agindo como verdadeiro ditador. E, se o legislativo, na prática, tiver meios para se sobrepor ao executivo, este ficará totalmente cerceado, não podendo agir com eficácia, do que resulta a ineficiência do Estado<sup>167</sup>.

---

167. É curioso verificar que, consciente ou inconscientemente, os constituintes



133. Os argumentos contrários e favoráveis ao presidencialismo têm sido levados em conta na organização e na readaptação dos sistemas presidenciais. O que se vê claramente, no entanto, é que têm sido introduzidas tais e tantas modificações que há inúmeros sistemas que preservam muito pouco das características fundamentais do presidencialismo, sem terem adotado também uma organização parlamentarista. O exame das tendências do Estado revelará que, não obstante haver maior aproximação entre o presidencialismo e as novas formas de governo, do que entre estas e o parlamentarismo, não se pode sustentar que os Estados estejam orientados no sentido da predominância do regime presidencial de governo.

## Bibliografia

J. DIORDJENIC *et alii*, *O Papel do Executivo no Estado Moderno*, Ed. RBEP, Belo Horizonte, 1959; EDWARD S. CORWIN, *El Poder Ejecutivo*, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959; *A Constituição Norte-Americana e seu Significado Atual*, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, s/d; ALEXANDER HAMILTON, JOHN JAY e JAMES MADISON, *O Federalista*, Ed. Nacional de Direito, Rio de Janeiro, 1959; MONTESQUIEU, *De L'Esprit des Lois*, Libr. Garnier Frères, Paris, s/d; THOMAS JEFFERSON, *Escritos Políticos*, Ed. Ibrasa, São Paulo, 1964; WOODROW WILSON, *Governo Constitucional nos Estados Unidos*, Ed. Ibrasa, São Paulo, 1963; JOSÉ LOUREIRO JR., *Parlamentarismo e Presidencialismo*, São Paulo, 1962; MAURICE DUVERGER, *Os Regimes Políticos*, Difusão Europeia do Livro, São Paulo, 1962; JORGE XIFRA HERAS, *Instituciones y Sistemas Políticos*, Ed. Bosch, Barcelona, 1961; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Curso de Direito Constitucional*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1971; PAULO BONAVIDES, *Ciência Política*, Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1967; EMMETT S. REDFORD *et alii*, *Politics and Government in the United States*, Harcourt, Brace & World, Inc., Nova York, 1965; JAMES MACGREGOR BURNS e JACK WALTER PELTASON, *Government by the People*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, Nova Jérsei, 1964.

---

norte-americanos seguiram a orientação de MAQUIAVEL, no tocante ao governo ideal, mais bem estruturado para um equilíbrio permanente. De fato, nos *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio* (Livro I, Cap. 2) diz o genial florentino que as três formas de governo, a realeza, a aristocracia e a democracia, têm defeitos insuperáveis. E acrescenta: "Um legislador prudente que conheça esses defeitos fugirá delas, estabelecendo um regime misto que de todas participe, o qual será mais firme e estável; porque numa Constituição em que coexistam a monarquia, a aristocracia e a democracia, cada um desses poderes vigia e contém os abusos dos demais". Ora, sem esforço verifica-se que foi exatamente esse tipo de governo misto que os norte-americanos organizaram: o executivo, como expressão de governo unipessoal, o judiciário, tendo na cúpula um corpo aristocrático, e o legislativo, representando o componente democrático do governo.



## Tendências do Governo no Estado Contemporâneo

134. O aparecimento, dentro de um curto período de tempo, de inúmeros fatores de influência, alterando fundamentalmente a posição do Estado na sociedade, teria que influir, como de fato vem influenciando, sobre as formas de governo. Mas, como é evidente, as transformações não se operam num sentido uniforme em todos os Estados, uma vez que o governo, nas sociedades livres, é expressão da herança histórica do povo, aliada a fatores sociais, econômicos e políticos. Existem, é verdade, certas tendências, em pequeno número, que caracterizam a época, uma vez que derivam das grandes opções oferecidas pela vida social num dado momento histórico. Mas essas tendências não se revelam clara e imediatamente, pois estão envolvidas pelas peculiaridades de cada Estado, determinadas pelas solicitações mais urgentes ou por conflitos de maior impacto emocional. Assim, não é fácil para o teórico distinguir entre o que é tendência fundamental e as configurações momentâneas, embora se possa fazer a tentativa de distinção, pela identificação das instituições que aparecem mais frequentemente e que dão mostras de serem permanentes.

Essa dificuldade faz com que o tratamento teórico do assunto leve à formação de tipologias que, prudentemente, sem abandonar os padrões tradicionais, começam a fazer o reconhecimento de novos tipos. Mas esse mesmo reconhecimento se faz através da vinculação dos sistemas novos aos antigos a que mais se assemelham. Por tal motivo é que surgem com frequência expressões como *formas atípicas, sistemas não clássicos, sistemas impuros, formas ecléticas ou mistas*, não faltando também o prefixo *neo*, quando se quer afirmar ou sugerir que se trata apenas de uma forma nova de exteriorização de uma ideia antiga.