

# Princípios e Problemas de Governo

CHARLES GROVE HAINES

(Professor de Ciência Política da Universidade de Califórnia)

E

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

## QUESTÕES CONCERNENTES À DISTRIBUIÇÃO DOS PODERES DO GOVÊRNO

ENTRE essas questões estão a do aumento dos poderes executivos e do seu arbítrio; a do declínio da autoridade legislativa relativamente à elaboração e à aprovação do orçamento; a da necessidade de ser o governo exercido por autoridades permanentes, técnicas ou profissionais com as conseqüentes repercussões sobre a elaboração e execução da lei e as críticas dos sistemas parlamentar e presidencial de governo.

*Extensão dos Poderes do Executivo* — Um dos mais notáveis fatos que dizem respeito ao desenvolvimento dos governos modernos é o ponto a que chegou a extensão dos poderes do executivo e o seu arbítrio na administração da lei. Isto atingiu o seu extremo, de certo, em relação com os poderes que lhe são conferidos em tempo de guerra, situação em que o império da lei cede o seu lugar ao da força, baseado na vontade e no arbítrio das autoridades administrativas e dos líderes militares (1). As modernas formas ditatoriais de governo aproximam, quando não excedem, os processos de governo militar, devido à concentração de poderes nas mãos do executivo.

A seguinte declaração de Franklin Delano Roosevelt mostra como um poderoso líder interpreta o poder discricionário do executivo:

*O fator mais importante que deu à minha administração o seu legítimo espírito e o sentido de coragem, de honestidade, de genuína democracia assim como o desejo de servir ao povo simples e bom, foi a idéia que eu tenho a respeito da teoria de que o poder executivo só é limitado pelas restrições e proibições explícitas contidas na Constituição ou impostas pelo Congresso por força de seus poderes constitucionais. Minha opinião é a de que toda a autoridade executiva e, acima de tudo, toda a autoridade executiva que ocupa os postos mais elevados, é uma serva do povo, obrigada, ativa e afirmativamente, a fazer tudo o que possa para o povo e não a contentar-se com a*

(1) Vide W. F. Willoughby e Lindsay Rogers em *An Introduction to the Problem of Government* (Double-day, Doran and Company. Inc., 1921, pág. 95).

*mérito negativo de guardar os seus talentos intatos num guardanapo. Recuso aceitar o ponto de vista segundo o qual o que é imperativamente necessário para a nação não poderia ser realizado pelo Presidente, a não ser que ele fôsse capaz de descobrir algum meio específico que o autorizasse a fazê-lo. Minha convicção é a de que não só é de seu direito como, também, de seu dever fazer tudo o que a necessidade da nação exige que se faça, a não ser que sua ação seja expressamente vedada pela Constituição e pelas leis. (2).*

Muito embora o Presidente Taft achasse que essa doutrina era "perigosa" e que poderia resultar na prática de arbitrariedades, ela, não raro, exerce muita influência sobre os presidentes americanos. Serviu, de fato, como um dos argumentos principais de defesa dos amplos poderes conferidos ao Presidente da República pelas leis de emergência aprovadas pelo Congresso na sessão especial de 1933.

O processo, atualmente em vigor, de conferir competência aos titulares das pastas ministeriais para baixar regulamentos e para criar conselhos e comissões de caráter eminentemente executivo, mas que desempenham funções que são, na essência, de natureza legislativa, executiva e judiciária, contribui, além disso, para realçar o fato de que os governos modernos estão caminhando no sentido de reforçar, cada vez mais, os poderes do executivo (3).

O Deão Pound, falando a respeito das tendências que se manifestam no Estado de nossos dias, afirmou, recentemente, que relativamente aos governos da América passamos por três períodos: primeiro, o período em que se manifestou uma séria tendência no sentido de atribuir-se grande responsabilidade e de conferir-se muita autoridade aos legislativos; segundo, o período em que os legislativos perderam prestígio, sofrendo muitas restrições o exercício de suas faculdades, transfe-

(2) *The Presidency: Its Duties, its Powers, its Opportunities, and its Limitations*, de William Howard Taft. (Charles Scribner's Sons, 1916, págs. 125, 126).

(3) *Administration Legislation*, de John A. Fairlie, publicado em *Michigan Law Review*, jan. 1920, vol. XVIII, pág. 18 e *The Growth of Administrative Justice*, de Roscoe Pound, publicado em *Wisconsin Law Review*, jan. 1924, vol. II, pág. 321.

rindo-se, então, para o judiciário, que é o responsável pela observância dessas limitações (protetor das constituições) poderes e atribuições extraordinárias, e, terceiro, o período em que entrou em declínio o prestígio e a supremacia do legislativo e do judiciário. Acontece, além disso, que estamos, nós mesmos, promovendo, agora, a ampliação dos poderes dos órgãos do executivo, o que já atinge um ponto extraordinário. O processo de transferir autoridade de uma secretaria de Estado para outra varia, sem dúvida, de acordo com as condições peculiares dominantes em certas épocas, muito embora seja verdade que a teoria da separação de poderes, no seu sentido original de separação e de independência de fato, pareça ser aplicável, exclusivamente, a uma sociedade primitiva e atrasada. As modernas funções de governo, complexas e imensas como são, exigem que se proceda a uma grande ampliação do campo de competência do executivo e a uma conseqüente restrição, pelo menos relativa, das atribuições dos outros dois poderes.

*Declínio do controle exercido pelo Legislativo sobre o Orçamento* — A aprovação do orçamento, ato que implica em criação de impostos e concessão de créditos, era considerada como da própria essência das assembleias legislativas e característica fundamental do governo representativo. Para Edmundo Burk, a liberdade de um governo depende, em grande parte, de poder ele controlar os cordões da bolsa do Tesouro. A situação mudou, porém, e a observação de Burke parece que já não é mais procedente. A concessão de créditos e a criação de impostos pelo legislativo só tiveram por resultado aquilo que é conhecido por "métodos de extravagância" que atingiram proporções até então desconhecidas. O reconhecimento dessas mazelas do sistema de elaboração do orçamento pelo legislativo teve por resultado, em muitos países, a transferência desta função para o executivo, confiando este a um dos departamentos do governo a tarefa e a responsabilidade da elaboração da proposta orçamentária.

A função do legislativo nessa matéria passou a ser então a de lançar sobre a ação ministerial a luz da publicidade. Acontece, porém, que até mesmo essa função de dar publicidade foi-lhe arrebatada pela imprensa e outros órgãos. Esse processo atingiu a sua expressão máxima na Inglaterra, onde o gabinete prepara a proposta orçamentária e a Câmara dos Comuns desempenha a função de introduzir-lhe emendas. A tendência é para enfraquecer ainda mais a autoridade do legislativo nesse setor, procurando-se aumentar, com isso, a eficiência executiva e reduzir as extravagâncias do legislativo, cujos membros estão, em geral, dominados pelos interesses pessoais e locais.

*Necessidade de administradores profissionais permanentes* — A extraordinária ampliação das funções governamentais e a crescente complexidade dos problemas que a administração pública envolve, exigiram que se modificassem, profunda-

mente, muitos dos princípios e processos práticos adequados às sociedades primitivas e atrasadas. A complexidade das operações governamentais, além de seus inúmeros problemas intrincados e técnicos, fizeram com que se tornassem indispensáveis para a administração pública os serviços de um grande número de especialistas. Pensa-se hoje, porém, que é mais fácil obter os conselhos e a assistência desses técnicos quando os processos de legislação e de administração se conjugam. Na maioria dos governos, no entanto, os ministros e as autoridades ligadas ao Executivo controlam os trabalhos de preparação dos projetos de lei e o respectivo encaminhamento ao legislativo. A iniciativa do executivo nesse terreno acabará fazendo com que esse assunto (elaboração de projetos de leis) seja confiado, exclusivamente, a especialistas e profissionais que criarão uma técnica de legislação com a qual não se poderão comparar os processos atualmente em vigor na América.

Na Inglaterra e na França, por exemplo, desenvolveu-se muito a classe dos administradores profissionais e permanentes, os quais, pelos respectivos preparo e experiência, estão devidamente qualificados para enfrentar as dificuldades da administração. Em escala cada vez maior, as atividades dos governos federal e estaduais nos Estados Unidos estão a cargo de homens profissionalmente treinados e que conquistaram suas posições por força de meritórios serviços prestados. É comum encarregar-se agora os conselhos ou as comissões do trato de complexos problemas de governo, antes de serem decididas quais as diretrizes políticas e administrativas a seguir e quais os processos de ação a adotar. Muito embora sejam diferentes os métodos de conseguir a colaboração de administradores profissionais permanentes, o resultado geral da conduta dos negócios públicos é idêntico. É, talvez, difícil recrutar e conservar no serviço pessoal profissional capaz, sob um regime de estrita separação de poderes, possuindo cada um desses poderes uma autoridade própria e independente.

*Críticas ao regime parlamentarista e presidencialista* — A desconfiança e a insatisfação com que hoje o povo vê os órgãos legislativos são características dignas de nota do moderno pensamento político. O governo representativo, que já foi até considerado como uma simples panacéia e, de outra feita, como um simples requisito indispensável ao progresso da democracia, está agora sendo pôsto a prova! Verifica-se uma séria insatisfação do público para com as atuações dos órgãos representativos em países como França e Inglaterra, que vivem sob o regime parlamentar ou de gabinete, manifestando-se, também, a mesma insatisfação nos países que vivem sob o regime presidencialista, como os Estados Unidos. Afirmam algumas pessoas que esses órgãos não são realmente representativos; que somente certas classes, principalmente as abastadas, dos proprietários e dos profissionais liberais, é que são representadas nas atuais assembleias políticas, afirmando-se,

também, que a grande massa de trabalhadores e muitos outros grandes grupos não são nelas devidamente representados. Essas objeções estão provocando um amplo movimento em prol da instituição de assembléias baseadas no princípio de representação das classes, tanto as operárias como a dos profissionais liberais (4) que teriam, então, a necessária autoridade para tratar de muitas questões relativas ao trabalho, ao horário, às condições sanitárias, aos salários e outros assuntos que não são, satisfatoriamente, resolvidos pelas atuais assembléias políticas. Acusam, frequentemente, os legislativos de serem ineficientes, custosos e corruptos, dizendo-se mesmo que êsses três defeitos são perfeitamente visíveis em nossos atuais órgãos legislativos.

#### TENDÊNCIAS PARA O GOVÊRNO DE TIPO TOTALITÁRIO

As modernas assembléias representativas assim como o regime parlamentar que delas resulta têm sofrido ataques tão sérios e tão radicais que acabaram criando um problema ainda maior a que se dá, às vezes, o nome de *crise do sistema parlamentar*. Num número cada vez maior de países europeus, a opinião dominante é desfavorável ao parlamentarismo inglês. O antiparlamentarismo, por outro lado, está tomando forma definida na França, onde poderá assumir o aspecto de "violenta antipatia, de desdém franco ou de crítica ostensiva ao Parlamento. O entusiasmo que despertava ou mesmo a pequena popularidade de que desfrutava, parece que desapareceram" (5). Falando a respeito do atual sistema parlamentar, disse o Professor Larnande, da Universidade de Paris que "isto não pode continuar assim. O regime parlamentarista, conforme é praticado, deve sofrer uma reforma ou desaparecer. Se não fôr modificado, corre o risco de ser substituído por força de um ato cujas conseqüências não podem ser previstas". Tratando das soluções propostas para os modernos e embaraçosos problemas políticos, observa êle: "Relativamente a essas dificuldades, nunca acreditamos que uma assembléia numerosa, em que o homem discursa para as galerias e cujo plenário é, apenas, um recinto destinado ao passatempo, possa resolvê-las" (6).

Quais seriam as razões dessa mudança geral de atitude para com os órgãos representativos e para com o regime parlamentar? No que pêsse à França, grande parte da oposição ao regime gira em tôrno do predomínio exercido pelo legislativo

e de certos processos por êle consagrados. Alguns dos seus vícios são os a seguir citados:

A iniciativa individual na proposição de medidas e apresentação de projetos de leis é ilimitada; não há restrição aos debates; as grandes comissões desempenham funções descoordenadas no processo de elaboração da lei, não sendo mais invocado aquêle dispositivo constitucional caduco que regula a dissolução do Congresso. O Parlamento e os respectivos membros não hesitam em imiscuir-se em algumas ou mesmo em tôdas as atividades e atos da administração. As câmaras estão quase constantemente em sessão, acontecendo, muitas vezes, que os representantes só fazem ação de presença. Desperdiça-se, sem dúvida, muito tempo... A falta de disciplina contribui para que a liderança seja exercida por pequenos grupos e não pelos grandes partidos. Os Ministros de Estado devem depender, relativamente ao apoio de que necessitam, das várias combinações dêsses pequenos grupos e não de uma maioria coesa. (7)

Muito embora os projetos de reforma do sistema parlamentar francês fôssem submetidos a tôda sorte de discussões — projetos êsses semelhantes àquele que previa a instituição de um executivo mais forte, a um outro que dispunha sôbre a revisão das leis eleitorais e a um terceiro que tratava do aperfeiçoamento do processo de trabalho do legislativo — não passaram de sugestões que só conseguiram um apoio irresoluto ou ineficaz.

O Professor Laski procurou explicar as razões de pontos de vista idênticos relativos à fraqueza do regime parlamentar britânico. Da maneira por que êle via a situação, o parlamentarismo na Inglaterra baseia-se, essencialmente, em duas concepções ou duas atitudes relacionadas com a questão da propriedade privada e com as relações do govêrno com os problemas industriais e sociais; mas ambos os partidos ingleses defendem com base de sua política e de seus programas, uma condição fundamental da sociedade, envolvendo a propriedade privada dos meios de produção e de obtenção de lucros como principal fator de incentivo do empreendimento e do empreendedor particular. Nem um nem outro partido inglês está disposto a ajustar seu ponto de vista às condições de uma sociedade que, em diversos sentidos, caminha na direção do socialismo. Tanto os liberais como os conservadores foram obrigados a ceder lugar aos líderes trábaliistas em várias ocasiões porque não puderam conformar-se com o progresso social e industrial que afetou, profundamente, os governos modernos... "A verdadeira natureza das rápidas mudanças por que a sociedade está passando", observou Laski, "empresta menor significação às instituições representativas históricas; leva o indivíduo a perguntar se a democracia política não chegou, por assim dizer, tarde demais à cena para controlar o processo total de evolução a que ela faz face agora," isto porque

(4) A Constituição de 1934, do Brasil, foi a primeira tentativa feita na América do Sul para a democratização da assembléia legislativa, dispondo sôbre a representação chamada classista.

(5) *The Anti-parliamentary Movement in France*, publicado em *American Political Science Review*, agosto, 1927, pág. 553 e de autoria de Robert K. Gooch.

(6) *The Development of the Representative System in Our Times*, (*Inter-Parliamentary Union*, 1928, página 39).

(7) Robert K. Gooch, op. cit. págs. 563, 564.

os descuidados processos de debates parlamentares são vagarosos demais para atender às exigências das decisões em matéria econômica! Eles apenas registram os acordos firmados fora das assembléias legislativas”. (8)

Pensava Laski que o sucesso extraordinário do sistema parlamentar britânico, sucesso êsse que contribuiu para que êle fôsse tomado para modelo em muitos países, foi produto da posição econômica privilegiada conquistada pela Grã-Bretanha no decorrer da Revolução Industrial. Com a perda dessa posição e devido à crescente insistência com que o operariado e outras classes sociais pediam o auxílio do govêrno, as bases em que se apoiava o sistema parlamentar desapareceram em boa parte, perdendo o Parlamento, como instituição, a sua posição e grande dose de seu antigo prestígio. O principal defeito de uma democracia representativa, segundo Laski, é a de que as classes governantes não estão dispostas a modificar, suficientemente, as características da sociedade capitalista para atender às exigências das classes que pedem o auxílio e a proteção do Estado.

Não há motivo de surpresa, pois, no fato de que os indivíduos que prevêem a extensão do sistema parlamentar a todos os países e que acreditam naquilo que parecia ser o verdadeiro fator do progresso universal no sentido da democracia, ficaram “mais do que simplesmente perplexos” diante da situação da Europa. *Com Mussolini, que governou com mão de ferro a Itália, ridicularizando a liberdade política; com a Rússia, impingindo ao mundo um falso espetáculo de pretensão govêrno parlamentar; com ditadores na Espanha, na Polônia, na Iugoslávia, e em outros países; com a gradual evolução dos govêrnos de chefes executivos sem freios na Alemanha, parece que se cumpria a angustiosa previsão de Lord Bryce.* “O povo”, disse êle, depois que desapareceu um pouco do antigo otimismo com que falava da democracia, “não provou que pode ser — em qualquer ocasião e em qualquer lugar — uma garantia de bom govêrno. Ainda que seja improvável — embora admissível — o fato de ter a impaciência popular contribuído para substituir, com as piores conseqüências, as oligarquias e monarquias pela democracia, como aconteceu, realmente, em muitos países, a mesma impaciência poderá, algum dia, mudar de mão”. O repúdio aos govêrnos parlamentares e representativos foi um dos objetivos principais do bolchevismo, do fascismo e do nazismo (9). A essência do go-

vêrno democrático e das instituições representativas — especificamente, o direito de discutir livremente os negócios públicos — é eliminada pelos ditadores que controlam os meios e canais comuns de manifestação da opinião pública.

Muito embora as ditaduras variem entre si porque nascem sob condições extremamente diversas, elas têm certas características em comum, assim enumeradas pelo Professor Spencer:

... o poder, uma vez conquistado, tem de ser mantido por meio de medidas extraconstitucionais, de uma polícia política secreta e de uma grande força militar. Esta última pode ser representada pelo exército regular, cujas finalidades são subvertidas para servir aos interesses da ditadura, ou por uma guarda pretoriana criada pelo ditador a quem deve ela especial obediência. O apoio a um tal govêrno pode ser conseguido em troca de favores aos ricos, isto é, de vantagens e privilégios financeiros ou de ordem administrativa, vantagens essas que podem ser uma compensação pelos prejuízos acaso sofridos durante o período do Terror Vermelho implantado no após-guerra, podendo ir mesmo até à instituição de um Terror Branco como vingança. Às vêzes, porém, o ditador se inclina, também, para a esquerda e procura granjear popularidade com uma política demagógica preparada para a ocasião, possivelmente a do anti-semitismo e, às vêzes mesmo, do legitimismo combinado com a ortodoxia religiosa. Adotam frequentemente, porém, uma política de não provocar a oposição interna e de estimular um patriotismo chauvinista e roufeno. Transforma-se a questão da unidade nacional em fetiche, garantindo-a por meio da rigorosa supressão das idéias contrárias (10).

A crise por que passaram os sistemas representativos de govêrno e as críticas e ataques a que estão ainda sujeitos, exigem uma análise das tendências e predisposições.

#### TENDÊNCIAS ATUAIS DA ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL

Em conseqüência das rápidas modificações das condições políticas e econômicas, especialmente aceleradas pelos reajustamentos impostos pela guerra e pelo após-guerra, os modernos legislativos foram afetados pelos seguintes fatos: primeiro, é evidente a crescente predominância do executivo e o fato de que as modernas assembléias já não mais legislam sobre importantes matérias, competindo-lhes, apenas, aprovar as medidas projetadas pelo executivo. Essa tendência, caso seja radical, leva o país a um regime de ditadura em que o legislativo não participa ativamente do govêrno, fazendo apenas o papel de um órgão incumbido de aprovar o programa de atividades

(8) *The Present Position of Representative Democracy*, de Harold J. Laski, publicado em *American Political Science Review*, agosto, 1932, Vol. XXVI, pág. 636.

(9) “No sistema parlamentar o trabalho do Estado é realmente executado atrás das cortinas e é cumprido o plano pelos departamentos, pelas chancelarias e pelo pessoal; o Parlamento deixa de falar somente com o propósito de iludir “o povo comum”. (*The State and the Revolution*, de N. Lenine, versão inglesa).

(10) *European Dictatorship*, de Henry R. Spencer, publicado em *American Political Science Review*, agosto, 1927, Vol. XXI, pág. 548.

do ditador; segundo, a influência e o prestígio pessoal dos membros do legislativo entraram em fase de franco declínio. Reforçou-se a disciplina partidária; os debates são limitados, encerrando-se, muitas vezes, inopinadamente. A complexidade e multiplicidade dos assuntos a tratar confundem a média dos parlamentares, transformando-os em indivíduos sempre dispostos a aceitar passivamente as instruções de outras pessoas, isto é, uns meros sectários condescendentes. São raras as discussões francas, amplas e eficientes das medidas propostas; terceiro, verifica-se um sensível aumento do poder de arbítrio da administração. Revela-se essa tendência com a ampliação do campo de competência do executivo e das altas autoridades administrativas para regulamentar. A mudança neste ponto é bastante significativa em tôda parte, disse Harold Laski, porque "aumenta a autoridade do serviço público civil, transformando cada ministério numa máquina legislativa, sôbre a qual é cada vez mais difícil exercer o parlamento uma vigilância e um contrôle eficiente. Deve-se acrescentar, além disso, que o aumento do poder de arbítrio da administração é inevitável, mas que não foram tomadas as necessárias medidas para coibir os abusos". (11)

Acompanhando as tendências principais que se manifestam sob aspectos diversos em todos os países, podemos descobrir muitas outras, de especial significação, nos Estados Unidos e em certos países europeus. Os membros das assembléias legislativas representam os interesses de determinados grupos industriais, econômicos ou regionais e para mostrar ainda mais que isto é um fato, quase todos êles, quando pleiteiam a aprovação de leis ou a concessão de favores especiais, empregam agora uma verdadeira equipe de homens de imprensa e de cabos eleitorais nas antecâmaras do Parlamento, não só para manter-se por meio desses agentes em contato com os legisladores como também para que os interesses de suas emprêsas ou grupos sejam devidamente defendidos. Nessa atmosfera, um parlamentar que deve sua eleição aos esforços de um determinado grupo não pode mostrar muita independência de atitude, quer discursando, quer votando.

Na situação atual, os resultados naturais do moderno desenvolvimento político e econômico que coloca a maioria das questões importantes submetidas à apreciação das assembléias fora do alcance do conhecimento, da capacidade e do interesse dos seus membros (com exceção talvez de uma minoria insignificante) complica ainda mais todos êsses problemas quando é preciso proteger o grupo ou o indivíduo contra a falência, quando é preciso coordenar e transformar as estradas de ferro, ou, melhor, as companhias de estradas de ferro dos Estados Unidos num instrumento permanente e eficaz conjugado com os

serviços de transporte rodoviário e aéreo e quando as questões da manutenção do padrão ouro ou da adoção de um plano de inflação têm que ser decididas, mesmo em termos gerais, dentro de um plano de trabalhos legislativos preestabelecido... quantos serão os legisladores que conhecem suficientemente os intrincados problemas em jôgo para poderem tomar parte ativa e inteligente nos estudos que serão realizados?

Êsses e outros problemas que os governos de hoje são obrigados a enfrentar provocaram reexame da sua organização e das suas funções, quer o regime seja presidencial, quer seja parlamentar. Foram elaborados a respeito muitos relatórios e realizados muitos estudos. Entre os relatórios vale citar o de Haldane, na Inglaterra e os de autoria das comissões encarregadas de elaborar o plano de reorganização dos serviços públicos federais norte-americanos, os quais contêm severas críticas à atual organização de gabinete e às funções da administração, apresentando as necessárias e conseqüentes sugestões de reforma. Algumas conclusões resultaram dos estudos que ainda estão sendo levados a efeito. Aceitou-se, a princípio, a tese de que, seja presidencial ou parlamentar o regime, haverá necessariamente um governo exercido por um pequeno grupo de indivíduos: por um presidente e um ministério ou por um primeiro ministro e um gabinete. Aceitou-se também a tese de que um órgão colegiado só pode ser realmente útil quando desempenha a função de conselho ou de críticas; mas, para isso, as atuais assembléias, muito numerosas não servem e são embaraçantes e improdutivas. Uma assembléia relativamente pequena, cujos membros fôsem eleitos para um longo período de exercício dos respectivos mandatos, de acôrdo com o princípio de representação proporcional, assembléia esta para a qual deveriam ser escolhidos os indivíduos mais familiarizados com as condições e necessidades locais e com os princípios e normas fundamentais que regem a administração, seria a mais indicada, caso pretendesse realmente o governo manter-se em condições para enfrentar a crescente complexidade dos problemas que deve resolver. Verificou-se, também, que os governos estão assumindo agora a responsabilidade pelo desempenho de novas e mais amplas funções e que uma grande parte do tempo das pessoas a êles ligadas deve ser dedicada aos trabalhos de coletas de informes e dados por meio de pesquisas e investigações, para que as autoridades legislativas e administrativas possam tratar eficientemente dos vários e difíceis assuntos submetidos à sua apreciação.

Para enfrentar esta situação, o Relatório Haldane incluiu também entre os ministérios cuja criação sugeria um de estudos e informações. Talvez fôsse melhor criar divisões de pesquisas que servissem a todos os ministérios de acôrdo com as respectivas necessidades de assistência técnica. À luz desses princípios, a teoria americana de separação de poderes parece ser instru-

(11) *The Development of the Representative System in Our Times* (Inter-Parliamentary Union, 1928, pag. 9).

mento de uma política de criação — um excelente plano para encorajar os políticos a fugir às próprias responsabilidades e para permitir que os indivíduos e as empresas desrespeitem impunemente os poderes públicos. Nas palavras de um cáustico crítico estrangeiro, “se o que se deseja é pôr um freio eficiente aos movimentos radicais e progressistas e se a intenção é colocar as empresas numa posição inexpugnável no que respeite as regulamentações oficiais, a teoria americana de separação de poderes é, sem dúvida, um meio muito bem arquitetado para alcançar êsse fim”. Do ponto de vista de um governo responsável, a separação de poderes constitui um obstáculo que deve ser removido, caso o governo dos Estados Unidos deseje realmente fazer progresso no setor da criação de uma administração eficiente e preparar-se para enfrentar a situação, tanto no setor interno como no internacional. Reconhecendo as tendências modernas, o Presidente Franklin Delano Roosevelt, em sua mensagem ao Congresso, a 3 de janeiro de 1934, falou do elevado espírito de cooperação que presidiu os trabalhos do período especial de funcionamento do legislativo no ano anterior, dizendo: “Além dos contatos amigáveis, estamos felizmente estabelecendo estreitas e permanentes relações entre o legislativo e o executivo. A letra da Constituição determina uma separação; mas a força propulsora do propósito comum determina a união”.

Grande parte desta dificuldade podia ser vencida se o Presidente e o seu ministério fôssem os responsáveis diretos pela elaboração dos projetos de leis sobre matéria de administração e se os ministros tivessem ampla liberdade para, em qualquer ocasião, comparecer às casas do Congresso a fim de tomar parte nos debates. (12) Parece ser, pois, aconselhável que a forma extrema de separação de poderes, como a que existe nos Estados Unidos e da qual resultou, em grande parte, a interpretação da constituição, seja modificada para que o governo tenha maiores responsabilidades e seja mais eficiente. Isto poderia ser alcançado por meio de um acôrdo geral, desde que a teoria existente é, em grande parte, baseada na concepção peculiar das autoridades públicas que foram, no início da república, responsáveis pela interpretação e execução dos dispositivos das constituições estaduais e da federal.

Ainda que os vícios do atual sistema de separação de poderes e a falta de responsabilidade do ministério sejam flagrantes, é altamente significativo o fato de que existem outras vantagens como a da rápida e fácil concentração do poder em tempo de guerra, coisa que os líderes de outros países gostam de imitar. O governo americano não precisa abandonar os princípios essenciais de sua separação de poderes. Os processos em vigor nos Estados Unidos podem ser modificados a fim de dar ao Presidente e aos seus ministros o direito

de livre acesso às casas do Congresso e uma correlação mais específica da legislação e da administração nos Estados. Isto pode ser feito sem afetar os aspectos essenciais da ordem governamental existente que, apesar de seus defeitos, tem os seus aspectos dignos de encômios. Depreende-se da comparação estabelecida entre os governos parlamentares e os presidenciais, que é evidente que o governo de gabinete pode melhorar muito com a aplicação de princípios que são uma parte definida do sistema presidencial e que o governo dêsse último tipo pode ser também melhorado aproveitando a experiência e tirando vantagem dos conhecidos processos que deram bons resultados nos países em que o governo é parlamentar. Não se pode prever, com uma razoável dose de precisão, qual das duas formas de organização conseguirá sobreviver às provações e dificuldades por que estão agora passando tôdas as instituições políticas. É, na verdade, óbvio que a opinião de que o poder do sufrágio universal e das instituições representativas pode, por seus próprios méritos e força, manter permanentemente uma perfeita ordem numa comunidade, equivale a uma subestimação muito grave da complexidade do problema. (13). As modernas tendências prognosticam, porém, como alguns acreditam, o fim da democracia e das instituições populares ou representam apenas situações anormais que desaparecerão, em parte, quando a crise econômica se tornar menos aguda, situação esta a que o governo popular deve ajustar-se a fim de preservar suas funções humanistas e liberais.

(continua)

#### BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

LOWELL, A. Lawrence — *The Government of England* (The Macmillan Company, 1916).

OGG, Frederic Austin — *English Government and Politics* (The Macmillan Company, 1929) Caps. IV — IX.

WILLOUGHBY, W. F., *The Government of Modern States* (D. Appleton Century Company, 1919).

FINER Herman, *The Theory and Practice of Modern Government* (Dial Press, 1932) Caps. XXII e XXIII.

DICEY, A. V., “Cabinet Government X Presidential Government”, *Nineteenth Century* (janeiro, 1919) pág. 85.

BRUCE, James, *Modern Democracies* (The Macmillan Company, 1921) vol. Cap. XXIII.

TAFT, William Howard, *The Presidency: Its Duties, its Powers, its Opportunities and its Limitations* (Charles Scribner's Sons, 1916).

ZURCHER, Arnold John, *The Experiment in Democracy in Central Europe* (Oxford University Press, 1933) Cap. X.

MARRIOTT, J.A.R. — *Mechanism of the Modern State* (Oxford University Press, 1927) Vol. II — Capítulo XXV.

(12) Vide William Howard Taft, *op. cit.* pág. 28 a 30.

(13) Vide Harold J. Laski, *op. cit.* pág. 629.