ESTRUTURAS POLÍTICAS CONTEMPORÂNEAS

THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI

1. Colocação do problema. 2. Problemas de tipologia política 3. Regimes políticos. 3.1. Formas de govêrno. 3.2. Sistemas de govêrno. 4. O regime político das democracias ocidentais. 4.1. Formas de govêrno: monarquias e repúblicas. 4.2. Sistemas de govêrno: presidencialismo; parlamentarismo; outros sistemas. 5. O regime das democracias marxistas ou autoritárias. 5.1. Estrutura do poder. 5.2. Algumas variantes. 6. Um fato contemporâneo. A crise política nos países em desenvolvimento. 7. Conclusão.

1. O estudo das estruturas políticas, com o objetivo de encontrar os diversos denominadores comuns a diferentes categorias de regimes, formas de govêrno e sistemas políticos, é matéria naturalmente complexa, no momento em que existem no mundo mais de 130 países independentes, em sua maioria possuindo a sua própria estrutura política.

Pode-se, entretanto, desde logo fazer uma distinção fundamental em função de uma diferença ideológica muito grande. Os países do mundo chamado capitalista e os países marxistas ou comunistas.

Eminente professor da Universidade de Paris acenou com outra distinção, colocando em posição especial os países em desenvolvimento e em transformação, que são obrigados a ajustar as formas dos países desenvolvidos às suas deficiências sociais e econômicas, o que veio determinar a formação de numerosos governos em que o poder executivo está fortemente organizado, sem falar naqueles constituídos em forma autoritária.

Faltam ali condições para o exercício pleno das instituições democráticas.

Daí o deslocamento daquilo que se chama *tipologia* dos sistemas políticos para um plano em que as especulações econômicas e sociológicas tiram à solução puramente política o seu contexto.

A controvérsia já vem de longe, e as referências a tipos e estruturas foram longamente analisadas por JELLINEK, MAX WEBER,

MANNHEIM, o primeiro à procura de um tipo médio que fôsse a expressão dos traços predominantes de todos os sistemas ou formas políticas.

É inútil dizer que os esforços nesse sentido não tiveram até hoje sucesso.

2. Partindo de conceitos sociológicos e políticos, WEBER divide êsses tipos em:

a) racional-legal
b) tradicionalista
c) carismático

Segundo ALMOND, essas estruturas seriam:

agrárias
industriais

Para REGIS (*The Exology of Administration*), a diferenciação será funcional em:

a) sociedades tradicionais
b) sociedades altamente industrializadas
c) prismáticas

BISCARETTI DI RUFFIA:

a) estados democráticos clássicos
b) estados autoritários
c) democracias progressistas

Para SHILL (*Political Development of New States*):

a) democracia política

direitos civis
oposição organizada
serviço civil organizado
sindicatos organizados
continuidade política

b) democracia tutelada, quando uma elite, reconhecendo a dificuldade do exercício da democracia, retém o poder através de medidas institucionais
c) oligarquias progressistas — Sudão, Copto, Paquistão, Indonésia. Política populista que detém o poder para evitar a posse reacionária
d) oligarquia tradicional — países novos não organizados por falta de condições

3. Para a determinação do sistema político é preciso encontrar o eixo ou *foco* do poder político.

Quem detém o poder e quem decide? Eis o tema da política.

Dentro dêsse quadro, poderíamos reduzir os *regimes políticos* vigentes a quatro tipos, em uma primeira tentativa de classificação:

1.º o democrático, em que o sistema funciona livremente, dentro de uma concepção plural e com os pressupostos já mencionados;

2.º as democracias autoritárias, onde não existe regime representativo porque faltam os requisitos de liberdade política e opções necessárias ao seu funcionamento;

3.º aquêle em que há forte concentração do poder nas mãos do executivo, que tem o domínio das decisões;

4.º os regimes democráticos que sofrem restrições e reservas às deficiências sociais e econômicas necessárias ao seu pleno funcionamento.

Mais ou menos dentro dêsse quadro, se ajustariam os diversos regimes vigentes.

Há necessidade, entretanto, de uma explicação prévia.

Na análise das diversas estruturas políticas devemos ter em vista diversas ordens de qualificações.

Em primeiro lugar os regimes políticos, que se definem por um certo número de características próprias, notadamente na atualidade, o grau de liberdade, o sistema de garantias constitucionais, a divisão de podêres, a participação maior, menos ou nula do povo na organização do poder.

Assim, o regime democrático se distingue do regime totalitário ou do regime ditatorial pela quantidade de liberdades asseguradas, pela existência de mais de um poder e pela participação do povo na organização dos podêres.

3.1. Em segundo lugar, temos as *formas de govêrno* que representam a estrutura política de cada regime político, de acôrdo com o estabelecido na sua Constituição.

3.2. Finalmente, os *sistemas de govêrno* são modalidades no mecanismo de uma mesma forma de govêrno.

4. Quanto aos diversos regimes políticos, podemos considerar (PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA — *Diretto Costituzionale,* p. 179):

a) Estados democráticos — ou democracia clássica ou ocidental
b) Estados autoritários — Espanha, Portugal e alguns países da América Latina
c) Estados de democracias marxistas ou progressistas

Os primeiros são fundados no *autogoverno* e identificação de govêrno e governante. Não há mais democracia direta, mas repre-

sentativa, com o sufrágio universal. O direito é da maioria com respeito às minorias. Os podêres são separados e se constituem de órgãos executivo, legislativo e jurisdicional.

O Estado autoritário coloca a massa debaixo do domínio de uma elite comandada por um chefe (*Duce, Führer, Caudillo,* etc.).

Há um partido único dominante e uma concentração de podêres nas mãos de um chefe.

A democracia marxista obedece a uma concepção fundada no primado das relações econômicas e sociais, sem atender às de ordem jurídica, religiosa ou cultural. Sob o fundamento de que o Estado no mundo capitalista é apenas um instrumento de opressão e que as liberdades asseguradas aos indivíduos são ilusórias diante da desigualdade social que domina a estrutura da sociedade.

Só um Estado fundado na ditadura do proletariado se apresenta, transitòriamente, como um instrumento de fôrças para impor a organização de um verdadeiro Estado democrático, de estrutura socialista, aguardando o advento de uma sociedade comunista em que cada cidadão terá um autogoverno, em um regime de espontânea convivência no terreno econômico e social.

Não é o caso agora de analisar os diversos regimes políticos, mas as suas estruturas, isto é, a composição do govêrno pelos que dêle participam e pelo grau de liberdade existente.

4.1. Diremos, assim, que ao lado dos regimes políticos, temos as *formas de govêrno,* o que consiste em saber qual a natureza do poder pelas suas origens, pela sua composição.

Desde ARISTÓTELES, as controvérsias sôbre êste assunto se têm multiplicado: govêrno de um só, govêrno de muitos, govêrno de poucos e as formas mistas.

Quase todos os que cuidaram de política trouxeram a sua contribuição a essa classificação. LOCKE, MONTESQUIEU e os autores modernos, assunto que examinei na minha *Teoria do Estado,* cuja segunda edição acaba de ser publicada.

Simplificaremos o problema dividindo a questão em duas partes:

a) formas de govêrno

b) sistemas de govêrno

As primeiras são os tipos padrões:

a) monarquias

b) república

c) colegiado e outras formas

O segundo são os sistemas e dizem mais com o mecanismo dessas instituições:

a) sistemas presidencial
b) sistemas parlamentar
c) outros sistemas

É óbvio que essa estrutura só pode abranger as democracias ocidentais, porque as marxistas partem de outros pressupostos, quanto à participação dc povo na organização dos podêres, quanto ao conceito de liberdade e quanto às relações entre os podêres, representando um mecanismo *sui generis*, altamente centralizado.

Assim, o mecanismo do sistema democrático é muito diverso segundo se trata de democracia ocidental ou de democracia marxista.

A primeira é fundada na participação do povo na organização do poder — adotado o critério da maioria, respeitados os direitos das minorias. Existem pelo menos dois partidos, que representam parcelas divergentes de opinião e que disputam o poder.

A segunda, a marxista, é baseada no presumido consentimento e em uma estrutura partidária unificada, que tem o monopólio da participação do indivíduo na organização do poder.

Na democracia ocidental, o eleitorado é a base da organização do poder, sôbre êle é que se apóia. Na marxista, é o partido que exerce o poder político porque quer o eleitorado, quer os candidatos, são emanações da vontade partidária.

É bem verdade que, na Alemanha Oriental, na Polônia, na Hungria e outros Estados, já existem outros partidos, mas todos controlados pela Frente Popular ou por outra organização estatal.

Além do mais, os candidatos são indicados pelos órgãos centrais, embora recebam indicações de grupos operários.

Finalmente, os casos de impedimentos para votar são muito numerosos e compreendem ainda aquêles sujeitos à vigilância policial.

É uma democracia fictícia. Melhor fôra que tivesse outro nome.

Existem, portanto, dois sistemas políticos democráticos bem definidos:

a) os que admitem a participação do povo na organização do poder
b) os que consideram essa participação como mera adesão

Em todos os sistemas políticos existem sempre os três podêres; a diferença está na sua composição e na forma de se organizar.

Esta é a divisão fundamental, que diz mais com o conteúdo do poder.

Quanto à sua estrutura pròpriamente dita, êles obedecem a esquemas diferentes:

a) Govêrno do tipo soviético, os seus satélites debaixo de influência comunista;
b) Govêrno parlamentar, com as variantes tradicional e racionalizado, na Inglaterra, França, Alemanha e Itália;
c) Govêrno presidencial;
d) Govêrno colegiado, todos êles com suas variantes.

Não nos vamos deter na distinção entre a monarquia e república, em alguns países diferenciada apenas pela hereditariedade da função de chefe de Estado e, na sua generalidade, pelo caráter eletivo do chefe do Estado, característica principal da república.

É assim que as monarquias e as repúblicas conservam as suas formas tradicionais, que vão aos poucos desaparecendo, mas se organizando dentro de uma estrutura democrática em monarquias parlamentares, o que permite conciliar o caráter sucessório do chefe de Estado com a temporariedade do chefe de govêrno, sujeito aos azares das maiorias políticas.

Sob o ponto de vista que nos interessa, portanto, as monarquias não precisam ser consideradas na apreciação das modernas estruturas políticas, senão para pôr em relêvo o interêsse de todos êles de se harmonizarem com essas novas estruturas pelo aperfeiçoamento de um sistema parlamentar de govêrno.

4.2. Chegaríamos, assim, a considerar como fundamentais os dois sistemas: o da República de um lado e, de outro, o do parlamentarismo, com o monarca ou o presidente.

O presidencialismo é um sistema político que se caracteriza pela concentração do poder executivo nas mãos de uma única pessoa, ao contrário do parlamentarismo, em que existe a dualidade chefe de Estado — chefe do govêrno, não submetido ao voto do parlamento.

Na Europa não existe regime presidencialista, embora na França a autoridade do presidente da República esteja muito acrescida com a Constituição da V República, e a indicação de seu primeiro-ministro, tal como na Inglaterra, depende exclusivamente do chefe do Estado, a cuja política se acha vinculado, embora na dependência de uma maioria parlamentar.

O sistema presidencial de govêrno se define também pela separação nítida de podêres, isto é, na autonomia de cada poder em relação às suas funções específicas, evitando a interferência de um no funcionamento do outro.

Enquanto que no regime parlamentar a formação do poder executivo está condicionada às maiorias parlamentares, no regime presidencial a organização do poder executivo depende fundamen-

talmente da vontade e da livre escolha do poder executivo. O que não impede a necessária aprovação de alguns secretários pelo Senado Americano.

Essa separação ortodoxa, aliás, já teve a sua época, e a justa penetração do executivo na área do congresso é evidente, como o sistema do contrôle da política do congresso sôbre o presidente caracteriza nìtidamente o sistema.

Autores americanos dos mais concentrados no estudo do sistema presidencial (ERMETTE REDFORD, DAVID TRUMAN, ANDREW HACKER, ALAN WESTIN e ROBERT WOOD, *Politics and Government in the United States*) estabelecem como tema central — o século XX — a era do presidente, o que significa tôda uma estrutura política e adminstrativa montada sob o comando do presidente e do seu gabinete, com seus numerosos assessôres, conselhos, administradores e técnicos, a gerir as finanças, a vida internacional, o poderio militar, tôdas as atividades que merecem ser incentivadas, através de numerosos órgãos, comissões, conselhos, administrações.

O essencial é que a liderança é exercida efetivamente através dêsses órgãos pelo presidente, que tem o seu comando.

Sôbre o presidencialismo, merecem ser feitas as seguintes considerações:

O sistema se baseia nas características que passamos a enumerar:

a) a assembléia permanece apenas em sua função legislativa e outras que possui como assembléia
b) o executivo é exercido por uma só pessoa, eleita por determinado período
c) o chefe do govêrno é também o chefe de Estado
d) o presidente nomeia seus ministros
e) o presidente é o único executivo
f) os membros da assembléia não podem participar da administração
g) o presidente responde perante a Constituição
h) não há geralmente o poder de dissolução da assembléia
i) a assembléia é um poder supremo, exerce o seu poder com autonomia
j) não há focos de poder no sistema político, porque os podêres são separados
l) sòmente o judiciário se pode sobrepor ao executivo ou legislativo no exame dos seus atos
m) ampla é a iniciativa do executivo em matéria legislativa, e os dois podêres colaboram na sua elaboração

A forma de eleição, direta ou indireta, é variável.

Nos regimes presidencialistas prevalece a eleição direta, embora alguns países como o Brasil prefiram a eleição indireta, por um pequeno colégio eleitoral.

O meu ponto de vista, há longos anos, foi pela eleição indireta entre nós. Já o sustentava em conferência realizada em 1959. Não vejo autenticidade na eleição direta entre nós. A desinformação sôbre os candidatos ainda será muito grande para uma parte expressiva do eleitorado.

O sistema parlamentar de govêrno evoluiu muito depois da última guerra. Serviram de ensinamento as numerosas crises por êle passadas entre as duas guerras, em conseqüência da instabilidade ministerial.

A maioria dos países da Europa Ocidental adota êsse sistema de govêrno, sejam monarquias ou repúblicas, cada qual com características próprias.

São essenciais no sistema parlamentar de govêrno as seguintes características:

a) Uma colaboração maior entre os podêres, ao contrário do sistema presidencial, caracterizado pela separação. Essa colaboração se define melhor na *responsabilidade política* do govêrno, representado pelo gabinete, ou conselho de ministros, perante a câmara
b) Por uma possibilidade atribuída ao govêrno de dissolver o parlamento quando não houver outra solução para a crise política. Êste assunto veremos com detalhe adiante
c) No contrôle parlamentar através de moção de confiança ou censura, cuja solução conduz à manutenção ou não do gabinete, como expressão da maioria parlamentar

As características principais do regime parlamentar são as seguintes:

a) o executivo é dividido — chefe de Estado e chefe do govêrno
b) o chefe de Estado indica o primeiro-ministro
c) o chefe do govêrno indica o ministério
d) o ministério é um cargo coletivo
e) os ministros são *geralmente* membros do parlamento
f) o govêrno é responsável politicamente perante a assembléia
g) o chefe do govêrno pode pedir ao chefe de Estado a dissolução do parlamento
h) o parlamento é o poder supremo sôbre os demais podêres;
i) o govêrno só responde indiretamente perante o eleitorado
j) o parlamento é o foco do poder

Os diversos tipos de sistemas parlamentares são os seguintes:

Govêrno parlamentar clássico.

a) tipo inglês
b) tipo europeu continental

Govêrno parlamentar racionalizado.

a) de tendência diretorial
b) de tendência presidencial
c) de tendência equilibrada

A letra a) não encontra aplicação atual na prática, a não ser, sob certos aspectos, na Suíça.

A letra b) a de Weimar e a Francesa do General De Gaule.

A letra c) as de Bonn de 1949, Japão de 1946 e Italiana de 1946.

Em todo o sistema parlamentar, a colaboração entre o executivo e o legislativo se estabelece por intermédio do Conselho de ministros, que divide com o chefe de Estado o poder executivo, mas que depende da confiança do parlamento para se manter no poder.

Está, assim, o govêrno na dependência de maiorias parlamentares.

Os efeitos prejudiciais de uma prática ao *pé da letra* do mecanismo parlamentarista trouxe conseqüências graves nos países em que existia um pluralismo político, caracterizado pela multiplicidade de partidos políticos.

O jôgo político tornou muito sensível a máquina parlamentar e, assim, algumas medidas foram tomadas no sentido de racionalizar o sistema político.

A Alemanha, por exemplo, adotou um sistema eleitoral que reduz implacàvelmente o número de partidos e o chanceler do Reich, que é o primeiro-ministro, é eleito pela Dieta por indicação do presidente.

Mas na generalidade dos casos os dois instrumentos de estabilidade, dentro da pluralidade do sistema, são:

a) a indicação do chefe do gabinete pelo presidente;
b) o poder de dissolução da assembléia.

Quanto ao poder de indicação do primeiro-ministro pelo chefe de Estado, verificamos que isso ocorre:

— na Inglaterra

— na França

— na Itália

— na Alemanha é eleito pela Dieta.

A respeito da dissolução e do poder de dissolução, desejo me estender um pouco mais, porque foi êste um processo utilizado para coibir as sucessivas noções de desconfiança que determinaram a queda dos governos.

A França, em 65 anos, teve mais de uma centena de ministérios e a Alemanha, em 14 anos, cêrca de 20.

Há, entretanto, duas questões principais a resolver:

a) quem pode dissolver
b) quando pode ser a faculdade exercida.

Quem pode dissolver:

Na Inglaterra, é prerrogativa da Coroa, mas o costume inglês é que o rei não pode agir só no terreno político.

Na prática constitucional o primeiro-ministro submete ao gabinete a proposta.

Em monografia sôbre o assunto, JACQUES VELU (*La dissolution du Parlement*) indica cinco sistemas diferentes:

a) presidente da república e membros
b) exclusivamente pelos ministros
c) exclusivamente pelo presidente da república
d) por outras autoridades, de acôrdo com o motivo
e) dissolução automática.

No 1.º sistema estão: Irlanda, Islândia e Itália, a III República Francesa e a República de Weimar. A dissolução depende do presidente e dos ministros, ou de pelo menos um ministro.

Na França, uma única dissolução ocorreu em 1877, por iniciativa de MAC-MAHON.

Na Itália, é preciso o apoio dos presidentes da Câmara e do Senado e de um ministro.

O mesmo na Constituição de Weimar, quando se verificaram (de 1919 a 1933) três dissoluções, dominando o caráter pessoal da medida.

O 2.º sistema:

Era o sistema da IV República Francesa, que atribuía a dissolução à decisão do conselho de ministros e sòmente 18 meses depois de iniciada a legislatura e de pelo menos duas crises ministeriais.

Apesar de ter havido em média um ministério cada seis meses, e 25 ministérios em 17 anos, o mecanismo da dissolução não funcionou, pois só se verificou uma dissolução, em 1955, devido a uma crise entre govêrno e parlamento, dificuldade de constituir nôvo ministério, final de legislatura e interêsses partidários.

No 3.º sistema, só o presidente pode dissolver.

É o da V República Francesa, com o General DE GAULE no govêrno, que se caracteriza pela estabilidade dos gabinetes. A IV

República em doze anos conheceu 25 ministérios, a quinta conheceu apenas três em dois anos.

Nenhuma das moções de censura conquistou a maioria, talvez pelos têrmos da dissolução, segundo os autores.

Esta só ocorreu em 1962 uma vez, na crise entre o presidente e a assembléia, que considerou inconstitucional o plebiscito que o presidente desejava propor. A crise foi entre a Assembléia e o presidente.

4.º sistema:

É o da Constituição de Bonn. Duas hipóteses:

1.º Quando a Dieta não adota a ordem do dia recomendada pelo Chanceler;
2.º Quando a Dieta não consegue eleger um nôvo chanceler.

O sistema funciona com extrema lentidão dadas as suas limitações.

5.º sistema:

Dissolução automática. As propostas para a sua adoção prevêem três hipóteses:

1.º Só ocorrerão depois da segunda crise governamental, isto é, com a queda do terceiro gabinete.
2.º A dissolução só se verificaria depois de certo prazo do mandato — 18 meses — (P. REYNAUD, 1953), 2 anos (E. FAURE, 1955), e duas ou três crises ministeriais.
3.º Sòmente em casos excepcionais, podendo o presidente da república evitá-la.

DUVERGER, em 1961, propôs a renovação do mandato presidencial juntamente com a dissolução da Câmara, procedendo-se a eleições gerais do legislativo e do executivo.

Êste dispositivo da dissolução automática no fim de dois anos, com duas crises ministeriais, foi adotado:

a) pelo Dahomey em 1959
b) pelo Alto Volta em 1959
c) pela Costa do Marfim
d) por Madagascar — sem prazo, mas pela recusa de aprovação do programa governamental
e) pelo Niger
f) pelo Tchad, quando não conseguir eleger o chefe de Estado
g) pelo Mali

O Dahomey, o Volta, a Costa do Marfim, o Niger e o Tchad, revogaram êsses preceitos em 1960 e 1962.

Ao lado de todos êsses sistemas, convém referir o regime vigente na Inglaterra, o clássico parlamentarismo.

Na Inglaterra só existe uma imposição legal para a dissolução: a terminação do prazo da legislatura. Fora daí, o seu objetivo é assegurar a estabilidade do Govêrno.

Uma teoria muito em voga também no século XX é a do *mandato* que impõe a consulta quando necessita da opinião do eleitorado sôbre uma nova política ou questão de relevante interêsse nacional.

Assim, em 1931 (Govêrno MAC DONALD), para pôr fim à crise econômica. Em 1935 (Govêrno BALDWIN), sôbre a Liga das Nações. Em 1945 (Govêrno CHURCHILL), sôbre problemas do após-guerra. Em 1950 (Govêrno ATTLEE), sôbre o programa trabalhista, etc.

Há numerosas outras razões de convocação do eleitorado, como a suposição de que a Câmara não mais representa a vontade do eleitorado pelo conflito entre partidos, resultados de eleições parciais, etc.

É assim que os costumes impuseram na Inglaterra um sistema de larga tolerância para uma consulta ao eleitorado, mas em função de um problema cuja gravidade só pode ser sentida pela suscetibilidade política.

As tendências são por uma maior estabilidade política. É assim que dentro do sistema parlamentar, mas com uma forma que DUVERGER chamaria de parlamentar-presidencialista, a França se apresenta com uma Constituição da V.ª República, do General DE GAULLE em que a imobilidade do Govêrno é bem característica e o mecanismo do voto de desconfiança difìcilmente se pratica.

A V.ª República só teve três primeiros-ministros, e a Câmara só se dissolveu uma vez.

A Constituição dá, porém, ao presidente uma arma poderosa, pois permite que êle assuma, na iminência de crise grave, podêres excepcionais depois de ouvido o primeiro-ministro e o conselho constitucional.

É o famoso artigo 16 da Constituição, que visa coibir graves perturbações da ordem e a subversão da ordem constitucional.

Convém insistir também sôbre a peculiaridade do parlamentarismo alemão, que conduziu à escolha do primeiro-ministro pela Dieta.

Quanto à forma de eleição

A eleição indireta no regime parlamentar assim é preferida, não obstante alguns países, como a França, adotarem a eleição direta.

O sistema italiano, que exige *quorum* elevado, é particularmente recomendável. Também o será um colégio eleitoral mais ou menos numeroso e representativo.

A situação atual.

Tomando por base a Constituição da maioria dos países democráticos, temos mais ou menos os seguintes dados referentes às formas de govêrno e sistemas políticos adotados no mundo:

Repúblicas presidencialistas	— 43 países
Repúblicas parlamentaristas	— 17 países
Repúblicas socialistas	— 15 países
Monarquias parlamentares	— 34 países

O índice do parlamentarismo seria maior se incluíssemos as monarquias.

Os *outros sistemas* que vigoram no mundo ocidental, fora das chamadas democracias socialistas ou totalitárias, são:

A Suíça, com o regime de diretório ou colegiado;

Espanha, com regime corporativo, dada a organização das côrtes, com representantes das instituições, isto é, comunidades sociais existentes no país e que exercem a função legislativa. A representação é orgânica, como órgão da família, do município e do sindicato (Instituto de Estudios Políticos — *El Nuevo Estado Español*).

Portugal tem uma república com o nome de corporativa (MARCELO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*).

Essa denominação é devida, entretanto, exclusivamente à existência de uma câmara corporativa ao lado da assembléia, mas com funções diferentes, mas consultivas.

A peculiaridade do regime está nas restrições políticas ao funcionamento dos partidos e das liberdades políticas.

Daí decorreu a reputação de govêrno autoritário dirigido pelo Primeiro-Ministro SALAZAR, mas que não decorria diretamente da estrutura do sistema.

O princípio de que não só o indivíduo deve ser considerado na organização do Estado, mas também os grupos primários, isto é, as organizações corporativas, constituem também um parlamento político para a estruturação do Estado português.

5. Democracia marxista. Em primeiro lugar, é preciso uma explicação porque, de acôrdo com o sentido usual entre nós e como é ensinado pela generalidade dos autores, a *democracia* é um regime político que tem características de liberdade individual e que politicamente representa um mecanismo político fundado na participação do povo na organização do poder.

Observa PELEGYNKE (*Can Democracy be Totalitarian? apud Political Thought since World War II*, p. 53) que faz 150 anos a palavra democracia não tinha importância e só era mencionada em certos livros de ciência política.

Foi nos meados do século passado que ela foi criada, já com as suas tendências, conservadora ou liberal, chamando-a os mais radicais de *social*.

Mais tarde ainda, quando a Igreja Católica aceitou a democracia como regime político, nasceu a chamada democracia cristã.

Daí por diante, todo o mundo se apropriou da palavra e até os concorrentes dela se utilizaram com o nome de *democracia popular*.

Assim, surgiu a democracia capitalista, a proletária, a industrial, a representativa, a política e até, na construção do Professor ALMOND (*The Origines of Totalitarian Democracy*), as democracias totalitárias.

A observação é rica de exemplos e, feita a reserva em relação à identificação de democracia cristã com a Igreja Católica, o que não é bem exato, merece relêvo a chamada democracia totalitária, pelo regime de restrições à liberdade que apresenta e pelo domínio de um só partido, o que grita com o conceito da democracia por sua natureza pluralista.

Alguns equívocos também têm sido feitos pela confusão dos princípios e a substituição dos pressupostos clássicos da democracia por outros que são a própria negação daqueles.

A deformação semântica assinalada pelas numerosas e variadas denominações tem a sua expressão maior na chamada democracia popular, como se tôdas as democracias não devessem ser de origem popular.

É que a democracia tem um sentido mágico, um poder místico que serve, no caso, mais como um *slogan* do que como uma afirmação de um sistema político.

Não precisamos repetir o conflito entre a democracia ocidental e a democracia marxista para mostrar que se assentam em pressupostos bem diversos e que uma das duas emprega mal a sua denominação.

Por isso é que LENINE investia contra a democracia que conhece o mundo ocidental da seguinte forma:

"A democracia proletária é um milhão de vêzes mais democrática do que qualquer democracia burguesa, e o poder soviético é um milhão de vêzes mais democrático do que a mais democrática república burguesa".

E explica:

"O sistema soviético é o máximo de democracia para os trabalhadores e camponeses e ao mesmo tempo significa o rompimento com a democracia

burguesa e o nascimento de um nôvo tipo de democracia universal e histórica, isto é, a democracia proletária ou a ditadura do proletariado".

Como se vê, a ditadura de uma classe é a própria negação do princípio democrático fundado em uma sociedade plural, em que múltiplos são os interêsses, as classes, os partidos, as opiniões.

Daí a qualificação de totalitária dada a essas democracias, talvez com excessivo rigor, mas exprimindo uma verdade fácil de verificar.

Predonima também o sentido econômico do problema que está, afinal, na base mesma do sistema.

A solução que pretendem não se confunde com a proposta pelos socialistas, que consideram a socialização um meio de reduzir as pressões econômicas que deformam a prática da democracia.

5.1. *A estrutura do Estado marxista* repele a maioria dos princípios da democracia ocidental.

Assim:

A separação de podêres não tem sentido porque os podêres se constituem de uma série de órgãos colegiados.

Desde 1917, com a revolução russa, êsse princípio foi substituído pela "teoria da dimensão do poder", segundo a qual o poder soberano poderia ser atribuído em qualquer uma de suas três manifestações a um órgão representativo (soviete), em quantidade maior ou menor, segundo a posição do órgão na escala constitucional, subordinado ao órgão supremo em que encontra a sua representação a coletividade inteira dos cidadãos.

Mais recentemente, a teoria dominante é a da *unidade do poder estatal,* que se exerce em um só nível, em sua integridade, pelos órgãos representativos estatais. Domina o princípio do chamado *centralismo democrático*, que estabelece o comando do poder mais alto e do poder central sôbre os órgãos das coletividades menores.

A China repele particularmente o princípio da separação de podêres, mas a Iugoslávia, em sua Constituição de 1963, criou uma carta constitucional tratando do princípio da separação de podêres como o entendemos ao certo e que a forma marxista repele, notadamente o contrôle jurisdicional, porque o Estado de direito é ali desconhecido.

As eleições não têm o sentido das realizadas nas democracias ocidentais porque obedecem a uma *lista única* de *um único partido* e representam *apenas* uma *autocrítica,* nos limites da verdade científica admitida pelo marxismo.

Não existe contrôle jurisdicional.

Os pressupostos democráticos são, portanto, bem diversos porque, desde o conceito de liberdade ao de representação, não têm pontos de contato.

O direito constitucional é, portanto, mera técnica.

Êsses regimes e sistemas de govêrno se caracterizam pela concentração do poder, não só nas mãos do govêrno, mas êstes dominados pelo partido único.

Mesmo quando existe mais de um partido, o majoritário domina, sem possibilidade de controvérsia, os pequenos partidos.

O poder não se divide e, embora uma ou mais assembléia sirvam para compor o mecanismo de govêrno, o poder é realmente exercido por um grupo dominante. A substituição se faz geralmente com brutalidade e violência.

O consenso não existe na formação do poder, o que sòmente seria admissível naquele regime político em que houvesse pelo menos dualidade partidária.

Com essas características, a chamada democracia marxista tem também uma estrutura de govêrno, eminentemente centralizada, em que o poder se concentra em um órgão coletivo, de caráter executivo, que é chamado Presidium.

Na sua estrutura, porém, existe um conselho supremo (Soviete Supremo), que é considerado teòricamente como o órgão supremo do poder e dividido em duas câmaras: o Soviete da União e o Soviete das Nacionalidades, representando respectivamente o poder central e os Estados federados.

Funciona, entretanto, muito pouco, pois só se reúne uma ou duas vêzes por ano.

Por outro lado, como expressão eleitoral é a do partido único, pois só os membros do partido participam efetivamente do processo eleitoral. Não tem êsse soviete nenhuma tradição representativa.

Teòricamente, as duas funções são muito importantes: revoga os ministros e os indica, cabendo-lhe assim pràticamente constituir o govêrno.

Mas é um órgão extremamente numeroso, com mais de mil membros, e as suas funções são de fato delegadas ao Presidium, cujos membros são por êle nomeados.

Os informes sôbre o funcionamento do sistema soviético não são seguros. É assim que, segundo parece, desde 1955 há uma revivescência do Soviete Supremo, que teria aceito a demissão de MALENKOV naquele ano e nomeado BULGANIN. Nos anos seguintes, as suas sessões teriam sido um pouco mais freqüentes.

A verdade, porém, é que, pelo conhecimento que se tem da política soviética, as suas decisões são tomadas por órgãos de ação muito mais atuante e eficaz.

O poder executivo soviético tanto quanto se pode saber, funciona como um colegiado, decidindo coletivamente e dentro de uma absoluta solidariedade política.

Com o regime de concentração de poder nas mãos do executivo, a sua autoridade é também muito grande, pois decide as questões políticas e administrativas as mais variadas.

Não será um colegiado na forma de sua composição, mas no poder de suas decisões coletivas.

As ditaduras são regimes de exceção, pois não se enquadram nas formas permanentes de govêrno, nem constituem pròpriamente sistemas de govêrno.

Não incluo os regimes autoritários como ditaduras, porque aquêles se caracterizam apenas por uma maior concentração do poder, enquanto que as ditaduras são situações que estabelecem o poder num homem só, que tem um poder absoluto, sem contrastes.

Com um pequeno livro publicado por volta de 1930, CAMBO escreveu interessante monografia muito em voga na ocasião e que examinava as ditaduras sob um ângulo simpático, realçando os benefícios que algumas delas trouxeram, transformando os costumes, civilizando o povo e dando desenvolvimento ao país. Foi o caso da Túrquia, com KEMAL PACHÁ. Dá como exemplo também a Espanha.

Não é o momento de examinar as vantagens e inconvenientes das ditaduras. Em princípio, elas são condenáveis, porque tiram ao povo a sua participação no poder, mas sem dúvida que depende da sua duração, dos seus objetivos, da maneira de ser exercida.

É um sistema que merece ser estudado pelos que se dedicam à Ciência Política em seus diferentes aspectos.

Não será um regime normal, mas será talvez para certos países sem condições de funcionamento de um regime normal a única opção possível para evitar o caos político.

O sistema chamado de diretório ou colegiado consiste no exercício do poder executivo por um Conselho constituído de diversos membros.

Poucos países adotam êsse sistema. O Uruguai, faz pouco, o abandonou, porque no fundo havia uma permanente partilha da clientela eleitoral pelo executivo.

Subsiste na Suíça com menos rigidez, porque a figura do presidente da república ainda tem um outro sentido, pois é designa-

do entre os membros do conselho executivo para ter exercício durante um ano, sem recondução.

Êle é, assim, o presidente de um órgão colegiado, exercendo funções próprias de um presidente da república, notadamente nas relações internacionais.

Êsse conselho executivo é também eleito pelas duas câmaras por três anos.

Podem ser membros das câmaras e participar dos seus debates, mas sem caráter partidário, e não apenas em função de interêsses de partido.

Há quem procure dar ao regime vigente na Turquia êsse caráter, mas não parece que assim seja.

Na prática, o mecanismo dos governos comunistas funciona também como um todo, dominado o conselho de ministros por uma orientação do partido, que qualifica perfeitamente as diretrizes administrativas e principalmente políticas do govêrno.

O conselho de ministros soviético funciona como um todo.

O conselho de ministros, que é numeroso, é nomeado pelo Presidium e responsável perante o mesmo Presidium e o Soviete Supremo.

O conselho age coletivamente e expede resoluções para execução das leis em vigor.

Os seus membros dirigem departamentos da administração.

Em princípio, respondem os ministros perante o Soviete Supremo, mas por vêzes o próprio Presidium age em seu nome. Foi o que ocorreu com BEREJE e ALCKEANDROY no ano de 1955.

Deve se observar finalmente que as próprias funções judiciárias são temporárias e os juízes do Tribunal Supremo são eleitos por período certo pelo Soviete Supremo.

5.2. Algumas variantes se encontram nesses regimes. Notadamente, a Iugoslávia tem caminhado no sentido de uma democratização das instituições, com o prestígio das autonomias locais.

A estrutura do sistema é diferente. Não existe o Presidium, mas funciona mais como um sistema presidencial.

Se considerarmos o conjunto da estrutura do Estado, veremos que êle obedece a uma descentralização em que há um interêsse maior na proteção das autonomias locais.

6. Fato contemporâneo: o reflexo das estruturas nos países em desenvolvimento.

A simples inspeção dos regimes vigentes nos diversos países denuncia, desde logo, uma diferença de estrutura nos países de-

senvolvidos e nos que estão em transformação ou em desenvolvimento.

Naqueles existe uma tradição, uma estrutura social e econômica relativamente estável, uma organização política consolidada por um comportamento político que mantém a classe política em sua posição correta, na direção da vida política.

A infra-estrutura dos países subdesenvolvidos ou em transformação é muito mais fraca e muito menos resistente às fôrças da decomposição. As mudanças se processam de forma muito mais dramática, e a subversão tem largo campo de ação em uma sociedade que não dispõe de resistência necessária.

O Professor DUVERGER tem sôbre êsse assunto uma observação muito verdadeira, no terreno político. É a seguinte:

"Enquanto nos países desenvolvidos a oposição política se processa dentro do regime, nos países subdesenvolvidos freqüentemente elas se exercem contra o regime."

É uma condição que se verifica nos dois pólos da oposição: na esquerda e na direita.

Há, portanto, uma conjuntura especial a considerar nos países subdesenvolvidos e que se manifesta especìficamente nas instituições do govêrno e na estrutura política.

A experiência dos países africanos nesse terreno é bastante esclarecedora, com a substituição do regime parlamentar que haviam adotado logo na sua independência pelo regime presidencial. Aperfeiçoado êste ainda em alguns países até pela possibilidade da dissolução do parlamento, o que não é, como se sabe, prática inerente a êsse sistema de govêrno.

Observa o Professor HAURIOU, talvez generalizando demais, mas em todo caso referindo-se aos países em vias de desenvolvimento, que na falta de uma unidade nacional sólida não se deve malograr demasiada a oposição, quebrando a autoridade do govêrno que é, afinal, o responsável direto pelo desenvolvimento, e sob a sua direção se deve processar.

Na sua opinião, o regime parlamentar é demasiado frágil e complicado para êsses países, que nem sempre compreendem que duas pessoas exerçam o poder executivo, cuja autoridade é necessário manter.

O regime parlamentar exige, por outro lado, uma estrutura política mais complicada e a existência de partidos.

A necessidade de um executivo forte conduz ao sistema presidencial, que tem a sua base em uma estrutura democrática, preferível a uma solução autoritária, fora das normas constitucionais.

O drama dos países africanos é o do subdesenvolvimento, que no terreno político se traduz na dificuldade de tornar uma realidade o processo de representação, pela incapacidade de uma parte da massa de exercer o direito de escolha.

Na realidade, êsse ato de escolha pressupõe um mínimo de qualificação da massa eleitoral para se organizar polìticamente, com a criação de partidos e formação de correntes de opinião.

A alfabetização deficiente do povo, a falta de tradição política, a vinculação ainda às suas formas primitivas de organização tribal, tornaram quase impossível a realização do ideal que encontravam nas estruturas políticas que criavam no modêlo tradicional europeu.

Uma das dificuldades foi, por exemplo, a criação de mais de um partido. Escolheram, por isso, muitos a solução do partido único, mas não do tipo das estruturas autoritárias em que o comando se faz de cima para baixo. O partido único dos países africanos é de origem popular, a unidade está na sua organização, mas não na sua composição, pois as diversas correntes de opinião se formam dentro do partido, dominando o grupo mais forte.

As mudanças de regime que se verificam nos países que ainda não têm condições perfeitas para o exercício da democracia se devem, em grande parte, à falta de consistência do sistema representativo, da solidez de suas estruturas econômicas e sociais.

Por isso o sistema representativo se deve adaptar às condições peculiares a cada país, valorizando a parte do eleitorado com capacidade plena para o exercício do direito do voto e evitando corrompê-la com a soma de votos de um eleitorado sem condições mínimas de exercer o direito de escolha com pleno conhecimento de causa.

O quadro constitucional dos países africanos é melancólico.

O regime parlamentar fracassou, entre outros, nos seguintes países:

Síria, Egito, Sudão, Paquistão, Iraque, Jordânia.

Suspensas foram as seguintes constituições:

África Central, Alto Volta, Burna, Gana, Marrocos, Serra Leoa, Togo, Síria.

Outros países em número superior a 11, como Uganda, Congo, Gabão, Iêmen, Sudão, Nigéria, reformularam o sistema constitucional.

Em numerosos outros países que não africanos ou asiáticos, notadamente na América Latina, a Constituição foi suspensa total

ou parcialmente no Brasil, na Argentina, no Peru, entre muitos outros.

7. Conclusão. Êsse rápido estudo vem mostrar que já não existem formas puras de govêrno, nem mesmo sistemas puros de governos.

O que sobrevive como regime de liberdade é a democracia, mas as suas formas são múltiplas.

O fenômeno político é extremamente complexo, e na democracia, mais do que em qualquer outro sistema, os pressupostos a serem considerados são muito mais difíceis e numerosos.

O poder vem de baixo e a sua organização exige uma estrutura social capaz de suportar as imensas responsabilidades de um sistema representativo.

Eis porque procuramos traçar os dois sistemas — quando o poder vem de cima e quando o poder vem das bases. E neste último caso, o drama dos países em desenvolvimento. Se nêles tudo se transforma, tudo evolue e progride, por que os sistemas políticos e o poder também não sofrem seguidas transformações?

O quadro que nos trouxe é a de um mundo em mudança, e por que também nós não ficamos perplexos diante dêsse complexo panorama de regimes, formas de govêrno e sistemas de governos?

Também nós podemos optar por uma dessas fórmulas ou criar também para nós outros formas que sejam mais adequadas às nossas condições sociais e políticas.

CIÊNCIA POLÍTICA

Paulo Bonavides

Analisa as noções básicas referentes à organização do poder na sociedade moderna, a legalidade e a legitimidade do poder político, o funcionamento das estruturas partidárias, as formas de govêrno e outros temas essenciais a todos os que estejam investidos de responsabilidade na condução do processo da mudança institucional do País. Trabalha o autor todos êsses temas polêmicos sob um enfoque histórico, sociológico, filosófico e jurídico.