

# Regimes políticos e sistemas de govêrno

ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA

## 1 — INTRODUÇÃO

A extensão e complexidade do tema condicionam o roteiro a ser percorrido, no curso do qual, forçosamente, seremos levados a evocar e a repetir conceitos do conhecimento de todos.

Nada de nôvo, nem de transcendental será dito, pois permaneceremos no terreno das idéias gerais, esforçando-nos, tanto quanto possível, por condicioná-las a um ordenamento ou sistematização, que nos permita, pelo menos, uma visão panorâmica do problema, particularmente no que se refere às características específicas, à estrutura e ao funcionamento dos regimes políticos e dos sistemas de govêrno contemporâneos.

Dentro da orientação traçada, não perderemos de vista a segurança nacional, procurando salientar, embora sucintamente, os aspectos que poderão concorrer para o fortalecimento do poder nacional.

## 2 -- CONCEITO DE REGIME POLÍTICO E DE SISTEMA DE GOVÊRNO

Desde logo, impõe-se estabelecer a indispensável distinção entre dois conceitos, geralmente empregados sem a necessária precisão técnica, isto é, sem se atentar para a circunstância de que se revestem de conteúdo e de significação diferente.

SAN TIAGO DANTAS teve ensejo de definir o regime político como “um conjunto de regras que preside ao exercício do poder”.

No seu entender, “o Estado se organiza para dar lugar ao exercício do poder. Através dessa institucionalização, uma parte da comunidade nacional assume, em relação à outra, o papel de governante, e a parte que ocupa a posição de dirigida e que constitui, naturalmente, a grande maioria da comunidade nacional, assume a posição de governada. A relação entre governantes e governados, o modo pelo qual os governantes se constituem como tais e, em seguida, o modo pelo qual exercem a sua autoridade sôbre os governados, tudo isto constitui o conjunto de regras que preside ao exercício do poder, e êsse conjunto de regras é o regime”.

DUVERGER, por outro lado, ensina — “no sentido amplo, chama-se regime político a forma que, num dado grupo social, assume a distinção entre governantes e governados. Numa acepção mais restrita, acrescenta, o termo regime político aplica-se, tão-sômente, à estrutura governamental de tipo particular da sociedade humana”.

Como se verifica, o conceito de regime político se vincula às noções de instituição política e de govêrno, pois o Estado realmente se institucionaliza e se estrutura para exercer o poder, constituindo o govêrno o sistema de órgãos por meio do qual realiza seus fins. A forma pela qual o govêrno se organiza, a maneira como exerce ou desempenha as suas funções, caracterizam, portanto, o regime político.

Fixado êste conceito, cumpre ter em vista que a noção de regime político, de certo modo, se confunde com a antiga noção de forma de govêrno. Neste particular, há de se ter em conta as tendências fundamentais das modernas investigações sôbre regimes políticos, representadas por duas correntes, que têm nos publicistas italianos e nos publicistas franceses, seus idealizadores e defensores.

A primeira delas traduz esforço de elaboração doutrinária e metodológica, interessando-se pela conceituação do regime político. Dentro desta tendência, a

noção do regime político não exclui a de forma de governo. A segunda identifica a contribuição dos publicistas franceses, cuja nota distintiva se fundamenta na orientação metodológica responsável pelo autônomo e desenvolvido tratamento do regime político, termo a que empresta conteúdo não abrangido pelos estudos tradicionais sobre formas de governo. Adotando atitude crítica, os publicistas franceses denunciam a superação daqueles estudos e propõem sua renovação sob os auspícios de nova tecnologia que, erigida em autônoma categoria do conhecimento, se apresenta adequada para ocupar o lugar anteriormente reservado aos estudos sobre as formas de governo.

A nosso ver, a razão está ao lado dos que concluem pela coexistência das noções de forma de governo e de regime político, reservando à primeira delas o conceito clássico e tradicional, enquanto a segunda, isto é, a noção de regime político, revestir-se-ia de um conteúdo ideológico e dinâmico, peculiar ao Estado moderno.

De fato, poderíamos afirmar que o regime político pressupõe a forma de governo sobre cuja existência e realidade se estruturam as suas variações. Nesse sentido, a expressão "regime político" poderia ser entendida como adequada para exprimir o conteúdo ideológico da forma de governo.

Em decorrência da ideologia adotada é que se organiza o governo e, consequentemente, se estabelece o modo pelo qual os governantes se investem em suas funções, bem como se regulam as relações entre eles e os governados e a maneira de participação do povo na constituição do poder.

Destarte, o conceito de regime político está ligado ao próprio conteúdo do poder estatal e as suas relações com o indivíduo ou pessoa humana e respectivos direitos, donde ser lícito afirmar que o regime pode ser ditatorial ou democrático, autoritário ou liberal, conforme o tratamento dado aos direitos humanos e o lugar que ocupe na linha cujos extremos são a autoridade e a liberdade, os dois pólos de atração de ordem política.

Neste sentido, declara MILTON CAMPOS, "o regime político assume natureza substancial, tomando caráter secundário ou instrumental os demais aspectos com que a organização estatal se apresenta nos estudos da Ciência Política ou do Direito Público: a forma dos estados (unitários ou federais), a forma do governo (monárquico ou republicano)".

Formulado o moderno conceito de "regime político" e estabelecida sua coexistência com conceito clássico de forma de governo, resta-nos fixar o sentido e o alcance da expressão "sistema de governo".

Inicialmente, cumpre atentar para a circunstância de que o conceito de sistema de governo se apresenta mais restrito que o conceito de regime político. Assim, enquanto este constitui um conjunto de regras que presidem ao exercício do poder, aquele pode ser entendido como simples técnica de organização e estruturação deste mesmo poder.

Do modo de aplicar-se o princípio da organização, em sua clássica divisão de poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem assim de regular as suas relações, através do estabelecimento de maior independência ou de maior vinculação entre eles, decorre a distinção entre os vários sistemas de governo.

Tal aplicação se restringe ao Executivo e Legislativo, que constituem os poderes propriamente políticos, pois a posição do Judiciário, embora sujeita a alterações, não concorre para tal classificação. Assim, poder-se-á afirmar que sistema parlamentar, sistema presidencial e sistema colegial não se confundem com os regimes políticos, antes constituem simples técnica de organização do poder político, particularmente dos poderes Executivo e Legislativo.

A recente alteração do sistema de governo ocorrida em nosso país que, de presidencialista se transformou em parlamentarista, para de novo voltar a ser presidencialista, ilustra bem a distinção a estabelecer entre os dois conceitos, pois, enquanto mudou o sistema de governo, de presidencial para parlamentar e de parlamentar para presidencial, o regime político continuou sendo o mesmo, isto é democrático.

### 3 — CLASSIFICAÇÃO DOS REGIMES POLÍTICOS

Com base nas noções expostas, poder-se-ia classificar as formas de governo como monárquico e republicano; os regimes políticos como democrático ou monocrático e, finalmente, os sistemas de governo como parlamentar, presidencial e colegial.

Com efeito, a alteração de conteúdo que se exterioriza na moderna conceitualização dos regimes políticos se afasta, quer do critério quantitativo e tripartido das formas de governo, celebrizado por ARISTÓTELES (monarquia, aristocracia e democracia), quer de critério dualista (monarquia e república), a que se vinculou o nome de MAQUIAVEL.

De há muito que a distinção entre República e Monarquia deixou de reverter-se de maior interesse e significação, pois, à parte a questão da investidura do chefe de Estado e o problema da temporariedade ou perpetuidade de seu mandato, as duas formas de governo não se contrapõem, antes se identificam em suas estruturas governamentais e no tratamento por ambas dispensado às liberdades públicas e às garantias individuais.

Impregnado de um conteúdo ideológico, os regimes políticos hão de ser classificados em consonância com este conteúdo e, se partirmos deste critério, chegaremos à conclusão de que realmente podem ser divididos em dois grupos distintos, situando-se, de um lado, as democracias e, do outro, as monocracias ou governos autoritários.

#### 3.1 — Democracia

Etimologicamente, a palavra “democracia” (de *demo* = povo e *kratos* = autoridade) significa o governo do povo, expressão que, no curso do tempo, passou a ser ampliada para governo do povo para o povo, conforme THOMAS COOPER, e, finalmente, governo do povo, pelo povo e para o povo, a que se referiu ABRAHAM LINCOLN, ou seja, o regime político no qual todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.

Vários critérios têm sido invocados para se fixar o conceito de democracia, dividindo-se os estudiosos entre os que se fundamentam no princípio majoritário (LAUN, JELLINEK, BARTHÉLÉMY-DUEZ, BEARD, MUNRO, PANUZIO, DARCY AZAMBUJA e PONTES DE MIRANDA); os que tomam por base a igualdade (SCHMIDT, MAX WEBER, LASKI e LENIN); os que têm em vista a idéia de liberdade (KELSEN e outros); finalmente, os que a encaram como uma filosofia de vida (SANDERSON, DEWEY, HOBHOUSE, JUARÉS, DAVID e BEYERLE).

No entender de RUDOLF LAUN, um dos representantes mais autorizados da idéia do povo como sujeito do poder, “por democracia se designa geralmente o Estado em que reina a vontade do povo ou a vontade da maioria, por oposição às outras formas de Estado, não democráticas, em que reina a vontade de um só, de alguns, de uma parte do povo, afinal, não da maioria do conjunto do povo”.

HAROLD LASKI, por sua vez, afirma não se poder compreender a democracia “sem a noção de igualdade, a igualdade dos indivíduos entre si, diante da lei e da própria vida social. Os antigos privilégios, que se prendem ao nascimento, crença ou raça são incompatíveis com o princípio democrático, como também os que decorrem da riqueza”.

Fundamentado na idéia de liberdade, sustenta KELSEN: “a democracia significa que a vontade representada na ordem legal do Estado é idêntica à vontade dos cidadãos. O seu tipo oposto é a servidão da autocracia. Nesta, os súditos são excluídos da criação da ordem legal, não sendo possível nenhuma garantia de uma síntese harmônica entre a ordem social e as vontades individuais”.

A princípio revestida de um sentido puramente político, a democracia, no curso do tempo, passou a impregnar-se de um conteúdo social e econômico. Neste sentido, afirma AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, “a democracia moderna não é

apenas uma forma de organização do Estado, que garanta a liberdade dos cidadãos, mas também uma forma de organização da sociedade que promova a igualdade de oportunidades entre os homens”.

Não pretendemos aprofundar-nos na controvérsia, examinando mais detalhadamente o conceito de democracia, que realmente é complexo e tem variado através do tempo. O que nos interessa, no momento, é apenas formular uma idéia ou fixar um conceito capaz de nos permitir identificar os regimes políticos democráticos.

Com tal objetivo, recorremos novamente à lição de **KELSEN** “que configura duas ordens jurídicas extremas, correspondendo a dois tipos fundamentais de governo: democracia e autocracia. No seu entender, a maior ou menor intensidade da participação do governado na criação da ordem estatal é que dirá, concretamente se estamos diante de ordem jurídica autocrática ou de ordem jurídica democrática, vale dizer, de governo autocrático, que restringe aquela participação, ou de governo democrático, que assegura e tende a ampliar a participação do governado.

Na realidade, a participação do governado na criação da ordem estatal dá origem ao princípio do sufrágio universal inerente ao sistema representativo de governo, bem assim ao da decisão majoritária, como forma de aferição da vontade do governado, consubstanciada no princípio da soberania popular.

Entretanto, para que tal participação se concretize, torna-se necessário possibilitar ao governado a indispensável liberdade de escolha e de opção políticas, através do estabelecimento de condições capazes de assegurar a legitimidade e autenticidade da representação e que, para tanto, resguardem as liberdades e as garantias individuais, assegurando, inclusive, a pluralidade partidária.

Impõe-se, por outro lado, ter em vista que a estrutura das próprias instituições políticas deve ser estabelecida de modo a possibilitar o exercício daqueles direitos e daquelas garantias, objetivo a ser atingido através da aplicação do célebre princípio da separação de poderes de **MONTESQUIEU**, como fórmula capaz de impedir o surgimento do absolutismo ou a concentração de poderes, contrários ao estabelecimento do regime democrático.

Acresce consignar que o regime democrático igualmente se configura como um estado de direito, isto é, como forma de governo da qual se exclui ou se pretende excluir o arbítrio do poder, subordinando-se o funcionamento dos órgãos governamentais ao império da norma jurídica, ou seja, da lei.

Finalmente, não se poderá deixar de ter em conta que a democracia na realidade constitui uma filosofia e um estilo de vida; um modo de sentir, de pensar e de agir; uma atitude diante da vida, a qual exalta a pessoa humana e a considera como componente indispensável da vida social, isto é, como sujeito primário do poder.

Do exposto se infere que poderemos considerar como básicos e fundamentais à configuração do regime democrático: a) — a participação do povo na criação e funcionamento da ordem estatal; b) — a garantia das liberdades públicas e dos direitos individuais, assegurando, inclusive, o princípio da pluralidade partidária; c) — a autenticidade da escolha dos governantes pelos governados; d) — a estrutura das instituições políticas através da adoção do princípio da separação dos poderes; e) — o estabelecimento do estado de direito; f) — a adoção de uma filosofia e de um estilo de vida que exaltem a pessoa humana e a considerem como sujeito primário do poder.

No concernente à segurança nacional, há que se ter em conta que, oriundas da vontade popular — pois ao povo cabe não só escolher seus representantes, mas, através deles, estabelecer as instituições políticas, e o próprio governo que o jurisdiciona — as democracias se apresentam como configurando o regime político que melhor atende aos seus interesses, pois concerne, na medida em que povo e governo se identificam, para o fortalecimento do poder nacional.

### 3.2 — Monocracia

GUSTAVO CAPANEMA esclarece que “monocracia é palavra nova, cujo significado é govêrno de um só, govêrno de poder não dividido. Chamamos monocracias, diz êle, aos regimes ditatoriais do nosso tempo, juridicamente organizados. A palavra tornou-se usual entre os mestres franceses, como MARCEL PRÉLOT e GEORGES BURDEAU. Nenhuma palavra da usual linguagem jurídica exprimiria tão bem o sentido essencial de cada um dêsses regimes, a saber, o seu monismo ideológico e o seu repúdio ao princípio da divisão do poder, o qual se encarna na pessoa de um chefe incontestável”.

Ao contrário da democracia, que adota uma filosofia e um estilo de vida que exaltam a pessoa humana e a consideram como sujeito primário do poder, as monocracias contemporâneas pretendem subordiná-la aos interesses do Estado, o qual deixa assim de ser um meio para se transformar em um fim em si mesmo.

Seja qual fôr, portanto, a ideologia que as inspirem, marxista — leninista ou fascista, as monocracias se organizam em uma estrutura fortemente centralizada.

Por outro lado, o não reconhecimento do estado de direito, só identificável em seu sentido puramente formal, não sujeita os governantes ao império das normas legais, não cabendo, por conseguinte, ao cidadão o direito de defesa contra os excessos ou abusos dos agentes do poder.

As liberdades públicas e os direitos individuais se subordinam aos interesses do Estado e do chamado partido único, colocado êste a serviço da implantação e manutenção da ideologia adotada, que exclui a liberdade de escolha e de opção políticas.

Não importa, por isso mesmo, examinar as monocracias sob o aspecto puramente formal de seus sistemas de govêrno, muitas vêzes semelhantes aos sistemas democráticos. O que as distingue das democracias é o espírito que as anima e a forma de exercício do poder, pois êstes se subordinam à vontade exclusiva do partido único, realmente responsável pela subversão do processo eleitoral e pela radical alteração da dinâmica governamental.

Na lição de DUVERGER, “um regime de partido único sempre traz consigo uma concentração dos podêres, na acepção clássica do termo. Pouco importa que a Constituição distinga várias categorias de organismos governamentais, entre os quais seus artigos se esforcem conscienciosamente por distribuir as funções de maneira equitativa: todo êsse edifício é puramente fictício. A realidade do poder sob tôdas as suas formas, fica nas mãos dos dirigentes do partido: ministros, deputados, administradores só existem através dêle, e sômente agem de acôrdo com suas diretivas”.

Face ao exposto, poderíamos concluir que constituem as características fundamentais e básicas das monocracias contemporâneas: a) — a adoção de uma filosofia e de um estilo de vida, que subordinam aos interesses do Estado os direitos do cidadão; b) — a organização do govêrno através de uma estrutura fortemente centralizada; c) — o não reconhecimento do estado de direito; d) — a subordinação das liberdades públicas e dos direitos individuais aos fins do Estado; por último, e) — o espírito que as anima e a forma do exercício do poder, subordinados ambos à vontade exclusiva do partido único.

Quanto à segurança nacional, há a observar que não se fundamentando na vontade livre do governado, cujo apoio quase sempre é alcançado através de intensa propaganda ou mediante processos de coerção política, as monocracias estão sujeitas a crises que poderão levá-las à desagregação ou à desordem, debilitando e enfraquecendo o poder nacional.

Embora aparentemente ofereçam a impressão de maior coesão e de mais sólida unidade política, por conseguinte, de maior poder, pois, dada sua estrutura fortemente centralizada, estão quase sempre habilitadas a tomar medidas mais rápidas e radicais, as monocracias nem sempre têm resistido bem às contingências a que têm sido expostas.

O exemplo não seria difícil de encontrar-se nas circunstâncias que cercaram o último conflito mundial, quando, embora houvessem logrado as vantagens da iniciativa, o fascismo e o nacional-socialismo acabaram vencidos pelas nações democráticas, cuja força não residia apenas no seu grande poder econômico e militar, mas, em grande parte, na vontade e na determinação do povo, de lutar em defesa de um regime político e de um sistema de governo livremente escolhidos.

#### 4 — REGIMES POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS

No exame dos regimes políticos democráticos contemporâneos, cumpre considerar os vários sistemas de governo em que geralmente se estruturaram ou se subdividem, ou seja, o sistema parlamentar, o sistema presidencial e o sistema colegial, que têm como padrão o parlamentarismo inglês, o presidencialismo americano e o sistema colegial ou diretorial suíço.

Em termos de poder, convém ressaltar que os sistemas de governo não de ser encarados como simples espécies ou subdivisões dos regimes políticos democráticos, sendo-lhes, por isso mesmo, válidas as observações anteriormente formuladas, pertinentes à segurança nacional.

As vantagens da implantação de um ou outro sistema, parlamentar, presidencial ou colegial, antes dependem de contingências peculiares às nações que os adotam e não constituem propriamente conseqüências das excelências do sistema em si. Entretanto, torna-se óbvio que o fortalecimento do poder nacional estará sempre na razão direta em que o sistema adotado, adaptando-se à realidade, puder dar expressão à vontade popular, possibilitando à Nação a conquista e salvaguarda dos objetivos nacionais.

##### 4.1 — *Sistema Parlamentar*

O parlamentarismo constitui o sistema de governo que se estrutura sob o princípio da separação dos poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, e se define, essencialmente, pela responsabilidade política do Executivo perante o Legislativo.

Caracteriza-se, outrossim, pela dualidade do Poder Executivo, pois este se divide entre o chefe do Estado (rei ou presidente), que encarna a organização estatal em sua continuidade e perenidade, e o Gabinete ou Conselho de Ministros, ao qual incumbe, sob a presidência de um chefe ou do Primeiro-Ministro, ou seja o chefe do Governo, a direção geral da política e da administração.

O Legislativo corporifica-se no Parlamento, composto de uma ou duas Câmaras, cujos membros são eleitos por sufrágio universal. Ao Parlamento incumbe designar, pela eleição, o chefe de Estado e pela aprovação o Gabinete ou o Conselho de Ministros.

No exercício de suas funções de governo, o Gabinete ou Conselho de Ministros delibera em conjunto, apresentando-se solidariamente responsável por suas decisões perante o Parlamento, que lhe poderá pôr termo pela censura ou pela destituição.

A dissolução do Parlamento e a convocação de eleições gerais, para renovação da representação popular, poderão ser levadas a efeito em circunstâncias especiais.

Através do jôgo da confiança parlamentar e da possibilidade da censura ou destituição, busca-se, por outro lado, evitar a instabilidade do governo, que costuma ser apontada como uma das falhas deste sistema.

Em síntese, o Parlamentarismo constitui o sistema de governo em que a responsabilidade do Executivo se efetua perante o Parlamento, em voto de confiança, e a responsabilidade política do Legislativo, perante as urnas, pela dissolução, com a convocação de eleições gerais.

O *Parlamentarismo Inglês* — Foi precisamente na Inglaterra que teve origem o sistema parlamentar de governo, de onde se transportou para o continente europeu, especialmente à França e à Alemanha.

Sua evolução se confunde com a própria história daquela nação, pois não se trata de uma teoria concebida logicamente para aplicar-se a uma realidade, mas, sim, de uma prática que evoluiu no curso do tempo para afinal se transformar em um sistema.

A partir da Magna Carta, imposta a JOÃO SEM TERRA, em 1215, dando origem ao primeiro esboço de uma constituição escrita, sucederam-se normas legais, ao lado de costumes e tradições (*Petition of Rights*, CARLOS I, 1628; *Habeas Corpus Act*, CARLOS II, 1679; *Bill of Rights*, GUILHERME III, 1701 e *Act of Settlement*, GUILHERME III, 1701), que foram sucessivamente, estruturando, organizando e sistematizando o Parlamentarismo.

Da limitação dos poderes absolutos do monarca e da restrição aos poderes da aristocracia, passou-se a admitir maior participação do povo no governo, ampliando-se progressivamente essa participação até atingir o elevado nível de democracia política dos nossos dias.

Parece-nos interessante assinalar que a Inglaterra oferece o exemplo mais perfeito de uma constituição flexível, pois a organização do poder não está contida em documento escrito, hierarquicamente superior à legislação ordinária. Não há ali uma Constituição no sentido clássico do termo, pois o poder se encontra estruturado com base em leis ordinárias, regulamentos, praxes, usos e costumes, sem a formalidade de uma codificação. Daí a possibilidade de serem alterados pelo Parlamento através de simples leis ordinárias.

No parlamentarismo inglês os poderes legislativos e executivos se distribuem entre a Coroa, o Parlamento e o Gabinete.

Formalmente, a Coroa tem inúmeros poderes, entre os quais se incluem nomear civis e militares; distribuir títulos e condecorações; comandar a armada; convocar, prorrogar e dissolver o Parlamento; sancionar e promulgar leis; declarar a guerra e fazer a paz; reconhecer os governos estrangeiros.

Tais prerrogativas são apenas nominiais, pois de fato são exercidas pelo Gabinete. No entanto, torna-se oportuno assinalar que a Coroa goza de grande prestígio moral junto à nação, ao mesmo tempo que representa um laço vivo entre as diferentes partes do Império.

O Parlamento compõe-se da Câmara dos Lordes, integrada por membros hereditários ou vitalícios e por pequeno número de membros natos ou eleitos, e da Câmara dos Comuns, constituída por representantes diretamente eleitos pelo povo.

A preponderância da Câmara dos Comuns é manifesta, dado que as deliberações da Câmara dos Lordes têm apenas efeito suspensivo sobre determinadas leis ordinárias. Além disso, estão excluídas de sua competência as leis que versam matéria de natureza financeira.

Atualmente, a única função relevante da Câmara dos Lordes reside no poder jurisdicional de revisão de algumas decisões judiciais, mas, quando delibera nesta qualidade, apenas participam de seus trabalhos os juizes de carreira, nomeados especialmente para o desempenho daquelas funções.

O Gabinete constitui o organismo fundamental do sistema inglês, sendo composto de um corpo relativamente homogêneo e equilibrado, solidariamente responsável pela direção política nacional. Formalmente, cabe à Coroa escolher o Primeiro-Ministro e os demais membros do Gabinete. Na realidade, tal escolha toca ao partido majoritário, mediante a coordenação de seu presidente.

O Gabinete depende da confiança da Câmara dos Comuns e cai se esta confiança lhe falta. Por outro lado, o monarca, por proposta do Gabinete, pode dissolver a Câmara dos Comuns, convocando eleições gerais.

O sistema parlamentar inglês caracteriza-se, portanto, por um equilíbrio de poderes, alcançado através de um sistema de pesos e contrapesos, onde as atri-

buições e as responsabilidades da Coroa, do Parlamento e do Gabinete estão nitidamente definidas e delimitadas.

*Outros sistemas parlamentares* — À exceção dos Estados Unidos e dos demais países da América Latina, as democracias ocidentais adotam sistema de governo inspirado no parlamentarismo inglês.

As peculiaridades de alguns deles, particularmente do sistema italiano, do sistema alemão e do sistema francês, justificariam algumas considerações a respeito. Infelizmente, porém, a exigüidade do tempo não nos permitirá fazê-lo, nesta oportunidade.

#### 4.2 — *Sistema Presidencial*

O sistema presidencial de governo baseia-se no princípio da separação e da independência dos três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, e se define, essencialmente, pela responsabilidade política do presidente da República.

Eleito pelo sufrágio universal, compete-lhe realmente exercer, a um só tempo, a chefia do Estado e a chefia do governo. Compete-lhe, igualmente, nomear e demitir livremente os membros do Ministério, os quais independem da confiança do Congresso e não são perante ele responsáveis.

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, geralmente composto de duas Câmaras, cujos membros são eleitos por sufrágio popular, para mandatos temporários.

O presidente da República tem poderes para convocar o Congresso; entretanto, não poderá dissolvê-lo. Por seu turno, o Congresso não pode destituir o presidente da República, salvo caso excepcional de responsabilidade.

O presidente participa da elaboração legislativa através do veto, sujeito ao reexame do Congresso, que o poderá manter ou torná-lo sem efeito, mediante votação de maioria qualificada.

Inclui-se, ainda, na competência do presidente da República, a iniciativa das leis mais características da ação política do governo, tais como as referentes a aumento de despesas e a criação de cargos públicos.

*O Presidencialismo Americano* — O presidencialismo, como sistema de governo, teve sua origem na Constituição Norte-Americana de 17 de setembro de 1787, votada na Convenção de Filadélfia.

Tendo, de um lado, como modelo os governos absolutistas dos impérios europeus e, de outro, o exemplo pouco animador do governo de assembleia, liderado por CROMWELL, na resolução liberal inglesa, os representantes da Confederação americana procuraram erigir um sistema de governo que evitasse os males que aqueles apresentavam.

Daí surgiu a idéia nova do sistema presidencial, cujo governo deveria ser exercido por um mandatário direto da nação, plenamente responsável, mas com tempo limitado de exercício do poder.

Fundamenta-se o presidencialismo americano no sistema da divisão de poderes, entre si independentes, sendo o Poder Legislativo exercido pelo Congresso Nacional, o Executivo, pelo presidente da República, e o Judiciário, pela Corte Suprema e Tribunais Federais Inferiores.

O Congresso Nacional compõe-se da Câmara dos Representantes e do Senado, escolhidos seus membros por eleição direta, sendo, respectivamente, de dois e seis anos os mandatos dos deputados e senadores.

Torna-se relevante ressaltar a importância do Congresso Nacional no sistema presidencialista americano, especialmente do Senado. Este não só exerce fortíssima influência nos negócios estrangeiros, através do seu poder sobre os tratados, como participa da nomeação dos altos funcionários do governo, notadamente os ministros da Suprema Corte, para não falar do papel que desempenha no controle da legislação em geral e da despesa pública em particular.

A eleição do presidente da República é levada a efeito através dos chamados eleitores presidenciais, cujo número, em cada Estado da União, é igual ao de seus representantes no Congresso.

Reúnem-se eles em grupos estaduais e encaminham ao Senado o resultado da votação, proclamando-se eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta de votos. Caso nenhum deles logre alcançar tal maioria, caberá à Câmara dos Representantes eleger o Presidente dentre os três candidatos mais votados.

Este processo é puramente formal. Na realidade, a vontade popular é sempre respeitada, constituindo-se os eleitores presidenciais simples intermediários entre o voto do povo e o candidato. Além disso, a existência de praticamente dois grandes partidos facilita a ocorrência daquela maioria.

Inspiradas no exemplo dos Estados Unidos, quase tôdas as nações latino-americanas adotaram, com ligeiras modificações, o sistema presidencialista de governo. A existência de um presidente da República, eleito diretamente pelo povo; de um Congresso, em geral integrado por duas Câmaras, e de uma Corte Suprema de Justiça respectivamente, com funções executiva, legislativa e judicial, configuram a estrutura política do sistema adotado.

Em todos eles está presente a autoridade pessoal do presidente da República, que escolhe, nomeia e demite livremente os ministros de Estado, não sendo porém, responsável perante o Congresso, senão em casos excepcionais.

O atraso das estruturas sociais e econômicas dos países latino-americanos, aliado à incipiente cultura política do povo, têm-se constituído em óbices à consolidação e perfeito funcionamento do sistema adotado.

Nos últimos tempos, mercê de mais acentuado progresso tecnológico e científico, social e econômico, já se notam nestes países sinais evidentes de maior maturidade política.

#### 4.3 — *Sistema Colegial*

O sistema colegial de governo, também chamado de executivo plural ou diretorial, caracteriza-se pela encarnação do Poder Executivo nas mãos de um grupo ou comissão de cidadãos, encarregados da vida política e da administração pública do país.

Tem na Suíça seu modelo-padrão, sendo que sua estrutura e organização se fundamentam no princípio da clássica separação dos poderes.

O Poder Legislativo compete à Assembléia Federal, integrada pelo Conselho Nacional e pelo Conselho dos Estados. Os membros do Conselho Nacional são eleitos pelo voto direto, para um período de quatro anos; ao contrário dos membros do Conselho dos Estados, cujo modo de eleição e duração dos mandatos variam entre os Cantões, que correspondem a Estados da Federação.

O Poder Executivo cabe ao Conselho Federal, composto de sete membros eleitos pela Assembléia Federal, com mandato de quatro anos.

O presidente do Conselho Federal, eleito pela Assembléia Federal, por um ano apenas, sendo vedada sua reeleição, é o presidente da Confederação.

O Conselho Federal não responde por seus atos perante a Assembléia Federal. Assim, mesmo colocado em minoria e sem o voto de confiança daquela, não é obrigado a demitir-se. Por outro lado, não possui o Conselho Federal poderes que lhe possibilitem dissolver a Assembléia.

O Uruguai adota o sistema colegial, inspirado no exemplo Suíço. Sua Constituição de 1951 prevê uma organização política em tudo semelhante à daquele país, exceção da formação do Conselho Nacional de Governo, que é composto de nove membros, ao contrário de sete, sendo sua eleição feita diretamente pelo voto popular e não indiretamente pela Assembléia Federal, como ocorre na Suíça.

## 5 — REGIMES POLÍTICOS MONOCRÁTICOS

As monocracias contemporâneas têm, no comunismo russo, nas imprópria-mente chamadas democracias populares e no fascismo, suas expressões mais modernas. Evidentemente, o tempo não nos permitirá tratar de cada uma delas, senão de maneira muito sucinta.

### 5.1 — *Comunismo*

Paseado no princípio do materialismo histórico, que conduz à luta de classes, o comunismo pretende suprimir a ordem capitalista existente, mediante o estabelecimento da chamada ditadura do proletariado, como etapa indispensável à implantação, no futuro, de uma sociedade coletivista sem classe.

Sua primeira experiência no terreno prático, foi feita através da implantação do regime marxista-leninista russo, que realmente se configura como uma ditadura do proletariado, onde todos os meios de produção estão concentrados nas mãos do Estado, sendo por isso interdita a iniciativa particular.

Quanto à organização, o sistema russo se estrutura através de Conselhos, ou sejam os chamados Soviotes, que enfeixam a plenitude do poder político, administrativo e jurisdicional.

Todo o poder do Estado se concentra no "Soviete Supremo", composto de duas Câmaras, isto é, do "Soviete da União" e do "Soviete das Nacionalidades", cujos membros são eleitos, simultaneamente, para um mandato de quatro anos, com atribuições idênticas.

Originariamente, cabe ao "Soviete Supremo" o exercício do Poder Legislativo. Todavia, dado o grande número de seus membros, tal poder é delegado ao "Presidium Supremo", que constitui um órgão sem correspondência nos regimes democráticos, eleito em sessão conjunta das duas Câmaras integrantes do "Soviete Supremo".

Ao "Presidium do Soviete Supremo" cabe exercer, efetivamente, as funções legislativas, bem como desempenhar as atribuições próprias da chefia do Estado, apresentando-se como ostensivo chefe de Estado o seu presidente.

Por outro lado, o "Soviete Supremo", em sessão conjunta de suas Câmaras, elege o "Conselho de Ministros". Como êste igualmente se compõe de número elevado de membros, forma-se então o "Presidium do Conselho de Ministros", cujo presidente é o chefe do governo.

O Poder Judiciário é composto da Suprema Côrte e dos tribunais inferiores e especiais, sendo seus membros eleitos pelo "Soviete Supremo", com mandato de cinco anos.

Encarado sob o aspecto de sua constituição puramente formal, o regime marxista-leninista russo não apresenta diferenças substanciais das chamadas democracias ocidentais. Tal diferenciação há de ser encontrada no espírito que o preside e na dinâmica do poder, que tem no partido único sua expressão mais atuante.

Na realidade, o partido único constitui o instrumento de predomínio absoluto do governo, ou, mais propriamente, do chefe do governo, que acumula suas funções com as de chefe do próprio partido. Da situação apontada, decorre a excessiva concentração de poderes na pessoa do chefe do governo, que se transforma em verdadeiro ditador. Depois da morte de STALIN, tentou-se separar as duas chefias; todavia, a experiência não vingou.

### 5.2. *As chamadas democracias populares*

A princípio, a expressão democracia popular foi usada para designar o regime de governo dos Estados da Europa Central e Oriental, libertados da dominação nazista, e que, após a guerra, passaram a adotar instituições políticas assemelhadas às do governo russo (Albânia, Polônia, Checoslováquia, Iugoslávia, România e Bulgária).

Com o correr do tempo, a expressão “democracias populares” passou a ser usada para designar todos aqueles Estados que vieram a formar na órbita da União Soviética, constituindo-se, hoje em dia, o chamado bloco comunista.

Doutrinariamente, aproxima-se do regime russo, no propósito comum de extinção da ordem capitalista existente e de implantação de um regime coletivista sem classe. Como ocorre no regime soviético, o regime das chamadas democracias populares encarna o poder da classe operária, em aliança com os trabalhadores das cidades e dos campos.

Quanto às instituições, adotam, de modo geral, o padrão russo, constituindo-se de um Parlamento, do qual emanam o “Presidium” e o Conselho de Ministros. Apenas algumas delas fogem a este esquema, optando pelos padrões constitucionais clássicos das democracias ocidentais.

### 5.3 *Fascismo*

Contraopondo-se ao comunismo, o fascismo, em tôdas as suas variações, pretende manter as estruturas sociais e econômicas tradicionais, inspirado em uma mística, cujas origens repousam na tradição espiritual da nação ou no sentimento da grandeza da raça.

Ao lado da concentração dos poderes do governo, o fascismo estabelece rigorosa centralização e coordenação dos poderes administrativos, com base na organização corporativa das classes sociais.

Teve sua origem na Itália, onde se desenvolveu e se propagou a outros países, havendo vivido seu período áureo na fase que antecedeu à segunda guerra mundial.

Ao assumir as funções de presidente do Conselho de Ministros do governo italiano, após a célebre marcha sobre Roma, realizada em outubro de 1922, **BENITO MUSSOLINE** manteve a Constituição de 1948, então vigente, ou seja o chamado Estatuto Albertino, de natureza flexível.

A medida que as necessidades da implantação do regime fascista foram exigindo, a ordem existente passou a ser paulatinamente alterada e substituída por uma legislação fascista, que praticamente a ab-roçou.

A lei de 24 de novembro de 1925, referente às atribuições e prerrogativas do Primeiro-Ministro, secretário de Estado, isto é, do chefe do governo, estabeleceu que a este cabia dirigir e coordenar a obra dos demais ministros. Por outro lado, determinou que nenhum projeto de lei poderia ser incluído na ordem do dia de qualquer das Câmaras, sem o consentimento do chefe do governo.

Esta lei e outras sucessivas, entre as quais a de 31 de janeiro de 1926, que nomeava o chefe do governo presidente das Corporações, efetuaram aquela concentração de poderes na pessoa de **BENITO MUSSOLINE**, convertendo-o na autoridade máxima e no árbitro supremo dos destinos da Itália, relegado o rei a uma posição inteiramente secundária do cenário político.

O Grande Conselho Fascista, órgão supremo do partido, foi transformado em órgão do Estado, passando a ser convocado e presidido pelo chefe do governo, com funções consultivas da Coroa e do governo, em tôdas as questões de importância. Competia-lhe, inclusive, organizar a lista dos deputados a ser aprovada pelo corpo eleitoral.

Com ligeiras alterações, o Conselho de Ministros continuou a existir, o mesmo ocorrendo com o Senado. A Câmara dos Deputados, entretanto, foi substituída pela Câmara dos Fascios e das Corporações, cujos membros eram escolhidos entre os dirigentes das corporações ou categorias econômicas, em que veio a ser organizada a economia italiana.

Por essa forma, o governo passou a ser estruturado pela Coroa, cabendo ao rei a chefia do Estado; pelo Senado e pela Câmara dos Fascios e das Corporações, que acumulavam, nominalmente, as funções legislativas; finalmente,

pelo Primeiro-Ministro, secretário de Estado, a quem tocava a chefia do governo. Como órgão consultivo, funcionava o Grande Conselho Fascista, que desempenhava papel relevante na dinâmica governamental.

De fato, toda a estrutura governamental importa na excessiva concentração de poderes nas mãos do chefe do governo, transformando-o em verdadeiro ditador.

Como reminiscência do fascismo, poderiam ser citados, na atualidade, o regime espanhol e o regime português, que, não obstante certas divergências em suas linhas mestras do regime fascista, a êle, entretanto, se filiam no essencial de sua doutrina e de seus métodos de ação.

## 6 — CONCLUSÃO

Ao chegar ao final de nossa exposição, parece-nos oportuno salientar que seu objetivo foi tão-somente apresentar aos leitores uma visão panorâmica dos aspectos mais essenciais dos regimes políticos e dos sistemas de governo.

No entanto, no que se refere à segurança nacional, apraz-nos reiterar que as democracias configuram os regimes políticos que melhor atendem aos seus interesses, pois concorre, na medida em que o povo e o governo se identificam, para o fortalecimento do poder nacional.

Quanto aos sistemas de governo, cabe-nos igualmente reiterar que, em termos de poder, hão de ser encarados como simples espécies ou subdivisões dos regimes políticos democráticos, sendo-lhes, por isso mesmo, válidas as observações formuladas a respeito da segurança nacional.

As vantagens da implantação de um ou outro sistema, parlamentar, presidencial ou colegial, antes dependem de contingências peculiares às nações que os adotam, que pròpriamente constituem conseqüências das excelências do sistema em si.

Como tivemos ensejo de afirmar, torna-se evidente que o fortalecimento do poder nacional estará na razão direta em que o sistema adotado, adaptando-se à realidade, puder dar expressão à vontade popular, possibilitando à nação a conquista e a salvaguarda dos objetivos nacionais.