

O PRESIDENCIALISMO E A LUTA PELA HEGEMONIA DO PODER

O traço mais característico da técnica presidencial de governo é a separação rígida dos poderes, que se traduz na independência e harmonia dos três ramos fundamentais em que se desdobra, dinâmica e estruturalmente, o Poder Político: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Esta separação envolve, por decorrência necessária, a fixação de funções distintas e privativas sendo manifesta, nos Estatutos Fundamentais dos Estados que as consagram, a cautela no sentido de que um poder se abstenha da prática de atos que se inscrevam no âmbito da competência de outro.

A rigidez da separação encontra sua forma mais extremada nos Estados Unidos da América, cuja constituição, desde a Convenção de Filadelfia, colocou embargos praticamente intransponíveis à interpenetração dos poderes. Não é, pois, sem razão que se costuma dar, ao presidencialismo norte-americano, a adjetivação de puro.

A história da técnica presidencialista remonta a quase dois séculos. Está originalmente ligada à concepção da organização do Estado liberal e toda ela calcada na doutrina de Montesquieu, segundo o dogma da separação dos poderes, com os benefícios e as excelências dele decorrentes: a garantia do exercício da liberdade, a preeminência do individualismo e a mitigação do poder estatal.

A adoção dessa técnica por muitos Estados da atualidade vem demonstrando, entretanto, que as maravilhas procla-

CLOVIS DE SOUTO
GOULART

madas estão muito longe de se refletirem na realidade.

Com a progressiva hipertrofia do poder do Estado, com sua penetração nos domínios mais radicalmente reservados à intimidade do ser, parece desenhar-se, em toda culminância, a linha doutrinal leviatânica.

Nem o Direito natural, nem o Direito das Gentes vêm merecendo, em todos os quadrantes, o prestígio e o reconhecimento de que são legítimos credores.

É o fenômeno do autoritarismo avassalador, marchando, ombro a ombro, com o fantasma da invasão totalitária. Não raro a lei se torna um meio técnico a serviço dos titulares do poder.

Os direitos do homem, por vezes, não chegam além de simples lição ou mero exercício silogístico. O Estado parece esquecer de sua condição instrumental. Um odioso positivismo jurídico ameaça os alicerces de uma extraordinária filosofia política que se desenvolveu respaldada nos direitos humanos, nas liberdades individuais. O poder estatal assume características nitidamente ditatoriais; a lei deixa de traduzir o Direito; a política dissocia-se da moral; os governos não mais correspondem à vontade dos governados.

Há que se atribuir a toda essa fenomenologia, é verdade, causas de múltiplas e diferentes naturezas. Mas não parece ficar dúvida de que a preeminência do Poder Executivo e a ação subordinante deste sobre os outros dois poderes representam a responsável maior.

Os adeptos do presidencialismo hão de reconhecer que a hipertrofia do Executivo e por decorrência, o aviltamento do Legislativo e do Judiciário encontram, na técnica presidencial, terreno fertilíssimo para o seu desenvolvimento.

O tão decantado princípio dos freios e contrapesos, como peça de equilíbrio na convivência harmônica dos três poderes, na grande maioria dos regimes presidencialistas, não vai além de uma figura de retórica.

E não é só: mesmo nos Estados onde ao aludido princípio são abertas oportunidades de prosperar, a ação de frenagem dos outros poderes sobre o Executivo geralmente assume caráter competitivo e coibidor, gerando um clima de mútua desconfiança, de estremecimento de relações que, quase sempre, culmina na explosão de crises políticas.

Então, não vemos como falar-se em poderes independentes e harmônicos. O que se observa é a disputa dos três poderes pela hegemonia. Mesmo

nos Estados Unidos da América, onde a técnica presidencial foi constitucionalmente inaugurada e exercitada com sucesso e ainda o é — há que se reconhecer — em diferentes épocas, os poderes tornaram-se rivais e, hostilizando-se mutuamente, acabaram por assistir, à preponderância de um sobre os outros dois.

Assim é que, desde a Convenção de Filadélfia até o fim do Século XIX, provavelmente sob o impulso do zelo pela autonomia dos Estados recém-federados, associado à crença de que essa autonomia teria seu maior sustentáculo na atuação dos representantes no Legislativo da União, os norte-americanos viveram um regime nitidamente congressional. Esta situação foi sustentada em 1887, por W. Wilson, em seu livro intitulado “Governo Congressional”. Declara, o famoso homem público, mais tarde eleito presidente dos EEUU, que o sistema de freios e contrapesos estabelecido pela Constituição de 1787, não funciona mais e que o Congresso tornou-se o poder dominante. Mais exatamente, que a autoridade política foi absorvida pelos Comitês da Câmara dos Representantes. E, arrematando, assim define o Governo dos Estados Unidos: “*um Governo pelos Comitês permanentes do Congresso*”.

Wilson resumiu seu pensamento relativamente à predominância do Legislativo, com estas palavras: “*o Congresso dispõe de todas os poderes mas de fato é um enfermo porque ele não dispõe de um Gabinete para executar com docilidade suas decisões*”.

O propósito do autor, entretanto, não foi, precisamente o de criticar o destaque do Congresso na vida política americana, mas sim a rigidez com que a Constituição consagrou o princípio da separação dos poderes, que impede os Estados Unidos de adotarem o regime parlamentar e, por conseqüência, de lógica e legitimamente subordinarem o Gabinete ao Congresso.

A partir do final do século XIX e durante quase 50 anos, instalou-se nos Estados Unidos, em nome da salvaguarda da Constituição, o que poderíamos chamar de obstrução judiciária aos programas e medidas mais arrojados no sentido do desenvolvimento sócio-econômico. Esta ação do poder judiciário americano passou à História com a denominação de “Governo dos Juizes”.

Em verdade, colocavam-se os juizes, principalmente os integrantes da Corte de Justiça, não raramente, acima da própria lei constitucional, julgando-se no direito de interpretá-la e de decidir sobre sua aplicação segundo princípios superiores de direito natural, fonte de toda a legitimidade constitucional.

Uma das últimas manifestações do “Governo dos Juizes” ocorreu em maio de 1935, quando o “New-Recovery Act”, votado pelo Congresso a pedido do Presidente Roosevelt foi declarado inconstitucional. A Corte de Justiça fundamentou sua decisão em três pontos:

— O Estado de emergência não dá ao Poder Executivo poderes superiores aos que possui em tempo de normalidade.

— A delegação do Poder Legislativo feita ao Executivo é inconstitucional.

— O Congresso federal não pode legislar sobre o comércio interior dos Estados.

A tal decisão, reagiu o Presidente Roosevelt que, com o apoio da opinião pública, procedeu a alterações na composição da Corte, provocando, inclusive, a demissão de dois juizes.

Essa atitude presidencial assinalou o início de um processo de fortalecimento do Executivo e, senão o declínio do Judiciário, uma revisão desse poder em sua filosofia de atuação, demasiado severa e irredutível, no que concerne ao princípio da constitucionalidade das leis.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a realidade norte-americana, em termos de convivência dos poderes, aponta o Executivo com nítida preponderância sobre os demais. Não cabe, neste trabalho, evidentemente, mencionar e analisar as principais causas determinantes do fenômeno.

A crescente necessidade do intervencionismo estatal na ordem econômica, os interesses internacionais, o prestígio dos chefes de Estado, a exigüidade do período de mandato dos membros da Câmara de Representantes, tudo isso — admite-se — vem concorrendo para o crescente fortalecimento do Executivo, sem que, na mesma proporção, ganhem destaque político os dois outros poderes. Mas, parece-nos indiscutível que a causa fundamental, vamos encontrá-la na própria estrutura do regime. Afinal, a complexidade da vida política dos povos, os constantes apelos das populações ao Poder Público, para a satisfação de necessidades emergentes ou para o disciplinamento de novas relações sociais, o aumento das responsabilidades estatais no plano internacional haveriam de provocar o alargamento do círculo de ação do Estado, porém não imperativamente, a hipertrofia de um só poder.

Estamos convencidos de que ao advento do Estado social, do Estado provedor, até do Estado empresário, que não mais se limita à garantia da ordem interna e da segurança externa, mas que planeja, promove e dirige o

processo sócio-econômico, não se poderá atribuir o gigantismo do Executivo e seu crescente predomínio sobre os outros dois poderes, mormente sobre o Legislativo.

É claro que se o Poder Público, catalizado por estímulos de toda sorte, amplia e cada vez mais diversifica seu campo de atuação, ter-se-á, por natural conseqüência, o fortalecimento do Estado.

Esse fortalecimento, todavia, poderá ocorrer de forma harmônica e equilibrada e distribuir-se proporcionalmente pelos três poderes, na medida de suas competências.

Nunca é exaustivo lembrar que o Poder político é único e que tem por legítimo titular o povo. Seu exercício se realiza mediante a organização jurídico-política deste mesmo povo, o que vale dizer, quando a comunidade social se institucionaliza politicamente na pessoa do Estado.

Seria descabido afirmar-se que o povo é o titular dos três poderes porque, rigorosamente, o Poder político é uno e indivisível, como una e indivisível é a soberania.

Mas, é observável que, em sua dinâmica, em busca da realização de seus fins, o Estado exerce funções típicas de gerar o Direito, de produzir e administrar bens, obras e serviços segundo o direito gerado e de declarar e aplicar esse mesmo direito nos casos concretos de conflitos de interesses. São as funções legislativa, executiva e jurisdicional.

Essas funções, principalmente com o advento do Estado moderno e sob a inspiração de grandes teóricos da democracia, passaram a ser exercitadas, de forma mais ou menos independente, por órgãos próprios, erigidos à magnitude de Poder.

Disto resulta, pois, que a separação dos poderes, com este sentido de independência conforme doutrinou Montesquieu, não representa mais que uma técnica aplicada à organização e à vida dos Estados democratas. Sob a égide do princípio de que *"le pouvoir arrête le pouvoir"*, tem-se nessa técnica, a *garantia do exercício dos direitos individuais*.

Não é ela, entretanto, essencial à existência do Estado. A realidade de nossos dias é pródiga em exemplos de Estados, cujos regimes, tipicamente ditatoriais, fundiram os três poderes em um só bloco, colocado nas mãos de um único homem que dele se utiliza, ao sabor de seus apetites políticos.

Mas os regimes ditatoriais se caracterizam pela efemeridade, justamente porque sufocam o poder que mais legitimamente representa o povo no governo: o Legislativo.

São, por isso, artificiosos e alheios à vontade nacional. Convertem o país no grande laboratório de experiências tecnocráticas, despreocupados com a repercussão que o insucesso possa produzir no meio social. Pretendem que as perspectivas de desenvolvimento material e de segurança possam e devam justificar a procrastinação dos mais elevados anseios e valores da comunidade nacional.

Porém, como dissemos, os regimes ditatoriais, por serem artificiosos, alienados e esbulhadores, revelam-se instáveis e fracos. Faltando-lhes a sustentação popular, falta-lhes o essencial para subsistirem.

Neste sentido, a lição de Agesta é irrepreensível: *"La constitución social y la organización del poder deben estar íntimamente vinculadas. Um poder sin raíces en las fuerzas vivas del medio social será frágil o inoperante, y en la medida misma una sociedad que se siente mandada por um poder extraño es indócil y rebelde.*

Los factores reales de poder están determinados por la constitución social de un pueblo y por las ideas que tienen vigencia en una comunidad sobre la legitimación del poder y las tareas que le competen". (1)

Não é por mera coincidência que os governos autoritários acontecem, quase invariavelmente, nos Estados de regimes presidencialistas.

Há uma explicação para o fato: O Chefe de Estado, também Chefe do Governo, não tem uma investidura imediata ou mediata promovida pelo Poder Legislativo, nem necessariamente pelo partido político majoritário, em termos de representação no Parlamento.

Procedendo de uma eleição, geralmente direta e sob o pretexto de que somente ao povo tem o dever de prestar contas de sua gestão, coloca-se acima do Parlamento e dos partidos políticos, de quem não aceita limitações ou embargos a sua ação política de governo. Estribado no princípio da separação dos poderes e nas prerrogativas constitucionais que o regime lhe

proporciona, tenta, por todos os meios, impor ao Legislativo uma linha de incondicional apoio, quando não de subserviência.

Trava-se, então, aberta ou veladamente, a luta entre os poderes em busca de hegemonia.

Escusado dizer que, desta luta, na maioria das vezes, o grande vencedor é o Executivo.